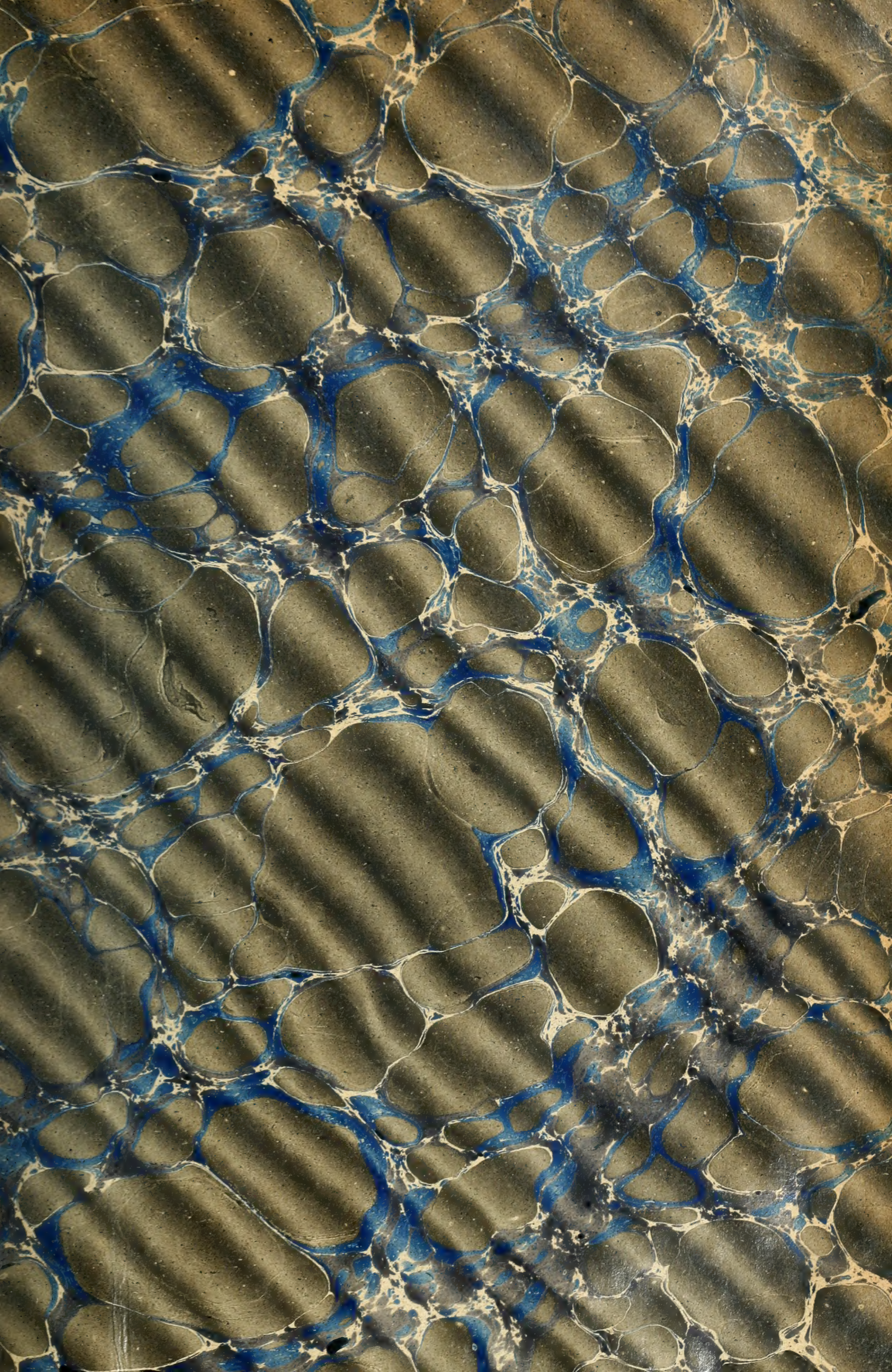




Presented to the Library
OF THE
University of Toronto.
BY

through Professor Ashley
October 11 1890



TW
Eo
KZ

DICTIONNAIRE

DES

FINANCES

NANCY, IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT ET Cie.

DICTIONNAIRE

DES

FINANCES

PUBLIÉ SOUS LA DIRECTION

DE

M. LÉON SAY

MEMBRE DE L'INSTITUT, SÉNATEUR, ANCIEN MINISTRE DES FINANCES, ETC.

PAR MM.

LOUIS FOYOT, CHEF DE BUREAU | A. LANJALLEY, DIRECTEUR GÉNÉRAL

AU MINISTÈRE DES FINANCES

Avec la collaboration des écrivains les plus compétents et des principaux fonctionnaires des administrations publiques

---

Tome I. — A — D



BERGER-LEVRAULT ET C[ie], ÉDITEURS

PARIS — 5, RUE DES BEAUX-ARTS | NANCY — MÊME MAISON

1889



6144
11/10/90

DICTIONNAIRE DES FINANCES

A

ABANDON. — Terme générique qui exprime l'action d'abandonner, de délaisser.

L'abandon ne forme pas un contrat spécial et déterminé. Il est une transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance, dont la nature est précisée, soit par une dénomination particulière, soit par la substance et par les effets juridiques de la convention.

Il peut ainsi constituer une vente, un bail, une donation, etc., et on y applique les règles du droit civil spéciales à la convention dans laquelle il se résume.

En droit fiscal, le mot *abandon* a un sens également générique. Les lois d'impôt ne désignent pas nommément l'*abandon*, mais le contrat particulier qu'il forme tombe nécessairement (sauf les exceptions limitativement prévues par des textes spéciaux) sous l'application des dispositions de l'article 4 de la loi du 22 frimaire an VII, qui assujettissent au droit proportionnel tous les mouvements de valeurs, tous les déplacements de la propriété mobilière et immobilière.

ABANDON DE BIENS. — On nomme ainsi la cession qu'un débiteur fait de ses biens à ses créanciers, lorsqu'il est hors d'état de payer ses dettes.

La cession de biens est interdite en matière commerciale. (*C. de comm., nouvel art.* 541.)

En matière civile, elle constitue un des modes légaux d'extinction des obligations et c'est à ce titre que le Code civil en range les dispositions dans la section du *Paiement*, où elle est particulièrement l'objet des articles 1265 et 1270 formant le paragraphe 5 de cette section.

La cession de biens est *volontaire* ou *judiciaire*.

La cession volontaire, dit l'article 1267, est celle que les créanciers acceptent volontairement, et qui n'a d'effet que celui résultant des stipulations mêmes du contrat passé entre eux et le débiteur.

Ainsi la cession volontaire aura les effets déterminés par les parties elles-mêmes; elle pourra comprendre tout ou partie des biens du débiteur, libérer celui-ci intégralement ou partiellement; elle pourra investir les créanciers du droit de propriété sur les biens transmis dans la proportion respective de leurs créances, comme elle pourra leur conférer seulement le droit de les faire vendre en commun et de s'en répartir le prix : c'est alors un mandat, mais irrévocable, car il est consenti dans l'intérêt commun des créanciers et du débiteur : celui-ci ne peut plus ni vendre, ni donner, ni hypothéquer, et les créanciers postérieurs à la cession volontaire ne concourraient pas au partage du prix.

La cession judiciaire, dit l'article 1268, est un bénéfice que la loi accorde au débiteur malheureux et de bonne foi, auquel il est permis, *pour avoir la liberté de sa personne,* de faire en justice l'abandon de tous ses biens à ses créanciers, nonobstant toute stipulation contraire. La loi du 22 juillet 1867 (*art.* 1 *et* 2) ayant supprimé la contrainte par corps en matière civile et commerciale, la cession judiciaire n'offre plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif.

Elle ne conférait pas (*art.* 1269) la propriété des biens du débiteur à ses créanciers, investis seulement du droit d'en opérer la vente à leur profit et d'en percevoir les revenus jusqu'à cette époque.

Elle ne libérait le débiteur qu'à concurrence de la valeur des biens cédés; en cas d'insuffisance, celui-ci restait tenu de la différence sur les biens qui pouvaient lui survenir (*même article*).

Enfin, elle pouvait être imposée aux créanciers (*art.* 1270).

Droit fiscal. — *Enregistrement.* — L'article 68, § 4, nº 1, de la loi du 22 frimaire an VII tarife au droit de 5 fr. (porté à 7 fr. 50 c. par l'article 4 de la loi du 28 février 1872) les « abandonnements de biens, soit volontaires, soit forcés, *pour être vendus en direction...* »

Ainsi, par le texte même de la disposition, le bénéfice du droit fixe est subordonné à la condition de la vente en commun des biens abandonnés, et si, au lieu de la possession temporaire, la *propriété* même était irrévocablement transmise, le contrat d'abandonnement perdrait le bénéfice du droit fixe pour subir le droit proportionnel auquel l'article 4 de la loi du 22 frimaire an VII assujettit tous les déplacements de la propriété (*Cass.* 30 *janv.* 1809. S. 10, I, 55; 3 *janv.* 1820. S. 20, I, 194; 15 *avril* 1857. *Journal du Palais*, 57, 933). Mais si par l'acte d'abandonnement le débiteur était intégralement libéré

de sa dette, la régie ne serait pas fondée à réclamer, indépendamment du droit applicable à la transmission, un droit proportionnel de quittance ou libération sur la partie des créances remises excédant la valeur des biens abandonnés. La Cour de cassation l'a décidé ainsi (*Arr. précité du* 15 *avril* 1857) par ce motif que « la remise faite au débiteur par ses créanciers de la totalité de leurs créances était corrélative à l'abandon des biens consenti à leur profit; que les deux dispositions se liaient entre elles, dérivaient l'une de l'autre, et formaient par leur réunion un seul et même contrat ».

La jurisprudence est aujourd'hui définitivement fixée dans ce sens : elle est au surplus adoptée par l'administration de l'enregistrement qui l'a transmise pour règle à ses agents par son instruction n° 2114, § 1er.

Considéré au point de vue de la perception des droits de *mutation par décès*, le contrat d'abandonnement peut présenter diverses éventualités :

Si la transmission *de la propriété* des biens abandonnés a été accomplie avant le décès du débiteur, ces biens, définitivement sortis de son patrimoine, échapperont aux droits de succession.

Si, au contraire, la *possession* seule a été transmise et la propriété restée au débiteur, sa mort, arrivée avant la réalisation des biens abandonnés, rendra les droits exigibles sur leur valeur brute et sans déduction du passif dont ils sont affectés (*Cass. 5 vent. an XI*; 27 *juin* 1807 *et* 27 *juin* 1809). Ce serait alors aux créanciers qui les détiennent à acquitter les droits exigibles, soit sur les fruits, soit sur le prix de l'aliénation.

Si la vente a été faite avant le décès du débiteur, le prix, bien que non distribué encore entre les créanciers, échapperait aux droits de succession. Il est devenu, en effet, par l'acte de cession la propriété des abandonnataires.

Si, enfin, par le résultat de la distribution, l'actif se trouvait supérieur au passif, les héritiers devraient faire la déclaration de l'excédent et en acquitter les droits.

GÉRAUD.

ABANDON DE CRÉDITS. — L'abandon de crédits, qui a une grande analogie avec les annulations de crédits, est un fait volontaire et tout à fait exceptionnel, qui ne peut se produire qu'en cours d'exercice et non au moment de son règlement, comme pour les annulations définitives de crédits. Il ne s'applique en général qu'à des prévisions de dépenses dont l'exécution est ou indéfiniment ajournée ou momentanément suspendue, et constitue pour ainsi dire une annulation de crédit par anticipation.

Il en résulte que, lors du règlement de l'exercice, ces annulations n'apparaissent pas distinctement, attendu qu'elles sont entrées dans les écritures au moment où elles se sont produites et qu'elles se trouvent confondues dans la masse des crédits qui servent de base au règlement des opérations de dépenses.

Or, comme le chiffre des annulations définitives de crédits résulte, pour le budget ordinaire, de la comparaison du net des crédits ouverts avec le montant des paiements effectués, il s'ensuit que le résultat de cette comparaison ne représente pas le total des diminutions de dépenses propres à l'exercice, puisqu'une partie de ces diminutions afférentes aux abandons de crédits survenus antérieurement a été confondue dans le chiffre des crédits. Pour obtenir ce résultat, il convient d'ajouter aux annulations définitives de crédits que présente le projet de loi de règlement de chaque exercice, le montant des annulations anticipées qui figure distinctement dans le tableau de l'origine des crédits annexé audit projet de loi. (*V.* **Annulations définitives de crédits.**)

ABATAGE (TAXE D'). — Le produit de ces taxes figure au nombre des recettes communales.

Les abattoirs en eux-mêmes ne doivent cependant pas être considérés comme des établissements productifs de revenus. Ce n'est pas une spéculation financière que fait une ville en créant un établissement de ce genre, elle satisfait simplement à ce qu'exige le soin confié à l'administration municipale de pourvoir à la sûreté et à la salubrité publiques, également compromises par l'existence de tueries particulières au centre des quartiers populeux. Il suit de ce principe que les taxes d'abatage doivent être calculées, autant qu'il se peut, de manière à couvrir seulement la commune de ses avances et à l'indemniser en même temps des frais d'entretien et d'agence de l'établissement.

Ces taxes ne peuvent dépasser le maximum de $0^{f},015$ (1 centime 5 millièmes) par kilogramme de viande de toute espèce. Toutefois, lorsque les communes sont forcées de recourir à un emprunt ou à une concession temporaire pour couvrir les frais de construction des abattoirs, les taxes peuvent être portées à 2 centimes par kilogramme de viande, si ce taux est nécessaire pour pourvoir à l'amortissement de l'emprunt ou indemniser le concessionnaire de ses dépenses. L'amortissement effectué, les taxes sont ramenées au taux nécessaire pour couvrir seulement les frais d'entretien et de gestion.

Dans le cas où des circonstances exceptionnelles nécessiteraient l'établissement de taxes supérieures à celles qui viennent d'être indiquées, elles ne pourraient être imposées que par décret rendu en Conseil d'État. (*D.* 1er *août* 1864.)

Ce qu'il faut surtout éviter, c'est que les droits d'abatage ne dégénèrent en un impôt sur la viande de boucherie, et que, par suite, les bouchers trouvant leur profit à tuer au dehors, ne désertent l'abattoir communal au détriment des finances de la ville qui en aurait fait les frais en pure perte. Toutes ces considérations commandent donc d'apporter beaucoup de mesure et de modération dans l'établissement des tarifs.

La création des abattoirs et le tarif des droits sont approuvés par décision du ministre de l'intérieur.

ABONDEMENT A L'INFINI. — Au département de la marine, toutes les dépenses de personnel et de matériel sont passibles d'une retenue de 5 ou de 3 p. 100, suivant le cas, au profit de la caisse des invalides de la marine. Cette retenue est opérée indistinctement sur toutes les dépenses; mais, comme il s'en trouve dans le nombre qui, à raison de leur nature spéciale, ne comportent pas le prélèvement direct de la retenue, l'administration liquide les droits de la caisse des invalides en bonifiant d'office lesdites dépenses du montant de la prestation qui lui est due, c'est-à-dire, en ajoutant au chiffre de la créance, la somme nécessaire pour que le total ainsi obtenu, diminué de 3 p. 100, reproduise exactement la somme à payer au créan-

cier. C'est ce qui constitue l'opération appelée : *Abondement à l'infini*.

Il est procédé ainsi, par exemple, pour les remboursements d'avances et de cessions faites par d'autres ministères ; pour les droits de douane, d'octroi et de régie ; pour les frais d'expertise, d'avaries, d'expédition d'actes judiciaires; pour les abonnements aux journaux; les frais d'insertion; les pensions d'élèves dans les lycées et collèges ; les frais de passage à bord des paquebots; les frais de transit par l'isthme de Suez et pour toutes autres dépenses analogues du ministère de la marine.

La retenue effectuée au profit de la caisse des invalides remonte à l'année 1673 pour le personnel et à l'année 1713 pour le matériel. En ce qui concerne le personnel, elle est de 5 ou de 3 p. 100 suivant les corps (*L.* 5 *août* 1879 *sur les pensions du personnel du département de la marine et des colonies*). Pour les dépenses de matériel, la retenue fixée à 3 centimes par franc par l'arrêté consulaire du 27 nivôse an IX, a été supprimée une première fois en 1843. Rétablie sur le pied de 1 $^1/_2$ p. 100 par le décret-loi du 13 février 1852, puis reportée à 3 centimes par franc par la loi de finances du 8 juillet 1852, elle vient d'être de nouveau supprimée, à compter du 1er janvier 1884, par la loi de finances du 29 décembre 1882 (*art.* 23) portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1883. (*V.* **Caisse des invalides, Marine.**)

ABONNEMENTS.

SOMMAIRE.

L'abonnement, au point de vue fiscal, est la faculté réservée soit aux administrations, soit aux redevables, de se libérer, moyennant une somme fixée à forfait, des dépenses ou des redevances éventuelles auxquelles ils sont assujettis. Il dispense conséquemment les redevables abonnés des formalités de l'exercice, mais il ne les soustrait pas aux vérifications qui pourraient être jugées utiles pour constater l'exactitude de leurs déclarations.

Ce mode de perception de l'impôt tendant de plus en plus à prendre place dans la législation fiscale, la plupart des lois d'impôt en prévoient l'application et règlent les bases d'après lesquelles le droit doit être perçu.

Actuellement, la faculté de l'abonnement s'étend à la plus grande partie des produits compris sous la dénomination de contributions indirectes, elle est applicable également à certains actes soumis au droit de timbre, enfin, en matière de contributions directes, elle comporte les abonnements pour la redevance des mines et ceux applicables, dans certains cas, à l'entretien des chemins vicinaux et ruraux.

Nous ne parlerons pas ici des *fonds d'abonnement des préfectures*, auxquels un article spécial est réservé. (*V.* **Fonds d'abonnement.**)

I. CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

Les impôts indirects sont assis soit à la fabrication, soit à la consommation. Ils sont assurés par l'exercice des établissements de fabrication ou de vente. Toutefois, le législateur a prévu que l'exercice pourrait être repoussé par les industriels comme une cause de gêne ou d'entraves pour leurs opérations. Il a prévu aussi que par suite de conditions spéciales d'exploitation, l'exercice de certains établissements pourrait être difficile pour les agents eux-mêmes de l'administration. Ces considérations l'ont amené à inscrire la faculté de l'abonnement dans les dispositions législatives concernant la plupart des impôts indirects.

La loi autorise les abonnements :

1° En matière de boissons (alcool excepté);

2° En matière de voitures publiques;

3° En matière de papiers;

4° En matière de droit d'entrée sur les huiles non minérales;

5° En matière de bacs et passages d'eau;

6° En matière de droits d'octroi;

7° Avec les communes pour la gestion des octrois;

8° Avec les communes pour le casernement et les lits militaires.

1. Boissons.

Les abonnements en matière de boissons sont conclus :

1° En remplacement du droit de détail sur les vins, cidres, poirés et hydromels;

2° En remplacement du droit d'entrée ou de la taxe unique sur les vendanges;

3° En remplacement du droit de fabrication sur les bières.

2. Droit de détail.

Ces abonnements ont pour but d'affranchir les débitants des exercices ou de certaines autres formalités. Ils se divisent en abonnements individuels, abonnements à l'hectolitre, abonnements généraux et abonnements par corporation.

Abonnements individuels. — Toutes les fois qu'un débitant se soumet à payer par abonnement l'équivalent du droit de détail dont il est estimé passible, il doit y être admis par la régie. Lorsque la régie n'est pas d'accord avec ledit débitant pour fixer l'équivalent du droit, le conseil de préfecture prononce, sauf le recours en Conseil d'État, en prenant en considération les consommations des années précédentes et les circonstances particulières qui peuvent influer sur le débit de l'année pour laquelle l'abonnement est requis. Les abonnements sont faits

par écrit et ne sont définitifs qu'après l'approbation de la régie. Leur durée ne peut excéder un an. Ils n'attribuent pas à l'abonné le privilège de vendre à l'exclusion de tous autres débitants qui voudraient s'établir dans la même commune. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 70.)

Les soumissions d'abonnements n'engagent que le signataire. Lors donc qu'un débitant abonné cède son établissement à un tiers, ce dernier n'est pas lié par la soumission de son prédécesseur.

Les abonnements sont révoqués de plein droit en cas de fraude ou de contravention dûment constatée. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 72.)

En cas de cessation de commerce, la résiliation peut être prononcée par l'administration.

Il peut y avoir également lieu à résiliation, lorsque le débit est transporté d'un point sur un autre, parce que ce déplacement est susceptible de changer toutes les bases de l'abonnement.

Enfin il y a résiliation *d'office :*

Par la conclusion d'un abonnement collectif; par l'établissement d'une taxe unique; par l'établissement d'un abonnement général, et lorsque le débit est fermé par autorité de justice.

Le montant des abonnements individuels est payable par mois et d'avance. (*L.* 25 *juin* 1841, *art.* 21.)

L'abonnement individuel ne dispense pas les débitants du paiement de la licence ni de la plupart des autres obligations imposées aux débitants, l'exercice excepté.

Un débitant peut être abonné pour les vins et exercé pour les cidres, et réciproquement.

L'abonnement ne peut s'appliquer aux eaux-de-vie et liqueurs, sur lesquelles le droit n'a aucun rapport avec le prix de vente.

40,000 débitants environ, sur 350,000 (Paris excepté), se placent en général tous les ans sous le régime de l'abonnement individuel. Il convient d'ajouter que près de 80,000 débitants, domiciliés dans les villes rédimées, n'ont pas besoin d'avoir recours à l'abonnement, puisque, par le fait de l'établissement de la taxe unique, ils sont affranchis des exercices.

Abonnement à l'hectolitre. — Il peut être consenti par la régie, de gré à gré avec les débitants, des abonnements à l'hectolitre pour les vins, cidres, poirés et hydromels qu'ils déclarent vouloir vendre. Ces abonnements ont pour effet d'affranchir les débitants des obligations qui leur sont imposées *relativement aux déclarations de prix de vente.* Ils sont faits par écrit et approuvés par les directeurs et ne peuvent avoir plus de durée que deux trimestres. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 71.)

Comme les abonnements individuels, ils sont révoqués de plein droit en cas de fraude ou de contravention dûment constatée. (*Même loi, art.* 72.)

Il est bien rare que les débitants recourent au système de l'abonnement à l'hectolitre qui, sauf l'obligation de déclarer leurs prix de vente, les laisse soumis à toutes les autres obligations des débitants, l'exercice compris.

Abonnement général. — La régie doit consentir dans les villes, avec les conseils municipaux, lorsque ceux-ci en font la demande, un abonnement général pour le montant des droits de détail et de circulation dans l'intérieur, moyennant que la commune s'engage à verser, dans les caisses de la régie, par 24[e], de quinzaine en quinzaine, la somme convenue pour l'abonnement, sauf à elle à s'imposer sur elle-même pour le recouvrement de cette somme, comme elle est autorisée à le faire pour les dépenses communales. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 73.)

Ces abonnements, discutés entre les directeurs de la régie ou leurs délégués et les conseils municipaux, n'ont d'exécution que lorsqu'ils ont été approuvés par le ministre des finances, sur l'avis du préfet et le rapport du directeur général des contributions indirectes. (*Même loi, art.* 74.)

Ils ne sont conclus que pour une année et sont révocables de plein droit, en cas de non-paiement d'un des termes à l'époque fixée. (*Même article.*)

La régie peut poursuivre le recouvrement des sommes dues au Trésor, en raison de ces abonnements, par voie de contrainte sur le receveur municipal, et par la saisie des deniers et revenus de la commune. (*Même loi, art.* 75.)

Dans les villes où un abonnement général est conclu, tout exercice chez les débitants est supprimé. (*Même loi, art.* 76.)

La loi de 1816 supprimait les formalités à la circulation dans les villes abonnées. La loi du 25 juin 1841 les a rétablies.

Ce mode de perception, qui n'a jamais été appliqué que dans un nombre fort restreint de communes, au début de la loi, est depuis longtemps abandonné par les villes. On conçoit qu'elles se soucient peu de reporter, sous forme de centimes additionnels, sur la masse des habitants, des taxes indirectes qui, comme le droit de détail, sont dues par une certaine catégorie seulement d'industriels.

Dans les lieux où les perceptions sont interrompues par des événements, le Gouvernement a la faculté de recourir à l'abonnement général et de le faire appliquer d'office. (*L.* 17 *oct.* 1830, *art.* 1[er]; *D.* 22 *juin* 1848, *art.* 4.)

Abonnement par corporation. — Sur la demande des deux tiers au moins des débitants d'une commune, approuvée en conseil municipal, et notifiée par le maire, la régie doit consentir pour une année, et sauf renouvellement, à remplacer la perception du droit de détail par l'exercice, au moyen d'une répartition sur la totalité des redevables de l'équivalent dudit droit. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 77.)

Ce mode de remplacement ne peut être admis qu'autant qu'il offre un produit égal à celui d'une année moyenne, calculée d'après trois années consécutives d'exercice. Il est discuté entre les débitants et leurs délégués et l'employé supérieur de la régie, en présence du maire ou d'un membre du conseil municipal, et peut être exécuté provisoirement en vertu de l'autorisation du préfet, donnée sur la proposition du directeur de la régie. Il doit néanmoins être approuvé par le ministre des finances, sur le rapport du directeur général des contributions indirectes.

Lorsque la régie n'est pas d'accord avec les débitants pour la fixation de l'équivalent du droit, le conseil de préfecture prononce, sauf le recours en Conseil d'État. (*Même loi, art.* 78.)

Lorsque ce remplacement est adopté, les syndics nommés par les débitants, sous la présidence du maire ou de son délégué, procèdent, en présence de ce magistrat, à la répartition de la somme à imposer entre tous les débitants alors existant dans la commune. (*Même loi, art.* 79.)

Les débitants ainsi abonnés sont solidaires pour le paiement des sommes portées aux rôles. En conséquence, aucun nouveau débitant ne peut s'établir dans la commune, pendant la durée de

l'abonnement, s'il ne remplace un autre débitant compris dans la répartition (*art.* 80).

Les sommes portées aux rôles sont exigibles par 12ᵉ, de mois en mois, d'avance et par voie de contrainte. A défaut de paiement d'un terme échu, les redevables dûment mis en demeure, le directeur de la régie est autorisé à faire prononcer, par le préfet, la révocation de l'abonnement, et à faire rétablir immédiatement les exercices, sans préjudice des poursuites à exercer en raison des sommes exigibles (*art.* 81).

Les employés de la régie doivent constater par procès-verbal, à la requête des débitants ou de leurs syndics, toute vente en détail de boissons opérée dans la commune abonnée par des personnes non comprises dans la répartition. Les poursuites sont exercées par les syndics et les condamnations prononcées au profit de la masse des débitants (*art.* 82).

Les débitants ainsi abonnés et leurs syndics peuvent consentir à des personnes non comprises aux rôles de répartition le droit de vendre en détail des boissons lors des foires et assemblées (*art.* 83).

Affranchis des exercices quant au droit de détail, les débitants d'une ville abonnée n'en demeurent pas moins soumis au paiement des autres droits sur les boissons (droits d'entrée et d'octroi, droit de licence), ainsi qu'aux justifications et surveillances que cette obligation entraîne. Ils sont tenus de payer à l'arrivée le droit de consommation sur les eaux-de-vie, esprits et liqueurs.

De même que l'abonnement général, l'abonnement par corporation est très peu recherché. Une ville seulement est actuellement placée sous ce régime. Les débitants préfèrent soit l'exercice, dont les résultats représentent exactement le chiffre de l'impôt dû par eux, ou l'abonnement individuel qui s'en rapproche sensiblement, plutôt qu'une répartition faite par des syndics sur des données plus ou moins réelles. La plupart sont peu désireux d'ailleurs de révéler à des concurrents l'importance de leurs affaires.

3. Droit d'entrée ou de taxe unique sur les vendanges.

Dans les communes vignobles, d'une population de 4,000 âmes et au-dessus, le droit d'entrée ou de taxe unique sur les vendanges est perçu soit au moment de l'introduction, soit par voie d'inventaire. C'est le système général. Mais dans les communes où le nombre des récoltants est considérable, l'application de ce système est de nature à soulever des difficultés. En effet, l'introduction des vendanges s'accomplit dans un très court espace de temps, au mois de septembre ou d'octobre, et si les récoltants étaient obligés de s'arrêter au bureau d'octroi pour faire des déclarations et souffrir les vérifications, il se produirait des retards fort gênants pour eux et même des encombrements nuisibles à la circulation publique. D'un autre côté, une grande partie des vins fabriqués dans la ville devant être ultérieurement livrée au dehors, les récoltants ne pourraient, dans le système général, être exonérés du paiement des taxes locales sur les quantités ainsi exportées qu'à la condition de se placer sous le régime de l'entrepôt qui entraîne l'exercice. Enfin, ils seraient tenus de déclarer leurs fabrications. Pour les affranchir de ces inconvénients ou de ces formalités, l'article 40 de la loi du 21 avril 1832 a décidé que, « dans les communes vignobles où les conseils municipaux voudront remplacer soit l'inventaire des vins nouveaux, soit le paiement immédiat ou par 12ᵉ du droit sur les vendanges, il devra, sur leur demande, être consenti un abonnement général pour l'équivalent des sommes qui seraient dues pour l'année entière sur la consommation des vins fabriqués dans l'intérieur, moyennant que la commune s'engage à verser dans les caisses de la régie par 24ᵉ, de quinzaine en quinzaine, la somme convenue pour l'abonnement, sauf à elle à s'imposer pour le recouvrement de cette somme, comme elle est autorisée à le faire pour les dépenses communales.

Ces abonnements sont discutés dans le mois qui précède la récolte, entre le conseil municipal et le directeur des contributions indirectes ou son délégué. Ils ont pour base la quantité sur laquelle les récoltants auront payé le droit d'entrée dans une année de récolte complète, avec réduction, s'il y a lieu, dans la proportion des produits apparents de la récolte de l'année.

En cas de dissidencé entre le conseil municipal et le directeur, le préfet prononce.

Les abonnements sont provisoirement exécutés en vertu de l'autorisation du préfet, mais ils ne sont définitifs qu'après l'approbation du ministre des finances.

En cas de défaut de paiement, des poursuites sont exercées par voie de contrainte sur le receveur municipal, et même par la saisie des deniers et revenus de la commune, conformément à l'article 75 de la loi du 28 avril 1816.

Sous le régime de l'abonnement, l'introduction des vendanges et la fabrication des vins par les récoltants sont libres. Les récoltants n'ont que le droit de circulation ou le droit de détail à payer ou à garantir sur les quantités de vins qu'ils vendent soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de la ville.

Dans les communes abonnées, l'inventaire après la récolte est également supprimé.

L'abonnement n'est autorisé que relativement aux vins provenant de vendanges introduites ou récoltées à l'intérieur. Il ne peut recevoir son application en ce qui concerne les cidres et poirés.

Le système de l'abonnement sur vendanges, tel qu'il a été établi par l'article 40 de la loi du 21 avril 1832, a donné prise à quelques critiques. En ce qui concerne la plupart des villes placées sous ce régime, les premiers traités ont été souscrits en 1832 et 1833, quelques-uns en 1848. L'année de récolte complète qui a servi alors, et qui sert encore aujourd'hui de base à la fixation des abonnements, remonte conséquemment à 50 ans, et dans quelques communes à plus de 30 ans. Or, cette première base a été faussée par les variations survenues dans la superficie des terrains complantés en vignes. Elle a été faussée également en ce qui concerne l'importance de la consommation à l'intérieur de la ville pendant l'année de récolte complète par suite de l'accroissement de la population. L'insuffisance actuelle des bases de l'abonnement fait que les traités sont généralement bien au-dessous du chiffre qu'ils devraient atteindre, ce qui est une cause de dommage pour le Trésor. De plus, les récoltants n'ayant à payer le droit d'entrée ou la taxe unique que sur des quantités bien inférieures à celles qu'ils vendent réellement à l'intérieur de la ville, font une concurrence préjudiciable aux marchands en gros non récoltants qui ne peuvent échapper au paiement de ces taxes, exigibles au fur et à mesure de leur vente.

Le 28 octobre 1878, le Gouvernement a présenté un projet de loi (nº 847), d'après lequel l'abonnement aurait eu pour base, non plus la moyenne des quantités vendues à l'intérieur de la ville par les récoltants dans un passé quelquefois très éloigné et réduites d'après les apparences de la récolte, mais bien la moyenne des quantités de vins consommées par les propriétaires eux-mêmes, moyenne calculée d'après les résultats des cinq dernières années.

Le projet dont il s'agit proposait également d'assigner un maximum aux tarifs de la taxe unique applicables à partir du 1er janvier 1879, en vertu de la révision prescrite par la loi du 9 juin 1875. Conformément au vote du Parlement, la loi de finances du 22 décembre 1878 ayant décidé que cette révision serait ajournée, le projet de loi nº 847 est resté sans suite, aussi bien en ce qui concerne les abonnements sur vendanges qu'en ce qui regarde les tarifs de taxe unique.

8 villes à taxe unique et 11 villes soumises au simple droit d'entrée acquittent chaque année par abonnement le droit sur les vendanges.

4. Voitures publiques.

L'article 119 de la loi du 25 mars 1817 autorise la régie à consentir des abonnements pour le paiement des droits, aux entrepreneurs de voitures de terre ou d'eau *à service régulier*.

Les entrepreneurs de voitures en service d'occasion, soumis au paiement d'un droit fixe à raison de la contenance des voitures, ne sont pas admis à l'abonnement.

L'abonnement des voitures publiques est une sorte de transaction que la loi laisse à la régie la faculté de consentir aux redevables dans certains cas et à certaines conditions, dont la première est d'assurer au Trésor la perception d'une somme proportionnée aux produits réels de l'entreprise. Il suppose, ou la difficulté de constater les droits selon les règles ordinaires, ou l'insuffisance de la déduction du tiers pour places vides, accordée par la loi.

Les abonnements doivent avoir comme unique base les recettes présumées de l'entreprise pour le prix des places et le transport des marchandises.

Les recettes présumées de l'entreprise s'établissent par les registres mêmes des entrepreneurs où se trouvent inscrits, pour l'année expirée, les voyageurs et les marchandises qu'ils ont transportés et le prix des places. L'administration peut, du reste, recourir à tout autre moyen de contrôle propre à l'éclairer.

L'abonnement établi d'après les recettes présumées de l'entreprise est l'abonnement *à forfait*. La régie peut aussi conclure avec les entrepreneurs une sorte d'abonnement désigné sous le nom de perception *à l'effectif*. Aux termes de ces sortes de traités, les entrepreneurs s'engagent à payer les droits, non plus d'après les recettes *présumées*, établies d'après les recettes de l'exercice expiré, mais d'après les recettes *réelles* de l'année courante relevées au fur et à mesure sur les registres de l'entreprise.

En général, le prix de l'abonnement pour une voiture de terre suspendue ne peut être moindre que le droit fixe qu'elle aurait à payer si elle faisait un service d'occasion. L'administration admet toutefois des exceptions quand il s'agit de commissionnaires et messagers qui transportent en même temps des denrées et des voyageurs.

Le mode de l'abonnement, et surtout de la perception à l'effectif, convient particulièrement aux voitures d'eau, parce que leur contenance est souvent considérable, que le nombre des voyageurs transportés est très variable et que, le plus souvent, la déduction du tiers pour places vides, à certains moments de l'année surtout, est insuffisante.

Les abonnements sont consentis pour l'aller et le retour au siège principal de l'entreprise.

Ils ne sont définitifs qu'après l'approbation de l'administration centrale.

Ils sont conclus pour un an, sont payables par trimestre et d'avance, et ne peuvent être résiliés que si l'entrepreneur cesse de faire rouler sa voiture.

Les entrepreneurs qui ont souscrit une soumission d'abonnement restent assujettis à toutes les obligations et à toutes les formalités imposées aux entrepreneurs de voitures publiques à service régulier exercés. (*V.* **Voitures publiques.**)

Sur 532 entrepreneurs de voitures publiques en service régulier, 279 environ sont annuellement placés sous le régime de l'abonnement, savoir :

Entrepreneurs de voitures de terre . .	249
— — d'eau. . . .	30
Total.	279

5. Papiers.

L'article 4 de la loi du 4 septembre 1871, qui a établi un impôt sur les papiers, dispose que le droit sera assuré par l'exercice des fabriques. Toutefois, le règlement d'administration publique du 16 août 1873, rendu pour l'application de cette loi (lequel s'est substitué au règlement du 28 novembre 1871), autorise les fabricants à s'affranchir de l'exercice en souscrivant un abonnement qui a pour base la moyenne de la production effective des trois dernières années de fabrication normale, sauf les modifications apportées dans les moyens de production et les circonstances qui peuvent influer sur la fabrication pendant la durée de l'abonnement.

La base des abonnements ayant été ainsi déterminée, il est établi, pour chaque catégorie de papier, une moyenne de fabrication par jour effectif de travail, et cette moyenne est appliquée au nombre total des jours compris dans la période fixée pour l'abonnement.

Toute fabrique nouvelle ne peut être abonnée qu'après avoir été soumise à l'exercice pendant la première année.

Les fabricants qui veulent obtenir l'abonnement sont tenus de fournir aux agents de l'administration un relevé indiquant pour chacune des six dernières années :

Le nombre et la force des moteurs et des machines qui ont fonctionné ;

Le nombre et la contenance des piles de cylindres employées pour la trituration des matières premières ;

Le nombre effectif des jours de travail et la durée moyenne du travail par jour ;

Enfin, par catégorie, les quantités de papier fabriquées, les moyens actuels de production et les modifications projetées.

Ils doivent d'ailleurs donner aux employés de l'administration communication des registres de commerce et de comptabilité et de tous autres documents existant dans l'usine.

Les abonnements sont discutés entre les fabri-

cants et les directeurs ou sous-directeurs des contributions indirectes. Ils reçoivent immédiatement leur effet, mais ils ne sont définitifs qu'après l'approbation de l'autorité supérieure.

A défaut d'approbation, le régime de l'exercice se substitue au régime de l'abonnement dix jours après la notification de la décision de l'administration.

La durée des abonnements est limitée à un an, sauf renouvellement. Ils sont payables par 12e, de mois en mois, et d'avance.

Les fabricants abonnés ont droit à une remise d'impôt proportionnée à la durée des interruptions de travail, pourvu que ces interruptions aient été constatées par le service ou se trouvent justifiées par d'autres preuves authentiques. Toutefois, aucune remise n'est accordée à ce titre qu'autant que les quantités effectivement fabriquées représentent une somme d'impôt inférieure au montant de l'abonnement et elle n'est alors allouée que jusqu'à concurrence des droits afférents à la différence existant entre les quantités produites et les quantités prises pour base de la fixation des traités.

Les fabricants abonnés obtiennent également décharge des droits afférents aux papiers qui seraient détruits, dans les fabriques ou en cours de transport, par suite d'un accident de force majeure, tel qu'un incendie ou une inondation.

Enfin, il leur est accordé une remise d'impôt égale au montant des droits afférents aux papiers pour lesquels ils produisent *à un nom quelconque* des certificats réguliers d'exportation délivrés par la douane et ayant moins de 6 mois de date.

Les fabricants abonnés sont astreints au paiement de la licence et à la plupart des obligations imposées aux fabricants ordinaires, sauf l'exercice, telles que déclaration de la description de la fabrique et de l'outillage, enseigne, interdiction de toute communication intérieure entre la fabrique et les maisons voisines non occupées par le fabricant, tenue d'un registre de fabrication et de transformation, et d'un registre à souche des quantités enlevées de l'usine, etc...

Durant l'abonnement, les fabricants peuvent réparer ou remplacer, dans des conditions identiques ou similaires, leur outillage, mais ils ne peuvent accroître leurs moyens de production ou modifier la nature de leurs fabrications sans en faire la déclaration à la régie. Cette déclaration entraîne la révision de l'abonnement.

Toute contravention constatée à la charge d'un fabricant abonné donne à l'administration le droit de résilier l'abonnement.

21 fabriques sur 515 ont adopté le régime de l'abonnement. (*V.* **Papiers.**)

6. Huiles non minérales.

La loi du 31 décembre 1873 qui a rétabli un droit d'entrée sur les huiles non minérales dans toutes les communes d'une population agglomérée de 4,000 âmes et au-dessus, a autorisé les villes (*art.* 5) à payer ce droit par abonnement. Pour la conclusion et le paiement de ces abonnements, les règles relatives aux abonnements généraux avec les communes en matière de boissons sont applicables (*V. suprà*). Les traités sont établis sur la moyenne de la consommation individuelle. Ils doivent représenter aussi exactement que possible l'équivalent du droit qui serait perçu dans les conditions ordinaires. Dans les communes ainsi abonnées, l'entrée et la fabrication des huiles sont affranchies de toute formalité.

La loi du 22 décembre 1878 a spécifié qu'à l'avenir, seules les villes qui ont une taxe d'octroi sur les huiles demeureront assujetties à la taxe d'entrée perçue au profit du Trésor. L'article 4 de cette loi admet les communes à remplacer la taxe d'entrée par une redevance égale à la moyenne des perceptions effectuées par le Trésor pendant les deux dernières années, sans toutefois que cette redevance puisse dépasser le montant du produit des taxes d'octroi.

Pour se récupérer de la redevance à payer au Trésor, les communes sont autorisées à augmenter leurs taxes d'octroi sur les huiles jusqu'à concurrence du double. — Les traités sont conclus entre le maire et le directeur des contributions indirectes ou son représentant. Ils ne deviennent définitifs qu'après l'approbation de l'administration supérieure. Ils ont une durée d'un an; le montant en est payable par 24e, de quinzaine en quinzaine, et peut être poursuivi par voie de contrainte sur le receveur municipal et par la saisie des deniers et revenus de la commune. (*V.* **Huiles.**)

7. Brasseurs.

Aux termes de l'article 130 de la loi du 28 avril 1816, la régie peut consentir, de gré à gré, avec les brasseurs de la ville de Paris et des villes au-dessus de 30,000 âmes, un abonnement général pour le montant du droit de fabrication dont ils sont présumés passibles. Cet abonnement est discuté entre le directeur de la régie et les syndics nommés par les brasseurs. Il n'est définitif qu'après approbation du ministre des finances.

Les syndics des brasseurs procèdent chaque trimestre, en présence du préfet ou d'un membre du conseil municipal délégué par lui, à la répartition entre les brasseurs, en proportion de l'importance du commerce de chacun, de la somme à imposer sur tous.

Les sommes portées aux rôles de répartition sont exigibles par 12e, de mois en mois, d'avance et par voie de contrainte. A défaut de paiement d'un terme échu, les redevables dûment mis en demeure, ou en cas de contravention, le ministre des finances, sur le rapport du directeur général des contributions indirectes, est autorisé à prononcer la révocation de l'abonnement, et à faire remettre immédiatement en vigueur le mode ordinaire de perception, sans préjudice des poursuites à exercer à raison des sommes exigibles. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 134.)

Les brasseurs sont solidaires pour le paiement des sommes portées aux rôles. En conséquence, aucun brasseur ne peut s'établir, s'il ne remplace un autre brasseur compris dans la répartition. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 132.)

Pendant toute la durée de l'abonnement, nul brasseur ne peut accroître ses moyens de fabrication, soit en augmentant le nombre et la capacité des chaudières, soit de toute autre manière. (*Même loi, art.* 133.)

Sous ce régime, les brasseurs sont dispensés de faire au bureau de la régie les déclarations de mise de feu exigées par l'article 120 de la loi du 28 avril 1816, mais ils doivent inscrire, sur leur registre coté et paraphé, chaque mise de feu au moment même où elle a lieu. (*Ibid., art.* 135.)

L'abonnement ne peut être consenti que pour une année. En cas de renouvellement, les brasseurs procèdent, au préalable, à la nomination d'un tiers

des membres du syndicat. Les syndics sortant la première et la deuxième année sont désignés par le sort. Ils ne peuvent, dans aucun cas, être réélus qu'après une année au moins d'intervalle. (*Ibid., art.* 136.)

Les bières fabriquées dans Paris et expédiées hors du département de la Seine, et les bières fabriquées dans les autres villes abonnées et expédiées hors de ces villes, sont soumises, à la sortie, au droit général de fabrication, sans restitution du droit perçu par abonnement. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 137; *Arr. C.* 8 *juin* 1830.)

L'abonnement général avec les brasseurs ne répond pas à un besoin réel. Depuis de longues années, aucun traité de la sorte n'a été passé entre ces industriels et la régie.

Il en est de même des *abonnements exceptionnels*, qu'une décision du conseil d'administration des contributions indirectes du 11 décembre 1816 autorise à contracter quand il existe des procédés particuliers de fabrication.

8. Bacs et passages d'eau.

L'amodiation des droits à percevoir sur les bacs doit toujours faire l'objet d'une adjudication publique. Mais si une tentative d'adjudication demeure sans effet, le préfet peut recourir au mode d'abonnement par voie de soumission directe.

Le ministre des finances statue sur les abonnements consentis, après avis de son collègue des travaux publics.

Lorsque la loi du 6 frimaire an VII assura à l'État la propriété de tous les passages de rivières, les bacs dont la régie prit possession furent provisoirement confiés, jusqu'à l'adjudication définitive, à des abonnataires à titre de séquestre.

9. Navigation.

Avant que la loi du 19 février 1880 eût supprimé le droit de navigation sur les rivières et canaux, la régie des contributions indirectes pouvait consentir des abonnements payables par mois, d'avance et par voyage : 1° pour les bateaux qui servaient habituellement au transport des voyageurs et des marchandises d'un port à un autre; 2° pour ceux de petite capacité qui n'allaient pas au delà de 15 kilomètres, soit en amont, soit en aval, du port auquel ils appartenaient. (*L.* 9 *juillet* 1836, *art.* 6.)

Le droit de *navigation intérieure* perçu par abonnement était indépendant de celui que les bateliers pouvaient et peuvent encore avoir à payer à titre d'impôt sur les transports toutes les fois que leurs bateaux font le service de voitures publiques.

II. OCTROIS.

Ils sont de deux sortes, savoir : les abonnements par corporation et les abonnements avec les entrepositaires de combustibles et de matières premières ou autres substances employées dans les établissements industriels, les manufactures de l'Etat, les magasins de la guerre et de la marine, les gares et les ateliers de chemins de fer.

10. Abonnement par corporation.

On désigne ainsi les abonnements que les communes sujettes à octroi sont autorisées à passer avec certaines corporations, telles que les bouchers et les brasseurs, pour le paiement des taxes d'octroi sur les objets que ces industriels livrent à la consommation locale.

Pour que ces abonnements puissent être autorisés, il faut que des difficultés bien réelles s'opposent à la perception à l'effectif; que l'on n'ait aucun motif de croire à un accroissement de consommation; qu'ils soient souscrits par la corporation entière; qu'enfin la perception soit continuée, pour le compte de la commune, sur les introductions faites par toute autre personne que les abonnés.

Les abonnements par corporation doivent être approuvés par le ministre des finances. Ils sont conclus pour une, deux ou trois années, jamais plus. Ils sont payables entre les mains du receveur municipal, par 12e, de mois en mois, et d'avance.

Les membres de la corporation sont solidairement responsables envers la commune les uns pour les autres, et un seul pour le tout, des sommes portées au traité.

Ils nomment un syndic chargé de représenter la corporation près de l'autorité locale, d'opérer les versements, d'en tirer quittance, etc.

Les exercices des préposés de l'octroi sont repris à l'expiration ou après révocation de l'abonnement, ou à défaut de paiement d'un terme échu.

Si l'un des contractants vient à cesser son commerce, la somme pour laquelle il a été porté au rôle est répartie sur les autres abonnés au marc le franc de leur quote-part.

Tout individu qui vient s'établir dans la commune pour exercer le commerce qui a motivé l'abonnement est de droit compris dans la répartition du montant du traité pour le temps qui doit s'écouler jusqu'à son expiration. La somme qu'il paie tourne au profit de la corporation.

11. Abonnement avec les entrepositaires de combustibles et de matières premières, etc.

Aux termes de l'article 8 du décret du 12 février 1870, les combustibles et les matières premières employées dans les établissements industriels et dans les manufactures de l'État sont admis à l'entrepôt à domicile. Les entrepositaires obtiennent complètement décharge des droits d'octroi sur ces objets si ceux-ci sont employés à la fabrication de produits qui ne sont inscrits pour aucune taxe au tarif. Si les produits fabriqués sont imposés au tarif de l'octroi, les entrepositaires paient le droit sur ceux de ces produits qu'ils ne justifient pas avoir fait sortir du lieu sujet.

En dehors de ces conditions, les combustibles et matières consommés pour le chauffage ou tout autre usage domestique des manufacturiers restent passibles de la taxe locale.

De même, dans les magasins de la guerre et de la marine, les approvisionnements en vivres, les charbons de terre, le coke et autres objets destinés à être consommés au dehors du lieu sujet, sont exempts, mais ceux de ces objets qui sont consommés dans le lieu sujet sont imposables.

De même, enfin, sont exempts les combustibles et matières destinés aux services de l'exploitation des chemins de fer, aux travaux des ateliers et à la construction de la voie, et sont imposables les objets tarifés qui sont consommés dans les gares, salles d'attente et bureaux de chemins de fer.

Le paiement des droits d'octroi sur ces divers objets imposables peut s'effectuer au moyen d'abonnements réglés de gré à gré entre le maire et les redevables. (*D.* 12 *février* 1870, *art.* 14.)

Ces abonnements sont conclus pour une année. Ils sont payables par 12e et d'avance.

En vertu du décret du 8 décembre 1882, les dispositions qui précèdent sont applicables à la construction et à l'exploitation des lignes télégraphiques. (*V.* **Entrepôts à domicile.**)

12. Abonnement des communes.

L'article 158 de la loi du 28 avril 1816 autorise la régie des contributions indirectes à gérer les octrois communaux moyennant le paiement d'une redevance par la commune.

Cette redevance ne comprend que les traitements fixes ou éventuels des employés. Les autres dépenses, notamment celles du matériel, continuent à être acquittées par les communes sur les produits bruts de l'octroi, lesquels sont intégralements versés dans la caisse municipale.

Les traités sont soumis à l'approbation du ministre des finances. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 158.)

Ils subsistent de plein droit jusqu'à ce que la commune ou la régie en ait notifié la cessation. Cette notification doit avoir lieu, de part et d'autre, six mois au moins à l'avance.

La somme déterminée par l'abonnement est complètement indépendante de celle que la régie est autorisée à percevoir, en vertu de l'article 91 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, pour la suite des exercices chez les entrepositaires de boissons, les brasseurs et les distillateurs.

Sur 1,527 communes pourvues d'un octroi, 255 sont placées sous le régime de l'abonnement de la régie.

13. Casernement et Lits militaires.

Les communes sujettes à octroi, qui reçoivent garnison, sont tenues de rembourser à l'État les droits d'octroi sur les objets de consommation des troupes qui composent cette garnison et occupent les lits militaires.

Le décompte des sommes dues par les communes est établi d'après une base qui ne peut dépasser 7 fr. par homme et 3 fr. par cheval.

Lorsqu'en raison du taux des tarifs d'octroi cette base paraît trop élevée, ou lorsque certains objets de consommation ne sont pas compris au tarif, ou bien encore lorsque les communes ont eu à fournir des subventions particulièrement élevées au département de la guerre pour la construction des casernes, les municipalités sont admises à convertir en abonnement fixe et d'une fraction constante de l'octroi, le produit de la redevance.

Les éléments qui entrent dans les calculs de l'abonnement sont : 1° le nombre de troupes qui sont présumées devoir former la force de la garnison pendant la durée de l'abonnement ; 2° la quantité des objets consommés par les troupes et le tarif des droits établis sur ces objets.

Une instruction du ministre de l'intérieur du 7 septembre 1836 recommande d'adopter pour tous les abonnements une durée uniforme de 5 ans.

Les concessions d'abonnement font l'objet de décrets rendus sur la proposition du ministre de l'intérieur, après avis des départements de la guerre et des finances.

III. CONTRIBUTIONS DIRECTES.

14. Redevance des mines.

L'article 35 de la loi du 21 avril 1810 a établi en principe « qu'il pourra être fait un *abonnement* pour ceux des propriétaires de mines qui le demanderont ». Cet abonnement ne porte que sur la redevance proportionnelle (*V.* **Mines**) et sa durée ne peut excéder une période de cinq années (*Instr. min.* 3 *août* 1810). Les règles relatives à l'exercice de l'abonnement sont énoncées dans le décret organique du 6 mai 1811, qui spécifie (*art.* 31) que les exploitants de mines, concessionnaires ou non-concessionnaires, désirant jouir de la faveur de l'abonnement, doivent déposer, avant le 15 avril de chaque année, au secrétariat de la préfecture, une soumission appuyée de motifs détaillés et dont il leur est donné reçu. Ces diverses prescriptions sont encore en vigueur aujourd'hui.

Les soumissions, sous le régime du décret précité, étaient acceptées, modifiées ou rejetées par le comité d'évaluation, et les abonnements étaient approuvés, suivant leur chiffre, soit par le préfet, soit par le ministre de l'intérieur, dans les attributions duquel rentrait alors le service des mines, soit enfin par décret rendu en Conseil d'État. L'administration avait donc liberté entière pour discuter ou rejeter les demandes dont il s'agit.

Ces dernières dispositions ont été l'objet de modifications successives. Pour favoriser l'extension des abonnements, en leur donnant une base fixe et uniforme, un premier décret du 30 juin 1860 a décidé (*art.* 1[er]) qu' « à dater de 1861, l'abonnement à la redevance proportionnelle des mines sera réglé pour les exploitants qui le demanderont, en prenant pour base le produit net moyen des deux années antérieures. » Mais ce décret a donné lieu, dans son application, à de nombreuses difficultés et à des divergences d'interprétation telles (*V. à ce sujet Arr. C. d'État* 7 *août* 1863, mines de l'Argentière [Hautes-Alpes] ; 28 *août* 1865, forges de Châtillon et de Commentry [Allier]), qu'un nouveau décret, en date du 27 juin 1866, a spécifié qu'à l'avenir l'abonnement serait calculé non plus sur deux années, comme sous le régime du décret de 1860, mais sur les cinq années antérieures et que le taux d'abonnement serait réglé sur la moyenne de celle de ces cinq années ayant donné un produit net. Enfin, l'abonnement ne pouvait plus être refusé par l'administration que pour fraude manifeste et au cas où il était constaté que l'exploitation avait été dirigée en vue d'altérer la sincérité des bases de l'abonnement. Le refus des soumissions ne pouvait d'ailleurs être prononcé que par décision ministérielle rendue sur l'avis du conseil général des mines et des sections réunies des travaux publics et des finances du Conseil d'État.

L'application des dispositions qui précèdent ne tarda pas à porter au Trésor un préjudice des plus graves. Il suffira de faire remarquer à ce sujet que l'abonnement était souvent demandé à l'expiration d'une période de travaux préparatoires dont la dépense avait atténué dans une large mesure le revenu net et au moment où les exploitants commençaient à recueillir le fruit de leurs sacrifices.

Pour mettre un terme à ces abus, un décret du 11 février 1874, portant règlement d'administration publique, a remis en vigueur le système du décret de 1811, en ce qui concerne les abonnements. Ils sont aujourd'hui approuvés (*art.* 2 *du nouveau décret*) par le préfet, sur l'avis de l'ingénieur des mines, du directeur des contributions directes et du comité d'évaluation, quand le taux d'abonnement est inférieur à 1,000 fr. En cas de désaccord entre le comité et l'ingénieur des mines ou le directeur des contributions directes, le litige est porté devant le ministre des travaux publics, qui statue après s'être concerté avec le ministre des finances.

Au-dessus de 1,000 fr. et jusqu'à 3,000 fr., les abonnements sont soumis à l'approbation du ministre des travaux publics, qui se concerte au préalable avec son collègue des finances.

Enfin, les abonnements supérieurs à 3,000 fr. et ceux pour lesquels un accord n'a pu s'établir entre les deux ministres compétents sont approuvés par décret rendu en Conseil d'État.

L'article 2 du décret du 11 février 1874 restitue à l'administration, pour le refus des abonnements préjudiciables au Trésor, la liberté d'action restreinte par le décret du 27 juin 1866 ; mais, pour assurer aux intéressés de légitimes garanties, le nouveau décret reproduit la disposition précitée du décret de 1866 portant que le refus d'une soumission d'abonnement ne peut être prononcé que par décision ministérielle et sur l'avis du conseil général des mines et des sections des travaux publics et des finances du Conseil d'État.

La question s'est élevée de savoir si une demande d'abonnement présentée sous l'empire de la législation antérieure au décret du 11 février 1874, et sur laquelle il n'avait pas encore été statué au moment où a été rendu ce décret, devait ou non être soumise aux règles nouvellement tracées. Cette question intéressante, en ce sens qu'elle touche au principe même de la rétroactivité des lois, a été résolue dans le sens de l'affirmative par un arrêt du Conseil d'État du 2 juin 1876 (Société de Commentry et Fourchambault [Allier]); cet arrêt décide que les décrets de 1811, 1860, 1866 et 1874 qui ont « successivement déterminé les règles à suivre pour l'admission des soumissions d'abonnement n'ont établi que des règles de procédure et d'instruction » et que, dès lors, une demande d'abonnement pendante au moment de la promulgation du décret de 1874, doit être soumise aux dispositions de ce décret.

15. Chemins vicinaux.

L'article 13 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux dispose que « toutes les fois qu'un chemin vicinal, entretenu à l'état de viabilité par une commune, sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute entreprise industrielle.......... il pourra y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires..... des subventions spéciales ». (*V.* **Chemins vicinaux**.)

Une disposition semblable existait déjà dans la loi du 24 juillet 1824 : la loi de 1836 ajoute (*art.* 13 *précité*, § 5) que ces subventions, réglées annuellement, « pourront aussi être déterminées *par abonnement* ». En réalité, et comme la remarque en a été faite au cours de la discussion de la loi, beaucoup de propriétaires et d'industriels étaient dans l'usage, depuis la loi de 1824, de se libérer par abonnement des subventions de l'espèce (*V. à ce sujet l'arrêt du Conseil d'État du* 14 *fév.* 1839, dame de Feuchères [Seine-et-Oise]) ; mais il a paru nécessaire d'inscrire dans la loi une disposition qui présente l'avantage de prévenir des contestations se reproduisant chaque année et de permettre en même temps aux communes de connaître à l'avance une partie des ressources dont elles peuvent disposer.

D'après les articles 122 et suivants du projet de règlement général sur les chemins vicinaux (*V. Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, année 1854, page 297), les conventions d'abonnement sont signées par les parties, puis soumises par le maire au conseil municipal et transmises ensuite à la préfecture par l'intermédiaire du sous-préfet. L'abonnement est réglé pour une période déterminée ; mais il ne continue à être valable qu'autant que l'exploitation ne change pas de nature. Le montant est arrêté « à une somme fixe payable chaque année en nature ou en argent » (*art.* 115 *de l'Instr. gén. sur le service des chemins vicinaux du* 6 *décembre* 1870); l'exécution des engagements souscrits est poursuivie comme en matière de contributions directes.

Réglées autrefois par le préfet en conseil de préfecture (*L.* 21 *mai* 1836, *art.* 14, § 5), les subventions par voie d'abonnement sont aujourd'hui soumises à l'approbation de la commission départementale (*L.* 10 *août* 1871 *sur les conseils généraux, art.* 86, § 3). Les décisions de la commission départementale sont susceptibles d'être attaquées par deux voies différentes :

1° Elles peuvent être l'objet d'un appel devant le conseil général qui statue définitivement (*art.* 88 *de la loi précitée*) ;

2° Elles peuvent être déférées au Conseil d'État pour excès de pouvoir ou violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

Le recours, qui est suspensif et sans frais, doit être introduit dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision attaquée.

Le Conseil d'État a jugé qu'il n'appartenait pas au conseil de préfecture d'élever le chiffre d'une subvention régulièrement fixée par abonnement. (*V. les arrêts du* 3 *août* 1850, le ministre des finances pour l'administration des forêts [Oise], *et du* 31 *mai* 1851, Compagnies de Decazeville et d'Aubin [Aveyron].)

16. Chemins ruraux.

Par son article 11, la loi du 20 août 1881 relative au Code rural (*Chemins ruraux*) donne aux communes et, à leur défaut, aux syndicats institués par les articles 19 et suivants (*Sect. II de la loi*) le droit d'imposer des subventions spéciales pour réparer les dégradations extraordinaires que les exploitations de mines, carrières, forêts, etc., causent aux chemins ruraux *reconnus* (*V.* **Chemins ruraux**). Le même article dispose que les subventions dont il s'agit pourront être réglées *par voie d'abonnement*. Le montant en est fixé à l'amiable par le maire, avec l'autorisation du conseil municipal, ou par le syndicat, quand les chemins ruraux reconnus sont entretenus à l'état de viabilité par une association syndicale. Dans tous les cas, les abonnements doivent être soumis à l'approbation de la commission départementale, dont les décisions peuvent être frappées d'appel, comme il a été dit ci-dessus en ce qui concerne les chemins vicinaux.

IV. TIMBRE.

Le droit de timbre auquel certains titres sont assujettis peut être payé par voie d'abonnement ; ce mode de libération est même quelquefois obligatoire.

Les titres auxquels l'abonnement est applicable sont les suivants :

1° Actions et obligations françaises ;

2° Actions et obligations étrangères ;

3° Billets de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie ;

4° Obligations du Crédit foncier ;

5° Contrats d'assurances et avenants.

17. Actions et obligations françaises.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 5 juin 1850, les titres ou certificats d'actions dans les sociétés sont assujettis à un droit de timbre calculé sur leur valeur nominale, quand même ils ne seraient pas libérés. Le droit est de 0 fr. 50 p. 100, si la durée de la société n'excède pas 10 ans, et de 1 p. 100 si cette durée dépasse 10 années.

L'article 27 de cette loi atteint les obligations négociables, émises par les sociétés, communes, départements et établissements publics; il les frappe d'un droit de timbre de 1 p. 100 du montant des titres.

Ces droits sont sujets au double décime.

Le paiement immédiat de ces impôts pouvant grever d'une charge trop lourde les sociétés et personnes civiles susdésignées, la même loi (*art.* 22 *et* 31) leur permet de s'affranchir de cette obligation en contractant avec l'État *un abonnement* pour toute la durée de la société, s'il s'agit d'actions, et pour toute la durée des titres, s'il s'agit d'obligations. En vertu de l'abonnement, les droits précités sont convertis en une taxe annuelle, fixée à 0 fr. 06 p. 100 des mêmes valeurs, double décime compris. Le paiement de cette taxe se fait par trimestre, au bureau de l'enregistrement du lieu où se trouve le siège de la société ou de l'administration. Les titres qui profitent ainsi de l'abonnement sont frappés, au chef-lieu du département, d'un timbre spécial qui porte la légende : *action-abonnement* ou *obligation-abonnement*. (*D.* 27 *juillet* 1850.)

Sont dispensées du droit de timbre dû, *à raison de leurs actions*, les sociétés et compagnies abonnées qui, depuis leur abonnement, se sont mises ou ont été mises en liquidation. Celles qui, postérieurement à leur abonnement, n'ont payé dans les deux dernières années ni dividendes ni intérêts, sont aussi dispensées du droit, tant qu'il n'y a pas de répartitions de dividende ou de paiements d'intérêts (*L.* 5 *juin* 1850, *art.* 24). Le droit qui a été payé pendant ces deux dernières années, dites *années d'épreuve*, n'est pas restituable; il demeure acquis au Trésor.

L'immunité dont il s'agit n'est applicable qu'aux *actions;* quant aux obligations, elles restent soumises à la taxe, malgré l'improductivité, l'état de faillite ou de liquidation. (*Cass., Ch. réun.,* 27 *décembre* 1877.)

L'abonnement est irrévocable et ne comporte d'autres dispenses, en ce qui concerne les actions, que celles dont il vient d'être question; si donc la société abonnée réduit son capital, le droit n'en doit pas moins continuer à être perçu, pendant toute la durée de la société, sur l'intégralité du capital pour lequel l'abonnement a été souscrit. (*Cass.* 11 *novembre* 1879 *et* 14 *mars* 1881.)

18. Actions et obligations étrangères.

Les actions et les obligations des sociétés étrangères et les obligations des villes, provinces, corporations et établissements publics étrangers sont assujetties au timbre dès qu'elles font leur apparition sur le marché français, ou lorsqu'elles sont énoncées dans un acte ou écrit autre qu'un inventaire. (*L.* 23 *juin* 1857, *art.* 9; 30 *mars* 1873, *art.* 1 *et* 2, *et* 29 *juin* 1872, *art.* 4.)

Lorsque les titres dont il s'agit sont cotés, négociés, exposés en vente ou émis en France, on leur applique le même tarif qu'aux sociétés françaises qui ont souscrit un abonnement : les sociétés et établissements étrangers qui viennent d'être désignés sont donc obligatoirement abonnés avec le Trésor français. Le droit de 0 fr. 06 p. 100, décimes compris, est perçu d'après le nombre des titres qui existent en France, tel qu'il est déterminé par le ministre des finances sur l'avis d'une commission. A défaut de paiement de la taxe, les titres sont rayés de la cote. Comme il est impossible de représenter ces titres au receveur pour les frapper de l'empreinte du timbre, un avis inséré au *Journal officiel* tient lieu de cette formalité. (*D.* 17 *juillet* 1857, *art.* 10 *et* 11.) [*V.* **Cote.**]

Préalablement à toute négociation, émission ou mise en vente de leurs titres, les sociétés, villes et établissements publics étrangers doivent faire agréer par le ministre des finances un représentant responsable, en ce qui concerne l'exécution des diverses obligations qui leur incombent; ce représentant est débiteur direct et personnel envers le Trésor des diverses taxes exigibles. (*Même déc., art.* 10.)

Les dispenses des droits accordées aux sociétés françaises par l'article 24 de la loi du 5 juin 1850 (*V. nº précédent*) ont été appliquées aux sociétés étrangères, aux termes d'un décret du 28 mars 1868.

19. Billets de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie.

Jusqu'en 1878 et conformément à l'article 9 de la loi du 30 juillet 1840, les billets de la Banque de France ont été assujettis indistinctement au même droit de timbre proportionnel que les effets de commerce ordinaires. En principe, le droit de timbre est dû au Trésor toutes les fois qu'un billet, ancien ou nouveau, est mis en circulation par la Banque; mais comme il eût été difficile de constater le montant exact des émissions, la loi précitée a dû déterminer, pour le paiement de l'impôt, une espèce de forfait, appelé assez improprement *abonnement*, qui consiste dans une perception annuelle établie sur la moyenne des billets au porteur ou à ordre qui ont été en circulation pendant le cours de l'année.

Le même mode de perception a été appliqué à la Banque de l'Algérie par l'article 14 de la loi du 4 août 1851.

Mais la Banque de France ayant demandé, en 1878, que le tarif ordinaire ne fût pas appliqué à ceux d'entre ses billets qui sont émis par elle en représentation de dépôts de numéraire, opération qui ne lui procure aucun profit, l'État qui désirait obtenir de son côté une augmentation d'avances, a proposé aux Chambres de faire droit à cette demande.

La convention intervenue entre les deux parties a été approuvée par la loi du 13 juin 1878. Aux termes de l'article 2 de cette loi, le tarif des effets de commerce, qui a été ramené depuis lors à 0 fr. 50 p. 1,000 (*L.* 22 *décembre* 1878), ne doit plus porter que sur la quotité moyenne des billets au porteur ou à ordre, en circulation pendant le cours de l'année, qui correspond aux opérations productives et commerciales, telles que l'escompte, le prêt ou les avances. La quotité des billets au porteur ou à ordre formant le complément de la circulation moyenne devient passible d'un droit de timbre de 0 fr. 20 p. 1,000 fr.

Un arrêté rendu par le ministre des finances, le 24 juin 1878, en conformité de l'article 2 de la nouvelle loi, détermine le mode de calcul à suivre pour établir, d'après ces bases, le chiffre de la cir-

culation passible annuellement des droits de timbre de 0 fr. 50 p. 1,000 ou de 0 fr. 20 p. 1,000. (*Journ. Enr.*, n° 20,860.)

20. Obligations du Crédit foncier.

Pour la perception du droit de timbre, l'article 29 de la loi du 8 juillet 1852 a assimilé les obligations et lettres de gage du Crédit foncier aux effets de commerce ordinaires et les a assujetties, en conséquence, au tarif de 0 fr. 50 p. 1,000. « Bien que cette assimilation soit très contestable, porte une instruction de l'enregistrement (n° 2,445), elle n'en est pas moins devenue légale au point de vue de l'impôt. » Le même article dispose que le droit qui précède pourra être perçu par voie d'abonnement annuel, à raison de 0 fr. 02 p. 1,000 fr. du total des obligations et lettres de gage en circulation.

Le droit de 2 centimes a été porté à 5 centimes par l'article 1er de la loi du 30 mars 1872.

Ces droits ne sont pas sujets aux décimes.

21. Contrats, polices d'assurances et avenants.

Le droit de timbre auquel ces actes sont assujettis peut, dans la plupart des cas, être payé par voie d'abonnement annuel, conformément à l'article 37 de la loi du 5 juin 1850 et la loi du 9 mai 1860. Tous les renseignements concernant l'impôt du timbre sur les polices et avenants et le mode de libération se trouvent au mot *Assurance*.

ABONNEMENT AUX JOURNAUX PAR L'INTERMÉDIAIRE DU SERVICE DES POSTES.

1. Service intérieur.

L'administration des postes a été autorisée par la loi du 7 avril 1879 (*art.* 9) à recevoir les abonnements aux journaux, revues et recueils périodiques publiés en France et en Algérie. Un décret du 5 mai suivant a déterminé les conditions dans lesquelles devait s'effectuer le nouveau service à dater du 1er juin de la même année.

Le droit de commission à percevoir par l'administration, d'abord fixé à 3 p. 100 du prix de chaque abonnement par la loi du 7 avril 1879, a été réduit par la loi du 17 juillet 1880 (*art.* 5) à 1 p. 100, plus un droit fixe de 10 centimes par abonnement. Ce droit est préalablement déduit du prix de l'abonnement pour les journaux dont les éditeurs ont déclaré prendre ce prélèvement à leur charge ; la liste de ces journaux est tenue à la disposition du public dans tous les bureaux de poste. Pour les autres publications, le droit de commission est acquitté par le déposant en sus du prix de l'abonnement indiqué par lui, sous sa responsabilité.

Le montant de l'abonnement est converti en un mandat que le receveur des postes adresse directement à l'éditeur du journal.

Les abonnements aux journaux et recueils périodiques publiés en France, en Algérie et en Tunisie sont reçus : 1° dans tous les bureaux de poste de France, d'Algérie et de Tunisie ; 2° par les agents de l'administration embarqués sur les paquebots-poste ; 3° dans tous les bureaux *de recette* français et dans un certain nombre de bureaux *de distribution* français établis dans le Levant.

2. Service international.

En vertu d'arrangements internationaux, les habitants de la France, de l'Algérie et de la Tunisie peuvent s'abonner, par l'intermédiaire de tous les bureaux de poste *de recette* aux journaux et recueils périodiques publiés dans les pays indiqués ci-après : Belgique, Danemark, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède et Suisse. Les habitants de ces pays peuvent, par réciprocité, s'abonner, en s'adressant à leurs bureaux de poste, aux journaux et recueils périodiques publiés en France, en Algérie et en Tunisie.

Le droit de commission à percevoir en France pour les abonnements aux journaux étrangers est de 3 p. 100 du prix de chaque abonnement ; il ne peut, dans aucun cas, être inférieur à 50 centimes par abonnement pour la Suisse et à 25 centimes pour les autres pays étrangers. Le produit de ce droit est partagé par moitié entre l'administration française et les administrations étrangères.

ABORD (**Droit d'**). — Ancien droit qui fut établi après la suppression des offices de jurés vendeurs de poissons sur les produits de la pêche ; n'existe plus depuis la Révolution.

ABRI (**Droits d'**). *V.* **Marchés.**

ABSENT. — Les biens des personnes dont l'absence est déclarée ou présumée sont, à défaut d'héritiers connus, considérés comme dépendants d'une succession vacante et comme tels remis entre les mains de l'administration des domaines, qui en perçoit les fruits, jusqu'au moment où l'absence étant devenue définitive, l'État se trouve envoyé en possession.

La gestion de ces biens, leur restitution et leur attribution à l'État sont soumises à des règles de droit très délicates, qui trouveront leur place au mot *Succession vacante*.

L'*absence* des redevables envers le Trésor public est constatée par des procès-verbaux de perquisition ou de carence dressés par les huissiers, ou par des certificats délivrés sous leur responsabilité par les maires de la résidence des redevables. Ces certificats doivent être visés par les préfets ou par les sous-préfets. (*Arr. 6 mess. an X.*) [*V.* **Déshérence, Succession vacante.**]

ABSINTHE. — Au point de vue de l'impôt, l'absinthe est actuellement complètement assimilée aux alcools et autres liquides spiritueux, assujettis au droit général de consommation qui frappe cette catégorie de liquides proportionnellement au degré alcoolique.

Cette assimilation n'a cependant pas toujours existé, et quoique les droits sur les alcools aient été surélevés considérablement et portés de 37 fr. 50 c. par hectolitre, tarif de 1830, à 156 fr. 25 c., tarif actuel, le législateur a cru néanmoins devoir un moment, pour des raisons de morale et d'hygiène, frapper l'absinthe de surtaxes spéciales, qui devaient avoir pour résultat, croyait-on, de restreindre la consommation d'un produit dont l'influence pernicieuse avait été si souvent signalée par le corps médical.

La loi du 1er septembre 1871 imposa l'absinthe, non plus en raison de son degré alcoolique, mais d'après son volume total, quelle que fût sa force. Cette surtaxe déjà considérable fut augmentée encore par la loi du 26 mars 1872, qui imposa à l'absinthe le tarif propre aux liqueurs, 218 fr. 75 c., afin d'arrêter, disait l'exposé des motifs du projet de loi, la progression des cas de folie alcoolique constatée dans les nombreux rapports adressés au ministre

de l'intérieur par les médecins des hôpitaux et des asiles d'aliénés. Au cours de la discussion de la loi, M. Théophile Roussel ne craignit pas d'appeler cette pernicieuse liqueur le pire des poisons.

Enfin, la fabrication de l'essence d'absinthe, produit des plus dangereux qui servait à la confection des absinthes livrées à bas prix au commerce, fut formellement interdite aux distillateurs et la vente en fut réservée exclusivement aux pharmaciens.

Malgré cette législation draconienne, les résultats qu'avait espérés le législateur de 1872 furent loin de se réaliser, la consommation de l'absinthe proprement dite fut, il est vrai, diminuée, mais les falsifications augmentèrent dans une proportion au moins égale, sinon supérieure.

D'autres produits ayant l'apparence de l'absinthe, sans être soumis aux mêmes droits et non moins nuisibles à la santé publique, furent fabriqués et vendus comme tels aux consommateurs.

Les dispositions rigoureuses de la loi du 26 mars n'avaient servi qu'à provoquer la fraude au détriment du Trésor et de la santé publique.

La loi du 19 juillet 1880 remit les choses en l'état où elles étaient antérieurement à 1871, en assujettissant l'absinthe proportionnellement à son degré alcoolique et en supprimant d'ailleurs toute surtaxe sur l'absinthe comme sur les liqueurs.

Le droit est actuellement de 156 fr. 25 c. pour les absinthes en cercles, il est de 218 fr. 75 c. pour les absinthes en bouteilles. A Paris, la taxe de remplacement, comprenant les droits de consommation et d'entrée, s'élève à 186 fr. 25 c. pour les absinthes en cercles et à 248 fr. 75 c. pour celles introduites en bouteilles. En dehors de ces taxes, il conviendra d'ajouter les droits d'octroi établis et perçus au profit de la ville de Paris.

Pendant la période où ce droit était spécialisé, les quantités consommées s'élevaient annuellement à 15,000 hectolitres, pour un produit de 3,200,000 fr. La double surcharge dont ces quantités étaient grevées (importation au volume et tarif spécial des liqueurs) représentait environ 1,500,000 fr.

ACADÉMIES. — D'après le *Dictionnaire de l'Académie* ou celui de *Littré,* « compagnie de personnes qui se réunissent pour s'occuper de belles-lettres, de sciences ou de beaux-arts », ou plus simplement « compagnie de gens de lettres, de savants ou d'artistes ». Se dit quelquefois absolument de l'Académie française, regardée comme celle par excellence. S'étend néanmoins à plusieurs autres, telles que l'Académie de médecine, celle de musique (l'Opéra), et désigne les divisions universitaires administrées par un recteur. A joindre la définition de Voltaire : « Les Académies sont aux Universités ce que l'âge mûr est à l'enfance, ce que l'art de bien parler est à la grammaire, et ce que la politesse est aux premières notions de la civilité. » (*Dictionn. philosophique.*)

En 1789, une vingtaine de compagnies de province portaient, comme celles de Paris, le titre d'Académie ou Société royale ; mais c'étaient plutôt des sociétés libres, et surtout privées des avantages attribués ou réservés aux académiciens qui résumaient, dans la capitale de la France, la marche et le progrès des lettres, des sciences et des arts.

A Paris, patronnées, patentées ou pensionnées par le roi, siégeaient six grandes Académies royales :

L'Académie française, fondée en 1635 ; l'Académie des inscriptions et belles-lettres, établie en 1663 ; l'Académie des sciences, établie en 1666 ; l'Académie de peinture et sculpture, établie en 1648 ; l'Académie d'architecture, établie en 1671 ; l'Académie de chirurgie, établie en 1731.

Les cinq premières avaient le roi pour protecteur.

De ces six Académies, supprimées avec toutes les autres par la loi du 8 août 1793, qui rayait du même coup « toutes les Académies et sociétés littéraires patentées ou dotées par la nation », les cinq premières ont été reconstituées deux ans après par la loi du 22 août 1795 (5 *fructidor an III*), sous le nom d'Institut national. La sixième a reparu en 1820, sous le titre d'Académie royale de médecine, qui remplaça à la fois l'Académie royale de chirurgie et la Société de médecine de Paris.

Les Académies royales, installées au Louvre, où se tenaient leurs séances et où logeaient beaucoup de leurs membres, relevaient du secrétaire d'État dirigeant la maison du roi. C'est dans les papiers concernant cette administration, et en partie conservés aux archives nationales, qu'on pourrait retrouver quelques traces, mais fort incomplètes, des dépenses occasionnées par ce chapitre aux XVIIe et XVIIIe siècles.

Dans les *Recherches* de Forbonnais, aussi bien que dans les budgets recueillis et publiés de 1721 à 1789, rien d'inégal comme ce chapitre, qui se trouve le plus souvent englobé dans d'autres, et où rien ne prouve que les « pensionnaires » du roi aient toujours bien régulièrement touché leur « pension ».

Quand l'article « Académie » figure seul dans ces « Comptes de dépenses », il ne dépasse jamais 100,000 livres, ce qui réduit à une assez maigre somme les traitements ou indemnités de chacun des membres.

Dans les moments de crise, l'abbé Terray et de Calonne font sensiblement peser les réductions sur ce chapitre.

En 1795, la loi qui créait l'Institut a fixé à 1,500 fr. l'indemnité des membres de toutes les classes ; c'est celle qui est encore en vigueur. Pour les cinq académies actuelles, voir *Institut.*

Académie de médecine. — Créée par l'ordonnance du 20 décembre 1820, organisée définitivement par celles des 25 octobre 1829 et 20 janvier 1835, réglée par divers arrêtés, dont le dernier est de mai 1882, elle a remplacé l'ancienne Académie royale de chirurgie et la Société de médecine de Paris. Elle est instituée spécialement pour répondre aux demandes du Gouvernement sur tout ce qui intéresse la santé publique, les épidémies, les épizooties, la vaccine, les remèdes nouveaux et secrets, les eaux naturelles et factices. Elle comprend :

Des membres titulaires, au nombre de 100, distribués en 11 sections ; des associés libres, au nombre de 50 ; des correspondants nationaux (100) et 50 correspondants étrangers, soit 150 membres titulaires et 150 correspondants.

Le bureau comprend, outre le président et le vice-président, un secrétaire annuel qui remplace, en cas d'empêchement, le secrétaire perpétuel. Les séances, devenues publiques, ont lieu tous les mardis à 3 heures ; la séance solennelle annuelle, le 1er mardi de mai.

Le règlement de l'Académie, en 90 articles, concerne les classes, les assemblées et séances, les élections, l'administration, les vaccinations gratuites, les publications.

Dans l'ordre administratif ou dans les actes et documents officiels, l'Académie de médecine vient immédiatement après l'Institut. Les académiciens n'ont d'autre indemnité que les jetons de présence affectés aux membres seuls pour les séances hebdomadaires ou les commissions dont ils peuvent faire partie. Ces commissions, temporaires ou permanentes, se partagent les travaux assez multiples de l'Académie, et jugent les prix proposés chaque année, grâce à divers legs ou donations, maintenant au nombre de 20. En voici la liste :

Date.	Fondateur.	A légué :	
—	—	—	
1826	Dr Moreau de la Sarthe	Ses livres.	
1833	Baron Portal	12,000 fr.	
1837	Mme Bernard de Civrieux . . .	1,000	(annuel).
1838	Lebascle, marquis d'Argenteuil	36,000	
1840	Itard	1,000	(annuel).
1845	Comtesse de Châteauvillard. .	100,000	
1846	Baron Barbier.	9,000	(annuel).
1847	Dr Lefevre	20,000	(prix biennal).
1848	Dr Capuron	1,000	(annuel).
1853	Dr Orfila	2,000	(biennal).
1856	Dr Amussat	500	(annuel).
1863	Godard	1,000	(annuel).
1866	Dr Rufz de Lavison	2,000	(prix unique).
1868	Marquis d'Ourches	25,000	(pour 2 prix).
»	Dr Saint-Lager.	1,500	
1872	Dr Falret	10,000	
»	Dr Desportes	2,000	
»	Dr Huguier	2,000	
»	Mme H. Buignet	1,500	(annuel).
»	A. Monbinne	1,500	(annuel).

L'État qui, au début, s'inscrivait pour 2,000 et 2,500 fr., ne figure plus aujourd'hui que pour un prix de 1,000 fr.

Le budget de l'Académie de médecine, qui ne fut d'abord que d'une vingtaine de mille francs (22,183 fr. en 1824), était doublé dès 1827 (40,739 fr.). Il a encore doublé depuis et figure actuellement au chapitre XI du budget de l'instruction publique pour 75,500 fr.

Académie de France à Rome. — Fondée par Louis XIV à l'instigation de Colbert en 1666. « Non seulement, dit Voltaire, Colbert donna à l'Académie de peinture la forme qu'elle a aujourd'hui, mais il engagea Louis XIV à en établir une à Rome. On acheta dans cette métropole un palais où loge le directeur. On y envoie les élèves qui ont remporté des prix à l'Académie de Paris; ils y sont conduits et entretenus aux frais du roi. Ils y dessinent les antiques; ils y étudient Raphaël et Michel-Ange. C'est un noble hommage que rendit à Rome ancienne et nouvelle le désir de l'imiter; on n'a pas même cessé de rendre cet hommage depuis que les innombrables collections de tableaux d'Italie amassées par le roi et le duc d'Orléans, et les chefs-d'œuvre de sculpture que la France a produits nous ont mis en état de ne point chercher ailleurs des maîtres. » (*Siècle de Louis XIV*.)

Une fois fondée, cette École de Rome fut l'objet d'une constante sollicitude.

En 1676, l'édit qui crée quelques écoles académiques en plusieurs villes, mentionne « l'Académie que Sa Majesté a bien voulu entretenir dans la ville de Rome », et la même année un autre édit « porte l'union de l'Académie de peinture et sculpture de l'Académie de France à l'Académie de Rome ».

En 1795, la loi sur l'organisation de l'instruction publique lui consacre 3 articles:

« Art. 5. — Le Palais national à Rome, destiné jusqu'ici à des élèves français de peinture, sculpture et architecture, conserve cette destination.

« Art. 6. — Cet établissement sera dirigé par un peintre français ayant séjourné en Italie, lequel sera nommé par le Directoire exécutif pour 6 ans.

« Art. 7. — Les artistes français désignés à cet effet par l'Institut et nommés par le Directoire exécutif seront envoyés à Rome. Ils y résideront 5 ans dans le Palais national, où ils seront logés et nourris aux frais de la République comme par le passé; ils seront indemnisés de leurs frais de voyage. »

Si donc une institution peut être regardée comme nationale et protégée par tous les régimes, c'est celle de l'Académie de France à Rome, ou École française, qui reçoit depuis plus de deux siècles les grands prix de l'École des beaux-arts, et nous les renvoie fortifiés par un séjour de cinq années dans la patrie des arts.

L'Académie, installée depuis 1801 dans la villa Médici, loge les pensionnaires qui sont annuellement dirigés sur Rome, à la suite des « Concours aux grands prix » décernés par l'Académie des beaux-arts.

Aux trois prix primitifs et de fondation : Peinture, Sculpture, Architecture, ont été ajoutés, en 1804, celui de Gravure en taille-douce, en 1816 celui de Paysage historique. Un sixième lauréat, le prix de Musique, jouit du séjour à la villa Médici.

Le règlement de l'Académie des beaux-arts (*V.* **Institut**) définit toutes les conditions des concours. Un règlement spécial (de 1873), en 54 articles, spécifie les attributions du directeur, le traitement des pensionnaires, leurs travaux, leurs envois, les règles d'ordre. Il est en ce moment (avril 1883) l'objet de quelques remaniements relatifs aux voyages et aux déplacements.

Le budget de l'Académie de France à Rome figure dans celui de l'instruction publique (chapitre V de la section des beaux-arts), pour une somme de 152,200 fr.

La pension des élèves est de 167 fr. par mois en temps ordinaire, de 267 au moment de leurs voyages.

C'est avec l'Institut, et non pas avec l'administration que le directeur correspond pour tout ce qui touche aux travaux des pensionnaires et pour tout ce qui intéresse l'art et les études. Le ministère n'est consulté que lorsqu'il s'agit d'une question purement administrative.

Edmond Renaudin.

Académie de musique. — Titre officiel originairement et souvent encore donné à l'Opéra. (*V.* **Théâtres.**)

Académies et Facultés. *V.* **Université.**

ACCAPAREMENT. — Un décret du 28 juillet 1793 a rangé l'accaparement au nombre des crimes capitaux et prononcé la peine de mort contre ceux qui dérobent à la circulation des marchandises ou denrées enfermées dans un lieu quelconque, sans les mettre en vente publiquement et journellement, et qui font ou laissent périr volontairement les denrées et les marchandises de première nécessité. Malgré les termes de l'article 13 de ce décret, dans lequel il était dit qu'un décret ultérieur annoncerait l'époque à laquelle cesserait cette législation spéciale, aucune disposition législative n'est intervenue, en sorte que l'accaparement serait encore

aujourd'hui un crime capital si une note semi-officielle publiée dans le *Moniteur* du 17 novembre 1863, n'avait reconnu implicitement que le décret du 28 juillet 1793 pouvait être considéré comme tombé en désuétude.

Il peut cependant être utile de faire remarquer que sans faire revivre les termes mêmes de ce décret, le gouvernement de la Défense nationale avait essayé, pendant le siège de Paris, de frapper de pénalités les possesseurs de grains et de farines qui n'en auraient pas fait la déclaration dans le délai voulu. Une prime fut même accordée aux dénonciateurs, mais ces mesures qui n'étaient plus de notre époque, soulevèrent tant de récriminations que le décret du 19 janvier 1871 fut rapporté le surlendemain.

ACCEPTATION DE DONS ET LEGS. *V.* **Dons et legs.**

ACCISE ou EXCISE. — L'accise est un impôt correspondant, à l'étranger, à nos contributions indirectes, qui frappe, d'une part, sous la double forme de taxe de consommation et de droit de licence, la production, la fabrication et la vente des spiritueux indigènes, de la drèche, du houblon, et, d'autre part, sous la forme unique de droit de licence, l'exercice de certaines professions et de diverses industries, notamment celles relatives aux boissons de toute nature.

Les plus importantes de ces taxes sont celles qui atteignent les spiritueux indigènes; viennent ensuite les droits sur le malt ou drèche servant à la fabrication de la bière et les droits sur le houblon.

L'accise se compose également des taxes sur le transport des voyageurs par voie de fer et par voie de terre, sur les voitures de place, sur les chevaux de poste et sur les chevaux de luxe. Les droits de licence sont à quotité variable et en relation avec l'importance présumée des professions ou des industries auxquelles ils s'appliquent.

Cet impôt existe en Angleterre sous le nom d'excise, et sert à désigner une taxe imposée sur certains objets ou produits manufacturés mis en vente à l'intérieur du royaume.

Ces droits, qui donnent à peu près le tiers du revenu de la Grande-Bretagne, y ont été introduits par le Long-Parlement.

Ils atteignent les spiritueux, la bière, le cidre, le vin, le savon, le thé, le sucre, etc.

ACCROISSEMENT. — Dans le langage juridique, l'accroissement est le droit de prendre dans une succession ou dans un legs une part à laquelle on est appelé, mais qu'on n'aurait pas eue si tous les cointéressés étaient venus recueillir.

On voit par cette définition que l'accroissement se produit dans l'hérédité *ab intestat* comme dans l'hérédité testamentaire.

Dans le premier cas, il est régi par l'article 786, C. civ.; dans le second, par les articles 1044 et 1045 du même code.

Nous traitons exclusivement ici l'accroissement dans les successions testamentaires : c'est au mot *Succession* qu'on trouvera exposées les règles qui gouvernent l'accroissement en matière de succession naturelle.

Le fondement du droit d'accroissement dans les successions *testamentaires* est la vocation solidaire de chacun des légataires à la *totalité* de la chose léguée, de sorte que si chacun n'en profite pas seul et intégralement dès à présent, c'est par ce motif qu'il rencontre en concours avec lui d'autres légataires appelés à la recueillir comme lui et au même titre que lui.

En thèse générale, la caducité du legs profite soit aux héritiers naturels, soit aux légataires universels (*C. civ.*, 786); telle est la règle.

Mais ce principe, qui consacre le retour du legs caduc à la succession, fléchit et se modifie si le testateur a exprimé la volonté d'y déroger et s'il a ordonné que le bénéfice de la caducité tournerait non pas à l'avantage de ses héritiers légitimes ou de son successeur universel, mais au profit des colégataires particuliers.

C'est ce droit exceptionnel fondé sur la volonté du défunt, qu'on appelle en jurisprudence le droit *d'accroissement*.

Enregistrement. Droits de mutation par décès. — L'accroissement ne donne lieu à aucun droit de mutation par décès, le légataire qui le recueille le recevant alors directement du défunt et les legs nuls ou caducs étant considérés comme n'ayant jamais eu d'existence; mais le droit de mutation doit frapper tous les biens recueillis par le légataire, tant directement que par l'effet de l'accroissement et au taux déterminé par la parenté de ce légataire avec le testateur.

Ces deux principes sont hors de contestation.

Si donc le légataire appelé à la totalité du legs a recueilli l'accroissement avant l'expiration du délai légal de six mois accordé pour le paiement du droit et avant tout paiement fait au nom du colégataire défaillant, il devra, dans ce délai de six mois, acquitter le droit sur l'intégralité du legs, au taux déterminé par sa parenté avec le testateur.

Si avant ce paiement un droit quelconque avait été acquitté par le légataire défaillant, l'imputation en serait opérée pour l'établissement de la taxe.

Dans le cas où l'accroissement se produit après l'expiration du délai légal de six mois, deux situations peuvent se présenter :

1° Ou bien le légataire défaillant n'a encore acquitté aucun droit, et alors le colégataire devra acquitter le droit au taux déterminé par sa parenté personnelle avec le défunt, sur la valeur de l'accroissement et dans les six mois *du jour où cet accroissement a été recueilli.*

C'est là, en réalité, une nouvelle succession qui s'ouvre pour lui.

2° Ou bien le légataire défaillant a acquitté les droits, avant l'accroissement, sur la part recueillie par lui, et alors le colégataire appelé n'en devra plus acquitter aucun, à moins toutefois que le degré de sa parenté avec le testateur ne soit plus éloigné que celui du défaillant avec ce testateur et soumis ainsi à une tarification plus élevée.

Dans ce cas, il devra acquitter dans les six mois de l'accroissement, le complément de droit produit par la différence des tarifs : résultat légitime et qui n'est, du reste, que l'application du principe exposé plus haut, à savoir que le Trésor doit prélever l'impôt sur l'intégralité du legs, *et au taux déterminé par la parenté du légataire appelé à le recueillir avec le testateur.* Les tribunaux de Pontoise et de Versailles ont statué dans ce sens par deux jugements en date des 31 décembre 1873 et 17 décembre 1878.

Remarquons toutefois que, dans la seconde des hypothèses prévues, si le cas inverse se produisait, c'est-à-dire si le degré de parenté du légataire

défaillant avec le testateur se trouvait plus éloigné que celui du colégataire appelé à l'accroissement, le Trésor aurait, finalement, perçu un droit supérieur à celui qui lui était légitimement acquis : il ne pourrait cependant être contraint au remboursement du droit produit par l'écart des tarifs, par application d'un principe spécial en matière d'impôt et qui, contrairement aux règles du droit commun sur la répétition de l'indu, prohibe la restitution des taxes régulièrement acquittées « quels que soient les événements ultérieurs ». (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 60.)

D'autres questions se rattachent, mais indirectement, à la matière des droits exigibles en cas d'accroissement.

Telles sont celles relatives :

1° A la distinction à établir entre les legs conjoints et réversibles ; question délicate dont nous renvoyons l'examen au mot *Réversion*.

2° A la solidarité, vis-à-vis du Trésor, des légataires conjoints : mais cette question régie par les principes qui gouvernent, d'une manière générale, les diverses natures de legs, sera plus opportunément traitée au mot *Legs*.

3° Aux conséquences de l'accroissement produit, non par une disposition pure et simple, mais par une renonciation onéreuse ou gratuite impliquant de la part du renonçant une véritable adition du legs. C'est au mot *Renonciation* que nous traiterons de cette difficulté.

4° Enfin à l'accroissement stipulé éventuellement entre coacquéreurs ou coassociés par les dispositions du contrat d'acquisition ou de société.

Nous renvoyons aux mots *Vente* et *Sociétés* l'examen des questions complexes que soulève la réalisation des accroissements de cette nature.

GÉRAUD.

ACCROISSEMENTS DE CRÉDITS. — On entend par accroissements de crédits les augmentations qui sont autorisées en dehors des allocations fixées par le vote législatif.

Une des règles fondamentales de la comptabilité publique interdit aux ministres d'accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. Cette règle, posée par l'article 3 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, reproduite par l'article 43 du décret du 31 mai 1862, comporte cependant un petit nombre d'exceptions :

1° Dans le cas de remploi d'anciens matériaux, lorsqu'ils sont utilisés aux besoins du service auquel ils appartenaient ;

2° Lorsqu'il s'agit de fonds versés par des départements, des communes ou des particuliers pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public. Ces fonds sont alors portés en recette aux produits divers du budget et un crédit de pareille somme est ouvert par décret au ministre compétent, additionnellement à ceux qui lui ont été accordés pour les mêmes travaux. (*L.* 6 *juin* 1843, *art.* 13.)

Les crédits ouverts au budget des dépenses sur ressources spéciales sont employés par les ministres ordonnateurs et réglés définitivement d'après le montant des recettes effectuées, sans qu'il y ait lieu, en fin d'exercice, d'opérer des annulations et d'accorder des suppléments de crédits pour les différences qui existeraient entre les produits réalisés et les crédits approximativement ouverts au budget. (*L.* 4 *mai* 1834, *art.* 10.)

ACCUSÉS DE RÉCEPTION. — Les accusés de réception ou décharges sont assujettis au timbre-quittance de 10 centimes. (*L.* 23 *août* 1871.)

On avait paru hésiter pour décider si les accusés de réception, décharges, etc., formulés dans la correspondance devaient être passibles du nouvel impôt ; la lettre suivante du ministre des finances, en date du 27 novembre 1871, sans trancher la question d'une manière absolue, conclut affirmativement : « On a demandé si les accusés de réception, décharges, etc., formulés dans la correspondance sont dispensés de l'impôt. Je ne puis à raison de la multiplicité des cas auxquels cette question peut se rapporter, me prononcer d'une manière générale. Toutefois, il est à remarquer que les dispositions de la loi du 23 août assujettissent au timbre en termes absolus « tous les titres emportant libération », reçu ou décharge, et que la lettre missive ne figure pas au nombre des exceptions créées ou maintenues par cette loi. J'ajoute que, comme l'exprime le rapport de l'Assemblée nationale, la loi française a été calquée, et dans son type et dans ses pénalités, sur la loi anglaise, et que, dans la Grande-Bretagne, les lettres missives, même adressées à l'étranger, et contenant libération, reçu ou décharge, sont revêtues du *stamp one penny*. Le commerce français se montrera aussi fidèle observateur de la loi que le commerce anglais. Il y est d'ailleurs sérieusement intéressé, car si une correspondance emportant libération, reçu ou décharge, était produite en justice sans être revêtue du timbre de 10 centimes, les signataires seraient exposés à des poursuites en paiement des droits non acquittés et des amendes qui seraient encourues. »

ACHATS ET VENTES DE RENTES.

SOMMAIRE.

Nous n'avons voulu traiter ici que des achats et ventes de rentes opérés par l'entremise des trésoriers-payeurs généraux ; quant aux opérations de cette nature effectuées en dehors de cette entremise, elles seront traitées tout spécialement au mot *Rentes*.

Les achats et ventes de rentes se font à la Bourse par l'entremise des agents de change, qui seuls ont qualité pour négocier les valeurs de cette nature et pour en transférer la propriété.

Ces opérations sont faciles pour les rentiers qui habitent une ville pourvue d'une Bourse de commerce et d'agents de change ; mais en dehors de Paris et des centres privilégiés où se négocient les effets publics, les placements en rentes sur l'État et la réalisation de ces mêmes valeurs présentaient autrefois d'assez grandes difficultés. Il fallait envoyer directement son ordre, ses titres ou ses fonds à un agent de change de Paris, ou s'adresser à une banque locale, dont le peu d'exactitude et de crédit alarmait souvent les capitalistes.

Ces difficultés et les frais très élevés qui en étaient la conséquence empêchaient les habitants des départements de placer leurs épargnes en fonds d'État

et gênaient la diffusion de la rente, qui restait inconnue de la grande majorité de la nation.

I. ORDONNANCE DU 14 AVRIL 1819.

C'est pour parer à ces inconvénients, remettre sur un certain pied d'égalité les rentiers de Paris et ceux des départements, et aussi pour favoriser la vulgarisation de la rente dans les milieux où elle n'avait pas encore pénétré que le ministre des finances fit rendre, le 14 avril 1819, une ordonnance royale qui créait dans chaque trésorerie générale un grand-livre auxiliaire de la Dette publique, destiné à constater l'inscription des rentes appartenant aux titulaires du ressort et à rapprocher le rentier du comptable qui devait le payer.

1. Entremise des trésoriers généraux pour les achats et ventes de rentes.

Cette même ordonnance offrait aux rentiers des départements, pour les achats et ventes de rentes, l'entremise gratuite des receveurs généraux des finances, en les chargeant d'office, et à la volonté des particuliers, d'opérer pour leur compte, et sans frais, sauf ceux de courtage justifiés par les bordereaux d'agents de change, toutes les ventes et achats de rentes qu'ils jugeraient à propos de leur confier.

L'ordonnance de 1819 ne mentionnait comme intermédiaires obligés que les trésoriers généraux, mais elle fut plus tard étendue aux receveurs particuliers; quant aux percepteurs des contributions directes, il leur est absolument interdit de s'immiscer dans les opérations de ventes et achats de rentes.

Le ministre des finances, en inaugurant ce système, n'entendait pas d'ailleurs créer de monopole en faveur de ses trésoriers généraux, ni forcer les rentiers à user de leur entremise. C'est une simple facilité que l'administration donnait et donne encore aux intéressés qui sont absolument libres de n'en pas profiter. Aussi a-t-elle toujours posé en principe qu'il ne pouvait être exercé contre le Trésor aucun recours en garantie à raison des achats et ventes effectués par son entremise.

Le Trésor ne saurait donc être rendu responsable à aucun degré de la perte ou de la soustraction des sommes et des titres déposés en vue d'opérations de ce genre dans les caisses de ses préposés. C'est ce qui résulte de l'article 6 de l'ordonnance royale du 8 décembre 1832, de l'article 3 de la loi du 24 avril 1833, des circulaires de la Direction du mouvement des fonds des 26 juin 1833 et 30 septembre 1875.

Cette disposition essentielle est du reste portée à la connaissance du public au moyen d'une affiche qui doit être apposée d'une manière bien apparente aux guichets de tous les comptables appelés à concourir à l'exécution de l'ordonnance du 14 avril 1819. Elle est également rappelée sur toutes les commissions de ventes et d'achats.

L'application de l'ordonnance de 1819 entraîna comme conséquence l'organisation au ministère des finances d'un bureau spécial rattaché dès cette époque à la Direction du mouvement général des fonds, et qui est chargé exclusivement de centraliser les ordres d'achats et de ventes. Le contrôle de ce bureau s'exerce à la fois sur la chambre syndicale des agents de change et sur la caisse centrale, dont il suit et autorise les opérations de recettes et de dépenses. Enfin, ses attributions comportent l'instruction des réclamations et des difficultés qui s'élèvent entre les rentiers, les trésoriers-payeurs généraux et la chambre syndicale des agents de change.

II. COMMISSIONS DE VENTE ET ACHAT.

Les intéressés qui veulent acheter ou vendre de la rente signent dans les bureaux du comptable une commission contenant toutes les indications propres à guider l'agent de change pour la réalisation du transfert, c'est-à-dire le fonds et la nature de la rente, la forme que doit revêtir le nouveau titre (nominatif, mixte ou au porteur), le cours auquel l'opération doit être réalisée. Si aucun cours n'est désigné, la négociation s'effectue au cours moyen. Si un cours a été spécifié et n'a pas été atteint dans les dix jours de l'arrivée de la commission, l'ordre devient caduc et doit être renouvelé.

Autrefois, c'est-à-dire de 1819 à 1862, les parties qui s'adressaient aux trésoreries générales pour acheter ou vendre des rentes, pouvaient désigner l'agent de change qu'ils préféraient employer. Mais, à partir du 1er juillet 1862, l'administration prescrivit aux trésoriers généraux de n'envoyer leurs ordres qu'à la chambre syndicale qui représentait tous les agents de change et agissait pour le compte de la compagnie tout entière. C'est ce système qui est encore en vigueur aujourd'hui.

Depuis l'année 1873, la chambre syndicale, qui jouit de la franchise postale (*Déc. 6 mai* 1873) pour sa correspondance avec les trésoriers généraux en matière d'achats et de ventes de rentes, reçoit directement les commissions établies dans les trésoreries générales. Le dépouillement de ce courrier est fait chaque matin en présence d'un délégué du directeur du mouvement des fonds, et les dossiers sont immédiatement dirigés par la chambre syndicale sur le bureau compétent

La marche n'est pas absolument la même suivant qu'il s'agit d'un achat ou d'une vente.

2. Achats de rentes.

Les ordres d'achat sont exécutés le jour même de leur arrivée; le surlendemain, la chambre syndicale remet au ministre (mouvement des fonds) :

1° Un bordereau-duplicata indiquant, pour chacune des opérations, le montant des rentes achetées, le taux et le coût de l'achat, courtage compris;

2° Un état détaillé, récapitulant tous les achats effectués par parties et par départements.

Après vérification, le caissier-payeur central du Trésor est autorisé par la direction du mouvement général des fonds à payer au syndic le montant des sommes dont il a fait l'avance et à débiter le compte courant de la trésorerie générale de la valeur des rentes achetées par son ordre.

La chambre syndicale transmet elle-même aux comptables, dans un délai de huitaine, les inscriptions nominatives provenant de ses achats et dépose à la caisse centrale, qui en fait ensuite la transmission aux trésoriers généraux, les titres mixtes et au porteur ayant la même origine.

Toutes les inscriptions sont accompagnées des bordereaux-primata indiquant les conditions de la négociation. Ces bordereaux comprennent, indépendamment des sommes employées en achats ou produites par les ventes, les frais dus pour le timbre (0f,60 pour les sommes au-dessous de 10,000 fr., et 1f,80 pour les sommes dépassant ce chiffre) ainsi que les frais de courtage, fixés à 1/8 p. 100 pour les opérations ordinaires et à 1/4 p. 100 pour les ordres donnant lieu à la production de pièces contentieuses. (*V.* **Agents de change** : *Courtage.*)

3. Ventes de rentes.

Les commissions de ventes renfermant l'inscription à négocier et les pièces à l'appui, doivent toujours indiquer soit le taux, soit le jour auquel la vente sera effectuée (*Circ.* 1er *mai* 1819). Elles sont accompagnées, si les titres sont mixtes ou nominatifs, d'une procuration portant consentement au transfert et autorisant la chambre syndicale à verser le produit des ventes au Trésor, au crédit du trésorier général, ce qui opère la décharge de la chambre syndicale.

Les commissions de ventes, à l'exception des ventes de rentes au porteur, qui reçoivent, comme les commissions d'achats, une exécution immédiate, sont remises avant midi, au bureau des transferts dépendant de la direction de la Dette inscrite, pour être soumises à un examen tendant à reconnaître a validité des pièces produites. Les justifications reconnues insuffisantes font l'objet d'un rebut et sont renvoyées aux trésoriers généraux.

III. REMISES AUX TRÉSORIERS GÉNÉRAUX.

En raison de l'importance qui s'attache aux opérations relatives aux rentes et de l'intérêt qu'a le Trésor à étendre et à conserver son action dans les départements, il est alloué aux comptables, à titre de remises sur les achats de rentes opérés par leur entremise, une allocation de 10 jours d'intérêts s'il s'agit d'un ordre émanant du chef-lieu, et une allocation de 20 jours pour les ordres venus des arrondissements. Cette remise se répartit par moitié entre la trésorerie générale et la recette des finances.

IV. STATISTIQUE.

Les rentiers de province ont si bien compris les avantages que leur offrait l'intermédiaire des trésoriers généraux pour les achats et ventes de rentes, que les opérations effectuées de ce chef ont suivi une marche constamment ascendante. C'est ce que constate le tableau suivant :

ANNÉES.	NOMBRE de commissions reçues des trésoreries générales.	CAPITAL représentatif des rentes vendues ou achetées.
1841	7,945	65,004,578f
1862	77,559	282,145,451
1875	250,798	717,217,394
1882	157,804	541,450,784

ACHATS SUR FACTURES. — L'article 12 de la loi du 31 janvier 1833 a remis à une ordonnance royale le soin de régler les formalités à suivre pour les marchés passés au nom du Gouvernement.

L'article 12 de l'ordonnance du 4 décembre 1836, rendue en exécution de la loi précitée, stipule que les marchés de gré à gré seront passés par les ministres ou par les fonctionnaires qu'ils auront délégués à cet effet et qu'ils auront lieu, soit en vertu d'un engagement souscrit à la suite d'un cahier des charges, soit sur soumission spéciale consentie par celui qui propose de traiter, soit enfin par correspondance suivant les usages du commerce.

Pour les objets qui doivent être livrés immédiatement et dont la valeur n'excède pas 500 fr., il peut être suppléé aux formalités ci-dessus par des achats faits sur simple facture. Cette limite de 500 fr. élevée à 1,000 fr. par l'article 80 du décret du 31 mai 1862 pour donner aux services compétents des facilités qui ont paru conciliables avec les intérêts de l'État, a été portée à 1,500 fr. par l'article 22 du décret du 18 novembre 1882. (*V.* **Marchés.**)

ACIDE ACÉTIQUE. — L'acide acétique a été soumis à l'impôt par la loi du 17 juillet 1875.

Avant cette époque, des trois agents qui servent à la fabrication des vinaigres (l'alcool, le vin et l'acide pyroligneux ou acide acétique), l'alcool seul était frappé d'une taxe, dite de dénaturation. (*L.* 2 *août* 1872.)

Il en résultait pour les fabricants qui employaient le vin et l'acide acétique, un avantage que rien ne justifiait.

Aussi, cette mesure souleva-t-elle les plaintes les plus vives de la part des vinaigriers d'alcool.

La loi du 17 juillet 1875 donna satisfaction à leurs réclamations réitérées en imposant les vinaigres de toute origine et les acides acétiques.

Aux termes de cette loi, les acides acétiques fabriqués en France sont soumis à un droit de circulation fixé ainsi qu'il suit :

Acides acétiques contenant 17 à 30 p. 100 d'acide	15 fr.	par hectolitre en principal.
Acides acétiques contenant 31 à 40 p. 100 d'acide	20	
Acides acétiques contenant plus de 40 p. 100 d'acide.	42	
Acides acétiques cristallisés ou à l'état solide	50	par 100 kilogr. en principal.

Ces droits sont passibles de 2 décimes et demi. (*Circ.* 1er *août* 1875, *n°* 161.)

Les mêmes droits sont perçus ou garantis, indépendamment des droits de douanes, sur les acides acétiques importés de l'étranger.

A l'égard de ces acides de provenance extérieure, la perception de l'impôt est immédiate et donne lieu à la délivrance d'un congé, lorsqu'il s'agit de produits destinés à de simples consommateurs, à des détaillants, à des marchands en gros n'ayant pas réclamé le crédit du droit ou à des industriels ne profitant pas des exemptions prévues par l'article 5 de la loi.

Le paiement du droit est, au contraire, suspendu et garanti par un acquit-à-caution, lorsque les envois sont destinés, soit à des fabricants d'acide acétique, soit à des marchands en gros munis d'une licence, soit à des industriels admis à employer en franchise les acides acétiques. (*Circ. cont. indirectes* 1er *août* 1875, *n°* 161.)

Des droits de douane frappent à l'entrée en France l'acide acétique d'origine étrangère.

Quant aux acides acétiques destinés à l'exportation, ils sont affranchis de tout droit.

Mais, selon la règle générale, les quantités exportées ne peuvent donner lieu qu'à des décharges au compte des exportateurs ; elles ne sauraient motiver en aucun cas une restitution de droits. Pour obtenir la franchise, les commerçants devront donc se placer sous le régime de l'entrepôt, comme les fabricants, et les uns et les autres devront exporter des produits non libérés du droit.

Le droit sur les acides produits en France est perçu à l'enlèvement des fabriques, et assuré au moyen de l'exercice des fabriques, des magasins en gros et des débits par les employés des contributions indirectes.

Les fabricants sont tenus à une déclaration d'enlèvement (*art.* 2).

Ils sont soumis à un droit annuel de licence de 20 fr. en principal par établissement, et un même droit de 10 fr., également en principal, est dû par les marchands en gros qui demandent le crédit de l'impôt.

En outre, une déclaration doit être faite par les nouveaux fabricants 10 jours au moins avant le commencement des travaux, et, comme condition de garantie, l'acide acétique ne peut pas être préparé dans les mêmes locaux que les eaux-de-vie et esprits.

Enfin, la loi du 17 juillet 1875 exempte de tous droits les acides acétiques employés à des usages industriels (acétates de soude, de plomb, de cuivre pyrolignites, etc.), si l'emploi en est suffisamment justifié. Cette justification résulte de l'exercice des établissements qui réclament le bénéfice de l'exemption.

Les frais de surveillance sont à la charge des industriels, et le service de la régie peut exiger que les acides acétiques employés en franchise soient dénaturés en sa présence.

Au point de vue de la pénalité, les contraventions aux dispositions de la loi précitée sont passibles d'une amende de 200 fr. à 1,000 fr., sans préjudice de la confiscation des objets saisis et du remboursement du droit fraudé. (*V.* **Dénaturation, Vinaigre.**)

ACIDE STÉARIQUE. — La loi du 30 décembre 1873 frappe d'une taxe de consommation intérieure l'acide stéarique et les matières similaires à l'état de bougies et de cierges. Cette taxe est de 25 fr. les 100 kilogr. en principal, elle est passible du double décime seulement.

Sont passibles de l'impôt, non seulement les bougies ou cierges provenant exclusivement d'acide stéarique ou de cire, mais encore les produits résultant de mélanges d'acide stéarique ou de cire et d'autres substances quelconques.

Les chandelles de suif proprement dit sont elles-mêmes passibles de l'impôt, comme les bougies stéariques, si leur mèche est tissée, tressée ou moulinée, c'est-à-dire tordue, et si elle a subi une préparation chimique. Ce qui démontre la préparation chimique, c'est que la mèche, en se carbonisant, ne laisse pas plus de résidu que celle de la bougie stéarique. Telle est généralement la condition des chandelles à mèche tissée, tressée ou moulinée. Seules les chandelles de suif dont la mèche est à fils droits ou parallèles sont absolument exemptes de l'impôt. (*Art.* 9 *de la loi.*)

Les fabricants sont en outre assujettis à une licence de 20 fr. au principal, plus deux décimes et demi, qui doit être payée intégralement, quelle que soit l'époque de sa délivrance.

L'impôt intérieur n'est exigible que sur l'acide stéarique à l'état de bougies ou de cierges. De même que la cire et la paraffine, l'acide stéarique est donc exempt de droit quand il reçoit un tout autre usage que la fabrication de bougies et de cierges, quand notamment il est employé dans l'industrie spéciale par les mouleurs, sculpteurs, tanneurs, fabricants de poupées, de bâches, de tentures, etc.

Le recouvrement de l'impôt intérieur, confié au service des contributions indirectes, est assuré par l'exercice des fabriques et les formalités à la circulation.

L'acide stéarique en masses, blocs, tablettes ou plaques, que les matières proviennent de l'étranger ou qu'elles soient dirigées de fabrique à fabrique, est expédié avec le crédit de l'impôt intérieur en vertu d'acquits-à-caution et sous le plomb de la douane ou de l'administration des contributions indirectes. Sauf le cas d'exportation, il ne peut être expédié qu'à des fabricants de bougies ou de produits similaires. Les acquits-à-caution délivrés pour régulariser le transport de l'acide stéarique ou de la cire, doivent garantir le quadruple du droit sur une quantité égale de bougies.

Les manquants sur les quantités d'acide stéarique prises en compte chez les fabricants sont également passibles du quadruple de la taxe afférente à la bougie. Toute fabrication d'acide stéarique sans déclaration est punie d'une amende de 300 à 3,000 fr., de la confiscation des objets trouvés en fraude et du remboursement des droits fraudés. (*Art.* 16 *de la loi.*)

Le produit net des amendes est attribué : un quart au Trésor, un quart au service des pensions, et la moitié aux employés qui auront constaté les contraventions.

L'article 10 de la même loi modifie le tarif des douanes en ce qui concerne l'acide stéarique, en frappant les matières à l'entrée d'un droit de 5 p. 100 de leur valeur,

Il est à remarquer d'ailleurs que, parmi les matières premières servant à la fabrication de bougies et de cierges, l'acide stéarique est la seule qui soit soumise à des formalités de circulation. Cire et paraffine, huiles et graisses, tout peut être introduit librement dans les fabriques. A cet égard il n'y a d'autres restrictions que celles qui peuvent résulter des règlements d'octroi et de la loi qui établit un droit d'entrée sur les huiles.

Le crédit de l'impôt intérieur pour les produits de toute provenance est de droit pour les fabricants ; il peut être accordé par l'administration des contributions indirectes aux simples marchands qui font des exportations à l'étranger et aux colonies françaises.

Les quantités d'acide stéarique *à l'état de bougies ou de cierges* frappées de la taxe intérieure en 1882, se sont élevées à 28,880,000 kilogr. pour un produit de 8,664,000 fr.

Il a été importé, pendant la même année, une quantité d'acide stéarique *en masse* représentant un poids de 2,150,000 kilogr., laquelle, à raison de 8 p. 100, a donné lieu à la perception d'un droit de douane de 172,000 fr.

ACOMPTE. — Le paiement acompte a pour objet d'éteindre en partie une dette contractée, mais qui n'est pas liquidée ou dont le paiement doit être fait en plusieurs termes en vertu des règlements, marchés ou conventions. Ainsi les ordonnances et mandats délivrés pour un service en cours d'exécution donnent lieu au paiement d'acomptes.

Aux termes d'un arrêté du ministre de la guerre du 2 avril 1836, consacré par l'article 13 du décret du 31 mai 1862, aucun marché, aucune convention pour travaux et fournitures ne doit stipuler d'acomptes que pour un service fait.

En principe, les acomptes ne doivent pas excéder les cinq sixièmes des droits constatés par pièces régulières présentant le décompte du service fait. Toutefois, la proportion des acomptes peut être modifiée en Algérie par une décision ministérielle,

sans pouvoir excéder la proportion des onze douzièmes des droits constatés.

Il en est de même pour les travaux extraordinaires du génie qui présentent un caractère d'urgence, conformément à l'article 143 du règlement du ministère de la guerre du 3 avril 1869, et pour le service des armées, en vertu de l'article 60 de l'instruction sur le service et la comptabilité des payeurs d'armées, du 1er octobre 1877.

ACQUISITION D'IMMEUBLES PAR L'ÉTAT. — L'État peut acquérir par tous les modes de droit commun (achat, échange, donation, prescription, etc.) et aussi par des modes qui lui sont propres et qui dérivent de son caractère de représentant de la puissance publique (expropriations, biens vacants et sans maître, épaves, successions en déshérence, etc.).

Il convient de poser les règles qui régissent les acquisitions proprement dites, c'est-à-dire celles qui s'opèrent par voie d'*achats*.

Avant 1789, les propriétés de l'État ne pouvaient être accrues par des acquisitions qu'en vertu d'autorisations royales, enregistrées en Parlement et en chambre des comptes.

La Cour des comptes a fait au roi, le 1er janvier 1830, un rapport sur les acquisitions d'immeubles pour le compte de l'État, et elle a demandé que toutes les acquisitions de l'espèce fussent autorisées par des ordonnances royales. Les conclusions de ce rapport n'ont cependant pas été adoptées par les différents ministères comme une règle de conduite générale et absolue. Dans la plupart des cas, au surplus, l'intervention du pouvoir législatif en matière budgétaire rend superflue l'autorisation du pouvoir exécutif. Tel est le cas où l'acquisition est faite en vertu d'une loi spéciale qui alloue au ministère intéressé le crédit nécessaire pour subvenir à la dépense; tel est aussi le cas où le crédit voté dans la loi de finances porte la désignation spéciale des immeubles qui doivent être acquis. C'est ce qui a encore lieu pour les acquisitions imprévues que ces ministères peuvent être dans la nécessité de faire, hors du temps des sessions, au moyen de crédits supplémentaires qui leur sont ouverts par un décret rendu en Conseil d'État et soumis plus tard à la sanction législative.

La question ne présente donc, à proprement parler, d'intérêt que lorsqu'il existe dans une loi de budget un crédit ouvert à un ministre, pour acquisition d'immeubles dont le service de son ministère pourrait avoir besoin, sans désignation spéciale d'immeubles. L'acquisition a lieu alors soit en vertu d'un décret, soit en vertu d'une simple décision ministérielle; il n'y a pas à cet égard de règle absolue, chaque ministère suit en cette matière les errements qui lui sont propres.

En ce qui concerne les acquisitions à faire par les administrations financières, la marche à suivre a été tracée par un arrêté du ministre des finances du 11 octobre 1824.

En exécution de l'article 1er de cet arrêté, le ministre des finances doit, tout d'abord, autoriser l'acquisition; avis de cette autorisation est donné ensuite au directeur des domaines, qui, de concert avec le directeur ou l'agent principal de l'administration intéressée, procède à toutes les opérations relatives à l'achat, à l'examen des titres de propriété, à la passation du contrat et à la prise de possession. Le contrat est passé dans la forme des actes administratifs, devant le préfet du département, aux prix et conditions arrêtés par le ministre. Cependant, si le vendeur l'exige, la mutation peut être constatée par un acte notarié. Quelle que soit, au surplus, la forme adoptée, l'acte est rédigé sur papier visé pour timbre gratis (*Arr. min. fin.* 11 *juin* 1823) et enregistré de même (*L. du* 22 *frimaire an VII, art.* 70, § 2). Il en est délivré une expédition par le secrétaire général de la préfecture au directeur des domaines qui veille à l'accomplissement des formalités de purge et de transcription.

En exécution de l'article 3 du même arrêté, le dépôt des titres de propriété, pour les acquisitions de l'espèce, doit être fait entre les mains de l'administration des domaines qui reste chargée de la suite de toutes les contestations auxquelles la propriété des immeubles pourrait donner lieu.

Quant aux acquisitions pour le compte des services ressortissant à des ministères autres que le ministère des finances, l'opération a lieu dans la même forme, mais sans l'intervention de l'administration des domaines, à moins que cette intervention ne soit expressément réclamée par le service qui procède à l'acquisition, auquel cas le domaine prête son concours officieux. L'État, dans ces sortes d'opérations, est représenté par un délégué du service intéressé et c'est sur le budget du ministère dont dépend ce service que sont prélevés les crédits nécessaires à l'acquisition. Mais si l'administration des domaines reste étrangère à l'opération, il est nécessaire qu'elle en soit informée, parce que l'immeuble acquis l'est toujours au nom de l'État, qu'il entre dans son domaine et qu'il doit être inscrit au *Tableau général des propriétés de l'État* que l'administration des domaines a été chargée de confectionner et qu'elle doit tenir constamment au courant au moyen de suppléments annuels. Afin que l'administration des domaines soit mise à portée de remplir cette mission, l'article 23, § 3, de la loi de finances du 29 décembre 1873 dispose qu'aucun paiement pour acquisition d'immeuble par l'État ne pourra avoir lieu sans que le mandat fasse mention du numéro sous lequel l'immeuble acquis a été immatriculé sur les sommiers du domaine.

CHAUMARD.

ACQUISITIONS (DÉPARTEMENTS). — Des lois successives ont graduellement constitué l'individualité des départements, et leur ont donné l'existence civile (*L.* 18 *vent. an XIII,* 28 *avril* 1816). Le décret du 9 avril 1811 leur a concédé la propriété des bâtiments occupés par le service de l'administration, par celui des cours et tribunaux, et par celui de l'instruction publique. Le décret du 16 décembre 1811 crée les routes départementales, construites et entretenues aux frais des départements. Enfin, les lois des 16 mai 1838, 18 juillet 1866 et 10 août 1871 ont formellement reconnu la propriété départementale longtemps contestée, en classant au nombre des recettes du budget le revenu et le produit des propriétés du département.

La loi du 10 mai 1838 entourait toutefois l'exercice du droit de propriété par les départements de précautions rigoureuses, et soumettait les contrats d'acquisition, d'aliénation ou d'échange, à l'approbation du Gouvernement. Cette approbation faisait l'objet d'une ordonnance royale rendue après avis du Conseil d'État. Jusqu'à 20,000 fr. l'autorisation

pouvait être accordée par le préfet, en conseil de préfecture. C'est la loi du 18 juillet 1866 qui a émancipé le département à ce point de vue.

Le domaine patrimonial du département comprend les propriétés susceptibles de donner des revenus, qui sont les biens non destinés à un service public, acquis à titre gratuit ou onéreux; les propriétés destinées d'abord à un service départemental et qui, excédant les besoins de ce service, peuvent être données à bail ou exploitées de toute autre manière.

Des propriétés départementales, les unes sont affectées à un service obligatoire aux termes de la loi, tels sont les hôtels de préfecture et de sous-préfecture, les locaux affectés aux cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie.

D'autres sont considérées comme n'ayant qu'un caractère d'utilité départementale. Ce sont les terrains, notamment les terrains à usage de pépinières, les fermes-modèles, les eaux thermales d'un trop faible produit pour être affermées, les édifices momentanément sans destination, certains monuments historiques, les prisons, les asiles départementaux d'aliénés, les dépôts de mendicité, etc.

Les anciennes routes impériales de 3e classe, dont l'entretien a été mis à la charge des départements par le décret du 16 décembre 1811 ou postérieurement sont comprises définitivement parmi les propriétés départementales. (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 59.)

Les propriétés mobilières comprennent les mobiliers affectés aux divers services départementaux, tels que ceux des hôtels et des bureaux des préfectures et des sous-préfectures, des tribunaux, des casernes de gendarmerie, des prisons. Les cartons destinés au classement des affaires administratives, les casiers administratifs électoraux, etc., etc., font partie du mobilier des bureaux, et doivent être payés sur les fonds alloués pour achat de meubles aux budgets départementaux (*Circ. int.* 26 *nov.* 1850 *et* 12 *juill.* 1875). Le département fait recette au budget ordinaire du produit des ventes d'arbres abattus ou élagués, des ventes de chevaux, de taureaux, de la vente des cartes topographiques, des inventaires, des archives, des vieux papiers, etc.

Le conseil général statue définitivement par des délibérations exécutoires d'elles-mêmes si, dans le délai de 20 jours à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoirs ou pour violation de la loi, sur l'acquisition des propriétés départementales mobilières ou immobilières autres que celles qui sont affectées aux services ci-après : hôtels de préfecture et de sous-préfecture, cours d'assises, tribunaux, écoles normales, casernement de la gendarmerie, prisons. (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 46.)

L'annulation des délibérations sur lesquelles le conseil général statue ne peut être prononcée que par décret. (*Ibid., art.* 47.)

Le conseil général délibère sur l'acquisition des propriétés départementales mobilières et immobilières affectées aux hôtels de préfecture ou de sous-préfecture, aux écoles normales, aux cours d'assises et aux tribunaux, au casernement de la gendarmerie, aux prisons. (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 46, *n°* 4, *et art.* 48.)

Les délibérations prises par le conseil général sur les matières ci-dessus énumérées sont exécutoires si, dans le délai de 3 mois, à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution. (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 49.)

Le préfet est chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département. Ses propositions doivent être directement soumises à l'assemblée départementale, sauf à cette assemblée, si elle ne se juge pas suffisamment éclairée, à provoquer ultérieurement un complément d'instruction. Le conseil général ne saurait donc, sans empiéter sur les droits du préfet, charger sa commission de lui faire des propositions pour les affaires relatives aux propriétés départementales, sur lesquelles il statue. (*C. d'Ét.* 27 *juin* 1874.)

C'est le préfet qui, les ressources une fois assurées, et sur l'avis conforme de la commission départementale, passe les contrats au nom du département (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 54), soit par-devant notaire, soit dans la forme administrative.

L'acquisition a lieu à l'amiable, aux enchères publiques ou par voie d'expropriation.

Lorsque l'acquisition doit avoir lieu à l'amiable, la valeur de l'immeuble est établie par un rapport d'experts nommés contradictoirement, rapport appuyé sur un plan des lieux. Lorsqu'elle doit avoir lieu aux enchères, le conseil général, dans sa délibération, autorise le préfet à se présenter aux enchères. La délibération fixe le maximum de surenchère, à moins que le conseil général considérant cette fixation d'un maximum comme de nature à faire pousser les surenchères, ne laisse au préfet ou à la commission le soin d'apprécier la limite à laquelle il convient de s'arrêter.

L'acquisition a lieu par voie d'expropriation publique, lorsque le propriétaire ne veut pas vendre, lorsqu'il veut, tout en consentant à vendre, contester sur le prix, ou lorsque la présence de mineurs forme obstacle à la vente à l'amiable. Il est alors procédé conformément à la loi du 3 mai 1841. La déclaration d'utilité publique doit faire l'objet d'un décret (*Circ.* 5 *mai* 1852) ou d'une loi, selon l'importance de l'opération (*L.* 3 *mai* 1841).

Les actes passés par le préfet dans la forme administrative ont le caractère d'actes sous seing privé et sont passibles des mêmes droits d'enregistrement que les actes passés par des propriétaires particuliers, c'est-à-dire du droit proportionnel (*L.* 22 *frim. an VII,* 18 *avril* 1831). A la différence des transactions opérées pour le compte des communes et de l'État, ils ne peuvent être dispensés des formalités de purge légale, quand même le prix de vente n'excéderait pas 500 fr.

Les formalités diverses à remplir, les justifications à produire, sont énumérées au règlement du 26 décembre 1866, pour servir à l'exécution du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique. (*V. ce règlement,* p. 109. *Justifications communes à tous les services.*)

E. GUERLIN DE GUER.

ACQUISITIONS D'IMMEUBLES PAR LES COMMUNES. — Si les communes sont astreintes à une tutelle rigoureuse pour les cas où elles veulent aliéner des immeubles qui leur appartiennent, il n'en est pas de même dans le cas où elles veulent au contraire agrandir par des acquisitions le domaine communal. Le législateur a considéré qu'il n'y avait pas de motif pour empêcher une commune de devenir propriétaire d'immeubles dont elle ne fait le plus souvent l'acquisition qu'en vue d'un meilleur aménagement des services publics qui lui sont confiés. Il s'est seulement préoccupé du cas où les dépenses portées au budget pour ces acquisitions

seraient trop élevées par rapport aux autres parties du budget, les communes pouvant se laisser entraîner par les circonstances à consacrer aux acquisitions d'immeubles une portion excessive de leurs revenus et à compromettre l'équilibre budgétaire.

En conséquence, toute acquisition immobilière faite par une commune est définitive en vertu d'une simple délibération du conseil municipal, laquelle n'est pas assujettie, comme la plupart des autres délibérations, à l'approbation du préfet, à condition toutefois :

1° Que la dépense, totalisée avec celles des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune, calculé non sur le total des recettes ordinaires inscrites au budget, mais sur la moyenne des comptes des trois dernières années;

2° Que la délibération soit prise d'accord avec le maire.

S'il y a désaccord entre le conseil municipal et le maire, ou bien si la dépense excède la limite qui vient d'être indiquée, la délibération doit être approuvée par le préfet.

Dans le cas où l'approbation du préfet n'est pas nécessaire, la délibération du conseil municipal doit être communiquée aux habitants par la voie de l'affichage ou par les publications en usage dans la commune. Cette délibération ne devient exécutoire que si dans les 30 jours qui suivent sa transmission à la préfecture, elle n'a pas été annulée soit d'office pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée.

Si la délibération doit être soumise à l'approbation du préfet, la publicité n'est pas exigée; mais les municipalités doivent, aux termes des instructions ministérielles, exposer dans leur délibération l'utilité et l'avantage de l'acquisition projetée, et indiquer si le prix en sera payé sur les ressources ordinaires du budget ou sur des ressources extraordinaires. A cette délibération doivent être jointes les pièces suivantes :

1° Un procès-verbal d'expertise de la propriété, dressé par une personne désignée par le sous-préfet et accompagné du plan figuratif de l'immeuble;

2° Une soumission du propriétaire portant engagement de vendre l'immeuble à un prix qui ne pourra, dans aucun cas, être supérieur à celui du procès-verbal d'expertise;

3° Un certificat du bureau des hypothèques faisant connaître s'il existe des inscriptions sur l'immeuble;

4° Un procès-verbal d'information *de commodo et incommodo* dressé par un commissaire nommé par le préfet ou le sous-préfet;

5° Une nouvelle délibération sur le résultat de l'enquête si elle a soulevé des oppositions;

6° Le budget et l'état de la situation financière de la commune.

Toutes les pièces qui viennent d'être énumérées ne sont pas également indispensables. L'enquête n'est formellement prescrite que dans deux cas : si l'acquisition doit entraîner des expropriations pour cause d'utilité publique ou si les immeubles à acquérir sont destinés à l'agrandissement du cimetière.

Quant au budget et à la situation financière de la commune, ces pièces existant déjà à la préfecture, nous pensons qu'il est préférable de produire un état dressé par le receveur municipal indiquant le montant des recettes ordinaires de la commune d'après les comptes administratifs des trois derniers exercices. Cette production a d'ailleurs l'avantage de permettre à l'administration d'appliquer la distinction établie plus haut et d'après laquelle la délibération est assujettie ou non à l'approbation préfectorale.

Aux termes d'un décret du 14 juillet 1866, les conseils municipaux peuvent, par délibération approuvée du préfet, dispenser les maires de remplir les formalités de purge pour les acquisitions d'immeubles dont la valeur ne dépasse pss 500 fr. Quand cette dispense n'a pas été accordée, les maires doivent s'abstenir de délivrer aucun mandat de paiement avant l'accomplissement des formalités de purge.

Dans tous les cas, excepté lorsque les immeubles ont été acquis en vertu de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation, les communes sont dans l'obligation de faire transcrire leur contrat d'acquisition.

SOUVIRON.

ACQUIT-À-CAUTION.

SOMMAIRE.

I. PRINCIPE DE L'ACQUIT-À-CAUTION.

L'acquit-à-caution, tel qu'il est délivré par les administrations des douanes et des contributions indirectes, est un titre de mouvement consistant en un bulletin ou expédition extrait d'un registre à souche qui garantit l'impôt, éventuellement exigible, sur une marchandise taxée.

Le titulaire de l'acquit-à-caution prend l'engagement, lequel est garanti, soit par une caution solvable, soit par un dépôt d'argent, de se soumettre ultérieurement aux prescriptions de la loi, relativement au paiement des droits ou à l'accomplissement des formalités réglementaires.

Grâce à ce système ingénieux, le contribuable peut entrer immédiatement en possession de sa marchandise, sans avoir à se décider prématurément sur sa destination, ni avancer le montant des droits.

Aucun commerce ne serait possible à l'égard d'un produit taxé si l'acquit-à-caution n'existait pas; le négociant obligé de payer immédiatement l'impôt qu'il ne recouvre qu'après livraison, se trouverait obligé d'immobiliser une réserve de fonds considérable, et s'il envoie ses produits à l'étranger, il faudrait qu'il attendît longtemps la restitution du droit préalablement acquitté. Quelles affaires pourraient s'engager et se poursuivre dans de telles conditions? L'État doit avant toutes choses, dans son propre intérêt comme dans l'intérêt public, favoriser les transactions ou au moins s'efforcer de ne pas les entraver. L'acquit-à-caution répond à ce but. Il laisse au négociant, moyennant des garanties, la possibilité de disposer de sa marchandise, et sous une obligation cautionnée, la régie lui permet d'envoyer, où bon lui semble, les objets de son commerce. Le sort ultérieur de ces objets détermine le traitement fiscal qui leur sera appliqué.

L'acquit-à-caution complète le régime des entre-

pôts et du crédit des droits. On sait que les marchands en gros de produits soumis à l'impôt peuvent les emmagasiner sans rien payer, pourvu que les employés, par une surveillance périodique, s'assurent de l'exactitude de la situation et des restes. Ainsi, en matière de contributions indirectes, l'alcool, dans les caves d'un marchand en gros, y demeurera aussi longtemps que celui-ci voudra, sans payer aucune taxe. Cet alcool est-il envoyé à un autre marchand en gros, il voyage sous acquit-à-caution, est déchargé du premier compte et pris en charge au second, sans cesser de demeurer en suspension d'impôt. Ces ventes et ces transports peuvent se multiplier indéfiniment et si elles se terminent par une exportation régulièrement constatée, aucune somme n'aura été déboursée par aucun des dépositaires successifs à titre de droits, sauf la somme fixe de 0 fr. 50 c., prix de l'acquit-à-caution. Les spiritueux auront séjourné, voyagé, transmuté de magasin en magasin et finalement seront sortis indemnes du territoire.

L'acquit-à-caution se rattache à cet ensemble de dispositions éminemment savantes et libérales et permet leur fonctionnement. Un simple engagement cautionné forme le trait d'union entre le producteur et le négociant, entre les divers négociants, entre le négociant et l'étranger. En matière de douane, il permet de même l'introduction en admission temporaire des produits destinés à être réexportés, le transport, à travers la France, des produits étrangers, leur expédition d'un entrepôt sur un autre, soit par terre, soit par mer, le cabotage des sels, etc.

Sous le réseau très serré et très rigide des lois fiscales s'exécutent donc une immense série d'opérations en franchise, qui laissent à l'industrie et au commerce l'essor dont ils ont un besoin absolu pour vivre et progresser.

II. CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

En matière de contributions indirectes, l'acquit-à-caution s'applique à toutes les marchandises expédiées qui doivent être placées à leur arrivée à destination sous la surveillance de la régie, jusqu'au moment où, après paiement préalable des droits, elles sont livrées à la consommation. Il accompagne aussi les marchandises non libérées d'impôt destinées à l'exportation.

Ainsi qu'il vient d'être dit, l'acquit-à-caution accompagne la matière imposable et en assure la libre circulation, toutes les fois que le paiement du droit ne doit être effectué qu'à l'arrivée à destination ou lorsque la franchise est subordonnée à la production de certaines justifications, ou qu'elle est soumise à certaines formalités dont il importe d'assurer l'accomplissement.

Les droits afférents aux marchandises ainsi expédiées sont garantis par un engagement souscrit solidairement par le principal intéressé et par un tiers solvable qui doit se porter caution du paiement de toutes les sommes que l'administration pourrait avoir à répéter pour non-exécution, dans les délais prescrits, des conditions imposées par l'acquit-à-caution. Toutefois il peut être suppléé à la caution par la consignation en espèces du montant des droits et amendes éventuellement exigibles. (*D.* 6-22 *nov.* 1791, *art.* 2; *O.* 11 *juin* 1816, *art.* 1er.)

1. Mentions que doit contenir l'acquit-à-caution.

L'acquit-à-caution doit indiquer : les quantités, espèces et qualités des marchandises ; les lieux d'enlèvement et de destination; les noms, prénoms, demeures et professions des expéditeurs, voituriers, acheteurs ou destinataires (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 10). Les noms des destinataires peuvent n'être déclarés qu'au lieu d'arrivée (*L.* 21 *août* 1832, *art.* 43 ; le délai dans lequel le transport devra être effectué (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 13) ; les principaux lieux de passage et les divers modes de transport qui seront successivement employés. Sur ce dernier point la déclaration peut, toutefois, n'être complétée qu'en cours de transport. (*L.* 28 *fév.* 1872, *art.* 1er.)

En outre, l'acquit-à-caution qui accompagne des alcools et des spiritueux doit indiquer la substance avec laquelle ils ont été fabriqués, la contenance de chaque fût et le degré du liquide. (*L.* 2 *août* 1872, *art.* 8; 21 *juin* 1873, *art.* 6.)

2. Obligation de représenter l'acquit-à-caution.

Celui qui transporte les marchandises expédiées, doit tenir l'acquit à la disposition des employés des contributions indirectes, des douanes ou des octrois et des autres agents autorisés à verbaliser, auxquels il devra le représenter à toute réquisition. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 17.)

3. Décharge des acquits.

Dès que les marchandises seront arrivées à destination, l'expéditeur devra en obtenir la décharge, c'est-à-dire faire constater par les agents de la régie que la matière imposable a été prise en charge au compte du destinataire (*V.* **Prise en charge**) ; qu'elle a été exportée; que le destinataire a payé les droits dus ; ou enfin que les acquits ont été échangés contre de nouvelles expéditions garantissant les droits ou justifiant de leur paiement. (*D.* 6-22 *août* 1791, *art.* 6; *O.* 11 *juin* 1816, *art.* 2; *L.* 28 *févr.* 1872, *art.* 3.)

L'acquit-à-caution déchargé est retenu par les employés de la régie qui, au dos de l'acquit, mentionnent la décharge et délivrent à la partie intéressée un certificat constatant cette formalité. (*D.* 6-22 *août* 1791, *art.* 6.)

En principe, la décharge ne doit pas être accordée après l'expiration du délai fixé pour le transport. (*D.* 6-22 *août* 1791, *art.* 3; *O.* 11 *juin* 1816, *art.* 4 ; *L.* 28 *févr.* 1872, *art.* 3.)

Toutefois, même après l'expiration de ce délai, la décharge ne sera pas refusée, lorsque la régie sera à même de constater que réellement la limite du temps accordé pour le transport n'a pas été dépassée.

Même lorsque ces délais auront été dépassés, la décharge ne sera pas refusée, lorsque les causes du retard auront été constatées par l'autorité compétente dans les formes prescrites par les règlements. (*D.* 6-22 *août* 1791, *art.* 8.)

Les acquits déchargés dans le courant d'un mois sont envoyés, au plus tard du 1er au 5 du mois suivant, à la direction d'origine. Là sont enregistrés tous les acquits délivrés depuis un certain temps et inscrites les décharges à mesure qu'elles se produisent.

Si, dans le troisième mois qui suit celui pendant lequel expirent les délais du transport, les acquits n'ont pas été déchargés, ils sont inscrits sur un registre spécial.

Avant d'exercer aucune action contre les soumissionnaires, l'administration doit faire, au lieu de destination, les recherches nécessaires pour s'assurer que réellement l'acquit n'a pas été déchargé. Puis, si le certificat de décharge n'est pas rapporté

dans le délai de quatre mois à partir de l'expiration du délai de transport, l'action de la régie doit être intentée immédiatement sous peine de déchéance. (*L.* 21 *juin* 1873, *art.* 8.)

4. Poursuites.

Les poursuites s'exercent en vertu d'une contrainte décernée par les préposés à la perception contre les soumissionnaires et leurs cautions pour obtenir le paiement des droits et amendes dont la quotité varie suivant les cas (*D.* 6-22 *août* 1791, *art.* 12). L'on suit alors les règles générales de procédure usitées en matière de contributions indirectes.

5. Pénalités.

Pour ne citer que quelques exemples, la peine encourue, en cas de non-décharge de l'acquit-à-caution, est : pour les vins, cidres, poirés et hydromels, du sextuple droit de circulation ; pour les eaux-de-vie, esprits et liqueurs, du double droit de consommation (*D.* 17 *mars* 1852, *art.* 22) ; pour les vins alcoolisés contenant plus de 1 p. 100 d'alcool la peine comprend :

1° Le sextuple droit de circulation sur le volume total du liquide imposable comme vin.

2° Le quadruple droit de consommation sur la quantité d'alcool comprise entre 15 et 21 degrés.

Toutefois cette pénalité n'est pas applicable lorsque les vins, présentant naturellement une force alcoolique supérieure à 15 degrés, sans dépasser 18 degrés, sont expédiés directement par les propriétaires récoltants. (*L.* 21 *juin* 1873, *art.* 10.)

S'il s'agit d'acide stéarique en masse, blocs, plaques ou tablettes, matière qui ne peut circuler que sous les plombs de la douane ou des contributions indirectes et en vertu d'un acquit-à-caution, l'amende est du quadruple des droits afférents à un poids égal de bougies. (*L.* 30 *déc.* 1873, *art.* 12 ; *D.* 8 *janv.* 1874, *art.* 8.) (*V.* **Acide stéarique** *et* **Bougies**.)

En outre, lorsque l'acquit-à-caution n'est pas *applicable* aux marchandises qu'il accompagne, c'est-à-dire lorsqu'il existe des différences de quantité, de qualité, de poids et de mesure, la peine varie suivant la nature des marchandises (*D.* 6-22 *août* 1791, *art.* 9 ; *O.* 11 *juin* 1816, *art.* 4 *et* 5 ; *L.* 28 *févr.* 1872, *art.* 3). Cette dernière contravention peut d'ailleurs se produire quelle que soit l'expédition qui accompagne les marchandises et qu'il s'agisse d'un congé, d'un passavant ou d'un acquit-à-caution. (*V.* **Amendes.**)

6. Coût de l'acquit-à-caution.

La délivrance des acquits-à-caution donne lieu à la perception immédiate d'un droit qui fut longtemps fixé à 25 cent. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 8), puis élevé depuis à 50 cent. y compris le droit de timbre de 10 cent. (*L.* 31 *déc.* 1873, *art.* 1er.)

III. DOUANES.

Les dispositions, sinon les titres de loi, qui précèdent sont, en général, applicables aux acquits-à-caution de douanes comme à ceux de la régie des contributions indirectes. Le but à atteindre est, en effet, identique. Il s'agit toujours de laisser enlever des marchandises taxées en assurant le recouvrement éventuel de taxes qui ne sont pas encore exigibles et qui, peut-être, ne le deviendront point. On comprend dès lors qu'il y ait similitude à peu près complète entre les règles suivies par les deux services. Tel est le cas, notamment, pour les indications à consigner dans les acquits-à-caution, pour la décharge de ces pièces, et pour les poursuites par voie de contrainte. En somme, la seule différence qui mérite d'être relevée concerne les pénalités. En matière de douanes, elles varient beaucoup selon la nature des opérations. Ainsi, pour ne citer que les contraventions les plus fréquentes, la peine est : pour les mutations d'entrepôt par mer, du double droit, plus l'amende de 500 fr. (*L.* 17 *mai* 1826, *art.* 21) ; pour le transit ordinaire, du quadruple droit et de l'amende de 500 fr. (*L.* 8 *flor. an XI*, *art.* 54, *et* 17 *déc.* 1814, *art.* 5 *et* 8) ; pour l'admission temporaire, du quadruple droit (*L.* 5 *juill.* 1836, *art.* 5) ; pour les marchandises importées sous le régime du transit international, de 2,000 fr. par colis manquant ou pour chaque substitution de colis (*L.* 8 *flor. an XI*, *art.* 42, *et* 28 *avril* 1816, *art.* 31) ; pour le cabotage des sels, du double droit, etc. (*V.* **Cabotage, Entrepôts, Sels, Transit,** *etc.*)

Le coût des acquits-à-caution de douanes est de 75 cent. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 19.)

FOYOT.

ACQUIT DE COMPTANT. — Lettres patentes royales qui étaient expédiées à la décharge du garde du Trésor royal, pour certaines sommes remises au comptant entre les mains du roi, et dont la chambre des comptes n'avait pas à connaître.

ACQUIT PATENT. — Ordre ou mandement du roi expédié sur parchemin dans la forme des lettres patentes, en vertu duquel les trésoriers ou receveurs des domaines payaient au nom du roi. (Supprimé par le décret du 6 juin 1790.)

ACQUITS CONSTATANT LE PAIEMENT. — En matière de finances, les acquits doivent être apposés par les parties en présence des comptables chargés d'opérer le paiement (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 363, § 3), et sont soumis, selon leur nature et leur importance, au timbre de dimension ou au timbre-quittance.

La loi du 23 août 1871, qui frappe d'un droit de 10 centimes tous les actes, factures, lettres constatant le paiement, est également applicable aux paiements faits par le Trésor. Cependant, dans certains cas et selon la nature des récépissés qui constatent la recette, ils sont assujettis au timbre de dimension à la charge des parties versantes.

La question a été posée de savoir si l'on doit considérer comme formant acquit, la signature apposée par le créancier sur le timbre avec la date de l'oblitération, ou s'il faut exiger, sur chaque quittance, l'apposition de deux signatures du créancier, l'une valant décharge et l'autre exclusivement destinée à oblitérer le timbre.

Aux termes de l'article 2 du décret du 27 novembre 1871, le timbre mobile de 10 centimes collé sur une quittance ou une décharge doit être immédiatement oblitéré par l'apposition, *en travers de ce timbre, de la signature* de celui qui donne le reçu ou la décharge, ainsi que de la date de l'oblitération.

Le timbre mobile étant une partie intégrante de la feuille de papier qui sert à la rédaction de l'écrit, toutes les mentions inscrites sur le timbre sont donc de nature à concourir à la perfection de l'acte ; aussi ne paraît-il pas douteux que si l'on fait précéder des mots : *pour acquit,* la date et la signa-

ture dont le timbre doit, *dans tous les cas*, être revêtu, ces mentions dans leur ensemble ne constatent la libération du débiteur en même temps qu'elles donnent satisfaction aux dispositions de l'article 2 du décret du 27 novembre 1871 relatives aux règles de l'oblitération.

Il est donc établi *en principe*, ainsi du reste que le reconnaît une décision ministérielle du 14 septembre 1882, que la signature précédée du : *pour acquit*, apposée par le créancier sur le timbre avec la date de l'oblitération, prouve suffisamment la libération du débiteur.

Toutefois, l'administration des finances a décidé que les comptables du Trésor, des départements et des communes, devront réclamer une signature pour acquit des parties prenantes en dehors de celle donnée pour l'oblitération du timbre, lorsque cette oblitération n'est point effectuée par les comptables au moyen d'une griffe spéciale. (V. **Quittances, Récépissés, Timbre.**)

ACTE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

L'acte est un terme générique applicable à toutes conventions ou dispositions qui se rédigent par écrit (Bosquet, *Dictionnaire des domaines*, vº Acte; Littré, *Dictionnaire de la langue française*, *eod verb.*). Il signifie à la fois ce qui a été dit, fait ou convenu (*negotia juridica*) et l'écrit destiné à le prouver (*instrumenta*) (Champ. et Rig., *Dictionnaire des droits d'enregistrement*, nº 116; Zachariæ, Aubry et Rau, *Droit civil français : De la preuve directe*). Il s'entend aussi de la déclaration faite devant un tribunal, soit spontanément, soit d'après l'ordre de la justice et dont on a constaté la réalité : *prendre acte, demander acte, donner acte* (Littré, *loc. cit.*). Il sert à désigner également les décisions de l'autorité publique (*Lois et Actes du Gouvernement. Ibid.*).

Les écrits rédigés ou dressés afin de constater un fait juridique, une convention ou une décision sont généralement divisés en *Actes publics ou authentiques* et en *Actes sous seings privés*.

II. ACTES PUBLICS ET AUTHENTIQUES.

Les actes publics ou authentiques comprennent les actes législatifs; les actes administratifs; les actes de l'état civil; les actes judiciaires, les actes des notaires, les actes extrajudiciaires.

1. Actes législatifs. (*V. infrà*, vº **Lois**.)

2. Actes administratifs.

On désigne sous ce nom tous les actes par lesquels le pouvoir administratif autorise, ordonne ou défend par voie réglementaire, statue sur les intérêts généraux ou sur des cas particuliers, exerce la tutelle des départements, des communes et des établissements publics, gère les biens de l'État, contracte pour les services publics, en observant que ces actes doivent émaner d'une autorité administrative et avoir en même temps pour objet un acte d'administration.

Parmi les autorités administratives, on peut ranger sans difficulté les ministres, le Conseil d'État, les conseils de préfecture, les préfets, les sous-préfets et les maires. Des actes administratifs peuvent également émaner de la Cour des comptes, des conseils de département ou d'arrondissement et des conseils municipaux dans les cas prévus par la loi.

Les actes intéressant les départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, consistoires, et généralement tous les établissements publics légalement autorisés, ne présentent pas, par eux-mêmes, le caractère d'actes administratifs, quand bien même ils auraient été passés par un préfet, un sous-préfet ou un maire. Dans ce cas, ces magistrats n'agissent pas au nom du Gouvernement ou de l'autorité publique, mais seulement au nom du département, de l'arrondissement ou de la commune qu'ils sont chargés de représenter. Cependant, comme ces actes sont sujets à une approbation supérieure de l'autorité administrative, nécessaire pour en assurer la perfection, le décret ou l'arrêté portant cette approbation imprime à l'acte approuvé le caractère d'acte administratif dont il est lui-même revêtu. C'est pour ce motif que la loi du 22 frimaire an VII sur l'enregistrement (*art.* 20) range parmi les actes publics les actes des administrations centrales et municipales (préfets, sous-préfets et maires) et que le décret du 4 messidor an XIII (*art.* 4) assujettit à l'enregistrement dans un délai déterminé les actes des établissements publics. (*Répertoire général de l'enregistrement*, par M. Garnier, vº Acte administratif; *Dictionnaire des droits d'enregistrement*, par les rédacteurs du *Journal de l'enregistrement*, *eod. verb.*)

Aux termes de l'article 78 de la loi du 15 mai 1818, sont assujettis au timbre et à l'enregistrement sur la minute, dans le délai de vingt jours, les actes des autorités administratives et des établissements publics portant transmission de propriété, d'usufruit et de jouissance, les adjudications ou marchés de toute nature aux enchères, au rabais ou sur soumission, les cautionnements relatifs à ces actes.

D'après l'article 80 de la même loi, tous les actes, arrêtés et décisions des autorités administratives, non dénommés dans l'article 78, sont exempts du timbre sur la minute et de l'enregistrement, tant sur la minute que sur l'expédition. Toutefois, aucune expédition ne peut être délivrée aux parties que sur papier timbré, si ce n'est à des individus indigents et à la charge d'en faire mention dans l'expédition.

3. Actes de l'état civil. (*V. infrà, ce mot.*)

4. Actes judiciaires.

On entend par actes judiciaires tous ceux émanés de l'autorité judiciaire à tous les degrés de juridiction (justices de paix; conseils des prud'hommes; tribunaux de police ordinaire, de police correctionnelle, cours criminelles; tribunaux de première instance, de commerce et d'arbitrage; cours d'appel, Cour de cassation). Sont également des actes judiciaires les actes, autres que les arrêts, jugements et sentences arbitrales, dressés dans les greffes, signés par les greffiers seuls ou avec un juge ou autre magistrat;

les ordonnances et autres actes signés des juges, conseillers ou présidents; les procès-verbaux d'ordre et de distribution par contribution, etc.

Les actes judiciaires sont soumis au timbre, à l'exception de ceux concernant la police générale et la vindicte publique (*L.* 13 *brum. an VII, art.* 16). D'autres exemptions sont également édictées pour divers cas particuliers.

Ils doivent donner lieu à la formalité de l'enregistrement dans un délai déterminé, à l'exception de ceux intervenus en matière criminelle toutes les fois qu'il n'y a pas de partie civile (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 70, § 3, *n°* 9), et de ceux concernant la police de sûreté et la vindicte publique (*Ibid.*).

Les droits d'enregistrement sont fixes ou proportionnels, suivant les dispositions renfermées dans les actes et jugements et d'après la nature de ces actes. (*V. infrà* **Jugement.**)

5. Actes des notaires.

« Les notaires sont des fonctionnaires publics établis pour recevoir ou dresser tous les actes auxquels les parties doivent ou veulent donner le caractère d'authenticité attachée aux actes de l'autorité publique pour en assurer la date, en conserver le dépôt et en délivrer des grosses et expéditions. » C'est en ces termes que la loi du 25 ventôse an XI, art. 1er, définit les attributions des notaires. Le caractère donné par la loi aux actes reçus par ces officiers publics ressort nettement de cette définition. Ces actes jouissent de l'authenticité attachée aux actes de l'autorité publique; ils ont date certaine; sauf dans les cas spéciaux où ils peuvent être délivrés en brevet, ils sont conservés à perpétuité dans les études et l'exécution en est assurée au moyen de la délivrance d'une grosse ou première expédition revêtue de la forme exécutoire adoptée pour l'exécution parée des lois et jugements. (*C. pr. civ.*, 545.)

Un certain nombre d'actes doivent, aux termes de la loi, être passés devant notaire sous peine de nullité.

Tels sont les procurations spéciales pour comparaître devant l'officier de l'état civil (*C. civ.*, 36), les consentements à mariage (*ibid.*, 73), les actes respectueux (154), les reconnaissances d'enfants naturels en dehors de l'acte de naissance (334), les donations entre vifs, les acceptations de ces donations et les pouvoirs pour accepter (931, 932 *et* 933); les partages d'ascendants faits par actes entre vifs (1076); les contrats de mariage (1394); les constitutions d'hypothèque et les mainlevées d'inscriptions hypothécaires (2127 et 2158); les subrogations dans le cas prévu par l'article 1250, 2°.

Tous les actes de notaires doivent être inscrits sur des répertoires par ordre de date (*L.* 25 *vent. an XI, art.* 29 *et* 30; 22 *frim. an VII, art.* 49; 16 *juin* 1824, *art.* 10). Ils sont soumis au timbre de dimension ainsi que les extraits, copies et expéditions qui en sont délivrés (*L.* 13 *brum. an VII, art.* 12); ils sont assujettis à la formalité de l'enregistrement dans un délai de dix jours pour les actes des notaires résidant dans la commune où le bureau de l'enregistrement est établi, et de quinze jours pour ceux des notaires qui n'y resident pas. (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 20.)

6. Actes extrajudiciaires.

Cette expression, inscrite dans l'article 3 de la loi du 22 frimaire an VII, sert à désigner les actes des huissiers ou autres fonctionnaires, agents de l'autorité et gardes particuliers assermentés ayant pouvoir de faire des exploits, significations et procès-verbaux. Les exploits sont plus spécialement les actes que font les huissiers et autres officiers ministériels pour assigner, ajourner, signifier et saisir. Les actes extrajudiciaires sont soumis au timbre de dimension et sont, dans la plupart des cas, assujettis à la formalité de l'enregistrement dans un délai déterminé. Les huissiers, commissaires-priseurs, courtiers et porteurs de contraintes doivent, comme les greffiers et comme les notaires, tenir un répertoire. Un registre spécial est, en outre, destiné à l'inscription particulière des protêts.

III. ACTES SOUS SEING PRIVÉ.

Toutes les conventions intervenues entre les particuliers peuvent être rédigées sous signature privée, sauf les exceptions énumérées plus haut. A cette énumération, il convient d'ajouter un certain nombre d'actes qui ne peuvent être passés qu'en justice ou devant un officier public : on citera notamment les renonciations à succession ou à communauté (*C. civ.*, 748 *et* 1457); les ventes de biens de mineurs (459); les licitations ordonnées par justice (*C. pr. civ.*, 954 *et* 970); les ventes publiques de meubles, bois et récoltes (*L.* 22 *pluv. an VII*), etc., etc.

Tout acte ou écrit sous seings privés formant le titre d'une convention quelconque, doit être fait sur papier timbré, suivant les distinctions établies par la loi et à peine des amendes édictées pour chaque nature d'écrits. (*V.* **Timbre.**)

L'acte sous seings privés contenant des conventions synallagmatiques doit être fait, sous peine de nullité, en autant d'originaux qu'il y a de parties ayant un intérêt distinct. (*C. civ.*, 1325.)

Reconnu par celui auquel on l'oppose ou légalement tenu pour reconnu, il a, entre ceux qui l'ont souscrit, la même foi que l'acte authentique (*C. civ.*, 1322), mais à l'égard des tiers, il n'a date certaine que du jour où il a été enregistré, ou du jour de la mort de celui ou de l'un de ceux qui l'ont souscrit, ou du jour où la substance en est constatée dans des actes dressés par des officiers publics. (*C. civ.*, 1328.)

L'acte sous seings privés ne doit être assujetti à l'enregistrement dans un délai déterminé, sous peine de l'amende portée par la loi, que lorsqu'il forme le titre d'une transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance immobilière, ou d'une mutation de fonds de commerce. Le délai est de trois mois, à partir du jour de la date de l'acte. (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 22; *L.* 23 *août* 1871, *art.* 17; *L.* 28 *fév.* 1872, *art.* 8.)

Mais il ne peut être fait aucun usage d'actes sous seings privés soit par acte public, soit en justice ou devant toute autre autorité constituée, qu'ils n'aient été préalablement enregistrés (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 23 *et* 47; 28 *avril* 1816, *art.* 57; 23 *août* 1871, *art.* 16). Cette prescription est renouvelée de l'ancien droit où elle a été inscrite dans de nombreux édits. (*V. not. Édit oct.* 1705; 9 *mars* 1706; *Tarif* 20 *mars* 1708, *art.* 183; Bosquet, *Dict. des domaines*, v° ACTES SOUS SEINGS PRIVÉS.)

Les actes sous seings privés présentés à la formalité de l'enregistrement sont soumis aux droits édictés pour les conventions qu'ils renferment et donnent ouverture, suivant les cas, à des droits fixes, gradués ou proportionnels. (*V.* **Enregistrement.**) Une disposition de faveur a été introduite dans la loi du 11 juin 1859, au profit de certains

actes de commerce qui, sujets au droit proportionnel par leur nature, sont provisoirement enregistrés au droit fixe, le droit proportionnel devant être perçu seulement en cas de condamnation, de liquidation, collocation ou reconnaissance judiciaire, ou si un acte public est rédigé en conséquence.

7. Renseignements statistiques.

Le nombre des actes soumis annuellement à l'enregistrement peut être évalué, en moyenne, à 17,517,000, savoir :

Actes civils publics.	2,251,000
Actes civils sous seings privés . . .	4,809,000
Baux écrits	2,651,000
Actes judiciaires	1,921,000
Actes d'huissiers.	5,885,000

ÉT. CHALVET.

ACTE DE NAVIGATION DE CROMWELL. — L'acte de navigation de Cromwell du 5 août 1651, adopté et publié sous Charles II, le 23 septembre 1660, est resté, pendant deux siècles, la grande charte maritime de l'Angleterre. Il réservait au pavillon national l'intercourse avec les colonies et interdisait aux navires étrangers de conduire, dans les ports britanniques, d'autres produits ou objets que ceux des pays auxquels appartenaient ces bâtiments. En 1822 et 1823, MM. Wallace et Huskisson étant, successivement, présidents du bureau du commerce, des modifications commencèrent à être apportées à l'acte de navigation et, pour plusieurs pays, le principe de la réciprocité fut admis. Le traité du 16 janvier 1826, avec la France, confirma ces dispositions qui s'accentuèrent dans un sens libéral, grâce aux efforts de sir Robert Peel, lord John Russell, de MM. Cobden, Bright et Gladstone et de plusieurs autres membres éclairés du Parlement. Enfin, la sanction royale fut donnée, le 26 juin 1849, au bill, exécutoire à dater du 1er janvier 1850, qui mettait à néant les restrictions de l'acte de navigation, sauf celles qui regardaient le cabotage et l'admission d'un nombre déterminé de matelots étrangers dans les équipages anglais. Ces dernières restrictions disparurent elles-mêmes en 1855, dès le commencement de la guerre de Crimée. Il ne reste donc aujourd'hui aucun vestige de l'acte de Cromwell, mais il faut bien reconnaître que son maintien avait puissamment concouru au formidable développement de la marine britannique et que l'Angleterre ne l'a aboli que lorsque toute concurrence étrangère n'offrait plus, pour elle, aucun danger.

ACTES DE L'ÉTAT CIVIL. — Jusqu'à la Révolution de 1789, le clergé resta chargé de la constatation des naissances, des mariages et des décès. La tenue des registres des paroisses et la force probante des actes qu'ils renfermaient avaient été réglementées par un certain nombre d'ordonnances parmi lesquelles on citera celles de Villers-Cotterets (*août* 1539, *art.* 50 *à* 55), de Blois (*mai* 1579, *art.* 181), de 1667, titre XX, art. 7 à 14 et 18 ; la déclaration du mois d'avril 1736 et l'ordonnance du 17 novembre 1787 sur l'état civil des protestants.

Cet état de choses fut modifié par l'article 7 de la Constitution des 3-14 septembre 1791 et par la loi des 20-25 septembre 1792, confiant aux municipalités la tenue des registres de l'état civil. Ce principe fut maintenu par les articles 34 et suivants du Code civil. Aux termes de ces articles, le maire exerce, dans chaque commune, les fonctions d'officier de l'état civil. En cette qualité, il est chargé de constater les naissances et les décès en dressant pour chaque fait de cette nature un acte spécial ; de procéder à la célébration des mariages et d'en dresser acte ; de recevoir les déclarations de reconnaissance des enfants naturels et d'en dresser acte, hors du cas prévu par les articles 334 et suivants du même Code ; de transcrire sur les registres de l'état civil les différents actes dont la loi ordonne l'inscription sur ces registres. Ces actes sont les suivants : les actes d'adoption (*C. civ.*, 359) ; les jugements ordonnant soit la rectification d'actes irréguliers ou incomplets, soit l'inscription des actes omis (*Ibid.*, 101 et 198) ; les actes de naissance et de décès reçus pendant un voyage de mer (61 *et* 87), les actes de naissance, de mariage et de décès concernant des militaires dans les situations prévues par les articles 93, 95 et suivants du Code civil ; les actes de mariage célébrés à l'étranger entre Français ou entre un Français et une étrangère (170 *et* 171). (*Rappr. L.* 26 *pluv. an VII;* 28 *pluv. an VIII, art.* 13 *à* 16 ; *L.* 18 *germ. an X, art.* 55 ; *L. sur la police sanitaire du* 3 *mars* 1822, *art.* 19 [actes de l'état civil à recevoir dans l'enceinte des lazarets]. *V. également Rapport de M. Wallon sur le projet de la loi du* 12 *février* 1872; et Zachariæ, Aubry et Rau, *Droit civ. français*, t. Ier, *Des Actes de l'état civil.*)

Les actes de l'état civil sont inscrits, dans chaque commune, sur un ou plusieurs registres de papier timbré tenus doubles. Sont également rédigées sur papier timbré les tables prescrites par la loi des 20-25 septembre 1792 et par le décret du 20 juillet 1807, ainsi que les extraits qui sont délivrés. Mais ces extraits et les actes eux-mêmes sont dispensés de la formalité de l'enregistrement. (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 70, § 3, *n*° 8.)

Toutefois, la première expédition des actes de l'état civil contenant mention de reconnaissance ou de légitimation donne ouverture à des droits d'enregistrement. Ces droits sont de 7 fr. 50 c. (9 fr. 38 c., décimes compris) pour chaque reconnaissance faite à l'état civil autrement que dans l'acte de mariage des père et mère de l'enfant reconnu ; ils sont de 3 fr. (3 fr. 75 c., décimes compris) pour les reconnaissances faites dans l'acte de mariage, c'est-à-dire pour les reconnaissances emportant légitimation (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 43 *et* 45 ; *L.* 28 *fév.* 1872, *art.* 4). On peut obtenir des copies sur papier timbré des actes de l'état civil en s'adressant à la mairie de la commune ou au greffe du tribunal civil de l'arrondissement. L'expédition d'un acte de mariage donne lieu au paiement du droit de timbre (1 fr. 80 c.) et d'un droit d'expédition de 60 cent., ensemble 2 fr. 40 c. La délivrance d'un extrait d'acte de naissance, de décès ou d'un certificat de publication de mariage coûte, pour le droit de timbre, 1 fr. 80 c., et pour droit d'expédition 30 cent., ensemble 2 fr. 10 c.; le tout sans préjudice des droits d'enregistrement exigibles en cas de mention de reconnaissance ou de légitimation. Les expéditions devant servir hors du département doivent être légalisées par le président du tribunal de première instance ou par le juge de paix du canton. Le coût de la légalisation est de 25 cent. Diverses exemptions des droits de timbre et d'enregistrement sont prononcées, notamment en faveur des indigents. D'après l'article 77 de la loi du 15 mai 1818, les actes de reconnaissance d'enfants naturels apparte-

nant à des individus notoirement indigents sont enregistrés *gratis*. La loi du 10 décembre 1850 (*art.* 4) dispose, en outre, que les extraits des registres de l'état civil, les actes de publications, les actes de reconnaissance d'enfants naturels nécessaires au mariage des indigents, à la légitimation de leurs enfants naturels et au retrait de ces enfants déposés dans les hospices sont visés pour timbre et enregistrés *gratis* lorsqu'il y a lieu à enregistrement. Toutefois, les actes extraits, copies ou expéditions ainsi délivrés doivent contenir mention expresse de leur destination. Les extraits des actes de naissance nécessaires pour établir l'âge des électeurs sont également délivrés gratuitement et sur papier non timbré à tout réclamant, à condition de porter l'énonciation de leur destination spéciale et de ne servir à aucune autre. (*L.* 15 *mars* 1849, *art.* 13.)

Les produits des expéditions d'actes de l'état civil doivent figurer en recettes au budget communal; c'est à tort que certaines communes les abandonnent aux secrétaires des mairies; la Cour des comptes a souvent blâmé ces abus et plusieurs circulaires l'ont prohibé. (*Circ. int.* 16 *août* 1880.)

En dehors des registres spéciaux sur lesquels sont mentionnés les actes de l'état civil qui sont conservés au greffe du tribunal civil et dans les mairies, le décret du 20 juillet 1807 a prescrit, pour faciliter les recherches, que des tables décennales seraient dressées aux frais des départements et des communes et par les soins du greffier du tribunal civil.

Ces prescriptions sont strictement appliquées et l'on procède actuellement à l'établissement des tables pour la période 1872-1882. (*V. au mot* **Archives**, *les archives communales*.)

Actes de l'état civil (Reconstitution des). — A diverses époques, des mesures générales ont dû être prises pour la reconstitution des registres de l'état civil, perdus ou détruits par des événements de guerre ou de force majeure. (*V. not. L.* 2 *flor. an III; O.* 9 *janv.* 1815; *L.* 25 *mars* 1817, *art.* 75, *n°* 2); mais ces mesures se sont trouvées insuffisantes lorsqu'il s'est agi de reconstituer les registres des actes de l'état civil, antérieurs au 1er janvier 1860, détruits par les incendies de la Commune insurrectionnelle de 1871. Six millions d'actes, conservés en double à l'Hôtel-de-Ville et au Palais de justice de Paris, avaient été consumés par les flammes (*V. Exposé des motifs des L. des* 10-19 *juillet et* 23 *août* 1871). Pour parvenir au rétablissement de ces précieux documents, il a été nécessaire d'édicter un ensemble de dispositions qui ont fait l'objet des lois des 10 et 19 juillet 1871 et de la loi du 12 février 1872. Une commission nommée par le ministre de la justice a été chargée de procéder à la reconstitution des actes de l'état civil d'après les extraits des anciens registres délivrés conformes; sur les déclarations des personnes intéressées et des tiers et d'après les documents déposés à l'appui; d'après les registres des hôpitaux et des cimetières; d'après les tables de décès rédigées par l'administration des domaines et toutes les pièces pouvant reproduire la substance des actes primitifs. (*L.* 1872, *art.* 2.)

Les actes transcrits ou rétablis sur les registres en vertu d'une décision de la commission et signés de l'un de ses membres, tiennent lieu désormais des actes détruits.

Pour l'exécution de cet important travail, il a été fait appel à tous les particuliers, à tous fonctionnaires de l'ordre administratif ou judiciaire, officiers publics ou ministériels, greffiers, séquestres, syndics de faillite, administrateurs judiciaires, détenteurs ou dépositaires d'extraits d'actes de l'état civil, dont la remise a été prescrite entre les mains de la commission (*art.* 6, 8 *et* 10). Des injonctions analogues ont été adressées aux pères, mères ou tuteurs (*art.* 21), et les archives des administrations et établissements publics, mairies de province, lycées, collèges, Facultés, écoles spéciales, etc., ont été également mises à contribution. Le concours des employés de l'enregistrement a été réclamé, en outre, pour la recherche des extraits existant parmi les minutes des notaires et ces officiers publics ont dû se livrer aux mêmes investigations et adresser copie certifiée des documents conservés dans leurs études. (*L.* 3 *août* 1875.)

Le délai fixé pour le dépôt des extraits a été successivement prorogé par la loi du 13 février 1873 et par le décret du 30 décembre 1873 jusqu'au 1er janvier 1875. Depuis cette époque, les droits de timbre et d'expédition dont étaient dispensées les expéditions gratuites d'extraits déposés sont perçus sur ces expéditions, indépendamment d'un droit fixe de 1 fr. 20 c. Il en est de même des expéditions des actes reconstitués d'office ou sur la demande des parties intéressées. (*L.* 5 *juin* 1875, *art.* 2 *et* 3.)

Au 31 décembre 1874, les dépenses nécessitées par la reconstitution des actes de l'état civil s'élevaient, pour la moitié à la charge de l'État (l'autre moitié supportée par la ville de Paris et par les communes des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux) à 1,450,000 fr.

Le total des actes reconstitués à la même époque était de 1,008,253. (*Rapport de M. Vidal,* 22 *janvier* 1875, *sur le projet de loi du* 5 *juin* 1875.)

Au 1er mai 1875, ce chiffre était porté à 1,169,989.

A la date du 1er décembre 1881, le nombre des actes reconstitués s'élevait à 1,634,321, dont 755,423 sur extraits déposés des actes authentiques; 434,573 sur déclarations des parties; 442,325 rétablis d'office par la commission.

La commission avait prononcé, à la même époque, 64,000 rejets de demandes de reconstitution pour défaut ou irrégularité de justifications; elle avait annulé 56,850 actes déjà reconstitués, mais faisant double emploi avec d'autres plus complets.

E. CHALVET.

Bibliographie.

HUTEAU D'ORIGNY, *De l'État civil et des améliorations dont il est susceptible*. Paris, 1823. — MAJOREL et COFFINIÈRES, *Traité des actes de l'état civil*. Paris, 1826. — RIEFF, *Commentaire de la loi sur les actes de l'état civil. Recueil des documents officiels relatifs à la reconstitution des actes civils, publié par la préfecture de la Seine*. 1875. — BEQUET, *Traité de l'état civil et des actes qui s'y rattachent*. Paris, 1883.

ACTES DE POURSUITES. *V.* **Agents de poursuites, Instance, Poursuites.**

ACTIF DU TRÉSOR. — Comme une maison de banque, le Trésor a l'obligation d'établir chaque année le résumé de sa situation active et passive dont les différents éléments viennent se résumer annuellement au compte général de l'administration des finances, sous la rubrique générale d'actif et de passif du Trésor.

L'actif du Trésor, dont il peut être seulement question ici, se compose de trois éléments principaux, savoir :

Valeurs de caisse et de portefeuille;

Créances actives;

Découverts du Trésor.

Valeurs de caisse et de portefeuille. — Les valeurs de caisse et de portefeuille constituent pour le Trésor un fonds de roulement à l'aide duquel il peut pourvoir immédiatement dans chaque localité au paiement des dettes publiques exigibles. Ce fonds de roulement est fourni par le numéraire existant dans les caisses des comptables des finances ou en dépôt à la Banque de France et par les diverses valeurs de portefeuille, telles que traites de douanes, soumissions cautionnées pour garantie de droits de douanes, obligations des redevables des contributions indirectes, valeurs diverses des postes, traites d'adjudicataires de coupes de bois de l'État, effets de commerce, etc. (*V.* **Traites, Obligations de redevables.**)

Créances actives. — Sous cette appellation générique, on désigne :

Les avances pour divers services;

Les créances administratives;

Les créances litigieuses;

Les débets de comptables;

Et les avances faites pour les services spéciaux du Trésor.

Nous ne parlerons ici que des quatre premières catégories de créances actives, celles qui concernent les services spéciaux débiteurs du Trésor seront traitées isolément aux mots : *Emprunt grec, Messageries nationales, Prêts à l'industrie, Courtiers de commerce, Chemins vicinaux, Caisse des lycées, Liste civile, Compte de liquidation des dépenses de guerre, Exposition universelle, Séquestre administratif des chemins de fer.*

1° *Avances pour divers services.* — Ces avances, généralement faites par les comptables du Trésor, ont pour caractère d'être remboursables à bref délai, soit par le budget, lorsqu'elles ont eu lieu provisoirement pour son compte, dès que les pièces réglementaires à fournir à l'appui des dépenses publiques ont été réunies, soit par les parties à qui elles ont été faites. (*V.* **Avances.**)

2° *Créances administratives.* — Les rares créances de cette nature comprises dans l'actif de l'administration des finances proviennent d'avances du Trésor, faites généralement à des villes qui doivent en opérer le remboursement à des époques fixes déterminées par les conventions intervenues entre elles et l'État.

Les avances administratives qui ne sont pas remboursées à leur échéance deviennent des créances litigieuses.

3° *Créances litigieuses.* — Comme le mot l'indique, ces créances sont celles confiées à l'agent judiciaire du Trésor public, chargé d'en poursuivre et d'en assurer le recouvrement.

4° *Débets des comptables.* — Ces débets résultent de déficits de caisse et sont, comme les créances litigieuses, recouvrés par l'agent judiciaire du Trésor. (*V.* **Débets.**)

Découverts du Trésor. — Au premier abord, il peut paraître singulier de considérer les découverts du Trésor comme un élément d'actif; mais au point de vue du Trésor, agissant comme le banquier des budgets, les excédents des dépenses sur les recettes d'un exercice constituent pour le Trésor une avance d'une nature particulière, qui ne peut s'éteindre que de deux manières, soit par suite d'une consolidation résultant d'un emprunt, soit par l'affectation à l'atténuation de ces découverts des excédents de recettes des budgets qui se règlent favorablement. (*V.* **Découverts du Trésor.**)

ACTIF DES COMMUNES. — Les receveurs des communes doivent joindre à leurs comptes, comme pièces justificatives, un état des propriétés foncières, des rentes et des créances mobilières composant l'actif de ces communes. Cet état doit indiquer la nature des titres, leur date et celle des inscriptions hypothécaires prises pour leur conservation, et, s'il y a des procédures entamées, la situation où elles se trouvent.

Cet état, certifié conforme par le receveur, doit être visé par le maire, qui y joint des observations, s'il y a lieu. Les certificats de quitus ne sont délivrés aux comptables, à l'effet de remboursement de cautionnement, qu'après qu'il a été reconnu, par l'autorité qui juge les comptes, qu'ils ont satisfait aux obligations imposées par l'arrêté du 29 vendémiaire an XII pour la conservation des biens et des créances appartenant aux communes. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 519). (*V.* **Biens communaux, Communes**).

ACTION.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Le mot *action* a, dans le langage juridique, deux acceptions distinctes : l'une signifiant le droit de poursuivre en justice ce qui nous est dû ou ce qui nous appartient; l'autre, plus moderne, exprimant un droit incorporel de copropriété dans les sociétés commerciales ou civiles.

Nous examinons d'abord la première de ces acceptions.

II. ACTIONS EN JUSTICE.

C'est, avons-nous dit, le droit de poursuivre en justice ce qui nous est dû ou ce qui nous appartient et d'obtenir ainsi la sanction des droits de créance ou de propriété reconnus par la loi.

Au point de vue de la compétence et de la juridiction, les actions sont divisées par l'article 59 du Code de procédure civile en trois catégories :

1° L'action *personnelle* qui prend sa source soit dans une convention (expresse ou tacite), soit dans un fait qui nous oblige : dirigée contre un individu

personnellement tenu de donner, de faire, ou de ne pas faire quelque chose, elle a pour but de le forcer à remplir son obligation : *Jus ad rem obtinendam.* Elle est portée devant le juge du domicile ou de la résidence du débiteur.

2° L'action *réelle* dérive d'un droit possédé sur une chose (mobilière ou immobilière) indépendamment de toute convention de la part de celui qui détient cette chose : le droit a, ici, sa base dans la chose même, *jus in re,* et s'exerce contre tout détenteur.

L'action réelle sera portée devant le tribunal du lieu où est situé l'objet en litige.

3° Enfin l'action *mixte* qui renferme tout à la fois les deux éléments de personnalité et de réalité. Celui contre qui elle s'exerce est en même temps détenteur de l'objet réclamé et débiteur de l'obligation dont l'accomplissement est poursuivi.

Elle peut être portée indifféremment devant le juge du domicile du débiteur ou devant le tribunal de la situation des biens.

En outre, les actions se divisent par *l'objet* même du droit qui en est la base et suivant qu'elles ont pour objet un meuble ou un immeuble, en actions mobilières et actions immobilières; les dernières se subdivisant elles-mêmes en actions *pétitoires* et actions *possessoires,* selon qu'elles ont pour objet le droit de propriété même ou seulement le droit de possession.

Les articles 528, 529 et suivants du Code civil font connaître les objets *meubles* soit par leur nature, soit par la détermination de la loi, et ce sont les articles 517 et suivants du même Code, jusques et y compris l'article 526, qui indiquent les biens que la loi déclare *immeubles* par nature, par destination ou par l'objet auquel ils s'appliquent.

Ainsi seront *mobilières,* d'après l'énumération contenue dans ces articles, les actions en paiement de créances, de *prix* de ventes d'immeubles ou de meubles, les actions en fixation d'indemnités ou de dommages-intérêts, en restitution de fruits perçus, en revendication d'objets mobiliers.

Seront, au contraire, *immobilières,* les actions en délivrance d'immeubles intentées soit par l'acheteur, soit par le co-échangiste ou le donataire; les actions en rescision de ventes ou partages immobiliers, les actions en réméré ou rachat d'immeubles, celles en réduction de donations ou legs immobiliers.

Enfin certaines natures d'actions pourraient présenter à la fois les deux caractères : il en serait ainsi des demandes en partage de successions si celles-ci comprenaient à la fois des meubles et des immeubles.

Et le même caractère mixte serait applicable aux actions ayant pour objet, en cas d'acceptation par la femme, la liquidation d'une communauté dissoute.

Mais l'action en paiement de reprises intentée par la femme renonçante à la communauté serait purement mobilière : sa renonciation a, en effet, attribué au mari la propriété exclusive des biens communs et ne lui a laissé qu'une action personnelle d'une nature essentiellement mobilière. La jurisprudence est fixée dans ce sens par l'arrêt des chambres réunies de la Cour de cassation du 16 janvier 1858. (Sirey, 58, I, 9.)

1. Droit fiscal.

1. *Enregistrement. Transmission des actions litigieuses entre vifs ou par décès.*

Si la loi organique du 22 frimaire an VII ni les lois subséquentes n'ont soumis à une tarification expresse les transmissions opérées *entre vifs* d'actions litigieuses, mais les principes généraux du droit fiscal ne laissent aucun doute sur l'assujettissement au droit proportionnel des conventions de cette nature.

D'une part, en effet, les actions litigieuses constituent (*C. civ.,* 526 et 529) des *valeurs :* malgré l'éventualité qui s'y attache, elles sont une véritable propriété susceptible d'être vendue ou donnée et dont la nature est déterminée par celle de l'objet ou du droit revendiqué.

D'autre part, l'article 4 de la loi du 22 frimaire an VII assujettit toutes les transmissions de *valeurs* à un droit proportionnel dont la quotité est déterminée par la nature de l'objet transmis.

Et de la combinaison de ces textes découle cette conséquence que la cession de l'action litigieuse sera passible du droit proportionnel auquel eût été soumise la transmission de la chose même qui en est l'objet, avec cette limitation toutefois que ce tarif ainsi déterminé s'appliquera non à la valeur entière de la chose, mais au prix moyennant lequel est consentie la cession du droit revendiqué.

Par suite la cession d'un droit litigieux immobilier serait, dans l'état présent des tarifs, passible d'un droit de 5 $^1/_2$ p. 100 sur le prix auquel elle est consentie.

Le droit proportionnel serait réduit à 2 p. 100 sur la même base s'il s'agissait d'un droit mobilier ou d'une rente ; à 1 p. 100 si le droit cédé avait une créance pour objet. Observons toutefois que la perception du droit proportionnel reste, d'une manière générale, subordonnée à l'existence d'un droit actuellement ouvert, formé, et que si, au contraire, le droit transmis était au moment de la cession soumis à une condition suspensive non encore accomplie, la conditionnalité dont il est affecté soustrairait la mutation à toute tarification proportionnelle : il n'y aurait pas, dans ce cas, de *valeur* transmise dans l'acception légale du mot, et le droit fixe pourrait seul être exigé. La Cour de cassation l'a décidé ainsi en matière de promesse de vente par un arrêt du 13 janvier 1869 dont la doctrine très juridique n'est cependant pas acceptée par l'administration de l'enregistrement. (Sirey 69, I, 186 ; Dalloz, 69, I, 265. *Bulletin civil,* 14.)

Si la cession de l'action litigieuse est passible, lorsqu'elle s'opère à titre onéreux, de la taxe proportionnelle, il en sera de même, et par identité de motifs, du cas où la transmission s'opérerait entre vifs *à titre gratuit.* Le droit proportionnel serait réglé alors d'après le degré de parenté des parties et sur une estimation du droit transmis fournie en capital ou en revenu suivant la nature mobilière ou immobilière de l'action.

2. *Mutation par décès.*

Mais les règles qui précèdent resteraient inapplicables aux transmissions d'actions litigieuses opérées *par décès :* les principes généraux qui régissent, au point de vue de l'impôt, les mutations de cette nature s'opposeraient à la perception *immédiate* du droit.

Les articles 4, 14, n° 8, 15, n° 7, et 27 de la loi du 22 frimaire an VII n'assujettissent, en effet, aux droits de succession que les valeurs *effectivement* et *immédiatement* transmises aux héritiers ou légataires. Or, au moment du décès, l'action litigieuse soumise aux éventualités résultant de la contradiction du débiteur, constituait manifestement une valeur incertaine, précaire, dont rien, comme au cas de cession entre vifs, ne venait révéler l'importance actuelle.

sans valeur immédiate et appréciable, elle échappe provisoirement à l'impôt et ce n'est que le jour où l'existence et l'importance du droit contesté seront définitivement fixées ou reconnues que s'ouvrira utilement en ce qui le concerne la vocation héréditaire : l'impôt deviendra alors seulement exigible et c'est dans les six mois de cette date qu'il devra être acquitté. La jurisprudence est fixée dans ce sens (*notamment Cass., Ch. civ.*, 26 *avril* 1870; Sirey, 70, 1, 387; Dalloz, 70, 1, 398; *Journal du Palais*, 70, 812).

III. ACTIONS DES SOCIÉTÉS CIVILES OU COMMERCIALES.

2. Historique.

L'action, telle que nous la connaissons actuellement, et qui est le titre représentatif d'une part d'intérêt prise par un particulier dans une société à pertes et bénéfices communs, ne paraît pas avoir existé avant le moyen âge.

Au XII[e] siècle, on commence à trouver des exemples de division d'un capital ou d'une entreprise en parts qui sont l'origine des actions. Ainsi, le moulin de Basacles, près Toulouse, est concédé à une société de ***Pairiers*** ou ***Pariers,*** synonyme de participants. A peu près à la même époque, on rencontre en Allemagne des associations de même genre, fondées pour des exploitations minières (*Bergwerks-Genossenschaften*), industrielles (*Gewerbschaften*) ou commerciales (*öffentliche Handlungs-Compagnien*).

En Italie et dans les villes maritimes de la Méditerranée, la propriété du navire se divisait en parts appelées à Gênes ***Loca*** (***Luoghi*** au pluriel); ***Platea*** à Marseille.

Il existe des documents remontant à 1220, où l'on voit le navire *Santa Marta* divisé en 40 *Luoghi;* un acte d'association du 26 février 1236 divise le bateau *San Marco* en 16 *Luoghi*.

La première société anonyme par actions paraît avoir été la célèbre maison de Saint-Georges (*casa de San Giorgio*) qui, en 1407, opéra la fusion de toutes les gabelles et revenus de l'État de Gênes en un seul titre uniforme, qui est la véritable origine des actions modernes.

Les *Luoghi* de Saint-Georges étaient de 100 livres, mais ils ne se présentaient pas, comme de nos jours, sous forme de titres circulants. Les propriétaires de *Luoghi* étaient inscrits sur les livres de la banque par des notaires spéciaux, devant lesquels se faisait la transmission de propriété par l'inscription du nom du cessionnaire à la place du nom du cédant. Toutefois, à Gênes on pouvait obtenir un extrait des livres de la banque de Saint-Georges, qui servait de titre de propriété et qui, probablement, se négociait ou se transmettait par endossement du cédant au cessionnaire.

Les dividendes ou ***Paghe*** de ces parts étaient trimestriels.

Ce fut en Hollande, lors de la fondation, en 1602, de la Compagnie des Indes orientales, qu'apparut pour la première fois le système des actions au porteur. Les actions étaient de 500 livres de gros (3,000 florins); celles de la Compagnie des Indes occidentales, fondée à Amsterdam quelques années plus tard (1621), étaient de 1,000 livres de gros.

De même que dans la banque de Saint-Georges, les actionnaires des compagnies hollandaises ne peuvent être engagés pour plus que leur part dans la société, c'est le régime de la responsabilité limitée qui fut si favorable au développement de ce nouvel instrument de circulation.

Mais en Angleterre, à la suite des désastres causés par la spéculation sur les actions de la mer du Sud de 1711 à 1720, le Gouvernement interdit, par le *Bubble Act*[1], la création de nouvelles actions au porteur, et imposa pour toutes les sociétés le système de la responsabilité illimitée, qui ne tomba en désuétude qu'en 1825.

En France, la société anonyme n'apparaît qu'assez tard, avec la banque et le système de Law en 1717.

L'ordonnance royale de 1670 parle bien de sociétés anonymes, mais ce n'est en réalité, dans l'esprit du législateur de l'époque, que la société en participation telle que nous la connaissons de nos jours ; c'est-à-dire celle qui se forme entre quelques particuliers dans un but déterminé et pour un temps généralement assez court.

3. Économie politique.

L'action constitue une forme spéciale de la propriété, qui naît de la propriété elle-même et dont elle est la représentation ; et quoiqu'il ne soit pas absolument nécessaire de séparer le droit à la chose de la chose elle-même, on peut facilement concevoir la propriété sans le titre de propriété. Mais il est impossible d'imaginer un échange rapide des objets de la propriété sans un instrument de cet échange faisant, pour ainsi dire, l'office de monnaie. Cette monnaie, c'est le titre, c'est l'action, c'est le coupon, c'est ce qui représente la chose; ce qui, au point de vue des transactions commerciales, est la chose elle-même. Le grand progrès de notre siècle, dans cet ordre de faits, est d'avoir si bien combiné la propriété et le titre de propriété, que le titre soit, en effet, devenu identique à la propriété elle-même : on se dit propriétaire d'une action de chemin de fer, et non pas d'un chemin de fer. Quand on tient dans sa main le morceau de papier qui est l'action, on croit tenir une propriété aussi réelle que si on avait dans les doigts des gares, des rails, des machines. Cette représentation absolue de la propriété par le titre a fait disparaître toutes les difficultés qui entravaient l'échange et la transmission des droits de chacun sur toutes choses.

Le titre, au point de vue des relations internationales, n'est plus qu'un article d'exportation comme le coton, comme le blé ; le pays où il se crée plus de titres est un pays qui voit augmenter ses facultés d'exportation, absolument comme un pays où il pousse plus de blé.

Le titre est de tous les produits, celui qui se prête avec plus de facilité au commerce international.

1. *Des actions proprement dites.*

L'action (all. ***Actie*** ou ***Antheilschein;*** angl. ***Share*** ou ***Stock;*** holl. ***Aandeel;*** ital. ***Azime;*** esp. ***Accion***) est le titre représentatif de la part d'intérêt que prend un particulier dans une société industrielle ou commerciale, anonyme ou en commandite.

Le titre peut être nominatif (***nominative Actie ; personal Share*** ou ***Stock***) ou au porteur (***Inhaber-Actie ; transferable Share*** ou ***Share to bearer***).

2. *Régime légal en France.*

Le régime des actions est actuellement réglé en France par la loi du 24 juillet 1867, dont nous résumons ci-après les dispositions principales concernant les actions.

« Art. 1[er]. Les sociétés en commandite ne peuvent diviser leur capital en actions ou coupons d'actions

1. Acte sur les *bulles (de savon)*. On nommait ainsi les actions des compagnies privilégiées qui s'enflaient outre mesure.

de moins de cent francs, lorsque ce capital n'excède pas deux cent mille francs, et de moins de cinq cents francs lorsqu'il est supérieur.

« Art. 2. Les actions ou coupons d'actions sont négociables après le versement du quart.

« Art. 3. Il peut être stipulé, mais seulement par les statuts constitutifs de la société, que les actions ou coupons d'actions pourront, après avoir été libérés de moitié, être convertis en actions au porteur par délibération de l'assemblée générale.

« Soit que les actions restent nominatives après cette délibération, soit qu'elles aient été converties en actions au porteur, les souscripteurs primitifs qui ont aliéné les actions et ceux auxquels ils les ont cédées avant le versement de moitié restent tenus au paiement du montant de leurs actions pendant un délai de deux ans à partir de la délibération de l'assemblée générale.

« Art. 13. L'émission d'actions ou de coupons d'actions d'une société constituée contrairement aux prescriptions des articles 1, 2 et 3 de la présente loi, est punie d'une amende de cinq cents à dix mille francs. »

Autrefois quand l'action n'était pas la représentation d'un versement en espèces, mais d'un apport, on la désignait sous le nom *d'action de jouissance*, *d'action industrielle*, *d'action bénéficiaire* ; ces deux dernières formes ont actuellement disparu ; les apports sont représentés par des actions identiques à celles qui dérivent des versements en numéraire. Mais divers jugements récents ont établi que de telles actions devaient être considérées comme intégralement libérées, et non comme libérées seulement du quart ou de moitié.

3. *Actions de jouissance.*

Dans les sociétés sagement constituées, il est d'usage, et même de règle, de prélever sur les profits annuels une réserve ou fonds d'amortissement destiné à reconstituer le capital primitif. Cette reconstitution s'opère le plus souvent au moyen du remboursement successif du capital nominal des actions. C'est-à-dire que l'on effectue, chaque année, des prélèvements sur les bénéfices annuels pour les appliquer au remboursement au pair d'un certain nombre d'actions désignées par le sort. La possibilité de ce remboursement est une preuve que la société réalise des bénéfices et que ses titres sont au-dessus du pair. L'actionnaire ainsi remboursé au pair subirait donc une perte. Pour parer à cet inconvénient, on remplace l'action sortie par une *action de jouissance*, qui cesse de recevoir, il est vrai, l'intérêt afférent au capital dont la disposition a été rendue à son possesseur, mais qui donne droit aux profits de toute nature obtenus par la société, et est appelée au partage de l'actif en cas de cessation ou de dissolution.

La plupart de nos compagnies de chemins de fer remboursent annuellement un certain nombre d'actions de capital, qu'elles remplacent par des actions dites de *jouissance*.

En prenant par exemple une action cotée 1,275 fr., rapportant annuellement 55 fr., cette somme se décompose :

Intérêts à 5 p. 100 de 500 fr., valeur nominale de l'action	25 fr.
Dividende	30
Total égal	55 fr.

L'action remboursée au pair nominal de 500 fr. sera remplacée par une *action de jouissance*, qui ne touchera plus d'intérêts, mais qui continuera à toucher la portion des revenus dépassant la quotité de ces intérêts.

4. *Des actions libérées et non libérées.*

On a vu, par le 2e paragraphe de l'article 3 de la loi de 1867, que les souscripteurs primitifs qui ont aliéné leurs actions, et ceux auxquels elles ont été cédées avant le versement de moitié, restent tenus au paiement du montant de leurs actions pendant un délai de deux ans à partir de la delibération de l'assemblée générale.

Tant que l'action n'est pas complètement libérée, c'est-à-dire tant que la somme inscrite sur le titre n'est pas intégralement versée, le propriétaire peut être mis en demeure de compléter son versement. La chose va de soi, tant que l'action n'est pas mise au porteur, et que, par conséquent, on connaît le nom et l'adresse du titulaire.

Mais comment opère-t-on lorsque l'action est au porteur, ce qui peut avoir lieu légalement après le versement de moitié de sa valeur nominale ?

Si l'entreprise est en bonne voie, les versements s'opéreront sans difficulté ; mais le contraire peut arriver, ce qui rendrait les porteurs actuels des actions non libérées sourds à tout nouvel appel de fonds. Dans ce cas, le conseil d'administration, en vertu des pouvoirs qui lui sont toujours conférés, met en vente les numéros des actions qui ne sont pas libérées, annule ces dernières et, avec le produit de la vente, quel qu'il soit, complète, jusqu'à due concurrence, la somme restant due par l'action rebelle. Il y a ainsi dépossession de l'actionnaire inconnu, qui se trouve atteint, *ipso facto*, par l'annulation de son titre.

C'est précisément pour éviter l'abus qui serait fait des actions représentatives de l'apport, et non entièrement libérées, que la jurisprudence a consacré récemment le principe très juste d'exiger que les apports soient payés en actions entièrement libérées, de façon à mettre les cessionnaires à l'abri de revendications de ce genre auxquelles la loi de 1867 ouvre la porte.

5. *Forme des actions.*

Elles peuvent être nominatives ou au porteur, mais leur transmission est sujette à des règles variables qui seront examinées en détail au mot *Valeurs mobilières*, disons seulement que la transmission des actions nominatives ne peut s'opérer qu'au moyen d'un transfert sur les registres de la compagnie, qui délivre un nouveau titre au cessionnaire après avoir constaté l'identité du cédant et son droit de propriété.

Quant aux actions au porteur, la cession peut avoir lieu par tradition de la main à la main ou par l'entremise d'un agent de change dont la mission est d'opérer légalement toutes les négociations de valeurs.

6. *Dividendes et coupons.*

Les actions au porteur ont des coupons semestriels qui ne portent qu'un numéro d'ordre, puisque le revenu de ces titres est essentiellement variable.

Les compagnies ont soin de prévenir le public, par la voie des journaux, du montant et de l'échéance de chaque coupon ; ces coupons se détachent du titre et servent de pièce justificative à la caisse qui les paie.

Quant aux titres nominatifs, ils portent généralement au dos un certain nombre de cases dans lesquelles on inscrit, à la suite les unes des autres, au moyen d'un timbre, le montant et le numéro d'ordre des dividendes qui sont successivement payés.

7. Cote des actions.

Sur la place de Paris, les actions se cotent par unité, comme si elles étaient complètement libérées; ce n'est que dans le règlement, lorsque les titres s'échangent contre espèces, qu'on tient compte des versements qui restent à effectuer. La cote officielle des agents de change de Paris, qui est la mieux entendue de toutes les cotes européennes, contient à cet égard tous les renseignements nécessaires.

Nous traiterons plus spécialement au mot *Valeurs mobilières*, l'émission, la cote et en général tout ce qui concerne les opérations auxquelles donnent lieu les actions commerciales et industrielles.

3. Des actions à l'étranger.

En Allemagne et en Angleterre, il y a deux sortes d'actions :

Les actions primitives (*Stammactien* ou actions de souche ; *Primitive* ou *original Shares*), et les actions de préférence (*Prioritätss* ou *Vorzug-actien*; *preference* ou *privileged Shares*).

La différence entre ces deux titres consiste en ce que les premiers n'ont droit à un dividende qu'après avoir payé un certain intérêt aux seconds, qui entrent également dans le partage de ce même dividende.

Au fond, c'est la même situation que celle établie plus haut pour les *actions de jouissance* des chemins de fer vis-à-vis des *actions ordinaires*.

Les actions de préférence ou de priorité ne se rencontrent guère, en effet, que dans les compagnies de chemins de fer; elles ont droit, comme on le voit, à un dividende éventuel, si les bénéfices de la compagnie le permettent; tandis que les simples *priorités*, qui sont en réalité des obligations, n'ont droit qu'à un intérêt simple, mais dans ce cas elles priment à la fois les deux autres.

En Allemagne, les actions sont pour la plupart au capital nominal de 200 Reichsmark, équivalant à 250 fr.

En Autriche, le capital nominal est presque toujours de 200 florins (valeur autrichienne), équivalant nominalement aussi à 500 fr.

Au point de vue de la manière dont elles sont cotées, il y a une observation fondamentale à faire.

L'intérêt n'est jamais, comme chez nous, *compris dans le cours;* l'acheteur le paie à part, depuis la dernière jouissance, d'après un taux déterminé par les usages de chaque place (*Börsen-Zinsfuss* ou taux de Bourse).

Il importe donc, afin de comparer les cours sur la place de Paris et sur les places allemandes, d'ajouter au cours de ces dernières, la portion d'intérêt conventionnel depuis le dernier paiement de coupon.

En Angleterre, l'intérêt et le dividende des actions sont, comme chez nous, compris dans le cours, mais il y a quelques particularités à noter sur le régime des actions et la manière dont elles sont cotées.

Ainsi, la plupart des entreprises de chemins de fer sont constituées en *stock* (fonds) et divisées en parts, suivant le sens propre du mot *share*, qui veut dire morceau, portion. Les titres sont, dans ce cas, plus ou moins semblables à ceux de nos rentes, au lieu d'être créés sur un type d'une valeur nominale uniforme comme les actions proprement dites.

La législation anglaise ne limite pas, comme en France, le montant nominal de l'action d'après l'importance du capital social.

Ainsi, particulièrement pour les compagnies minières, les actions sont de 1, 2, 3 livres sterling, etc., etc. ; on fait même des appels d'une demi-livre ou d'un quart de livre.

Ch. Gérard et H. Lefèvre.

ACTIONNAIRE. — Les droits des actionnaires, leur participation à l'administration et à la surveillance des sociétés dont ils font partie ont été réglés en dernier lieu par la loi du 24 juillet 1867, et bien que cette loi ait été dans ces derniers temps l'objet de vives attaques, elle ne constitue pas moins encore aujourd'hui la base fondamentale de la législation pour toutes les revendications qui peuvent être exercées par les actionnaires.

En thèse générale, on peut dire que l'actionnaire reste presque toujours étranger aux actes d'administration de la société dont il fait partie. Qu'il ait ou qu'il n'ait pas le nombre statutaire d'actions nécessaires pour faire partie des assemblées générales, il lui est bien difficile de se rendre compte, dans le court espace de temps réservé à ces assemblées, de la situation et de la marche de la société, et quoique les articles 12 et 35 de la loi du 24 juillet 1867 lui donnent le droit de prendre connaissance de l'inventaire, du bilan et du rapport des commissaires 15 jours avant l'époque fixée pour la réunion, c'est un droit dont il use rarement.

D'ailleurs, les prescriptions de la loi, en ce qui concerne l'inventaire, n'ont jamais été appliquées; quelques sociétés belges ont seules publié jusqu'à ce jour, dans le *Moniteur* spécial réservé aux actes de société, l'inventaire détaillé de leur situation. C'est un exemple bon à suivre. (*V.* **Valeurs mobilières.**)

ADDITIONNELS (**Centimes**). *V.* **Centimes additionnels.**

ADJOINTS. *V.* **Maires.**

ADJONCTION DES PLUS IMPOSÉS. — On désignait ainsi l'intervention obligée des contribuables les plus imposés de la commune, en nombre égal à celui des conseillers municipaux en exercice, dans les délibérations du conseil municipal concernant les contributions extraordinaires, les emprunts et divers autres objets dont l'énumération est donnée ci-après. Cette intervention a été supprimée par la loi du 5 avril 1882 dont l'article unique est ainsi conçu : « Sont abrogées les diverses dispositions législatives ou réglementaires exigeant l'adjonction des plus imposés, soit en matière d'impositions extraordinaires ou d'emprunts à voter par le conseil municipal, soit en toutes autres matières. »

Le principe de l'adjonction des plus imposés a été introduit dans notre législation par la loi de finances du 15 mai 1818 (*V. art.* 39, 40 *et* 41). Plus tard, la loi du 18 juillet 1837, sur l'organisation municipale, était venue compléter les dispositions de la loi de 1818, en spécifiant (*art.* 42) que « dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 fr., toutes les fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés aux rôles de la commune seront appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui des membres en exercice ».

La loi du 24 juillet 1867 qui a notablement étendu les pouvoirs des conseils municipaux en matière d'impositions extraordinaires et d'emprunts avait

maintenu l'adjonction des plus imposés, et diverses autres dispositions législatives et réglementaires rendaient également obligatoire le concours de cette catégorie de contribuables, en dehors du vote des impositions extraordinaires ou des emprunts. On peut citer notamment :

1° Les articles 4 et 5 de l'ordonnance du 3 octobre 1821; l'article 18 du règlement du 10 octobre suivant; les articles 57, 58 et 60 du règlement du 15 mars 1827, aux termes desquels le conseil municipal devait s'adjoindre, en matière de cadastre, *les plus fort imposés à la contribution foncière*, en nombre égal à celui de ses membres;

2° L'article 2 de la loi précitée du 18 juillet 1873 qui appelait les plus imposés à délibérer avec les conseillers municipaux pour les avis à donner sur les modifications de circonscriptions communales;

3° L'article 3 de la loi du 28 juillet 1860 qui exigeait l'intervention des plus imposés dans les délibérations concernant la mise en valeur des marais et des terres incultes appartenant aux communes;

4° L'article 5 de la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes, qui rendait également nécessaire le concours des plus imposés pour les délibérations relatives aux travaux de reboisement.

Dès 1818, le système de l'adjonction des plus imposés avait été l'objet de nombreuses et vives controverses. La commisssion chargée d'examiner le projet de budget de 1818 avait pensé que les charges extraordinaires qui pèsent si lourdement sur certaines communes seraient contenues dans de plus sages limites, si l'on adjoignait aux conseillers municipaux un nombre égal de contribuables choisis parmi ceux qui payaient, dans la commune, le chiffre le plus élevé de contributions et qui, par suite, avaient intérêt à modérer l'accroissement continuel des centimes extraordinaires. Il est bon de rappeler qu'à cette époque les conseillers municipaux étaient nommés par le pouvoir exécutif (*L. 28 pluv. an VIII et sénatus-consulte organique 16 therm. an X*). L'amendement de la commission fut défendu par la droite de la Chambre; mais les membres du parti libéral protestèrent avec énergie, par la voix de Camille Jordan, de Royer-Collard et de Courvoisier, contre une innovation qui leur paraissait aussi contraire au droit politique qu'au droit civil.

« Le principe des plus imposés est-il bon ? disait Royer-Collard (*V. Moniteur universel* 15 *avril* 1818). Il sera bon partout; il résistera à toutes les épreuves. Appliqué rigoureusement à l'ordre politique, il fera siéger ici, Messieurs, à votre place, les 250 plus imposés du royaume; par composition, il les appellera au moins à délibérer avec vous sur la loi de finances.... Voilà l'oligarchie de la richesse constituée, la plus absurde des oligarchies; car dénuée d'un côté de toute autorité morale et de toute espèce de prestige, elle n'a pas d'un autre côté l'avantage de s'appuyer sur la vérité et la justice. Il n'est pas vrai, quoiqu'on le répète sans cesse, que, dans l'impôt proportionnel, le plus imposé soit plus intéressé que celui qui l'est moins; la mesure de l'intérêt n'est pas dans la somme payée, mais dans les facultés de celui qui la paie; là où l'impôt est équitablement réparti, tous les intérêts sont égaux.......»

« Sans doute, poursuivait-il, l'état présent des choses est radicalement vicieux; mais en quoi ? en ce que les communes, qui sont des personnes civiles, sont dépouillées de l'administration de leurs biens et réduites à la situation d'un particulier à qui on aurait imposé arbitrairement des tuteurs qui disposeraient de sa fortune..... La question que la commission exhume est celle du petit nombre opposé au grand nombre, du peu, opposé à beaucoup, c'est-à-dire du privilège en contradiction avec le droit, question imprudente qui trouble le monde depuis qu'il existe.........»

Les partisans de l'amendement firent principalement valoir, pour le défendre, des arguments d'opportunité, en insistant sur l'absolue nécessité de soumettre les finances des communes à une gestion plus sage, et après une discussion prolongée, M. le comte Beugnot ne réussit avec M. de Villèle à faire triompher l'amendement de la commission qu'en alléguant son caractère de mesure transitoire.

La discussion de la loi de 1837 n'a jeté aucun jour nouveau sur la question : il est à noter cependant que les conseils municipaux ayant été rendus électifs depuis 1831, il était difficile de justifier le maintien d'une disposition dont l'objet avait été à l'origine, sinon dans la pensée de ses auteurs, du moins dans la pratique, de remédier aux inconvénients que présentait la non-éligibilité de ces conseils. Lors de la discussion de la loi du 24 juillet 1867 (§ 2), la question n'a été l'objet d'aucune contestation et l'article 6 de cette loi maintenant l'adjonction des plus imposés a été voté après un simple échange d'explications entre M. de Tillancourt (*V. Moniteur universel* 11 avril 1867, p. 3) et M. Vuitry, ministre président le Conseil d'État.

En réalité, l'adjonction des plus imposés constituait un privilège conféré, dans la majeure partie des communes, à une catégorie particulière de contribuables, appelés à statuer sur les intérêts de leurs concitoyens en parité et en concurrence avec ceux qui étaient investis d'un mandat régulier pour gérer la fortune de la communauté. Leur intervention qui avait pu autrefois sembler nécessaire pour résister aux entraînements financiers de conseils municipaux qui n'étaient pas soumis à l'élection, se justifiait moins aujourd'hui avec le régime du suffrage universel et de la libre représentation de tous les intérêts. Il était entièrement contraire aux principes qui régissent notre droit public d'admettre que l'obligation d'acquitter un chiffre plus ou moins élevé de contributions pût conférer à quelques personnes ne résidant pas le plus souvent dans la commune et en ignorant, dans la plupart des cas, les véritables besoins, le droit de prononcer sur des dépenses dont l'opportunité est certainement mieux appréciée par des conseillers municipaux tenant leur mandat des véritables intéressés.

Dans un autre ordre d'idées, on peut également faire remarquer que l'intervention des plus imposés entraînait des inconvénients sérieux au point de vue de la prompte expédition des affaires : ces contribuables, en effet, ne répondaient pas souvent, en raison de leur éloignement de la commune, aux convocations qui leur étaient adressées; il fallait alors effectuer de nouvelles convocations ou remplacer les contribuables absents par les plus imposés portés après eux sur le rôle, ce qui forçait dans bien des cas à choisir des contribuables payant un chiffre modique d'impôt.

En résumé, l'adjonction des plus imposés constituait une anomalie singulière dans nos lois administratives, en ce sens qu'elle rendait nécessaire, pour le vote des budgets communaux, la présence de contribuables dont le concours n'avait pas été jugé utile pour le vote des dépenses du départe-

ment et de l'État. Au point de vue pratique, elle n'offrait aucune garantie contre la tendance qui porte les communes à contracter trop facilement des charges grevant leur avenir. Le contrôle nécessaire réside plutôt dans la surveillance que le pouvoir central est autorisé par la loi à exercer sur les finances communales et dans l'intervention de l'État, telle qu'elle est réglée par les lois de 1837 et de 1867.

Toutes ces considérations ont déterminé le Gouvernement à proposer au Parlement l'abrogation des dispositions législatives ou réglementaires concernant l'adjonction des plus imposés, laquelle, comme nous l'avons dit plus haut, a été prononcée par la loi du 5 avril 1882.

E. Arnoux.

ADJUDICATION.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

L'adjudication est une forme de la vente ; elle a pour objet d'appeler la concurrence et de donner de la publicité aux actes qui l'ont prescrite. Elle peut être effectuée soit par la voie de la concurrence et des enchères, soit par la voie du rabais et de la soumission.

On adjuge ainsi des meubles et des immeubles en propriété ou en jouissance, comme on adjuge par le même mode des marchés de fournitures, de travaux, des entreprises, voire des emprunts.

Sous le rapport *de la forme*, on distingue les adjudications en *volontaires, judiciaires* et *administratives*.

Les premières sont celles auxquelles les majeurs, maitres de leurs droits, font procéder lorsqu'ils sont tous d'accord. (*C. pr. civ.*, 743.)

Les secondes sont celles qui ont lieu sous l'autorité de la justice, dans des cas déterminés par la loi.

Les troisièmes enfin, celles auxquelles procède l'autorité administrative et qui ont pour objet la propriété, l'usufruit ou la jouissance des biens de l'État, du département, des communes et des établissements publics, ou des marchés dont le prix doit être payé de leurs deniers.

Sous le rapport *du fond,* les adjudications se divisent en mobilières et immobilières, suivant qu'elles ont, soit des meubles corporels ou incorporels, soit des immeubles pour objet.

Dans un sujet aussi complexe, embrassant sous une même désignation des contrats si réellement différents, une classification méthodique est nécessaire. Aussi, nous bornerons-nous à traiter ici, sous la rubrique *Adjudication,* qui, dans le langage usuel, les désigne plus particulièrement, les transmissions d'immeubles en propriété opérées par la voie de l'enchère.

C'est aux mots *Vente de meubles aux enchères* qu'on trouvera exposées les règles qui gouvernent les transmissions de meubles corporels ou incorporels.

Au mot *Bail* seront traitées les transmissions aux enchères de jouissance.

Au mot *Forêt* seront exposées les règles qui traitent de la vente de bois de l'État, des départements et des communes.

Enfin, on exposera, au mot *Marché,* les règles qui régissent les adjudications aux enchères ou au rabais de fournitures, travaux ou entreprises quelconques.

II. ADJUDICATION EN MATIÈRE CIVILE.

2. Adjudication volontaire d'immeubles.

Les formalités qui les précèdent ou les accompagnent sont purement facultatives pour les intéressés : ce sont, au fond, des actes ordinaires dont les effets ne diffèrent pas de ceux passés à l'amiable. (*Cass.* 24 *janv.* 1814.)

Elles sont généralement annoncées par des affiches, par des insertions dans les journaux ou par tous autres procédés de publicité.

Elles sont précédées aussi de la rédaction d'un procès-verbal appelé cahier d'enchères où sont exposés l'objet à vendre, l'établissement de la propriété, les conditions et charges de l'adjudication et dont lecture est donnée publiquement avant l'enchère.

C'est une question controversée encore aujourd'hui, que celle de savoir si les particuliers peuvent s'immiscer dans les ventes aux enchères d'immeubles, même quand il s'agit de leurs propres biens, ou s'ils doivent obligatoirement recourir au ministère d'un notaire. Deux arrêts de la Cour de cassation (20 *février* 1843 *et* 17 *mai* 1847) laissent la question indécise. Plus récemment, un arrêt de la cour de Dijon du 13 août 1868 et une décision du ministre de la justice du 20 février 1878 ont conclu nettement contre le monopole de la corporation.

L'usage le plus général, surtout dans les adjudications importantes, est de prononcer l'adjudication à l'extinction des feux, en usant de bougies de la durée d'une minute au moins.

Avant 1841, il était souvent d'usage de recourir à la voie de l'adjudication *préparatoire :* la loi du 2 juin 1841 a aboli cette forme de procéder dans les ventes judiciaires et, par voie de conséquence, dans les adjudications amiables. (*Jug. du trib. de Sarreguemines du* 14 *juillet* 1845.)

Contrat amiable, l'adjudication volontaire doit, au surplus, quand elle est passée devant un notaire, présenter les formes imposées aux actes notariés : l'absence de la signature du vendeur ou de l'acheteur entrainerait sa nullité. (*Cass.* 24 *janvier* 1814.)

3. Adjudication judiciaire d'immeubles.

Ce sont celles qui ont lieu sous l'autorité et la surveillance de la justice.

Elles se subdivisent elles-mêmes en *adjudications judiciaires forcées* et *adjudications judiciaires volontaires :* les premières comprennent uniquement les adjudications sur saisie immobilière. Cependant, lorsque tous les intéressés le requièrent, la poursuite sur saisie immobilière peut être convertie en vente sur publications judiciaires (*C. pr. civ.*, 743). Elle rentre alors dans la classe des adjudications *judiciaires volontaires*. Celles-ci comprennent les adjudications ou licitations de biens appartenant soit à des incapables, soit à des parties capables, mais en désaccord entre elles. Elles comprennent également les adjudications de biens dépendant de successions bénéficiaires, de successions vacantes ou de successions en déshérence ou de faillites.

C'est en justice et en audience publique que les adjudications *forcées* doivent être portées : les autres peuvent être renvoyées devant un juge ou un notaire commis.

4. Adjudication sur saisie immobilière.

C'est au mot *Saisie immobilière* qu'on trouvera l'exposé des règles qui gouvernent cette procédure d'exécution. Nous rappelons seulement ici celles de ces règles qui touchent plus particulièrement à l'adjudication des immeubles saisis :

L'adjudication doit être précédée d'un cahier des charges, clauses et conditions de l'enchère (*C. pr. civ.*, 690). Dans la huitaine du dépôt de ce cahier des charges au greffe du tribunal, sommation est faite au saisi d'en prendre communication et d'assister à sa lecture et publication, ainsi qu'à la fixation en audience publique du jour de l'adjudication (*art.* 691).

Quarante jours au plus tôt et vingt jours au plus tard avant l'adjudication, celle-ci devra être annoncée dans une feuille d'annonces judiciaires au moyen d'insertions (*art.* 696).

Indépendamment de cette publicité, l'adjudication devra être annoncée au moyen de placards apposés à des lieux désignés (*art.* 699).

Au jour indiqué par le jugement de lecture, l'adjudication sera prononcée (*art.* 702), à moins que, sur la demande du poursuivant ou de l'un des créanciers inscrits, ou de la partie saisie, et pour des causes graves et justifiées, le tribunal n'accorde une remise (*art.* 703).

Dans ce cas, l'adjudication sera annoncée huit jours au moins à l'avance par nouveaux placards et insertions (*art.* 704). Les enchères sont portées par ministère d'avoué à l'audience et l'adjudication prononcée après l'extinction de trois bougies de la durée d'une minute environ (*art.* 705).

S'il ne survient pas d'enchères, le poursuivant reste adjudicataire pour la mise à prix (*art.* 706).

L'avoué dernier enchérisseur est tenu, dans les trois jours de l'adjudication, de déclarer l'adjudicataire et de fournir son acceptation, sinon de représenter son pouvoir. Faute de ce faire, il sera réputé adjudicataire en son nom personnel (*art.* 707).

5. Adjudication judiciaire volontaire.

Elle a lieu, on l'a vu plus haut, soit devant un juge, soit devant un notaire commis par le tribunal.

Les enchères sont ouvertes sur un cahier des charges dressé par un avoué si l'adjudication a été renvoyée devant un juge, ou par le notaire commis. (*C. pr. civ., art.* 957.)

L'adjudication sera annoncée au moyen de placards apposés dans des lieux déterminés quinze jours au moins, trente jours au plus avant l'adjudication (*Id.*, 958, 959). Copie de ces placards sera insérée, dans le même délai, dans une feuille d'annonces judiciaires. (*Id.*, 960.)

Si, au jour indiqué pour l'adjudication, les enchères n'atteignent pas la mise à prix, le tribunal pourra autoriser une nouvelle adjudication sur estimation abaissée et après une nouvelle publicité opérée, dans la même forme que ci-dessus, huit jours au moins avant l'adjudication. (*Id.*, 963.)

Les formes de l'adjudication sont celles de la saisie immobilière. Toutefois, le ministère d'avoué n'est pas exigé pour les enchères reçues devant un notaire commis. (*Id.*, 964.)

6. Droits d'enregistrement des adjudications volontaires et judiciaires.

L'article 69, § 5, n° 7, de la loi du 22 frimaire an VII assujettit au droit proportionnel de 4 p. 100 les « adjudications, ventes, reventes, cessions, rétrocessions et tous autres actes *civils* et *judiciaires* translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux ».

Ce tarif a été porté à 5 fr. 50 p. 100 par l'article 52 de la loi du 28 avril 1816. Avec les décimes additionnels en vigueur (*L.* 30 *décembre* 1873, *art.* 2), il porte à 6 fr. $87^1/_2$ p. 100 la tarification présentement applicable aux transmissions onéreuses de la propriété immobilière.

D'après l'article 5, § 6, de la loi précitée du 22 frimaire an VII, le tarif ainsi déterminé est assis « sur le prix exprimé en y ajoutant toutes les charges en capital ».

La seule difficulté que présentera l'application de ces textes consistera dans la détermination du sens juridique du mot *Charges*. Ce sens paraît aujourd'hui, en doctrine comme en jurisprudence, assez nettement fixé. « Ce sont, dit M. Demante (*n°* 288), les obligations imposées à la personne de l'acquéreur, parce qu'avec le prix elles représentent exactement la valeur du fonds. »

Elles comprennent, suivant l'expression de M. Troplong, tous les accessoires quelconques, tous les déboursés qui doivent entrer dans les mains du vendeur en indemnité de ce qu'il livre : les seules charges qui ne s'ajoutent pas au prix sont celles qui pèsent sur le fonds lui-même, comme les servitudes qui diminuent la valeur de l'immeuble en diminuant aussi le prix. (*De la Vente*, n° 594.) (*Conf.* Dalloz, n° 4418; Pont, art. 2184 ; *Cass.* 9 *décembre* 1872.)

C'est par application de ce principe que la jurisprudence a justement considéré comme charge augmentative du prix, la réserve par le vendeur, sans déduction sur le prix d'acquisition, des loyers perçus par anticipation. (*Cass.* 30 *novembre* 1853 ; 25 *novembre* 1857. S. 54, I, 60 ; 58, I, 383.)

Le même caractère a été également attribué aux frais de publicité antérieurs à l'adjudication. Ces frais constituent, en effet, des dépenses faites dans l'intérêt exclusif du vendeur et que l'adjudicataire acquitte à sa décharge. (*Cass.* 11 *août* 1852, S. 52, I, 714.)

Mais les frais de l'adjudication, tels que droits d'enregistrement, de timbre, honoraires des notaires ou remise proportionnelle allouée à l'avoué poursuivant sont légalement (*C. civ., art.* 1593) la dette *personnelle* de l'adjudicataire et ne sauraient s'ajouter au prix. Il n'en serait autrement que si l'éva-

luation à forfait qui leur est souvent donnée dans l'usage dépassait le chiffre auquel l'acquéreur est légalement tenu : l'excédent serait considéré comme une aggravation du prix et ajouté à ce prix pour le règlement du droit proportionnel.

Avant 1871, on admettait un chiffre de 10 p. 100 du prix de l'adjudication comme représentation convenue à forfait des frais légalement dus par l'adjudicataire, et l'excédent, s'il en existait, était seul ajouté au prix. Depuis 1871, la régie admet que ce chiffre de 10 p. 100 doit être majoré des suppléments de droits de timbre et d'enregistrement édictés par les nouvelles lois d'impôt. Plusieurs décisions ont été rendues par elle dans ce sens, notamment à la date du 6 juillet 1877.

Les parties conservent au surplus, comme l'administration, le droit de recourir à la taxe judiciaire des frais et de déterminer par ce moyen le chiffre *exact* de ceux incombant légalement à l'acheteur. (*Cass.* 10 *déc.* 1816 ; Sirey, 18, I, 1.)

Si les frais et honoraires de l'adjudication tombent légalement à la charge de l'acheteur, il suit qu'imposés, en tout ou en partie, au vendeur, ils constituent une diminution correspondante de l'importance du prix. Ils devront, conséquemment, être déduits pour l'établissement du droit proportionnel. Cette proposition qui s'appuie sur un arrêt rendu en matière civile par la Cour de cassation à la date du 1er avril 1863 (Sirey, 63, I, 240) n'est plus contestée aujourd'hui.

On rencontre souvent dans les adjudications volontaires une clause stipulant que la propriété ne sera définitivement transmise à l'adjudicataire qu'autant que les droits d'enregistrement auront été consignés par lui dans un délai déterminé. L'administration de l'enregistrement considérant la clause comme purement *résolutoire* d'un contrat légalement formé réclamait, malgré l'inaccomplissement justifié de la condition, la taxe proportionnelle. Un arrêt du 9 juillet 1855 (Sirey, 56, I, 73) écarte cette prétention par ce motif que la clause litigieuse constitue « non une condition résolutoire, mais une condition suspensive dont l'inaccomplissement fit que l'adjudication *n'eut pas un seul moment d'existence.* »

L'arrêt du 9 juillet 1855 est adopté aujourd'hui sans contestation dans la pratique, comme règle de perception.

Le jugement d'adjudication n'est, dans ce cas, assujetti qu'à un simple droit fixe perçu comme salaire de la formalité.

7. Adjudication sur folle enchère.

On nomme ainsi la revente opérée aux enchères sur un premier acquéreur, à défaut de paiement du prix ou d'exécution des conditions de l'adjudication.

La loi qualifie dans ce cas l'adjudicataire de *fol enchérisseur*. Il a pris témérairement (*follement*) des engagements qu'il n'a pu remplir et l'immeuble, après une procédure très courte, sera revendu sur sa *folle enchère* (*C. pr. civ.*, 733). La loi n'impose pas de délai particulier pour l'exercice de la folle enchère. Le droit pourra ainsi être exercé, comme toute action résolutoire, pendant trente années (*Cass.* 12 *mars* 1833). Il atteindra les adjudications judiciaires comme les adjudications volontaires, si toutefois, en ce qui concerne celles-ci, la faculté de l'exercer a été réservée par une disposition expresse du contrat.

Par l'adjudication sur folle enchère la première adjudication est résolue, et en même temps qu'elle tous les droits réels (usufruit, servitudes, hypothèques) que le fol enchérisseur a pu, pendant sa possession intérimaire, conférer à des tiers. (*Cass. rej.* 8 *août* 1854. Dalloz, 54, I, 270.)

Si le prix de la revente reste inférieur à celui de la première adjudication, le fol enchérisseur est personnellement tenu, soit envers les créanciers inscrits, soit envers le vendeur lui-même, de la différence existant ente les prix. (*C. pr. civ.*, 740.)

L'adjudication des immeubles fol enchéris est portée, après placards et insertions, devant le tribunal de la situation des biens.

Droits d'enregistrement.

Droits applicables à la folle enchère.

La loi du 22 frimaire an VII déclare les adjudications *à la folle enchère* exemptes du droit proportionnel « lorsque le prix n'est pas supérieur à celui de la précédente adjudication, si elle a été enregistrée » (*art.* 68, § 1er, *n°* 8), et dans le cas contraire, elle ne les assujettit au droit de 4 p. 100 (porté à 5 fr. 50 c. p. 100 par l'article 52 de la loi du 28 avril 1816), plus les décimes, que sur ce qui excède le prix de la précédente adjudication, si le droit en a été acquitté (*art.* 69, § 7, *n°* 1, 2e *alinéa*). De la combinaison de ces textes découle cette conséquence que le droit proportionnel dû au Trésor doit être liquidé sur le chiffre de l'adjudication définitive, abstraction faite de la première adjudication considérée comme résolue et inexistante, et que les sommes payées par le fol enchérisseur sont retenues en l'acquit du dernier adjudicataire, sauf règlement entre eux. Si donc la première adjudication n'a pas été soumise à la formalité, le second adjudicataire devra acquitter le droit sur le prix *total,* en principal et charges, de son adjudication,

Toutefois, si le second prix était inférieur au premier, la régie conserverait une action personnelle contre le fol enchérisseur pour le droit applicable à l'écart des deux prix : solution justifiée par l'article 744, Code de procédure civile, qui déclare le fol enchérisseur tenu de la différence des prix. (*Cass.* 24 *août* 1853. Sirey, 53, I. 709.)

Si la première adjudication a été enregistrée et que la deuxième ait atteint un prix *supérieur,* le second adjudicataire devra acquitter le droit sur la différence des prix.

Si ce prix était *inférieur,* le second adjudicataire n'aurait aucun droit à acquitter, le Trésor étant désintéressé par le paiement fait par le premier adjudicataire ; toutefois, celui-ci serait sans action pour réclamer le droit applicable à la différence. Un arrêt de la Cour de cassation du 6 février 1833 (Sirey, 33, I, 233) l'a décidé ainsi par application du principe, spécial aux matières d'impôt, qui prohibe la restitution des droits régulièrement perçus. (*L.* 22 *frimaire an VII, art.* 60.)

Enfin, du principe plus haut exprimé découle encore cette dernière induction que si, pour une cause quelconque, la première adjudication se trouvait dispensée du droit, la seconde ne profiterait pas de cet affranchissement.

Ainsi, si l'adjudication avait été faite au profit d'un colicitant qui, par application d'une règle particulière aux licitations entre copropriétaires indivis (*V.* **Licitation**), n'aurait payé aucun droit, par le motif que le bien n'excédait pas sa part dans la masse héréditaire, l'adjudicataire à la folle enchère devrait payer sur la *totalité* de son prix, et si le premier avait payé à raison de 1 p. 100 sur la part

acquise par lui dans la chose indivise, la somme acquittée serait comptée en déduction de celle à payer par l'adjudicataire étranger, mais le droit dû par celui-ci serait liquidé à raison de 5 fr. 50 c. p. 100, de sorte que lors même que le second prix ne serait pas plus élevé que le premier ou lui serait inférieur, l'adjudication à la folle enchère pourrait rendre exigible un supplément de droit. En un mot, l'imputation s'opérerait dans ce cas *droit sur droit* et non *somme sur somme,* malgré la disposition contraire en apparence des articles 68, § 2, nº 8, et 69, § 7, nº 1, précités. (*Cass.* 5 *juin* 1844. Sirey, 44, I, 520.)

8. Adjudication sur surenchère.

On nomme ainsi la revente opérée en justice et aux enchères sur un premier acquéreur, lorsqu'un tiers fait une offre supérieure au prix de la première adjudication.

Elle atteint les adjudications judiciaires (*C. pr. civ.*, 708, 965, 973) comme les adjudications volontaires. (*C. civ.*, 2185.)

Toute personne peut former une surenchère sur adjudication judiciaire, à la condition de la faire dans les huit jours de l'adjudication et de porter la surenchère à un sixième du prix principal de cette adjudication. (*C. pr. civ., art.* 708, 965 *et* 973 *précités.*)

Toutefois, en matière commerciale, une disposition spéciale à l'adjudication des immeubles du failli poursuivie par le syndic, élève à quinze jours le délai de surenchère et abaisse au dixième du prix principal le taux de l'offre de surenchère. (*C. de comm.*, 573.)

La surenchère sur adjudication volontaire est réservée aux seuls créanciers hypothécaires ou privilégiés, à la condition par eux de la former dans un délai de quarante jours à partir de la notification du contrat d'adjudication, et de porter la surenchère au dixième du prix. (*C. civ.*, 2185.)

L'adjudication des immeubles surenchéris est portée, après placards et insertions, devant le tribunal de la situation des biens.

Droits d'enregistrement.

La loi du 22 frimaire an VII n'a pas reproduit, en ce qui concerne la *surenchère*, les dispositions édictées par elle et que nous avons exposées plus haut, en matière d'adjudication sur *folle enchère*. Les situations étaient cependant, au point de vue fiscal, rigoureusement identiques et la jurisprudence devait être conduite, en l'absence d'un texte précis et par identité de motifs, à les soumettre à un même traitement.

C'est en effet dans ce sens que s'est prononcée, dès le 23 février 1820, la jurisprudence de la Cour de cassation : depuis, par diverses décisions émanées de ses deux chambres, la Cour a, malgré la résistance de l'administration de l'enregistrement, maintenu sans variation la doctrine de l'arrêt du 23 février 1820.

Les arrêts qui ont statué dans ce sens sont les suivants :

23 février 1820 (Sirey, 20, I, 187); 3 juillet 1849 (Sirey, 49, I, 650); 10 février 1852 (Sirey, 54, I, 358); 29 janvier 1854 (Sirey, 54, I, 608).

Les règles qui gouvernent la perception des droits applicables à la folle enchère devront ainsi être appliquées à la surenchère.

Si donc la première adjudication a été enregistrée, le nouveau possesseur, qu'il soit l'acquéreur surenchéri ou tout autre, ne devra acquitter le droit que sur la différence des prix, sauf règlement avec l'adjudicataire évincé.

Si la première adjudication n'a pas été soumise à la formalité, le nouveau possesseur devra acquitter le droit sur l'intégralité du prix.

Si, enfin, les deux adjudications étaient soumises à des tarifications différentes, on devrait procéder comme en matière de folle enchère, par voie d'imputation opérée *droit sur droit* et non *somme sur somme*, ainsi que nous l'avons exposé plus haut.

9. Droits de greffe et de rédaction sur les adjudications judiciaires.

Indépendamment des droits d'enregistrement auxquels sont soumises, d'une manière générale, les adjudications, celles prononcées devant les tribunaux sont assujetties à un droit particulier dit de greffe (*L.* 21 *vent. an VII, art.* 1er; *D.* 12 *juill.* 1808). Ce droit est fixé à 50 cent. p. 100 sur les cinq premiers 1,000 fr. du prix de l'adjudication et à 25 cent. p. 100 sur le surplus. Un dixième de ce droit est alloué au greffier du tribunal et affecté aux dépenses du greffe. Le surplus (9/10) revient au Trésor, qui perçoit en outre deux décimes (*L.* 23 *août* 1871, *art.* 1er) sur le *total* en principal du droit.

En matière de folle enchère et de surenchère, le droit de greffe ne peut être exigé que sur l'excédent de la première adjudication. (*D.* 12 *juill.* 1808, *art.* 3 *précité.*)

Toutefois, si la première adjudication avait été reçue par un notaire et n'avait pas, par suite, supporté un droit antérieur de greffe, l'adjudication sur folle enchère ou sur surenchère prononcée devant le tribunal rendrait le droit exigible sur l'intégralité du prix. (*Cass., Ch. civ.,* 3 *juill.* 1849; Sirey, 49, I, 650.)

III. ADJUDICATION ADMINISTRATIVE.

Ce sont celles auxquelles procède l'autorité administrative et qui ont pour objet la vente aux enchères des biens de l'État, des départements, des communes et des établissements publics.

10. Biens de l'État.

Nous exposerons au mot *Aliénation* les règles relatives aux divers modes d'aliénation des immeubles appartenant à l'Etat.

Bornons-nous à rappeler ici que le droit d'enregistrement applicable à l'adjudication de ces biens est réduit par une disposition spéciale (*L.* 15 *flor. an X, art.* 5) à 2 p. 100 et s'élève ainsi avec les décimes additionnels à 2 fr. 50 c. p. 100.

11. Biens des communes, des départements et des établissements publics.

Le département, la commune, l'établissement public sont soumis, quant à l'aliénation amiable ou par voie d'enchères de leurs biens, à des règles spéciales qui trouveront place dans l'ensemble des dispositions qui régissent la gestion et l'administration de leurs biens. (*V.* **Commune, Département, Établissement public**.)

Nous nous bornons à rappeler ici, au point de vue de l'impôt, que le département, la commune, l'établissement public, personnes civiles jouissant de ressources spéciales et indépendantes de l'administration générale de l'État, sont considérés vis-à-vis de lui comme de simples individus et qu'à ce titre ils doivent supporter, en dehors des exceptions prévues par des lois spéciales, toutes les charges publiques auxquelles les citoyens sont assujettis.

L'aliénation de leurs biens supportera donc les charges applicables aux biens des particuliers. (V. **Bail, Forêts, Marchés, Vente de meubles aux enchères.**)

Ch. GÉRARD.

ADMINISTRATEURS DES RÉGIES FINANCIÈRES. — Agents supérieurs des finances, assimilés, quant au grade, au traitement et à l'avancement, aux sous-directeurs de l'administration centrale, et qui remplissent la double fonction de chefs d'une des divisions du service auquel ils sont attachés et de membres du conseil d'administration.

Leur origine remonte aux comités ou conseils de direction que la Convention avait placés à la tête des différents services des finances.

Cette direction collective des régies et de l'administration financière subsista jusqu'à 1801, époque à laquelle Gaudin, ministre des finances, frappé des vices d'une organisation qui abandonnait la direction des affaires à des conseils composés d'administrateurs égaux en grade et entièrement indépendants les uns des autres, et sans autre contrôle que la surveillance, plutôt nominale qu'effective, du ministre, plaça à la tête de chaque régie financière un directeur général chargé d'exercer, au nom du ministre, la surveillance et la direction des affaires.

Les administrateurs ne furent plus dès lors que les principaux collaborateurs du directeur général et comme tels, placés directement sous ses ordres.

Tout en donnant aux régies financières l'unité de direction qui leur manquait, Gaudin maintint néanmoins auprès de chacune d'elles, avec des attributions nettement définies, un conseil d'administration pour assister le directeur général et pour délibérer sous sa présidence, de toutes les affaires qui leur seraient soumises par le ministre ou qui pourraient intéresser le service.

Ces conseils d'administration, composés exclusivement des administrateurs de chacune des régies financières, examinent ainsi en commun toutes les affaires et délibèrent à la pluralité des voix.

Leur nomination a lieu par décret du pouvoir exécutif et sur la proposition du ministre des finances, et leur traitement varie de 12 à 15,000 fr.

Au nombre de 14, ils sont actuellement répartis dans les proportions suivantes entre les cinq grands services qui constituent ce que l'on appelle au ministère des finances les régies financières :

Enregistrement, domaines et timbre	4
Contributions directes	2
Douanes	2
Contributions indirectes	4
Manufactures de l'État.	2

ADMINISTRATION PUBLIQUE. *V.* **Règlement d'administration publique.**

ADMISSION A DOMICILE. *V.* **Domicile.**

ADMISSION A LA COTE. *V.* **Cote.**

ADMISSION A LA RETRAITE. — Aucune pension civile n'est liquidée qu'autant que le fonctionnaire a été admis à faire valoir ses droits à la retraite (*L. du* 9 *juin* 1853, *art.* 19). Cette admission est prononcée par l'autorité qui, aux termes des règlements, a qualité pour prononcer la révocation du fonctionnaire. (*D.* 9 *nov.* 1853.)

La formalité de cette admission préalable a pour unique but de constater officiellement que le fonctionnaire en instance de retraite n'est ni démissionnaire ni révoqué, et qu'il ne se trouve pas ainsi dans le cas de perte du droit à pension prévu par l'article 27 de la loi, mais elle ne préjuge nullement ce droit. La validité des services, la corrélation des infirmités avec les fonctions exercées, demeurent, après comme avant, soumises à l'appréciation de l'administration et du Conseil d'État.

Lorsque le fonctionnaire a accompli la durée de services exigés pour la retraite d'ancienneté, mais ne satisfait pas à la condition d'âge, son admission à la retraite est prononcée dans les formes suivantes :

Si l'impossibilité d'être maintenu en activité résulte pour lui d'un état d'invalidité morale inappréciable par les hommes de l'art, sa situation est constatée par un rapport de ses supérieurs dans l'ordre hiérarchique ;

Si l'incapacité de servir est le résultat de l'invalidité physique du fonctionnaire, l'acte prononçant son admission à la retraite doit être appuyé d'un certificat des médecins qui lui ont donné leurs soins et d'une attestation d'un médecin désigné par l'administration et assermenté. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire que l'infirmité soit le résultat des fonctions ; il suffit qu'elle soit reconnue de nature à empêcher l'exercice de ces mêmes fonctions.

Dans les cas d'accident grave ou d'acte de dévouement spécifiés au paragraphe 1 et 2 de l'article 11 de la loi de 1853, la demande d'admission à la retraite doit être appuyée des pièces constatant soit l'événement, soit les infirmités qui peuvent ouvrir le droit à pension.

La liquidation des pensions militaires doit également être précédée de l'admission à la retraite.

Cette admission ne peut être prononcée d'office par le ministre de la guerre que dans le cas d'ancienneté de services ou de réforme par mesure disciplinaire.

Le militaire qui demande son admission à la retraite pour cause de blessures ou d'infirmités doit produire un certificat établi par les officiers de santé de l'hôpital où il a été traité en dernier lieu, ou par les officiers préalablement désignés par le ministre de la guerre. (*O.* 2 *juill.* 1831, *art.* 1, 2 *et* 3.) (*V.* **Pensions civiles et militaires.**)

ADMISSION TEMPORAIRE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

L'admission temporaire est la faculté accordée aux industriels régnicoles d'importer en franchise de droits les produits étrangers destinés à être fabriqués ou à recevoir à l'intérieur un complément de main-d'œuvre, à charge de réexporter les

produits ainsi fabriqués ou œuvrés, ou de les placer en entrepôt, dans les délais fixés par la loi ou par les décrets ou ordonnances de concesssion.

Les sucres *indigènes* peuvent, comme les sucres *étrangers,* être placés sous le régime de l'admission temporaire.

D'un autre côté, une loi spéciale, votée en matière de contributions indirectes, a étendu ce régime aux alcools introduits dans Paris.

L'admission temporaire a été pour la première fois introduite dans notre législation douanière par la loi du 5 juillet 1836 [1].

I. NOTIONS PRÉLIMINAIRES.

1. Principe de l'admission temporaire.

L'admission temporaire place nos industriels qui travaillent pour l'exportation dans la situation où ils se trouveraient, relativement à l'achat des matières premières, si les lignes de douane n'existaient pas à l'entrée de notre territoire.

Elle est favorable au développement du travail national, en permettant à nos fabricants l'accès des marchés étrangers qui leur seraient interdits dans bien des cas, si au prix de fabrication il leur fallait ajouter les droits afférents aux matières premières mises en œuvre.

Elle est, d'un autre côté, en harmonie avec l'esprit de notre régime fiscal; car, les droits d'importation constituant un impôt de consommation, il est rationnel de n'y pas soumettre les produits importés à titre purement temporaire. C'est ainsi que les marchandises étrangères qu'on place en entrepôt et qu'on réexporte ensuite, et celles qui traversent la France sous le régime du transit, ne supportent aucune taxe. A plus forte raison l'immunité est-elle justifiée à l'égard des produits dont la transformation procure des bénéfices à nos fabricants et des salaires à nos ouvriers.

2. Comparaison avec le drawback.

Par son but et par ses résultats, l'admission temporaire présente une grande analogie avec le drawback, qui était appliqué bien antérieurement, mais elle a sur ce dernier système l'avantage de la simplicité. En effet, tandis que, sous l'empire du drawback, on doit porter en recette et en dépense, dans la comptabilité journalière comme au budget, les droits perçus à l'entrée des matières premières, et les droits remboursés à la sortie des produits fabriqués, l'admission temporaire ne donne lieu ni à perception ni à remboursement, mais au simple engagement de remplir certaines conditions déterminées. Elle est, en outre, exempte des inconvénients budgétaires inhérents au drawback.

3. Systèmes de l'identique et de l'équivalent.

Si le principe de l'admission temporaire est, comme nous pensons l'avoir établi, à l'abri de toute critique, l'application qui en a été faite dans quelques circonstances a motivé de vives et longues controverses. Il s'agit de la lutte entre le système de l'*identique* et celui de l'*équivalent*, lutte qui n'a plus guère qu'un intérêt rétrospectif, mais dont il convient néanmoins de dire quelques mots, tant à cause de la place qu'elle a tenue, de 1867 à 1870, dans les délibérations du conseil supérieur du commerce et des Chambres, que pour permettre d'apprécier les motifs des restrictions spéciales qui entourent aujourd'hui l'admission temporaire des métaux et que nous indiquerons plus loin.

Dans le système de l'identique, c'est la matière importée qui est renvoyée à l'étranger après main-d'œuvre. Dans le système de l'équivalent, la matière importée reste sur le marché français et son entrée est simplement compensée par la sortie d'un produit fabriqué avec une matière première d'origine nationale. Le décret du 15 février 1862, qui avait réglementé l'admission temporaire des fontes, des fers et des aciers, n'avait pas autorisé l'équivalent, mais ses dispositions présentaient des lacunes par lesquelles ce système ne tarda pas à s'introduire.

Or, voici ce qui se passait :

Un constructeur du centre, par exemple, ayant à fabriquer pour l'exportation, se munissait auprès du ministère du commerce d'une autorisation d'importer temporairement des métaux étrangers, bien qu'en raison de son éloignement de la frontière il ne pût avantageusement mettre en œuvre que des métaux français. Il transmettait son pouvoir à un marchand du Nord. Celui-ci introduisait les métaux en franchise, et les vendait pour la consommation dans sa région, en bénéficiant d'une portion du droit. De son bénéfice il abandonnait une partie au titulaire du pouvoir, lequel exportait des produits fabriqués avec des métaux français, à la décharge de l'acquit-à-caution délivré par la douane au moment de l'importation des métaux bruts.

Le trafic des pouvoirs d'introduction s'exerça bientôt sur une grande échelle, facilité par l'intervention d'intermédiaires aussi étrangers à la fabrication qu'à la mise en œuvre des métaux, et qui se bornaient à acheter et à revendre les pouvoirs et les acquits-à-caution, en retenant une large part des bénéfices.

Ces combinaisons favorisaient, il est vrai, notre exportation de métaux ouvrés; mais dans tout le Nord le cours des métaux bruts était avili par suite des introductions considérables de métaux étrangers qu'on livrait à la consommation sur place ; de sorte que les maîtres de forges de cette région, en partie dépouillés de la protection que leur accordait le tarif d'entrée, faisaient les frais de l'encouragement dont jouissaient les industriels du centre. Il y avait là une injustice. On peut dire qu'il y avait, en outre, une illégalité. Sans doute la loi de 1836 ne proscrit pas l'équivalent, en ce sens qu'elle n'en parle pas, non plus, d'ailleurs, que de l'identique. Mais en spécifiant que les produits importés *temporairement* seront *réexportés* ou *rétablis* en entrepôt, il est clair que c'est l'identique qu'elle a en vue. Le décret du 9 janvier 1870 fit disparaître l'abus en prescrivant, entre autres mesures, que sauf pour les fontes on devrait justifier de l'arrivée des métaux dans l'usine autorisée à les mettre en œuvre. Dans ces conditions, en effet, si les substitutions sont encore matériellement possibles, elles n'ont plus lieu parce qu'elles seraient sans profit.

II. DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES.

9. Nous allons maintenant résumer les règlements relatifs aux admissions temporaires; ce résumé se divise en deux parties principales : l'une concernant les produits régis par la loi du 5 juillet 1836 ; l'autre exclusivement relative aux sucres destinés au raffinage, qui sont soumis à une réglementation absolument distincte.

1. Un régime analogue avait été établi pour les blés par une ordonnance du 11 septembre 1828; mais la mesure ne touchait pas à la question de principe, et sa légalité même était contestable.

4. Produits régis par la loi de 1836.

1. *Dispositions communes.*

Des décrets déterminent les produits à admettre au bénéfice de l'importation temporaire. Ces facilités peuvent toujours être révoquées en cas d'abus. (*L.* 5 *juill.* 1836, *art.* 5.

Les opérations d'admission temporaire ne peuvent s'effectuer, tant à l'entrée qu'à la sortie, que par les douanes désignées à cet effet. Ce sont notamment les douanes placées dans les ports d'entrepôt, et celles qui sont ouvertes au transit ou bien à l'importation des marchandises taxées à plus de 20 fr. par 100 kilogr.

Les importations par mer peuvent avoir lieu sous tous pavillons.

On n'a pas à tenir compte de l'origine ni de la provenance des marchandises [1].

L'admission temporaire n'a lieu que sous la garantie d'une soumission cautionnée garantissant l'accomplissement des prescriptions de la loi.

Les produits importés doivent, après main-d'œuvre, être réexportés ou rétablis en entrepôt dans un délai qui est fixé spécialement pour chaque marchandise, et qui ne peut excéder six mois. (*L.* 5 *juill.* 1836, *art.* 5.

A défaut de réexportation ou de constitution en entrepôt dans le délai et sous les conditions déterminés, le soumissionnaire est tenu au paiement d'une amende égale au quadruple des droits des produits importés, et il peut être exclu de la participation au bénéfice de l'importation temporaire (*Ibid.*).

Les produits fabriqués constitués en entrepôt peuvent recevoir toute destination (exportation, consommation, transit, etc.).

S'ils sont livrés à la consommation, ils n'acquittent que le droit applicable à la matière première importée, et ce, d'après le tarif en vigueur au moment de la sortie d'entrepôt. (*Cass.* 27 *juin* 1870.)

2. *Dispositions spéciales aux métaux compris dans le décret du* 15 *février* 1862.

Il s'agit de la fonte brute et de la fonte mazée; des ferrailles; des massiaux; du fer en barres, en cornières, en feuillards et en tôles, des aciers en barres, en feuillards et en tôles, et des cuivres laminés purs ou alliés d'autres métaux.

Peuvent seuls profiter pour ces produits du bénéfice de l'admission temporaire les maîtres de forges, constructeurs de machines et fabricants d'ouvrages en métaux qui justifient avoir reçu des commandes de l'étranger ou se livrer à une fabrication courante d'ouvrages destinés à l'exportation. (*Déc.* 15 *févr.* 1862, *art.* 1[er].)

Les importations n'ont lieu qu'en vertu de crédits ouverts par décisions concertées entre les départements du commerce et des finances, après avis du comité consultatif des arts et manufactures. (*Même déc.*, *art.* 2, *et Déc.* 9 *janv.* 1870, *art.* 4.)

A l'appui des demandes de crédit pour objets de grosse fabrication, on doit produire : 1° les marchés ou lettres de commande, soit en original, soit en extraits certifiés; 2° un état détaillé des objets commandés avec indication, pour chacun d'eux, du poids des métaux ouvrés entrant dans leur composition; 3° un état détaillé des quantités de métaux bruts dont on demande l'admission, en spécifiant, pour les fontes, s'il s'agit de fontes d'affinage ou de fontes de moulage, et pour les fers, s'ils consistent en fer au coke ou en fer au bois. (*Règl.* 19 *mars* 1868, *art.* 1[er], *et Déc.* 9 *janv.* 1870, *art.* 1 *et* 3.)

Par *grosse fabrication* on entend notamment les machines, ponts, navires, locomotives, wagons, etc.

Lorsqu'il s'agit d'objets de fabrication courante, les intéressés ne sont pas tenus de justifier des commandes. Ils ont seulement à établir qu'ils se livrent à cette fabrication, en faisant connaître la nature et le poids, tant des objets qu'ils se proposent d'exporter, que des métaux bruts dont ils demandent l'introduction. Toutefois, quand les commandes ne sont pas produites, les crédits ne sont applicables qu'à la fabrication des ouvrages ci-après désignés: fontes moulées de toute espèce; — objets en fer d'un usage général, tels que fers en barres, tôles, fers-blancs, fers étamés, fils de fer, bandes d'acier laminées, chaînes en fer, boulons, écrous, vis à bois, clous, tubes; — outils à main; — petites machines d'un usage courant, crics, poulies, guindeaux, pompes, charrues, etc.; — articles de ménage. (*Règl.* 19 *mars* 1868, *art.* 2 *et* 3.)

Les importations de métaux bruts et les exportations d'objets fabriqués ne peuvent avoir lieu que par les ports d'entrepôt réel, et par les bureaux ouverts au transit ou à l'acquittement des marchandises taxées à plus de 20 fr. les 100 kilogr. (*Déc.* 15 *févr.* 1862, *art.* 6.)

Les déclarations à l'entrée doivent, comme les demandes de crédit, indiquer la nature des fontes et le mode de fabrication des fers; les dimensions transversales des fers de petite dimension et des aciers en barres; les épaisseurs des feuillards, des tôles et des cuivres laminés; la forme et le poids, par mètre courant, des fers et des aciers en barres de formes irrégulières. (*Règl.* 19 *mars* 1868, *art.* 5, *et Déc.* 9 *janv.* 1870, *art.* 1 *et* 3.)

A l'exception des fontes et de la ferraille de fonte, les métaux importés doivent être conduits dans les usines autorisées à les mettre en œuvre (*Déc.* 9 *janv.* 1870, *art.* 2). Quand le transport ne peut avoir lieu sous l'escorte d'agents des douanes, les intéressés ont à justifier de l'arrivée à l'usine, au moyen soit d'un certificat du bureau de douane de la localité, soit, à défaut, au moyen d'un certificat du chef de gare du chemin de fer, ou par la représentation de la lettre de voiture du batelier qui a transporté les métaux, revêtue du visa du receveur du bureau de navigation.

Les décisions ministérielles portant ouverture de crédits déterminent le délai dans lequel l'apurement des comptes d'importation doit avoir lieu. Ce délai, qui ne peut en aucun cas excéder six mois, ne doit pas dépasser trois mois pour la fonte et la ferraille de fonte importées en vue des travaux de fabrication courante (*Règl.* 19 *mars* 1868, *art.* 6). Le délai court à partir de l'importation.

A l'appui des déclarations d'exportation, il doit être présenté par le permissionnaire, certifiés et signés par lui, des bordereaux détaillés des objets à exporter, attestant que ces objets proviennent de sa propre fabrication, et indiquant pour chacun d'eux le poids des divers métaux entrant dans leur composition.

Les objets présentés à la décharge des comptes d'admission temporaire doivent être en corrélation avec les métaux importés, tant sous le rapport de l'espèce que du mode de fabrication. (*V. Règl.* 19 *mars* 1868, *art.* 3 *et* 5, *et Déc.* 9 *janv.* 1870, *art.* 3.)

1. Il y a exception pour le cacao et le sucre destinés à la fabrication du chocolat.

Spécialement, on ne peut admettre à la décharge des fontes de moulage que des objets en fonte moulée, et à la décharge des fers ou tôles au bois que des objets fabriqués avec du fer ou de la tôle au bois. (*Déc.* 9 *janv.* 1870, *art.* 1 *et* 3.)

Les apurements doivent se faire poids pour poids. Les déficits qui sont reconnus provenir exclusivement des déchets de main-d'œuvre ne sont soumis qu'au paiement du simple droit d'entrée, lorsqu'ils n'excèdent pas 10 p. 100. (*Déc.* 15 *févr.* 1862, *art.* 2.)

3. *Autres produits admis temporairement en vertu de la loi du* 5 *juillet* 1836.

Pour cette catégorie de marchandises, les dispositions générales indiquées plus haut sont à peu près les seules à citer. Ajoutons toutefois que des précautions ont été prises en vue d'assurer la réexportation *à l'identique*.

Ainsi, dans la plupart des décrets de concession, les substitutions sont punies d'une amende égale au quadruple droit; pour plusieurs articles, on prescrit l'application d'une marque ou estampille; pour d'autres, on prélève des échantillons; enfin, pour les blés, qu'un décret de 1850 avait intentionnellement placés sous le régime de l'équivalent, on est revenu à l'exacte interprétation de la loi, et l'on a enlevé tout intérêt aux substitutions en imposant aux importateurs l'obligation de réexporter les farines par un bureau situé dans la direction des douanes où l'importation a eu lieu.

On indique ci-après, d'une part, les produits (autres que les métaux désignés dans le décret du 15 février 1862) qui peuvent être admis temporairement; d'autre part, les produits à réexporter.

PRODUITS ADMISSIBLES TEMPORAIREMENT.	PRODUITS A RÉEXPORTER.
Blés.	Farine de froment.
Brome.	Bromure de potassium.
Cacao et sucre.	Chocolat.
Chanvre.	Cordes et cordages.
Chapeaux de paille.	Chapeaux apprêtés ou garnis.
Chlorate de potasse.	Chlorate de soude ou de baryte.
Crêpes de Chine unis.	Crêpes brodés, teints ou imprimés.
Cylindres en cuivre bruts.	Cylindres gravés.
Écorces de quinquina.	Sulfate de quinine.
Essence de houille.	Aniline.
Étain brut en saumons.	Étain fondu en lingots.
Fer laminé et ouvrages en fer.	Mêmes objets galvanisés.
Garance en racine.	Garance moulue.
Girofle (Clous de).	Essence de girofle.
Graines oléagineuses.	Huiles.
Huiles brutes.	Mêmes huiles *épurées*.
Huile de palme et suif brut.	Bougies stéariques ou chandelles.
Iode brut.	Iode cristallisé ou iodure de potassium.
Liége brut.	Liége façonné.
Planches de sapin.	Caisses d'emballage.
Plomb brut.	Plomb ouvré, litharge ou minium.
Potasse et carbonate de potasse.	Prussiate de potasse.
Riz.	Riz nettoyé et décortiqué.
Tartre.	Crème de tartre et acide tartrique.
Tissus de bourre de soie et foulards écrus.	Mêmes tissus imprimés.
Tissus de [illegible] ou de lin purs ou mélangés.	Mêmes tissus teints ou imprimés.
Tissus de soie [illegible].	Mêmes tissus teints, imprimés ou apprêtés.
Zinc brut.	Zinc laminé.

4. *Résultats commerciaux.*

Dans la pensée du législateur de 1836, l'admission temporaire ne paraissait appelée à donner satisfaction qu'à des intérêts de médiocre importance. Il s'agissait de quelques quantités d'huiles à purifier, de laines à laver, de foulards à imprimer. Ainsi qu'on vient de le voir, l'admission temporaire a été étendue aux matières mises en œuvre par les industries les plus diverses. Aussi les opérations effectuées sous ce régime donnent-elles lieu à un mouvement d'affaires considérable. En 1881, la valeur des matières premières importées a été de . . . . 70,943,000 fr.

Celle des produits fabriqués réexportés s'est élevée à. 124,337,000

La différence, soit . . 53,394,000 fr.

représente le bénéfice de nos fabricants et le salaire de leurs ouvriers.

5. Régime spécial aux sucres [1].

L'admission temporaire des sucres a lieu dans des conditions complètement différentes de celles qui ont été déterminées par la loi du 5 juillet 1836. Elle est régie par les lois du 7 mai 1864 (*art.* 5 *à* 8), du 8 juillet 1865 (*art.* 27), du 15 février 1875 (*art.* 3) et du 19 juillet 1880 (*art.* 15 *à* 24).

Le bénéfice de l'admission temporaire est applicable aux sucres non raffinés de toute qualité, qu'il s'agisse de sucres indigènes, de sucres de nos colonies ou de sucres étrangers, à l'exclusion seulement des sucres importés des pays d'Europe, c'est-à-dire des sucres d'origine européenne et des sucres d'origine exotique importés des entrepôts européens.

Les sucres déclarés pour l'admission temporaire sont pris en charge pour la quantité de sucre raffiné qu'ils sont présumés pouvoir fournir (*L.* 19 *juill.* 1880, *art.* 18). Le rendement s'établit par l'analyse polarimétrique. Il ne peut dépasser 98 p. 100, ni descendre au-dessous de 65 p. 100, avec déduction, dans tous les cas, d'un déchet de fabrication de 1 $^1/_2$ p. 100.

Les sucres déclarés pour l'admission temporaire donnent lieu à des obligations cautionnées, lesquelles ont, pour l'action et les priviléges du Trésor, ainsi que pour la responsabilité du comptable qui les accepte, tous les effets des traites souscrites pour le paiement des droits (*L.* 7 *mai* 1864, *art.* 5). Le souscripteur de l'obligation doit verser à la caisse du receveur une remise calculée à raison de $^1/_6$ de franc par chaque cent francs de droits que représente la quantité de sucre soumissionnée.

Le délai pour l'apurement des soumissions est de deux mois. (*L. de fin.* 8 *juill.* 1865, *art.* 27.)

Les importateurs ont la faculté de se libérer, soit par l'exportation ou la constitution en entrepôt de sucres raffinés en pains ou agglomérés, ou de sucres candis; — soit par l'exportation de vergeoises ou de sucres raffinés autres que ceux spécifiés ci-dessus; — soit enfin par le paiement en numéraire, et avec intérêt de retard à raison de 3 p. 100 l'an à compter de la date des obligations, du montant des droits afférents aux sucres soumissionnés. (*L.* 7 *mai* 1864, *art.* 5 *et* 6; 15 *févr.* 1875, *art.* 3, *et* 19 *juill.* 1880, *art.* 19.)

Les sucres candis doivent être en cristaux secs et transparents, et les raffinés en pains ou agglo-

1. Jusqu'en 1864, le raffinage des sucres en vue de l'exportation s'est opéré sous le régime du drawback.

mérés, parfaitement épurés, durs et secs. (*L.* 19 *juill.* 1880, *art.* 19.)

On admet à la décharge des comptes, savoir :

1° *Pour leur poids effectif*, les sucres raffinés parfaitement épurés, durs et secs, soit en pains ou à l'état d'agglomérés, soit en morceaux réguliers, soit pilés ou cassés dans les établissements des douanes ;

2° ***A raison de*** 100 ***kilogr. de candi pour*** 107 ***kilogr. de sucre raffiné***, les sucres candis en cristaux secs et transparents ;

3° ***Pour la quantité de sucre raffiné en pains qu'ils sont reconnus représenter***, les vergeoises, les raffinés qui ne remplissent pas les conditions réglementaires de pureté, de dureté et de siccité, enfin les poudres et les morceaux irréguliers provenant du sciage ou du cassage, dans les établissements libres, de sucres raffinés en pains ou agglomérés.

Pour cette dernière catégorie, le rendement se détermine par les procédés polarimétriques, avec déduction des cendres au coefficient 4, mais sans déduction de la glucose. (*L.* 10 *juill.* 1880, *art.* 19.)

Les sucres raffinés qui, après avoir été placés en entrepôt, sont déclarés pour la consommation, acquittent les droits afférents aux sucres non raffinés dont ils sont réputés provenir. (*L.* 7 *mai* 1864, *art.* 7, *et* 19 *juill.* 1880, *art.* 15 *à* 18.)

Si l'apurement des obligations n'a pas eu lieu dans le délai de deux mois, le Trésor poursuit, outre le recouvrement du droit d'entrée et de l'intérêt de retard (*L.* 15 *févr.* 1875, *art.* 3), le paiement des intérêts, à raison de 5 p. 100 l'an, à partir de l'expiration de ce délai. (*L.* 7 *mai* 1864, *art.* 8.)

Les sucres peuvent être déclarés pour l'admission temporaire, savoir : les sucres ***indigènes***, dans tous les bureaux des contributions indirectes ; les sucres ***étrangers***, de canne ou de betterave, dans tous les bureaux des douanes ouverts à l'acquittement de cette denrée, c'est-à-dire dans les ports d'entrepôt réel, et dans les douanes de la frontière de terre ouvertes à l'importation des produits taxés à plus de 20 fr. par 100 kilogr. Les raffinés et les vergeoises imputés à la décharge des comptes ne peuvent être déclarés pour l'exportation, et leur sortie effective ne peut être constatée que dans les bureaux des douanes spécialement désignés à cet effet.

Le sucre *cristallisable* existant dans les fruits confits, bonbons et confitures exportés à l'étranger et aux colonies françaises ou constitués en entrepôt, donne droit à la décharge des obligations d'admission temporaire de sucre non raffiné souscrites dans les conditions réglementaires. Dans ce cas, le sucre cristallisable est considéré comme sucre raffiné en pains et compté comme tel pour son poids effectif. (*Déc.* 8 *août* 1878, *art.* 1, 3 *et* 4, *et* 18 *sept.* 1880, *art.* 1 *et* 2.)

Les fruits confits, bonbons et confitures doivent être déclarés par les fabricants eux-mêmes ou par leurs fondés de pouvoir. Les déclarations et vérifications ne peuvent avoir lieu que dans les bureaux auprès desquels il a été établi des laboratoires pour le titrage des sucres. (*Déc.* 8 *août* 1878, *art.* 2.)

La constatation de la quantité de sucre cristallisable est faite dans les laboratoires de l'administration. Elle est définitive. (*Même déc.*, *art.* 1er.)

III. ALCOOLS INTRODUITS DANS PARIS.

La loi du 30 juillet 1881 a étendu le régime de l'admission temporaire, dans les conditions prévues et réglées par le 1er paragraphe de l'article 5 de la loi du 5 juillet 1836, aux eaux-de-vie et esprits introduits dans Paris, soit pour y être transformés en liqueurs ou autres spiritueux composés, soit pour en être exportés [1].

Cette loi a eu pour but, d'une part, de rétablir entre la situation des liquoristes de Paris et celle des liquoristes de province l'équilibre que la loi du 19 juillet 1880 avait rompu ; d'autre part, de placer les marchands en gros d'alcool de Paris dans les mêmes conditions que leurs confrères des départements.

Antérieurement à la loi du 19 juillet 1880, les liqueurs introduites dans Paris acquittaient à l'entrée, par rapport aux alcools en nature, une surtaxe de 62 fr. 50 c. Tant que cette surtaxe a subsisté, les liquoristes de Paris, pouvant convertir librement en liqueurs les spiritueux simples soumis à l'impôt au moment de l'introduction, ont eu à vrai dire le monopole de la vente des liqueurs et autres spiritueux composés qui sont consommés dans la capitale. Par contre, le marché de la province était fermé aux liquoristes de Paris, car ne jouissant pas, comme leurs confrères de l'extérieur, du crédit de l'impôt, ils auraient eu à payer, nonobstant l'acquittement antérieur des taxes applicables à Paris sur les spiritueux simples, les droits sur les liqueurs et les spiritueux composés qu'ils auraient expédiés dans les départements.

En supprimant, d'une manière générale, la surtaxe qui atteignait les liqueurs, la loi du 19 juillet 1880 avait ouvert le marché de Paris aux liquoristes de province, tandis que les liquoristes de Paris, si la législation n'avait pas été modifiée, seraient demeurés privés de tout débouché dans les départements.

Quant aux marchands en gros d'alcool de Paris, qui ne peuvent avoir, comme leurs confrères de l'extérieur, l'entrepôt à domicile, il a paru équitable de leur donner, sous une autre forme, le crédit des droits.

C'est en vue de placer dans le droit commun les liquoristes et les marchands en gros d'alcool de la capitale, que la loi du 30 juillet 1881 a décidé que le régime de l'admission temporaire pourrait, sous les conditions déterminées par un règlement d'administration publique, être étendu, en ce qui concerne les droits intérieurs généraux et locaux, aux eaux-de-vie et autres alcools de toute origine introduits dans Paris, soit pour y être transformés, soit pour en être exportés.

La même loi spécifie que les négociants admis au bénéfice de ce régime auront droit, dans la forme établie par le règlement d'administration publique, à des déductions pour ouillage, coulage, affaiblissement de degré et déchets de fabrication, avantages concédés aux industriels des départements.

Le règlement d'administration publique prévu par la loi du 30 juillet 1881 n'a pas encore été promulgué, et jusqu'à présent ladite loi n'a pas reçu d'application. (*V.* **Acquits-à-caution**, **Douanes**, **Drawback**, **Contributions indirectes.**)

LEGROS.

Bibliographie.

DE BUTENVAL, *le Régime des admissions temporaires des fers et le conseil supérieur.* — H. BACQUÈS, *les Douanes françaises.* — WOLOWSKI, *Liberté commerciale.*

1. En matière de douanes, l'*exportation* ne comprend que les produits *envoyés à l'étranger ou aux colonies françaises*. Ici le mot *exportés* s'entend des alcools *sortant de Paris pour toute destination.*

AD VALOREM. *V.* **Droits ad valorem.**

AFFAIRES (**Impôt sur le chiffre d'**). — On appelle impôt sur le chiffre d'affaires un impôt qui a pour but d'atteindre les bénéfices industriels et commerciaux en les présumant d'après l'importance du montant annuel des affaires traitées par chaque industriel ou commerçant.

L'impôt sur le chiffre d'affaires n'a jamais été établi en France. Il a été temporairement appliqué aux États-Unis, à la suite de la guerre de Sécession, sous la dénomination de : *tax on sales* (*V. Journal des économistes,* année 1873, livraison de juin, p. 321, la traduction d'un rapport de M. David A. Wells, commissaire de l'*internal revenue*); mais il a été supprimé, en 1871, quand les Etats-Unis ont remplacé la plus grande partie de leurs revenus intérieurs par le développement de leurs droits de douane. Il existe en Angleterre sous une forme un peu différente; il y prend le nom de *bill stamp* et consiste en un timbre mobile d'un penny sur toutes les factures supérieures à deux livres sterling.

L'impôt sur le chiffre d'affaires a été, en France, l'objet d'études spéciales, dans le cours des années 1871 et 1872, de la part de l'Assemblée nationale, qui recherchait les moyens d'augmenter, par l'établissement de nouveaux impôts, les ressources du Trésor devenues insuffisantes à la suite des événements de 1870.

L'impôt sur le revenu, qui avait été proposé par un grand nombre de députés et ardemment défendu à la tribune par deux d'entre eux, MM. Wolowski et Germain, venait d'être repoussé à une grande majorité par l'Assemblée, dans la séance du 27 décembre 1871, à la suite de l'intervention dans le débat de M. Thiers, qui avait fait du rejet de l'impôt une des conditions de son maintien à la direction des affaires. L'Assemblée avait également repoussé en principe, malgré les efforts de M. Thiers et de M. Pouyer-Quertier, ministre des finances, l'impôt sur les matières premières, proposé par le Gouvernement. Une commission de quinze membres (amendement de M. Feray, séance du 19 janvier 1872) fut nommée à l'effet de rechercher les moyens financiers susceptibles de fournir au Trésor les ressources devenues impérieusement nécessaires. C'est de l'impôt sur le chiffre d'affaires que cette commission s'occupa tout d'abord.

L'idée d'un impôt sur le montant des ventes et des transactions, ou, pour se servir du terme le plus usité au cours de la discussion, sur le chiffre d'affaires, avait été favorablement accueillie par un grand nombre d'industriels et de commerçants qui l'avaient offert comme la rançon ou le rachat, pour ainsi dire, de l'impôt sur les matières premières, préférant payer, sous toute autre forme que celle de ce dernier impôt, la part contributive qui devait être attribuée au commerce et à l'industrie dans les charges nouvelles dévolues au pays. Cet impôt avait été indiqué notamment, à l'unanimité de 800 membres, par la réunion des délégués de l'Union industrielle et commerciale de Paris et avait été également favorablement accueil.i par 21 chambres de commerce.

Le principe de l'impôt étant accepté par la Commission, il s'agissait de savoir quelle serait l'expression du chiffre d'affaires sur laquelle les taxes seraient basées. Trois systèmes allaient se trouver en présence, chacun d'eux correspondant à chacune des phases que comporte nécessairement toute opération commerciale.

I. — Chaque commerçant inscrit sur les livres, dont la tenue est prescrite par la loi, toutes les ventes effectuées dans son établissement, et l'addition, à la fin de chaque année, des résultats qui y sont portés constitue le chiffre des ventes, des transactions ou, pour mieux dire, des affaires. On peut prendre pour base la somme des prix de vente. Cette somme est déclarée aux agents du Trésor qui lui appliquent, dans un rôle nominatif, le coefficient fixé par la loi.

II. — Celui qui vend une marchandise délivre en même temps à l'acquéreur une facture qui reproduit les énonciations portées sur ses livres de commerce. On peut exiger qu'un timbre mobile frappe proportionnellement le montant des chiffres inscrits sur les factures.

III. — Enfin, au moment où l'acquéreur règle sa dette, le vendeur lui délivre quittance de la somme versée. Cette opération finale peut également être atteinte au moyen d'un timbre mobile apposé près de l'acquit et dont la quotité varie avec l'importance des prix de vente acquittés.

La Commission a tout d'abord repoussé l'impôt sur les factures, qui avait été recommandé par MM. Le Royer, Ducarre et de Douhet, comme présentant l'avantage de ne pas faire appel au système de la déclaration, lequel avait principalement motivé le rejet de l'impôt sur le revenu. La Commission a fait remarquer que l'apposition d'un timbre sur chaque facture délivrée ajouterait une opération de comptabilité de tous les jours et de toutes les heures à celles qui incombent déjà aux commerçants et que, d'autre part, il serait bien difficile, sinon impossible, d'exiger de ces derniers la délivrance d'une facture pour les ventes de minime importance.

De même, les membres de la Commission n'ont pas pensé que l'impôt sur les quittances, proposé notamment par M. Raudot, pût être mis en pratique : ils objectaient que l'impôt de dix centimes sur les quittances supérieures à dix francs venait d'être établi par l'Assemblée nationale (*L.* 23 *août* 1871); que cet impôt commençait à peine à fonctionner et qu'il serait peut-être dangereux d'en modifier l'économie, alors que sa perception semblait devoir être facilement effectuée et qu'il entrait déjà dans les habitudes des populations.

Par ces divers motifs, la Commission s'est arrêtée au premier système consistant à frapper le chiffre total des affaires de chaque industriel ou commerçant d'une taxe de 1 fr. pour 1,000 fr. et a adopté, sur le rapport de M. Deseilligny (*V. Journal officiel* du 7 juin 1872), un projet de loi portant qu'à partir du 1er janvier 1872, un droit serait perçu sur le montant du chiffre des affaires réalisées pendant l'année précédente par tous les patentés, industriels ou commerçants, lequel chiffre devrait avoir été déclaré avant le 1er avril de chaque année. Ce droit s'élèverait uniformément à 1 fr. pour 1,000 fr. et serait perçu sur toutes les ventes effectuées par les redevables; seules, les ventes de produits agricoles faites par les propriétaires et fermiers demeuraient exemptes de l'impôt. Cette exception était destinée à donner satisfaction à la majorité des membres de l'Assemblée nationale, qui avaient manifesté à plusieurs reprises l'intention de n'ajouter aucune autre charge à celles qui pesaient déjà sur l'agriculture. Le projet de loi renfermait, en outre, différentes dispositions relatives aux sociétés d'assurances, aux entreprises de transports, aux banquiers, aux agents de change, aux commissionnaires en marchandises, etc.

qui, en raison de la nature particulière de leurs opérations, étaient soumis à un mode spécial de taxation (V. *Projet de loi de la Commission faisant suite au rapport précité de M. Descilligny*). Toute déclaration fausse était punie d'une amende s'élevant au triple du montant des droits reconnus exigibles.

Telle était l'économie du projet d'impôt sur le chiffre d'affaires. Nous allons résumer ci-après les principales considérations qui militaient en faveur de cet impôt, aux yeux de la Commission et de plusieurs députés qui ont pris part à la discussion.

L'impôt sur le chiffre d'affaires est un moyen d'atteindre les bénéfices commerciaux et industriels en se basant sur une présomption de revenu, conforme au principe sur lequel repose en France l'ensemble du système des impôts directs. C'est ainsi, en effet, que l'impôt foncier a comme point de départ la présomption du revenu des propriétés bâties et non bâties ; que la contribution des patentes constitue, de son côté, un impôt basé sur le revenu industriel ou commercial présumé d'après la nature de chaque profession, l'importance des locaux ou du mobilier industriel consacrés à son exercice. L'importance des affaires ne peut évidemment pas être considérée, dans bien des cas, comme un indice certain du chiffre des bénéfices réalisés par les commerçants ; mais, en général, elle correspond d'une manière sensiblement exacte au chiffre des bénéfices. L'impôt projeté constituerait, d'ailleurs, une addition utile à la contribution des patentes qui se trouverait, par ce correctif, composée de deux parties distinctes, dont l'une, telle qu'elle est réglée aujourd'hui par la combinaison du droit fixe et du droit proportionnel, demeurerait à peu près constante, tandis que l'autre serait variable et se modifierait d'année en année, suivant l'importance plus ou moins grande des affaires traitées par chaque patentable. Cette innovation serait ainsi de nature à corriger de la façon la plus heureuse l'inégalité de la patente, qui ne tient jamais compte ni du chiffre d'affaires ni de l'importance des bénéfices réalisés.

La déclaration annuelle du chiffre d'affaires n'aurait pas présenté, suivant les partisans du nouvel impôt, l'inconvénient de la déclaration des bénéfices industriels et commerciaux, telle qu'elle aurait été nécessaire dans le système de l'impôt sur le revenu. Ils faisaient remarquer à cet effet qu'il existe une différence considérable entre le fait de déclarer le revenu net que procure une profession ou de déclarer simplement l'importance du mouvement commercial d'un établissement. Dans le premier cas, il faut étudier d'une manière approfondie les livres de commerce, examiner avec attention les comptes des profits et pertes, sans négliger les sommes qu'il convient de porter au chapitre de l'amortissement, c'est-à-dire pénétrer dans le détail intime des affaires commerciales et des procédés de fabrication. Au contraire, pour déterminer le chiffre d'affaires, il suffit de relever sur les livres usuels tenus par le commerçant ou l'industriel, le montant du chiffre des ventes, que l'on peut d'ailleurs isoler avec plus de facilité encore en obligeant les contribuables à tenir un livre particulier, qui serait contrôlé par les agents chargés d'établir l'impôt. Le système de la déclaration ne constituerait d'ailleurs pas une innovation ; car on le rencontre à chaque pas dans notre législation fiscale, qu'il s'agisse de contributions directes ou de contributions indirectes.

Enfin, les défenseurs de l'impôt sur le chiffre d'affaires faisaient valoir que la quotité de la taxe, fixée seulement à 1 fr. pour 1,000 fr. du montant des ventes, était des plus modérées. Ils ajoutaient qu'il serait certainement plus équitable d'établir, pour chaque profession, des catégories et de différencier les coefficients à appliquer, en fixant à 1 fr. pour 1,000 fr., par exemple, la taxe portant sur les matières brutes ou façonnées et à 2 fr. pour 1,000 fr. celle qui atteindrait la marchandise fabriquée ; mais ils pensaient que le taux uniforme de 1 fr. pour 1,000 fr. serait facilement accepté en raison de sa quotité minime.

Pour déterminer le rendement de l'impôt, la Commission avait évalué à 20 milliards la production totale de la France, et, partant de cette donnée que chaque objet transformé ou fabriqué donne lieu en moyenne à quatre ventes avant d'être livré au consommateur, elle était arrivée au chiffre de 80 milliards de transactions annuelles ; puis, réduisant ce chiffre, pour plus de sûreté, à 70 milliards, elle obtenait en définitive, comme produit de l'impôt, un chiffre minimum de 70 millions.

Ces diverses considérations ont été l'objet de nombreuses critiques que nous allons analyser sommairement.

On a fait tout d'abord observer que le nouvel impôt n'était autre chose qu'une deuxième patente, avec cette différence qu'il reposait sur une base vicieuse et inexacte. En effet, la contribution des patentes, telle qu'elle a été perfectionnée par les nombreuses lois qui en ont déterminé l'assiette, repose sur des signes réels et tangibles et constituant, par ce fait même, une garantie pour le contribuable, savoir : la nature de la profession ; le chiffre de la population des villes ou communes où s'exerce l'industrie ou le commerce ; la valeur locative de l'habitation du patentable et celle des locaux affectés à l'exercice de sa profession. Ces différents facteurs permettent de préciser la charge qui doit peser sur le contribuable, avantage que ne peut présenter l'impôt projeté, où tout serait laissé à l'arbitraire.

Le système de la déclaration soulevait principalement de nombreuses objections.

Il avait été, ainsi qu'il a été dit, le plus sérieux motif du rejet de l'impôt sur le revenu et les partisans de l'impôt sur le chiffre d'affaires retrouvaient, pour les combattre, les mêmes contradicteurs. Ces derniers insistaient surtout sur les inconvénients que présenterait l'immixtion des agents du Trésor dans les affaires les plus intimes des redevables et ils faisaient remarquer qu'au moment où il s'agirait d'établir l'impôt, on serait forcément amené à accepter la déclaration pure et simple du contribuable ou de pratiquer chez lui une véritable inquisition. Dans le premier cas, le Trésor serait frustré ; dans le deuxième, il serait obligé de recourir à des moyens vexatoires qui ont toujours été, en France, l'objet d'une réprobation générale. Ce serait, comme le disait M. Thiers, « l'exercice universel, au moyen du procédé le plus réprouvé, le plus dangereux pour le commerce, et le plus condamné par lui, c'est-à-dire la présentation des livres et des écritures de commerce. »

On objectait aussi que M. David A. Wells, commissaire aux revenus intérieurs des États-Unis, avait signalé les inconvients attachés à un impôt qui repose entièrement sur des déclarations exigées des contribuables. Cette obligation était, aux yeux

du fonctionnaire américain, de nature à diminuer, dans une certaine mesure, la moralité publique, en ce sens qu'elle mettait forcément l'industriel ou le commerçant à qui le Trésor s'adressait, en demeure de choisir entre sa conscience ou ses intérêts. Se plaçant enfin à un autre point de vue, les adversaires du projet de loi exprimaient la crainte, en raison du soin jaloux avec lequel la classe ouvrière surveille aujourd'hui les actes des patrons, que la déclaration du chiffre d'affaires des maisons de commerce et des grands établissements industriels ne donnât lieu, de la part des ouvriers, à des demandes continuelles d'augmentations de salaires et à de dangereuses revendications.

Ils faisaient également observer que le chiffre des affaires ne peut nullement être considéré comme la caractéristique de l'importance des bénéfices industriels ou commerciaux ; qu'il n'existe aucune corrélation entre ces deux termes, attendu que la plupart des grands industriels ou négociants dont le chiffre d'affaires présente une importance considérable, sont loin de réaliser, toutes proportions gardées, des bénéfices aussi élevés que le petit commerçant ou l'industriel ne disposant que de moyens de fabrication restreints. Ils alléguaient aussi que le taux uniforme adopté par la Commission engendrerait les plus grandes inégalités ; car les bénéfices réalisés par chaque industriel ou commerçant dépendent d'une foule de circonstances et notamment de la nature de la profession exercée. Ils signalaient, d'autre part, une inégalité qui prenait sa source dans l'organisation même des diverses industries, en faisant remarquer à cet égard que l'industriel qui, après avoir acheté la laine, lui fait subir dans le même établissement les opérations du lavage, du tissage, de la teinture, de l'apprêt, etc., offrira au commerce des produits qui, n'ayant pas changé de main, supporteront une taxe beaucoup moins élevée que ceux qui auront passé, avant d'être manufacturés, dans des établissements particuliers où des industriels spécialisent chacune des opérations indiquées ci-dessus. Ces derniers produits pourraient, dans certains cas, être frappés d'une taxe sept ou huit fois plus élevée.

Enfin, beaucoup de députés élevaient des doutes sur l'exactitude des données qui avaient servi à calculer le rendement présumé de l'impôt en question. Comme il a été dit plus haut, les membres de la Commission avaient évalué à 20 milliards le chiffre de la production industrielle et commerciale représentant, pour ainsi dire, le travail de la France, et, partant de cette hypothèse qu'un objet fabriqué passe par quatre intermédiaires avant de parvenir au consommateur, ils avaient été conduits à penser que le rendement de l'impôt atteindrait un chiffre sensiblement égal à 70 millions. Mais ces calculs ne reposaient sur aucune base certaine et s'écartaient dans une large mesure des indications fournies par divers économistes.

Toutes ces considérations, éloquemment exposées à la tribune par M. Thiers, qui a notamment insisté sur les inconvénients de la déclaration, telle qu'elle était inscrite dans le projet de la Commission, ont amené le rejet de l'impôt sur le chiffre d'affaires, rejet prononcé par 355 voix contre 299 (séance du 11 juillet 1872).

Édouard Arnoux.

AFFECTATION D'IMMEUBLES. — Les immeubles domaniaux peuvent être affectés aux services publics de l'État, et tant que dure cette affectation, ils se trouvent, en fait, frappés d'indisponibilité.

Le Gouvernement ne saurait donc apporter trop de vigilance dans les concessions de cette nature, puisqu'elles ont pour effet de différer ou même d'entraver la réalisation de ressources souvent considérables.

Néanmoins, dans l'origine, les affectations n'étaient soumises à aucune règle; chaque service ministériel prenait possession, sans le moindre contrôle et suivant ses convenances personnelles, des bâtiments et terrains domaniaux.

Diverses tentatives furent faites pour remédier à ces abus (*L. 4 vent. an IV; Arr. du Directoire du* 25 *frim. an VII, et Arr. des Consuls du* 3 *mess. an X*). Il fut décidé, notamment, que l'attribution d'un immeuble domanial à un ministère devait être autorisée par un arrêté du chef de l'État.

Mais ces mesures étaient incomplètes et insuffisantes, en ce sens que le département des finances (administration des domaines) qui est chargé de veiller à la conservation des domaines nationaux autres que ceux composant le domaine militaire (*L.* 19 *août*-12 *septembre* 1791, *art.* 12), était tenu dans l'ignorance de chaque affectation et ne pouvait, dès lors, ni en contrôler l'utilité, ni suivre la trace des immeubles affectés.

C'est alors qu'est intervenue l'ordonnance royale du 14 juin 1833, ainsi conçue :

« Les ordonnances qui auront pour objet d'affecter un immeuble appartenant à l'État à un service public, seront concertées entre le ministre qui réclamera l'affectation et le ministre des finances. L'avis du ministre des finances sera toujours visé dans ces ordonnances qui seront contresignées par le ministre du département au service duquel l'immeuble devra être affecté. »

Depuis, la loi de finances du 15 mai 1850 avait statué (*art.* 4) que les affectations seraient, à l'avenir, autorisées par une loi spéciale, mais cette disposition a été abrogée purement et simplement par un décret-loi du 24 mars 1852, et l'ordonnance précitée du 11 juin 1833 a été de nouveau prise pour règle.

Dans la pratique, l'administration des domaines est et doit être consultée pour toutes les demandes d'affectation; elle s'assure de l'utilité de la demande, se procure une évaluation de l'immeuble à affecter, le fait désigner, s'il y a lieu, sur un plan spécial, et fournit ensuite ses observations motivées au ministre des finances qui transmet, à son tour, son propre avis sur l'opportunité de la demande.

Le décret d'affectation une fois rendu, une ampliation en est adressée au directeur des domaines qui la conserve dans ses archives et qui fait, en outre, les consignations nécessaires sur son sommier des biens affectés.

Ce sommier doit être tenu avec le plus grand soin, et se trouver en parfaite concordance avec le tableau des propriétés de l'État établi en vertu de la loi du 29 décembre 1873. (*Journal officiel* du 30 décembre 1873, p. 8.225.) — (*V. pour plus de détails*, **Tableau des propriétés de l'État.**)

Il convient d'ajouter que d'après l'article 24 de cette même loi, une commission[1] doit procéder,

1. Cette commission se compose : du ministre des finances, président; de trois membres de l'Assemblée nationale; du président de la section des finances au Conseil d'État, du directeur général des domaines, des secrétaires généraux des divers ministères ou de fonctionnaires délégués pour les suppléer.

tous les trois ans, à la revision des affectations d'immeubles domaniaux, et qu'elle émet son avis sur l'opportunité de maintenir, de réduire ou de faire cesser ces affectations.

D'autres affectations s'opèrent, aussi, virtuellement et sans l'accomplissement des formalités qu'on vient d'énumérer : ce sont celles qui résultent d'acquisitions faites pour le compte de l'État par les divers départements ministériels. (*V.* **Acquisition de biens pour le compte de l'État.**)

AFFICHAGE (DROITS D'). — Sous ce nom, l'article 30 de la loi du 8 juillet 1852, portant fixation du budget de l'exercice 1853, a établi un impôt nouveau destiné à tenir lieu, à l'égard des affiches peintes ou inscrites dans les lieux publics, sur les murs et autres constructions, même sur toile, du droit de timbre auquel sont assujetties, d'après les lois antérieures, les affiches faites sur papier.

Un décret a été rendu pour l'exécution de cette loi, le 25 août 1852.

Le droit d'affichage n'a que deux quotités : l'une de 50 centimes pour les affiches d'un mètre carré et au-dessous ; l'autre de 1 franc pour les affiches d'une dimension supérieure.

Ces droits ont été augmentés de deux décimes par l'article 2 de la loi du 23 août 1871.

Le paiement du droit se fait au bureau dans le ressort duquel les affiches sont apposées ; à Paris, dans les bureaux spécialement désignés à cet effet. (*D.*, *art.* 1er.)

Il doit précéder l'autorisation administrative d'affichage. Si cette autorisation était refusée, le droit serait restitué. (*D.*, *art.* 2.)

Les contraventions à la loi et au décret précités sont passibles d'une amende dont le montant peut varier de 100 à 500 fr. par chaque exemplaire d'affiche irrégulièrement apposé, ainsi que des peines portées à l'article 464 du Code pénal.

On admet que cette disposition laisse au juge le choix entre l'amende et les peines de police, et la faculté de n'appliquer que l'une ou l'autre de ces peines. (*Seine* 10 *nov.* 1868 ; *Cour Grenoble* 16 *août* 187[illegible]. — *Contrà : Arr. Cour Paris* 30 *déc.* 1868, *qui admet le cumul des peines.*)

L'article 5 du décret confie aux agents de l'administration, concurremment avec les agents de la force publique, la constatation des infractions.

D'après l'article 7, les poursuites sont dirigées à la requête du ministère public et portées devant la juridiction correctionnelle. Elles comporteront ainsi le débat oral et les deux degrés de juridiction.

AFFICHES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

On entend par le mot *Affiches* les feuilles imprimées ou manuscrites que l'on appose dans un lieu public pour avertir le public d'un fait ou d'une chose quelconque.

Par leur objet les affiches se divisent en plusieurs sortes :

1° *Affiches administratives.* Celles apposées par ordre du Gouvernement ou de l'administration dans un but d'ordre et d'intérêt publics, ou pour annoncer les marchés, adjudications et autres contrats faits par l'autorité administrative.

2° *Affiches judiciaires.* Celles qui sont ordonnées par les tribunaux dans certaines procédures ou dans des cas prévus par la loi.

3° *Affiches volontaires.* Celles que les particuliers font apposer dans leur intérêt privé et généralement dans un but commercial ou industriel.

Tout exemplaire d'une affiche imprimée doit indiquer d'une manière exacte le nom et la demeure de l'imprimeur, à peine d'une amende de 3,000 fr.

L'indication d'un faux nom et d'une fausse demeure est punie d'une amende de 6,000 fr., sans préjudice de l'emprisonnement prononcé par le Code pénal. (*L.* 21 *oct.* 1814, *art.* 17.)

Les affiches des actes émanés de l'autorité publique peuvent *seules* être rédigées sur papier blanc ; celles de tous actes n'émanant pas de cette autorité ne peuvent l'être que sur papier de couleur (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 65). Nous verrons toutefois plus loin, en traitant des pénalités, cette prohibition légale laissée sans sanction en ce qui concerne les affiches *manuscrites*.

II. DROIT FISCAL.

Enregistrement. — Les lois sur l'enregistrement ne s'appliquent qu'aux *actes* et mutations. Or l'affiche, même signée, ne saurait constituer un *acte* dans le sens juridique du mot : on doit donc tenir pour certain, contrairement à l'opinion exprimée par quelques auteurs (notamment *Dictionnaire Notariat*, v° AFFICHES, n° 60) que les affiches échappent, d'une manière indistincte, à toute taxe d'enregistrement.

Timbre. — Les affiches ont été assujetties au timbre par l'article 56 de la loi du 9 vendémiaire an VI, ainsi conçu :

« Toutes les affiches autres que celles d'actes émanant de l'autorité publique, quelle que soit leur nature ou leur objet, sont assujetties au timbre. »

Cette disposition, toujours en vigueur, forme la législation fiscale de la matière. Les lois ultérieures n'ont modifié que la quotité du tarif. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 66, et 18 *juill.* 1866, *art.* 4.)

Ainsi, par son texte même, la loi du 9 vendémiaire divise les affiches en deux catégories : les unes publiant les actes émanés de l'autorité publique, les autres se rapportant aux actes qui n'émanent pas de cette autorité : les premières dispensées du timbre ; les secondes assujetties à cet impôt.

Le sens des mots « actes de l'autorité publique » est aujourd'hui bien fixé en jurisprudence, notamment par un récent arrêt de la Cour de cassation du 27 février 1878. (Sirey 78, I, 183, Dalloz, 78, I, 202; *Journal du Palais,* 78, 431 ; *Bulletin civil,* 31.)

« Attendu, porte cet arrêt, que les affiches d'actes émanés de l'autorité publique s'entendent de celles qui annoncent ou publient les actes relatifs à l'administration en général, comme les actes du Gouvernement ou des assemblées législatives, les actes de police générale, ceux en un mot qui concernent l'exécution de la loi générale ou l'intérêt de l'État.

« Que l'affiche signée du préfet du Gard se rattachait, non aux fonctions par lui exercées comme délégué du pouvoir exécutif pour l'administration générale de l'État, mais à celles qu'il remplit dans

l'intérêt du département, des communes et des établissements publics placés sous sa surveillance, et que l'affiche d'un tel acte tendant uniquement à servir un intérêt privé, bien que collectif, il en résulte qu'elle était soumise à la règle générale et n'était pas dans le cas de profiter de l'exception. »

Cette détermination du sens juridique des mots « actes de l'autorité publique » conduit ainsi à comprendre dans leur acception et à dispenser du timbre tous les actes que les magistrats de l'ordre administratif, préfets, sous-préfets et maires, accomplissent en leur qualité de délégués du pouvoir exécutif, investis à ce titre d'une portion de la puissance publique; à en exclure, au contraire, tous les actes accomplis par eux dans l'intérêt particulier des départements, communes et établissements publics dont l'administration est confiée à leur surveillance.

C'est par application de ce principe que le caractère d'actes de *l'autorité publique,* entraînant l'exemption du timbre, a été reconnu aux actes concernant les services publics ou les biens de l'État : douanes, postes, contributions directes ou indirectes, expositions universelles, concours régionaux, vente ou amodiation des immeubles domaniaux ; qu'au contraire, ce caractère a été refusé aux affiches concernant les adjudications, baux, emprunts des départements, communes et établissements publics, dont la personnalité civile, les ressources spéciales sont indépendantes de celles de l'Etat.

La même distinction devra être appliquée aux affiches apposées par ordre des magistrats de l'ordre judiciaire, suivant que ces affiches intéresseront l'ordre public ou n'auront trait qu'à des intérêts privés.

Dans cet ordre d'idées, on devrait considérer comme se rattachant à l'exercice de l'autorité publique l'affiche des arrêts rendus en matière criminelle, ou des jugements intervenus en matière de fraude dans les ventes de marchandises (*L.* 27 *mars* 1851). Ici, en effet, la publicité a été organisée dans un but d'ordre public et d'utilité générale.

Seraient, au contraire, exclues de cette qualification, bien qu'apposées par ordre de justice, les affiches relatives aux saisies immobilières (*C. pr. civ.,* 699), aux surenchères (*C. pr. civ.*, 709 *et* 955), licitations (*C. pr. civ.,* 972) et autres procédures analogues où l'intérêt privé est seul en jeu.

En dehors de cette exemption de taxe limitativement accordée aux actes des pouvoirs publics, la loi de vendémiaire an VI assujettit au timbre toutes les affiches, quels qu'en soient la nature et l'objet, quels qu'en soient les auteurs, quels que soient enfin les procédés employés pour leur confection. C'est dans ce sens qu'une jurisprudence constante a reconnu passibles du timbre les affiches autographiées ou lithographiées, manuscrites ou *à la brosse,* c'est-à-dire imprimées au moyen de planches en cuivre à jour.

Deux exceptions pratiquement intéressantes ont toutefois été apportées à la règle, en ce qui concerne les affiches apposées sur les maisons et contenant soit l'annonce de la vente ou de la location de ces immeubles, soit des indications relatives aux professions commerciales ou industrielles qui s'y exercent.

Dans ces deux cas, l'annonce est assimilée par la jurisprudence à l'écriteau ou à l'enseigne professionnelle et dispensée par sa nature même de la taxe. (*Arr. Cour de Bordeaux du* 8 *août* 1860.)

Mais l'immunité est limitée aux annonces apposées sur la maison *même :* en dehors de l'immeuble, l'indication prendrait le caractère de l'affiche et serait passible de la taxe. Les tribunaux et la régie ont rendu diverses décisions dans ce sens (notamment *Trib. du Havre,* 27 *juin* 1864 ; *Cass., Ch. crimin.,* 20 *déc.* 1866. Sirey, 67, I, 232).

Enfin, une dernière dérogation à la règle générale a été apportée par l'article 3 de la loi du 11 mai 1868 qui affranchit du timbre les affiches, professions de foi et circulaires apposées pendant la période électorale et *signées* par les candidats aux élections politiques, municipales et départementales.

La même immunité d'impôt s'appliquerait aux affiches émanées d'un comité de patronage, à la condition cependant que ces affiches soient visées ou signées par le candidat recommandé aux électeurs. (*Solution de l'administration de l'enregistrement du* 21 *août* 1876.)

En dehors de ces exceptions, toutes les affiches demeureront assujetties au timbre, à la condition d'être apposées dans un *lieu public.*

Cette *publicité* de l'annonce, qui est le caractère constitutif de l'affiche, la base essentielle de son existence, sera généralement facile à déterminer : une décision ministérielle du 8 octobre 1878 adopte pour règle d'appréciation les principes enseignés par les criminalistes en matière de diffamation et d'après lesquels on doit entendre par *lieu public* « tout local accessible aux citoyens ou à une classe de citoyens, soit d'une manière absolue, soit en remplissant certaines conditions d'admissibilité ».

Cette définition qui comprendrait sans difficulté les hôtels, maisons meublées, cafés, restaurants, agences de locations, spectacles et concerts, etc., pourrait être étendue aux cercles privés considérés comme « local accessible à une classe de citoyens remplissant certaines conditions d'admissibilité ». Toutefois, l'administration semble jusqu'à ce jour avoir hésité devant cette conséquence extrême de l'interprétation ministérielle.

III. TARIF.

Le tarif des droits spéciaux de timbre applicables aux affiches, fixé d'abord par la loi du 9 vendémiaire an VI, a été successivement modifié par les lois des 28 avril 1816 (*art.* 66) et 18 juillet 1866 (*art.* 4).

Cette dernière loi forme, sauf l'addition de deux décimes édictée par l'article 2 de la loi du 23 août 1871, la tarification en vigueur à ce jour.

D'après ses dispositions, le droit, calculé sur la dimension de l'affiche, est fixé ainsi qu'il suit :

Par feuille de 12 décimètres et demi carrés et au-dessous 0f,05, soit avec les décimes additionnels, ci .	0f,06
Au-dessus de 12 décimètres et demi jusqu'à 25 décimètres carrés : 0f,10, soit avec les décimes . . .	0 ,12
Au-dessus de 25 décimètres jusqu'à 50 décimètres carrés : 0f,15, soit décimes compris	0 ,18
Au delà de cette dernière dimension : 0f,20, soit avec les décimes	0 ,24

Si une même affiche contenait plusieurs affiches distinctes, le maximum de 24 centimes serait toujours exigible : il serait doublé et porté ainsi à 48 centimes si l'affiche contenait plus de cinq annonces. « Les annonces, disait le rapporteur de la commission du budget, ne seront considérées comme distinctes pour l'application de la loi nouvelle, que lorsqu'elles seront destinées à servir des *intérêts différents.* »

Une seule exception a été apportée à l'applica-

tion du tarif qui précède : elle concerne les affiches dont la loi, dans certaines procédures, ordonne l'apposition à des lieux déterminés par elle. (*C. pr.civ.*, *art.* 699, 709, 735, 835, 955 *et* 988.)

Ces affiches sont considérées alors comme formant partie intégrante de la procédure à laquelle elles se rattachent et soumises au timbre *ordinaire* de dimension établi pour les actes et écrits publics. (*Déc. min. fin.* 18 *vend. an IX; Cass., Ch. civ.*, 2 *avril* 1818.)

Mais l'aggravation de tarif ne frappera que les affiches strictement prescrites par la loi; les exemplaires tirés en sus du nombre légalement prescrit dans le but de procurer une publicité plus étendue, resteraient soumises, comme affiches ordinaires, au tarif réduit.

Le papier des affiches est à la charge des particuliers qui les apposent : on a vu plus haut que l'emploi de papier de couleur est de rigueur pour les affiches autres que celles des actes de l'autorité publique.

Le mode d'acquittement de l'impôt a été jusqu'en 1871 la forme du timbre extraordinaire, consistant en appositions d'empreintes sur les papiers présentés avant l'impression par les parties : cette formalité ne pouvait être remplie qu'au chef-lieu du département.

Une loi du 27 juillet 1870 a donné des facilités nouvelles en autorisant la substitution facultative au timbre extraordinaire de timbres mobiles apposés sur les affiches *imprimées*.

Enfin, le bénéfice de cette loi a été étendu, par une loi du 30 mars 1880, aux affiches *manuscrites*.

4. Pénalités et répression.

Les lois des 9 vendémiaire an VI, 28 avril 1816, art. 68, et celles qui ont suivi (25 *mars* 1817, *art.* 77; 15 *mai* 1818, *art.* 76, *et* 16 *juin* 1824, *art.* 10) ont assuré l'exécution des dispositions qui précèdent par des sanctions pénales qui, dans l'état actuel de la législation et de la jurisprudence, peuvent être présentées ainsi :

Une amende de 20 fr. est imposée à ceux qui ont apposé ou fait apposer des affiches non préalablement timbrées.

Si l'affiche non timbrée est imprimée, l'imprimeur encourt personnellement une amende de 50 fr.

L'article 61 de la loi du 9 vendémiaire an VI déclare les contrevenants solidairement responsables, sauf recours entre eux, des pénalités ainsi encourues.

Quant à l'afficheur, il est uniquement passible des peines de simple police déterminées par l'article 474 du Code pénal.

Une amende de 20 fr. est imposée à l'imprimeur qui, contrairement à l'article 55 de la loi du 28 avril 1816, a fait usage de papier blanc pour les affiches d'actes autres que ceux de l'autorité publique.

Mais aucune sanction n'a été attachée à la prohibition de même nature imposée par la loi aux affiches manuscrites. Les particuliers peuvent ainsi, dans l'état présent de la législation, faire usage pour leurs affiches du papier blanc sans qu'à défaut de texte, une pénalité quelconque vienne les atteindre. (*Solution de l'adm. du* 7 *mars* 1866.)

Les peines pécuniaires qui précèdent sont toutes passibles, d'après le principe qui régit les amendes en général, des décimes additionnels en vigueur au moment où les contraventions sont constatées, soit, dans l'état actuel des tarifs, de deux décimes et demi. (*L.* 30 *déc.* 1873, *art.* 2.)

Enfin, l'affiche, signée ou non, est légalement présumée émaner de celui à qui ses indications profitent. La jurisprudence est fixée dans ce sens. (*Cass.* 29 *déc.* 1812.)

Mais cette présomption peut être détruite par des présomptions contraires dont l'appréciation est du domaine des tribunaux.

La poursuite et la répression des infractions en matière d'affiches sont réservées aux seuls agents de l'administration de l'enregistrement, à l'exclusion des agents de la force publique. Le fait de l'infraction est constaté par un procès-verbal appuyé des pièces saisies et le recouvrement des amendes et droits de timbre suivi par voie de contrainte.

En cas d'opposition du redevable, la procédure serait soumise au mode d'instruction spécial créé par l'article 76 de la loi du 28 avril 1816, c'est-à-dire aux formes sommaires usitées en matière d'enregistrement.

Cette règle toutefois serait inapplicable à l'afficheur qui, passible seulement des peines de simple police édictées par l'article 474 du Code pénal, ne pourrait être poursuivi qu'à la diligence du ministère public : la procédure suivrait alors les règles du droit commun et comporterait le débat oral et l'interrogatoire du prévenu. (*V. pour les affiches peintes l'article précédent.*)

Ch. Géraud.

AFFIDAVIT. — L'affidavit est une déclaration sous serment imposée par un Gouvernement à des propriétaires ou porteurs étrangers de valeurs mobilières, moyennant laquelle ce Gouvernement consent à les exempter de certaines charges qui ne leur sont pas applicables à raison de leur nationalité.

La déclaration sous serment est faite par écrit par le propriétaire ou porteur de valeurs mobilières et des coupons pour lesquels on réclame l'exemption de charges, et elle doit être accompagnée d'un bordereau détaillé de ces titres et de ces coupons.

Elle est signée en présence d'un fonctionnaire public ou d'une personne désignée par le Gouvernement et ayant qualité pour recevoir le serment et pour contresigner la déclaration.

L'affidavit a été appliqué par deux États : l'Angleterre et l'Italie.

En Angleterre, l'affidavit est une mesure permanente qui procède de la législation fiscale, dans laquelle le serment joue, on le sait, un rôle important.

En Italie, l'affidavit a été le résultat d'une circonstance temporaire et exceptionnelle ; la dépréciation considérable du papier-monnaie ayant cours forcé.

Aussi cette mesure n'a-t-elle eu qu'un caractère transitoire et elle a été abandonnée dès que les circonstances qui l'avaient amenée se sont modifiées.

Ces deux applications de l'affidavit ont donc un caractère absolument différent et doivent être examinées séparément.

ANGLETERRE.

En Angleterre, l'affidavit est appliqué dans la perception de l'*income-tax* ou impôt sur le revenu.

Aux termes de la loi anglaise, l'*income-tax* est due par tous les Anglais sur tous leurs revenus, et

les étrangers résidant en Angleterre sont, pour la perception de cet impôt, assimilés aux Anglais. Les étrangers résidant hors d'Angleterre sont également soumis à l'*income-tax* pour les revenus qu'ils perçoivent soit sur des rentes anglaises, soit pour les capitaux qu'ils ont placés à un titre quelconque dans des entreprises ou sociétés anglaises.

En ce qui touche les valeurs mobilières, l'*income-tax* est perçue au moment du paiement des revenus par la société ou le banquier qui paie les coupons, à la charge par eux d'en reverser le montant au fisc.

On voit donc que pour les rentes anglaises, de même que pour les actions ou obligations de sociétés anglaises, il n'y a pas matière à affidavit, puisque le propriétaire des titres, qu'il soit Anglais ou étranger résidant en Angleterre ou hors d'Angleterre, est soumis à l'*income-tax*.

Mais en dehors de ces valeurs il existe des fonds d'État étrangers et des actions et obligations de sociétés non anglaises dont les revenus sont payables en Angleterre.

Si le propriétaire des titres de ces diverses catégories n'est pas Anglais et si, étant étranger, il ne réside pas en Angleterre, il peut obtenir que ses revenus soient affranchis de la retenue de l'*income-tax,* en déclarant sous serment qu'il est propriétaire des titres et des coupons détaillés au bordereau qui fait corps avec l'affidavit, et qu'aucun Anglais ou étranger résidant en Angleterre n'a directement ou indirectement un droit quelconque sur lesdits titres.

Ce serment doit être signé en présence d'un consul d'Angleterre, et dans les villes où il n'y a pas de consul, en présence d'un notaire.

Le consul ou le notaire contresigne la déclaration ; l'affidavit est joint aux coupons et présenté en même temps que ces derniers à l'encaissement. Les coupons accompagnés d'un affidavit sont payés sans retenue de l'*income-tax ;* l'affidavit reste naturellement entre les mains du payeur comme justification vis-à-vis du fisc.

ITALIE.

En Italie, l'origine de l'affidavit a été, comme nous l'avons dit, la dépréciation du papier-monnaie ayant cours forcé.

Le cours forcé fut établi pendant la guerre de 1866, et par suite de la situation financière et économique du pays, le papier-monnaie ne tarda pas à subir une dépréciation considérable, qui, un moment, atteignit 18 p. 100 et qui s'est tenue longtemps entre 10 et 12 p. 100.

Cette dépréciation était particulièrement onéreuse pour le service de la dette publique.

La dette italienne est à la fois intérieure et extérieure, en ce sens que ses coupons sont stipulés payables en lires italiennes en Italie et en francs à Paris.

C'est certainement grâce à cette faculté de recevoir les arrérages à change fixe à Paris qu'on réussit à classer une notable partie de la rente italienne en France.

Il faut rendre au gouvernement italien cette justice qu'il n'essaya pas de se soustraire à l'engagement qu'il avait pris vis-à-vis des étrangers, de leur payer leurs coupons à change fixe à Paris ; mais il prit des mesures pour limiter ces paiements aux rentes appartenant à des étrangers, et pour contraindre les Italiens à toucher leurs coupons en papier-monnaie en Italie.

La première mesure qu'il prit fut d'obliger les personnes qui voulaient toucher leurs coupons à Paris, à présenter les titres en même temps que les coupons. Cette présentation devait être contrôlée par des fonctionnaires italiens délégués à Paris spécialement pour assister au paiement des coupons.

Dans certaines grandes villes d'Europe, où la rente italienne avait un marché, on pouvait faire constater la présentation des titres par les consuls d'Italie et éviter ainsi le transport des titres à Paris ; mais ces quelques villes étaient strictement limitées, à l'exclusion des places voisines des frontières d'Italie où des Italiens auraient pu sans grands frais transporter leurs titres.

Il est facile de comprendre que pour toucher leurs coupons à change fixe à Paris, les Italiens devaient supporter les frais d'envoi et de retour des titres ainsi que les risques de route, qu'on ne pouvait couvrir qu'au moyen d'assurances élevées sur le capital, tandis que le bénéfice du change ne portait que sur le coupon.

Cette barrière suffit pendant quelque temps pour empêcher l'exportation des coupons ; mais bientôt la dépréciation du change fit de nouveaux progrès et le bénéfice de change devint tel qu'il permit aux rentiers italiens de supporter des frais et des risques de transport que l'expérience avait d'ailleurs permis de réduire.

Les paiements à l'étranger ayant augmenté dans de notables proportions, le Gouvernement, pour arrêter l'exportation des coupons, eut recours à l'affidavit. Il exigea que chaque porteur, en présentant ses coupons accompagnés des titres, déclarât par écrit et sous serment que ces titres n'appartenaient ni directement ni indirectement à des sujets italiens. Cette déclaration devait être signée en présence des fonctionnaires chargés de constater la présentation des titres et contresignée par eux.

A la suite de l'établissement de l'affidavit, les paiements à l'étranger diminuèrent sensiblement ; mais cette diminution fut bien plus la conséquence de l'amélioration du change que l'effet de cette mesure.

L'affidavit n'était en effet qu'une barrière morale, dépourvue de toute sanction pénale, dont il ne faudrait pas s'exagérer l'efficacité.

Le gouvernement italien le comprit, car il ne s'en tint pas à cette mesure, et pour retenir les coupons en Italie, il les accepta en paiement des impôts trois mois avant leur échéance.

Enfin lorsqu'il se décida à désarmer, il commença par supprimer l'affidavit en maintenant l'obligation de présenter les titres à l'appui des coupons. Il vient enfin de renoncer à cette dernière mesure à la suite de l'emprunt destiné à abolir le cours forcé.

NEUBURGER.

AFFINAGE. — L'affinage a pour but de ramener à l'état de pureté l'or et l'argent qui se trouvent alliés soit entre eux, soit avec d'autres métaux de moindre valeur.

L'art d'affiner l'or et l'argent est très ancien ; il devait être pratiqué dans les Gaules, où les Romains, à l'époque de l'invasion des Francs, avaient des ateliers monétaires. Toutefois, c'est dans l'édit de Pistes, en 864, que nous voyons pour la première fois, dans la nouvelle monarchie, une réglementation à ce sujet. Il y est fait défense de mettre

en vente autre or que l'or *purifié*. En 1308, Philippe le Bel fit défense aux orfèvres d'*affiner* l'argent et les espèces de billon ; en 1403, un Génois, Dominique Honeste, obtient des lettres portant permission d'installer, à Paris, un établissement pour *départir* les matières d'or et d'argent.

Sous l'ancien régime, les affineurs étaient soumis à la juridiction des officiers des monnaies, et les opérations relatives à l'affinage et au départ placées sous l'inspection de ces officiers.

La profession d'affineur n'était pas libre ; son exercice était réservé à des offices dont le nombre était fixé par le roi ; il fut, à différentes époques, de 2, de 4, de 6 : deux à Paris, quatre à Lyon et Trévoux. Ces offices furent réunis en 1719, et leur exploitation confiée à la *Compagnie des Indes* qui, dès 1721, renonça à ce privilège, n'ayant pu obtenir celui de la fabrication des monnaies, sur lequel elle avait compté.

La loi du 19 brumaire an VI, par son article 112, déclara libre, dans toute l'étendue de la République, la profession d'affiner et départir les matières d'or et d'argent. Toutefois, elle stipulait, pour quiconque voudra « l'exercer pour le commerce, l'obligation d'en faire la déclaration à la municipalité, à l'administration du département, ainsi qu'à celle des monnaies ».

En même temps, elle astreignait les affineurs à porter les lingots provenant de leurs opérations au bureau de la garantie de leur circonscription, pour y être titrés et acquitter un droit de marque fixé par cette loi. Ce droit était de 8 fr. 18 c. par kilogramme pour les lingots d'or, et de 2 fr. 04 c., également par kilogramme, pour l'argent. Mais cette prescription de la loi donna lieu à des contestations, et finalement elle tomba en désuétude. Les tribunaux qui avaient eu à se prononcer à ce sujet, reconnurent qu'il était impossible qu'on ait voulu frapper d'un pareil impôt des matières destinées nécessairement à en subir un second, au moment où il s'agirait de les utiliser. En effet, que ces lingots fussent destinés à être convertis en ouvrages d'or et d'argent, ou à être transformés en espèces, ils avaient à supporter, par ce fait, dans un cas, les droits de garantie, dans l'autre, les frais de fabrication légalement prélevés. Ces raisons sont très clairement déduites dans le livre de jurisprudence de Favard de Langlade, qui rappelle à ce sujet l'arrêt de la Cour de cassation rendu en 1810, lequel réforme celui de la cour d'appel de la Gironde.

La loi du 19 brumaire conservait, pour le service des monnaies et, au besoin, pour celui du public, l'affinage national. L'affineur national était à la nomination de l'administration des monnaies ; il devait verser un cautionnement de 100,000 fr., etc. ; mais il ne fut pas donné suite à cette création. L'affinage national ne fut jamais organisé ; les directeurs de monnaies eurent recours aux affineurs du commerce. Toutefois, lorsqu'il fallut (1830) exécuter la refonte des espèces duodécimales, les directeurs de monnaies des départements, comprenant qu'ils ne pouvaient concourir à cette opération s'ils n'avaient sous la main un atelier d'affinage, en créèrent à leurs frais dans l'enceinte de l'hôtel dont ils dirigeaient la fabrication. Cette création, toute de circonstance, ne survécut pas au travail qui l'avait rendue nécessaire, si ce n'est dans les monnaies de Lille, Rouen, Bordeaux, où des opérations d'affinage ont eu lieu jusqu'en 1861.

AFFOUAGE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET UTILITÉ DE L'AFFOUAGE.

On désigne sous le nom d'affouage deux droits de nature différente : celui en vertu duquel les habitants d'une commune propriétaire de bois prennent part aux produits des coupes exploitées dans la forêt communale, et celui d'après lequel les habitants de certaines localités reçoivent des délivrances de bois dans des forêts appartenant à des tiers. Nous ne traiterons ici que du premier de ces deux droits, nous réservant de parler du second sous les mots *Usage forestier,* plus habituellement employés pour le désigner.

Le partage en nature des bois exploités dans les forêts communales était d'un grand secours, souvent même d'une absolue nécessité pour les populations des campagnes, alors qu'en l'absence de voies de communication le commerce ne pouvait assurer à chaque village l'approvisionnement d'une matière aussi difficile à transporter que le bois. Les conditions économiques ne sont plus les mêmes aujourd'hui, aussi certains auteurs contestent-ils le bien-fondé des délivrances affouagères. On a fait observer qu'elles privent les caisses municipales de revenus importants, qu'il n'y a aucune raison de distribuer du bois plutôt que du blé ou autres fruits de la terre également nécessaires à l'existence et dont on laisse cependant à chacun le soin de se pourvoir. Quoi qu'il en soit, l'affouage est resté dans les mœurs de la plupart de nos départements forestiers et il contribue puissamment au bien-être des populations des pays pauvres.

II. NATURE DE L'AFFOUAGE. BOIS AUXQUELS IL S'APPLIQUE.

L'affouage est une faculté inhérente à la qualité d'habitant et non point un droit susceptible d'appropriation privée. On ne peut le céder à aucun titre, l'acquérir ni le perdre par prescription. Mais les affouagistes deviennent pleinement propriétaires des bois qui leur ont été délivrés et ils peuvent en disposer à leur gré (*C. for., art.* 112, 83). Les fonctionnaires tels que curés, desservants, gardes forestiers, qui ont reçu des portions affouagères ne sont donc pas tenus, pensons-nous, quand ils quittent une localité avant de les avoir consommées, de laisser à leurs successeurs ce qui peut en rester. Le contraire a été décidé, en ce qui concerne les instituteurs, par une instruction du ministre de l'instruction publique remontant à 1857, mais on ne saurait voir là qu'une règle de discipline intérieure spéciale aux employés de ce département.

Tous les bois exploités dans les forêts communales ne doivent pas être indistinctement compris dans l'affouage. Le vœu de la loi semble être que les coupes ordinaires soient délivrées aux habitants et que les produits du quart en réserve (*V.* **Forêts communales, Aménagement**) soient vendus au profit de la commune. Mais les conseils munici-

paux jouissent à cet égard d'une grande latitude. Ils peuvent notamment décider, sous l'approbation de l'autorité préfectorale, que les coupes ordinaires seront vendues en tout ou en partie. Les articles 109 du Code forestier, 141 de l'ordonnance du 1er août 1827 prévoient et réglementent pour certains cas cette manière de procéder.

Quand une coupe doit être délivrée en nature, l'exploitation se fait suivant un mode spécial que nous exposerons en parlant des forêts communales, et le conseil municipal règle, en se conformant aux lois forestières, la distribution des produits entre les habitants (*L.* 18 *juill.* 1837, *art.* 17, § 4). Le partage a lieu d'une façon différente suivant qu'il s'agit de bois de chauffage ou de bois de construction.

III. BOIS DE CHAUFFAGE.

1. Conditions d'aptitude exigées des habitants.

D'après l'article 105 du Code forestier, « s'il n'y a titre ou usage contraire, le partage des bois d'affouage se fera par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de maison ayant domicile réel et fixe dans la commune ». On ne doit pas toutefois, pour décider si un habitant a droit de prendre part aux délivrances affouagères, s'en référer aux titres ou usages en vigueur dans la commune. La doctrine et la jurisprudence s'accordent à reconnaître qu'il n'y a lieu de suivre les coutumes locales que pour fixer le mode suivant lequel les bois doivent être répartis entre les habitants réunissant les conditions d'aptitude nécessaires; qu'on ne doit pas s'y rapporter pour déterminer ces conditions. Le principe d'égalité, base de tout notre droit moderne, ne permet pas en effet d'établir entre les membres d'une même commune des distinctions par suite desquelles les uns jouiraient d'avantages refusés aux autres. Les qualités exigées pour participer à l'affouage sont partout les mêmes : il faut avoir feu, ce qui revient, suivant la définition de l'article 105, à posséder dans la commune un domicile réel et fixe et à constituer un chef de famille ou de maison.

Le domicile dont il s'agit est le domicile légal tel qu'il est déterminé par le Code civil. Le mot *réel* exclut ceux qui prétendraient avoir conservé un domicile d'origine ou de droit. Le mot *fixe* n'implique pas une résidence absolument continue; il reproduit l'idée déjà exprimée dans l'article 103 du Code civil : le domicile s'établit par le fait d'une habitation réelle dans une localité, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement.

Le domicile affouager étant le même que le domicile civil, produit ses effets dès l'instant où il est acquis, sans qu'il soit besoin d'un séjour plus ou moins prolongé dans la commune. Cependant, la question de savoir si, conformément à une vieille coutume, une résidence d'an et jour n'est point nécessaire pour participer à l'affouage, s'est fréquemment agitée. A l'appui de l'affirmative, on a invoqué les dispositions de la loi du 10 juin 1793, exigeant un an de résidence de la part des citoyens appelés à prendre part au partage des biens communaux. Mais l'article 105 ayant réglementé la matière sans parler de résidence annale, il ne semble pas qu'on puisse considérer cette condition comme obligatoire. Le ministre des finances, s'appuyant sur des avis du Conseil d'État, a, par lettre du 29 octobre 1832, rapporté une décision du 30 août 1830 qui déclarait indispensable un séjour d'une année. Il suffit donc que le domicile soit acquis le jour où la liste des affouagistes est arrêtée.

Outre la condition de domicile, il faut être chef de famille ou de maison. Ces derniers mots « ou de maison » ont été introduits dans la loi, pour prévenir les doutes qu'aurait pu faire naître l'expression « chef de famille ». Le législateur n'a pas entendu réserver la qualité d'affouagiste aux habitants ayant avec eux une famille proprement dite, c'est-à-dire une femme, des enfants, des domestiques, mais bien l'attribuer à tous ceux qui, maîtres de leur personne et de leurs actes, ont un ménage particulier, un foyer séparé. Les célibataires, veufs, curés, doivent être compris au nombre des prenants part, quand ils remplissent ces conditions : on ne saurait même les exclure pour ce seul motif qu'ils prendraient leurs repas hors de leur domicile. Nous en dirons autant des indigents, de la femme mariée séparée de corps, de celle dont le mari est interdit ou placé dans un asile d'aliénés, des gendarmes, douaniers et gardes forestiers, des ouvriers logés dans les usines où ils sont employés ; pour certaines de ces dernières personnes, la question est toutefois controversée.

Le Code forestier n'avait pas rangé la qualité de Français au nombre des conditions nécessaires pour participer à l'affouage. De graves difficultés s'étant élevées à ce sujet, une loi promulguée le 17 juillet 1874 a disposé que l'étranger remplissant les conditions stipulées en l'article 105 ne pourra être appelé au partage qu'après avoir été autorisé, conformément à l'article 13 du Code civil, à établir son domicile en France.

2. Partage entre les ayants droit.

Les prenants part à l'affouage une fois connus, il reste à partager les bois entre eux. Pour cette répartition, on suit les titres ou usages en vigueur dans la localité et, à leur défaut, on attribue des portions égales à tous les ayants droit.

Il peut sembler bizarre que le Code forestier ait maintenu sur ce point les anciennes coutumes locales au lieu d'établir une règle uniforme. Le législateur a voulu tenir compte d'habitudes contre la force desquelles avaient déjà échoué plusieurs tentatives. La loi du 10 juin 1793, qui avait ordonné le partage par têtes, était en effet restée inappliquée en maintes communes. Il en avait été de même d'avis du Conseil d'État qui, en 1807 et 1808, avaient prescrit le partage par feux. En 1827, les rédacteurs du projet du Code forestier avaient cependant proposé d'adopter ce dernier mode de répartition, mais des réclamations multipliées se produisirent aussitôt, et les Chambres crurent devoir respecter les titres ou usages locaux. On s'explique d'ailleurs cet attachement des populations à leurs vieilles coutumes, car celles-ci peuvent répondre, dans leur diversité, à des besoins différents et également fondés : les conditions du partage varient avec les mœurs des habitants, la situation géographique des communes, la nature des bois produits par la forêt et d'autres circonstances encore.

Au surplus, on s'accorde à interpréter l'article 105 en ce sens que les municipalités peuvent, sous l'approbation de l'autorité préfectorale, abandonner les anciens titres ou usages pour adopter le partage par feux. Les communes jouissent donc d'une latitude préférable à une règle fixe et obligatoire. Mais elles ne pourraient, pensons-nous, après avoir délaissé la coutume pour suivre le mode indiqué par le Code, revenir, par une nouvelle délibération, à l'état de choses primitif.

Les titres auxquels a entendu se référer le Code forestier sont d'anciens règlements administratifs établis sur la matière, en certaines localités, antérieurement à la Révolution : chartes, édits ou déclarations du roi, arrêts réglementaires des parlements, ordonnances des grands maîtres des eaux et forêts, délibérations des communautés dûment homologuées, etc. L'existence et la validité de ces documents doivent être prouvées, au besoin, conformément aux principes généraux du droit.

Les usages ne peuvent être admis qu'autant qu'ils sont bien établis et passés, dans l'opinion commune, en force de règle; ils doivent être constants, volontairement suivis et immémoriaux. On peut citer, parmi eux, la coutume consistant à n'attribuer aux veuves et célibataires que la moitié d'une portion.

Dans les premières années qui ont suivi la mise en vigueur du Code forestier, on a vivement discuté la question de savoir si, pour être considéré comme valable, il n'était point nécessaire qu'un usage eût été déjà appliqué avant la promulgation de ce Code. Nous préférons l'opinion des auteurs qui se prononcent pour la négative, car cette condition n'est point écrite dans l'article 105. En 1827, beaucoup de communes avaient d'ailleurs abandonné leurs vieilles coutumes malgré elles, et uniquement pour obéir à la loi de 1793 : il était logique de les autoriser à y revenir du moment où l'on rendait à ces usages force obligatoire. Aujourd'hui la question a beaucoup perdu de son importance.

IV. BOIS DE CONSTRUCTION.

Pour la délivrance des bois de construction, les municipalités ont la faculté de suivre, comme lorsqu'il s'agit de chauffage, les titres ou usages existant dans la commune. Les règles indiquées ci-dessus, concernant la nature, la validité et la constatation de ces anciennes coutumes, sont également applicables. Mais à défaut de titres ou usages, ainsi que dans le cas où les municipalités préfèrent adopter un autre mode de partage, il n'y a plus de répartition par feux. Le principe consacré par le Code forestier est qu'alors les bois de construction doivent être vendus au profit de la caisse municipale ; seulement, afin de ne pas forcer les habitants à aller chercher au dehors les bois qui leur sont nécessaires, et pour les dispenser de subir les exigences du commerce, la loi leur reconnaît le droit de prendre, de préférence à tous autres et moyennant un prix déterminé par experts, les arbres de futaie abattus dans les coupes communales. « S'il n'y a titre ou usage contraire, dit l'article 105, la valeur des arbres délivrés pour constructions et réparations sera estimée à dire d'experts et payée à la commune. » L'article 143 de l'ordonnance du 1er août 1827 complète cette règle en stipulant que, « lorsqu'il y aura lieu à l'expertise prévue par l'article 105 du Code forestier, cette expertise sera faite, dans le procès-verbal même de la délivrance, par le maire de la commune ou son délégué, par l'agent forestier et par un expert au choix de la partie prenante. Le procès-verbal sera remis au receveur municipal par l'agent forestier. »

Les conditions à remplir pour recevoir des bois d'œuvre en vertu de ces dispositions sont entièrement différentes de celles exigées pour prendre part aux délivrances des bois de chauffage. Il n'est plus besoin d'avoir feu, domicile et ménage dans la commune ; il faut seulement, et cela suffit, y être possesseur de maison ou de bâtiments. La délivrance est due en effet aux bâtiments et non aux personnes, comme le prouvent ces expressions de l'article 105 : « arbres délivrés pour constructions et réparations ». Tout individu tenu de faire des réparations à une maison située dans la commune, qu'il soit propriétaire, possesseur, usufruitier ou locataire de cet immeuble, qu'il réside sur les lieux ou dans une autre localité, a le droit de réclamer les arbres dont il a besoin pour cet usage. Il en serait de même du propriétaire d'un terrain non bâti qui voudrait élever une maison sur cet emplacement.

La règle établie par le Code forestier pour la distribution des bois de construction n'a été adoptée que par un nombre restreint de communes. Beaucoup préfèrent ne pas comprendre les arbres de futaie dans l'affouage et les vendre par adjudication publique au profit de la caisse municipale; dans certaines localités, les étrangers sont exclus des enchères. La Franche-Comté a conservé la distribution d'après le toisé des bâtiments, mode de partage qui consiste à faire des portions proportionnelles à l'étendue et au nombre d'étages des maisons. Dans la Lorraine et les pays voisins, la futaie se distribue fréquemment par feux ainsi que le taillis.

V. TAXES AFFOUAGÈRES.

L'exploitation des bois délivrés aux habitants, leur façonnage, leur répartition en lots entraînent des frais assez élevés. En outre, les coupes faites dans les forêts communales sont affectées au paiement des frais de garde de ces propriétés, de la contribution foncière dont elles sont grevées, des sommes dues au Trésor pour leur gestion par l'administration des forêts. (*C. for.*, *art.* 109.)

Pour faire face à ces divers frais, les communes peuvent vendre une partie des coupes (*art.* 109), mais la plupart préfèrent suivre la marche autorisée par la loi de finances du 7 août 1828 et qui consiste à répartir la somme à payer entre tous les affouagistes au moyen de taxes établies proportionnellement à la valeur des bois reçus par chacun d'eux. Cette répartition se fait sur un état ou rôle dressé par le conseil municipal, publié dans la commune, approuvé et rendu exécutoire par le préfet, puis transmis, après avoir été dûment timbré, au receveur municipal, qui opère le recouvrement des sommes dues dans la forme tracée pour les contributions publiques. Afin de prévenir toute difficulté à ce dernier égard, des instructions ministérielles ont prescrit de ne laisser enlever les portions affouagères par les ayants droit qu'après paiement de la taxe. Les bois non enlevés faute de paiement en temps utile sont vendus au profit de la commune.

Aux termes d'un avis du Conseil d'Etat du 8 avril 1838, les municipalités peuvent, en cas de nécessité et pour des causes graves, comprendre dans le montant des taxes, en sus des frais inhérents à l'affouage, une somme destinée à subvenir aux dépenses d'intérêt communal.

VI. RÈGLES DE COMPÉTENCE.

Diverses réclamations peuvent naître à l'occasion de l'affouage. Suivant leur nature, elles doivent être portées devant des autorités différentes. Il est essentiel de distinguer à cet égard les plaintes produites

par des habitants se prétendant lésés dans leurs droits et celles, au contraire, qui ont pour unique fondement le froissement de simples intérêts ou qui sont exclusivement formées pour provoquer, dans un but plus ou moins désintéressé, le redressement de mesures paraissant en opposition avec les besoins de la commune. Les premières peuvent donner lieu à un procès; les autres ne constituent que de simples pétitions: rien n'oblige l'administration à en tenir compte, et quand elle statue à leur égard, ses décisions sont rendues à titre purement gracieux.

Au nombre des simples pétitions, on peut citer les réclamations formulées contre les arrêtés préfectoraux fixant les formes à suivre pour la confection ou la publication des rôles de taxes affouagères, les protestations élevées contre les délibérations du conseil municipal prises à l'effet d'introduire un nouveau mode de jouissance, de vendre une partie de la coupe, d'élever le montant des taxes. Ces mesures peuvent en effet froisser les intérêts de tel ou tel individu, mais elles ne lèsent aucun droit, car l'affouagiste n'a d'autre droit que de percevoir une part quand la coupe est délivrée en nature, et d'exiger que cette part soit établie conformément à la règle adoptée. Les réclamations de ce genre sont adressées au conseil municipal, sauf recours au préfet et, suivant la voie hiérarchique, du préfet au ministre: ces autorités ont à leur égard un pouvoir discrétionnaire et absolu.

Mais qu'un habitant prétende qu'il a été omis à tort sur la liste affouagère; qu'il était chef de ménage alors qu'on lui a refusé cette qualité; que sa portion n'a pas été fixée suivant l'usage suivi: on se trouve en présence d'une atteinte portée à un véritable droit et les tribunaux sont seuls compétents pour vider le litige. Il reste toutefois à savoir si le procès est de la compétence des tribunaux ordinaires ou des tribunaux administratifs.

Après de nombreuses et longues controverses, la jurisprudence est aujourd'hui fixée, sur ce dernier point, dans le sens suivant. Les contestations relatives aux conditions d'aptitude à l'affouage sont du ressort de la juridiction civile, car elles portent à peu près exclusivement sur des questions d'état et de domicile pour lesquelles il n'est besoin de consulter que des textes de loi. Les difficultés nées à l'occasion du mode de partage sont, au contraire, de la compétence des tribunaux administratifs, c'est-à-dire des conseils de préfecture, sauf recours au Conseil d'État. La loi du 10 juin 1793, rendue applicable à l'affouage par décrets des 26 nivôse et 28 ventôse an II, et confirmée plus tard par celle du 9 ventôse an XII, a en effet chargé les tribunaux de statuer sur les réclamations concernant le mode de partage des biens communaux. D'ailleurs la solution du litige dépend alors, dans la plupart des cas, du sens à donner à des titres ou usages ayant le caractère de règlements administratifs et échappant, par suite, à l'appréciation des tribunaux civils.

Larzillière.

Bibliographie.

Guyétant, *Traité de l'affouage.* — Meaume, *Des Droits d'usage dans les forêts. De l'Administration des biens communaux et de l'affouage.* — Migneret, *Traité de l'affouage dans les bois communaux.* Delamotte. Paris, [illegible]. — [illegible], *Code forestier. De la Distribution de l'affouage aux habitants des communes.* — [illegible] et Bonassieu, *Du Droit d'usage dans les forêts. De l'Administration des biens communaux et de l'affouage.* Auch, 1847. — Ducrocq, *Droit administratif.*

AFFRANCHISSEMENT DES CORRESPONDANCES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET APERÇU HISTORIQUE.

L'affranchissement d'un objet de correspondance confié au service des postes a lieu lorsque le prix du port de cet objet est payé à l'avance par l'envoyeur.

L'habitude prise maintenant par le public d'affranchir ses correspondances ne remonte pas à une époque très ancienne. En France, jusqu'en 1849, c'est-à-dire jusqu'au moment où une taxe uniforme pour tout le territoire et d'un taux modéré fut substituée à des taxes élevées et calculées d'après les distances, l'affranchissement des lettres par les expéditeurs constituait une rare exception. L'usage général était de laisser acquitter la taxe des correspondances par les destinataires, parce que l'on était persuadé que les lettres non affranchies étaient l'objet de plus de soins de la part des agents des postes et qu'elles arrivaient plus sûrement à destination. L'habitude prise était tellement forte qu'elle ne se modifia complètement qu'à partir de l'année 1854, lorsqu'on eut accordé une prime à l'affranchissement en fixant une taxe plus élevée pour les lettres non affranchies.

Avant l'établissement du premier règlement officiel relatif à la taxe des correspondances, l'expéditeur ou l'auteur de la lettre fixait lui-même d'avance, en l'inscrivant sur la suscription, le prix du port que le destinataire devait prendre à sa charge.

On comprend à quels abus devait donner lieu cette pratique, soit de la part des expéditeurs qui pouvaient appliquer une taxe trop faible, soit de la part des agents des postes, chargés de distribuer la lettre au destinataire, qui pouvaient la surtaxer arbitrairement. Ces abus devinrent plus fréquents encore lorsque, en 1622, des courriers ordinaires partant et arrivant à jours fixes, ayant été substitués, sur les principales routes de France, aux estafettes ou courriers extraordinaires expédiés à l'improviste pour le service du roi, le nombre des correspondances envoyées par les particuliers devint immédiatement plus considérable.

Ce sont les plaintes élevées de part et d'autre à ce sujet qui firent établir le premier tarif légal appliqué à la taxe des lettres; ce tarif était annexé à un règlement rendu, le 16 octobre 1627, par M. d'Alméras, général des postes et relais de France, confirmé et approuvé par arrêt du Conseil.

Voici quelques passages intéressants du préambule de ce règlement:

« Sur les plaintes à nous faites à diverses fois par plusieurs particuliers, que nos commis ou leurs distributeurs des bureaux par nous établis dans les villes capitales de ce royaume, se licentient de surtaxer excessivement les paquets, qui tombent de toutes parts auxdits bureaux, par-dessus le port y

apposé par ceux qui les envoient, et que d'ailleurs nosdits commis nous ont remonstré que depuis l'establissement par nous fait des courriers ordinaires partant et arrivant à certains jours de la semaine en nosdits bureaux, ils se trouvent engagez en d'extraordinaires dépenses beaucoup plus grandes que celles qu'ils faisaient par le passé, lorsque lesdites dépêches allaient par estafettes, ce qui devrait inviter lesdits particuliers à taxer leurs lettres et paquets plus libéralement, pour aucunement suppléer aux dépenses desdits establissements d'ordinaires, par le moyen desquels, ils reçoivent leurs susdites lettres et paquets avec bien plus de facilité, diligence et ponctualité qu'ils ne faisaient par le passé. Que néanmoins lesdits particuliers abusent si fort de cette facilité, qu'ils ne mettent sur leurs paquets que demy-port de ce qu'ils voulaient faire cy-devant. Pour faire cesser lesquelles plaintes et obvier à ces désordres, nous, en vertu des pouvoirs attribuez à notre charge, avons fait le règlement qui en suit. »

C'est de cette époque, c'est-à-dire du règne de Louis XIII, que date réellement la création du service de la poste aux lettres mis alors officiellement à la disposition du public, réglementé, et assuré par des courriers réguliers, et c'est à Richelieu qu'il faut rapporter le mérite de cet établissement.

C'est également vers le milieu du XVIIe siècle que l'on donna pour la première fois au public le moyen d'affranchir lui-même sa correspondance, et que l'on mit en pratique dans des limites restreintes, il est vrai, un système d'affranchissement semblable à celui qui fut appliqué, beaucoup plus tard, sur la proposition de Sir Rowland Hill, l'auteur de la réforme postale anglaise.

En 1653, sous la surintendance de M. H. de Nouveau, M. de Vélayer, maître des requêtes, qui paraît être l'inventeur véritable de la petite poste, eut l'idée de placer des boîtes au coin des principales rues de Paris, et de faire distribuer les lettres et billets qui devaient y être déposés. Il obtint un privilège du roi pour avoir, seul, le droit de poser ces boîtes et il établit au Palais un bureau où il fit vendre, pour *un sol tapé*[1] la pièce, des billets imprimés et revêtus d'une marque particulière. Ces billets portaient la mention :

Port payé le ..... jour de ..... l'an mil six cent cinquante-trois ou cinquante-quatre.

Pour s'en servir, il fallait remplir à la main l'indication du jour et du mois ; la lettre à faire distribuer était placée par l'auteur dans ce billet, ou attachée à lui ; jetée ensuite dans l'une des boîtes appelées « *boistes des billets* », elle était remise sans autres frais au destinataire.

L'instruction publiée en août 1653, à l'occasion de la création de ce service, indique que l'on pouvait acheter également de ces billets de *Port payé* chez les tourières des couvents, les portiers de communautés ou de collèges et les gardiens de prison.

On conseillait également à l'expéditeur, s'il voulait avoir une réponse, d'envoyer au destinataire un billet de *Port payé* enfermé dans la lettre.

C'était donc bien le système du timbre, de l'affranchissement préalable et de la réponse payée tout à fait en application, quoique, encore, sur une petite échelle. Si l'institution de M. de Vélayer avait duré et obtenu le succès qu'elle méritait, l'expérience eût bientôt démontré que le billet de *Port payé* pouvait être réduit, sans inconvénient, dans ses dimensions et remplacé par une simple étiquette appliquée sur la lettre. Les billets de *Port payé* n'étaient, il est vrai, employés que pour les lettres de Paris pour Paris ; mais qui sait si les facilités qu'ils fournissaient au public, les simplifications qu'ils apportaient dans le service n'auraient pas donné l'idée d'appliquer ensuite le même système aux autres lettres et n'auraient pas conduit beaucoup plus tôt à la réforme qui ne fut réalisée qu'au milieu du XIXe siècle.

La création du timbre-poste, qui fut un des résultats de l'adoption de la taxe uniforme, aurait pu en être ainsi la cause.

Malheureusement, malgré l'extrême modicité du prix des billets de port payé, le nombre des lettres jetées dans les « boistes des billets » ne fut pas, sans doute, assez considérable pour couvrir les frais d'exploitation ; la petite poste de M. de Vélayer n'eut qu'une existence éphémère, et lorsque, plus tard, le service de la petite poste fut rétabli à Paris et confié au fermier des postes par la déclaration du roi du 8 juillet 1759, l'on prescrivit bien que le port des lettres confiées à ce service *serait payé d'avance,* mais l'on ne mit pas à la disposition du public, comme on l'avait fait un siècle plus tôt, un moyen commode d'affranchir les correspondances sans avoir à les présenter dans un bureau de poste.

Après le règlement de 1627, d'autres règlements intervinrent pour modifier la taxe des lettres, et, dans un tarif général publié en 1703, on trouve une première mention relative à l'affranchissement. D'après ce tarif, les lettres à destination des pays étrangers devaient être affranchies depuis leur lieu d'origine jusqu'à un point déterminé variant suivant le pays de destination. Il n'y avait d'exception que pour les lettres adressées aux troupes françaises servant en Italie, Savoie et Piémont, qui étaient « exemptées de la formalité de l'*affranchissement obligatoire,* et avaient le passage libre pour être payées sur les lieux suivant le tarif ».

Le tarif annexé à la déclaration du roi du 8 juillet 1759 contient, en ce qui concerne l'affranchissement obligatoire des lettres à destination de l'étranger, des prescriptions identiques à celles du tarif de 1703 ; mais la déclaration de 1759 contient une autre disposition très importante : elle décide qu'il sera créé une petite poste à Paris pour la distribution des lettres de la ville pour la ville, et en fixant le prix du port à *deux sols* pour une lettre simple, billet ou carte au-dessous d'une once, elle ajoute que, « *à l'effet de prévenir les abus, le port sera payé d'avance.* »

Nous trouvons ensuite dans la loi des 17-22 août 1791, un article 20 en vertu duquel « ceux qui voudront faire *charger* des lettres ou paquets les remettront aux préposés des postes qui percevront d'*avance* le double port. »

On voit, par les citations qui précèdent, que les dispositions relatives à l'affranchissement, insérées dans les anciens règlements, se rapportent exclusivement à l'affranchissement obligatoire.

Quant à l'affranchissement facultatif, permettant à l'expéditeur, suivant ses convenances, de payer d'avance le prix du port de ses correspondances pour que le destinataire n'ait rien à débourser, il est probable qu'il fut autorisé par simple décision administrative, puisqu'il n'en est pas fait mention

1. C'est-à-dire frappé à l'effigie royale.

dans les anciens édits, ordonnances ou déclarations relatifs à la taxe des lettres. Ce qui est certain, c'est que cette faculté d'affranchissement préalable fut accordée aux particuliers avant 1792, puisque la première instruction générale sur le service des postes, qui date de cette époque, contient, sous le titre de : *Affranchissements ou ports payés,* un article indiquant dans quelles conditions l'affranchissement s'opère, qu'il soit facultatif ou obligatoire.

Tout expéditeur d'une lettre, qui voulait éviter au destinataire d'avoir à payer le prix du transport, devait présenter cette lettre au guichet d'un bureau de poste; l'employé vérifiait le poids, percevait la taxe et apposait sur la suscription le timbre : *Port payé,* destiné à constater que la taxe avait été acquittée par l'expéditeur.

II. TAXE UNIFORME ET CRÉATION DES TIMBRES-POSTE EN ANGLETERRE ET EN FRANCE.

L'accomplissement de ces formalités, en cas d'affranchissement préalable, fut obligatoire jusqu'à la création des timbres-poste. Mais, si l'affranchissement des lettres ordinaires dans les bureaux de poste était possible lorsque le nombre des correspondances était très restreint, il n'en aurait plus été de même lorsque, par suite de l'application d'une taxe uniforme et modérée pour tout le territoire, le nombre des correspondances affranchies se serait accru dans des proportions considérables. Les guichets des bureaux de poste auraient été envahis et les employés mis dans l'impossibilité d'opérer, en temps utile, l'affranchissement de toutes les lettres qui leur auraient été présentées. Aussi, comprend-on que le promoteur de la taxe uniforme, l'Anglais Rowland Hill, au moment même où il élaborait, en 1837, son projet de réforme tendant à fixer le prix de la lettre simple pour toute l'Angleterre à un penny (10 centimes), ait songé à rechercher un système d'affranchissement plus simple qui permît aux expéditeurs d'affranchir leurs correspondances sans avoir à les présenter dans un bureau de poste. Il fut ainsi amené à proposer l'adoption de couvertures ou demi-feuilles de papier timbrées préalablement, d'enveloppes timbrées, d'étiquettes gommées ou timbres proprement dits, enfin de papier à lettre timbré. On sait que c'est le timbre-poste qui finit par l'emporter et l'on connaît les immenses services rendus, tant au public qu'aux administrations des postes, par ce petit carré de papier gommé.

Rowland Hill, dans l'exposé de son projet de réforme, résumait ainsi les avantages que devait obtenir le service des postes si, comme on devait l'espérer, les lettres non affranchies étaient remplacées, pour la plus grande partie, par des lettres préalablement affranchies par les particuliers eux-mêmes au moyen des nouveaux timbres : accélération dans l'exécution du service, économie sur les frais très élevés de recouvrement des taxes, suppression des pertes que faisait le Trésor lorsque les destinataires refusaient des lettres taxées, suppression des malversations qui pouvaient être commises par les agents de l'administration.

Pour amener le public à affranchir ses correspondances et obtenir ainsi les résultats annoncés, l'administration anglaise proposa d'accorder une prime à l'affranchissement, et il fut décidé que le prix du port de la lettre simple serait fixé uniformément à un penny (10 centimes) pour toute l'Angleterre, à la condition qu'elle fût affranchie, mais que le prix serait double pour les lettres non affranchies. La prime à l'affranchissement était donc de 100 p. 100.

L'effet de cette réforme, appliquée en Angleterre dès l'année 1840, ne se fit pas attendre et l'usage de l'affranchissement des lettres devint bientôt général dans ce pays.

En France, malgré les résultats prodigieux produits par la réforme postale réalisée en Angleterre depuis 1840, on ne se décida qu'au bout de huit années à adopter pour les lettres une taxe uniforme, et, pour l'affranchissement, l'emploi du timbre-poste. C'est seulement à partir du 1er janvier 1849 et en vertu du décret du 24 août 1848 que la taxe d'une lettre simple, affranchie ou non, circulant de bureau à bureau dans toute la France fut fixée à 20 centimes et que la création de timbres-poste fut autorisée.

III. TARIFS ET PRIMES ACCORDÉES À L'AFFRANCHISSEMENT.

En adoptant le tarif fixé par le décret du 24 août 1848, on avait compté, sans doute, que les particuliers s'empresseraient de se servir des nouvelles figurines pour affranchir leurs correspondances, puisque l'on ne crut pas nécessaire alors d'appliquer aux lettres une taxe différente suivant qu'elles seraient ou non affranchies; mais cet espoir ne fut pas réalisé. Était-ce la force de l'habitude qui l'emportait ou la crainte de voir les lettres affranchies parvenir moins sûrement aux destinataires? Toujours est-il que, malgré les communications réitérées de l'administration des postes ayant pour but de rassurer le public et de lui faire apprécier les avantages de l'affranchissement au moyen des timbres-poste, la proportion des lettres affranchies aux lettres non affranchies n'augmenta que peu rapidement pendant les premières années qui suivirent la réforme, ainsi qu'on peut en juger par les indications du tableau suivant :

ANNÉES.	NOMBRE DE LETTRES		PROPORTION des lettres affranchies.	PRODUITS.
	affranchies.	non affranchies.		
	Milliers.	Milliers.		Milliers de fr.
1847	12,648	113,832	10 p. 100	45,048
1849	23,740	131,527	15 —	32,186
1850	31,900	127,600	20 —	35,622
1853	40,819	144,722	22 —	42,899
1855	198,489	35,027	85 —	45,835
1860	237,150	26,350	90 —	53,470
1869	341,765	19,981	94.53 p. 100	75,745
1880	518,362	6,019	98.85 —	78,113
1881	562,628	5,415	99,04 —	84,630
1882	574,399	4,988	99,13 —	86,606

L'on comprit alors la nécessité de donner une prime à l'affranchissement, comme cela avait eu lieu en Angleterre dès le jour où l'on avait adopté la taxe uniforme.

La loi du 7 mai 1853, exécutoire à partir du 1er juillet suivant, fit faire un premier pas dans cette voie : la taxe de la lettre simple de Paris pour Paris, qui avait été fixée à 15 centimes par la loi du 24 avril 1806, fut réduite à 10 centimes pour *les lettres affranchies seulement;* la prime à l'affranchissement était donc de 50 p. 100.

Un an après, la loi du 20 mai 1854 établissait, à partir du 1er juillet de la même année, une différence semblable pour les lettres échangées de bureau à bureau : la taxe de la lettre simple, qui avait été élevée à 25 centimes depuis le 1er juillet 1850,

fut abaissée à 20 centimes *pour les lettres affranchies*. La taxe des lettres simples non affranchies fut fixée à 30 centimes : la prime à l'affranchissement était également de 50 p. 100.

Enfin, le même système fut appliqué plus tard aux lettres de et pour la circonscription de chaque bureau de poste par la loi du 2 juillet 1862, mise à exécution à partir du 1er janvier 1863 : la taxe de la lettre simple fut fixée à 10 centimes pour les lettres affranchies et à 15 centimes pour les lettres non affranchies.

L'effet de la loi du 20 mai 1854, accordant une prime de 50 p. 100 à l'affranchissement des lettres circulant de bureau à bureau, fut immédiat; le tableau reproduit ci-dessus permet de constater que la proportion des lettres affranchies aux lettres non affranchies, qui était de 22 p. 100 seulement en 1853, s'éleva, dès l'année 1855, à 85 p. 100 et ne cessa de croître d'année en année. Elle est maintenant de 99.13 p. 100.

Si cette progression continuait à suivre la même marche ascendante, la question qui a été discutée, de savoir si l'affranchissement des lettres devrait être rendu obligatoire, se trouverait bien simplifiée, puisque l'on arriverait bientôt à un moment où le nombre des lettres non affranchies serait tout à fait insignifiant.

Après les événements de 1870-1871, la taxe de la lettre simple affranchie avait été élevée à 25 centimes par la loi du 24 août 1871 et le prix de la lettre simple non affranchie avait été porté à 40 centimes; la prime à l'affranchissement était donc de 60 p. 100. Mais depuis le 1er mai 1878, une nouvelle réforme a été accomplie par la loi du 6 avril de la même année : toute distinction, au point de vue de la taxe, a été supprimée entre les lettres échangées de bureau à bureau et les lettres circulant dans la circonscription du même bureau. Il n'y a donc plus qu'une taxe unique pour toute la France; la progression de la taxe, d'après le poids, procède maintenant par degrés égaux ; enfin la prime à l'affranchissement est encore augmentée, elle est maintenant de 100 p. 100; la taxe des lettres est fixée à 15 centimes par 15 grammes pour les lettres affranchies, et au double, soit 30 centimes, pour les lettres non affranchies.

D'après la législation actuelle, voici comment s'opère l'affranchissement des correspondances, dans quel cas il est facultatif et dans quel cas il est obligatoire :

IV. MODES D'AFFRANCHISSEMENT.

1. Service intérieur.

L'affranchissement s'effectue soit en timbres-poste, soit en numéraire (contre espèces au guichet).

Les lettres affranchies ordinaires, les valeurs déclarées, les lettres et objets recommandés doivent toujours être affranchis au moyen de timbres-poste.

Les journaux, imprimés, échantillons et papiers d'affaires s'affranchissent en timbres-poste ou en numéraire à la volonté des expéditeurs. En fait, ce dernier mode d'affranchissement n'est usité que pour les imprimés et échantillons expédiés par grandes quantités à la fois, et surtout pour les journaux déposés dans les bureaux de poste en dernière limite d'heure et dont les bandes ont été timbrées à l'avance.

La valeur des timbres-poste (il y a actuellement 15 catégories de figurines représentant des valeurs différentes) est déterminée de manière à pouvoir représenter les diverses espèces de taxes fixées par les tarifs. L'affranchissement est valable toutes les fois que les timbres-poste appliqués sur un objet de correspondance confié au service des postes représentent une valeur au moins équivalente à celle de la taxe exigible.

Lorsque les journaux, imprimés, échantillons et papiers d'affaires sont présentés aux guichets des bureaux de poste pour être affranchis en numéraire, l'affranchissement de ces objets est constaté par l'application, sur la bande ou l'enveloppe qui les recouvre, d'un timbre dont l'empreinte, à l'encre rouge, reproduit les lettres P. P. (port payé).

Affranchissement facultatif ou obligatoire. — L'affranchissement est facultatif pour les lettres ordinaires. Les lettres ne bénéficient de la prime accordée à l'affranchissement que si elles sont revêtues de timbres-poste d'une valeur suffisante pour représenter celle de la taxe fixée pour les lettres affranchies. Si les timbres-poste appliqués ne représentent qu'une somme inférieure, la lettre est taxée comme le serait une lettre du même poids, non affranchie, sauf déduction de la valeur des timbres dont elle est revêtue. (*L.* 24 *août* 1871.)

L'affranchissement est obligatoire pour les valeurs déclarées (lettres et boîtes), pour les lettres et objets recommandés, pour les avertissements en conciliation, pour les avis de réception d'objets remis, contre récépissé, à la poste, pour les cartes postales et pour les journaux, imprimés, paquets de papiers de commerce ou d'affaires et échantillons.

Pour les objets admis au tarif réduit (cartes postales, journaux, imprimés, papiers d'affaires et échantillons), l'obligation de l'affranchissement ne signifie pas qu'il leur est donné cours seulement dans le cas où ils ont été régulièrement affranchis; lorsque, au lieu d'être déposés au guichet, ils sont jetés dans les boîtes aux lettres, s'ils ne sont pas affranchis, ils sont transmis à destination après avoir été taxés comme lettres non affranchies du même poids; s'ils sont revêtus de timbres-poste d'une valeur insuffisante, ils sont expédiés après avoir été taxés au triple de l'insuffisance (*L.* 24 *août* 1871). Les taxes appliquées dans l'un et l'autre cas sur ces objets peuvent être répétées par voie de contrainte contre les expéditeurs lorsqu'elles n'ont pas été acquittées par les destinataires. (*L.* 20 *mai* 1854, *art.* 2 *et* 25 *juin* 1856, *art.* 8.)

De nouvelles facilités ont été données récemment au public pour l'affranchissement des correspondances. Depuis le 1er octobre 1882, le ministère des postes et des télégraphes a mis en vente, par application des dispositions de la loi du 20 avril 1882, des enveloppes de formats différents, frappées d'un timbre fixe d'affranchissement, soit de 5, soit de 15 centimes, ainsi que des bandes d'un format unique, frappées d'un timbre d'affranchissement soit de 1, soit de 2, soit de 3 centimes. Le Gouvernement a été autorisé par la même loi à faire imprimer le timbre d'affranchissement sur les enveloppes et bandes fabriquées par l'industrie privée, présentées par les particuliers et qui peuvent être ensuite vendues par eux.

Dans la plupart des pays étrangers faisant partie de l'Union postale universelle, des enveloppes et des bandes timbrées ont été mises depuis longtemps à la disposition du public qui a continué, néanmoins, à se servir, le plus souvent, des timbres-poste ordinaires. L'expérience seule fera connaître dans

quelle mesure le nouveau système d'affranchissement se développera en France.

2. Service international.

L'affranchissement des correspondances à destination des pays étrangers s'effectue exclusivement au moyen des timbres-poste émis par l'administration des postes de France.

Affranchissement facultatif ou obligatoire. — L'affranchissement des lettres ordinaires est facultatif ou obligatoire, suivant le pays de destination; il est facultatif pour tous les pays entrés dans l'Union postale universelle, qui comprendra bientôt le monde entier. (*Traité du* 9 *octobre* 1874, *remplacé par la convention signée à Paris le* 1er *juin* 1878.)

L'affranchissement est obligatoire pour les valeurs déclarées, les lettres et objets de toute nature recommandés, les avis de réception, les cartes postales, les papiers d'affaires, les échantillons, les journaux et autres imprimés. Il n'est pas donné cours aux objets, autres que les lettres, non affranchis, au moins partiellement. Les correspondances *de toute nature* à destination des pays compris dans l'Union postale universelle, insuffisamment affranchies, sont taxées au *double de l'insuffisance de l'affranchissement.*

Les lettres à destination ou provenant des pays étrangers non compris dans l'Union ou non assimilés aux pays de l'Union, insuffisamment affranchies, sont considérées et taxées comme non affranchies; si elles sont à destination de pays pour lesquels l'affranchissement est obligatoire, il ne leur est pas donné cours.

Les échantillons et imprimés à destination des pays étrangers à l'Union, ne peuvent être acheminés sur leur destination qu'autant qu'ils sont complètement affranchis en timbres-poste d'après le tarif qui leur est applicable.

FULCHIRON.

AGENCE FINANCIÈRE DE LONDRES. — Au moment où le Gouvernement français dut recourir à l'emprunt pour payer l'indemnité de guerre de 5 milliards stipulée par le traité de Francfort, on dut en même temps se préoccuper des moyens de recueillir le produit des souscriptions qui pouvaient avoir lieu à l'étranger.

L'énormité des sommes à emprunter, les délais de versements accordés aux souscripteurs, les besoins que le Trésor avait de se procurer des valeurs susceptibles d'être acceptées en paiement par l'Allemagne, engagèrent le ministre des finances, M. Pouyer-Quertier, à créer en Angleterre et en Alsace-Lorraine, des bureaux dans lesquels le public pourrait, non seulement souscrire, mais où il pourrait aussi dans l'avenir opérer des versements et recevoir les arrérages des rentes françaises.

En Angleterre, une agence financière, dirigée par un inspecteur des finances et placée sous les ordres de la direction du mouvement général des fonds, fut établie le 24 juin 1871, dont le but, dit l'arrêté du même jour qui la constitue, est de donner aux capitalistes étrangers, le moyen de participer facilement à l'opération, tant en ce qui concerne la souscription à l'emprunt et la remise des titres, qu'au point de vue du paiement des coupons.

Mais en dehors de ces attributions spéciales, l'agence financière du Gouvernement français à Londres fut appelée à prendre une part importante dans les opérations de change que nécessitaient le paiement de l'indemnité de guerre, stipulée par l'Allemagne, payable en or ou en argent, en billets de la banque d'Angleterre, de la banque de Prusse, de la banque royale des Pays-Bas, de la banque nationale de Belgique, en billets à ordre et en lettres de change négociables de premier ordre, valeur comptant sur ces mêmes pays.

Pendant toute la durée des opérations avec l'Allemagne, l'agence financière recueillit en souscriptions et en libérations une grande quantité de change, qui a rendu au Trésor les services les plus signalés.

Pour donner une idée des services qu'elle a rendus et de l'importance des opérations auxquelles elle a participé pendant cette période, nous reproduisons le passage suivant que nous avons extrait du rapport présenté à l'Assemblée nationale par M. L. Say, sur le paiement de l'indemnité de guerre :

« Une agence française avait été établie à Londres, où elle fit office de correspondant du Trésor pendant toute la durée des opérations. Les sommes qu'elle a eues en dépôt ont été considérables; elles provenaient des effets sur Londres qui lui étaient envoyés pour être encaissés, et de la vente d'une certaine quantité de rentes 3 p. 100 que le Trésor a dû réaliser pour compte de la Caisse de la dotation de l'armée, et qu'il a paru plus avantageux de vendre à la Bourse de Londres qu'à Paris, parce qu'on en a eu les fonds en livres sterling. Cette vente a porté sur 4,008,000 fr. de rentes.

« L'agence de Londres, outre qu'elle plaçait les fonds dont le Trésor n'avait pas l'emploi immédiat dans les paiements à l'Allemagne, transformait en valeurs allemandes ce qu'elle possédait en livres sterling. Elle a fait également, mais sur une très petite échelle, des acquisitions d'or et d'argent. Les conversions en valeurs allemandes ont employé 31,687,315 livres sterling et les acquisitions d'or et d'argent 1,132,094 livres sterling. »

L'indemnité de guerre est aujourd'hui liquidée, et l'agence financière est rentrée dans ses attributions normales. Elle continue cependant à prêter son concours pour toutes les opérations de trésorerie de la direction du mouvement général des fonds, et procède, lorsqu'il y a lieu, aux achats d'effets sur Londres, chaque fois que les besoins du Trésor l'exigent.

En fait, l'agence financière du Gouvernement français à Londres est un des correspondants du caissier-payeur central du Trésor public, pour le compte duquel elle agit, et d'après les instructions qui lui sont adressées par la direction du mouvement général des fonds. Les opérations sont décrites dans le compte du caissier-payeur central, qui les comprend avec les siennes dans le compte soumis aux vérifications de la Cour des comptes.

AGENT JUDICIAIRE DU TRÉSOR PUBLIC.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.
II. ATTRIBUTIONS LÉGALES.
III. RÈGLE DE PROCÉDURE.
IV. ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES.

I. HISTORIQUE.

La création de cet important service remonte à l'année 1790, époque à laquelle l'Assemblée constituante préparait l'organisation de la trésorerie nationale et s'occupait de la liquidation et de l'apurement des comptes de l'ancien Trésor du roi. Le personnel financier alors en exercice ne sembla

pas pouvoir être utilement chargé de ce travail. En attendant la suppression des chambres des comptes, résolue en principe comme une conséquence de l'abolition du régime féodal et qui cessèrent leurs fonctions l'année suivante (*L.* 17-29 *sept.* 1791), un décret des 20 juillet-15 août 1790 supprima le traitement du contrôleur des bons d'État et l'office du contrôleur des rentes de la chambre des comptes. Il décida, en même temps, qu'il serait nommé par le roi un ou deux agents chargés du recouvrement des créances actives du Trésor public et de la poursuite des comptables constitués en débet. Ces agents devaient avoir pour toute rémunération une remise sur le montant des sommes dont ils opéreraient la rentrée.

Par arrêté du conseil daté du jour même de la promulgation de ce décret, les fonctions d'agent du Trésor furent confiées à Gérard Turpin.

Aux termes d'un autre décret des 27 mai-1er juin 1791, les ministres furent tenus d'envoyer aux agents chargés des poursuites ou recouvrements publics les décrets ordonnant lesdites poursuites ou recouvrements aussitôt que ces décrets auraient été sanctionnés par le roi. Mais, si elle admettait cette sanction comme nécessaire au point de vue constitutionnel, l'Assemblée avait décidé que l'administration du Trésor public n'appartiendrait à aucun département ministériel et qu'elle serait confiée à un comité de trésorerie composé de six commissaires nommés par le roi, mais agissant sous la surveillance habituelle des législateurs, et dont l'un serait particulièrement chargé de la direction de la comptabilité. (*Art.* 1, 2, 3 *des déc.* 10 *mars* 1790 *et* 30 *juin* 1791, *rendus sur le rapport de M. de Montesquiou.*)

Les commissaires de la trésorerie entrèrent en fonctions le 1er juillet 1791 et le décret des 8-12 août suivant leur prescrivit de remettre immédiatement à l'agent du Trésor, sous son récépissé, les titres qui pourraient donner lieu à une action en recouvrement, ainsi que les renseignements qu'ils auraient en leur possession.

Toutes les actions intentées par les contrôleurs des bons d'État et des rentes, ou qui étaient pendantes soit au conseil, soit dans d'autres tribunaux; toutes les actions intentées directement par l'agent du Trésor, en vertu des titres alors existants, contre des personnes ayant traité immédiatement avec le Trésor public, devaient être portées au tribunal du premier arrondissement de la ville de Paris, pour y être suivies suivant les derniers errements et en la même forme que les matières sommaires.

Les décisions du roi, arrêtés du conseil et autres pièces produites dans l'instruction desdites affaires, soit par l'agent du Trésor public, soit contre lui, ne pouvaient être écartés sous prétexte qu'ils n'étaient pas revêtus de toutes les formes reconnues et admises dans les tribunaux ordinaires.

L'appel des jugements rendus par le tribunal du premier arrondissement sur les actions ci-dessus énoncées ne pouvait être porté que dans l'un des autres tribunaux d'arrondissement de Paris; et, en cas d'appel, les jugements devaient être exécutés par provision, soit qu'ils eussent été prononcés en faveur du Trésor public ou contre le Trésor public; mais, en ce dernier cas, l'exécution provisoire n'avait lieu qu'en donnant caution par les parties poursuivantes. Cette disposition a été plus tard confirmée, en ce qui concerne la caution, par une résolution directoriale du 11 fructidor an V.

Il est facile de comprendre l'importance et la diversité des affaires qui, dans l'immense travail de révision entrepris à cette époque, durent être confiées à l'agent du Trésor.

Non seulement il fut chargé de suivre à sa requête, devant les tribunaux de district du domicile des comptables, les contestations soulevées par l'apurement de leur gestion et le recouvrement des débets résultant des arrêtés pris sur les comptes rendus par les receveurs généraux, les payeurs principaux de la trésorerie nationale et par le trésorier de l'extraordinaire; mais encore, dès le mois de juillet 1791, il eut à exercer son action contre un ministre ordonnateur. Par un décret du 29 de ce même mois, l'Assemblée nationale, après avoir révoqué un contrat consenti en 1785 par les commissaires du roi et portant échange du comté de Sancerre, appartenant au comte d'Espagnac, contre des biens domaniaux d'une valeur beaucoup plus considérable, chargea l'agent du Trésor de poursuivre M. de Calonne, en sa qualité d'ancien contrôleur des finances, comme responsable d'une somme de 500,000 livres, montant d'une ordonnance de comptant délivrée au profit de d'Espagnac à titre de soulte sur ledit échange.

Il eut, en outre, à procéder à des liquidations très importantes, entre autres celles de l'actif des communautés religieuses et des communautés d'arts et métiers. « *Il sera rendu compte à la nation,* — porte le décret des 22 septembre-16 octobre 1791, — *à la diligence de l'agent du Trésor, de l'argent comptant, ventes de meubles, effets, créances actives, prix d'immeubles et généralement de tout ce qui appartenait auxdites communautés.* »

L'année suivante, l'Assemblée jugea nécessaire de prendre des mesures pour arrêter la fabrication toujours croissante de faux assignats et de fausse monnaie. Elle décréta (25 févr. 1792) que l'agent du Trésor public à Paris, les procureurs généraux des départements, les procureurs-syndics des districts et les procureurs des communes seraient spécialement chargés de requérir des recherches et perquisitions chez les personnes suspectes de fabrication ou de distribution de faux assignats ou de fausse monnaie.

Les attributions de l'agent du Trésor ne pouvaient d'ailleurs être bien exactement déterminées. Il était à la disposition de l'Assemblée, dont il recevait directement les ordres, et le décret des 27-31 août 1791, considéré généralement comme une sorte de loi organique, établit beaucoup moins l'exacte limite des fonctions réservées à cet agent, que sa situation vis-à-vis des commissaires de la trésorerie, ainsi que les formalités et les garanties auxquelles était soumis l'exercice de son mandat.

Aux termes de ce décret, l'agent du Trésor doit tenir deux registres ou sommiers. Dans le premier sont énoncés les titres des créances actives du Trésor public, qui donnent ou donneront lieu à des actions judiciaires. Sur le second sont portées les demandes et répétitions formées judiciairement contre la nation (*art.* 1er). Il remettra tous les mois aux commissaires de la trésorerie un état de situation des différentes affaires (*art.* 2).

Lorsque les affaires lui paraîtront susceptibles de difficultés, soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction, il en rendra compte aux commissaires de la trésorerie qui lui indiqueront les hommes de loi dont il devra demander l'avis, et l'autoriseront, après avoir pris connaissance de cet

avis, à agir de la manière qui leur paraîtra le plus convenable aux intérêts de la nation (*art.* 3).

Avec l'autorisation des commissaires de la trésorerie et en vertu des pouvoirs qui lui seront conférés par eux à cet effet, il pourra adhérer à un contrat d'union de créanciers, accorder quelques délais à un débiteur poursuivi et même transiger ; mais la transaction n'aura d'effet, vis-à-vis de la nation, qu'après l'approbation du Corps législatif (*art.* 6). Les assignations et significations qui seront dans le cas d'être faites au domicile de l'agent du Trésor public, ne seront valables que lorsqu'il les aura visées.

Le décret des 27-31 août 1791 n'a été abrogé par aucune loi. Il est donc considéré comme encore en vigueur et les jurisconsultes qui ont traité la matière font observer que rien n'a été modifié dans ses dispositions, sinon que l'agent du Trésor procède aujourd'hui sous l'autorité du ministre des finances auquel ont été transférées les attributions des commissaires de la trésorerie. La plupart des auteurs cependant critiquent la disposition de l'article 5 qui exige l'intervention du pouvoir législatif pour rendre valable une transaction entre le Trésor et un particulier. Ils objectent qu'une transaction n'a pas toujours pour effet de diminuer la fortune publique. Le ministre peut adhérer à un jugement contraire à l'État, abandonner une instance engagée, se désister d'un appel. Pourquoi ne pourrait-il pas transiger sur les questions en litige?

Le Corps législatif est d'ailleurs, ajoutent-ils, peu propre à homologuer une transaction. Les formes à suivre pour obtenir une loi s'opposent aux solutions promptes qui, dans certains cas, seraient nécessaires. L'examen d'une transaction entre l'État et des particuliers paraît rentrer bien plutôt dans les attributions d'un corps administratif que dans celles du pouvoir législatif. (*V.* Dalloz, vº TRÉSOR PUBLIC ; Dumesnil et Pallain, *Traité de la législation spéciale du Trésor public.*)

En présence du régime parlementaire actuel, ces objections peuvent être fondées; mais il est juste de faire observer qu'à l'époque où le décret a été rendu, il était impossible de ne pas y inscrire la disposition critiquée. En effet, le décret du 27 août 1791 se rattache à un système complet de comptabilité et d'apurement définitivement consacré par l'Assemblée le 27 septembre 1791.

Dans un rapport présenté le 25 mai précédent à cette Assemblée, au nom du comité central de liquidation, Beaumetz entra, dit le *Moniteur*, dans le détail des divers moyens mis en usage par les ministres, soit pour se soustraire à la comptabilité par des arrêts du conseil, soit pour l'éluder par le compte fictif des anticipations et l'extension des emprunts ou par le voile des ordonnances au comptant. Il suffit, ajoutait-il, d'observer que le pouvoir exécutif est le dépositaire et l'administrateur des deniers publics pour sentir que ce n'est pas à lui à en recevoir le compte. C'est donc, non pas le droit, mais le devoir des représentants de la nation d'entendre eux-mêmes le compte de la gestion et du maniement des finances. Ils sont, pour tout ce qui concerne les deniers publics, les dépositaires de la confiance et de la volonté nationales.

Conformément à ce principe, il fut décidé que l'Assemblée constituante devrait voir et apurer *elle-même* les comptes de la nation (*art.* 1er, *D.* 3-7 *sept.* 1791). Elle entendait ne déléguer ses pouvoirs à cet égard, ni à un corps ou à un tribunal administratif, ni surtout à des agents du pouvoir exécutif.

Les comptes du caissier général du Trésor, des payeurs principaux de la trésorerie, des préposés généraux à la recette des droits perçus dans toutes les parties du royaume étaient soumis à l'Assemblée par l'intermédiaire d'un bureau de comptabilité dont les membres, au nombre de quinze, étaient nommés par le roi. Si, en procédant à l'apurement de ces comptes, l'Assemblée reconnaissait que quelques articles étaient sujets à contestation, elle en donnait communication à l'agent du Trésor à l'effet par lui de poursuivre le litige devant le tribunal du district dans lequel étaient établies les caisses administratives ou régies mises en cause.

De même s'il résultait de l'examen des comptes qu'il y avait lieu d'exercer l'action en responsabilité contre quelques-uns des ministres et autres agents du pouvoir, le bureau de comptabilité en informait l'Assemblée qui, après vérification des faits, prenait une décision. Si elle jugeait bien fondée l'action en responsabilité, cette action était intentée, à la requête de l'agent du Trésor, devant le tribunal du district dans le territoire duquel le ministre ou l'agent du pouvoir exécutif était domicilié.

L'agent du Trésor était tenu de mettre tous les mois sous les yeux de l'Assemblée législative l'état de la poursuite des différentes actions qui lui avaient été confiées et de rendre tous les trois mois cet état public par la voie de l'impression. En cas de négligence de sa part, il devenait responsable des sommes dont il n'avait pas poursuivi la rentrée.

L'agent du Trésor agissait donc sous le contrôle permanent de l'Assemblée, qui appréciait s'il avait rempli convenablement son mandat. C'est ainsi que dans la séance du 27 octobre 1791, l'un des secrétaires de l'Assemblée législative donna lecture d'une lettre par laquelle M. Gérard Turpin faisait connaître les démarches qu'il avait faites pour arriver à la solution d'un procès important. Il rappelait que, par divers arrêts du conseil, les sieurs Hallier et Lecouteux, banquiers à Paris, avaient été déclarés créanciers de la nation d'une somme de plus de quatre millions. Il avait été chargé par décret du 27 septembre précédent, comme agent du Trésor, de se pourvoir contre ces arrêts par toutes les voies de droit ; il annonçait qu'il avait rédigé et fait présenter une requête à la Cour de cassation et qu'il espérait établir que la nation, loin d'être débitrice des sieurs Hallier et Lecouteux, avait au contraire des créances importantes à répéter contre eux.

On voit quel était le rôle de l'agent du Trésor, et, dans de telles conditions, comment une transaction faite, même avec l'assentiment des commissaires de la trésorerie, aurait-elle pu être valable et définitive sans l'approbation de l'Assemblée, à laquelle l'agent devait rendre directement compte de l'état des poursuites et qui s'était réservé d'apurer *par elle-même* les comptes des débiteurs du Trésor ?

Il ne reste plus rien actuellement de cette organisation toute spéciale. Il est certain qu'aujourd'hui, par suite de la difficulté de provoquer une loi pour consacrer des arrangements d'une minime importance, aucune transaction n'a été soumise depuis de longues années à l'approbation des Chambres. Cette abstention du ministre, justifiée

par l'obstacle légal résultant du décret du 27 août 1791, a sans aucun doute été quelquefois préjudiciable aux intérêts du Trésor en rendant impossibles des recouvrements dont la réalisation aurait nécessité des mesures prises sans aucun délai.

Aussi dans certains cas urgents, le ministre s'est-il trouvé dans l'obligation de chercher le moyen de concilier les dispositions de l'article 5 du décret des 27-31 août 1791 avec l'intérêt du Trésor. En 1869, une transaction a été consentie par le ministre, sur l'avis conforme de la section des finances du Conseil d'État, et la décision ministérielle a été approuvée par le chef de l'État (affaire Vanlerberghe).

L'avis de la section des finances, qui reconnaît implicitement au ministre le droit de transiger, sans être dans tous les cas obligé de demander l'approbation de l'Assemblée législative, se trouve aujourd'hui consacré par le récent décret du 5 août 1882, rendu en Conseil d'État. Ce décret, concernant l'agence judiciaire du Trésor et sur lequel nous reviendrons, porte (*art.* 4) que les transactions devront être homologuées par des lois ou des décrets en Conseil d'État.

On a vu que sous le régime financier établi en 1791, l'agent du Trésor procédait sous l'autorité des commissaires de la trésorerie. Mais un arrêté consulaire du 1er pluviôse an VIII, pris en conformité de l'article 56 de la Constitution votée le 22 frimaire de la même année, fit entrer l'administration du Trésor dans les attributions du ministère des finances, supprima les commissaires et créa une direction générale du Trésor dont le titulaire devait être un conseiller d'État assisté de deux administrateurs. Deux ans après, un autre arrêté consulaire du 5 vendémiaire an X institua un ministre chargé directement, et sous sa propre responsabilité, des fonctions que le directeur général remplissait sous la surveillance et la responsabilité du ministre des finances. Le nouveau ministère cessa d'exister en 1815, et depuis cette époque, l'administration du Trésor fut de nouveau et définitivement remise au ministère des finances.

Dès lors, l'agent du Trésor se trouva, comme il l'est encore aujourd'hui, placé sous les ordres immédiats du ministre des finances.

Dans l'état actuel des choses, les attributions de l'agent judiciaire, soit en sa qualité de représentant du Trésor devant les tribunaux, soit comme mandataire chargé du recouvrement des débets, soit comme agent administratif, se trouvent réglées par diverses lois, ordonnances, décrets et arrêtés, notamment par la loi précitée des 27-31 août 1791, les ordonnances des 8 juillet 1814 et 10 décembre 1823, les deux arrêtés des 28 décembre 1823, les arrêtés des 14 septembre 1826, 7 février 1829, 9 octobre 1832, et par les décrets des 18 décembre 1869 et 5 août 1882.

Mais c'est principalement à ces deux derniers décrets et à la loi de 1791 qu'il est utile de se référer pour connaître les dispositions qui concernent le service de l'agence judiciaire du Trésor public.

II. ATTRIBUTIONS LÉGALES.

Ces dispositions peuvent se résumer ainsi :

L'agent judiciaire est chargé, sous l'autorité du ministre, de recouvrer les créances actives du Trésor et de poursuivre en son nom et à sa requête les débiteurs dont la libération ne peut être obtenue par les voies amiables. Il représente le Trésor dans toutes les instances engagées devant les tribunaux soit en demandant, soit en défendant.

Sur sa proposition, le ministre, conformément au décret du 2 mai 1808, commissionne près de chaque cour d'appel et de chaque tribunal un avoué qui reçoit le titre d'agrégé à l'agence judiciaire. Cet officier ministériel occupe, sous la direction et la surveillance de l'agent judiciaire, dans toutes les affaires qui intéressent directement le Trésor.

Le mandat conféré à l'agent judiciaire ne lui donne pas qualité pour représenter le Trésor devant les tribunaux administratifs et notamment devant le Conseil d'État. On trouve, il est vrai, dans le recueil de Macarel (années 1821, 1822, 1823 et 1824) plusieurs arrêts indiqués comme ayant été rendus à la suite de pourvois formés soit par divers contre le Trésor public ou même l'agent judiciaire, soit à la requête de l'agent judiciaire (*V.* 22 *février* 1821, Ouvrard contre le Trésor; *idem* Benoist, Gamot et consorts contre le Trésor ; — 17 *avril* 1822, Bricon contre l'agent judiciaire du Trésor; — 20 *avril* 1822, Palmérini contre l'agent du Trésor; — 21 *juillet* 1822, les héritiers Despaignet contre l'agent judiciaire du Trésor; — 4 *septembre* 1822, Palmérini contre l'agent judiciaire du Trésor; — 15 *novembre* 1822, l'agent du Trésor contre Bonomet; — 19 *février* 1823, Girard contre le Trésor; — *idem*, héritiers Guérard contre le Trésor; — 22 *janvier* 1824, Marchal et Martin contre le Trésor; — 21 *juillet* 1824, Palmérini contre le Trésor). En rendant compte de ces arrêts, l'auteur du recueil analyse les mémoires qui paraissent avoir été présentés par l'agent judiciaire et sous sa signature. Mais ces indications cessent à peu près complètement après l'année 1824 et le ministre des finances figure toujours comme partie dans les affaires concernant le Trésor et qui font l'objet de pourvois. Il y a donc lieu de considérer comme applicable aux pourvois l'article 16 du décret du 22 juin 1806, duquel il résulte clairement que les ministres ont seuls qualité pour agir devant le Conseil d'État à l'exclusion des directeurs généraux et autres agents administratifs.

Les articles 4 et 5 du décret des 27-31 août 1791 énoncent sommairement, et sans limitation expresse, les pouvoirs qui peuvent être confiés à l'agent judiciaire par le ministre substitué aux commissaires de la trésorerie. Diverses questions ont été soulevées en ce qui concerne l'étendue de ces pouvoirs. Le décret du 5 août 1882 a fait cesser en partie les difficultés relatives au droit de transaction, mais on s'est demandé si les termes de l'article 4 du décret de 1791, qui permettent au ministre d'autoriser l'agent du Trésor à adhérer à un contrat d'union de créanciers, peuvent être appliqués aux cas où il s'agirait d'adhérer à un concordat ou à une cession de biens offerte par le débiteur.

Le contrat d'union, dans l'ancien droit, était soumis aux mêmes formalités que les contrats d'atermoiement et d'abandonnement. Pour être valables, il fallait qu'ils fussent consentis par un nombre de créanciers formant la majorité et représentant en outre, par leurs titres de créances vérifiés, les trois quarts de la totalité des sommes dues. Ils devaient, de plus, être passés en minute devant notaire, être insinués et homologués.

Il semblait que, dans le silence de la loi, il était permis de regarder comme n'excédant pas les attri-

butions du ministre, le pouvoir d'autoriser l'agent judiciaire à consentir soit un concordat, soit un atermoiement et surtout une cession volontaire de biens, lorsque cette cession ne libère le débiteur que jusqu'à concurrence des biens abandonnés pour être vendus. Dans ce dernier cas, en effet, l'acceptation du traité est, d'après la jurisprudence, considérée comme un simple acte d'administration qu'un tuteur ou un administrateur d'établissement public peut faire valablement sans recourir à l'homologation du tribunal. (*Colmar* 20 *février* 1820.)

Toutefois, les termes du décret du 5 août 1882 ne semblent pas confirmer cette jurisprudence. Il résulte de l'article 8 de ce décret que le ministre ne peut autoriser l'agent judiciaire à adhérer à des concordats amiables qu'après avis du Conseil d'Etat et sous la réserve de transporter aux caducités les portions des créances qui seraient stipulées devoir être recouvrées sur les redevables au cas où ils reviendraient à meilleure fortune. Or, on désigne généralement sous le nom de concordats amiables tous les traités passés entre le débiteur et ses créanciers sous les formalités prescrites par le Code de commerce. (*V.* Garnier, *Répertoire général de l'enregistrement,* v° Faillite, n° 8874 *bis.* — Demonte, *Principe de l'enregistrement,* n° 548.)

Le décret précité ne renferme aucune disposition relative aux concordats après faillite, réglés conformément aux articles 507 et suivants du Code de commerce. L'homologation rend ces concordats obligatoires pour tous les créanciers portés ou non portés au bilan, vérifiés ou non vérifiés, et le Trésor est, à cet égard, soumis à la loi commune. Mais l'homologation ne peut être poursuivie devant le tribunal de commerce, si le traité n'a été établi avec le concours d'un nombre de créanciers formant la majorité et représentant en outre les trois quarts de la totalité des créances vérifiées et affirmées, ou admises par provision.

Le ministre peut-il autoriser l'agent judiciaire à prendre part aux délibérations qui ont pour objet la formation du concordat, lorsque le concours du Trésor est, à raison du montant de sa créance, indispensable pour la validité du traité à intervenir ? Les traités de cette nature stipulent en général l'abandon d'une partie plus ou moins grande des créances. Doivent-ils être considérés comme des transactions et autorisés de la même manière ? Une pareille solution serait, à ce qu'il semble, bien rigoureuse. La nécessité d'une autorisation, résultant d'un décret en Conseil d'État, se concilierait peut-être assez difficilement avec l'urgence des mesures à prendre en cas de faillite. On peut donc penser qu'il suffirait au ministre de prendre l'avis de la section des finances.

Il est admis généralement qu'avec le simple assentiment du ministre l'agent judiciaire peut se désister d'une instance engagée et renoncer à un appel, consentir l'exécution de tous jugements et arrêts. Cette opinion est conforme à un avis des sections réunies du Conseil d'État du 14 août 1832, relatif aux actions qui intéressent le domaine de l'État.

Quant aux actes conservatoires, il est sans doute inutile de dire que l'agent judiciaire peut et doit les faire sans attendre une autorisation préalable.

En résumé, le ministre, administrateur du Trésor, peut faire et autoriser l'agent judiciaire à faire les actes qui peuvent être considérés comme des actes d'administration. Mais il ne pourrait évidemment aliéner les droits du Trésor et renoncer aux prescriptions ou déchéances acquises.

III. RÈGLES DE PROCÉDURE.

Les règles spéciales applicables aux procédures à suivre dans les instances concernant le Trésor public et à l'exécution des jugements et arrêts sont déterminées par les dispositions ci-après :

L'article 6 du décret des 27-31 août 1791 aux termes duquel les assignations et significations, faites au domicile de l'agent du Trésor public, ne seront valables que quand il les aura visées. Cette disposition se retrouve dans l'article 69 du Code de procédure qui, après avoir fait connaître que l'État, lorsqu'il s'agit du domaine ou de droits domaniaux, doit être assigné en la personne ou au domicile du préfet et que le Trésor public doit être assigné en la personne ou au bureau de l'agent, ajoute que, dans les cas ci-dessus, l'original sera visé par celui à qui la copie de l'exploit sera laissée ; en cas d'absence ou de refus, le visa sera donné soit par le juge de paix, soit par le procureur de la République. En outre, l'article 71 déclare que ces prescriptions seront observées à peine de nullité.

L'article 49 du Code de procédure dispense du préliminaire de la conciliation les demandes qui intéressent l'État et les établissements publics, et l'article 85 du même Code prescrit la communication au ministère public de ces mêmes demandes.

Quant à l'exécution des jugements et arrêts, le décret des 16-19 juillet 1793 porte qu'il ne sera fait, par la trésorerie nationale et par les caisses des diverses administrations de la République, aucun paiement en vertu de jugements qui seront attaqués par la voie de cassation dans les termes prescrits par le décret, sans qu'au préalable ceux au profit desquels les jugements auraient été rendus aient donné bonne et suffisante caution pour sûreté des sommes à eux adjugées.

La loi du 11 fructidor an V déclare exécutoires par provision les jugements rendus sur les instances dans lesquelles l'agent du Trésor public aura été partie, soit en demandant, soit en défendant : mais elle ne permet aux particuliers d'user de l'exécution provisoire qu'après avoir fourni bonne et suffisante caution dans les formes ordinaires.

Enfin la loi du 21 février 1839 dispense le Trésor de fournir caution lorsque, dans le cas prévu par les articles 2185 du Code civil et 832 du Code de procédure, la mise aux enchères est requise par l'État.

En dehors de ces dispositions exceptionnelles, les instances engagées par le Trésor ou contre lui sont soumises aux règles ordinaires de la procédure. Elles ne tombent pas sous l'application de l'article 15, titre III, de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, portant qu'aucune action ne peut être intentée contre l'État sans qu'au préalable il ait été remis à l'autorité administrative un mémoire expositif de la demande.

Lorsqu'il s'agit du recouvrement des débets qui lui sont notifiés par les divers ministres liquidateurs à la charge des comptables, des fournisseurs, des adjudicataires et de tout rétentionnaire de deniers publics, l'agent judiciaire n'est pas obligé de recourir aux tribunaux pour obtenir un titre exécutoire. Il poursuit les débiteurs en vertu de contraintes décernées par le ministre des finances, auquel l'arrêté du Gouvernement du 18 ventôse an VIII

a conféré, à cet égard, les pouvoirs donnés aux commissaires de la trésorerie par les lois des 12 vendémiaire et 12 frimaire de la même année. Ces contraintes sont exécutoires sans le visa de l'autorité judiciaire, aux termes de l'avis du Conseil d'État du 25 thermidor an XII.

Les condamnations et les contraintes émanées des administrateurs dans le cas et pour les matières de leur compétence emportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que les jugements des tribunaux ordinaires. Ces contraintes sont des actes essentiellement administratifs et les recours auxquels elles donnent lieu doivent être portés devant le Conseil d'État.

Après avoir rappelé sommairement les attributions de l'agent du Trésor résultant du mandat légal qui lui a été donné pour la poursuite et le recouvrement des créances actives du Trésor, il reste à faire connaître, en résumant les dispositions des décrets du 18 décembre 1869 et du 5 août 1882, son rôle administratif et, en outre, le fonctionnement de son service au point de vue de ses rapports, soit avec la direction générale de la comptabilité publique, soit avec les divers ministères ou administrations par l'intermédiaire du ministre des finances.

Le titre d'agent judiciaire du Trésor appartient aujourd'hui au directeur du contentieux des finances.

IV. ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES.

En sa double qualité, ce chef de service dirige les travaux relatifs aux questions contentieuses soumises par les ministères et les comptables en général ou qui peuvent donner lieu à une action administrative ou judiciaire pour ou contre le Trésor. Il donne son avis sur les affaires contentieuses déférées au ministre par les administrations des finances et relatives aux procédures en recouvrement de droits et créances, aux transactions à faire, etc., ainsi que sur les difficultés pouvant s'élever sur l'interprétation et l'application des lois, ordonnances et décrets, en matière contentieuse.

Il est chargé de surveiller l'exécution et l'exacte application des lois concernant les oppositions signifiées au Trésor public, et notamment du décret du 18 août 1807 et de la loi du 9 juin 1836 qui ont déterminé la valeur de ces oppositions, précisé leur forme, réglé le mode de leur réception, ainsi que de leur conservation, et limité leur durée.

Il surveille également les inscriptions de privilège de second ordre sur les cautionnements en numéraire fournis en exécution de la loi du 25 nivôse an XIII.

Il rédige et passe les actes ayant pour objet la réalisation des cautionnements fournis en rentes nominatives sur l'État, notamment par certains comptables autorisés par les lois et règlements à donner des valeurs de cette nature en garantie de leur gestion ; — par les comptables assujettis à un cautionnement en numéraire qui veulent profiter du bénéfice de l'ordonnance du 23 mai 1825 et obtenir, après la vérification de leur gestion par la direction générale de la comptabilité, mais avant la délivrance par la Cour des comptes de leur quitus définitif, le remboursement du dernier tiers dudit cautionnement; — par les parties qui obtiennent du ministre des finances l'autorisation de faire remplacer des titres ou valeurs du Trésor adirées ou détruites (titres de rente ou coupons d'arrérages au porteur, certificats provisoires d'emprunt libérés en totalité ou en partie, bons du Trésor au porteur ou transmissibles par voie d'endossement, valeurs à ordre émises par le caissier central du Trésor, traites de la marine, bons du Trésor, etc.).

Le décret en Conseil d'État du 5 août 1882 a résumé et complété les dispositions des lois, décrets, ordonnances concernant les écritures et le contrôle des opérations de l'agent judiciaire. Il a résolu en outre, implicitement, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, certaines questions controversées au sujet des pouvoirs et autorisations qu'il est permis au ministre de donner à l'agent judiciaire du Trésor. Il est donc utile de reproduire ici ce décret *in extenso*.

« Art. 1er. Les écritures et les opérations de l'agence judiciaire du Trésor sont soumises au contrôle de la commission chargée de la vérification annuelle des comptes ministériels, dans les conditions fixées par le présent décret.

« Art. 2. La commission se fait représenter les registres, états, journaux, décisions et autres documents propres à l'éclairer

« Art. 3. Il est tenu, par ministère et, s'il y a lieu, par sections et budgets annexes, des états nominatifs spéciaux où sont immédiatement mentionnés, lors de leur notification à l'agence judiciaire, les créances constatées et les débets liquidés au profit du Trésor public.

« Ces états sont clos, arrêtés, totalisés et signés le 31 décembre de chaque année par les chefs de service compétents.

« De pareils états sont tenus :

« 1° A la direction générale de la comptabilité publique, en ce qui concerne les arrêts de la Cour des comptes ou les décisions diverses constituant en débet des comptables du Trésor ;

« 2° A la direction du mouvement général des fonds, en ce qui concerne les effets souscrits au profit du Trésor qui se trouveraient en souffrance ;

« 3° A la direction générale de la comptabilité publique, en ce qui concerne les restes à recouvrer sur les produits divers du budget non assimilés aux contributions directes. A cet effet, cette direction reçoit, enregistre et transmet à l'agence judiciaire les états de restes arrêtés par les comptables.

« Art. 4. Une copie certifiée des états prévus au paragraphe 1er de l'article 3 est adressée au ministère des finances (direction du contentieux) dans le premier mois de chaque année. Dans le cas où aucune créance n'a été constatée ni liquidée dans le courant de l'année précédente, il est dressé un état négatif.

« Art. 5. Les créances du Trésor dont l'agent judiciaire prend charge sont consignées dans des documents nominatifs annuels, dits *états de section*, dont le ministre arrête la nomenclature de manière à correspondre aux divers documents spécifiés à l'article 3. Des états particuliers correspondent aux créances dont la connaissance est parvenue à l'agence judiciaire par suite de découvertes, révélations, condamnations, recherches au sommier des reprises indéfinies, versements volontaires, et en général par tout autre moyen que ceux prévus à l'article 3.

« Les états de section constatent la situation, au 1er janvier et au 31 décembre, des créances du Trésor, avec la distinction du capital, des intérêts et des frais.

« Ils sont divisés en colonnes faisant ressortir, tant en capital qu'en intérêts et frais, les motifs

d'accroissement ou de diminution prévus aux articles 7 et 8.

« Les états de section distinguent les créances comprises dans l'actif de l'administration des finances de celles qui n'y sont pas comprises.

« Art. 6. Les frais de justice faits par l'agent judiciaire et recouvrables sur les redevables sont imputés au budget, où ils forment un article spécial, intitulé : *Frais judiciaires pour le recouvrement des créances du Trésor*.

« Art. 7. La commission vérifie l'exactitude des états de section clos et arrêtés annuellement au point de vue de l'accroissement des créances:

« En ce qui concerne les capitaux, par le rapprochement desdits états et des documents spécifiés aux articles 3 et 4 ;

« En ce qui concerne les frais, par l'examen d'une liste certifiée par le service de l'ordonnancement des dépenses du ministère des finances et relatant, avec la distinction des services, les ordonnances et mandats délivrés pendant l'année pour le paiement desdits frais ;

« En ce qui concerne les intérêts, par l'examen des liquidations d'intérêts et des arrêts, jugements, décisions contentieuses, actes de procédure, conventions et autres pièces d'où résultent le taux et le point de départ desdits intérêts, ainsi que le temps pendant lequel ils ont couru.

« Art. 8. La commission vérifie l'exactitude des mêmes états, au point de vue de la diminution des créances, au moyen des pièces suivantes :

« Versements par les redevables : déclarations de versements des comptables du Trésor ou déclarations de l'agent comptable des virements constatant que le montant des débets repris par voie de compensation sur des créances liquidées au profit des débiteurs a été ordonnancé au profit du Trésor;

« Décharge totale ou partielle : arrêts, jugements et décisions diverses comportant juridiquement la réduction des droits de l'Etat, radiations pour ordre en cas de doubles emplois; lois ou décrets en Conseil d'État homologuant des transactions, décisions du ministre, après avis de la section des finances du Conseil d'État, autorisant l'agent judiciaire à adhérer à des concordats amiables, sous la réserve, dans ces deux derniers cas, du transport aux caducités des portions de créances qui seraient stipulées devoir être recouvrées sur les redevables, au cas où ils reviendraient à meilleure fortune;

« Remises à titre gracieux : décrets du Président de la République publiés au *Journal officiel*, accordant les remises sur le rapport du ministre liquidateur et sur l'avis du ministre des finances et du Conseil d'État;

« Caducités : décisions du ministre des finances prononçant lesdites caducités après avis de la section des finances du Conseil d'Etat ; bulletins indiquant les numéros d'inscription au sommier des reprises indéfinies des créances déclarées caduques.

« Art. 9. Les recouvrements sur les créances prises en charge par l'agent judiciaire du Trésor et non comprises dans l'actif de l'administration des finances figurent, avec les subdivisions habituelles, aux produits divers du budget sous la dénomination collective de *Recouvrements poursuivis par l'agent judiciaire du Trésor*.

« Art. 10. Il est publié chaque année, au compte général de l'administration des finances, un tableau certifié exact par l'agent judiciaire et résumant en capital, intérêts et frais, pour chacun des états de section, la situation des créances du Trésor au 1[er] janvier et au 31 décembre. Ce tableau fait ressortir les motifs d'accroissement et de réduction prévus aux articles 7 et 8. Il distingue les créances comprises dans l'actif de l'administration des finances de celles qui n'y sont pas comprises.

« La commission constate dans son procès-verbal les résultats de sa vérification et leur concordance avec les comptes des recettes et des dépenses et avec les documents publiés au compte général de l'administration des finances.

« Art. 11. Le présent décret est exécutoire à partir du 1[er] janvier 1883. »

Si on rapproche le décret du 18 décembre 1869 de celui du 5 août 1882, on voit que les dispositions nouvelles de ce dernier décret concernent principalement la tenue des états par section dressés dans les bureaux de l'agent judiciaire ; les états et documents fournis chaque année par les divers ministres, et, en outre, par la direction générale de la comptabilité publique et par la direction du mouvement général des fonds, pour servir à vérifier si tous les débets notifiés ont été portés sur lesdits états de section (*art.* 3 *et* 4); — la production de certaines pièces justificatives, en cas de transaction, de concordats amiables, de transports de créances au sommier des reprises indéfinies.

La commission chargée du contrôle des écritures de l'agence se compose de membres du Parlement et de magistrats de la Cour des comptes; elle réunit donc toutes les conditions désirables de compétence et d'autorité. Son contrôle est d'ailleurs soumis, en fait, à la sanction des Chambres qui peuvent, au moyen des tableaux publiés chaque année au compte de l'administration des finances, vérifier la situation des créances du Trésor au 1[er] janvier et au 31 décembre, ainsi que les motifs d'accroissement et de réduction de ces créances.

LECLER.

Bibliographie.

G. PALLAIN, *Traité de la législation spéciale du Trésor public en matière contentieuse.*

AGENTS COMPTABLES. *V.* Comptables.

AGENTS DE CHANGE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET APERÇU HISTORIQUE.

L'agent de change est un intermédiaire désigné officiellement aux particuliers pour la négociation des lettres de change, des valeurs de Bourse et des papiers de commerce.

La dénomination d'*agent de change* est d'origine relativement récente : elle apparait pour la première fois dans les documents officiels, sous le règne de Louis XIII; mais si le mot était inconnu

jusque-là, la fonction ne l'était pas ; car elle remonte aux temps les plus reculés, c'est-à-dire à l'époque où, poussés par le besoin des échanges, les hommes ont senti la nécessité de nouer des relations de commerce et de fixer d'une manière authentique le cours des denrées. C'est là l'idée fondamentale des Bourses, « de ces réunions légalement constituées qui mettent les négociants en présence ou les rapprochent par des agents intermédiaires dans un centre commun et sous la protection de l'autorité publique [1]. »

En France, l'existence des *courratiers*, comme on les appelait alors, ne se révèle officiellement qu'au XIVe siècle, dans une ordonnance de février 1304, par laquelle Philippe le Bel réglait l'emplacement du change, qu'il déclare devoir se tenir sur le Grand-Pont, du côté de la Grève. C'est le pont qu'on appelle encore de nos jours le *Pont-au-Change*.

Cette ordonnance est la première tentative faite par la royauté pour réglementer la situation de *ceux du change*. On éprouvait dès ce moment le besoin d'exiger de ces intermédiaires commerciaux des garanties sérieuses et de les protéger en même temps contre les empiétements des agioteurs.

De là l'édit de Charles IX (juin 1572) qui « désirant prévenir les abus et malversations », veut empêcher l'état de *courretier* d'être exercé par toutes personnes indifféremment et établit « en titre d'office » tous ceux qui de fait s'adonnaient alors au courtage, « tant de *change* et de deniers, que de draps, de soies, de laines, cuirs », etc., à charge par eux de prendre des lettres de provision et de se faire reconnaître par les baillis, sénéchaux et autres juges locaux.

Il faut remarquer ici qu'à cette époque, il y avait une confusion absolue entre les courtiers de change, devenus plus tard les agents de change, et les courtiers de marchandises. Cette confusion devait encore durer plusieurs siècles.

L'édit de 1572 a, au point de vue historique, une véritable importance, car il est le point de départ du monopole des courtiers et leur assure en quelque sorte la propriété de leurs charges. Il fut suivi, à bref délai, de deux arrêts du Conseil d'État, l'un du 15 avril 1595, destiné à limiter le nombre des offices [2], l'autre du 17 mai 1598, qui, tout en renouvelant le privilège consenti par Charles IX au profit des courtiers, astreignait cette profession au paiement d'une finance.

Les offices, jusqu'ici constitués à vie, deviennent héréditaires, pour quelque temps du moins, avec un arrêt de 1638, qui les érige en un corps spécial, appelé à Paris « le Corps des trente courtiers héréditaires de change et de banque ». Ce même arrêt les constituait en syndicat, avec obligation de désigner deux d'entre eux pour être leurs syndics-procureurs, et les obligeait à faire une bourse commune du quart de leurs gains.

Cette dernière partie de l'arrêt n'eut pas de sanction. Elle était rapportée, dès le 2 avril 1639, par un nouvel arrêt du Conseil, celui qui donne pour la première fois aux courtiers de change le nom d'*agents de banque et de change*.

1. Mollot, *Bourses de commerce et agents de change*. Introduction.

2. A cette époque, il y avait à Lyon 12 agents de change ; à Rouen et à Marseille, 4, et à Paris, 8 seulement. Le nombre des offices à Paris fut élevé, dès 1634, à 20, et en 1638, à 30. En 1775, il était porté à 50 pour retomber à 40 en vertu de l'arrêt du 26 novembre 1781. Il est actuellement de 60. (*O. roy.* 29 *mai* 1816.)

Sous Louis XIV, plusieurs édits ou ordonnances modifièrent la situation des agents de change : mais, sauf la grande ordonnance de 1673 qui réglait toutes les affaires commerciales, la plupart des mesures prises par le grand roi avaient un intérêt fiscal qui en amenait la prompte transformation. On peut ne citer, parmi tous ces édits, que celui de 1705, qui supprime tous les offices existants, en crée 116 nouveaux pour toute la France (dont 20 à Paris, au lieu de 36). Cette organisation fut remaniée dès 1708, en vertu d'un arrêt qui supprima les 20 agents de change créés en 1705 et les remplaça par de nouveaux titulaires dont le nombre fut fixé à 40, avec paiement d'une finance de 60,000 fr.

Ce droit, considérable pour l'époque, découragea les candidats, et en 1714 on l'abaissa à 20,000 fr., tout en portant le nombre des charges à 60.

Sous Louis XV, la situation des agents de change fut également des plus instables. Ces offices étaient tour à tour supprimés et rétablis, selon les besoins du fisc, qui trouvait seul son compte à ces changements continuels, toujours accompagnés de paiement de finances. Un seul des arrêts de cette époque mérite d'être retenu : c'est celui du 30 août 1720 qui posa le principe du cautionnement pour les agents de change.

Les seuls actes gouvernementaux qu'il soit utile de signaler sous Louis XVI sont les suivants :

1° Un arrêt du Conseil d'État du 13 mars 1774, qui isole les agents de change pendant la tenue de la Bourse et crée dans ce local la place réservée qu'on appelle aujourd'hui le *Parquet* [1].

2° L'arrêt du 26 novembre 1781, qui réduit à 40 le nombre des agents de change de Paris, impose aux titulaires de ces charges le dépôt d'un *cautionnement* montant à la somme de 60,000 livres, déclare que, pour être reçu agent de change, il faudra justifier « avoir travaillé et demeuré au moins 5 ans sans interruption dans les comptoirs de banque ou de commerce, dans les bureaux des finances ou études des notaires. »

3° Enfin, les arrêts des 19 mars et 10 septembre 1786, qui supprimaient tous les agents de change exerçant en vertu des commissions données sans finances depuis 1724, et rétablissaient pour la ville de Paris les anciens offices créés par l'édit de 1723. Ces nouveaux offices devaient être possédés à titre de survivance.

La Révolution ne permit pas aux acquéreurs de ces charges d'en jouir bien longtemps. Dès le 17 mars 1791, la suppression des agents de change était votée par l'Assemblée nationale, en même

1. Le *Parquet* est un endroit de la salle de la Bourse particulièrement élevé, défendu par un entourage et où les agents de change ont seuls accès.

Voici comment s'exprime à cet égard l'article 1er de l'arrêt du 30 mars 1774 :

« Il sera incessamment construit une séparation de trois pieds de hauteur dans la salle de la Bourse, à l'endroit et à la distance qui seront jugés le plus convenables par le sieur lieutenant général de police de la ville de Paris, au delà de laquelle il n'y aura que les agents de change et les officiers de police chargés par ledit lieutenant général qui pourront y être admis et dont l'entrée sera gardée par un des gardes de service à la Bourse. »

Il est curieux de rapprocher de ce texte, encore un peu vague, les dispositions bien plus précises de l'article 23 de l'arrêté du 27 prairial an X, toujours en vigueur :

« Il sera établi, à la Bourse de Paris, un lieu séparé et placé à la vue du public, dans lequel les agents de change se réuniront pour la négociation des effets publics et particuliers, en exécution des ordres qu'ils auront reçus avant la Bourse ou pourront recevoir pendant sa durée. L'entrée de ce lieu séparé, ou *parquet*, sera interdite à tout autre qu'aux agents de change. »

temps que celle de tous les offices, jurandes ou maîtrises. Chacun devenait libre de faire tel négoce, d'exercer telle profession ou métier qu'il trouverait bon, à charge toutefois de payer patente.

Ce régime de pleine liberté devait peu durer pour les agents de change. Le 28 vendémiaire an IV, dans le but de réprimer la licence de l'agiotage et « considérant que la sûreté du commerce exige que les fonctions des agents de change et courtiers de marchandises soient classées et déterminées », la Convention nationale rétablissait pour Paris, en les munissant d'une simple *commission*, 25 places d'agents de change et 60 courtiers de marchandises.

Cette loi fut bientôt complétée, pendant la période révolutionnnaire, par celles des 28 ventôse an IX et 29 germinal an IX et par l'arrêté du 27 prairial an X, dont beaucoup de dispositions sont encore appliquées.

C'est au moment où les Consuls s'occupaient à la Malmaison de la réglementation des Bourses de commerce, que se place une très curieuse conversation du comte Mollien avec Bonaparte. Elle est relatée *in extenso* dans les mémoires de ce ministre [1], qui, étant alors directeur de la caisse d'amortissement et déjà fort apprécié de Bonaparte, eut l'habileté de faire revenir le premier Consul sur quelques-uns des préjugés dont son esprit était hanté à l'égard des jeux de Bourse et des agents de change. Bonaparte n'admettait pas les marchés à terme et eût volontiers enfermé les agents de change dans un véritable cercle de fer qui eût été la ruine de leur profession. Le comte Mollien plaida dans un sens relativement libéral en faveur de ces officiers ministériels, qu'il appelait justement les *notaires oraux* des parties. Tous deux étaient d'ailleurs d'accord sur un point, que Bonaparte résumait ainsi : « Il est des professions qu'on ne peut laisser accessibles à tout caprice : celle des agents de change est de ce nombre. »

Aucun des gouvernements qui se sont succédé en France depuis 80 ans n'a mis en doute la sagesse de cette proposition et n'a osé effacer de nos lois le privilège des agents de change. Il est présumable que la Chambre des députés pensera de même, quand elle sera appelée à discuter au fond les divers projets de lois qu'a inspirés la catastrophe financière de l'Union générale et notamment celui que M. Ménard-Dorian a déposé le 23 février 1882 et qui a pour objet l'abolition du privilège des agents de change. Il ne faut jamais perdre de vue qu'il s'agit ici d'une personnalité appelée à jouer dans la société un double rôle : celui de commissionnaire ou courtier, pour lequel on pourrait admettre la liberté la plus étendue, et celui d'officier public officiellement désigné pour certifier, dans les transferts de valeurs cotées, l'identité des parties et la vérité de leurs signatures.

II. LÉGISLATION ACTUELLE.

Les lois, décrets et règlements qui régissent de nos jours la condition des agents de change sont énumérés ci-après :

Loi du 28 ventôse an IX. — Arrêtés des 29 germinal an IX et 27 prairial an X. — Lois des 25 [illegible] an XIII et 6 ven[illegible] — Code de commerce (livre Ier, titre V). — Loi de finances du 28 avril 1816. — Ordonnances royales des 1er et 29 mai et 3 juillet 1816, 9 janvier 1818. — Lois de finances du 25 juin 1841. — Lois du 25 avril 1844. — Décrets des 3 septembre 1851 et 13 octobre 1859. — Loi du 2 juillet 1862. — Décrets des 2 juillet et 1er octobre 1862, 5 janvier 1867 et 31 janvier 1869.

1. Mode de nomination et conditions d'aptitude.

Il existe des agents de change dans toutes les villes qui ont une Bourse de commerce et c'est le chef de l'État qui les nomme. (*Art.* 74, *C. de comm.*)

Le décret de nomination est contresigné par le ministre des finances, s'il s'agit d'une des 7 Bourses munies de parquet (Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes et Lille), et par le ministre du commerce pour toutes les autres Bourses.

Le nombre des Bourses pourvues d'un parquet est rigoureusement limité, et par un décret du 15 septembre 1862, le Gouvernement s'est retiré le droit d'en établir de nouvelles autrement que par des décrets rendus sur la double proposition du ministre des finances et du ministre du commerce.

Nul ne peut être agent de change, s'il ne justifie :

1° Qu'il jouit des droits de citoyen français, c'est-à-dire qu'il est né ou naturalisé Français et en possession de ses droits civils;

2° Qu'il est majeur. Le décret du 1er octobre 1862 fixe cette majorité à 25 ans, comme le faisait déjà l'arrêt du Conseil du 24 septembre 1824. Toutefois, ce décret visant plus spécialement les Bourses ouvertes à la négociation des effets publics, il est admis dans la pratique que l'âge de 21 ans suffit pour tous les offices à la nomination du ministre du commerce. C'est la majorité légale, telle qu'elle résulte de l'article 388 du Code civil. On ne pourrait, au contraire, inférer de ce que les agents de change font des actes de commerce pour faire bénéficier les candidats de l'article 2 du Code de commerce, qui reconnaît aux mineurs émancipés le droit d'être commerçants à l'âge de 18 ans accomplis ;

3° Qu'il a été banquier, commerçant ou courtier, ou qu'il a travaillé pendant 4 ans au moins dans une maison de banque ou dans une étude de notaire. Ce stage peut être fait soit à Paris, soit en province, et l'on y supplée très aisément par un diplôme de licencié en droit:

4° Qu'il n'a jamais fait faillite ou, dans ce cas, qu'il a été réhabilité (*art.* 83, *C. de comm.*);

5° Qu'il n'a jamais été destitué des fonctions d'agent de change et qu'il n'a pas été reconnu coupable de s'être immiscé avec récidive dans lesdites fonctions, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de la Bourse.

Ces conditions sont communes à tous les agents de change; mais il en est de spéciales pour les candidats aux offices de Paris et des six autres grandes places de commerce. Ceux-ci doivent, en effet, produire un certificat d'aptitude et d'honorabilité signé par les chefs de plusieurs maisons de banque et de commerce. (*D.* 1er *oct.* 1862, *art.* 2.)

Le mode de présentation et de nomination diffère suivant la nature de la vacance à combler. Il peut s'agir, en effet, d'une place nouvellement créée ou d'un office déjà occupé; en outre, les Bourses à parquet ne sont pas mises exactement sur le même pied que les Bourses qui en sont dépourvues.

1° *Emploi vacant.* — La marche à suivre est tracée, dans ce cas, par l'arrêté du 29 germinal an IX. Un jury de 10 notables, choisis par le tribunal de commerce du ressort parmi les banquiers ou négociants de la place, dresse une liste de proposition

1. Mollien, *Mémoires d'un ministre du Trésor public*, t. Ier.

comprenant les candidats par ordre de mérite et en nombre double des places à remplir. Cette liste, préalablement communiquée au tribunal de commerce et, s'il y a lieu, à la chambre syndicale, est transmise au préfet du département, qui en fait l'envoi au ministre compétent; l'un et l'autre pourraient ajouter des noms sur la liste de présentation, mais, dans la pratique, ils renoncent à l'exercice de ce droit et le ministre se borne à donner son appréciation au Président de la République sur les mérites des candidats.

2° *Emploi occupé.* — Si un emploi devient vacant par suite de la destitution du titulaire, la législation actuelle exigerait que l'on procédât comme en cas de création; mais, dans la pratique, on admet des tempéraments.

C'est une loi de finances du 28 avril 1816 (*art.* 91) qui a reconnu, en quelque sorte, aux agents de change un droit de propriété sur leurs charges et les a autorisés à présenter leurs successeurs à l'agrément du chef de l'État. On voulait ainsi les dédommager de l'augmentation de leurs cautionnements, rendue nécessaire par l'état des finances publiques. Une loi devait intervenir pour régler l'exercice de cette faculté. Elle n'a jamais été rendue, et, à défaut de loi, on s'en rapporte aujourd'hui à deux ordonnances royales des 29 mai et 3 juillet 1816, combinées avec le décret du 1er octobre 1862.

Voici le résumé des principaux articles de ces textes légaux :

A Paris, Lyon, Marseille, etc., les agents de change ne peuvent user du privilège de présenter leurs successeurs qu'en faveur des candidats qui ont obtenu préalablement l'agrément de la chambre syndicale de la compagnie. Les conditions de leur démission sont énoncées dans un acte soumis au ministre des finances et approuvé par lui. La demande de transmission au profit des candidats agréés par les chambres syndicales est adressée : à Paris, au ministre des finances directement; dans les départements, au préfet qui envoie la requête au ministre avec son avis motivé. Cette présentation est accompagnée de la démission du titulaire, du traité passé avec lui et des pièces établissant que le candidat réunit les conditions d'aptitude ci-dessus énumérées. (*D.* 1er *oct.* 1862.)

Dans les villes où il n'existe pas de parquet, les demandes de transmission sont adressées au préfet et renvoyées par ce dernier au tribunal de commerce du ressort. Ce tribunal donne son avis motivé sur la capacité et la réputation de probité du candidat présenté, en se conformant, d'ailleurs, aux articles 88 et 89 du Code de commerce et aux articles 6 et 7 de l'arrêté du 29 germinal an IX (19 avril 1801). La demande est ensuite communiquée par le préfet au syndic des agents de change pour avoir ses observations. A défaut de syndic, l'avis favorable du tribunal de commerce est suffisant. Ces formalités remplies, la demande est adressée par le préfet au ministre du commerce (autrefois c'était le ministre de l'intérieur) qui agrée définitivement le candidat et le propose à la nomination du chef de l'État.

Cette faculté de présenter un successeur appartient non seulement à l'agent de change lui-même, mais aussi, en cas de décès du titulaire, à sa veuve ou à ses enfants. Cependant il a été reconnu qu'un office n'était pas assimilable à une propriété ordinaire : aussi les créanciers ne pourraient-ils être substitués à leur débiteur pour l'exercice de ce droit de présentation. (*Instr. du garde des sceaux 28 août* 1852.)

La transmission des offices est soumise à un droit d'enregistrement réglé par la loi du 25 juin 1841, dont voici les principaux articles :

Pour les transmissions à titre onéreux, le droit d'enregistrement est de 2 p. 100 du prix exprimé dans l'acte de cession et du capital des charges qui peuvent ajouter au prix (*art.* 7). Si la transmission s'opère par suite de disposition gratuite, les droits établis pour les donations de biens-meubles par les lois existantes sont perçus sur l'acte ou écrit constatant la libéralité, d'après une évaluation en capital. Dans aucun cas, le droit ne peut être au-dessous de 2 p. 100 (*art.* 8). La perception a lieu conformément à l'article 7, lorsque l'office transmis par décès passe à l'un des héritiers; lorsqu'il passe à l'héritier unique du titulaire, le droit de 2 p. 100 est perçu d'après une déclaration estimative de la valeur de l'office et des objets en dépendant. Le droit acquitté sur cette déclaration ou sur le traité fait entre les cohéritiers est imputé, jusqu'à due concurrence, sur celui que les héritiers ont à payer, lors de la déclaration de succession, sur la valeur estimative de l'office, d'après les quotités fixées pour les biens-meubles par les lois en vigueur (*art.* 9). Le droit de transmission des offices, déterminé par les articles 7, 8 et 9 ci-dessus, ne peut, dans aucun cas, être inférieur au dixième du cautionnement attaché à la fonction ou à l'emploi (*art.* 10). Lorsque l'évaluation donnée à un office pour la perception du droit d'enregistrement d'une transmission à titre gratuit, entre vifs ou par décès, est reconnue insuffisante, ou que la simulation du prix exprimé dans l'acte de cession à titre onéreux est établie d'après des actes émanés des parties ou de l'autorité administrative ou judiciaire, il est perçu, à titre d'amende, un droit en sus de celui qui est dû sur la différence de prix ou d'évaluation. Les parties, leurs héritiers ou ayants cause, sont solidaires pour le paiement de cette amende (*art.* 11). Les droits perçus sont sujets à restitution toutes les fois que la transmission n'a pas été suivie d'effet. S'il y a lieu seulement à réduction du prix, tout ce qui a été perçu sur l'excédent est également restitué. La demande en restitution doit être faite, conformément à l'article 61 de la loi du 22 frimaire an VII, dans le délai de deux ans, à compter du jour de l'enregistrement du traité ou de la déclaration (*art.* 14).

Le prix de cession dont il est question dans l'article 7 de cette loi doit être basé sur un revenu de 15 p. 100 au moins, calculé d'après la moyenne des produits bruts pendant les cinq dernières années. (*Circ. min. comm.* 17 *juill.* 1858.)

Une fois pourvu de sa commission, qui consiste en une ampliation du décret de nomination, l'agent de change n'a plus qu'à verser son cautionnement et à prêter serment.

2. Attributions.

Aux termes de l'article 76 du Code de commerce, les agents de change ont le droit exclusif :

1° De faire les négociations des effets publics et autres susceptibles d'être cotés;

2° De constater le *cours* soit des effets publics et autres valeurs inscrites à la cote, soit du change, c'est-à-dire de la valeur relative de l'argent et du papier, soit des matières métalliques ;

3° De faire, pour le compte d'autrui, les négociations des lettres de change ou billets et de tous papiers commerçables.

Ces attributions constituent ce qu'on pourrait appeler le monopole des agents de change.

Ils n'agissent, d'ailleurs, comme officiers publics, leur compétence n'est absolue et leur intervention n'est indispensable que pour les opérations comprises dans ces deux premières catégories d'affaires, les négociations d'effets publics et la constatation des cours, car la négociation des effets privés peut être faite directement par les parties sans le secours d'aucun agent de change. Seulement, si les intéressés veulent user d'un intermédiaire, c'est à celui des agents de change qu'ils doivent recourir. Au contraire, les propriétaires d'effets publics, tels que les valeurs d'États ou de villes, les actions ou obligations de la Banque de France, du Crédit foncier, des compagnies de chemins de fer, des canaux, etc., et en particulier tous ceux qui ont placé leur fortune en titres nominatifs, ne peuvent se passer de l'entremise de l'agent de change.

Cette obligation de faire certifier son identité par un officier ministériel est spécialement édictée, en matière de transferts de rentes sur l'État, par l'article 15 de l'arrêté du 27 prairial an X et par la loi du 14 avril 1819. En conséquence, une cession de rente, consentie par acte sous seings privés ou même par acte notarié, en dehors de l'intervention d'un agent de change, serait nulle aux yeux du Trésor, qui se refuserait à la mentionner sur le grand-livre de la dette publique. Les notaires sont cependant compétents pour agir, au lieu et place des agents de change, dans les villes où il n'existe pas de Bourse de commerce, et, en outre, pour recevoir des actes de cession ne portant que sur un démembrement de la propriété, par exemple, un droit d'usufruit ou de nue propriété.

Indépendamment des attributions ci-dessus spécifiées, les agents de change partagent avec les courtiers de marchandises le droit d'intervenir dans les négociations et le courtage des ventes et achats des matières métalliques, c'est-à-dire des matières d'or et d'argent.

Ils sont, en outre, chargés (*art.* 181, *C. de comm.*) de certifier les *comptes de retour* pour les lettres de change ou billets à ordre, dans le cas où le porteur d'un effet protesté fait *retraite* sur le tireur ou sur l'un des endosseurs du montant de cette lettre et des frais accessoires.

3. Droits et privilèges.

Les agents de change ont seuls le droit d'exercer leurs fonctions dans la ville où ils sont nommés.

Ce privilège leur est spécialement garanti par l'arrêté du 27 prairial an X (*art.* 4), qui défend à toutes personnes autres que celles nommées par le Gouvernement de s'immiscer, d'une façon quelconque, dans les fonctions des agents de change. Les délinquants sont traduits devant le tribunal correctionnel et punis d'une amende qui est au plus du sixième du cautionnement des agents de change de la place et au moins du douzième. (*L.* 28 *ventôse an IX*, *art.* 8.)

Le monopole des agents de change n'empêche pas les particuliers de négocier entre eux et par eux-mêmes les lettres de change et billets au porteur : mais il est formellement établi pour tous les effets publics, et en général pour toutes les valeurs cotées à la Bourse, et cela est si vrai que la Cour de cassation a jugé (*Arr.* 19 *janv.* 1860) qu'il y a immixtion dans les fonctions d'agents de change de la part d'individus qui s'entremettent, moyennant commission ou courtage, entre vendeurs et acheteurs d'effets publics et de valeurs susceptibles d'être cotées à la Bourse, alors même qu'ils ne s'occuperaient que d'opérations à terme, sans remise des fonds ou dépôt préalable des titres, de telles opérations rentrant dans les attributions exclusives des agents de change, lorsque d'ailleurs elles sont sérieuses.

Une conséquence de ce monopole et de la nécessité imposée aux particuliers d'employer l'entremise d'un agent de change pour les ventes et achats d'effets publics, c'est que l'officier ministériel désigné ne peut se dispenser d'exécuter l'ordre qu'il a reçu, sans s'exposer à des dommages-intérêts.

Courtage. — Les émoluments réservés aux agents de change pour les actes de leur ministère varient légèrement, suivant les places de commerce. A Paris, ces droits de courtage résultent d'un jugement du tribunal de commerce du 26 messidor an X et de délibérations de la chambre syndicale des 9 janvier 1819, 12 avril 1876 et 16 décembre 1878.

Légalement, les agents de change peuvent percevoir à titre de commission 1/4 p. 100, c'est-à-dire le quart d'un franc par 100 fr., payable par le vendeur et autant par l'acheteur; ce courtage est licite pour toutes les négociations dont ils sont chargés. Mais, en réalité, on suit un tarif réduit ainsi qu'il suit :

Tarif légal.

La loi confère aux agents de change le droit de percevoir, comme courtage, le quart d'un franc par cent francs, payable par le vendeur et autant par l'acheteur, sur toutes les négociations dont ils sont chargés indistinctement.

Tarif minimum.

Toute réduction sur les droits indiqués dans le tarif *minimum* rendrait l'agent de change passible de pénalités très sévères de la part de la chambre syndicale.

Droit à 1/4 p. 100.

Tous les effets publics ou particuliers dont la négociation est faite en vertu de pièces contentieuses, d'un jugement, d'une délibération de conseil de famille ou d'un acte authentique prescrivant un remploi. (Toute pièce autre qu'une simple procuration est réputée pièce contentieuse et nécessite rigoureusement la perception de $^1/_4$ p. 100.

Droit à 1/8 p. 100.

Rentes françaises (au comptant). — Bons du Trésor. — Fonds publics étrangers (au comptant). — Emprunts des départements, villes ou établissements publics. — Actions et obligations des compagnies de chemins de fer français (au comptant et à terme) et étrangers (au comptant). — Et généralement toutes les actions ou obligations dont la négociation à la Bourse est autorisée.

Le droit de 1/8 p. 100 est dû en outre pour toutes certifications de signatures données par les agents de change, lorsqu'elles ne se rapportent directement ni à un achat, ni à une vente.

Droit à 1/10 p. 100.

Pour les opérations à terme, sur toutes les valeurs qui sont soumises à la double liquidation.

Minimum du courtage à terme.

Pour les opérations à terme sur les rentes françaises : 20 fr. pour 1,500 fr. de rente 3 p. 100 et 2,250 fr. de rente à 4 1/2 p. 100. — 25 fr. par 2,500 fr. de rente 5 p. 100, successivement dans la même proportion. — Pour toute valeur négociée à terme, qu'elle se liquide une ou deux fois par mois, le *minimum* de courtage sera de 50 centimes par action ou obligation, et, sur les rentes étrangères, de 25 fr. pour la plus petite coupure négociable à terme, et successivement dans la même proportion.

Minimum de chaque négociation.

Pour toute négociation sur laquelle le courtage serait inférieur à 1 fr., le *minimum* du courtage sera de 1 fr.

4. Obligations et responsabilité.

Les agents de change ne sont pas commerçants. C'est ce qui résulte du moins de la loi du 28 avril 1816, qui les a rangés parmi les officiers publics, et d'un avis du Conseil d'État du 14 avril 1853. Il serait, en effet, malaisé de voir en eux des commerçants, puisque leur profession n'est pas libre, qu'ils sont commissionnés par le pouvoir central et assujettis à un cautionnement.

Cependant, sous beaucoup de rapports, ils sont assimilés à de véritables commerçants. Ainsi, les articles 9, 10 et 11 du Code de commerce sur la tenue des livres leur sont applicables, sans préjudice des obligations spéciales prévues à l'article 11 de l'arrêté du 27 prairial an X, d'après lequel ils doivent consigner leurs opérations sur des *carnets* et les transcrire jour par jour, par ordre de dates, sans ratures, interlignes ni transpositions, sur un livre-journal, dûment timbré, coté et paraphé par les juges du tribunal de commerce. Ils sont tenus de représenter ces livres, à première réquisition, aux juges et aux arbitres.

La loi du 25 décembre 1871, qui a modifié certains articles du Code de commerce, les a admis sur la liste des électeurs au tribunal de commerce et leur permet d'être juges consulaires. Ce point était autrefois très controversé.

Enfin, ils sont obligés de se pourvoir d'une patente dont le taux varie suivant l'importance de la ville où exerce l'agent de change et dont le tarif annexé à la loi du 15 juillet 1880 a été fixé comme suit :

Tableau B.

Droit fixe à Paris.	2,000 fr.
Plus 50 fr. par personne employée, en sus du nombre de 5, aux écritures, aux caisses, à la surveillance, aux achats et aux ventes intérieures ou extérieures[1].	
Droit fixe dans les villes autres que Paris où il existe un parquet pour la négociation des effets publics	500 fr.
Plus 25 fr. par personne employée, etc.	
Droit fixe dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus	250
Plus 12 fr. par personne employée, etc.	
Droit fixe dans les villes de 50,001 à 100,000 âmes	200
Plus 10 fr. par personne employée, etc.	
Droit fixe dans les villes de 30,001 à 50,000 âmes et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes qui ont un entrepôt réel.	150
Plus 8 fr. par personne employée, etc.	
Droit fixe dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes et dans celles d'une population de 15,500 âmes et au-dessous qui ont un entrepôt réel	100
Plus 5 fr. par personne employée, etc.	
Droit fixe dans toutes les autres communes. .	75
Plus 5 fr. par personne employée, etc.	
Droit proportionnel au taux du 10e sur la valeur locative de l'habitation et sur celle des locaux servant à l'exercice de la profession.	

Il est interdit aux agents de change de s'assembler ailleurs qu'à la Bourse et de faire des négociations à d'autres heures que celles indiquées par les autorités de police; le tout à peine de destitution et de nullité des opérations.

Les agents de change ne doivent, en aucun cas et sous aucun prétexte, faire des opérations de commerce ou de banque pour leur compte personnel; ils ne peuvent s'intéresser ni directement, ni indirectement dans une entreprise commerciale. En cas de contravention, ils seraient passibles de la destitution et de poursuites devant le tribunal correctionnel qui leur infligerait une amende de 3,000 fr. au minimum. La Cour de cassation a jugé (*Arr. 18 sept.* 1828) que les opérations faites ainsi par les agents de change, nonobstant les prohibitions légales, ne seraient pas nulles et que les tiers qui auraient traité dans ces conditions ne pourraient pas se dégager *de plano* de leurs obligations.

Les agents de change doivent garder le secret le plus inviolable aux personnes qui les ont choisis pour mandataires.

Ils sont obligés, si les parties le désirent, de donner reçu des sommes ou des valeurs qui leur sont déposées (*D.* 1er *oct.* 1862, *art.* 6), mais, dans la pratique, il est très rare que ces reçus soient exigés par les personnes au courant des affaires de Bourse.

Chaque agent de change devant avoir reçu de ses clients les effets qu'il vend ou les sommes nécessaires pour payer ceux qu'il achète, est responsable du paiement et de la livraison de ce qu'il vend et achète.

Les agents de change ne peuvent faire aucune opération pour le compte de gens en faillite.

Ils sont responsables, pendant 5 ans, des transferts de rentes accomplis par leur entremise, du moins en ce qui concerne l'identité du propriétaire et la vérité de sa signature et des pièces produites. (*Art.* 16 *de l'arrêté du* 27 *prairial an X et Jugement du tribunal de la Seine du* 18 *avril* 1834.)

Ils ne sont pas garants de la capacité de leurs clients et ne pourraient être recherchés sous prétexte que l'individu qui a consenti le transfert était incapable de contracter. (*Cass.* 8 *août* 1827.)

Il leur est interdit d'organiser entre eux aucune société de banque ou de commandite et d'avoir, soit en France, sur une place autre que celle où ils ont été accrédités, soit à l'étranger, des délégués chargés de les représenter ou de leur transmettre directement des ordres. (*D.* 1er *oct.* 1862, *art.* 7.)

Les pénalités encourues par les agents de change, en cas d'infraction aux lois qui constituent leur charte, sont toujours empreintes d'une grande sévérité. C'est ainsi qu'en cas de faillite, ils sont poursuivis comme banqueroutiers. (*C. de comm., art.* 89.)

5. Bailleurs de fonds.

A Paris et dans certaines villes pourvues de parquets, le prix des charges est si élevé qu'un seul individu ne pourrait les acheter et les gérer. Aussi la loi du 2 juillet 1862 a-t-elle spécifié que les agents de change près les Bourses pourvues d'un parquet pourraient s'adjoindre des bailleurs de fonds intéressés, participant aux bénéfices et aux pertes résultant de l'exploitation de l'office et de la liquidation de sa valeur. Ces bailleurs de fonds ne sont passibles des pertes que jusqu'à concurrence des capitaux par eux engagés. Cette disposition a été insérée dans le Code de commerce, dont elle est devenue l'article 75.

Lorsque les agents de change se sont adjoint des bailleurs de fonds intéressés, les actes qui ont été passés à cet égard, après avoir été communiqués à la chambre syndicale et au ministre des finances, sont publiés par extraits, conformément aux dispositions de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés. (*Art.* 8, *D.* 1er *oct.* 1862.)

Bien entendu, c'est toujours le titulaire de la charge qui répond seul de ses actes devant le Gouvernement et devant le public.

Un décret du 13 octobre 1859 autorise, en outre,

1. Cette formule est consignée en tête du tableau B annexé à la loi du 15 juillet 1880. On a dû la répéter, par conséquent, dans le tarif à la suite des professions du tableau B auxquelles elle s'applique, alors même que certaines des catégories d'employés dont elle contient l'énumération ne concourent pas à l'exercice de ces professions.

les agents de change près la Bourse de Paris à s'adjoindre un ou deux commis principaux.

Ces commis ne peuvent faire aucune opération pour leur compte. Ils agissent au nom des agents de change et sous leur responsabilité. Leurs fonctions ne peuvent être cédées moyennant un prix ou une redevance quelconque.

6. Cautionnements.

L'obligation d'un cautionnement pour les agents de change a été posée dans un arrêt de 1720; mais elle n'a été établie d'une manière définitive que par la loi du 28 ventôse an IX. Les détails en ont été réglés par l'ordonnance du 9 janvier 1818, les décrets des 1er octobre 1862 et 31 janvier 1869.

Ce cautionnement est au maximum de 250,000 fr. et au minimum de 6,000 fr. Le premier chiffre n'est exigé que pour les charges de Paris.

Il doit être versé en numéraire et est assujetti, au point de vue de la constitution et du retrait, à toutes les formalités relatives à cette nature de dépôts (*V. le mot* **Cautionnement**). Il porte donc un intérêt de 3 p. 100 et peut être fourni par un bailleur de fonds qui se réserve un privilège de second ordre.

Ce cautionnement répond, vis-à-vis des tiers, des faits de charge des titulaires et des condamnations qui pourraient être prononcées contre eux, par suite de l'exercice de leurs fonctions (*L.* 28 *vent. an IX, titre III, art.* 12.) Ainsi, il serait affecté au paiement du prix des effets par eux achetés pour leur client ou de la différence résultant des reventes faites par eux à défaut de paiement du prix.

A l'expiration de ses fonctions, l'agent de change, ou, s'il est décédé, son représentant, ne peut demander le remboursement du cautionnement qu'en justifiant que la cessation des fonctions a été affichée à la Bourse et publiée au tribunal de commerce pendant 3 mois, sans qu'il soit venu de réclamations. (*L.* 25 *vent. an XIII, art.* 5 *et* 6.)

L'agent de change dont le cautionnement se trouve entamé par des condamnations, est suspendu et son nom est affiché à la Bourse (*Arr.* 29 *germ. an IX*). Si, après une suspension de plus ou moins de durée, ce cautionnement n'est pas complété, l'agent de change peut être destitué par le Gouvernement.

Voici quelle est la quotité des cautionnements imposés aux agents de change près les Bourses munies de parquets :

VILLES.	NOMBRE de places.	CAUTIONNEMENTS.
Paris	60	250,000 fr.
Marseille	20	30,000
Toulouse	8	12,000
Bordeaux	20	30,000
Nantes	10	10,000
Lille	10	12,000
Lyon	30	40,000

Dans les villes où il n'existe pas de parquet, le montant du cautionnement est, d'une façon uniforme, fixé à 6,000 fr., à l'exception du Havre, où il est de 10,000 fr., de Rouen, 15,000 fr., de La Rochelle, 8,000 fr., et de Dunkerque, 12,000 fr.

Pour ces deux dernières places, la surélévation du cautionnement s'explique par ce fait que les agents de change sont autorisés à exercer leurs fonctions en même temps que celles de courtiers d'assurances et de courtiers interprètes conducteurs de navires.

Ce cumul est, en effet, permis par l'article 81 du Code de commerce ainsi conçu : « Le même individu peut, si l'acte du Gouvernement qui l'institue l'y autorise, cumuler les fonctions d'agent de change, de courtier de marchandises ou d'assurances et de courtier interprète conducteur de navires. » Cette disposition est devenue superflue en ce qui concerne les courtiers de marchandises (*V. le mot* **Courtiers**) dont la profession a été rendue libre par la loi du 18 juillet 1866.

7. Fonds de réserve.

Outre son cautionnement, chaque agent de change de Paris est tenu, par une mesure de discipline intérieure, de verser dans une caisse commune 50,000 fr., qu'on appelle *fonds de réserve,* et qui est spécialement destiné à l'acquit d'engagements de confrère à confrère. Les produits des fonds de réserve sont répartis entre les membres de la compagnie.

Plus d'une fois, les 3 millions ainsi obtenus ont rendu des services importants à certains agents de change dans l'embarras. D'autres fois aussi, ils ont été insuffisants, et c'est ce qui est arrivé, notamment en 1882, lors de l'effondrement des cours qui a suivi la faillite Bontoux. La corporation a dû recourir alors à des moyens extraordinaires, au premier rang desquels il faut placer un emprunt de 100 millions contracté solidairement par tous les membres du parquet de Paris.

III. CHAMBRE SYNDICALE.

Les agents de change d'une même place se réunissent en compagnie et nomment entre eux, à la majorité absolue, un syndic et six adjoints chargés d'exercer une police intérieure, de rechercher les contraventions aux lois et règlements et de les faire connaître à l'autorité publique.

Ce syndic et ses six adjoints forment ce qu'on appelle la chambre syndicale. Leurs fonctions durent un an. Leur élection est notifiée dans les 24 heures au préfet de police à Paris et, dans les autres villes, au commissaire central ou au maire. (*Arr.* 27 *prairial an X, art.* 21.)

Dans les villes dépourvues de parquet, les courtiers d'assurances, les courtiers interprètes et les agents de change sont réunis sous la juridiction d'une même chambre syndicale. (*D.* 5 *janv.* 1867.)

Les compagnies d'agents de change sont autorisées à soumettre leur règlement intérieur à la sanction du ministre : mais il est à remarquer que beaucoup ne l'ont pas fait et que, notamment à Paris, le règlement de la chambre syndicale n'a jamais reçu de consécration officielle.

Les droits et devoirs de la chambre syndicale sont multiples.

Ils consistent principalement :

1° Dans la dénonciation à l'autorité, soit des personnes qui usurpent les fonctions d'agents de change, soit des banquiers ou négociants qui opèrent avec des individus sans qualité;

2° Dans la constatation des divers cours cotés à la Bourse ;

3° Dans la surveillance de la liquidation des marchés à terme;

4° Dans la confection de la cote, c'est-à-dire de la liste des valeurs qu'on est autorisé à vendre en Bourse. (*V. le mot* **Cote.**)

AGENTS DE POURSUITES

En vertu de leur autorité disciplinaire sur les membres de la compagnie, les chambres syndicales peuvent, en certains cas, mander ceux-ci devant elles, et vérifier la situation de leurs caisses ou de leurs livres.

Les contestations qui s'élèvent entre les agents de change, relativement à l'exercice de leurs fonctions, sont également portées, d'abord devant le syndic et les adjoints, et si les intéressés ne veulent pas se conformer à l'avis qui est intervenu, l'affaire est renvoyée au tribunal de commerce.

L'autorité administrative peut proposer la suspension des agents de change qui ne se conformeraient pas aux lois et règlements, ou qui prévariqueraient dans leurs fonctions. Sur le compte qui lui est rendu, le ministre des finances à Paris, et le ministre du commerce dans les autres places, peuvent proposer au Président de la République de prononcer la destitution de l'agent de change inculpé, après avoir toutefois demandé l'avis des syndics et adjoints, devant lesquels le prévenu doit être entendu.

La chambre syndicale peut, sans excès de pouvoir, interdire à un membre de la compagnie, pendant un temps déterminé, certaines opérations, telles que les marchés à terme (*Cass.* 1er *déc.* 1856) ou lui enjoindre de présenter un successeur.

IV. LÉGISLATION COMPARÉE.

Allemagne. — C'est le Code de commerce de 1861, complété par une loi du 24 février 1870, qui règle en Allemagne la situation des agents de change. Ces officiers ministériels sont désignés par les chambres de commerce et confirmés par le préfet. Ils ne jouissent d'aucun privilège exclusif.

Autriche. — La Bourse de Vienne est régie par une loi du 11 juillet 1854. Les agents de change, au nombre de 16, y sont nommés par le ministre des finances, sur la proposition du préfet, la chambre de Bourse entendue.

Angleterre. — Les *Brokers* sont soumis à des statuts locaux et à des coutumes multiples impossibles à énumérer ici. C'est la corporation qui se recrute elle-même, sur la présentation du candidat sortant. Le nombre n'en est pas limité par la loi et le courtage est libre. Tout *stock-broker* fournit trois cautions de 300 livres chacune et paie, en outre, à la cité un droit annuel de licence, fixé à 5 livres.

États-Unis et Belgique. — La profession d'agent de change y est entièrement libre.

Hollande. — Il y existe bien des courtiers chargés des ventes et achats d'effets publics, et c'est l'autorité centrale qui les désigne, mais leur ministère n'est obligatoire que si la vente a lieu pour le compte de mineurs ou interdits.

E. de Bray.

Bibliographie.

[illegible], *Manuel du banquier, de l'agent de change et du courtier.* Paris, [illegible]. 1827. — *Manuel des agents de change.* Paris, Vinchon. [illegible]. — [illegible], *Bourses de commerce.* Paris, Cotillon. 1853. — Jeannotte-Bozérian, *la Bourse.* Paris, Dentu. 1859. — Alph. Courtois, *Traité élémentaire des opérations de Bourse.* Paris, Garnier frères. 1875. — [illegible], *Des Opérations de Bourse.* Paris, Marescq. 1877.

AGENTS DE POURSUITES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.
II. ATTRIBUTIONS DES DIVERS AGENTS.
  1. Contributions directes.
  2. Contributions indirectes.
  3. Douanes.
  4. Forêts.
III. EXPROPRIATION.
IV. AMENDES.
V. CONTRAINTE PAR CORPS.

I. DÉFINITION.

Ce sont les agents chargés de signifier les actes extrajudiciaires, connus sous le nom général d'exploits, tels que ajournements, assignations, citations, sommations, commandements, notifications, significations, etc., etc., et tous actes, en général, ayant pour objet soit d'appeler une partie devant un tribunal, soit de lui notifier un fait, un acte ou encore de lui adresser une sommation quelconque, soit enfin de la forcer à exécuter une obligation ou une condamnation.

Aux termes du décret du 14 juin 1813, article 24, les huissiers ont, en général, le droit exclusif de faire toutes citations, notifications et significations requises pour l'instruction des procès, tous exploits nécessaires à l'exécution des ordonnances, jugements, arrêts et actes authentiques et à la conservation des droits des particuliers.

Toutefois, cette règle reçoit de nombreuses exceptions, parmi lesquelles nous distinguerons les suivantes, qui nous révèlent chacune une classe particulière d'agents de poursuites :

II. ATTRIBUTIONS DES DIVERS AGENTS.

1. Contributions directes.

En matière de contributions directes, les poursuites, aux termes de l'article 18 du règlement des poursuites du 21 décembre 1839, inspiré de l'article 18 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII, sont exercées par des porteurs de contraintes et par des garnisaires. Mais cette dernière catégorie d'agents a cessé d'exister avec la garnison collective et individuelle, qui a été supprimée par la loi du 9 février 1877. Les porteurs de contraintes restent donc seuls chargés des poursuites en matière de contributions directes et, comme tels, remplissent les fonctions d'huissier, dont ils font les actes, tels que commandements, saisies et ventes, à moins qu'il n'existe des commissaires-priseurs dans la ville où ils instrumentent. Ils doivent toujours être munis de leur commission ; ils la mentionnent dans leurs actes et la représentent quand ils en sont requis. Les porteurs de contraintes sont payés d'après le tarif qui leur est propre ; quant aux commissaires-priseurs, dont le ministère est requis pour les ventes, ils sont tenus de se soumettre, pour le paiement des frais qui leur sont dus, aux fixations déterminées par les préfets, et le tarif spécial à leur profession n'est pas applicable en pareil cas.

Quoique le ministère des porteurs de contraintes soit exclusif en matière de poursuites sur contributions, il arrive cependant des cas où il est dérogé à cette règle. Dans les arrondissements, par exemple, où il ne se trouve pas de porteurs de contraintes ayant les qualités et les connaissances nécessaires, les sous-préfets autorisent les receveurs des finances à se servir des huissiers près les tribunaux pour l'exécution des actes réservés aux porteurs de contraintes. Mais ils doivent alors se conformer, pour les frais, aux fixations arrêtées par le préfet. Ils doivent, en outre, dans ce cas, être commissionnés porteurs de contraintes. Ils ne sauraient, toutefois, être forcés d'accepter cette

commission (*Conseil d'État* 13 *août* 1841); mais ils peuvent être requis, nonobstant ce refus d'acceptation de commission, d'exercer contre les redevables les actes de leur ministère. Dans ce cas, ils ont le droit de demander que leurs émoluments soient fixés d'après le tarif judiciaire.

La moyenne annuelle des poursuites exercées par les agents de poursuites, pendant la période quinquennale de 1876 à 1880 inclus, a été de 1,335,200 fr. pour une moyenne d'impôts directs à recouvrer de 698,841,500 fr., soit 19 cent. p. 100 fr. environ.

2. Contributions indirectes.

En matière de contributions indirectes, la loi autorise les employés des régies à donner les assignations à fin de condamnation par les tribunaux. (*L.* 15 *juin* 1835.)

3. Douanes.

En matière de douanes, les préposés à cette administration peuvent faire pour elle tous exploits et autres actes de justice que les huissiers ont coutume de faire, ou se servir de tel huissier que bon leur semble, notamment pour les ventes d'objets saisis, confisqués ou abandonnés. (*L.* 22 *août* 1791, *titre XIII, art.* 18.)

4. Forêts.

En matière forestière, les gardes de l'administration des forêts (ministère de l'agriculture) peuvent, dans les actions et poursuites exercées en son nom, faire toutes citations et significations d'exploits (*C. for., art.* 173). Mais le ministère des huissiers est requis obligatoirement pour tous les actes d'exécution. Toutefois, les poursuites exercées pour le recouvrement des amendes et condamnations prononcées contre les délinquants forestiers, incombent aux agents spéciaux préposés aux poursuites pour le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires. (*V. infrà, IV.*)

III. EXPROPRIATION.

En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, poursuivie par l'État ou le département, toutes les notifications et significations sont faites à la diligence du préfet du département de la situation des biens, soit par un huissier, soit par tout agent des administrations dont les procès-verbaux font foi en justice (*L.* 3 *mai* 1841, *art.* 57). Mais si l'expropriation a lieu dans l'intérêt d'une commune, comme, dans ce cas, l'expropriation est poursuivie à la requête du maire lui-même, cette circonstance s'oppose à ce que le maire puisse faire lui-même les significations prescrites par la loi, bien que les procès-verbaux des maires fassent foi en justice (*Cass.* 3 *avril* 1855). L'huissier seul peut alors exercer les poursuites.

IV. AMENDES.

En matière de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, l'article 64 de la loi du 12 frimaire an VIII confiait exclusivement aux huissiers le droit de signifier les actes de poursuites; mais depuis la loi de finances du 29 décembre 1873, qui a substitué les percepteurs aux receveurs de l'enregistrement, les porteurs de contraintes, dans le but de diminuer les frais, peuvent exercer les fonctions d'huissier pour lesdits recouvrements, et, en cette qualité, ils font les commandements, saisies et ventes, à moins qu'il n'existe des commissaires-priseurs dans le lieu où ils exercent leurs poursuites. Dans ce cas, les commissaires-priseurs sont chargés de préférence des ventes, conformément aux dispositions de l'article 31 de la loi de finances du 23 juillet 1820.

Les huissiers poursuivent suivant les formes ordinaires et en vertu de la force exécutoire de la sentence de la justice; l'extrait du jugement leur est remis à cet effet. (*Instr.* 20 *septembre* 1875, *art.* 157.)

Quant au porteur de contraintes, il agit en vertu de la contrainte rendue exécutoire par l'autorité préfectorale, et qui lui est remise par le receveur des finances avec le commandement dressé préalablement par le percepteur (*Instr.* 20 *septembre* 1875, *art.* 158). Mais, dans l'exercice de ses fonctions, le porteur de contraintes doit toujours être porteur de sa commission. Il doit en faire mention dans ses actes et même la représenter à toute réquisition.

De cet exposé, il résulte que, dans les cas ordinaires de la matière qui nous occupe, les percepteurs doivent se servir des porteurs de contraintes, de manière à diminuer, autant que possible, les frais de poursuites, mais que, lorsqu'il s'agit d'actes importants, qui présentent des difficultés exigeant des connaissances spéciales, les comptables doivent employer le ministère des huissiers. Exceptionnellement à Paris, les poursuites sont toujours exercées par le ministère d'un huissier spécial. Ce système présente, en effet, un double avantage. Il évite d'abord un déplacement aux redevables qui, aux termes de l'article 289 de l'instruction du 20 septembre 1875, peuvent se libérer valablement entre les mains de cet huissier sans avoir à se transporter au bureau du percepteur des amendes, où souvent leurs occupations ne leur permettraient pas de se rendre aux heures d'ouverture de la caisse. Ensuite, il diminue sensiblement le montant des frais de poursuites. Car l'huissier, moyennant le monopole de ce service, ne réclame le paiement des frais de ses actes qu'à ceux des débiteurs, compris sur la contrainte du percepteur, qui ne se libèrent pas soit au moment où il se présente chez eux pour leur signifier le commandement, soit avant que l'acte ait été soumis à la formalité de l'enregistrement.

Huissiers, porteurs de contraintes et commissaires-priseurs sont tous payés suivant le tarif qui leur est propre.

Pendant la période quinquennale de 1876 à 1880 inclus, pour une moyenne annuelle de 20,418,600 fr. d'amendes et condamnations à recouvrer, les frais de poursuites exercés, en vue du recouvrement, par les huissiers et les porteurs de contraintes, se sont élevés annuellement à 199,975 fr. environ et dans la proportion suivante pour chaque catégorie d'agents : 149,975 fr. pour les porteurs de contraintes et 50,000 fr. pour les huissiers. Dans cette dernière somme, la ville seule de Paris est représentée pour une somme de 28,750 fr.; de telle sorte que les frais des actes de poursuites délivrés par les huissiers, dans les départements, ne s'élèvent qu'au chiffre de 21,250 fr.

V. CONTRAINTE PAR CORPS.

En matière de contrainte par corps, le commandement qui est fait aux condamnés 5 jours avant leur incarcération, à la requête soit du re-

ceveur des finances (pour le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires), soit du ministère public (dans l'intérêt de la vindicte publique), soit de la partie civile (pour le paiement des dommages-intérêts qui lui ont été alloués), soit des administrations publiques (forêts, contributions indirectes, douanes, postes), soit de la compagnie des allumettes chimiques (dans un intérêt fiscal), est ordinairement signifié par un huissier ; toutefois, les porteurs de contraintes qui, aux termes de l'article 25 de la loi de finances du 29 décembre 1873, peuvent, dans certains cas, remplacer les huissiers pour l'exercice des poursuites, peuvent, par suite, dans les mêmes cas, être chargés de faire ces commandements.

Le réquisitoire d'incarcération est adressé par le ministère public, après examen, aux agents de la force publique et autres fonctionnaires chargés de l'exécution des mandements de justice. (*L.* 1867, *art.* 3.)

Sont agents de la force publique : généralement les gendarmes (*L.* 28 *germ. an VI*, *art.* 133 ; *D.* 18 *juin* 1811, *art.* 77) et, exceptionnellement, les sergents de ville ou agents de police (*D.* 7 *avril* 1813, *art.* 6), les gardes champêtres, les gardes forestiers (*Ord.* 29 *octobre* 1820, *art.* 309 à 312), les gardes particuliers et même les préposés du service actif des douanes, d'après une décision du ministère de la justice en date du 13 août 1863.

Les salaires dus à l'huissier pour la copie de l'extrait du jugement et pour le commandement doivent être réglés suivant les articles 18, § 1er (à Paris, 25 cent. ; ailleurs, 20 cent. par rôle), et 29, § 71, du tarif établi par le décret du 16 février 1807 (à Paris, 2 fr. ; ailleurs, 1 fr. 50 c.). (*Instr.* 20 *septembre* 1875, *art.* 218.)

Les porteurs de contraintes n'ont droit qu'au tarif des frais alloués pour les poursuites sur contributions directes (***Règlement sur les poursuites***, ***art.*** 36). Le coût d'un commandement collectif est, pour chaque débiteur, de 1 fr. 30 c. (original, copie et timbre), non compris l'enregistrement (1 fr. 88 c.), qui n'est dû que pour les cotes supérieures à 100 fr. (*Décis.* [illegible] *du* 6 *septembre* 1877.)

Quant à l'indemnité de capture allouée aux gendarmes, aux autres agents de la force publique, ainsi qu'aux huissiers, elle doit être ainsi réglée : à Paris, 5 fr. ; dans les villes de 40,000 âmes et au-dessus, 4 fr. ; dans les autres villes et communes, 3 fr. (*D.* 7 *avril* 1813, *art.* 6 ; *Ord.* 25 *février* 1832, *art.* 1er ; 19 *janvier* 1846, *art.* 1er). En Algérie, on applique le tarif suivant : à Alger, 5 fr. ; et sur tout le reste du territoire, 4 fr. (*D.* 17 *décembre* 1842.)

Le montant des frais de capture exposés pour le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires s'est élevé, dans une période de 5 années, de 1876 à 1880 inclus, au chiffre de 210,000 fr., soit une moyenne annuelle de 42,000 fr. (*V.* **Amendes, Contrainte par corps, Garnisaires, Porteur de contrainte, Poursuites.**)

LEBALLEUR.

Bibliographie.

BIOCHE, *Dictionnaire de procédure civile*. — GÉRAUD et PRISSE, *Commentaire sur l'instruction générale du 20 septembre 1875 sur le service des amendes et condamnations pécuniaires*. — DURIEU, *Commentaire sur le règlement des poursuites du 21 décembre 1839*. — DARBOIS, *Traité sur la contrainte par corps*. — PALLAIN et DUMESNIL, *Traité sur la législation spéciale du Trésor public en matière contentieuse*.

AGENTS FORESTIERS. — Depuis la réorganisation du service forestier, faite en vertu d'un décret du Président de la République du 1er août 1882, la hiérarchie forestière se compose :

D'inspecteurs généraux ;
De conservateurs ;
D'inspecteurs ;
D'inspecteurs adjoints ;
De gardes généraux.

Les grades de sous-inspecteur et de garde général adjoint ont été supprimés.

Les inspecteurs généraux et les conservateurs sont nommés par le Président de la République ; les inspecteurs par le ministre de l'agriculture, sur la proposition du directeur de l'administration forestière. Celui-ci nomme les inspecteurs adjoints, les gardes généraux ainsi que les préposés de l'administration.

Les nominations à tous les grades supérieurs à celui d'inspecteur adjoint sont toujours faites parmi les agents du grade immédiatement inférieur qui ont au moins 2 ans d'exercice de ce grade.

Nul ne peut être promu au grade d'inspecteur adjoint, si, préalablement, il n'a été élève de l'École forestière établie à Nancy, ou si, étant déjà garde général, il n'a subi avec succès les examens de sortie de cette école.

Les gardes généraux sont choisis parmi les préposés forestiers qui ont suivi pendant 2 ans les cours de l'école secondaire établie à Villers-Cotterets (Aisne) et parmi les fils de préposés ou d'agents forestiers qui ont passé 3 ans dans les écoles instituées au domaine des Barres, près de Nogent-sur-Vernisson (Loiret), savoir : 2 ans à l'école primaire, 1 an à l'école secondaire.

Les inspecteurs généraux composent le conseil d'administration des forêts, sous la présidence du ministre de l'agriculture, ou, en son absence, du directeur des forêts. Ils constituent, en outre, avec le directeur de l'École forestière de Nancy et le chef du personnel, le comité qui arrête chaque année les tableaux d'avancement pour les grades d'inspecteur et de conservateur. Enfin, ils ont pour mission principale de contrôler toutes les branches du service extérieur : à cet effet, la France, y compris la Corse, est divisée en 6 régions. Chacune de ces régions est dévolue à un inpecteur général qui y reste attaché pendant 3 ans, puis passe à une autre région, subissant ainsi un roulement triennal dans l'ordre déterminé par le directeur des forêts. Il existe un inspecteur général spécial pour l'Algérie, depuis que le service forestier de la colonie a été rattaché à la métropole (août 1881). Enfin, un huitième poste d'inspecteur général a été créé récemment pour surveiller l'application de la loi du 4 avril 1882, sur la ***restauration et la conservation des terrains en montagne***.

Le conservateur est le chef supérieur du service des forêts dans la circonscription qui lui est assignée. Il correspond seul avec la direction ainsi qu'avec les autorités supérieures des départements. Les autres agents correspondent avec le chef sous les ordres duquel ils sont placés immédiatement. Le rôle du conservateur consiste surtout à donner l'impulsion au service et à en assurer la marche régulière conformément aux instructions. Depuis la nouvelle organisation, il est *seul* chargé du contrôle des opérations forestières et des travaux. En matière de délits et contraventions forestières, il a pouvoir de transiger, tant au nom de l'État qu'au

nom des communes et établissements publics, propriétaires de bois, lorsque le montant des condamnations encourues ou prononcées, y compris les réparations civiles, ne s'élève pas au-dessus de 1,000 fr.

Le nombre des conservations forestières est fixé à 44 par un décret du 25 septembre 1882.

L'inspecteur est devenu, depuis la nouvelle organisation, le véritable et unique régisseur du domaine forestier. Il a l'initiative et la responsabilité de tous les actes principaux du service. Il prépare les projets de travaux et les exécute. Il dirige les opérations relatives aux coupes, tant principales qu'intermédiaires. Il instruit seul les affaires et fait toute la correspondance.

Dans ses fonctions ainsi déterminées, il cumule les attributions de l'inspecteur, telles qu'elles étaient réglées par l'ancienne organisation, et la plupart de celles qui étaient dévolues aux anciens chefs de cantonnement (sous-inspecteur, garde général, garde général adjoint).

Le nombre des inspections est fixé à 240 par un arrêté ministériel du 1er août 1882.

L'*inspecteur adjoint* n'a pas d'attributions nettement définies, et ce titre ne correspond pas à des fonctions spéciales. Pour le moment et jusqu'à ce que la nouvelle organisation ait pu recevoir sa pleine application, le titre d'inspecteur adjoint est donné à d'anciens élèves de l'École de Nancy, remplissant les fonctions de chefs de cantonnement.

Plus tard, il ne sera plus porté que par de jeunes agents jusqu'à l'expiration d'un stage pendant lequel l'administration les préparera aux fonctions d'inspecteur, en les employant successivement comme chefs de cantonnement, dans les commissions d'aménagement et de reboisement, et enfin dans le service sédentaire.

Le *garde général* est l'auxiliaire de l'inspecteur. Il est, autant que possible, logé en maison forestière. Il n'a ni bureau ni archives. Il fournit à son chef, verbalement ou sous forme de notes, les renseignements nécessaires sur des faits matériels et des objets faciles à apprécier. Il surveille les travaux qui s'exécutent dans son cantonnement, il arpente les coupes et en fournit de simples croquis; il procède aux ventes par forme de menus marchés, aux délivrances de bois à des services publics, à la reconnaissance et à l'estimation des chablis et bois morts. Il assiste l'inspecteur dans les opérations de martelage, de récolement, de griffage et de dénombrement. Avec le concours d'un brigadier, il dirige quelques-unes de ces opérations suivant les instructions et sous la responsabilité de l'inspecteur. Pour la surveillance proprement dite, il est l'intermédiaire entre son chef et les préposés (brigadiers et gardes). Le nombre des gardes généraux est fixé en principe à 480, à raison de 2 par inspection.

Tous les agents forestiers, quels que soient leur grade et leur âge, sont assujettis au service militaire pendant toute la durée de leurs fonctions. Les assimilations de grades et les emplois qui peuvent, en cas de mobilisation, leur être donnés selon la position qu'ils occupent dans la hiérarchie forestière, ont été réglés comme il suit, par un décret du 20 mars 1876, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 36 de la loi du 24 juillet 1873 :

Garde général en stage et garde général de 3e classe : Sous-lieutenant de réserve ou de l'armée territoriale.

Garde général de 2e et de 1re classe : Lieutenant de réserve ou de l'armée territoriale.

Sous-inspecteur : Capitaine de réserve ou de l'armée territoriale.

Inspecteur : Chef de bataillon de réserve ou de l'armée territoriale.

Conservateur : Lieutenant-colonel de réserve ou de l'armée territoriale.

Les agents et préposés forestiers sont organisés en *compagnies ou sections de chasseurs forestiers.*

Les compagnies ou sections sont divisées en deux catégories :

La première catégorie comprend les agents et préposés stationnés à proximité des ouvrages fortifiés; elle forme des *compagnies et sections de forteresse* destinées à la défense de ces ouvrages.

La deuxième catégorie comprend tout le reste du personnel valide ; elle est constituée en *compagnies* ou *sections actives* destinées à seconder les armées opérant dans la région du service de paix de ces compagnies ou sections.

Les cadres des compagnies actives ou de forteresse sont pris dans le personnel des agents forestiers. Les sous-officiers sont pris parmi les brigadiers forestiers, et les caporaux parmi les brigadiers ou les gardes forestiers de 1re classe.

A dater du jour de l'appel à l'activité, les compagnies ou sections de chasseurs forestiers font partie intégrante de l'armée et jouissent des mêmes droits, honneurs et récompenses que lés corps de troupe qui la composent. Elles sont assimilées à l'armée active pour la solde et les prestations, allocations et indemnités de toute nature.

Sée.

AGENTS VOYERS. — Les agents voyers sont les ingénieurs de la vicinalité. Ils ont été institués par application de l'article 11 de la loi du 21 mai 1836 ainsi conçu : « Le préfet pourra nommer des agents voyers. Leur traitement sera fixé par le conseil général et prélevé sur les fonds affectés aux travaux. Les agents voyers prêteront serment; ils auront le droit de constater les contraventions et délits et d'en dresser des procès-verbaux. » Une loi postérieure, en date du 28 février 1872, a appelé en outre ces agents à constater les fraudes en matière de circulation des boissons.

Peu nombreux au début, le personnel des agents voyers s'est accru à mesure que se développaient les travaux des chemins vicinaux. Il se compose aujourd'hui de 4,552 agents dont les traitements s'élèvent ensemble à 10,691,210 fr. pour l'année 1882. Dans chaque département, le personnel comprend généralement un agent voyer en chef au chef-lieu, des agents voyers d'arrondissement et cantonaux résidant dans chaque arrondissement et dans chaque canton, et, suivant les départements, des agents voyers inspecteurs, comptables, surnuméraires, auxiliaires, dessinateurs, etc. ; car le personnel n'étant pas centralisé, les organisations varient au gré des conseils généraux investis du pouvoir de fixer les cadres, par cela même qu'ils ont celui de fixer les traitements. Au contraire, toutes les décisions individuelles, nominations, changements de destination, mises à la retraite, révocations, demeurent conférées au préfet sous le contrôle du ministre de l'intérieur. Ce contrôle, qui est d'ordre général, s'exerce effectivement en ce qui concerne les agents voyers en chef, au sujet desquels les préfets ne peuvent prendre aucune me-

sure sans en avoir référé au ministre; une circulaire du 8 septembre 1879 a rendu obligatoire à cet égard ce qui se pratiquait auparavant en vertu des usages établis. Une nouvelle circulaire du 14 novembre 1882 a rappelé cette prescription, en l'étendant en partie aux agents voyers d'arrondissement.

Les agents voyers, nous l'avons dit, sont les ingénieurs de la vicinalité; c'est là en effet leur raison d'être, leur fonction première et essentielle, mais d'une part ils n'en ont pas le monopole, de l'autre ils n'y sont pas rigoureusement cantonnés. Dans un certain nombre de départements, le service vicinal a été confié dès l'origine aux ingénieurs des ponts et chaussées. L'instruction générale du 24 juin 1836 pour l'exécution de la loi du 21 mai, recommande même aux préfets de réclamer leur concours partout où ils pourront y consacrer leurs soins et où ils consentiront à plier les règles qu'ils ont l'habitude de suivre aux exigences d'un service qui doit employer des ressources si diverses. Il fallait alors, pour régler ces questions, l'accord du préfet et du conseil général; mais à partir de 1866, les conseils généraux ont eu plein pouvoir pour désigner les services chargés de l'exécution des travaux sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun. Quelques-uns sont alors revenus aux agents voyers, tandis que d'autres y renonçaient à leur tour. C'est surtout depuis 1871 que les modifications de cette nature se sont multipliées, défaisant quelquefois ce qui avait été fait quelques années auparavant dans le même département, et cela sous l'influence de préoccupations plutôt politiques qu'administratives. Il en est résulté une instabilité très préjudiciable au corps des agents voyers et à son bon recrutement.

Aujourd'hui, les chemins vicinaux se trouvent entre les mains des agents voyers dans 57 départements, et des ingénieurs de l'État dans les 30 autres.

Par contre, depuis la loi du 10 août 1871 qui a permis aux conseils généraux de disposer des routes départementales, les agents voyers en ont été chargés dans quelques départements, enfin certains agents voyers en chef ont été investis du contrôle des chemins de fer d'intérêt local construits en exécution de la loi du 12 juillet 1865.

Il résulte des dispositions limitatives de la loi du 18 juillet 1866, reproduites textuellement dans celle du 10 août 1871, que les pouvoirs des conseils généraux, en ce qui concerne la désignation des services, ne s'étendent pas aux chemins vicinaux ordinaires, ceux-ci en effet appartiennent aux communes dont le tuteur légal est le préfet. En s'en tenant au texte de la loi, le préfet serait donc en droit de confier les travaux des chemins vicinaux ordinaires à un personnel autre que celui désigné par le conseil général pour les chemins de grande et de moyenne communication. En réalité, cependant, le préfet ne peut user de cette faculté, faute d'avoir à sa disposition les ressources nécessaires pour rétribuer les agents qu'il nommerait ainsi.

L'article 11 de la loi de 1836 cité plus haut dispose en effet que les agents voyers seront payés sur les fonds affectés aux travaux, or, dans la pratique, ils le sont sur les fonds affectés aux travaux des chemins de grande et de moyenne communication, et plus exactement, sur la portion de ces fonds provenant du produit des sept centimes départementaux spécialement affectés à la vicinalité. Le même personnel dirigeant à la fois les travaux des chemins vicinaux de toutes catégories, il n'est fait pour cet objet aucun prélèvement sur les fonds des communes affectés aux chemins ordinaires, tandis que s'il fallait, sur ces fonds, rétribuer un personnel spécial et distinct, les ressources communales s'en trouveraient fort amoindries. On avait eu la pensée, il y a quelques années, de recourir à cette mesure dans un département où le conseil général, à la suite d'un conflit avec le préfet, avait retiré brusquement le service vicinal aux agents voyers pour le confier aux ingénieurs, mais après examen, on a dû y renoncer.

Le personnel des agents voyers se recrute soit parmi les élèves de l'École centrale, soit au moyen de concours ouverts à Paris ou dans les départements, selon les besoins du service. Il comprend aussi un certain nombre d'ingénieurs des ponts et chaussées en service détaché. Il est arrivé que des conseils généraux, s'appuyant sur l'article 45 de la loi du 10 août 1871, relatif aux fonctionnaires et agents exclusivement rétribués sur les fonds départementaux, ont élevé la prétention de régler les conditions d'admission et d'avancement du personnel vicinal, en alléguant que, en fait, les traitements de ce personnel étaient exclusivement imputés sur le produit des centimes départementaux. Le Gouvernement a toujours combattu ce système par le motif que la loi ayant indiqué par une disposition formelle que les agents voyers seraient rétribués sur un fonds constitué au moyen de divers éléments, parmi lesquels figurent pour une part importante des contingents communaux, il n'appartenait pas aux conseils généraux d'établir un autre mode de rétribution dans le but de changer le caractère des agents auxquels il s'applique. Le Conseil d'État a consacré cette doctrine chaque fois qu'il a été saisi de projets de décrets annulant des délibérations de conseils généraux relatifs à cet objet. (*D.* 25 *juin* 1874, Vosges; 5 *août* 1875, Cher; 5 *déc.* 1876, Bouches-du-Rhône.)

Les traitements des agents voyers varient beaucoup de département à département. L'Annuaire de 1882 fournit les chiffres suivants comme limites extrêmes dans les trois principaux grades : agents voyers en chef, de 5,000 à 15,000 fr.; agents voyers d'arrondissement, de 2,400 à 5,700 fr.; agents voyers cantonaux, de 1,300 à 3,200 fr. et à 4,500 fr. dans la Seine. Dans les départements où le service vicinal est fusionné avec celui des ponts et chaussées, les ingénieurs et conducteurs continuent à recevoir de l'État leurs traitements, auxquels viennent s'ajouter des suppléments prélevés sur les fonds de la vicinalité. Ces suppléments varient de 1,400 à 5,000 fr. pour les ingénieurs en chef; de 1,400 à 2,500 fr. pour les ingénieurs ordinaires, et de 800 à 2,000 fr. pour les conducteurs.

Les agents voyers sont retraités sur les caisses départementales, ce qui a le grand inconvénient de rendre parfois difficiles et même impossibles les mouvements d'un département dans un autre; les règlements des caisses départementales n'étant pas uniformes et plusieurs d'entre eux ne tenant pas compte des années de service accomplies dans un département étranger. Le projet de loi sur les chemins vicinaux, préparé par les soins du ministère de l'intérieur, contient une disposition destinée à faire cesser cet état de choses, en rattachant les agents voyers à la caisse des retraites de l'État.

J. DE CRISENOY.

AGGLOMÉRATION LYONNAISE. — On entend par agglomération lyonnaise les annexes suburbaines de la ville de Lyon et la ville de Lyon elle-même, soumises à un régime de police particulier par la loi du 19 juin 1851.

La disposition fondamentale de cette loi confie l'administration de la police au préfet du Rhône, qui est ainsi investi de la double autorité qui, à Paris, appartient au préfet de la Seine et au préfet de police et dont l'action, comme préfet de police, s'étend sur les communes de Lyon, la Guillotière, la Croix-Rousse, Vaise, Caluire, Oullins et Sainte-Foy, dépendantes du département du Rhône ; sur Villeurbanne, Vaux, Bron et Venissieux, qui dépendaient du département de l'Isère ; sur Rillieux et Miribel, qui dépendent du département de l'Ain.

Toutefois, en ce qui concerne celles de ces communes qui se rattachent à l'Ain, les attributions du préfet du Rhône sont déterminées, non plus par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, mais par le décret du 3 brumaire an IX qui a placé sous l'autorité du préfet de police, pour les mesures de police générale, les communes de Sèvres, Meudon et Saint-Cloud.

On doit cependant faire remarquer que l'assimilation entre Paris et Lyon, pour la police municipale, n'est pas complète.

A Paris, où il n'existe pas de maire central, les fonctions de simple édilité sont exercées par le préfet de police. Il n'en est pas de même à Lyon, où conformément à l'article 2 de la loi du 19 juin 1851 et du décret du 4 septembre suivant, le maire conserve, quant à la police municipale proprement dite, toutes les attributions qui sont conférées aux officiers de police judiciaire par les lois.

Cette organisation de l'administration de la sûreté générale dans le département du Rhône a eu pour complément la création d'une force armée spéciale dont la dépense est partagée entre l'État et les communes formant l'agglomération lyonnaise.

L'article 9 du décret du 4 septembre 1851 dispose que ces communes subviendront aux dépenses des services dont les maires ont cessé d'être chargés, dans la proportion des sommes qui y étaient antérieurement employées.

Pour déterminer cette proportion, il a été établi une moyenne des allocations portées au budget pour tous les services de police pendant les dix années antérieures à 1851, en retranchant les deux années qui ont donné lieu à la dépense la plus élevée et les deux années qui ont donné lieu à la dépense la moins élevée. On a déduit du montant de cette moyenne la dépense des services dont les maires restent chargés ; la somme restant après cette déduction forme le contingent mis à la charge des communes.

D'après ces bases, le contingent des communes de l'agglomération lyonnaise a été fixé à la somme de 151,700 fr. 11 c., soit environ 30 p. 100 de la dépense totale montant à 512,395 fr. pour un effectif de 303 personnes.

La recette de 151,700 fr. 11 c. a été uniformément inscrite aux produits divers du budget de chaque exercice depuis 1852 jusqu'en 1872, sauf en 1851, où la recette s'est élevée à 196,700 fr. 11 c., et en 1870, où elle s'est abaissée à 113,755 fr. 11 c.

La proportion de 30 p. 100 qui, d'ailleurs, ne résultait pas d'une disposition expresse de la loi, n'a pas toujours été observée pendant cette période, car les dépenses des frais de police inscrits au budget du ministère de l'intérieur se sont toujours maintenues, avec des variations assez sensibles, au-dessus du chiffre de 512,395 fr. évalué par M. Lacrosse dans son rapport à l'Assemblée nationale (2 août 1851), puisqu'elles atteignaient 769,500 francs au budget de 1872.

Lors de la préparation du budget de 1873, le Gouvernement avait cru pouvoir maintenir le crédit des frais de police au chiffre de 769,500 fr. porté au budget de 1872, mais un peu plus tard et en raison du nombre et de la gravité des attentats contre les personnes et les propriétés, qui à cette époque avaient augmenté à Lyon dans une proportion inquiétante, il a été reconnu que le personnel de la police lyonnaise était insuffisant et devait être réorganisé.

Cette réorganisation a eu pour conséquence une augmentation de dépense considérable, soit 469,000 fr. de plus que le crédit de 769,500 fr. prévu au budget. (*V. Projet de loi, n° 1545, déposé le 15 janvier 1873.*)

En conséquence, l'article 1er de la loi du 13 mars 1873 a fixé à 1,238,500 fr. la dépense totale des frais de police; mais la commission du budget, par l'organe de son rapporteur, M. Bardoux (*Rapport du 14 fév. 1873, n° 1610*), ayant jugé qu'il y avait quelque chose d'exorbitant à imputer, pour la totalité, sur le budget de l'État, une augmentation de dépense qui devait profiter surtout aux communes de l'agglomération lyonnaise, a décidé que la part contributive de la ville de Lyon serait à l'avenir fixée à 30 p. 100 de la dépense totale, et cette prescription est devenue l'article 2 de la loi du 13 mars 1873. Le contingent des communes à inscrire en recette a été, dès lors, élevé à la somme de 371,550 fr.

Enfin, en 1879, le Gouvernement ayant reconnu que la part du crédit de 1,238,500 fr., afférente au service des gardiens de la paix, était également insuffisante et rendait le recrutement difficile, a proposé d'augmenter la solde des gardiens de la paix en leur allouant (les officiers exceptés) une indemnité d'habillement et en supprimant la retenue qui leur est imposée pour frais de casernement. (*Projet de loi, n° 1287, du 24 mars 1879.*)

Ces diverses mesures votées par la loi du 8 janvier 1881 ont entraîné une augmentation de dépense de 230,765 fr. 82 c. qui se décompose de la manière suivante :

1° Solde	68,000f00
2° Habillement.	77,665 82
3° Casernement	85,100 00
Total. . . .	230,765f82

ce qui a porté le crédit total à 1,469,266 fr.

Quant au contingent fourni par la ville de Lyon, une délibération du conseil municipal en date du 6 novembre 1878, rendue conformément à la loi du 13 mars 1873, a consacré une augmentation de 69,229 fr. 74 c., formant les 30 p. 100 à la charge de la ville dans la nouvelle dépense supplémentaire, et l'a élevé définitivement à la somme de 440,780 fr.

AGGLOMÉRÉE (POPULATION). — Le chiffre de la population *agglomérée* sert de base à l'assiette de divers impôts. Ainsi, en matière de contributions indirectes, c'est en raison du chiffre, non de la population totale, mais de la population agglomérée,

1° Que les communes sont ou ne sont pas assu-

jetties au droit d'entrée sur les boissons et sur les huiles végétales et qu'elles sont rangées dans les diverses classes du tarif (*L.* 28 *avril* 1816, 31 *déc.* 1873 *et* 19 *juill.* 1880) [*V.* **Entrée**];

2° Qu'elles sont ou ne sont pas obligatoirement placées sous le régime de la taxe unique et qu'elles sont également rangées dans les diverses classes du tarif pour la portion qui, dans la taxe unique, représente le droit d'entrée (*L.* 9 *juin* 1875) [*V.* **Taxe unique**];

3° Qu'elles sont classées pour le tarif du droit de licence chez les débitants de boissons. (*L.* 28 *avril* 1816 *et* 1er *sept.* 1871) [*V.* **Licences**.]

On doit considérer comme agglomérée la population des maisons contiguës ou réunies entre elles par des parcs, jardins, vergers, chantiers, ateliers ou autres enclos de ce genre, lors même que ces habitations ou enclos seraient séparés l'un de l'autre par une rue, un fossé, un ruisseau, une rivière ou une promenade. On doit aussi, et quelle que soit la distance qui, dans les villes de guerre surtout, sépare les faubourgs de la cité proprement dite, considérer comme faisant partie de l'agglomération la population de ces faubourgs. Mais la population éparse dans les dépendances rurales, dans les hameaux ou villages séparés, dans les métairies, les maisons de campagne isolées, bien que dépendante de la commune, ne doit pas être considérée comme agglomérée. (*Circ. min. de l'int.* 4 *mars* 1851.)

L'agglomération doit, en général, être appréciée d'après l'état des lieux ; elle existe toutes les fois qu'il peut y avoir continuité de communication et qu'on peut aller d'une habitation à une autre, même en franchissant les clôtures qui séparent ou limitent les propriétés (*Idem*).

Ainsi, des communications sinon réelles, du moins possibles, à travers des enclos fermés de murs et de haies, sont suffisantes pour constituer l'agglomération, mais elle est de fait interrompue par des terrains non clos, vagues ou en culture (*Idem*).

Le dénombrement de la population a été primitivement prescrit dans un intérêt de police et de bon ordre par les lois du 22 juillet 1791, du 11 avril 1793 et du 10 vendémiaire an IV. Ce n'est que postérieurement que plusieurs lois, et notamment, en matière de contributions indirectes, la loi du 28 avril 1816, ont décidé que le chiffre de la population servirait à déterminer l'établissement et le tarif de certains impôts.

La loi du 22 juillet 1791 a chargé les maires du dénombrement, et, aux termes de l'article 9 de la loi du 18 juillet 1837, ils doivent y procéder sous l'autorité de l'administration supérieure. En outre, l'article 9 de la loi du 18 juillet 1837 a classé parmi les dépenses obligatoires à la charge des communes les frais de cette opération.

Aux termes de la loi de 1791, le dénombrement de la population avait lieu tous les ans. L'ordonnance du 16 janvier 1822 spécifia pour la première fois que les tableaux de la population seraient considérés comme authentiques pendant cinq ans. Depuis cette époque le dénombrement s'est accompli régulièrement tous les cinq ans.

Un peu avant l'expiration de chaque période quinquennale, un décret spécial enjoint aux maires de procéder, soit dans le courant de l'année sans date déterminée, soit à une date fixée, à cette opération. Un autre décret promulgue et rend authentiques pour une nouvelle période quinquennale les tableaux officiels dressés en vertu du décret qui a prescrit le dénombrement.

Les résultats consignés à ces tableaux servent de base à l'application des lois fiscales, comme à celle des lois municipales, électorales, etc., dont l'exécution repose sur les chiffres de la population.

Les tableaux joints au décret qui fixe la population d'une ville n'ont pas une autorité telle qu'il ne reste plus qu'à les appliquer absolument. L'administration des finances et les communes conservent respectivement la faculté et le droit de provoquer, sous le rapport tant du dénombrement en lui-même que de la délimitation de l'agglomération, le renouvellement de l'opération, et même un recensement contradictoire.

S'il s'élève des difficultés relativement à l'assujettissement d'une commune au droit d'entrée ou à la classe dans laquelle elle devra être rangée par sa population, la réclamation de la commune sera soumise au préfet, qui, après avoir pris l'opinion du sous-préfet et celle du directeur, la transmettra, avec son avis, au directeur général des contributions directes ou indirectes, sur le rapport duquel il sera statué par le ministre des finances, sauf le recours de droit, et la décision du préfet sera provisoirement exécutée. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 22.)

Les décisions des préfets doivent être exécutées provisoirement et immédiatement, lors même que les parties intéressées (soit la régie des contributions indirectes, soit les communes) voudraient exercer un recours devant qui de droit. L'effet de ces dispositions se prolonge ainsi sans interruption jusqu'à la solution du débat au dernier degré de juridiction, et quelle que soit cette solution, les effets des décisions premières demeurent définitifs. Il ne peut donc y avoir lieu ni à des rappels ni à des restitutions de droits.

C'est à l'autorité administrative à prononcer sur les réclamations des particuliers qui prétendent n'être pas compris dans l'agglomération sujette aux droits d'entrée, comme sur les réclamations des communes, et il y aurait lieu d'élever le conflit dans le cas où les questions qui ne doivent ressortir qu'à l'autorité administrative seraient portées devant les tribunaux. (*Avis du com. des fin. du* 18 *avril* 1829.)

La population agglomérée servant de base à l'établissement du droit d'entrée et à la fixation du tarif doit dépendre de la même commune. De ce que les habitations agglomérées seraient dépendantes d'une commune qui, sur une autre partie de son territoire, aurait déjà un autre lieu sujet au droit, il ne peut en résulter aucun motif d'exemption ; seulement le tarif doit être appliqué dans chacune des deux portions de la commune, en raison de leur population agglomérée. (*Déc. du C. d'adm. des cont. ind.*, *n°* 261, *du* 26 *déc.* 1816.) [*V.* **Dénombrement, Population, Recensement**.]

AGIO. — Le mot agio ne provient pas, comme on pourrait le croire, de l'italien *agio,* qui signifie aisance, mais du mot *aggio, d'aggiungere,* verbe italien, qui veut dire ajouter. En effet, l'agio désigne en général une plus-value, et ce n'est que par extension qu'on l'applique à la différence en plus ou en moins qui existe entre deux monnaies par rapport à leur pair intrinsèque.

Quelques mots sur le fonctionnement des anciennes banques sont ici nécessaires :

Autrefois les anciennes banques, dont Amsterdam

a conservé le type jusqu'au commencement de ce siècle, étaient essentiellement et exclusivement des caisses de dépôt et de virement; leur fonction consistait uniquement à recevoir, garder et payer. Les espèces soit nationales, soit étrangères, dont les banques délivraient des récépissés, étaient reçues, pesées et mises en sacs en présence du porteur qui apposait son cachet sur les sacs.

Mais le porteur n'était pas crédité sur les livres de la banque de la totalité de son dépôt; on portait à son avoir environ 5 p. 100 en moins. Si par exemple il déposait 1,000 florins d'or de Hollande, le récépissé portait bien l'accusé de dépôt de 1,000 florins, mais on ne le créditait en compte courant que de 951,12 $^1/_2$ florins, soit de 4.875 p. 100 en moins. S'il déposait 1,000 louis d'or neufs de France *au soleil* qui valaient exactement 11,200 florins, le récépissé qui lui était délivré portait bien la mention des 1,000 louis déposés, mais on le créditait seulement de 10,700 florins jusqu'à concurrence desquels il pouvait fournir sur la banque, des *assignations* qui n'étaient autre chose que ce que nous connaissons actuellement sous le nom de *chèques*.

La plupart des comptes entre commerçants se réglaient ainsi en *argent de banque* par voie de virements sur les livres de la banque, c'est-à-dire sans circulation de numéraire.

Mais à côté de l'*argent en banque*, il y avait l'argent courant, c'est-à-dire le florin réel servant aux transactions usuelles. Or, le récépissé de 1,000 florins qui, en argent de banque ou en compte courant, n'était compté que 951,12 $^1|_2$ florins, en valait 1,000 en réalité par le retrait du dépôt, d'où il s'ensuivait que 100 florins d'argent de banque représentaient une valeur de 105,14 florins en argent courant. Cette plus-value ou cette différence entre l'argent de banque et l'argent courant constituait proprement l'agio.

L'argent de banque et l'argent courant étaient au pair quand l'*agio* était exactement de 5.14 ; mais suivant les besoins qui se manifestaient soit pour les paiements en banque, soit pour les paiements en argent courant, ou pour d'autres circonstances, l'*agio* variait plus ou moins en dessus ou en dessous de 5.14. Le plus ordinairement il était au-dessous.

Ainsi, à Amsterdam, par suite des règlements de la banque, le florin de banque valait environ 5 p. 100 de plus que le florin courant, mais c'est ce dernier qui était la monnaie réelle en laquelle s'évaluait l'autre au moyen d'un agio plus ou moins variable.

En France, dans les circonstances ordinaires, le billet de banque est la représentation franc pour franc et sans réduction des dépôts de monnaie réelle [1]; par conséquent, en général, il n'y a pas d'agio soit en faveur du billet, soit en faveur de la monnaie courante; mais si on donne cours forcé au billet, celui-ci devient alors monnaie courante, tandis que la monnaie métallique passe à l'état de marchandise, et n'est plus qu'un lingot de métal précieux d'un poids et d'un titre déterminés, à la valeur nominale duquel *s'ajoute* un certain *agio*. C'est ce qui arriva en 1871-1872, époque à laquelle le Gouvernement décréta le cours forcé.

En réalité, il peut y avoir dans un pays plusieurs signes monétaires, mais il n'y a jamais à la fois qu'une seule monnaie courante, et c'est toujours celle dont la valeur est moindre qui sert à évaluer les autres au moyen d'un ajoutement dit *agio*.

1. Théoriquement au moins.

En France, où nous avons le double étalon, avec pouvoir libératoire illimité, s'il n'y avait pas le billet de banque, qui maintient l'équilibre intérieur entre les deux métaux précieux, la monnaie courante serait l'argent, et le franc d'or, ou plutôt la quantité d'or contenue dans la monnaie d'or de ce nom, s'exprimerait en francs d'argent plus un certain *agio*, comme cela avait lieu quand l'usage du billet était moins répandu.

Cette acception primitive du mot *agio* s'est étendue à divers autres cas. Ainsi on s'en sert quelquefois pour désigner un supplément d'intérêt qui se paie en renouvellement d'un effet de commerce et qui s'ajoute aux frais de courtage et de commission.

En matière d'opérations de change, l'*agio* a une signification plus générale. Il exprime alors, en plus ou en moins de leur pair intrinsèque, la différence de deux monnaies. Ainsi au *pair intrinsèque*, c'est-à-dire par rapport à la quantité d'or absolue que contiennent les monnaies de France et de Hollande, un florin des Pays-Bas vaut exactement 2 fr. 0853, mais toute monnaie étrangère à la France est marchandise pour nous, et sujette aux fluctuations de l'offre et de la demande. Le florin des Pays-Bas pourra valoir à Paris plus ou moins que le pair, soit par exemple 2 millièmes en plus, 2,0873, ou 3 millièmes en moins, 2,0823 ; ces différences avec le pair s'appellent également l'*agio* et représentent une prime ou une perte.

De même le pair intrinsèque de la livre sterling est 25 fr. 22 c.; mais celle-ci vaut plus ou moins de ce prix; la différence avec le pair s'appelle l'*agio*.

Dans ces cas, et entre pays qui ont une circulation métallique régulière, l'*agio* en bénéfice ou en perte indique la situation économique réciproque des deux pays.

Ainsi, en France, quand la livre sterling est au-dessous du pair, c'est-à-dire quand l'*agio* exprime une perte sur le pair intrinsèque de la livre sterling, cela veut dire que le solde des engagements réciproques de la France et de l'Angleterre est en notre faveur ; que tous comptes faits, nous sommes créanciers de l'Angleterre.

Nous serions au contraire ses débiteurs si l'*agio* de la livre sterling était en plus. (*V.* **Change**.)

Quand ni l'un ni l'autre des pays n'est au régime du papier-monnaie, l'*agio* de change ne dépasse pas une certaine limite, qui est celle des frais de transport du métal précieux d'un pays dans l'autre. Ainsi, les frais de transport d'une livre sterling de Paris à Londres étant d'environ 10 à 12 centimes, l'*agio* du change, dans les circonstances normales, n'excédera pas ces chiffres, c'est-à-dire que, si nous sommes créanciers de l'Angleterre, la livre sterling ne baissera pas chez nous au-dessous de 25,10 ou 25,12, et, si nous sommes débiteurs, elle ne s'élèvera pas au-dessus de 25,34 ; parce qu'à partir de ces cours, dans le premier cas, l'Angleterre nous enverrait de l'or, et dans le second c'est nous qui lui en ferions parvenir. Ces limites de l'*agio* s'appellent *Gold points*, c'est-à-dire points à partir desquels l'or sort d'un pays ou y rentre.

L'*agio* du change exprime un certain rapport entre les créances et les dettes d'un pays vis-à-vis d'un autre. Or, il est évident que les créances du premier pays forment les dettes du second, et que les créances de celui-ci sont les dettes du premier; par conséquent, le rapport est inverse.

Si donc l'*agio* de change du premier pays sur le second est par exemple de 2 millièmes *au-dessus*

du pair, l'*agio* du second sur le premier devrait être de 2 millièmes *au-dessous* du pair, mais ce n'est presque jamais ce qui a lieu, et ce sont les différences existant entre les agios qui donnent lieu à diverses opérations spéciales dont les banquiers internationaux tirent certains bénéfices. (*V.* **Banque, Change.**)

H. Lefèvre.

AGIOTAGE. AGIOTEUR. — Les opérations qui se font sur l'agio ou sur le change, c'est-à-dire sur les différences de valeur entre les monnaies fiduciaires, et celles qui s'effectuent chaque jour à la Bourse sur les fonds publics ont soulevé pendant longtemps et soulèvent encore de nombreuses objections au point de vue de leur légitimité; l'agiotage a toujours été flétri par l'opinion, et de tous temps les pouvoirs publics ont dû prendre des mesures sévères contre les agioteurs.

L'application de ces mesures ne remonte pas en France au delà du commencement du siècle dernier. A la fin du règne de Louis XIV, le Trésor était aux abois, le pays était épuisé et l'argent devenait de plus en plus rare. Un arrêt du conseil royal du 12 septembre 1701 avait ordonné la création de billets de monnaie. C'était un papier-monnaie à cours forcé qui donnait lieu à un agio d'autant plus considérable que les risques qu'il faisait courir au public étaient plus grands.

Le cours forcé auquel ils étaient assujettis obligeait chacun de les recevoir au pair, sous peine d'être traduit en justice et condamné au carcan. On appelait alors agioteurs tous ceux qui trafiquaient de ces billets royaux tombés dans le plus complet discrédit. Peu de temps après, de nouvelles lettres patentes ordonnèrent en 1709 une nouvelle refonte des monnaies, dont la valeur réelle, diminuée de 23 p. 100, amena une recrudescence dans les opérations d'agio et de change.

Les opérations auxquelles donnaient lieu ces négociations étaient nécessairement mal vues du pouvoir royal, qui y voyait une preuve de méfiance. Le grand roi faisait du papier-monnaie et de la fausse monnaie, et ceux qui n'acceptaient pas l'une et l'autre pour de l'argent comptant étaient flétris comme repris de justice sous le nom d'agioteurs. Quant à la distinction tant cherchée encore aujourd'hui entre la spéculation et l'agiotage, on ne la voit poindre qu'un peu plus tard, à l'occasion d'un épilogue célèbre de notre histoire financière.

Law venait de créer sa fameuse banque du Mississipi; les actions de cette banque, mères, filles et petites-filles, suivaient une progression ascendante amenée par l'excès d'une spéculation effrénée qui causa la ruine d'un grand nombre de personnes. Malgré ces ruines publiques, l'État ne crut pas devoir réprimer ces scandales tant que la hausse se maintint; c'était, disait-on, la faute d'une spéculation trop passionnée; mais il n'en fut plus de même aussitôt que la baisse survint, et quand le système fut en décadence et que les actions tombèrent au-dessous du pair, les opérations faites à la baisse furent flétries du nom d'agiotage, et des poursuites ordonnées contre les agioteurs.

Cette subtilité d'appréciation, quoique critiquable au point de vue de la logique, est cependant assez rationnelle et peut s'expliquer ainsi: en hausse tout le monde gagne; les acheteurs au comptant et les acheteurs à terme ou spéculateurs. Ces derniers sont vus avec faveur des gouvernements dont ils soutiennent le crédit, mais peut-il en être ainsi lorsque la spéculation s'acharne à la baisse en ruinant le crédit public et en avilissant le cours de toutes les valeurs.

Aussi voit-on toujours la répression dirigée contre les baissiers; c'est ainsi que l'arrêt du 17 août 1785 déclare « nuls les marchés et compromis d'effets royaux qui se feraient à terme et sans livraison desdits effets, ou sans le dépôt d'iceux », l'amende est de 24,000 livres. Quelques années plus tard, au moment où par suite de l'avilissement des assignats, il s'établissait d'innombrables opérations sur l'agio des espèces et du papier-monnaie, la loi du 13 fructidor an III interdit ces spéculations et décide que tout contrevenant sera condamné « à deux années de détention, à l'exposition en public, avec écriteau sur la poitrine portant le mot : Agioteur, et que tous ses biens seront confisqués au profit de la République ».

Il est bien évident que si les 40 milliards d'assignats qui avaient été créés avaient pu se maintenir au pair des espèces ou même faire prime sur elles, les spéculations auraient été parfaitement reconnues licites.

La législation actuelle est moins sévère et, quoique généralement inefficace, elle s'appuie sur un principe plus juste : l'article 419 du Code pénal se borne à viser ceux qui, « par des voies et moyens frauduleux quelconques, auraient opéré la hausse ou la baisse des denrées ou marchandises, ou de papiers et effets publics, au-dessus ou au-dessous du prix qu'aurait déterminé la concurrence libre et naturelle du commerce », la peine est celle d'un emprisonnement de six mois à un an, et d'une amende de 500 à 10,000 livres.

Quoi qu'il en soit, il est bien évident que ce sont les adultérations monétaires et les fabrications de papier-monnaie par les gouvernements qui ont donné naissance à l'*agiotage* proprement dit; et c'est par extension du sens propre qu'on s'est servi du même mot pour désigner des spéculations plus ou moins avouables qui se font sur les effets publics et autres valeurs. (*V.* **Bourse, Marchés à terme** *et* **Spéculation.**)

H. Lefèvre.

AGRAIRES (Lois). — Les Romains appelaient *lois agraires*, celles qui avaient pour but de limiter l'étendue des propriétés privées et de partager entre les citoyens pauvres les terres du domaine public.

Après les premières conquêtes de Romulus, les *Quirites* reçurent chacun deux jugères (environ 50 ares). Cet *heredium* était, dans le principe, inaliénable. Les terres qui restaient constituèrent le domaine public et furent affermées moyennant des redevances fixes. Plus tard, lorsque de nouvelles conquêtes vinrent accroître le domaine public, l'*heredium* fut porté à cinq jugères. L'État, d'ailleurs, restait toujours propriétaire *éminent*. Le but, très politique de ce partage des terres, était de former une classe de citoyens laborieux qui pussent occuper effectivement et s'approprier, pour ainsi dire, par le travail, le sol nouvellement conquis. Malheureusement, le principe même de cette institution ne tarda pas à être faussé : d'une part, les occupants des terres du domaine public, se considérant comme de véritables propriétaires, les *heredia* devinrent aliénables, et, d'un autre côté, les patriciens, maîtres du pouvoir, non seulement refusèrent à l'État des redevances pour les terres du domaine public qu'ils avaient à bail, mais encore s'emparèrent ou-

vertement par la force, ou d'une manière détournée par des prêts, des lots de terres attribués aux plébéiens.

Le but des lois agraires était de rétablir l'ancien état de choses. La première loi agraire fut proposée, en l'an 486 avant Jésus-Christ, par Spurius Cassius. Elle ordonnait la restitution des terres usurpées, le paiement régulier des redevances et le partage des terres du domaine public entre les citoyens pauvres. Cette proposition n'eut pas de suite ; mais l'exemple de la résistance à la toute-puissance des grands était donné. Les réclamations des plébéiens s'accentuèrent de jour en jour, et, si elles n'eurent pas pour effet immédiat une répartition plus équitable de la propriété foncière, elles donnèrent du moins au peuple accès aux magistratures de la république. Les plébéiens purent désormais exposer leurs griefs par la voix de leurs tribuns. C'est ainsi qu'en 366 avant Jésus-Christ, les tribuns Licinius Stolon et Licinius Sextius firent adopter une loi interdisant de posséder plus de 500 jugères, et attribuant aux citoyens pauvres sur les terres restituées au domaine public, un lot de 7 jugères. La loi fixait ainsi le maximum et le minimum d'étendue de la propriété privée. L'application de cette loi, qui fut appelée *Licinia* du nom de ses auteurs, eut pour l'Italie les effets les plus bienfaisants. Elle assura d'abord la paix publique en éloignant de Rome une multitude turbulente; elle permit ensuite à l'Italie, devenue plus peuplée, de tirer un meilleur parti de la richesse de son sol. On vit alors s'élever une classe de petits propriétaires qui, tout en travaillant à la prospérité matérielle du pays, formèrent ainsi le meilleur élément de recrutement des légions romaines. L'on peut dire que c'est en partie, grâce à cette classe moyenne, que la république put rassembler, en argent et en hommes, les immenses ressources dont elle eut besoin pour conquérir l'Afrique, la Grèce et l'Espagne.

Lorsque Tibérius Gracchus arriva au pouvoir, la situation avait bien changé : la loi *Licinia* était tombée en désuétude. Le morcellement des terres, qui avait rendu l'Italie si riche et si prospère, avait disparu, et de grandes propriétés peu ou point cultivées, auxquelles on donnait le nom de *latifundia,* avaient transformé l'Italie en un véritable désert.

C'est en vain que de nouvelles lois agraires sont proposées par le tribun Rullus en l'an 66, et par Flavius en 63. Ces lois, vivement attaquées par les patriciens et mollement défendues par les plébéiens, furent rejetées. En 59, cependant, César propose et fait adopter la dernière des lois agraires, préparant ainsi sa dictature et la chute de la république.

Sous le régime impérial, il n'est plus question des lois agraires ; les proscriptions en tiennent lieu. On n'attaque plus la propriété; on s'attaque aux propriétaires, et les empereurs trouvent dans les proscriptions, en même temps qu'un moyen de limiter l'étendue des propriétés privées, les ressources suffisantes pour faire vivre et pour amuser le peuple romain.

L'influence des lois agraires ne survécut pas à la domination romaine. Pendant la Révolution française, quelques utopistes conspirèrent pour leur rétablissement ; mais le principe de la propriété individuelle, lentement consolidé pendant 18 siècles, était trop solidement établi pour pouvoir être même atteint par de semblables projets, et la Révolution, loin de l'ébranler, devait, au contraire, le consacrer d'une manière définitive.

DESVAUX.

Bibliographie.

GIRAUD, *Lois agraires chez les Romains.*

AGRICULTURE. *V.* **Ministère de l'agriculture, Production agricole.**

AIDES. — Suivant les *Annales de France* faites par du Haillan, « les droits d'aydes ont été établis sous le règne de Charles le sixième pour subvenir aux guerres des Anglais et Flamans ». Toutefois, par « l'*Estat et succez des affaires de France* » fait par le même auteur, il est dit que « les aydes ont été mises au temps du roi Jean, non en coutume ordinaire, mais pour l'extrême nécessité des affaires et pour aider le roy en iceux ».

Les États généraux convoqués en 1355 lui octroyèrent une imposition de 12 deniers tournois par livre sur toutes les marchandises vendues dans le royaume, excepté sur le sel, sur le vin et autres breuvages, et appelèrent ladite imposition « les Aydes », du verbe ayder, qui ne fut accordée que pour un temps seulement. (*Guidon général des finances*, page 152.)

Les aides qui dans le principe consistaient uniquement dans un secours d'hommes armés ou dans une contribution volontaire d'argent, devinrent peu à peu obligatoires et perdirent en même temps le caractère temporaire dont ils étaient revêtus à leur origine.

Les besoins de l'État avaient donné naissance à divers droits d'aides, en des temps différents, et à diverses augmentations de chacun d'eux; la succession des besoins en avait continué la perception et leur origine temporaire avait été oubliée insensiblement. (Forbonnais, page 499, t. Ier.)

L'aide générale qui fut établie par l'assemblée des États généraux convoqués en 1360 était d'un sol par livre de la valeur de toutes les marchandises et denrées vendues, soit en gros, soit en détail, d'un cinquième de la valeur du sol et du treizième sur le vin et les autres boissons.

Les lettres patentes du 24 octobre 1383, citées par M. de Parieu, dans son savant *Traité des impôts,* déclarent « que les Aydes étant considérées comme accordées pour la garde et la défense de tous les habitants du royaume, taillables et non taillables, tous devront par suite y contribuer sans aucune exception ». Malgré ces déclarations, de nombreux cas d'exemption ne tardèrent pas à se produire. Plusieurs provinces rachetèrent quelques-uns de ces droits au moyen d'une somme payée comptant : de là ces exemptions qui, fort multipliées dans la suite, couvrirent de tant de bigarrures la carte financière de la France. D'autres provinces ayant refusé de se soumettre aux droits sur la chose vendue, furent considérées comme provinces étrangères et enveloppées d'une ligne de douanes : de là ces barrières intérieures qui se multiplièrent et durèrent jusqu'en 1789, époque à laquelle tous les droits d'aides furent supprimés.

Les aides qui subsistaient à cette dernière époque n'exprimaient plus que les droits sur les boissons. Les pays d'aides comprenaient alors seize généralités; mais les droits n'y étaient pas les mêmes partout ; ils variaient, non seulement dans leur quotité, mais aussi quant au mode de perception ; plusieurs villes et paroisses s'en étaient en partie rédimées ou s'en trouvaient exemptes par suite de concessions particulières, et ces inégalités, ainsi que bien d'autres, dans le partage des charges pu-

bliques empêchaient la juste proportion qui doit toujours exister entre les sujets d'un même prince.

Les droits d'aides se remarquaient par leur diversité. On y comptait : *le gros et l'augmentation*, *les anciens et les nouveaux cinq sous*, *les huitième et quatrième*, *la subvention* et enfin *l'annuel*, outre les taxes d'origine spéciale ou locale.

Le droit *de gros* qui dérivait de l'aide générale de 1360, avait été fixé à douze deniers par livre de la valeur des boissons vendues en gros, d'où lui était venue sa dénomination ; à ce droit il s'en était joint un autre dit *d'augmentation*, composé du *parisis* ou cinquième du principal et de plusieurs sous par livre mis en différents temps. La perception du droit de gros avait lieu dans les généralités de Paris, Amiens, Soissons et Châlons, sauf quelques villes privilégiées passibles seulement de l'*augmentation*.

Un édit du 22 septembre 1561 avait ordonné qu'il serait payé un droit de *cinq sous* par muid de vin, à l'entrée des villes et lieux clos, par toutes sortes de personnes, sans aucune exception, et des lettres patentes du 28 décembre 1581, ayant ajouté à ce droit cinq autres sous, on désigna les premiers sous le nom d'*anciens* et les derniers sous le nom de *nouveaux*. Originairement imposés dans tous les pays d'aides, les anciens et nouveaux cinq sous ne se levaient plus réellement que dans les provinces de Normandie, Picardie, Champagne et dans la généralité de Paris.

Le droit de *huitième* frappait les boissons vendues en détail dans toutes les provinces où les aides avaient cours. On lit dans les lettres patentes données par Charles VI, en janvier 1382, que ce droit faisait partie des nouvelles aides établies pour la rançon du roi Jean. Il fut porté par la suite au *quatrième* de la valeur des boissons, puis ramené au *huitième* dans les provinces dont les vignes faisaient la principale culture. Une déclaration du 16 août 1498 assujettissait aux droits de huitième et de quatrième les nobles et autres privilégiés pour tout le vin de leur cru, à moins qu'il ne fût vendu par eux-mêmes aux portes de leur habitation, *à pot* et non *à assiette*. La vente à pot était le simple débit en pots ou en bouteilles, sans table ni siège ; la vente à assiette se faisait par gens donnant à boire chez eux et fournissant aux buveurs des tables, des sièges et des verres.

Le mot *subvention* désigne ordinairement une contribution spéciale destinée à pourvoir à des besoins momentanés, mais il est arrivé le plus souvent qu'une subvention, établie pour un temps, s'est indéfiniment prolongée. Celle dont il s'agit fut ordonnée par un édit du mois de novembre 1640, pour les dépenses de la guerre, et devait porter sur toutes les marchandises vendues et échangées; elle fut depuis restreinte aux boissons.

On appelait *annuel* un droit qui se payait chaque année et qui était le prix de la permission de fabriquer des boissons ou d'en vendre. Il était dû, dans tous les pays d'aides, par toute personne faisant trafic de boissons en gros et en détail...

Nous croyons devoir reproduire à titre historique la loi du 2 mars 1791, qui supprime les droits d'aides. Cette loi est ainsi conçue :

« A compter du 1er avril prochain, les droits connus sous le nom de droits d'aides, perçus par inventaire ou à l'enlèvement, vente ou revente en gros à la circulation, à la vente en détail sur les boissons; ceux connus sous le nom d'*impôts et billots et devoirs de Bretagne*, d'*équivalent du Languedoc*, de *masphaneng en Alsace*, le privilège de la vente exclusive des boissons dans les lieux qui y étaient sujets; les droits des quatre membres et autres de même nature, perçus dans les ci-devant provinces de Flandre, Hainaut, Artois, Lorraine et Trois-Évêchés; le droit d'inspecteur aux boucheries, et tous autres droits d'aides ou réunis aux aides et perçus à l'exercice dans toute l'étendue du royaume; les droits sur les papiers et cartons; le droit maintenant perçu sur les cartes à jouer, et autres dépendant de la régie générale, même les droits perçus pour les marques et plombs que les manufacturiers et fabricants étaient tenus de faire apposer aux étoffes et autres objets provenant de leurs fabriques et manufactures, sont abolis. »

Bibliographie.

A. Callery, *Du Pouvoir royal d'imposer*. — Diderot et d'Alembert, *Encyclopédie des finances*. 1784. — *Le Guydon des finances*.

AIDES (Cour des). — Au XIVe siècle, l'administration des aides, entièrement distincte de celle des domaines, et ne dépendant ni du Parlement ni de la Chambre des comptes, était placée sous le *contrôle souverain des États*. Elle avait à sa tête les généraux des aides qui répartissaient les impôts, nommaient les agents et les révoquaient, prononçaient sur toutes les questions contentieuses, et jugeaient les délits et les crimes des comptables. Ils réunissaient ainsi entre leurs mains, l'administration, le contrôle administratif et le contentieux.

En 1360, la royauté parvint à s'affranchir du contrôle des États. Les généraux des aides devinrent officiers royaux, mais sans que pour cela l'administration des aides cessât d'être, comme par le passé, absolument indépendante de celle des domaines. Quelques années plus tard, en 1364, la Cour des aides fut constituée par la réunion en corps des généraux des aides; ceux-ci conservèrent d'ailleurs les mêmes attributions, seulement, les agents des aides, comme ceux des domaines, relevèrent dorénavant de la Chambre des comptes, mais pour leur comptabilité seulement.

La Cour des aides était plutôt jusqu'alors une réunion d'administrateurs qu'une cour de justice proprement dite. Cet état de choses dura jusqu'en 1387. A cette époque, les généraux des aides furent divisés en deux corps distincts : il y eut les « généraux des finances », auxquels furent confiés l'administration et le contrôle, et les « généraux de la justice », chargés du contentieux et du jugement des comptables des aides. Les généraux de la justice, auxquels furent adjoints en 1391 les conseillers des aides récemment créés, constituèrent la Cour des aides qui fut élevée, par une ordonnance royale de 1425, au rang de Cour souveraine.

Pour statuer sur les questions contentieuses, la Cour devait avoir une connaissance exacte de l'étendue des impositions à percevoir. Elle enregistrait dans ce but, sur l'ordre du roi, non seulement les ordonnances concernant les finances publiques, mais encore les lettres royales qui créaient, au profit des contribuables, des privilèges en matière d'impôts : telles étaient les lettres portant dons, concessions, réduction ou décharge d'impôts, les lettres d'anoblissement ou de réhabilitation de noblesse, etc. Quant aux affaires contentieuses elles-mêmes, elles étaient d'abord portées

devant des tribunaux de première instance, spéciaux pour chaque nature d'imposition. C'étaient les tribunaux d'élections pour les tailles, les greniers à sel pour les affaires de gabelle, et les juges des traites pour les droits de douanes. Il pouvait être fait appel de leurs décisions devant la Cour des aides, qui était le tribunal suprême.

Les agents des aides étaient à la fois justiciables de la Chambre des comptes, devant laquelle ils devaient prêter serment comme comptables, et de la Cour des aides, qui recevait le serment relatif à leurs fonctions. La Cour des aides avait sur eux un droit de juridiction civile et criminelle; elle était également juge de l'exécution de ses arrêts, qui étaient définitifs et souverains.

Au XVIIIe siècle, cependant, les attributions de la Cour relatives aux fonctionnaires des aides reçurent une assez grave atteinte : une ordonnance de 1727 donna à la Chambre des comptes un droit de juridiction civile et criminelle, non plus seulement pour les délits et les crimes relatifs à la comptabilité pure, mais aussi pour tous ceux qui étaient constatés « même incidemment à la ligne de compte ».

D'un autre côté, en 1548, la Cour des aides avait obtenu une extension d'attributions. Les recettes du domaine et des aides étaient alors centralisées par les receveurs généraux nouvellement créés et les mesures d'exécution contre les comptables devaient être poursuivies par eux, soit devant le Parlement pour les comptables du domaine, soit devant la Cour des aides pour les comptables des aides. Comme ce manque d'unité était très préjudiciable aux intérêts du Trésor, le Parlement fut dépouillé en partie de son droit de juridiction, et la connaissance des affaires contentieuses civiles relatives à l'exécution des jugements contre tous les comptables fut attribuée à la Cour des aides.

A part ces deux modifications, d'importance d'ailleurs secondaire, les attributions de la Cour restèrent les mêmes jusqu'à la Révolution française.

A la fin du XVIIIe siècle, cette institution avait été étendue à tout le royaume, et en 1789, on comptait 13 cours des aides. Abolies en 1771 avec les Parlements, et rétablies en 1774, les cours des aides furent définitivement supprimées en 1790.

AIN. — Chef-lieu : Bourg; sous-préfectures : Belley, Gex, Nantua, Trévoux.

Nombre de communes : 453; population totale : 363,472; superficie territoriale : 580,056 hectares; bois domaniaux : 3,098 hectares; bois communaux : 47,260 hectares.

Cour d'appel de Lyon; chef-lieu d'académie : Lyon; évêché : Belley, suffragant de l'archevêché de Besançon; 7e corps d'armée (Besançon).

Sénateurs : 2; députés : 6; percepteurs : 62.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 161,643 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 21,505 fr.

Voies de communication.

	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	367
— — local	73
Routes nationales	450
— départementales	660
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	2,205
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	4,769
Canaux	3
Rivières navigables	197
— flottables	46

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1882.
Recettes ordinaires	1,326,884f61	1,438,590f09
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	62,960f29	107,717f36
Propriétés départementales	21,827 22	17,019 55
Routes départementales	240,969 70	255,447 73
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	340,023 17	605,473 23
Enfants assistés	80,658 96	70,167 58
Aliénés	58,028 47	97,800 00
Assistance publique	12,745 89	11,690 64
Encouragements et subventions	50,983 70	29,852 00
Instruction publique	69,418 49	113,631 69
Dépenses diverses	25,682 86	18,337 61
Total des dépenses ordin.	966,298f75	1,327,167f42
Recettes extraordinaires	379,187f38	1,513,413f18
Dépenses extraordinaires	209,952 85	1,348,968 15
Emprunts. Dette en principal	»	2,299,731f07

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	1,277,175f00	333,979f00	221,184f00	296,314f95
Cent. généraux	»	56,776 43	35,421 07	109,807 04
Fonds de sec. et non-valeurs	25,543 50	6,679 58	6,725 52	16,105 70
	1,302,718f50	397,435f01	266,330f59	422,257f69
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	710,301 92	184,682 03	68,695 58	100,620 40
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	979,467 61	241,286 81	147,430 24	210,613 28
Total par contr.	2,992,488f03	823,403f85	482,456f41	783,491f37

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 7,637 fr. 52 pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 5,091 fr. 68 pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 2,396,379 fr. 31. Département : 1,064,299 fr. 93. Communes : 1,583,889 fr. 62; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à		5,044,568f86
Taxes assimilées		192,599 11
Contributions indirectes.		
Boissons	1,775,486f74	
Tabacs	2,370,563 32	
Douanes	954,073 30	5,814,197 56
Autres contributions indirectes	714,074 20	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	3,969,214f26	
Forêts	245,534 05	
Postes et télégraphes	595,339 07	6,298,237 67
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	15,712 50	
Revenus et produits divers	1,472,437 79	
Soit un total général de		17,349,603f20

représentant 0 fr. 51 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 : budget général, 2,926,501,620 fr. 34 ; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87.

AISNE. — Chef-lieu : Laon ; sous-préfectures : Château-Thierry, Saint-Quentin, Soissons, Vervins.

Nombre de communes : 838 ; population totale, 556,891 ; superficie territoriale, 736,727 hectares ; bois domaniaux : 26,466 hectares ; bois communaux : 4,144 hectares.

Cour d'appel d'Amiens ; chef-lieu d'académie : Douai ; évêché : Soissons ; 2[e] corps d'armée (Amiens).

Sénateurs : 3 ; députés, 8 ; percepteurs, 104.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 737,496 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 55,068 fr.

Voies de communication.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	406
— — local	80
Routes nationales	613
— départementales	»
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	3,318
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	1,884
Canaux	188
Rivières navigables	115
— flottables	14

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires	2,072,167f25	2,890,154f33
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	72,899f79	243,465f12
Propriétés départementales	46,065 72	17,838 18
Routes départementales	499,337 16	»
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	896,887 70	1,622,262 74
Enfants assistés	60,916 37	119,154 21
Aliénés	75,200 00	159,000 00
Assistance publique	69,360 42	77,135 58
Encouragements et subventions	48,658 42	48,365 93
Instruction publique	187,771 01	273,644 32
Dépenses diverses	77,355 63	77,004 98
Total des dépenses ordin.	2,041,452f22	2,637,871f06
Recettes extraordinaires	917,862f17	1,849,437f15
Dépenses extraordinaires	847,198 55	1,571,828 36
Emprunts. Dette en principal	352,992f00	2,987,000f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	2,951,731f00	767,066f00	671,967f00	1,013,685f38
Cent. généraux	»	130,401 22	106,170 79	377,864 56
Fonds de secours et non-valeurs	59,034f62	15,341 32	20,159 01	55,091 60
	3,010,765f62	912,808f54	798,296f80	1,446,641f54
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	1,752,556 88	141,599 90	221,180 32	370,215 53
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	2,093,912 33	507,980 95	416,850 14	716,888 33
Total par contr.	6,857,264 83	1,562,389f39	1,436,327 26	2,533,745f40

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 10,830 fr. 24 pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 7,220 fr. 16 pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 6,179,342 fr. 74. Département : 2,785,852 fr. 63. Communes : 3,742,881 fr. 91 ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à		12,708,077f28
Taxes assimilées		396,374 45
Contributions indirectes.		
Boissons	10,397,381f75	15,537,387 38
Tabacs	3,932,143 12	
Douanes	» »	
Autres contributions indirectes	1,207,862 51	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	9,281,225 50	15,188,539 57
Forêts	1,762,658 49	
Postes et télégraphes	1,685,036 64	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	166,421 02	
Revenus et produits divers	2,293,191 92	
Soit un total de		43,830,378f68

représentant 1 fr. 29 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 : budget général, 2,926,501,620 fr. 34 ; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87.

ALCOOL.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

1. De l'impôt sous l'ancien régime.

1. *Début de l'imposition de l'alcool en France.*

Les taxes sur les eaux-de-vie et les liqueurs occupent aujourd'hui une place importante dans presque toutes les législations fiscales, et leurs revenus forment le plus légitime prélèvement sur des habitudes dont l'excès nuit autant à la santé qu'à la morale publique.

Cependant l'imposition de l'alcool ne remonte pas à une date éloignée. Sous Louis XIV, l'eau-de-vie commença à peine à figurer parmi les objets soumis aux droits. Le Code des aides de cette époque ne parle généralement que du vin et du cidre et ne mentionne l'alcool qu'à titre secondaire, sous la rubrique accessoire de « autres boissons ». Le droit de gros, créé au XIVe siècle, ne s'étendit aux eaux-de-vie qu'à partir de 1674. Le droit de détail ne les frappa qu'en 1659; « l'eau-de-vie étant tournée en usage de boisson, il fut ordonné par arrêt du Conseil du 28 mai 1659, que dans les provinces où les aides avaient cours, les droits de quatrième et de huitième seraient levés sur ladite eau-de-vie vendue en détail ou à assiette comme sur le vin. » (*Conférence sur l'ordonnance des aides,* 1703.)

Ainsi, l'alcool, ce produit dont la consommation dépasse aujourd'hui les prévisions budgétaires et effraie les moralistes, n'avait pas, il y a deux siècles, assez d'importance pour mériter d'être taxé en France. L'Angleterre ne retirait également alors qu'un revenu insignifiant de l'excise sur les spiritueux. « Jusqu'au XVIe sicle, dit Louis Figuier, l'eau-de-vie resta à titre de médicament confinée chez les apothicaires. » (*Merveilles de l'industrie.*)

L'*Encyclopédie méthodique* prétend même que « ce n'est qu'au commencement du XVIIe siècle que l'eau-de-vie est devenue une boisson et que jusque-là elle n'avait servi qu'à composer des remèdes » (*Encyclopédie méthodique, Finances*). Cet ouvrage en donne pour preuve celle même que nous venons d'indiquer, à savoir que « nuls règlements n'en font mention pour l'assujettir à des droits ».

2. *Droits d'aides sur l'eau-de-vie au dix-huitième siècle.*

Au dix-huitième siècle, l'administration commença à s'occuper plus sérieusement de réglementer la fabrication, le transport et la vente de l'eau-de-vie. Divers édits de 1717 et 1718 établissent des dispositions dont nous retrouvons aujourd'hui la trace dans notre législation. Les bouilleurs sont assujettis aux visites et vérifications des employés et doivent déclarer, avant de mettre le feu sous les chaudières, la quantité et la qualité qu'ils comptent fabriquer. Ils ne peuvent disposer, sans lever une expédition au bureau de la régie, d'aucune partie des eaux-de-vie provenant de leur distillation. Du reste, d'une manière générale, tous les enlèvements doivent être précédés d'une déclaration : « Il n'y a, dit Moreau de Beaumont, quant à l'eau-de-vie, d'autre exemption que pour un propriétaire qui, *dans son domicile* et *non ailleurs*, en fait fabriquer pour sa consommation un demi-muid (1^h,34) et au-dessous » (*Mémoires sur les impositions*, 1783). C'est le régime des bouilleurs de cru tel qu'il a été temporairement rétabli. Les déclarations des expéditions avant l'enlèvement devaient contenir une soumission cautionnée s'engageant à rapporter le certificat des employés du lieu pour lequel l'eau-de-vie est destinée, attestant qu'elle y a été déchargée véritablement. L'obligation d'un acquit-à-caution s'étendait ainsi à tous les transports. Pour suivre l'apurement de ces expéditions, un bureau central fonctionnant à Paris recevait chaque mois, de tous les directeurs des aides, un état des eaux-de-vie enlevées de leur département pour une généralité étrangère, et renvoyait l'extrait de cet état au directeur dans le département duquel se trouvait le lieu de destination, afin qu'il vérifiât si réellement l'eau-de-vie y était arrivée. Dans le cas de la négative, on exerçait immédiatement des poursuites contre le soumissionnaire et sa caution au lieu d'origine. L'œil exercé d'un agent des contributions indirectes reconnaît aisément dans cette organisation celle même des relevés n° 7 qui subsiste aujourd'hui.

Nous n'entrerons pas plus avant dans le détail des droits d'aides établis autrefois sur les eaux-de-vie, parce qu'il faudrait donner la nomenclature des quinze ou vingt législations différentes appliquées dans chaque région.

L'impôt variait, en effet, suivant les localités. Les aides ne se levaient d'ailleurs que dans le ressort de la Cour des aides de Paris et de celle de Rouen, ce qui embrassait seulement un tiers du royaume environ. Dans les autres parties de la France, ils n'existaient pas. Certaines provinces, cependant, avaient établi à leur profit des droits équivalents aux aides, tels que l'Équivalent du Languedoc et les Devoirs de Bretagne, remarquables en ceci que le fermier possédait le privilège exclusif de vendre l'eau-de-vie en détail.

3. *Taxe unique à Paris en 1719.*

A Paris, les divers droits furent convertis, dès 1719, en une taxe unique perçue à la barrière. « On sentit, dit Moreau de Beaumont, l'impossibilité d'exercer un grand nombre de marchands faisant le commerce des boissons en gros et en détail, ce qui jetait dans une régie plus dispendieuse qu'utile ; ces considérations déterminèrent à supprimer dans Paris les droits de vente en détail et à les convertir en un droit d'entrée en les réunissant aux anciens droits. » (*Mémoires sur les impositions.*)

En conséquence, l'arrêt du Conseil du 10 octobre 1719 composa un tarif unique d'entrée réunissant aux anciens droits d'entrée les droits de gros et de détail. C'est l'origine de la taxe unique à Paris. Ce tarif spécial à Paris s'élevait, sous le règne de Louis XVI, à un taux représentant environ :

38 fr. 50 c. l'hectolitre pour l'eau-de-vie simple ;

66 fr. l'hectolitre pour l'eau-de-vie double; l'hectolitre pour l'esprit-de-vin, 96 fr. 20 c.

En outre, toutes les eaux-de-vie déchargées dans un rayon de trois lieues des environs de Paris supportaient la même taxe que celle appliquée à l'entrée de la capitale. Cette disposition, qui subsiste encore sous le nom d'*octroi de banlieue*, a pour but d'empêcher la formation d'entrepôts frauduleux. Les villes de Rouen et de Caen possédaient aussi un tarif unique à l'entrée de 16 fr. 20 c. l'hectolitre pour l'eau-de-vie simple.

Les procédés adoptés afin de distinguer l'eau-de-vie simple de l'eau-de-vie double demeurèrent longtemps primitifs. Ainsi, un règlement de 1729 prescrit encore de verser de la poudre à fusil dans une cuiller, de la couvrir de liqueur, et d'y mettre le feu. Si la poudre s'enflammait, l'eau-de-vie passait pour posséder la première qualité. Plus tard, l'aréomètre fut inventé et celui de Cartier obtint la préférence. Les arrêts et lettres patentes des 3 avril et 4 septembre 1771 approuvèrent et ordonnèrent l'usage du nouveau pèse-liqueur, en statuant que les eaux-de-vie dans lesquelles l'instrument s'enfoncerait jusqu'au 22e degré seulement (58 degrés centésimaux), acquitteraient le droit simple; celles dans lesquelles il enfoncerait depuis le 22e jusqu'au 34e (86 degrés centésimaux) acquitteraient le droit double; enfin que la liqueur dans laquelle l'instrument plongerait au-dessus du 34e degré serait réputée esprit-de-vin.

Le Gouvernement prescrivit de déposer au greffe de la Cour des aides un pèse-liqueur étalon, sur lequel seraient vérifiés tous les autres (*Éd.* 13 *fév.* 1782). L'Académie royale des sciences indiquait la manière de se servir du pèse-liqueur avec certitude et recommandait notamment de ramener toujours préalablement le liquide analysé à une température moyenne de 10 degrés Réaumur. Malgré ces précautions, qui montrent combien la ferme s'efforçait de perfectionner au point de vue fiscal les perceptions qui lui étaient confiées, les plaintes et les réclamations s'élevèrent de toutes parts contre la gradation des droits. Le marchand dont l'eau-de-vie marquait 23 degrés ne pouvait se résigner à payer le même impôt que pour une eau-de-vie titrant 33 degrés. De même, à la limite de 34 degrés, d'éternelles discussions surgissaient entre le commerce et les employés. « Il semble qu'il eût été facile de proportionner la quotité des droits à chaque degré du pèse-liqueur », dit un commentateur des droits d'aides qui entrevoyait le progrès réalisé plus tard. (*V.* **Alcoomètre**.)

4. *Droits de douane intérieure sur les eaux-de-vie.*

Les eaux-de-vie se trouvaient atteintes sous l'ancien régime, non-seulement par les droits d'aides, mais aussi par les droits de traite ou de douane intérieure qui séparaient les provinces et morcelaient la France.

Ces droits de traite, variables suivant les contrées, avaient pour premier défaut de se superposer de la manière la plus irrationnelle et de rendre presque impossible le commerce intérieur. Ainsi, par exemple, l'eau-de-vie de Saintonge envoyée en Normandie acquittait la traite de Charente à la sortie du pays de Saintonge, et le tarif douanier de 1664 à l'entrée en Normandie: ces deux taxes représentaient 8 fr. 50 c. environ par hectolitre d'eau-de-vie, sans préjudice des droits de gros, de détail et droits accessoires qui attendaient la boisson à son arrivée. Mais le plus grave inconvénient de l'assujettissement des eaux-de-vie à l'impôt des traites, consistait dans l'entrave apportée à leur exportation par l'établissement de taxes de sortie très élevées. Au XVIIIe siècle, relativement plus encore peut-être qu'aujourd'hui, l'exportation des eaux-de-vie de vin constituait une des principales richesses du pays. Nos eaux-de-vie n'avaient pas en effet à redouter alors la concurrence des alcools de grains et de betteraves. Le tafia seul pouvait entrer en lutte avec elles, mais cette liqueur, résidu du travail du raffinage des sucres terrés aux colonies, ne parvenait que difficilement en Europe.

L'Angleterre, spécialement, recherchait nos eaux-de-vie, et le développement de nos relations avec cette contrée pouvait nous procurer de grands avantages. Il appartenait au règne de Louis XVI (qui, sous l'inspiration des économistes, prépara la plupart des réformes que la Révolution accomplit) d'affranchir de ses liens fiscaux le commerce des eaux-de-vie avec l'étranger.

5. *Édit de* 1784 *affranchissant de tous droits l'exportation des eaux-de-vie et autorisant la distillation des marcs et des lies.*

Un édit du 21 septembre 1784 stipula qu'à l'avenir aucun droit ne serait perçu à la sortie des spiritueux, sauf un léger droit de balance destiné à constater le mouvement commercial.

Le même édit autorisait la distillation des marcs, lies et baissières qui, jusque-là, avait été interdite. Ainsi, jusqu'en 1784, le viticulteur ne pouvait pas transformer en eaux-de-vie les lies et marcs de son raisin. La seule fabrication d'alcool permise était celle de l'alcool de vin. Dans les pays de cidre, on pouvait bien brûler son cidre, mais il ne fallait pas faire sortir de la région l'eau-de-vie de cidre ainsi obtenue. L'intérêt de la salubrité publique motivait en apparence ces interdictions; les préambules des édits anciens (*Décl. roy.* 24 *janv.* 1713) affirmaient gravement que l'eau-de-vie de marcs, de lies, de mélasses, de sirops, de baissières, etc., en un mot de toute autre matière que le vin, contenait des principes malsains, susceptibles de nuire à la santé publique. En réalité, les fermiers généraux dictaient seuls ces défenses afin de mieux garantir leurs perceptions : la distillation des matières autres que le vin dérangeait leur contrôle; de même l'exportation en franchise risquait de masquer des fraudes; mieux valait pour la ferme générale que ces opérations ne fussent pas permises. L'arrêt du 21 septembre 1784 mit fin à ces combinaisons égoïstes. Du Pont de Nemours en fut le principal rédacteur. Peu de temps après, le traité de commerce conclu avec l'Angleterre le 26 septembre 1786, comprit les eaux-de-vie dans ses stipulations, de sorte que ces produits, affranchis des droits à la sortie du royaume et admis à un tarif réduit de plus de 28 p. 100 en Angleterre, devinrent une source de profits importants pour le pays.

6. *Quantité d'eau-de-vie consommée avant* 1789.

La quantité d'eau-de-vie consommée en France à la fin du XVIIIe siècle, est estimée, par un des statisticiens de cette époque, le plus habituellement consulté, à 400,000 muids (1,072,880 hectolitres), dont 12,500 muids (33,500 hectolitres) pour Paris (de Tolosan, inspecteur du commerce, *Mémoire sur le commerce de la France,* 1789). Ces chiffres ne sont-ils pas exagérés, surtout celui relatif à l'ensemble de la France? Moreau de Jonnès, dans sa statistique de l'industrie, dressée en 1856,

n'attribue que 368,857 hectolitres d'eau-de-vie à l'année 1788 pour la France entière. Cette donnée semblerait difficile à concilier avec la précédente, si on ne tenait compte des variations considérables que pouvait subir à cette époque la production de l'eau-de-vie selon l'importance de la récolte des vins. Les viticulteurs n'écoulant alors que très difficilement leurs produits en nature, faisaient passer à la chaudière la majeure partie de leurs vins dès qu'ils survenaient en trop grande abondance. En 1781 et 1782, notamment, après cinq années successives d'excellentes récoltes, la distillation des vins se propagea dans les parties de la France où elle demeurait jusque-là inconnue. Faute de place, on brûla le vin afin de le loger. Les chiffres de Tolosan remontent sans doute à cette période. Postérieurement, au contraire, des récoltes moins fructueuses ne permirent plus cette transformation et réduisirent vraisemblablement la production des spiritueux au chiffre indiqué par Moreau de Jonnès.

Pour comparer les chiffres anciens à ceux des statistiques actuelles, il convient d'ailleurs de les réduire en alcool pur, c'est-à-dire de moitié environ, ce qui ferait 540,000 hectolitres d'alcool pur pour la France entière et 16,500 hectolitres pour Paris à la fin de l'ancien régime. Aujourd'hui, ces données sont plus que doublées pour la France et sextuplées pour Paris. Quant à l'exportation, Du Pont de Nemours l'évaluait, avant la suppression des droits de sortie et la conclusion du traité de commerce, dans un mémoire manuscrit de 1784 conservé aux archives des affaires étrangères, à 28,000 muids ou 75,000 hectolitres. Le traité de commerce de 1786 fit encore progresser ces quantités.

7. *Suppression des droits sur les eaux-de-vie en* 1789.

La Révolution de 1789 supprima tous les droits sur les boissons, et l'alcool cessa d'être taxé. Cependant, ce ne fut pas sans résistances de la part des hommes les plus raisonnables de l'Assemblée constituante que disparut cette imposition si juste et si féconde. Parmi eux, se place au premier rang Du Pont de Nemours, dont nous avons déjà parlé, alors député aux États généraux. Bien qu'ennemi des taxes indirectes par principe, comme physiocrate, il comprit que la situation financière ne permettait pas de détruire toutes les sources de revenu sans les remplacer, et proposa lui-même la réorganisation des droits d'aides et la taxation de l'eau-de-vie à raison du 25e de la valeur du vin ou autres boissons ayant servi à sa fabrication (*Rapport fait au nom du comité des finances. Séance du* 29 *octobre* 1790). Ce projet fut ajourné d'abord, puis abandonné.

2. De l'impôt depuis 1804.

1. *Rétablissement des droits en* 1804.

Après une interruption de près de 15 années, en 1804, le Consulat, sur le point de devenir l'Empire, rétablit les droits sur les boissons. Un inventaire effectué chaque année chez tous les propriétaires récoltants donnait ouverture à un tarif très minime de 0 fr. 40 c. par hectolitre de vin et de 0 fr. 16 c. par hectolitre de cidre ; l'alcool provenant de ces deux matières déjà frappées, n'acquittait aucun impôt nouveau ; il se trouvait taxé de fait par le tarif appliqué au vin et au cidre mis en fermentation : si au lieu de vin et de cidre, on distillait des grains ou des cerises, ces matières supportaient un droit de 0 fr. 40 c. par hectolitre (*L.* 25 *fév.* 1804.)

Le système était absolument nouveau dans ses applications : il différait complètement de celui pratiqué par l'ancien régime ; mais il reproduisait presque textuellement le projet que Du Pont de Nemours avait vainement tenté de faire adopter en 1790 par l'Assemblée constituante.

Le Trésor retira un profit pécuniaire insignifiant de ces premières dispositions ; l'avenir lui réservait de larges compensations. Deux ans après, en 1806, les droits de vente en gros et de vente en détail furent rétablis tels à peu près que l'ancien régime les pratiquait et ajoutés à ceux créés en 1804 (*L.* 24 *avril* 1806). Les alcools, comme les vins, les cidres et la bière, supportèrent les nouveaux tarifs de vente en gros (un 20e du prix de vente) et de vente en détail (un 10e de la vente).

En 1808, l'inventaire est aboli ; le droit de gros est pareillement supprimé. A leur place apparaît le système du droit de circulation. Chaque transport de boissons donne ouverture à l'impôt. En ce qui concerne le vin, la France est divisée en zones dotées chacune d'un tarif qui s'élève en raison de son éloignement des lieux de production ; on suppose que plus le vin voyage, plus il possède ou acquiert de valeur. La même hypothèse n'est pas appliquée à l'alcool : le droit de circulation demeure uniformément fixé pour lui, dans toute l'étendue du territoire, à 1 fr. 20 c. par hectolitre, en cercles, et 5 fr. en bouteilles.

En même temps, un droit d'entrée est établi au profit du Trésor, sur les vins et sur l'alcool, dans toutes les villes d'une population de 2,000 âmes et au-dessus. Le droit de détail, perçu sur les eaux-de-vie comme sur les autres boissons, est élevé de 10 à 15 p. 100. (*L.* 25 *nov.* 1808.)

2. *Décret de* 1812.

Ces premiers essais de législation assimilaient toujours, comme on le voit, le régime de l'alcool à celui du vin et du cidre : la tradition de la ferme des aides se continuait. C'est en 1812 seulement qu'apparut la première idée de rompre avec les procédés de l'ancien régime et d'organiser un système spécial d'imposition relativement aux spiritueux. Le décret du 12 octobre 1812 réunit à leur égard en une seule taxe les droits de détail et de circulation qui les frappaient jusque-là distinctement, et les assujettit uniformément et en tous cas, à un tarif de 15 p. 100 *ad valorem*. En outre, des acquits-à-caution devaient accompagner leur circulation dans tout l'empire, ainsi que l'ancien régime l'avait autrefois prescrit, et, de même également, un bureau central était institué pour suivre l'apurement des acquits, en faisant vérifier aux lieux de destination les extraits transmis par les directeurs des localités d'origine. (*D.* 12 *oct.* 1812.)

3. *Loi de* 1824.

Le principe du droit général de consommation se trouvait dès ce moment posé : seulement son application demeurait encore imparfaite par suite du mode de tarification à la valeur qui soulevait des difficultés constantes d'exécution et ne permettait pas d'asseoir les perceptions avec clarté et certitude. L'œuvre fut complétée en 1824, lorsque la loi du 24 juin substitua à cette taxe à la valeur une taxe spécifique et uniforme de 50 fr. par hectolitre (*L.* 24 *juin* 1824). En même temps, l'assiette du droit reçut un autre perfectionnement non moins important. L'eau-de-vie était précédemment subdivisée, pour la perception, en plusieurs classes correspondant à ses emplois les plus usuels.

De nombreux abus trouvaient place dans le large intervalle de ces classes. Déjà le même inconvénient existait pour les droits d'aides. Jamais un tarif élevé n'aurait pu s'accommoder d'une base aussi incertaine. Dorénavant, en vertu de la loi du 24 juin 1824, l'assiette du droit reposera sur la quantité d'alcool pur contenue dans les spiritueux, exactement constatée, degré par degré, d'après les indications de l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac. Tous les employés sont munis de cet instrument. L'impôt, ainsi calculé sur la force véritable du liquide alcoolique et doté d'un tarif général et uniforme, devenait capable de supporter le supplément considérable de charges que l'avenir se réservait de lui attribuer.

La loi du 24 juin 1824 réglait, en outre, l'exercice des fabriques de liqueurs et complétait les lois du 25 novembre 1808, des 8 décembre 1814 et 28 avril 1816 qui avaient organisé déjà la surveillance chez les bouilleurs et distillateurs de grains, de vins et de fruits.

L'impôt sur l'alcool, à la suite de la loi du 24 juin 1824, se trouva posséder son assiette définitive, celle qu'il conserve encore aujourd'hui. La période de transformation était franchie. Sans doute le taux de 50 fr. par hectolitre d'alcool pur variera souvent, des perfectionnements nombreux s'ajouteront à ceux déjà obtenus, mais les bases essentielles de la taxation ne subiront plus de modifications importantes. Nous pouvons donc passer directement du point historique où nous sommes parvenus à l'étude du système actuel d'imposition.

II. SYSTÈME ACTUEL D'IMPOSITION.

3. Tarif actuel. Principal et décimes.

Le tarif actuel du droit général de consommation sur les spiritueux est de 156 fr. 25 c. par hectolitre d'alcool pur. Ce chiffre de 156 fr. 25 c. se compose d'un principal fixé à 125 fr. par la loi du 1er septembre 1871, de deux décimes montant à 12 fr. 50 c. chacun, établis, l'un par la loi du 28 avril 1816, l'autre par celle du 14 juillet 1855, et enfin d'un demi-décime de 6 fr. 25 c. résultant de la loi du 30 décembre 1873. Un taux unique serait incontestablement préférable à cette superposition de principal, décimes et demi-décime, qui complique la perception et la comptabilité et trouble les calculs de plus de 20,000 agents et de 400,000 contribuables.

Jusqu'en 1880, les spiritueux en bouteilles et ceux transformés en liqueurs ou en absinthe supportaient une taxe plus élevée (218 fr. 75 c.) que celle des spiritueux en cercles (156 fr. 25 c.). La loi du 19 juillet 1880 supprima ces distinctions, et le taux de 156 fr. 25 c. par hectolitre est maintenant universellement appliqué à la quantité d'alcool pur contenue dans tous les liquides alcooliques, eaux-de-vie, liqueurs, absinthe, esprits-de-vin, etc., logés en fûts ou en bouteilles.

Relevé récapitulatif du tarif depuis 1824. — La loi du 24 juin 1824 avait, nous l'avons vu, déterminé le taux du droit général de consommation à 50 fr. en principal (un décime en plus).

En 1830, à la suite de la révolution de Juillet, l'impôt sur les boissons fut remanié, et l'alcool profita d'une réduction qui ramena son tarif à 34 fr. (un décime en sus).

En 1855, le tarif fut rétabli à 50 fr. comme en 1824, seulement il supporta un décime en plus du précédent, ce qui fit deux décimes. (*L.* 14 *juill.* 1855.)

En 1860, la loi du 26 juillet l'éleva à 75 fr. (deux décimes en plus). Enfin, après les événements de 1870-1871, il fut porté à 125 fr. par la loi du 1er septembre 1871 (deux décimes en sus, et, à partir de la loi du 30 décembre 1873, deux décimes et demi en sus).

4. Influence des tarifs sur la consommation.

Les quantités d'alcool frappées par ces tarifs successifs ont nécessairement varié sous leur influence : il est très difficile, au milieu des éléments divers qui exercent leur action sur la matière imposable, de déterminer exactement la part qui appartient aux tarifs. La fraude des bouilleurs de cru, la substitution des distilleries de grains et de mélasses aux fabrications d'alcool de vin à la suite des ravages de l'oïdium en 1855, l'extension considérable prise par la culture de la betterave, le développement des voies ferrées qui transforma complètement les procédés commerciaux des viticulteurs du Midi, l'abaissement graduel des prix, enfin les variations annuelles de la récolte des vins, dont la disette ou l'abondance étend ou restreint la consommation des spiritueux, constituent des causes multiples agissant en sens opposé, que le tableau suivant résume aussi complètement que possible en remontant à l'année 1850.

ANNÉES.	IMPORTANCE de la récolte des vins.	QUANTITÉS d'alcool pur imposées.	PRIX MOYEN de l'hectol. d'alcool.	PRODUIT des droits intérieurs sur l'alcool.	OBSERVATIONS. Tarifs successifs, décimes compris.
	Hectol.	Hectol.	Fr.	Fr.	
1850	45,266,000	585,000	56	24,420,000	Droit fixé à 37f,40 depuis la loi du 12 décembre 1830 (décimes compris).
1851	39,429,000	623,000	55	25,905,000	
1852	28,636,000	649,000	110	27,108,000	
1853	22,662,000	644,000	128	27,006,000	
1854	10,824,000	602,000	214	25,516,000	
1855	15,175,000	715,000	145	35,983,000	Droit de consommation porté de 37f,40 à 60 fr. à dater du 1er août 1855 (Loi du 14 juillet 1855), décimes compris.
1856	21,294,000	768,000	111	50,040,000	
1857	35,410,000	826,000	109	53,744,000	
1858	53,919,000	843,000	70	55,023,000	
1859	29,891,000	823,000	69	53,735,000	
1860	39,558,000	852,000	82	63,637,000	Droit de consommation porté de 60 fr. à 90 fr. (Loi du 26 juillet 1860), décimes compris.
1861	29,738,000	833,000	100	79,091,000	
1862	37,110,000	858,000	74	81,488,000	
1863	51,372,000	870,000	67	82,787,000	
1864	50,653,000	870,000	82	82,829,000	
1865	68,943,000	873,000	62	83,200,000	
1866	63,838,000	964,000	44	91,671,000	
1867	39,128,000	939,000	59	89,330,000	
1868	52,098,000	971,000	64	92,379,000	
1869	70,000,000	1,009,000	73	96,0[illegible]9,000	
1870	54,535,000	883,000	57	84,043,000	
1871	56,901,000	1,023,000	75	110,537,000	Droit de consommation porté de 90 à 150 fr. par la loi du 1er septembre 1871.
1872	50,155,000	755,000	54	119,000,000	Modifications aux droits sur les liqueurs et les absinthes. Exercice des bouilleurs de cru.
1873	35,716,000	934,000	57	148,923,000	Droit de consommation porté à 156f,25 par la création d'un demi-décime. (Loi du 30 déc. 1873.)
1874	63,146,000	971,000	73	161,155,000	
1875	83,836,000	1,019,000	54	170,787,000	Rétablissement du privilége des bouilleurs de cru (Loi du 14 décembre 1875).
1876	41,847,000	1,000,000	43	168,336,000	
1877	56,405,000	1,030,000	68	173,224,000	
1878	48,720,000	1,101,000	58	185,579,000	
1879	25,770,000	1,161,000	63	196,020,000	
1880	29,677,000	1,314,000	68	220,961,000	Suppression des surtaxes sur les liqueurs, les absinthes et les eaux-de-vie en bouteilles (Loi du 19 juillet 1880).
1881	34,138,715	1,444,156	73	237,593,800	

Chaque augmentation de tarif a été pour le budget une source immédiate de bénéfices, et c'est à peine si la consommation en a paru affectée. Depuis 1855, l'alcool d'industrie a pris la place de l'alcool de vin ; la production s'est accrue, les prix ont diminué, la fraude des bouilleurs de cru est devenue moins redoutable, la législation a été renforcée, et, par-dessus toutes choses, malheureusement, l'habitude des boissons alcooliques s'est répandue dans le peuple, de sorte qu'aujourd'hui 1,450,000 hectolitres d'alcool pur, soit à peu près trois millions d'hectolitres d'eaux-de-vie supportent facilement un tarif triple du tarif ancien.

On ne peut voir sans étonnement, dans le tableau précédent, la même matière imposable qui fournissait seulement, il y a 30 ans, en 1850, 24 millions de revenu au budget, y apporter aujourd'hui dix fois plus, près de 240 millions.

5. Progression des alcools d'industrie depuis 1854.

Nous venons d'indiquer, parmi les causes de cette progression merveilleuse, l'extension de la fabrication des alcools d'industrie. La distillation des betteraves, des mélasses et substances farineuses prit en effet un développement subit et considérable, vers le milieu de ce siècle, à l'époque de l'invasion de l'oïdium. La disette de vin et d'alcool de vin fit alors rechercher un moyen d'obtenir des spiritueux avec d'autres matières, et de cette nécessité passagère naquit l'installation définitive de la fabrication des alcools d'industrie en France. L'ancien régime les proscrivait, comme nous l'avons vu ; Chaptal, dans son ouvrage sur l'industrie française (publié en 1819), ne les mentionne même pas. Il se borne à évaluer la production de l'alcool de vin à 1,100,000 hectolitres d'eau-de-vie sans parler des alcools d'industrie. C'est à peu près le même chiffre que celui fourni par Tolosan pour la période antérieure à 1789. De 1840 à 1850, pendant que 815,000 hectolitres d'alcool pur (soit plus de 1,600,000 hectolitres d'eau-de-vie) proviennent annuellement, en moyenne, de la distillation des vins, 76,500 d'alcool pur (ou 150,000 hectolitres d'eau-de-vie seulement), c'est-à-dire à peine le dixième, représentent la fabrication des alcools extraits des mélasses, betteraves et substances farineuses. Mais aussitôt que l'oïdium suspend presque complètement la production des vins, en 1854 et 1855, les proportions se renversent : 506,000 hectolitres d'alcool d'industrie apparaissent annuellement, en moyenne, contre 165,000 hectolitres d'alcool de vin. Depuis ce moment, la progression des alcools d'industrie ne s'arrête pas. L'esprit tiré de la betterave, qui avant 1850 ne dépassait pas 500 hectolitres par an, atteint aujourd'hui 563,240 hectolitres, mille fois plus qu'il y a trente ans. Celui extrait des mélasses passe de 40,000 hectolitres avant 1850, à 685,646 hectolitres en 1881 ; le tableau suivant récapitule ces divers renseignements.

Cette transformation profonde dans la production des alcools, cette création d'une industrie nouvelle, s'est accomplie, chose remarquable, au milieu même de l'impôt. Enserrée de toutes parts dans les formalités fiscales, la fabrication a grandi malgré ses liens ; elle s'est développée sous la surveillance de l'administration des contributions indirectes aussi spontanément qu'elle eût pu faire en pleine liberté. On a voulu souvent répéter que l'impôt des boissons entravait le commerce. Voici un exemple remarquable du contraire qui mériterait d'être retenu et étudié plus amplement que nous ne pouvons le faire ici.

Développement de la fabrication des alcools suivant la nature des substances distillées.

ANNÉES.	POMMES DE TERRE et substances diverses.	MÉLASSES.	BETTERAVES.	VINS, cidres, marcs, lies et fruits.	TOTAL.
	Hect. d'alcool pur.	Hect. d'alcool pur.	Hect. d'alcool pur.	Hect. d'alcool pur.	Hectol. d'alcool pur.
Moy. annuelle de 1840 à 1850.	36,000	40,000	500	815,000	891,500
1853 à 1857	69,000	137,000	300,000	165,000	671,000
1865	124,421	117,453	335,139	963,668	1,510,881
1866	137,918	334,148	229,392	689,335	1,390,793
1867	111,416	436,593	256,806	283,364	1,088,179
1868	130,013	437,086	331,953	393,374	1,292,426
1869	217,440	407,720	318,957	436,673	1,410,790
1875	110,050	651,947	369,263	717,732	1,848,992
1876	109,331	710,670	243,337	645,837	1,709,175
1877	169,000	642,709	272,883	224,289	1,308,881
1878	183,965	646,715	331,716	254,831	1,417,227
1879	252,349	723,631	364,714	147,185	1,487,879
1880	417,213	685,433	429,878	48,514	1,581,068
1881	510,562	685,646	563,240	61,839	1,821,287

6. Exportation et importation.

L'exportation des alcools, depuis l'édit du 21 septembre 1784, continue de s'effectuer en franchise absolue de tous droits. Les quantités exportées représentent 314,972 hectolitres d'alcool pur (année 1881). Le chiffre des exportations tend à décroître depuis quelques années. En 1876 on constatait la sortie de 527,058 hectolitres, et en 1872 de 616,110 hectolitres. Nous rencontrons maintenant sur les marchés étrangers la concurrence de plusieurs nations voisines, telles que l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la Russie, qui s'oppose à l'extension de nos débouchés et réussit même à pénétrer chez nous : aussi en même temps que nos exportations diminuent, les importations d'alcool étranger en France progressent beaucoup depuis quelques années. Leur moyenne de 80,978 hectolitres de 1860 à 1869 se transforme en un chiffre de 200,165, 262,004 et 238,919 hectolitres d'introduction annuelle en 1879, 1880 et 1881.

7. Influence des tarifs sur le degré alcoolique. Enquête faite à Paris par M. Léon Say.

Nous avons dit que l'augmentation successive des tarifs sur l'alcool n'avait malheureusement pas restreint sa consommation. Les chiffres inscrits au premier tableau le prouvent d'une manière aussi désolante pour la morale et la santé publique, que satisfaisante pour les finances de l'État. En 1872, M. Léon Say, alors préfet de la Seine, entreprit à ce sujet, dans les débits de Paris, une curieuse expérience, utile à rappeler à la fin de cet exposé statistique.

Au moment où les droits allaient être considérablement relevés à la suite des événements de 1870-1871, il fit prélever, avant l'application de la surtaxe, des échantillons de l'eau-de-vie vendue chez cent débitants des différents quartiers de la capitale : l'analyse constata que le titre moyen de ces eaux-de-vie s'élevait à 38°,81. Un an après, les nouveaux tarifs fonctionnant depuis quelque temps déjà, un second prélèvement analogue montra que les débitants, pour ne pas augmenter le prix du petit verre, avaient diminué de 2 degrés la force

alcoolique de leurs eaux-de-vie. Les échantillons ne titraient plus que 36°.70. Mais cet abaissement ne satisfit pas le goût des consommateurs. Ils commencèrent par boire davantage pour compenser l'atténuation du degré, et après s'être habitués à absorber une plus grande quantité de spiritueux, ils exigèrent le rehaussement de la force alcoolique. Une troisième enquête prouva en effet que le titre moyen de l'eau-de-vie des débits de Paris atteignait 37°.50 en décembre 1875. De 38°.81, on était d'abord descendu à 36°.70 pour remonter à 37°.50. Depuis cette époque, nous ne connaissons plus le degré moyen des petits verres vendus dans les débits de Paris, mais les quantités n'ont pas cessé de progresser, et les ravages de l'alcoolisme se développent parallèlement.

8. Formalités destinées à assurer la perception.

Nous abordons maintenant l'examen des formalités établies pour garantir le chiffre énorme de 240 millions environ de perceptions réalisées sur l'alcool.

1. *Exercice des distilleries.*

La première de ces formalités est l'exercice des distilleries. Tous les établissements qui travaillent les matières destinées à produire de l'alcool ou qui rectifient l'alcool provenant d'autres usines, subissent les vérifications des employés de la régie. Cette mesure eut pendant quelques années un caractère absolument général, sans aucune exception. Depuis 1875, comme nous le verrons plus loin, les bouilleurs de cru, c'est-à-dire les propriétaires qui distillent les vins, marcs, cerises, etc., provenant exclusivement de leur récolte, sont affranchis de l'exercice. En dehors de ceux-ci, tout distillateur doit faire la déclaration de son industrie, payer une licence annuelle, et subir de la part du service des contributions indirectes une très étroite surveillance. Saisir à son début la totalité de la production de l'alcool, constitue pour la régie une précaution essentielle. L'impôt ne se paie pas sans doute à la distillerie : mais, une fois les quantités fabriquées prises en charge, elles ne peuvent plus échapper à l'administration : il importe donc que cette prise en charge s'effectue aussi exactement et aussi complètement que possible. A cet effet, des prescriptions nouvelles, empruntées en grande partie au système anglais, viennent de renforcer les procédés anciens qui semblaient insuffisants.

Cependant, la sévérité du régime pratiqué en Angleterre ne réussit pas à s'introduire d'emblée chez nous sans de grande difficultés résultant surtout du nombre et de la diversité des fabriques d'alcool existant en France. Voici le résumé des dispositions définitivement adoptées :

La surveillance permanente, c'est-à-dire l'installation d'un poste d'employés en service de jour et de nuit dans l'usine, forme une règle absolue à l'égard de tous les établissements importants. Ces employés contrôlent, à peu d'exceptions près, toutes les opérations de la distillerie, et les nouveaux réglements ont précisément pour but de leur fournir les moyens d'exercer efficacement ce contrôle universel. Autrefois, les convenances du fabricant déterminaient seules le mode d'agencement de la fabrique; maintenant la régie intervient et règle, suivant les nécessités de son service, l'emplacement, la pose et les conditions de fonctionnement des appareils, des cuves, des tuyaux, etc. ; elle place des cadenas à toutes les issues importantes et en confie la clef au service ; elle oblige l'industriel à se pourvoir des balances, bascules, dépotoirs et ouvriers nécessaires aux vérifications ; en un mot, toutes les précautions sont prises pour que, depuis l'entrée des matières premières dans l'usine jusqu'à leur sortie sous forme de produits fabriqués, aucun détournement, aucune soustraction, aucune diminution de degré ne puisse être matériellement opérée en dehors de la présence des employés.

Règlements A, A^bis et B. — Ces prescriptions composent le règlement A du 18 septembre 1879, applicable aux grandes distilleries de mélasses et de grains. Elles sont atténuées, en ce qui concerne les distilleries agricoles, et mises à leur portée dans un règlement A^bis, du 19 septembre 1879. Un troisième règlement B, du 15 août 1881, accorde encore aux bouilleurs de vins, cidres et fruits un traitement plus favorable, différant peu de celui organisé primitivement à leur égard par la loi du 28 avril 1816; il consiste, à leur choix, soit dans l'inscription successive de toutes leurs opérations sur un registre que leur remet l'administration et dont elle peut à chaque moment contrôler les indications, soit dans l'établissement d'une base de conversion convenue préalablement de gré à gré avec le directeur des contributions indirectes et déterminant l'évaluation du rendement des matières mises en œuvre. (*Art.* 142, *L.* 28 *avril* 1816.)

Grâce à ces tempéraments dans l'exécution admis à l'égard des distilleries de moindre importance, le nouveau système de surveillance dans les grands établissements a pu recevoir sa pleine application, et y faire cesser des manœuvres frauduleuses que les négociants honnêtes signalaient eux-mêmes avec indignation. Le rendement de l'impôt sur l'alcool a ressenti d'une manière très sensible l'influence de ces sages et énergiques réformes.

2. *Circulation.*

Aucune quantité d'alcool ne peut circuler sans être accompagnée d'une expédition délivrée par un receveur buraliste des contributions indirectes (*V.* au mot **Circulation** l'exposé des formalités relatives à la circulation). Cette règle essentielle ne souffre pas d'exception. Elle constitue même la seule garantie qui puisse être opposée aux manœuvres des bouilleurs de cru : ceux-ci, sans doute, fabriquent librement, mais aussitôt qu'ils livrent des eaux-de-vie au dehors, le droit général de consommation devient exigible ; et, s'il est facile d'échapper à la surveillance du service dans les transports à courte distance, la fraude présente peu de chances de succès durable, dès qu'il faut emprunter les voies ferrées ou traverser les abords d'une grande ville.

3. *Marchands en gros. Débitants. Licences.*

Marchands en gros. — Le marchand en gros reçoit en suspension des droits, sous le couvert d'un acquit-à-caution, les boissons qu'il destine à la revente. Son compte est crédité des alcools qui lui parviennent et débité de ceux qu'il expédie. Des recensements périodiques contrôlent la situation de ses restes. Une déduction proportionnelle à la durée du séjour des liquides en magasin lui est accordée pour coulage, ouillage et affaiblissement de degré. Elle est fixée à 7 p. 100 par an. (*D.* 4 *déc.* 1872.) [*V.* **Coulage, Ouillage.**]

Débitants. — Chez le débitant, l'alcool arrive de même sous le couvert d'un acquit-à-caution. Mais

le débitant a la faculté, soit de maintenir cet alcool sous le régime de l'exercice et de n'acquitter le droit de consommation qu'au fur et à mesure des manquants constatés à la suite des visites des employés, soit de s'exempter définitivement de ces visites et exercices en payant immédiatement le droit de consommation à l'arrivée. Les débitants qui adoptent ce dernier mode sont en assez grand nombre et se nomment *débitants rédimés* des exercices.

Spiritueux exportés. — Les spiritueux exportés n'acquittent aucune taxe; placés sous le régime de la suspension du droit depuis leur fabrication ou leur importation, ils sont rayés du compte où ils figurent dès que l'acquit-à-caution qui accompagne leur dernier transport revient revêtu du certificat de la douane attestant leur passage à l'étranger.

Licences. — Tous les marchands en gros, débitants, distillateurs et bouilleurs sont assujettis au paiement d'une licence annuelle. Le taux de cette licence est de 25 fr. pour les distillateurs et bouilleurs de profession, de 125 pour les marchands en gros. A l'égard des débitants, il varie, suivant l'importance des localités, de 15 à 50 fr. (*V.* **Licences.**)

9. Droit d'entrée.

Dans les villes renfermant une population agglomérée de 4,000 âmes et au-dessus, un droit spécial, nommé droit d'entrée, perçu au profit de l'État, s'ajoute au droit général de consommation. Il a été établi par la loi du 25 novembre 1808, dont nous avons parlé plus haut.

Les villes de 2,000 âmes et au-dessus y étaient alors assujetties; en 1817, la loi du 25 mars abaissa la limite de la population à 1,500 âmes. Mais la loi du 12 décembre 1830 la releva à 4,000 âmes, chiffre maintenu depuis. Le tarif des droits d'entrée sur l'alcool varie de 7 fr. 50 c. à 30 fr., décimes compris, par hectolitre d'alcool pur, suivant l'importance des villes, réparties en sept catégories d'après leur population. (*V.* **Entrée [Droits d'].**)

Le produit des droits d'entrée sur l'alcool a progressé comme le droit général de consommation. En 1830, il n'était que de 1,375,000 fr.; il demeurait encore à 1,855,000 fr. en 1850, et ne dépassait pas 3,542,000 fr. en 1869. Après la guerre, les augmentations de tarif consignées spécialement dans la loi du 26 mars 1872 ont porté successivement son rendement à 8,965,000 fr. en 1881. Les chiffres qui viennent d'être cités ne comprennent pas ceux afférents à la ville de Paris, dont il sera parlé plus loin.

10. Villes à taxe unique.

Toutes les villes d'une population de 4,000 âmes et au-dessus peuvent se placer volontairement sous un régime spécial nommé *taxe unique;* et toutes celles de 10,000 âmes et au-dessus y sont obligatoirement soumises, en vertu d'une loi récente du 9 juin 1875.

L'idée qui domine cette transformation d'impôt est celle de la suppression des exercices chez les débitants des centres importants. On a pensé qu'il était plus simple et plus libéral d'y percevoir l'intégralité de l'impôt aux barrières; à l'égard du vin et du cidre, la suppression du droit de détail dans l'intérieur des agglomérations et sa conversion en droit d'entrée exigent des calculs assez compliqués. Pour l'alcool, au contraire, le droit de consommation s'ajoute très facilement au droit d'entrée et le total des deux droits se perçoit cumulativement sur tous les spiritueux introduits à destination des débitants et des particuliers. Il existe 161 communes assujetties au système de la taxe unique, à l'entrée desquelles 8,098,381 fr. se perçoivent sur les alcools (année 1880). [*V.* **Taxe unique.**]

11. Droits d'octroi.

Indépendamment des droits d'entrée perçus au profit du Trésor, les villes sont autorisées à percevoir à leur profit, sous le nom de droits d'octroi, une taxe supplémentaire sur l'alcool. Le tarif des droits d'octroi ne doit pas dépasser celui établi à titre de droit d'entrée sans autorisation spéciale législative. Beaucoup de communes réclament et obtiennent cette autorisation législative, et l'on voit constamment les pouvoirs publics voter des surtaxes. Certaines communes de Bretagne, notamment, franchissent la limite du maximum dans des proportions exorbitantes, sans parvenir cependant à restreindre chez elles la consommation de l'alcool. Cette imposition spontanée prouve que le tarif général au profit de l'État pourrait recevoir encore sans inconvénient un rehaussement dont le budget profiterait très opportunément.

1,536 communes possèdent un octroi et perçoivent 18 millions environ de produits sur l'alcool. Le tableau suivant fournit le résumé des principaux renseignements que comporte l'imposition locale de l'alcool dans les plus grandes villes (Paris toujours excepté).

Quantités d'alcool soumises aux droits d'octroi et perceptions opérées sur ce produit dans les villes suivantes :

NOMS des villes.	TARIF D'OCTROI sur l'alcool.	QUANTITÉS d'alcool pur imposées.	PRODUIT des droits d'octroi sur l'alcool.	TAUX des surtaxes autorisées législativement sur l'alcool comprises dans le tarif.
	Fr.	Hectol.	Fr.	Fr.
Lyon	31	15,214	471,634	7
Marseille.	30	12,660	379,800	»
Bordeaux	24	8,267	198,408	»
Lille	45	9,596	431,820	21
Toulouse.	16	2,614	41,824	»
Rouen	44	16,006	704,264	20
Reims	15	7,169	107,535	»
Rennes.	21	5,368	112,728	»
Brest.	36	5,436	195,696	12
Orléans	21	2,472	51,912	»
Troyes.	30	2,476	74,280	3
Caen.	21	5,873	123,333	»
Saint-Denis. . . .	18	2,456	44,208	»
Bayonne.	15	1,209	18,135	»
Douai	25	1,843	46,075	10
Armentières . . .	29	972	28,188	14

Les villes où la consommation moyenne de l'alcool par habitant atteint le taux le plus élevé, sont celles de :

Le Havre.	18 litres par habitant	
Caen	17^{l},8	—
Rouen	16 ,9	—
Boulogne-sur-Mer.	14 ,5	—
Amiens.	13 ,4	—
Rennes.	12 ,0	—
Saint-Quentin . .	11 ,5	—
Le Mans	11 ,3	—
Brest.	10 ,8	—

Paris, Lyon, Marseille et Lille n'arrivent à ce point de vue qu'à la fin de la liste des principales villes, avec une consommation moyenne de 7^{l},5, 5 litres, 5^{l},7 et 7^{l},3 par habitant.

12. Régime de la ville de Paris.

Nous avons vu, dès l'année 1719, les droits d'aides transformés en une perception unique effectuée aux barrières de la ville de Paris. Aujourd'hui encore, Paris continue à jouir d'un régime exceptionnel nommé taxe de remplacement. En ce qui concerne l'alcool, la taxe de remplacement ne diffère pas de la taxe unique appliquée aux villes de 10,000 âmes et au-dessus dont il est parlé plus haut. Le droit général de consommation de 156 fr. 25 c. s'ajoute au droit d'entrée afférent aux villes de 50,000 habitants et au-dessus, soit 30 fr. avec les décimes, et le total de ces deux droits, 186 fr. 25 c., compose exactement la taxe de remplacement sur l'alcool à Paris. Une fois cette taxe recouvrée à la barrière, l'alcool devient libre dans l'intérieur de la ville. Il y circule librement, y est vendu et manipulé librement.

Les quantités d'alcool imposées à Paris ont subi, après les événements de 1870-1871, une importante diminution dont on a recherché longtemps la cause sans pouvoir la découvrir; dans l'opinion de beaucoup de personnes compétentes, la fraude entrait pour une large part dans cet affaiblissement apparent de la consommation, très supérieur à celui constaté dans le reste de la France. En 1869, 132,419 hectolitres d'alcool supportaient les droits à Paris. En 1872, 1873 et 1874 les quantités tombèrent à 58,788 hectolitres, 88,239 hectolitres, 89,857 hectolitres. Elles se relevèrent sans doute depuis cette époque; cependant, tandis qu'en 1876 l'ensemble de la France revenait, malgré la surélévation des tarifs, au chiffre de la consommation imposée en 1869 (déduction faite de l'Alsace-Lorraine) et la dépassait même, Paris ne pouvait regagner son ancien niveau de 132,000 hectolitres. Il restait à 105,950 hectolitres, c'est-à-dire de 30 p. 100 environ au-dessous de sa situation antérieure à la guerre.

En 1880, malgré la progression générale, 131,500 hectolitres d'alcool seulement furent frappés de l'impôt à Paris. Ce n'est qu'en 1881 que le niveau de 1869 vient enfin de se trouver définitivement dépassé par le total de 141,600 hectolitres.

En 1875, pour combattre la fraude qu'elle soupçonnait exister sans pouvoir la saisir, l'administration proposa à l'Assemblée nationale une excellente mesure, consistant à effectuer des recensements périodiques dans les magasins des entrepositaires de Bercy et du quai Saint-Bernard. La loi du 28 avril 1816 ne lui permettait pas de s'assurer du mouvement des alcools chez ces grands négociants; elle y fut autorisée le 19 février 1875 et l'exécution de ce contrôle efficace n'a pas dû rester sans influence sur la progression qui s'est enfin manifestée.

La fabrication et la distillation des eaux-de-vie et esprits sont prohibées dans la ville de Paris en vertu de l'article 4 de la loi du 1er mai 1822. La même interdiction est appliquée à la ville de Lyon. (*D.* 29 *juin* 1841.)

En outre, autour de Paris, dans les arrondissements de Sceaux et Saint-Denis, un droit spécial, nommé *octroi de banlieue,* perçu au profit de l'État, frappe tous les spiritueux introduits, afin de protéger les abords de la capitale et d'étendre dans un large rayon l'action du service sur les dépôts suspects. Nous avons vu que cette mesure de précaution remontait à l'organisation de l'ancien régime.

13. Répression de la fraude. Prescriptions réglementaires édictées à la suite des événements de 1870-1871.

L'impôt sur l'alcool est un de ceux que l'Assemblée nationale, à la suite des événements de 1870-1871, s'est particulièrement attachée à renforcer. Les prescriptions des lois des 28 février 1872, 26 mars 1873 et 21 juin 1873 ont incontestablement exercé sur la marche ascendante des produits l'influence la plus efficace. L'exercice des distilleries remanié, comme il a été exposé, couronne cette série de mesures.

Répression de la fraude. — Loi du 28 *février* 1872. — La loi du 28 février 1872 a voulu spécialement mettre fin à une fraude organisée sur tous les points du territoire depuis le rehaussement des droits, consistant dans les transports fictifs et les doubles transports. Pour combattre ces manœuvres, la loi exige que le distillateur des boissons représente à l'arrivée, non seulement l'acquit-à-caution de la régie, mais les lettres de voiture, pièces et bulletins certifiant la réalité du transport; qu'il conserve les fûts dans l'état même où ils lui sont parvenus jusqu'à la visite des employés; les compagnies de chemins de fer frappent de leur cachet tous les papiers et expéditions accompagnant les chargements, afin d'empêcher leur double représentation; enfin les employés de l'administration des finances, les agents des ponts et chaussées, des chemins vicinaux, les gendarmes, plus tard, les gardes champêtres, ont été autorisés à dresser des procès-verbaux en cas de contravention aux lois sur la circulation des boissons.

Loi du 21 *juin* 1873. — La loi du 21 juin 1873 s'occupa surtout de relever le taux des pénalités. Les amendes de 500 à 5,000 fr. devinrent la règle commune pour les contraventions en matière de spiritueux: dix jours à six mois de prison furent applicables aux fraudes dissimulées sous vêtement ou pratiquées au moyen d'engins intentionnellement préparés; les complices encoururent les mêmes peines, et la loi spécifia exactement les personnes auxquelles pouvait s'étendre la qualification de complice. Un grand nombre d'autres prescriptions moins importantes trouvèrent place dans les lois que nous venons de citer, et dans quelques autres de la même époque.

14. Prix proposé par Léon Say.

Une autre fraude, dont la ville de Paris paraissait être surtout l'objectif, fut signalée par M. Léon Say au mois de janvier 1872. Certains industriels, en mélangeant l'alcool avec des substances étrangères, parvenaient à masquer sa présence aux yeux des employés et le reconstituaient aussitôt qu'il avait franchi la barrière. M. Léon Say proposa l'institution d'un prix de 50,000 fr. en faveur de la personne qui découvrirait un procédé pratique pour déjouer cette manœuvre. La commission d'initiative accueillit la proposition, qui ne fut cependant pas convertie en loi; mais elle donna l'éveil au service, elle provoqua les recherches des chimistes, et la création d'un laboratoire central à l'administration des contributions indirectes, auquel tous les échantillons de produits suspects sont adressés. Le but recherché se trouve par le fait rempli.

15. Résumé de l'œuvre de l'Assemblée nationale.

Ces courageuses dispositions exercèrent sur les perceptions le puissant effet qu'on devait en attendre. Le mérite de l'Assemblée nationale de 1871

est de n'avoir pas hésité à donner à l'élévation des tarifs l'appui d'une législation énergique. L'exhaussement des taxes ne pouvait se concilier avec des demi-mesures. Si les formalités les plus strictes, les pénalités les plus sévères n'avaient pas alors combattu et vaincu l'extension de la fraude, non seulement les recettes du budget auraient décliné, mais l'existence même de l'impôt eût été compromise; car comment maintenir sur les commerçants honnêtes des droits excessifs, que leurs rivaux moins scrupuleux parviennent à éluder? Comment espérer qu'une aussi injuste concurrence sera patiemment supportée ? Le Gouvernement comprit qu'il fallait vouloir l'impôt avec toutes ses conséquences, et ne pas reculer devant les prescriptions rigoureuses que réclamait l'intérêt commun du Trésor et des contribuables. Il suivit en cela l'exemple de l'Angleterre et des États-Unis, et comme eux, il recueillit les fruits de sa clairvoyante décision en percevant chaque année des plus-values considérables, qui sans doute n'ont pas atteint leur terme.

Divers points spéciaux se rattachant à l'imposition des alcools restent à indiquer.

16. Droit de dénaturation.

Les alcools destinés à être consommés comme boisson sont les seuls que le législateur ait entendu soumettre, en principe, au droit général de consommation et à celui d'entrée dont il vient d'être parlé. La loi du 14 juillet 1843 décida, en conséquence, que les eaux-de-vie et esprits dénaturés de manière à ne pouvoir être employés comme boisson seraient affranchis de tous droits d'entrée, de consommation ou de détail. Un règlement d'administration publique (intervenu le 14 juin 1844) devait déterminer les conditions de cette dénaturation et fixer le droit réduit établi à titre d'indemnité sous le nom de droit de dénaturation. La difficulté résidait dans l'exécution de ces dispositions théoriques, excellentes en elles-mêmes. Quel procédé de dénaturation adopter pour empêcher d'une manière absolue l'emploi de l'alcool comme boisson? Comment assurer l'impossibilité de la revivification après le mélange des substances dénaturantes? Le règlement du 14 juin 1844, spécialement préoccupé de propager l'usage de l'esprit-de-vin pour l'éclairage, pensa qu'il suffirait de prescrire l'introduction dans l'alcool d'une proportion déterminée d'essence de térébenthine ou d'autres huiles essentielles pour le rendre définitivement impropre à la consommation. Malheureusement, l'appât considérable qu'offrait l'écart entre les droits de dénaturation et les droits généraux de consommation et d'entrée ne tarda pas à provoquer le génie inventif des fraudeurs; des battages, des décantations habilement pratiquées permirent de séparer les essences après leur versement, et de rendre à l'esprit-de-vin sa pureté et son goût primitif. Lorsque les droits généraux furent relevés, après la guerre de 1870, il devint nécessaire de réparer cette brèche à travers laquelle une grande partie de l'impôt aurait pu s'échapper, et la loi du 2 août 1872 disposa que le comité des arts et manufactures déterminerait pour chaque branche d'industrie les conditions dans lesquelles la dénaturation des alcools devrait être opérée en présence des employés de la régie (*L. 2 août 1872, art. 4 et 5*).

Le taux de la taxe de dénaturation fut fixé à 37 fr. 50 c. par hectolitre d'alcool pur (décimes compris).

Le versement d'une quantité déterminée de *méthylène*, esprit impur provenant de la distillation du bois, constitue le système le plus généralement prescrit par le comité des arts et manufactures. Ce méthylène produit une infection dont il devient très difficile de débarrasser l'alcool ordinaire, d'autant plus que l'union des deux sortes d'esprits s'opère d'une manière très intime. Cependant un grand nombre de fraudes continuant à être constatées ou soupçonnées par l'administration, — ce qui n'a rien de surprenant quand on songe à l'écart entre le droit général de 156 fr. 25 c. augmenté du droit d'entrée dans les grandes villes, et celui de 37 fr. 50 c. spécial aux alcools dénaturés, — un nouveau règlement du 29 janvier 1881 vint renforcer les dispositions de la loi du 2 août 1872. Le but de ce règlement est d'ajouter la garantie d'une surveillance très étroite de la part des employés de l'administration à celle résultant de l'emploi des procédés indiqués par le comité des arts et manufactures. En premier lieu, les versements de méthylène seront plus exactement constatés par le service, de manière à prévenir les habiles simulations trop fréquemment exécutées; en outre, les produits dénaturés, au lieu d'être abandonnés aux mains des commerçants après le mélange, demeureront soumis à un contrôle persistant, jusqu'à la vente à la consommation. Ce sujet sera traité plus amplement au mot **Dénaturation des alcools**.

Ajoutons seulement que les alcools destinés aux eaux de senteur, à la parfumerie, et à un grand nombre des médicaments, ne pouvant supporter la dénaturation par le méthylène, restent soumis aux droits généraux de consommation et d'entrée.

Le droit de dénaturation a produit, en 1881, une somme de 1,189,650 fr., applicable à 31,724 hectolitres d'alcool pur.

17. Vinage.

Une autre question à peu près analogue à la précédente s'élève au sujet du versement d'alcool sur les vins effectué dans le but d'améliorer leur constitution ou d'assurer leur conservation. Un certain nombre de viticulteurs et d'industriels réclament en faveur de l'alcool ainsi employé une diminution de droits, le Gouvernement lui-même a proposé, le 23 février 1882, un projet de loi destiné à réduire à 25 fr. le tarif des spiritueux versés sur les vins. Mais les viticulteurs et les négociants ne se trouvent nullement d'accord au sujet de l'opportunité et de la justice de cette réduction. Tandis que les uns la réclament ardemment, comme il vient d'être dit, et poussent le Gouvernement à la proposer, d'autres la combattent avec non moins d'énergie; ils prétendent que l'alcool versé sur les vins ne cesse pas d'être une boisson, que la pratique du vinage ne mérite aucun encouragement, que cet encouragement d'ailleurs violerait l'égalité commerciale, puisque certains vins seulement peuvent en profiter et que d'autres ne supportent pas l'addition d'alcool ou n'en ont pas besoin. La passion apportée de part et d'autre dans le débat a laissé jusqu'à présent les Chambres indécises au sujet de la solution à adopter et l'affaire demeure dans le *statu quo*. La matière, du reste, présente beaucoup d'intérêt et mérite plus de développement qu'il n'est possible d'en donner ici. Elle sera traitée spécialement au mot **Vinage**.

18. Privilège des bouilleurs de cru.

On nomme bouilleurs de cru les propriétaires qui fabriquent chez eux de l'eau-de-vie avec les produits de leur propre récolte de vins, cidre, cerises, etc.

Or, tandis que les distillateurs de profession subissent, comme nous l'avons vu, la plus étroite surveillance dans leur fabrication, celle des bouilleurs de cru demeure absolument libre. L'inégalité ressortant de cette différence de traitement entraîne les plus fâcheuses conséquences. Le budget d'abord en souffre, parce que les bouilleurs de cru profitent de leur liberté pour frauder. Les distillateurs, de leur côté, se plaignent avec justice de la concurrence déloyale que la législation fiscale favorise à leur encontre. Ces motifs provoquèrent, en 1872, la suppression du privilège des bouilleurs de cru ; mais en décembre 1875, malgré l'expérience favorable des trois années précédentes, la liberté fut définitivement rendue aux bouilleurs de cru par l'Assemblée, à la veille de sa séparation. Depuis lors, sans doute, la marche ascensionnelle des produits a couvert et au delà le déficit que le Trésor redoutait, et la surveillance intelligente exercée par les employés de la régie à la circulation a empêché autant que possible les propriétaires d'écouler, sans payer les droits, les eaux-de-vie qu'ils fabriquent en dehors du contrôle du service des contributions indirectes; en un mot, un concours d'heureuses circonstances et de précautions habilement ordonnées a pu atténuer la portée des funestes effets primitivement prévus. Mais, si le Trésor peut provisoirement se contenter des produits actuellement recueillis, l'inégalité subsistante n'en continue pas moins à provoquer les légitimes récriminations des distillateurs.

D'après les évaluations de l'administration des contributions indirectes, les quantités d'alcool fabriquées par les bouilleurs de cru se sont élevées à 30,557 hectolitres en 1881. Pendant cette même année, les distillateurs de profession ont officiellement fabriqué 1,790,730 hectolitres. La proportion de la production libre des bouilleurs de cru a donc été minime en 1881. Mais dans les années de bonne récolte viticole, les chiffres de 1881 se modifient singulièrement. Ce n'est plus 30,500 hectolitres, mais 301,000 hectolitres (chiffre de 1876) que les bouilleurs de cru produisent. On comprend alors quel danger pourrait courir le fisc, et à quelle concurrence désastreuse les distillateurs se trouveraient exposés, si cette fabrication opérée en dehors de la surveillance des employés parvenait à s'infiltrer dans la consommation. Elle y parvient dans les pays avoisinant les centres de production, où la baisse du rendement de l'impôt avertit très clairement de l'intensité de la fraude. Mais heureusement, dès qu'il faut franchir une longue distance, emprunter les voies ferrées, pénétrer dans une ville, l'alcool se trouve en général forcé de se placer sous la main de la régie et de payer les droits.

La surveillance exercée à la circulation reste donc la seule sauvegarde des intérêts du Trésor et de ceux des concurrents des bouilleurs de cru, et l'on ne prévoit pas le jour où le rétablissement de l'exercice, tel qu'il a été pratiqué de 1872 à 1876, mettra fin à cette fâcheuse situation. (*V. l'article spécial* **Bouilleurs de cru.**)

19. Légitimité de l'impôt sur les alcools.

Après avoir exposé l'historique de la législation de l'impôt sur l'alcool, la statistique de son rendement, et le détail des mesures destinées à garantir sa perception, est-il nécessaire de s'étendre sur la question de sa légitimité? Un impôt existant depuis si longtemps, procurant au budget la constante et magnifique progression de recettes que nous avons signalée, assis sur une réglementation solide, perfectionnée par une ancienne expérience, n'est-il pas, par ces seuls faits, un impôt légitime? En l'affirmant, nous ne faisons que reproduire les conclusions de toutes les enquêtes législatives ordonnées sur l'impôt des boissons depuis le début du siècle. Ces enquêtes sont celles de 1830, de 1851 et de 1881.

20. Enquêtes législatives en 1830, 1851 et 1881.

Enquête de 1830. — En 1830, une ordonnance du 23 août, « voulant contribuer à calmer les souffrances par tous les moyens en notre pouvoir », nomme une commission de 12 membres, composée d'un pair de France, M. d'Argoult, président, de huit députés, d'un conseiller d'État, M. Thiers, et de deux membres de l'administration des contributions indirectes. Nommer une commission pour calmer les souffrances est une illusion usée aujourd'hui, qui avait encore cours, comme on le voit, en 1830.

La commission de 1830 s'attacha uniquement, en ce qui concerne l'alcool, à discuter son tarif, sans qu'aucun membre, ni même aucune pétition citée parmi les documents, mit en question la légitimité de son imposition.

Enquête de 1849. — A la fin de 1849, l'impôt des boissons ayant subi de nombreuses vicissitudes dans le cours de la précédente révolution, une loi du 20 décembre chargea une commission de 15 membres, de rechercher les modifications que les droits existants pouvaient recevoir. La commission, dont faisaient partie MM. Bocher, Thiers, Buffet, Léon Faucher, Lanjuinais, de Douhet, etc., déposa le 14 juin 1851 son rapport, rédigé par M. Bocher. Dans ce remarquable document, le principe de l'impôt des boissons est longuement étudié, la question de son maintien mûrement délibérée, et le vote de la commission, appuyé sur la discussion la plus approfondie, déclare à l'unanimité, moins deux membres qui se sont provisoirement abstenus, qu' « il doit y avoir en France un impôt sur les boissons ».

Enquête de 1881. — La plus récente commission d'enquête sur le régime des boissons, celle de 1881, alla plus loin que la précédente. Elle reprit, comme ses devancières, l'étude des bases de l'impôt, et, dans son rapport du 2 juin 1881, non seulement elle conclut à la conservation des droits sur l'alcool, mais elle demande l'élévation de leur tarif jusqu'à 220 fr. par hectolitre, soit un supplément de 63 fr. 75 c. au tarif actuel, ou de 40 p. 100.

Il est vrai que, tout en inscrivant dans son projet cette considérable augmentation de tarif, la commission, par un autre article, supprime les exercices et les vérifications à la circulation. Elle annule ainsi l'effet de sa proposition de surtaxe, et ruinerait même le produit de la taxe actuelle si son système de liberté était mis en pratique. Mais, sans entrer dans l'examen de ses résolutions, retenons-en seulement la partie relative au sujet qui nous occupe, à savoir que l'impôt sur l'alcool obtient en 1881 un nouveau témoignage d'approbation, qui s'ajoute à ceux que lui ont déjà valu les enquêtes de 1830 et de 1849. Cette taxe se trouve ainsi con-

solidée dans son principe par les plus solennelles déclarations des représentants du pays.

21. Avantage de l'impôt sur l'alcool pour la répression de l'ivrognerie. Conclusion.

Ajoutons, pour terminer, que l'abus de l'alcool et des liqueurs fortes exerce sur la santé et sur la morale publique les plus funestes ravages, et que l'impôt, à titre d'agent restrictif de la consommation, compte d'énergiques partisans : cette bonne fortune de posséder d'énergiques partisans échoit rarement à un impôt existant. En 1871, M. Laboulaye demanda à l'Assemblée nationale, au nom de la commission pour la répression de l'ivrognerie, une surtaxe considérable sur les spiritueux, destinée à combattre « cette corruption, cette ruine publique, cette terrible épidémie qu'on appelle l'alcoolisme ». C'était vouloir mettre l'impôt au service de la morale et de l'hygiène. L'Assemblée jugea qu'il n'était pas régulier d'entrer dans cette voie [1]. Elle se contenta d'élever les droits de 90 à 150 fr., de manière à accroître les recettes du budget, et refusa de passer d'un seul bond à 300 fr., comme on le lui proposait à titre d'instrument de guerre contre l'ivrognerie. Le point de vue fiscal, le seul que doive envisager le législateur, prédomina. Cependant, tout en recherchant exclusivement l'intérêt du Trésor, l'Assemblée fut singulièrement encouragée dans la voie de la taxation par l'appui que lui prêta l'opinion des moralistes et des médecins. Il en résultait, en effet, que la restriction de la consommation, considérée pour les autres impôts comme une funeste mais inévitable conséquence du poids des tarifs, devenait un mérite pour l'impôt sur l'alcool. En 1874, de nouvelles propositions tentèrent d'élever les droits sur les spiritueux à un taux excessif. M. Léon Say s'y opposa, non pas dans le but de ménager la matière imposable, mais uniquement par crainte de voir la fraude acquérir une trop grande intensité, si la juste limite de la taxation était dépassée.

Formule du tarif sur l'alcool. — Il cita, à cet égard, la maxime formulée à la tribune anglaise, par le chancelier de l'Échiquier en 1864 : « Le principe qui a toujours guidé le Parlement en ce qui regarde le droit sur l'alcool, est d'imposer sur ce produit les droits les plus élevés qu'on puisse percevoir sans craindre les distillations illicites. »

Cette maxime trace de la manière la plus précise, la ligne de conduite du législateur, en matière d'imposition sur l'alcool : le maximum de la tarification de ce produit est le point où la fraude risque de déborder.

III. IMPOSITION DE L'ALCOOL DANS LES PAYS ÉTRANGERS.

L'impôt sur l'alcool, dont la France maintient l'application comme il vient d'être exposé, existe chez la plupart des autres nations.

22. Système anglais. Historique. Distilleries. Marchands en gros et débitants. Tarifs et produits.

Historique. — En Angleterre, l'origine de l'impôt sur les spiritueux remonte à l'année 1660, et depuis cette époque son produit a suivi une marche constamment ascendante. Les statistiques ne fournissent de renseignements officiels à son sujet que depuis l'année 1685, mais on peut se contenter de ce point de départ. Le tarif était alors de 8 à 16 fr. par hectolitre, suivant qu'il s'agissait de l'Écosse, de l'Irlande ou de l'Angleterre, et le revenu de l'excise sur les spiritueux ne dépassait pas 185,000 fr. En 1750, le produit des mêmes droits intérieurs atteignait 9,300,000 fr.; en 1800, 34 millions et demi; en 1850, 149 millions, et enfin, en 1870, 272 millions de francs. Actuellement les droits intérieurs fournissent environ 380 millions.

Cet accroissement extraordinaire résulte de la progression simultanée de la matière imposable et des tarifs : en général, le jeu de ces deux éléments se contrarie. Pour l'alcool, au contraire, en Angleterre comme en France, la consommation a continué de se développer malgré l'exhaussement des taxes, et de cette combinaison inespérée sont sorties d'immenses plus-values budgétaires.

Le tarif anglais sur les spiritueux, depuis 1862, s'élève à 477 fr. par hectolitre d'alcool pur [1], plus du double du nôtre qui demeure à 156 fr. 25 c.

Pour assurer la perception de ce tarif élevé, l'Angleterre ne craint pas d'employer les procédés fiscaux les plus sévères et les plus minutieux. Le rapport de la commission française d'enquête sur les boissons de 1881 qualifie même ces procédés de « tyranniques ». Il est incontestable, en effet, que, sous la main de l'excise, la liberté du commerçant et du fabricant anglais est singulièrement restreinte. Cependant l'expérience prouve que le développement de leurs affaires ne s'en trouve pas entravé. Nous résumerons les formalités principales adoptées dans la Grande-Bretagne à l'égard de l'alcool d'après les renseignements rapportés par M. Jacquème, inspecteur général des finances, à la suite de sa mission spéciale dans ce pays.

Distilleries. — Dans les distilleries le service de l'excise assiste à toutes les phases du travail et ne laisse effectuer aucune opération en dehors de sa présence. L'installation même de l'usine est organisée en vue du contrôle auquel elle est soumise. La forme, la construction, l'agencement des tuyaux, des cuves, des alambics, des robinets, etc., sont réglementés. Les principaux passages que le liquide doit parcourir sont fermés au moyen de cadenas dont les employés conservent la clef, de sorte que le fabricant ne peut opérer à lui seul aucune transvasion, aucune décharge, aucun remplissage. Le nombre de ces cadenas s'élève, dans certaines fabriques, jusqu'à 120 « et ce n'est pas toujours un petit embarras que de retrouver, dans le trousseau de clefs, celle que l'on cherche ». Les tuyaux doivent être d'une seule pièce, visibles dans toutes leurs parties ; les relations entre tous les vaisseaux, leurs modes de jonction sont déterminés ; le nombre des récipients est limité et leur emplacement combiné de manière à ne pas éparpiller la surveillance. De telles conditions ne sauraient évidemment être imposées à des usines de médiocre importance : aussi la loi exige-t-elle en Angleterre une contenance minimum de 18 hectolitres pour les alambics ; la limite est exceptionnellement abaissée en Écosse et en Irlande. Par suite de cette restriction principale, à laquelle s'ajoutent beaucoup d'autres obstacles, aucune distillerie secondaire ne peut s'établir. L'industrie se trouve concentrée dans de vastes établissements où les prescriptions multiples de

1. L'absinthe cependant a été momentanément et exceptionnellement surtaxée en raison de ses propriétés dangereuses et dans le seul but d'arrêter le développement de sa consommation. (V. *au mot* **Absinthe** *ce qui est dit à ce sujet.*)

1. Les mesures, les monnaies et les indications alcoométriques anglaises sont converties pour plus de clarté en données correspondantes du système français.

l'excise se concilient avec la discipline d'un nombreux personnel. Il n'existe que 13 distilleries en Angleterre, 87 en Irlande et 112 en Écosse.

Marchands en gros et débitants. — Les spiritueux reçus par les marchands en gros et les débitants, bien qu'ayant déjà acquitté les droits, continuent à demeurer soumis aux vérifications de l'administration de l'excise. Du reste, d'une manière générale, la circulation des spiritueux par quantité supérieure à un gallon (4 litres 543) n'est autorisée que sous le couvert d'un certificat. Ce certificat est délivré par le service de l'excise dans les distilleries et les entrepôts. A la sortie des magasins de gros et des débits, il est extrait d'un registre à souche que les négociants tiennent eux-mêmes. Les employés se rendent une fois par an, au moins, chez les marchands en gros et les débitants, et y relèvent le montant des quantités introduites et expédiées, en récapitulant les certificats reçus à l'arrivée et la souche de ceux délivrés à la sortie. En cas de soupçon de fraude, ils sont autorisés à opérer un recensement dans les caves et à s'assurer de cette manière que les restes représentent la différence ressortant de la balance des écritures. La découverte d'un excédent donne lieu à la saisie et au paiement d'une amende de 550 fr. par hectolitre.

Licences. — Les marchands en gros et les débitants acquittent un droit de licence élevé. Pour les marchands en gros le tarif est de 262 fr. 50 c. Pour les débitants il varie, suivant l'importance du loyer, depuis 55 fr. jusqu'à 275 fr. en Angleterre, et 341 fr. en Irlande.

Pénalités. — Un point remarquable de la législation anglaise sur les alcools consiste dans la sévérité des pénalités édictées contre la fraude. Le taux des amendes s'élève à 12,500 fr. dans un certain nombre de cas, à 5,000, à 1,250 fr. dans la plupart des autres. Cette rigueur paraît avoir produit un effet salutaire, car le nombre des contraventions constatées et punies chaque année est peu considérable.

Produits. — Les perceptions opérées sur les spiritueux dans la Grande-Bretagne se composent des droits généraux recueillis par l'excise, de ceux recueillis par la douane et des droits de licence.

Progression du tarif. — En 1825, le tarif des droits intérieurs était de 333 fr., en Angleterre, par hectolitre d'alcool pur ; en 1830, il fut relevé à 358 fr. ; en 1840, à 374 fr. ; en 1855, à 381 fr., et enfin en 1862, il atteignit 477 fr. ; jusqu'en 1860, l'Angleterre, l'Irlande et l'Écosse possédaient chacune un tarif différent : nous n'avons cité ci-dessus que celui relatif à l'Angleterre ; depuis 1862 le tarif de 477 fr. est applicable à la Grande-Bretagne tout entière. Les commissaires du revenu, dans le rapport récapitulatif de 1870, duquel ces chiffres sont extraits, constatent avec satisfaction que ces accroissements considérables de tarif tendent à réduire la consommation de l'alcool. Ainsi, en comparant l'année 1852 à l'année 1869, la consommation par tête en alcool a diminué de 2^l,85 à 2^l,53. Le vin, la bière, le thé, au contraire, ont progressé. La consommation par tête du vin a passé de 1^l,04 à 2^l,26 ; celle de la bière, de 0^l,99 à 1^l,32.

La substitution aux spiritueux forts de stimulants « plus doux » paraît aux commissaires du revenu un résultat très avantageux à tous les points de vue, même à celui du Trésor qui n'a pas eu à en souffrir.

Progression des quantités d'alcool imposées. — Depuis 1870, les quantités d'alcool imposées sous l'empire du tarif de 477 fr. ont constamment progressé. Pendant l'année 1873, les droits de fabrication constatés par l'excise se sont élevés à 380 millions de francs, ceux de licence à 19 millions ; les perceptions des douanes à l'importation ont en outre fourni 113 millions.

Les spiritueux ont donc produit, sous leurs diverses formes de taxation, 512 millions au Trésor, soit plus du quart du total du budget des recettes.

Les quantités mises en consommation forment le chiffre énorme de 1,025,000 hectolitres d'alcool pur, soit 3^l,26 par tête d'habitant. Ces données ne permettraient plus aux commissaires du revenu intérieur de se féliciter, comme ils le faisaient en 1870, de la restriction apportée par le tarif à l'habitude des liqueurs fortes. Mais, peut-être le chef de l'excise trouve-t-il dans l'augmentation considérable des recettes du Trésor, une autre sorte de satisfaction, qui le console du progrès de la consommation.

En 1876, 1877, 1878, 1879 et 1880, jusqu'aux derniers comptes rendus, le développement de la matière imposable et celui des revenus de l'excise ont poursuivi leur marche ascendante. Les recettes des droits sur l'alcool s'élèvent actuellement dans la Grande-Bretagne, à 475,909,000 fr.

La France ne pouvait rester indifférente au succès de l'impôt sur l'alcool en Angleterre ; après les événements de 1870-1871, elle comprit qu'elle devait chercher là une grande partie des nouvelles ressources dont elle avait besoin. L'exemple de l'Angleterre fréquemment invoqué exerça alors une influence prépondérante sur le rehaussement du tarif. Récemment encore les rédacteurs de nos derniers règlements sur les distilleries ont à peu près copié les règlements anglais, et l'administration s'est prévalue de l'exacte application de leurs dispositions rigoureuses chez nos voisins pour les imposer aux distillateurs français et vaincre leurs résistances. La description du système anglais devait donc nécessairement trouver ici une place plus étendue qu'il n'est possible d'en consacrer aux autres pays.

23. Système pratiqué aux États-Unis. Distilleries. Timbres-quittances. Bouilleurs. Déclaration des alambics. Produits.

Les États-Unis n'ont commencé à imposer les spiritueux qu'en 1862, pendant la guerre de sécession. Cependant dès l'année 1864 le tarif était porté à 545 fr. par hectolitre d'alcool pur. C'était évidemment pousser trop haut une imposition à son début. L'exagération de ce droit fut constatée par une commission chargée d'étudier l'ensemble du système fiscal et présidée par M. Wells. Elle conclut à sa réduction dans l'intérêt même du Trésor, afin de faire cesser une fraude intense organisée avec des moyens si puissants et de telles complicités « que le pays tout entier et le Gouvernement lui-même semblent frappés de corruption et de démoralisation ». (Rapport de M. Wells.) Le tarif fut ramené à 136 fr. par hectolitre d'alcool pur, puis porté successivement à 190 fr. et enfin à 245 fr. en 1875.

Distilleries. — Le système de perception repose, aux États-Unis comme en Angleterre, sur l'étroite surveillance des distilleries. Le détail de toutes les opérations des usines est strictement suivi et noté par le service. Les réservoirs demeurent sous la

clef des employés, l'entonnement se fait en leur présence, la quantité intégrale de la fabrication est ainsi prise en charge. Afin de se prémunir plus sûrement contre toute tentative de fraude ou de collusion, la loi autorise la détermination d'un minimum de rendement, d'après lequel l'imposition de l'usine est établie le cas échéant.

Timbres-quittances. — Après l'acquittement des droits, les tonneaux sont revêtus d'un timbre-quittance fixé sur un de leurs fonds avec de la colle et des clous. Ces timbres-quittances, destinés à certifier le paiement de la taxe et à servir de titre de mouvement, constituent une innovation spéciale aux États-Unis. Très souvent depuis quelques années, on en a proposé l'importation en France. Mais le rapport de M. Jacquème, inspecteur général des finances chargé d'examiner de près le régime fiscal des spiritueux aux Etats-Unis, tout en reconnaissant certains avantages aux timbres-quittances, montre que d'un autre côté de nombreux inconvénients accompagnent leur emploi. Spécialement, rien n'est plus difficile à obtenir et à assurer que la destruction des timbres par le destinataire, sans laquelle des transports multiples peuvent s'effectuer en fraude des droits. Toute balance faite, il ressort des appréciations de M. Jacquème que nous n'avons nullement intérêt à échanger notre système de congés et d'acquits-à-caution contre le système américain.

Bouilleurs de vins et de fruits. — Les États-Unis ne possèdent pas seulement, comme l'Angleterre, des distillateurs de grains et de mélasse, mais aussi de très nombreux bouilleurs de vin, de cidre et de fruits. Ces derniers sont soumis à la surveillance des employés du revenu intérieur dans des conditions sinon semblables du moins analogues aux précédents. En 1876, il existait 2,264 bouilleurs contre 647 distillateurs. Malgré le nombre et la difficulté des exercices, le sentiment de l'égalité de tous les citoyens devant la loi n'a pas permis aux États-Unis de laisser les bouilleurs en dehors de l'action de l'excise.

Déclaration de tous les alambics. — Une mesure générale et préalable destinée à faciliter le contrôle à leur égard, consiste dans l'obligation imposée aux constructeurs d'alambics de déclarer les instruments qu'ils confectionnent et qu'ils vendent. Ces fabricants paient une licence pour bien spécifier leur assujettissement à l'excise. En outre, tout détenteur d'appareil à distiller doit en faire la déclaration au receveur du district de la situation.

Produits de l'impôt. — L'impôt sur les spiritueux a produit aux États-Unis 292 millions de francs en 1876 ; 3 millions proviennent de la distillation des raisins, des pommes et des fruits ; 263 millions de la distillation des autres substances, les licences fournissent le surplus. Le nombre d'hectolitres d'alcool pur frappés de la taxe atteint 1,072,000. Six années auparavant, en 1870, sous l'empire d'un tarif beaucoup plus faible (136 fr. au lieu de 215 fr.), 1,191,000 hectolitres d'alcool pur avaient été taxes. Ce résultat est le plus élevé qui ait été obtenu.

Depuis 1876, les produits de l'impôt sur l'alcool aux États-Unis ont suivi la progression suivante :

1876-1877	191,150,000 fr.
1877-1878	262,080,000
1878-1879	273,351,000
1879-1880	317,720,000
1880-1881	319,180,000

Le gouvernement des États-Unis se propose d'employer les immenses excédents de recettes de ses budgets (725 millions de francs en 1881-1882) à des dégrèvements d'impôts. Il voudrait, d'après le message présidentiel du 5 décembre 1882, supprimer tous les droits du Revenu intérieur, sauf ceux sur l'alcool qu'il maintient, en toute hypothèse, comme la plus légitime et la plus essentielle ressource de son budget.

24. Autres pays de l'Europe : Autriche, Italie, Belgique, Pays-Bas, etc.

L'alcool supporte dans la plupart des autres pays un tarif beaucoup moins élevé qu'en Angleterre et aux États-Unis.

En Autriche-Hongrie, la taxe est de 26 fr. 75 c. par hectolitre d'alcool pur; en Danemark, de 30 fr.; en Bavière, de 17 fr. 50 c.; en Wurtemberg, de 13 fr. 50 c. ; en Belgique, de 55 fr., etc. L'assiette de l'impôt dans ces diverses contrées repose sur la capacité des cuves ou sur la quantité de matières premières mises en fermentation.

En Italie, une loi du 31 juillet 1879 détermine le montant des droits à payer dans les distilleries de grains, d'après les indications d'un instrument mesureur nommé jaugeur mécanique. La surveillance incessante des employés renforce, du reste, le contrôle mécanique du jaugeur. L'imposition des alcools de vin, marcs et fruits s'établit en raison de la production journalière des alambics évaluée par les agents des finances, sauf recours à une commission spéciale.

Dans les Pays-Bas, le tarif s'élève à 239 fr. par hectolitre d'alcool pur, et le produit de l'impôt atteint 47 millions de francs environ. La prise en charge des matières premières et la déclaration de leur rendement avec un minimum légal constituent la base de la perception. En 1871, l'impôt sur les spiritueux rapportait seulement 31 millions de francs aux Pays-Bas; en 1872, 34 millions, etc. En 1876, à la suite d'un rehaussement de tarif de 8 fr. 40 c. par hectolitre, le produit s'éleva à 42 millions, et passa successivement par une progression continue à 46 millions en 1878, et à plus de 47 millions en 1879 et en 1880. L'alcool fournit presque le quart du total des recettes budgétaires montant à 210 millions de francs.

25. Russie.

En Russie, les droits sur l'alcool rapportent 725 millions de francs: ce chiffre colossal constitue le plus bel exemple de rendement qui puisse être cité en faveur de l'alcool. Il a été obtenu, peu à peu, sous la double influence de l'augmentation du tarif et du développement de la consommation. En 1866-1867, la Russie ne tirait que 485 millions de francs des spiritueux ; déjà cependant, ce résultat méritait d'attirer l'attention; mais d'année en année et spécialement en 1873, à la suite d'un relèvement de droits, le niveau de 700 millions a été atteint et franchi. Le tarif, fixé à 227 fr. par hectolitre d'alcool pur, frappe 3,400,000 hectolitres ; la perception est concentrée dans les usines, et une de ses particularités consiste dans l'allocation en franchise faite au fabricant d'une partie des excédents qu'il parvient à obtenir sur le minimum de rendement légal. L'État veut ainsi encourager les perfectionnements de l'outillage, et surtout restreindre, dans l'intérêt de la surveillance, comme

en Angleterre, le nombre des établissements à exercer. Les usines importantes sont seules capables, en effet, de se créer des excédents en franchise des droits, et leur concurrence, favorisée par ces allocations officielles, devient ruineuse pour les petites distilleries. En 1866, 5,000 fabriques étaient en activité : depuis cette époque, la moitié de leur nombre a disparu : il n'en reste aujourd'hui que 2,500.

26. Allemagne.

L'imposition de l'alcool se trouve organisée d'une manière uniforme en Allemagne depuis la constitution du Zollverein en 1834, c'est-à-dire longtemps avant l'établissement de l'Empire. La législation existante se résume de la manière suivante :

Les distilleries sont divisées en deux grandes catégories, suivant qu'elles distillent des substances farineuses ou d'autres matières. Pour les premières, l'impôt est assis sur la capacité des cuves de fermentation ; pour les secondes, il frappe la quantité de substances employée.

A l'égard des unes et des autres, l'impôt est censé réglé de manière à donner 33 fr. 91 c. par hectolitre d'alcool pur. Le droit réel, destiné à représenter ces 33 fr. 91 c. par hectolitre pur, a été fixé à 1 fr. 638 par hectolitre de capacité des cuves de fermentation pour les distilleries qui travaillent des substances farineuses. En ce qui concerne les autres distilleries, une nomenclature détermine le droit afférent à chaque catégorie de substances employées ; les marcs de raisin, de fruits, etc., paient 0 fr. 727 par hectolitre mis en fermentation ; le sirop de fécule de pommes de terre, 1 fr. 45 c. ; le vin de raisin ou de fruits, etc., 1 fr. 455 ; la bière gâtée, 1 fr. 06 c., etc. Chaque État a d'ailleurs la mission de fixer par assimilation le taux des matières non dénommées dans le tarif général.

Une fois l'impôt ainsi assuré et payé à la distillerie, l'alcool devient absolument libre. Il circule sans formalité ; ses transformations s'opèrent en dehors de tout contrôle. La dénaturation seule, qui motive une détaxe, s'effectue sous les yeux du service. L'exportation donne aussi ouverture à la restitution des droits. L'alcool importé, lorsqu'il a payé les droits de douane, jouit d'une liberté semblable à celle de l'alcool indigène.

Afin de garantir le plus efficacement possible l'impôt dont l'assiette est ainsi concentrée tout entière dans les distilleries, de sévères pénalités répriment les manœuvres frauduleuses. Le législateur distingue les fraudes des simples infractions (ce qui doit être très difficile à discerner dans l'application). Il punit les fraudes d'une amende quadruple du droit fraudé ; de huit fois le droit fraudé en cas de récidive, et de seize fois le droit fraudé à la troisième constatation. Le distillateur se voit en outre successivement, d'abord privé temporairement du droit d'exploiter son établissement, puis déchu complètement de ce droit.

Le revenu brut de l'impôt sur les spiritueux s'est élevé, en 1881, à 73,379,000 fr. A raison de 33 fr. 91 c. par hectolitre d'alcool pur, chiffre de l'impôt fictif, on trouve que 2 millions d'hectolitres d'alcool pur environ ont payé la taxe. Ce total dépasse de beaucoup celui atteint en France.

Les alcools fabriqués en Allemagne proviennent presque entièrement de la distillation des pommes de terre, du blé et du seigle. Leur production est très supérieure à celle de la France. Elle atteint 2,185,000 hectolitres en 1881, sur lesquels la Prusse à elle seule fabrique 1,918,000 hectolitres. Ce développement considérable de la distillerie allemande date du milieu du siècle. Depuis dix ans, il paraît avoir atteint son maximum.

Si le tarif de l'impôt sur l'alcool, au lieu de demeurer fixé fictivement à 33 fr. 91 c., s'élevait à un taux quadruple ou quintuple comme dans la plupart des autres pays, et qu'en même temps des formalités plus rigoureuses prévinssent les tentatives de fraude dans les distilleries et à la circulation, l'Allemagne pourrait retirer un immense revenu de cette branche de perception, grâce à l'énorme consommation de spiritueux que les statistiques constatent. Son budget possède là une réserve de richesses considérables qu'elle exploitera facilement lorsqu'elle le voudra.

Le tableau suivant fournit depuis 1872 l'indication des principaux renseignements relatifs à l'impôt sur les spiritueux dans les pays formant partie de la ligue douanière de l'empire d'Allemagne (à l'exception de la Bavière, du Wurtemberg et de Bade) et dans le grand-duché de Luxembourg.

ANNÉES.	REVENU brut de l'impôt.	A DÉDUIRE : Restitutions de droits pour exportation et dénaturations.	REVENU net de l'impôt.	IMPOT par tête.	NOMBRE de distilleries en activité.	NOMBRE d'hectolitres fabriqués à 100° d'après l'alcoomètre de Tralles.
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.		Hectol.
1872	57,480,000	5,423,000	52,057,000	1,67	8,456	»
1873	63,565,020	10,506,000	53,059,000	1,64	8,127	»
1874	69,886,000	10,394,000	59,492,000	1,78	32,602	»
1875	73,065,000	7,995,000	65,070,000	1,93	36,191	2,170,730
1876	68,785,000	7,939,000	60,846,000	1,79	33,172	2,038,487
1877-78	67,288,000	11,237,000	56,051,000	1,62	33,016	2,004,956
1878-79	69,904,000	11,115,000	58,789,000	1,69	31,645	2,084,607
1879-80	68,970,000	12,242,000	56,728,000	1,62	27,682	2,038,123
1880-81	73,379,000	14,976,000	58,403,000	1,63	26,801	2,185,915

27. Résumé.

En résumé, les pays les plus avancés ne craignent pas de surcharger l'alcool d'un tarif d'impôt exorbitant, et d'enserrer sa fabrication, sa circulation et sa vente dans les plus rigoureuses prescriptions. Par ce moyen ils obtiennent des ressources considérables, et alimentent souvent plus du quart de leur budget avec les seules recettes provenant des taxes sur les spiritueux. Dans d'autres pays, le tarif demeure plus restreint et les formalités en même temps revêtent moins de sévérité ; mais on peut prévoir le moment où des nécessités financières amèneront la transformation de ces systèmes imparfaits en un système plus productif. Quelle que soit d'ailleurs la forme, le tarif et l'intensité des moyens d'exécution, partout l'alcool est imposé. Voilà le fait essentiel qui se dégage explicitement de cette revue sommaire des législations étrangères. Tous les gouvernements cherchent dans les droits sur l'alcool l'équilibre de leur budget, et tous, même les plus réservés, en tirent un revenu dont il leur deviendrait difficile de se passer. Enfin, un dernier renseignement se trouve inscrit dans toutes les statistiques précédentes, celui d'une progression constante, et souvent même surprenante par la rapidité de sa croissance, des quantités d'alcool imposées, et par conséquent des produits recueillis.

A consulter : les rapports de M. Jacquème, inspecteur général des finances, sur la production, la fabrication et les impôts qui frappent l'alcool en France et à l'étranger.

René Stourm.

ALCOOMÈTRE. — Instrument destiné à mesurer la richesse en alcool des esprits ou eaux-de-vie. La Convention nationale en votant l'unification des poids et mesures a rendu au commerce le plus grand des services. Appliquée au système monétaire et aux mesures de superficie, de capacité et de poids, cette unification semblait avoir donné satisfaction à tous les besoins. Une lacune importante restait cependant encore à combler ; mais à l'époque où l'unification fut décidée, il était difficile de prévoir les modes divers qui seraient employés plus tard non seulement pour mesurer la capacité des liquides soumis à l'impôt, mais encore pour constater leur degré alcoolique, sur lequel reposent l'assiette et le principe de l'impôt auquel certains produits sont assujettis.

La base qui constitue l'impôt qui frappe les alcools et leurs dérivés, repose sur le principe de la pesanteur spécifique des liquides, et pour déterminer cette pesanteur on se servait alors de l'instrument appelé aréomètre ou alcoomètre, dont la ligne de flottaison graduée indiquait la quantité absolue d'alcool que les liquides contenaient.

L'extension et le développement considérable qu'ont pris la production et la consommation de l'alcool sous toutes ses formes, ont fait naître en même temps des instruments de mesure qui, quoique basés sur les mêmes principes, présentent souvent entre eux des différences assez importantes pour exposer les expéditeurs et les producteurs à des contraventions et à des amendes pour défaut de concordance entre leurs déclarations et les constatations faites par l'administration des contributions indirectes chargée de la perception de l'impôt.

L'alcoomètre le plus généralement usité en France était autrefois celui de Cartier, dont le tube est divisé en 44 degrés. Plus tard survint l'alcoomètre de Gay-Lussac, appelé également alcoomètre centésimal en raison de sa graduation en 100 degrés ; le zéro correspondant à l'eau pure et le 100ᵉ degré à l'alcool complètement anhydre. D'autres appareils, comme l'aréomètre de Baumé, celui de Borie et de Tessa, ont été également employés. A l'étranger, la même diversité existe et donne lieu chaque jour à des contestations, car l'alcool pur constaté par ces divers instruments de pesage en détermine la valeur vénale et fixe les droits à percevoir par les différents pays.

C'est pour remédier à ces inconvénients que la loi du 7 juillet 1881 a prescrit l'usage exclusif de l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac pour la constatation du degré des alcools et de l'eau-de-vie.

La graduation de l'alcoomètre étant faite à la température de 15 degrés centigrades, il en résulte que les indications de cet instrument ne représentent en degrés que la portion d'alcool correspondante à cette température. Il serait donc nécessaire de faire chaque fois un calcul de concordance entre le degré thermométrique et le degré alcoolique ; pour éviter ces calculs, Gay-Lussac a construit une table de correction dont sont munis tous les agents des contributions indirectes, que nous reproduisons ci-après.

DEGRÉS thermométriques.	DEGRÉS ALCOOMÉTRIQUES PRIS COMME EXEMPLES DE CORRECTION.				
0	61,2	84,3	88,9	89,9	97,1
1	60,9	84	88,7	89,6	96,9
2	60,5	83,7	88,5	89,4	96,7
3	60,2	83,5	88,2	88,9	96,5
4	59,8	83,2	87,9	89,2	96,3
5	59,5	82,9	87,7	88,6	96,1
6	59,1	82,6	87,4	88,4	95,9
7	58,8	82,3	87,2	88,1	95,7
8	58,5	82	86,9	87,9	95,5
9	58,1	81,7	86,6	87,6	95,3
10	57,8	81,5	86,4	87,4	95,1
11	57,4	81,2	86,1	87,1	94,9
12	57	80,9	85,8	86,8	94,7
13	56,7	80,6	85,5	86,5	94,4
14	56,3	80,3	85,3	86,3	94,2
15	56	80	85	86	94
16	55,6	79,7	84,7	85,7	93,8
17	55,3	79,4	84,4	85,4	93,6
18	54,9	79,1	84,1	85,2	93,3
19	54,6	78,8	83,9	84,9	93,1
20	51,2	78,5	83,6	84,6	92,9
21	53,9	78,2	83,3	84,3	92,6
22	53,5	77,9	83	84	92,4
23	53,1	77,6	82,7	83,8	92,1
24	52,8	77,3	82,4	83,5	91,9
25	52,4	77	82,1	83,2	91,6
26	52	76,7	81,8	82,9	91,4
27	51,7	76,3	81,5	82,6	91,1
28	51,3	76	81,2	82,3	90,9
29	51	75,7	81,9	82	90,6
30	50,6	75,4	80,6	81,7	90,4

ALFORT (École d'). V. Écoles.

ALGÉRIE.

SOMMAIRE.

11. Colonisation.
12. Concessions.
13. Création de villages.
14. Situation de la colonisation de 1871 à 1881.

I. INTRODUCTION.

Au début de l'occupation française en Algérie, la haute administration du pays était concentrée entre les mains de l'autorité militaire. Cet état de choses dura peu, et dès le 1er décembre 1831, tout ce qui se rapportait à l'administration civile et à la colonisation fut confié à un intendant civil, placé sous les ordres du gouverneur général.

Cet intendant fut lui-même remplacé par un directeur de l'intérieur exerçant, sous le même contrôle, la plupart des attributions préfectorales. (*O. 31 oct. 1838.*)

Pendant cette première période de l'occupation française, l'administration militaire intervient presque seule; ce n'est que plus tard, lorsque notre conquête fut assise, qu'une ordonnance royale du 7 janvier 1845 fut rendue pour organiser le régime financier de l'Algérie.

Le plan exclusivement financier de cet ouvrage ne nous permet pas de suivre dans toutes leurs phases les transformations successives que les services administratifs de l'Algérie ont subies depuis 1830. Cependant, il nous faut constater les tentatives faites et les vœux émis pour identifier l'administration algérienne avec celle de la métropole.

La première tentative sérieuse faite dans cet ordre d'idées, fut la création d'un ministère de l'Algérie et des colonies qui vécut du 24 juin 1858 au 24 novembre 1860 et dont la direction fut confiée au prince Jérôme-Napoléon; sous ce ministère, les pouvoirs des préfets furent étendus par suite de l'application à l'Algérie du décret de décentralisation de 1852, qui eut lieu en vertu d'un acte du 27 octobre 1858, mais son peu de durée retarda l'exécution des mesures de décentralisation demandées par l'opinion publique en Algérie.

Par un décret du 10 décembre 1860, tous les pouvoirs exercés naguère par le ministre de l'Algérie furent concentrés de nouveau entre les mains du gouverneur général, et un décret en date du 26 décembre suivant fixa l'organisation des services institués auprès de ce haut fonctionnaire pour l'expédition des affaires civiles et financières de l'Algérie.

Par ce décret, la justice, l'instruction publique et les cultes rentrèrent dans les attributions des départements ministériels auxquels ils ressortissent en France; les autres services, au contraire, restèrent aux mains du gouverneur général.

Cet état de choses subsista jusqu'en 1870, époque à laquelle la direction des affaires algériennes passa du ministère de la guerre qui était resté chargé des relations du gouvernement général avec l'empereur et les ministères, à celui de l'intérieur. Puis, par arrêté présidentiel du 6 mars 1871, le budget du gouvernement général de l'Algérie, qu'un décret du 4 février précédent avait réparti entre les divers ministères, fut rétabli séparément et forma une annexe du budget du ministère de l'intérieur. C'était la conséquence de la substitution, dans la colonie, du régime civil au régime militaire.

L'exécution des grands travaux publics entrepris en Algérie, le nombre et l'importance des affaires soumises au gouverneur général, l'exécution de la loi du 26 juillet 1873 sur la constitution de la propriété individuelle dans les tribus, montrèrent l'insuffisance de l'organisation arrêtée le 26 décembre 1860 et les inconvénients d'une centralisation excessive.

Deux décrets rendus le 30 juin 1873 marquèrent le nouveau pas fait dans la voie de la décentralisation : le premier permettait à chaque ministre de correspondre avec le gouverneur général pour les affaires de son département et de présenter à la signature du Président de la République les actes qui doivent émaner du chef du pouvoir exécutif; le second décret érigea en directions les trois divisions de l'intérieur, des travaux publics et des finances en Algérie, qui se partageaient auparavant les différents services.

Le programme de décentralisation algérienne et l'assimilation à la métropole ont été en partie réalisés par les décrets du 26 août 1881, dits de rattachement, qui ont placé sous l'autorité directe des ministres compétents les différents services civils de l'Algérie. Actuellement, la haute administration de l'Algérie est centralisée à Alger, sous les ordres d'un gouverneur général civil, qui relève des différents départements ministériels. Au-dessous du gouverneur général est placé un secrétaire général de gouvernement chargé de préparer l'expédition des affaires civiles et financières.

Le gouverneur général est assisté d'un conseil de gouvernement (sorte de Conseil d'État du gouverneur général) et d'un conseil supérieur de gouvernement dont il a la présidence et qui est composé des principaux chefs de service de l'administration (formant le conseil de gouvernement), et de 18 délégués des conseils généraux de l'Algérie. Le conseil supérieur fait connaître son opinion sur toutes les affaires soumises à son examen et notamment en ce qui touche les propositions budgétaires. Celles-ci sont en dernier lieu transmises par le gouverneur général aux différents ministres qui les arrêtent, chacun en ce qui le concerne.

II. ADMINISTRATION FINANCIÈRE.

Pendant que l'organisation administrative de l'Algérie passait par les transformations successives qui viennent d'être énoncées, le régime financier de son côté n'était pas sans subir également de nombreuses modifications qu'il importe à présent d'examiner.

On peut considérer, à cet égard, trois périodes :

Dans celle du début, s'étendant de 1830 à 1845, les sommes destinées à faire face aux dépenses de la colonie sont presque exclusivement fournies par le budget de la métropole (les recettes propres à l'Algérie étant très peu importantes : 1,600,000 fr. en 1832).

Dans la seconde période, de 1845 jusqu'à ces dernières années, les ressources se développent; grâce aux progrès de la colonisation la part prélevée par l'Algérie sur les ressources de la métropole devient de moins en moins considérable.

Enfin, la période actuelle donne un budget algérien dans lequel les recettes tendent à faire équilibre aux dépenses (il est bien entendu qu'on ne considère ici que les dépenses civiles). C'est ainsi que l'ensemble des dépenses du budget civil ordinaire prévues pour 1884 est de 48,209,968 fr. et dans ce chiffre figurent, jusqu'à concurrence de 14 millions, les garanties d'intérêts payables aux Compagnies de chemins de fer algériens. Les évaluations de recettes produites par l'Algérie et qui tom-

bent dans la caisse de l'État sont pour le même exercice évaluées à 35.125,640 fr.

L'administration et la comptabilité financière de l'Algérie ont été réglées par l'ordonnance du 2 janvier 1846, qui a complété et modifié celle du 17 janvier 1845 sur le régime financier de la colonie. Bien que la première de ces deux ordonnances n'ait pas été abrogée, la plupart des dispositions qu'elle renferme sont devenues sans objet, les règles déterminées par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique ayant été rendues applicables à l'Algérie.

Depuis la promulgation du décret du 31 mai 1862 en Algérie, les dispositions concernant les recettes et les dépenses du Trésor et des départements ont été réglementées à nouveau, les premières par le décret du 26 août 1881, et les secondes, concernant spécialement les départements, par l'application à l'Algérie de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux.

Aux termes du décret du 26 août 1881, dit de rattachement, les contributions directes, le cadastre, le service topographique et la constitution de la propriété indigène, les contributions diverses, l'enregistrement, les domaines et le timbre et l'administration des biens séquestrés, ont été placés dans les attributions et sous l'autorité directe du ministre des finances. Le service des forêts de la colonie a été rattaché au ministère de l'agriculture.

En exécution de ce décret, les différents services rattachés se trouvent soumis aux règles administratives et financières applicables aux services analogues de la métropole.

Le fonctionnement des régies financières chargées de la perception des droits et impôts n'offre rien de particulier en Algérie, si ce n'est celui des contributions diverses. L'administration des contributions diverses n'a pas de similaire en France, ni comme titre, ni comme attributions; elle comprend trois directeurs, à Alger, Constantine et Oran, ainsi qu'un grand nombre de commis de bureaux, d'inspecteurs, de contrôleurs et de comptables justiciables de la Cour des comptes, ayant le titre de receveurs des contributions diverses. Les agents de ce service appartiennent au personnel de la direction générale des contributions indirectes par le directeur général de laquelle ils sont commissionnés, mais malgré cette origine commune, les attributions des directeurs et receveurs des contributions diverses diffèrent notablement de celles des mêmes agents appartenant aux contributions indirectes.

Bien qu'ils aient quelques attributions analogues à celles de ces derniers pour l'établissement des droits et le recouvrement des produits concernant les taxes indiquées au titre des contributions diverses (licences des débitants de boissons, des fabricants et marchands de tabacs, la vente des tabacs de France et des poudres à feu, les droits de garantie des matières d'or et d'argent), cette partie est la moins importante du service des contributions diverses, dont les opérations sont beaucoup plus nombreuses. Ainsi les directeurs des contributions diverses établissent les rôles des patentes, des redevances des mines, des droits de vérification des poids et mesures qui sont jusqu'à présent, comme on le verra plus loin, les seules contributions directes ou taxes assimilées établies en Algérie, tandis que, en France, ces opérations sont exécutées par la direction générale des contributions directes.

Les directeurs établissent aussi l'assiette : 1° des impôts arabes; 2° des contributions de guerre et prises sur l'ennemi, qu'on peut, par analogie, considérer comme des contributions directes.

Telles sont les attributions des directeurs. Quant aux receveurs des contributions diverses, ils font, d'une part, le recouvrement des contributions indiquées ci-dessus, ainsi que de certains produits accidentels et des produits divers du budget; d'autre part, ils effectuent tous les recouvrements et paiements des hospices qui n'ont pas de receveur spécial. En cette dernière qualité, ils rendent des comptes de gestion. De plus, ils font, mais pour le compte du trésorier-payeur du département, le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires. Enfin, ils effectuent également pour le compte des trésoriers-payeurs, d'une part, le recouvrement des produits départementaux ainsi que de certains produits locaux (centimes additionnels des patentes affectés aux chambres de commerce, cotisations municipales et particulières), et, d'autre part, le paiement de toutes les dépenses publiques assignées sur la caisse du trésorier-payeur, opérations analogues à celles confiées aux percepteurs en France pour le compte des receveurs des finances. En résumé, les receveurs des contributions diverses remplissent des fonctions absolument semblables à celles des percepteurs-receveurs municipaux en France.

En dehors de ce qui précède et qui est relatif aux contributions diverses, les autres services financiers de la colonie sont soumis, en ce qui concerne le service de la trésorerie, le contrôle de l'inspection des finances, la perception des deniers publics, les versements et récépissés, les paiements et les comptes annuels, aux mêmes dispositions que celles édictées pour ces mêmes objets dans la métropole.

1. Assiette des impôts. Règles générales.

En Algérie, contrairement à ce qui a lieu en France où tout ce qui touche à l'impôt est du domaine de la loi, les impôts, taxes et revenus de toute nature sont établis, modifiés ou supprimés en vertu de décrets.

Cette exception est même étendue aux taxes de ville et de police analogues à celles établies en France au profit des communes par la loi du 18 juillet 1837, qui sont, en Algérie, établies par arrêtés du gouverneur général.

Quant aux impôts arabes qui, d'après les articles 1 et 2 de l'ordonnance du 17 janvier 1846, pouvaient être établis, modifiés ou supprimés en vertu d'arrêtés ministériels, il résulte de l'article 4 du sénatus-consulte du 12 avril 1863, que les modifications à introduire à l'assiette ou à la quotité de ces impôts ne peuvent être réalisées que par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

Ainsi qu'en France, aucune taxe ne peut être perçue si elle n'a été légalement autorisée; aucune recette ne peut être effectuée qu'en vertu d'un titre établi par des comptables régulièrement institués, et tout agent qui opère un maniement de deniers publics est constitué comptable et, comme tel, justiciable de la Cour des comptes ou des conseils de préfecture.

Exception est faite cependant à cette règle pour les chefs indigènes, autorisés à faire dans les tribus le recouvrement direct de l'impôt arabe et d'en

compter le montant aux receveurs des contributions diverses. Cette exception, nécessitée par la situation spéciale des contribuables indigènes, a été l'objet de nombreuses et vives critiques, elle cessera bientôt d'avoir sa raison d'être quand l'impôt arabe aura été modifié par suite de la constitution de la propriété indigène et de l'établissement de l'impôt foncier.

2. Impôts directs arabes.

Les impôts directs, en Algérie, diffèrent notablement des taxes perçues en France sous ce nom. En dehors de l'impôt des patentes et des taxes assimilées aux contributions directes, on ne trouve appliqués dans la colonie, ni impôt foncier (si ce n'est tout à fait à titre exceptionnel et seulement comme taxe municipale), ni impôt personnel et mobilier, ni impôt des portes et fenêtres. Ces taxes sont remplacées par un certain nombre d'impôts indigènes dont quelques-uns ont le caractère d'impôts fonciers et portent principalement sur la terre, le bétail et les personnes. Un impôt spécial, appelé *taxe sur les loyers,* tient lieu de contribution mobilière.

Les impôts arabes qui, pour les indigènes de l'Algérie, remplacent l'impôt foncier, sont au nombre de quatre : l'Hockor, l'Achour, le Zekkat, la Lezma.

Perçus autrefois partie en nature, partie en espèces, ils sont aujourd'hui dans les trois provinces et malgré l'absence d'uniformité de leurs bases, perçus entièrement en argent.

Cette diversité dans l'assiette des impôts arabes tient au régime appliqué par Abd-el-Kader dans les territoires qui lui avaient été réservés en vertu du traité de la Tafna, régime que le Gouvernement français se crut obligé de maintenir et qui subsiste encore aujourd'hui dans les provinces d'Alger et d'Oran. D'un autre côté, l'administration conserva dans la province de Constantine les taxes les plus importantes prélevées par l'ancien bey : l'Achour et le Hockor. Ces taxes différaient de celles établies dans les deux autres provinces parce que le bey n'ayant jamais voulu reconnaître la souveraineté d'Abd-el-Kader, n'avait introduit dans l'impôt aucune réforme. Cette différence dans le système fiscal des trois provinces existe encore de nos jours et subsistera tant qu'une transformation radicale n'aura pas été opérée dans l'assiette des impôts arabes.

1. *Hockor, Achour, Zekkat, Lezma, Lezma sur les palmiers.*

Hockor. — Cet impôt est le prix du loyer des terres appelées *arch,* terres sur lesquelles les indigènes n'ont qu'un droit de jouissance précaire et non aliénable. Ces terres sont possédées indivisément par la tribu ou le douar et ont été mises à sa disposition en vertu de concession ou de confiscation à la suite de guerre. Les terres *arch* n'existent que dans les communes où la propriété n'est pas constituée ; dès qu'elle le sera partout en Algérie, les terres *arch* disparaîtront et avec elles l'impôt *Hockor.*

Achour. — L'Achour était, avant la conquête, une dîme sur les récoltes, un impôt religieux pesant sur la terre. On peut le considérer depuis les réformes qui y ont été apportées, comme remplaçant une partie de l'impôt foncier de la métropole.

L'unité de surface adoptée pour l'assiette de l'Hockor et de l'Achour est la charrue, seule mesure agraire connue des Arabes et adoptée de tous temps. C'est l'étendue de terrain qui peut être labourée chaque année par une charrue attelée de deux bêtes de trait ; elle varie en raison des difficultés plus ou moins grandes du sol. La superficie moyenne est de 10 hectares pour les provinces d'Alger et d'Oran. Dans la province de Constantine, la moyenne de la charrue peut être évaluée à 12-15 hectares. Dans les deux premières provinces, la *charrue* comprend cinq classes, ainsi divisées suivant la qualité de la récolte : très bonne, bonne, assez bonne, mauvaise, nulle. D'après ce classement, chaque *charrue* est imposée suivant un tarif croissant avec le rendement des terres des quatre premières catégories qui seules supportent la taxe.

Dans le département de Constantine, on a formé six catégories de charrues : charrues ordinaires, charrues d'hiver, charrues de printemps, charrues en montagne riche et montagne pauvre, en plaine, passibles chacune d'un droit fixe.

Zekkat. — Le Zekkat est un impôt sur les bestiaux, bœufs, chameaux, moutons et chèvres ; cet impôt est dû par tous les indigènes sans exception et dans tous les territoires. Le Zekkat n'existait pas à Constantine avant l'occupation française, de telle sorte que l'impôt y était moins lourd qu'à Alger et à Oran. Dans le but d'égaliser les charges et en même temps pour améliorer les revenus publics, le Gouvernement établit cette taxe progressivement en 1857 et 1858, après avoir modifié l'Achour et le Hockor.

Les impôts *Achour* et *Zekkat* appellent quelques observations générales. Dans les provinces d'Alger et d'Oran, l'impôt Achour représente le dixième de la récolte et son rendement a suivi une marche ascendante à cause de l'élévation du prix des céréales destinées à l'exportation et des facilités offertes par le développement et la plus grande sécurité des voies de communication. Les mêmes considérations s'appliquent à l'impôt Zekkat perçu dans les provinces d'Alger et d'Oran. L'Achour de Constantine étant au contraire invariablement fixe, l'État n'est pas appelé, comme dans les autres provinces, à profiter des chances heureuses d'une bonne récolte.

Lezma. — C'est, d'après M. de Ménerville, un nom générique attribué à certaines contributions obligatoires spéciales qui se produisent sous diverses formes : droit de capitation, droits mobiliers et immobiliers. La Lezma de capitation a été établie après la conquête de la grande Kabylie qui fait partie du département d'Alger et pèse dans chaque tribu sur tous les hommes susceptibles de porter les armes. Ceux-ci sont divisés en quatre catégories suivant leur fortune et paient, d'après la classe où ils sont inscrits, 15, 10 et 5 fr. par individu. Les individus de la quatrième catégorie, qui ne possèdent rien, n'acquittent pas l'impôt. Tous les ans, on dresse la liste des jeunes Kabyles susceptibles de concourir aux charges communales. Cet impôt existe également dans les territoires kabyles de la province de Constantine, mais les bases diffèrent des précédentes et ne sont pas uniformes entre elles ; c'est ainsi que la Lezma est établie par feu, c'est-à-dire est de quotité dans certains douars et qu'elle est de répartition dans d'autres.

Lezma sur les palmiers. — Cet impôt n'existe que dans les départements d'Alger et de Constantine ; chaque pied d'arbre doit une taxe qui varie entre 25 et 50 centimes, suivant le territoire.

Dans le sud de nos possessions, quelques territoires paient des tributs dont le montant est calculé, tantôt d'après le nombre de palmiers en rapport, tantôt d'après le nombre des palmiers et celui des

bestiaux. Ces tributs sont fixés pour une période variant de 5 à 10 années.

2. *Tarifs de conversion.*

La difficulté de ravitailler les troupes nécessitait autrefois la perception en nature de certains impôts arabes; mais depuis longtemps ils sont tous convertis en argent, suivant des tarifs *ad hoc*. Les tarifs de conversion en argent des impôts arabes et de la Lezma de quotité sont fixés, chaque année, par le gouverneur général. Le contingent de la Lezma de répartition reste toujours le même pour chaque circonscription imposable.

3. *Centimes additionnels, ordinaires et extraordinaires.*

Des centimes additionnels ordinaires établis par décrets ont été ajoutés au principal de l'impôt arabe en vue de remplacer les contributions supplémentaires que les tribus s'imposaient pour faire face aux dépenses d'utilité commune.

Dans les communes de plein exercice, ces centimes, au nombre de 18, sont remplacés par *la taxe sur les loyers* dont il sera parlé plus loin.

Des centimes additionnels extraordinaires sont également ajoutés, depuis quelques années, au principal des impôts arabes pour assurer les dépenses résultant de la loi du 26 juillet 1873 sur la constatation et la constitution de la propriété individuelle chez les indigènes.

4. *Assiette des impôts arabes.*

L'assiette de l'impôt arabe est établie actuellement par les agents coloniaux du service des contributions diverses qui doivent se transporter dans les douars, en vue d'y recueillir les déclarations des contribuables et d'en vérifier la sincérité. Les dissimulations de matière imposable sont passibles des peines édictées par les articles 465 et 466 du Code pénal.

5. *Rôles, perception et réclamations.*

La confection des rôles appartient à l'administration des contributions directes, ils sont rendus exécutoires par les préfets des départements et par les généraux commandant les divisions territoriales, chacun en ce qui concerne son ressort administratif.

Le recouvrement de l'impôt arabe est confié au service des contributions diverses. La perception est faite individuellement par les agents financiers de ce service, dans toute l'étendue du territoire civil; elle est, au contraire, opérée en la forme collective dans le territoire de commandement. Les chefs indigènes sont chargés de faire la collecte chez les contribuables et reçoivent, à titre de rémunération, le dixième du principal brut de l'impôt qu'ils versent dans les caisses des receveurs des contributions diverses. La rémunération est plus élevée dans le sud des divisions d'Alger et de Constantine.

Les réclamations en matière d'impôt arabe sont, comme en France, de deux sortes : les demandes en décharge et en réduction, et les demandes en remise et modération. Les premières sont soumises à la juridiction des conseils de préfecture dont la compétence s'étend à tout le territoire de l'Algérie. L'appel des arrêtés des conseils de préfecture est porté devant le Conseil d'État. Quant aux dégrèvements à titre gracieux, demandes en remise ou modération, ils sont réservés au gouverneur général. (*Arr.* 19 *fév.* 1859, *art.* 2 et 3.)

Les impôts arabes ont soulevé de nombreuses observations à cause du mode défectueux d'assiette et de perception auquel ils sont soumis, qui permet les dissimulations des assujettis et les exactions des chefs indigènes collecteurs d'impôts en territoire de commandement. La réforme de ces impôts a été demandée à différentes reprises par les conseils généraux de l'Algérie, il en a également été fait mention lors des travaux de la commission formée au ministère de l'intérieur pour l'étude des modifications à apporter au fonctionnement du gouvernement général de l'Algérie. Jusqu'ici aucun projet de loi n'a été déposé à ce sujet; d'ailleurs la transformation des impôts arabes ne pourra s'effectuer que lorsque les opérations du cadastre seront entièrement terminées; alors on pourra substituer graduellement l'impôt foncier aux taxes indigènes. Mentionnons que les israélites et les indigènes naturalisés restent soumis aux impôts arabes, quoique citoyens français.

3. Impôts directs français.

1. *Patentes.*

Bien que la contribution des patentes ait été introduite en Algérie en 1847 (*O. royale* 31 *janv.*), il s'en faut de beaucoup que les dispositions légales qui régissent cet impôt en France, aient été toutes déclarées applicables à l'Algérie.

Actuellement, la législation antérieure à la loi du 8 mai 1869 est non seulement la seule en vigueur dans la colonie algérienne, mais encore de nombreuses exceptions aux tarifs des classes ont dû être consenties, c'est ainsi que les musulmans exerçant les commerces, industries ou professions compris dans les sept premières classes du tableau A ne sont soumis qu'au droit fixe de la classe immédiatement inférieure, que les établissements fondés dans les nouveaux villages par l'administration ou avec son autorisation ne sont passibles de la patente que cinq années après la publication de l'arrêté constitutif de ces villages, que le droit proportionnel établi d'après la valeur locative n'est fixé qu'à la moitié du tarif déterminé par l'article 8 de la loi du 25 avril 1844.

Au fur et à mesure du développement de la colonie, ces exceptions disparaîtront, mais elles constituent aujourd'hui un privilège nécessaire à l'extension du commerce de l'Algérie.

2. *Taxe sur les loyers.*

Cette taxe remplace en Algérie la contribution mobilière en France, avec cette différence essentielle qu'elle est perçue exclusivement au profit des communes. Aux termes de l'ordonnance du 28 septembre 1847, la taxe sur les loyers a pour base la valeur locative réelle de l'habitation et ne peut dépasser le dixième de cette valeur. Elle est payée par tout habitant français, indigène ou étranger, et non réputé indigent. La taxe est due pour toute habitation meublée, alors même que le propriétaire ou locataire n'y a pas établi son domicile réel et ne l'habite que temporairement. La cote de chaque contribuable est déterminée d'après le loyer de son habitation personnelle et de celle de sa famille.

3. *Contribution foncière. Portes et fenêtres.*

On peut dire en principe que ces deux contributions n'existent pas en Algérie, cependant quelques communes ont été autorisées, par décrets spéciaux, à percevoir, à titre de taxe municipale, une contribution sur la propriété foncière bâtie ou non bâtie. On peut citer comme étant dans ce cas, les communes d'Alger et de Mustapha et celle de Bône dans le département de Constantine.

4. *Taxes assimilées et Prestations.*

Sont assimilées aux contributions directes en Algérie, la taxe municipale sur les chiens, la redevance des mines, la taxe pour les bourses et chambres de commerce, les droits de visite chez les pharmaciens et droguistes. Sauf quelques exceptions, la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux est applicable à l'Algérie. (*D.* 5 *juillet* 1854, *rendu exécutoire en territoire militaire par arrêtés des* 29 *avril*-21 *mai* 1865.

4. Impôts indirects.

Les impôts indirects perçus en Algérie sont, si on excepte l'octroi de mer, la reproduction de ceux existant dans la métropole, avec cette différence que les droits perçus sont en général moins élevés dans la colonie qu'en France.

Ces impôts comprennent les droits d'enregistrement et de timbre, les droits de douane, les contributions diverses formées de certaines taxes indirectes et l'octroi de mer.

1. *Enregistrement.*

La législation concernant l'enregistrement a été réglée par l'ordonnance du 19 octobre 1841 qui a déclaré applicables à l'Algérie, sauf certaines exceptions, les lois d'enregistrement, de greffe et d'hypothèques en vigueur dans la métropole à cette époque.

Les exceptions autorisées par ladite ordonnance subsistent encore aujourd'hui et comme elles constituent une véritable dérogation au droit commun, il peut être utile de reproduire ici le texte même des articles qui les ont introduites :

« Art. 2. — Il ne sera perçu pour les droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèques, que la moitié des droits soit fixes, soit proportionnels, décime non compris, qui sont perçus en France, sans que, néanmoins, dans aucun cas, le minimum du droit perçu pour un même acte puisse être au-dessous de 25 centimes.

« Art. 4. — Les mutations de biens meubles ou immeubles, droits et créances, opérées par décès, ne sont assujetties à aucun droit ni soumis à aucune déclaration.

« Art. 7. — Les lois et ordonnances qui seraient rendues en France relativement aux droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèques ne deviendront exécutoires en Algérie qu'en vertu d'ordonnances spéciales. »

En conformité des dispositions qui précèdent, des lois et décrets successifs ont déclaré applicables à l'Algérie, sauf les réserves portées à l'article 2 précité :

1° Les articles 5 à 10 inclusivement de la loi du 18 mai 1850 sur l'enregistrement.

2° La loi du 19 juillet 1845, portant à 1 fr. 50 en principal le droit d'enregistrement de 1 fr. établi par l'article 68, § 1er, n° 30, de la loi du 22 frimaire an VII pour certains exploits relatifs aux procédures civiles; portant à 4 fr. en principal le droit de 2 fr. établi par l'article 68, § 2, n° 3, de la loi du 22 frimaire an VII et par l'article 43, n° 4, de la loi du 28 avril 1816 pour les avis de parents et certains procès-verbaux; portant à 10 fr. en principal le droit de 5 fr. établi par l'article 78, § 4, n° 2, de la loi du 22 frimaire an VII pour actes d'émancipation.

3° Les articles 22 à 24 inclusivement de la loi du 11 juin 1859 sur la perception des droits de timbre et d'enregistrement pour les marchés et traités réputés actes de commerce.

4° Les articles 6 à 11 inclusivement de la loi du 23 juin 1857 et les décrets relatifs au droit de transmission sur les actions et obligations de sociétés, compagnies ou entreprises françaises et étrangères.

5° La loi du 23 août 1871, établissant de nouveaux droits d'enregistrement.

6° L'article 6 de la loi du 28 février 1872, relatif aux déclarations des locations verbales.

7° La loi du 28 février 1872 sur les droits d'enregistrement.

8° La loi du 19 février 1874, portant augmentation des droits d'enregistrement.

9° La loi du 27 juillet 1870 relative aux droits d'enregistrement sur les échanges d'immeubles ruraux.

10° Les lois des 16 septembre 1871 et 30 mars 1872, concernant les droits de transmission des titres nominatifs et au porteur, ainsi que le décret du 21 mai 1872 rendu pour l'exécution de cette dernière loi.

11° La loi du 8 février 1875, établissant divers droits d'enregistrement.

12° La loi du 29 juillet 1882, établissant un décime en sus du principal des droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèques, au profit du service de l'assistance publique.

2. *Timbre.*

La législation sur le timbre en Algérie est la même qu'en France, mais les lois qui régissent ce service ne sont applicables dans la colonie que lorsqu'elles ont été promulguées par des décrets spéciaux.

3. *Douanes.*

L'Algérie, en matière de douanes, est soumise à la loi spéciale du 7 juillet 1867. Elle est aussi régie par la législation de la métropole, cependant l'impôt sur le sel, le droit de statistique, de même que quelques taxes intérieures, ne sont pas perçus dans la colonie. Les douanes sont organisées comme en France et rattachées au ministère des finances.

Aux termes de la loi du 7 juillet 1867, concernant le régime commercial de l'Algérie, les produits naturels ou fabriqués de la colonie sont admis en franchise à leur entrée en France, et, réciproquement, les produits français ou nationalisés jouissent de la même franchise en Algérie.

En ce qui concerne les rapports avec l'étranger, l'importation des produits en Algérie donne lieu à la perception de taxes qui ont plutôt un caractère fiscal que protecteur.

Les produits étrangers importés par mer sont divisés en quatre classes :

La première comprend les sucres, cafés et épices qui sont assujettis à des droits fixes dont le quantième est déterminé par les tarifs de douane (*L.* 16 *mars* 1875);

La deuxième classe est composée des produits industriels et ouvrés passibles du tiers seulement des droits perçus dans la métropole;

La troisième comporte les tissus, bâtiments de mer, boissons fermentées et distillées; les marchandises de cette classe acquittent les mêmes droits qu'en France ;

Enfin, la quatrième comprend les produits qui ne figurent pas dans les trois autres classes et qui sont admis en franchise.

Pour ce qui est des importations par les frontières de terre, les produits naturels ou fabriqués originaires de la Tunisie, du Maroc et du sud de l'Algérie sont exempts de droits. Quant aux produits de toute autre origine, ils sont soumis aux mêmes droits que pour l'importation par mer. Une loi du 8 juillet 1871, portant augmentation de droits sur les boissons fermentées, a été rendue applicable en Algérie et une loi du 16 mars 1875 a établi un nouveau tarif pour les sucres, cafés et chocolats.

Aux droits de douanes qui viennent d'être énumérés, il convient d'ajouter les droits sanitaires, les droits de navigation, de quai, de péage, de plombage, d'estampillage dont le service des douanes est également chargé d'opérer le recouvrement.

4. *Tabacs.*

La culture, la fabrication et la vente du tabac sont libres en Algérie.

Jusqu'en 1854, le monopole français n'avait pas essayé de faire directement concurrence aux produits indigènes. On se bornait à considérer l'Algérie comme terre étrangère et à livrer les tabacs, sous le bénéfice des primes d'exportation, aux indigènes algériens qui en faisaient la demande.

Un décret du 31 mai 1854 décida qu'il serait établi, dans les villes d'Algérie où il existait des entrepôts de poudres à feu, des entrepôts de tabacs, *autres que les cigares,* provenant du monopole.

Plus tard, un arrêté ministériel du 29 septembre 1864 autorisa la vente des cigares.

Aujourd'hui, la vente des tabacs et des cigares s'y fait dans 5 entrepôts et un certain nombre de débits, à des prix qui ont été fixés par le décret du 27 mars 1880. Ces prix sont tous inférieurs à ceux de la métropole. Un grand nombre d'entre eux sont même inférieurs aux prix d'exportation.

Naturellement, la réimportation en France est interdite.

En 1882, la vente des tabacs du monopole, en Algérie, a atteint 104,304 kilogr. pour un produit de 570,456 fr.

5. *Contributions diverses.*

Sous cette dénomination sont compris les droits suivants : droit de licence, droit de garantie des matières d'or et d'argent, droit sur la fabrication et la vente des poudres et droit de vérification des poids et mesures, taxes du service des postes et télégraphes.

Droit de licence. — Le droit de licence concernant la fabrication et la vente des boissons et des tabacs, est régi en Algérie par l'ordonnance du 31 janvier 1847, contenant règlement général sur cette matière. Cette ordonnance fait connaître les assujettis au droit, le montant des droits établis d'après les diverses classes du tarif, enfin, les peines applicables en cas de contravention.

Droit de garantie. — La garantie des matières d'or et d'argent a été établie en Algérie par un décret du 24 juillet 1857 qui reproduit la législation de la métropole.

Poudres à feu. — La législation sur la fabrication et le commerce des poudres est la même en Algérie qu'en France. Cette matière est régie par une ordonnance du 4 septembre 1844.

Vérification des poids et mesures. — Tout ce qui concerne les poids et mesures est régi en Algérie par l'ordonnance du 26 décembre 1842, complétée par un règlement d'exécution en date du 22 mai 1846, ainsi que par divers décrets subséquents. Elle est la reproduction de la loi de la métropole du 4 juillet 1837. L'ordonnance précitée fait connaître les poids et mesures dont il est fait usage en Algérie, les formalités de la vérification, les agents qui en sont chargés, la constatation de contraventions et les droits de vérification.

Postes. — Le service des postes et télégraphes est soumis en Algérie à la législation de la métropole. Les lois et règlements en vigueur en France sont appliqués dans la colonie sans promulgation spéciale.

6. Budget du Gouvernement général de l'Algérie.

Jusqu'au décret du 26 avril 1881, dit de rattachement, qui a placé les différents services civils de l'Algérie sous les ordres des ministres compétents, le budget général de l'Algérie formait une annexe de celui du ministère de l'intérieur et l'ordonnancement des crédits appartenait de droit au gouverneur général.

D'après ce décret : « les propositions budgétaires concernant les services civils de l'Algérie sont arrêtées par les ministres, chacun en ce qui le concerne, sur l'avis du gouverneur général et après examen du conseil supérieur. Elles figurent dans un budget spécial formant une annexe du budget général de l'État. Les ministres, chacun en ce qui le concerne, disposent des crédits qui leur sont ouverts de ce chef dans les mêmes formes et conditions et sous les mêmes responsabilités que pour le budget métropolitain. »

Cependant, par suite des difficultés qu'aurait présentées, au point de vue de l'exécution des règles de la comptabilité publique, l'établissement du budget algérien suivant les dispositions du décret précité, on a inscrit les crédits afférents aux divers services de l'Algérie à la suite de chacun des chapitres concernant les services similaires de la métropole. Pour faciliter l'application de cé mode de procéder, un décret postérieur du 13 mai 1882 autorise chaque ministre à déléguer au gouverneur général tout ou partie des crédits ouverts pour l'Algérie au budget de son département.

Les recettes et les dépenses se rapportant au gouvernement général civil de l'Algérie pour 1884, forment un tableau annexé au budget général de l'État et dressé en exécution de l'article 7 du décret du 26 août 1881. Ce tableau comprend les recettes ordinaires et les recettes sur ressources spéciales.

Les recettes ordinaires sont formées des produits perçus par les services ci-après : enregistrement, timbre et domaines, douanes, contributions diverses, postes et télégraphes, produits spéciaux groupés sous le nom de produits divers.

Les ressources spéciales ne comprennent plus, à partir de 1884, que le dixième du principal des impôts arabes attribué aux chefs collecteurs, les autres ressources, telles que les produits des centimes extraordinaires établis sur l'impôt arabe et affectés à la constitution de la propriété indigène, le remboursement des frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer algériens, et les produits affectés au service de l'assistance hospitalière qui, précédemment, faisaient partie du budget sur ressources spéciales, ont été rattachées au budget ordinaire à partir de 1884.

Les dépenses comprennent les sommes nécessaires à l'exécution des services publics en Algérie qui ressortissent aux différents ministères, les frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics, les remboursements, restitutions, non-valeurs et primes.

Les prévisions de recettes du budget de 1883 s'élèvent au total général à. . . . 34,650,100 fr.[1]

Les dépenses sont évaluées à . 32,747,981 fr.[1]

Recettes.

Contributions arabes, part revenant à l'État.	6,317,300f
Patentes.	1,140,400
Taxes assimilées.	168,100
Impôts directs.	7.625,800f

1. Chiffre donné par M. Tirman dans son dernier exposé de la situation générale de l'Algérie (1882).

Domaines	2,488,000f
Forêts	580,000
Produits domaniaux	3,068,000f
Enregistrement	3,934,000f
Timbre	3,185,000
Douanes	7,408,000
Contributions diverses	2,557,300
Postes	1,610,000
Télégraphes	1,156,000
Divers revenus	760,908
Produits divers	116,000
Impôts et revenus indirects	20,757,208f

Dépenses.

Le relevé suivant ne comprend que les dépenses ordinaires, c'est-à-dire celles au paiement desquelles il est pourvu par les recettes ordinaires.

Dépenses d'administration. — Au budget de 1883, les dépenses d'administration classées sous le titre de services généraux des ministères comprennent un total de 32,747,981 fr., savoir :

Services placés dans les conditions du décret du 26 août 1881 :

Gouvernement général. — Administration civile et militaire; publications; instruction publique musulmane et beaux-arts; justice musulmane; culte musulman; encouragements à l'agriculture; hydraulique agricole; travaux publics	25,358,253f
Ministère de l'intérieur et des cultes. — Intérieur; service des prisons; établissements pénitentiaires; culte catholique; culte protestant; culte israélite	3,010,844
Ministère de la justice. — Justice française	1,660,400
Ministère de l'instruction publique. — Administration académique; enseignement supérieur; bibliothèque et musée d'Alger; subvention au lycée d'Alger, au collège de Constantine; bourses; subvention aux écoles normales, écoles primaires, etc.	1,979,150
Ministère de l'agriculture	182,475
De cet ensemble de dépenses, soit	32,191,122f

il y a lieu de déduire, comme ne s'appliquant pas à l'entretien ordinaire :

1° Les provisions payées aux compagnies concessionnaires des chemins de fer algériens et tunisiens pour garantie d'intérêts de leurs lignes	9,544,000f	10,596,667
2° Les subventions pour construction de nouvelles sections de routes nationales, ponts, etc.	1,052,067	
Les frais d'administration et d'entretien proprement dits s'élèvent donc à		21,594,455f

Frais de régie, de perception, restitution, etc. — Services placés dans les conditions du décret du 26 août 1881 :

Contributions directes et diverses; enregistrement et domaines; topographie; forêts, etc.	5,564,653f
Ministère des finances. — Trésorerie d'Afrique; douanes; restitutions d'amendes, etc.	2,292,240
Ministère des postes et télégraphes	3,296,633
Total des frais de régie, etc.	11,153,526f

Récapitulation.

Dépenses générales d'administration	21,594,455f
Frais de régie, de perception, etc.	11,153,526
Total des dépenses ordinaires	32,747,981f

Les attributions du gouverneur général s'exercent à l'égard des intérêts généraux de la colonie; la gestion des intérêts départementaux et communaux est confiée, la première à des préfets, la seconde à des maires ou à des administrateurs spéciaux nommés par le gouverneur général.

6. Organisation départementale.

L'organisation départementale comporte, comme en France, à la tête de chacun des trois départements algériens, un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général. Le préfet, agent du pouvoir central, a les mêmes attributions qu'en France; le conseil de préfecture, tribunal administratif, exerce sa compétence sur tout le territoire civil et militaire soumis à notre domination. Quant aux conseils généraux, ils présentent, en ce qui touche leur composition, deux particularités qui les distinguent de ceux de France : la première consiste dans la présence d'indigènes, nommés par le gouverneur général, au sein de ces assemblées locales, et la seconde dans la participation aux travaux de ces conseils du général commandant la division pour les affaires concernant le territoire de commandement.

Budgets départementaux.

Le budget départemental est formé de deux chapitres distincts : le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Le fait le plus important à constater en ce qui concerne les budgets locaux en Algérie est que les centimes additionnels aux contributions directes qui forment le principal élément des budgets départementaux de la métropole, n'existent pas en Algérie. Ces ressources sont remplacées par les prélèvements opérés sur le montant des impôts arabes, auxquels viennent s'ajouter les produits éventuels, les subventions de l'État, les contingents communaux et les subventions des particuliers pour construction de chemins vicinaux et de chemins de fer d'intérêt local.

Le budget extraordinaire est alimenté : 1° par les emprunts; 2° par les ventes d'immeubles et d'objets mobiliers.

Dépenses. — Les dépenses du budget ordinaire et du budget extraordinaire des départements de l'Algérie sont semblables et analogues à celles prévues par la loi du 10 août 1871 : il suffira de s'y reporter pour en avoir l'énumération.

Les recettes effectuées aux titres des budgets départementaux depuis 1849, se résument comme suit :

DÉPARTEMENTS.	BUDGET ORDINAIRE.			
	1860.	1869.	1875.	1883.
Alger	1,932,408f08	1,933,421f82	1,921,676f97	3,571,836f65
Oran	1,596,380 04	1,087,802 47	1,606,701 63	1,906,064 00
Constantine	2,657,086 93	2,926,219 51	3,007,050 16	3,188,942 37
Total	6,185,875f05	5,947,443f80	6,535,428f76	8,666,843f02

DÉPARTEMENTS.	BUDGET EXTRAORDINAIRE.			
	1860.	1869.	1875.	1883.
Alger	41,085f14	113,424f22	212,557f36	5,592,200f00
Oran	3,512 58	6,311 02	133,882 98	1,500 00
Constantine	41,156 87	124 00	274,425 19	100 00
Total	88,754f59	119,859f24	620,865f53	5,593,800f00

7. Organisation communale.

L'administration communale algérienne n'est pas uniforme :

En territoire civil, administré par les préfets, elle comprend des *communes de plein exercice*, constituées comme celles de la métropole, et des *communes mixtes* où un administrateur, nommé par le gouverneur général et assisté d'une com-

mission municipale dont les membres sont nommés par l'administration, remplit sous la surveillance et le contrôle du sous-préfet les fonctions de maire.

La commune mixte représente en quelque sorte l'état de transition entre la commune indigène dont il sera parlé ci-après et la commune de plein exercice.

En territoire militaire ou de commandement, administré par des officiers généraux, l'organisation municipale comprend des communes mixtes et des communes indigènes; chacune d'elles possède une commission municipale dont les membres sont civils et nommés par l'administration.

Les communes situées en territoire de commandement sont administrées par des officiers de bureaux arabes, sous les ordres des généraux commandant les subdivisions ; ils ont la haute main sur les chefs et magistrats arabes. Leur nombre tend à diminuer considérablement par suite de l'extension du territoire civil. Par un décret en date du 6 avril 1882, l'administration indigène des populations établies en Algérie dans les territoires de commandement est exercée par le gouverneur général civil, dans les mêmes conditions qu'avant la promulgation du décret du 26 novembre 1881 qui avait confié cette administration au commandement du 19e corps d'armée.

Par dérogation expresse au principe de la gratuité des fonctions municipales, les maires et adjoints en Algérie reçoivent une rémunération annuelle.

1. *Budgets communaux.*

Communes de plein exercice et communes mixtes. — L'organisation communale de l'Algérie comprend, ainsi qu'on l'a vu, des communes de plein exercice, des communes mixtes et des communes indigènes.

Le budget des communes de plein exercice et des communes mixtes, comprenant le budget ordinaire et le budget extraordinaire, se décompose de la manière suivante :

Budget ordinaire. Recettes. — Les recettes des communes ont les mêmes sources en Algérie que dans la métropole, moins les centimes additionnels; il convient toutefois d'y faire figurer la taxe sur les loyers et l'octroi de mer dont il est parlé plus loin.

Dépenses. — Les dépenses ont pour objet les mêmes services qu'en France; il convient toutefois d'y ajouter les indemnités allouées aux maires et adjoints.

Budget extraordinaire. — Les dépenses et recettes qui forment le budget extraordinaire des communes algériennes sont analogues à celles de la métropole affectées au même budget et il n'y a pas lieu de s'y arrêter.

La situation financière des communes publiée chaque année par le ministère de l'intérieur, fait connaître les résultats suivants, résumés par département en ce qui concerne l'Algérie :

Situation en 1882 des communes de l'Algérie.

DÉPARTEMENTS	RECETTES ordinaires des communes.	RECETTES extraordinaires des communes.	TOTAL des recettes.	REVENUS des bureaux de bienfaisance.
Alger.	5,438,266f	926,238f	6,416,513f	130,110f
Oran.	4,327,756	318,587	4,646,344	53,309
Constantine .	5,876,558	776,402	6,652,961	99,497

Dans la colonne des recettes ordinaires n'est pas compris le produit des prestations pour les chemins vicinaux.

Communes indigènes. — Les dépenses, les recettes et les budgets des communes indigènes sont réglementés par l'arrêté du gouverneur général du 20 mai 1868, portant organisation municipale du territoire militaire. Parmi les dépenses obligatoires offrant un caractère particulier en dehors des dettes exigibles et des frais d'administration de toute nature, il convient de citer l'hébergement des hôtes dans les chefs-lieux de subdivisions et de cercles ; l'entretien des indigènes traduits devant les commissions disciplinaires ou condamnés par elles, l'achat et l'entretien des étalons des tribus.

Les recettes sont analogues à celles des communes de plein exercice et se divisent en recettes ordinaires et recettes extraordinaires; parmi les premières figurent les centimes additionnels à l'impôt arabe, les autres natures de produits ne présentent rien de particulier.

2. *Octroi de mer.*

L'octroi de mer constitue une des ressources les plus considérables du budget des communes; il est perçu par l'administration des douanes, moyennant un prélèvement de 5 p. 100 : 1° dans les villes du littoral, sur les denrées arrivant par mer; 2° aux frontières de terre, sur tous les produits tunisiens et marocains passibles d'un droit à l'entrée par mer.

L'octroi de mer porte d'une manière générale sur les boissons (vins, cidres, poirés et hydromels), liqueurs, eaux-de-vie et esprits, les comestibles, les épices et sur leurs divers succédanés ; il est également perçu sur les tabacs et sur les savons autres que ceux de parfumerie.

Le tarif actuellement en vigueur date du 10 octobre 1860, il a été déclaré applicable jusqu'en 1884. Le produit de l'octroi de mer, en 1881, s'est élevé à 6,868,607 fr., en augmentation de plus de 2 millions sur l'exercice précédent et de 340,000 fr. sur les évaluations de l'administration.

III. ASSISTANCE PUBLIQUE EN ALGÉRIE.

Bureaux de bienfaisance européens. — Les bureaux de bienfaisance européens en Algérie sont soumis à la même législation financière que ceux de la métropole (*D.* 13 *juill.* 1849). Par suite, les droits perçus en France au profit des hospices et bureaux de bienfaisance, sur les bals, spectacles, concerts, feux d'artifices, danses et fêtes quelconques où le public est admis en payant, sont prélevés en Algérie dans les mêmes formes et proportions et affectés à la même destination. Ces droits forment, avec les subventions des communes, les recettes ordinaires des bureaux de bienfaisance; les recettes extraordinaires comprennent les produits des troncs, quêtes, etc., la valeur des dons et legs et les produits divers.

A ces ressources viennent s'ajouter 6 centimes additionnels aux impôts arabes perçus dans les communes mixtes et indigènes et dont le produit est versé à l'État, au budget des ressources spéciales. De plus, la loi du 29 juillet 1882 a autorisé la perception, au profit du service de l'assistance publique, d'un décime spécial sur les droits d'enregistrement et de timbre.

Les bureaux de bienfaisance de l'Algérie sont soumis au contrôle du conseil municipal, du préfet et d'un inspecteur spécial, et les receveurs de

ces établissements sont, comme en France, justiciables de la Cour des comptes ou des conseils de préfecture.

A la fin de 1882, leur nombre s'élevait à 28, répartis comme suit entre les trois départements: Alger 12, Oran 9, Constantine 7, pour une population secourue de plus de 13,000 personnes, dans laquelle ne se trouvent pas compris les 3,000 indigènes musulmans secourus par le bureau de bienfaisance spécial créé à Alger par décret du 5 décembre 1857 et réglementé par l'arrêté du gouverneur général du 7 mars 1874.

IV. COMMERCE GÉNÉRAL.

On sait quels lourds sacrifices la France s'est imposés en faveur de l'Algérie depuis l'occupation du pays, il est juste de constater qu'ils n'ont pas été faits en vain.

Le développement de l'Algérie est manifeste : il résulte tant de l'accroissement de la population européenne signalé lors du dénombrement effectué en 1881 que de l'extension qu'a prise le mouvement commercial depuis la conquête, et spécialement à partir de 1872.

Le tableau suivant fait ressortir le développement du commerce de l'Algérie depuis 1830 jusqu'à 1881 inclusivement. On n'a donné que les moyennes pour la période des 40 premières années.

A partir de 1870, le tableau du mouvement commercial est inscrit par année.

Commerce de l'Algérie de 1830 à 1881.

ANNÉES.		IMPORTATIONS.	EXPORTATIONS.	TOTAUX.
		Fr.	Fr.	Fr.
1830-1840	Moyenne annuelle	15,060,000	2,080,000	17,140,000
1841-1850	—	71,900,000	3,680,000	75,580,000
1851-1860	—	80,840,000	31,190,000	112,030,000
1861-1870	—	172,634,617	81,628,000	254,262,000
1871		195,002,845	111,700,672	306,703,517
1872		197,044,977	164,603,634	361,648,611
1873		206,737,200	152,216,366	358,953,566
1874		196,255,214	149,352,895	345,608,109
1875		192,358,426	143,932,422	336,290,848
1876		213,532,396	166,530,581	380,062,977
1877		216,589,241	133,601,898	350,191,139
1878		236,006,613	131,089,818	367,096,431
1879		272,126,102	151,918,421	424,044,523
1880		303,434,641	168,835,136	472,269,777
1881		342,252,660	143,584,603	485,837,263

En ne considérant dans le tableau qui précède que le mouvement général depuis 1878, on s'aperçoit qu'il présente de 1878 à 1882 une augmentation de 118,740,432 fr. due, pour la plus grande part, aux importations.

Le commerce exportation en 1880 présentait sur 1879 une augmentation de 16,916,715 fr., tandis qu'en 1881 il accusait une diminution de 25,250,533 fr. L'écart que l'on constate entre les résultats de ces deux années est dû principalement à des causes générales, telles que les travaux de construction des voies ferrées exécutés dans la colonie, l'accroissement de l'effectif des troupes à la suite de l'insurrection, la sécheresse de l'année 1881, et cet écart aurait été encore plus considérable si d'autres circonstances toutes particulières n'avaient exercé une influence favorable sur les transactions commerciales; c'est ainsi que le décret du 18 février 1881, prohibant l'introduction de viandes salées d'origine américaine, a favorisé le commerce français, et que le décret du 25 septembre 1880, frappant les matériaux de construction d'un droit de 2 p. 100, a profité au commerce algérien par le ralentissement des importations dû au développement de l'exploitation dans la colonie des carrières produisant les matières analogues à celles importées auparavant.

Les tableaux suivants montrent le mouvement du commerce général, tant à l'importation qu'à l'exportation pour l'année 1881.

8. Importations.

Le montant total des marchandises importées en 1881 s'est élevé au chiffre de 342,252,660 fr. et se décompose d'après la valeur des objets de la manière suivante :

État résumé des valeurs des principales marchandises importées en 1881 (commerce général).

DÉSIGNATION DES MARCHANDISES.	VALEURS officielles.
Viandes salées	1,031,176
Fromages de toute sorte	1,322,943
Farines de toute sorte	5,739,890
Riz en grains	1,637,470
Fruits de table	1,912,843
Sucre brut et raffiné	15,085,646
Café	7,832,911
Tabac en feuilles et fabriqué	4,192,405
Huiles d'olive et de graines grasses	4,412,677
Bois à construire	6,055,533
Matériaux de toute sorte	2,945,473
Houille	1,524,948
Fonte, fers et acier	16,297,877
Savons autres que ceux de parfumerie	4,185,313
Acide stéarique ouvré	4,942,255
Boissons : vins, eaux-de-vie et esprits	19,355,403
Faïence, porcelaine, grès, verres et cristaux	3,896,232
Tissus de coton, chanvre, laine et soie	85,852,909
Papier et carton	7,463,523
Peaux préparées et ouvrées	14,876,632
Machines et mécaniques	4,870,216
Ouvrages et métaux	10,179,985
Mercerie	2,900,852
Ouvrages en bois de toute sorte et meubles	4,092,106
Effets à usage	15,702,176
Autres marchandises	99,904,661
Total	342,252,660

9. Exportations.

La valeur totale des marchandises exportées en 1881 a été de 143,584,603 fr., comprenant les marchandises ci-après désignées:

État résumé des valeurs des principales marchandises exportées en 1881 (commerce général).

DÉSIGNATION DES MARCHANDISES.	VALEURS officielles.
Bêtes : de somme, bovines, à laine	19,227,305
Peaux brutes de toute sorte	4,525,390
Laines en masse	6,769,950
Céréales : froment, seigle, orge, avoine, farines	22,111,161
Fruits de table, frais et secs	5,203,901
Tabacs, en feuilles et fabriqués	5,569,060
Liége brut	4,619,680
Joncs et roseaux (alfa)	12,123,577
Lin en graines	1,249,435
Crin végétal	2,952,886
Écorces à tan	5,095,193
Minerais de fer, de cuivre, de plomb	15,613,000
Ouvrages en bois	1,366,015
Autres marchandises	38,509,011
Total	143,584,603

V. DOMAINE ET COLONISATION.

10. Domaine.

Les biens composant le domaine en Algérie, qu'il s'agisse du domaine public, de celui de l'État, des départements et des communes, sont analogues à ceux qui constituent en France ces divers domaines. Il est, par suite, inutile d'en donner ici la nomenclature et nous nous bornerons à examiner l'emploi fait du domaine de l'État au point de vue de la colonisation.

La valeur du domaine de l'État au 31 décembre 1881 était évaluée approximativement à la somme de 183,594,436 fr., savoir :

Immeubles non affectés à des services publics	41,815,773 fr.
Bois et forêts (785,825 hectares)	68,039,572
Immeubles affectés à des services publics.	73,739,091
Total égal.	183,594,436 fr.

Les forêts forment, comme on vient de le voir, plus du tiers de la valeur du domaine de l'État. Leur superficie, en ce qui concerne les forêts domaniales et communales, au 31 décembre 1881 était évaluée à 2,045,062 hectares, sur lesquels 1,723,625 hectares étaient à cette date soumis à l'action du service des forêts, et le surplus, soit 321,387 hectares, était sous l'autorité de l'administration militaire.

Mentionnons que le service des forêts est organisé en Algérie sur les mêmes bases que celui de la métropole. Bien que le Code forestier n'ait pas été promulgué en Algérie, il y est néanmoins appliqué. En dehors des prescriptions qu'il édicte, certaines dispositions spéciales régissent les forêts de chêne-liège dont l'exploitation doit être affermée par voie d'adjudication publique, pour une durée qui ne peut excéder 18 années. En vertu du décret du 2 février 1870, 24 concessions de forêts de chêne-liège ont été converties en propriétés définitives depuis 1871.

Les exploitations amodiées à long terme dans le cours des six dernières années, de 1876 à 1881, présentent une étendue totale de 527,433 hectares.

Les produits forestiers ont donné, en 1881, 6,616,021 fr.

11. Colonisation.

La colonisation de l'Algérie a été de tout temps l'objet des préoccupations du Gouvernement. De nombreux systèmes ont été proposés à cet égard depuis la prise de possession de notre colonie, mais nous n'avons pas à les examiner ici, un article spécial étant consacré aux questions qui touchent la colonisation. Nous nous bornerons seulement à indiquer les moyens employés et les sacrifices faits par la métropole en vue de faciliter l'établissement de nos nationaux en Algérie.

Ces moyens consistent dans la concession de terres et la création de nouveaux centres de population.

12. Concessions.

Dans le système actuellement en vigueur en ce qui concerne les concessions, l'administration semble s'être inspirée de cette parole du maréchal Bugeaud « qu'il n'y a de colonisation que lorsqu'on attache la famille au sol ».

Après avoir précédemment attribué des terres aux immigrants sous forme de concessions et de ventes, l'administration a adopté le système de location de terres domaniales régi par les décrets des 16 octobre 1871, 15 juillet 1874 et 30 septembre 1878. Nous croyons, à cause de son importance, devoir reproduire les principales dispositions du décret du 15 juillet 1874.

Art. 2. Le gouverneur général est autorisé à consentir, sous promesse de propriété définitive, des locations de terres domaniales d'une durée de cinq années en faveur de tous Français d'origine européenne ou naturalisés qui justifieront de la possession de ressources suffisantes pour vivre pendant une année.

A titre de récompense exceptionnelle, la même faveur pourra être accordée, le conseil de gouvernement entendu, à tous indigènes non naturalisés qui auront rendu des services signalés à la France, en servant dans les corps constitués de l'armée de terre et de mer.

La liste des concessionnaires de cette dernière catégorie sera publiée trimestriellement.

Art. 3. La location est faite à condition de résidence personnelle sur la terre louée pendant toute la durée du bail.

Art. 4. Le locataire paiera annuellement et d'avance à la caisse du receveur de la situation des biens la somme de 1 fr., quelle que soit l'étendue de son lot.

Art. 5. La contenance de chaque lot est proportionnée à la composition de la famille, à raison de dix hectares au plus et de trois hectares au moins par tête, hommes, femmes, enfants (les gens à gages ne comptant pas).

Les célibataires pourront être admis aux concessions; ils ne jouiront sur leur lot que d'une superficie maximum de dix hectares.

Le complément leur sera remis après seulement qu'ils auront contracté mariage, et, jusque-là, il restera entre les mains de la commune, qui en aura la jouissance provisoire.

Après le délai de cinq ans, si le concessionnaire n'est pas marié, l'État pourra disposer du complément réservé, soit au profit de la commune, soit au profit d'un particulier.

L'étendue d'une concession ne pourra être moindre de vingt hectares ni excéder cinquante hectares, si l'attribution est comprise sur le territoire d'un centre de population; elle pourra atteindre cent hectares, s'il s'agit de lots de fermes isolées.

Art. 6. A l'expiration de la cinquième année, le bail sera converti en titre définitif de propriété, sous la simple réserve de ne point vendre, pendant une nouvelle période de cinq ans, à tous indigènes non naturalisés.

En cas de contravention à la défense qui précède, la concession sera résolue de plein droit au profit de l'État.

Ce titre de propriété, établi par le service des domaines, est enregistré gratis et transcrit sans autres frais que le salaire du conservateur, le tout à la diligence du service des domaines et aux frais du titulaire.

Art. 7. A l'expiration de la troisième année, si la condition de résidence a été remplie, le locataire pourra céder le droit au bail à tout autre individu remplissant les conditions prévues par le paragraphe 1er de l'article 2 pour obtenir lui-même une concession, et cela avec clauses et conditions convenues entre eux. La même faculté est accordée aux différents concessionnaires du bail qui viendraient à se succéder dans le cours des deux dernières années.

A chaque session, le contrat de substitution devra être notifié en due forme au receveur des domaines de la situation des biens.

Le titre définitif de propriété est délivré en fin de bail au dernier cessionnaire occupant.

Art. 8. Le bail est résilié de plein droit si, passé un délai de six mois à partir du jour de sa notification, le titulaire ne s'est pas conformé aux prescriptions de l'article 3.

En ce cas, l'État reprend purement et simplement possession de la terre louée.

Néanmoins, si le locataire a fait sur l'immeuble des améliorations utiles et permanentes, il sera procédé publiquement, par voie administrative, à l'adjudication du droit au bail.

Cette adjudication pourra être tranchée en faveur de tous enchérisseurs et à l'exclusion des indigènes non naturalisés.

Le prix d'adjudication, déduction faite des frais et compensation faite des dommages, s'il y a lieu, appartiendra au locataire déchu ou à ses ayants cause.

S'il ne se présente aucun adjudicataire, l'immeuble fait définitivement retour à l'État, franc et quitte de toute charge.

La déchéance est prononcée par le préfet du département ou le général commandant la division, suivant le territoire, le conseil de préfecture entendu, trois mois après la mise en demeure adressée au locataire, laquelle vaudra citation d'avoir à fournir, dans ledit délai, ses explications au conseil.

Art. 9. Les colons déjà installés en vertu du titre II du décret du 16 octobre 1871, et dont la durée des baux est de neuf années, jouiront de plein droit du bénéfice des modifications apportées par le présent décret aux prescriptions de ce titre.

Art. 10. Pendant cinq ans, le concessionnaire devenu propriétaire sera affranchi de tous impôts qui, devant être perçus au profit de l'État, pourraient être établis sur la propriété immobilière en Algérie.

Art. 11. Les sociétés qui s'engageraient à construire et à peupler, dans un but d'industrie ou de colonisation, un ou plusieurs villages, pourront recevoir des concessions de terres aux conditions fixées par le présent décret, mais à charge par elles d'en consentir la rétrocession au profit de familles d'ouvriers ou de cultivateurs d'origine française. Les rétrocessions s'effectueront dans les délais qui seront stipulés par l'administration, de concert avec les sociétés.

Art. 12. Les terres qui ne se prêtent pas à la création de villages et qui sont alloties sous la dénomination de *fermes isolées*, d'une contenance variant entre les limites extrêmes de cinquante à cent hectares, pourront être vendues aux enchères publiques, dont les indigènes non naturalisés seront exclus.

L'acquéreur ne pourra revendre sa terre avant dix années à des indigènes non naturalisés.

En cas de contravention à la défense qui précède, la concession sera résolue de plein droit au profit de l'État.

Art. 13. Tout locataire établi dans les conditions du présent décret est autorisé à transférer, à titre de garantie des prêts qui lui seraient consentis, soit pour édifier ses bâtiments d'habitation ou d'exploitation, soit pour se procurer le cheptel et les semences nécessaires, le droit qui lui est attribué par l'article 7 dudit décret de céder son bail. Toutefois, et bien que ce droit en question ne s'ouvre pour le locataire qu'à l'expiration de la troisième année de résidence, le transfert dont il s'agit pourra en être fait dès l'expiration de la seconde année de résidence seulement.

Le transfert devra être accepté par le préfet du département ou le général commandant la division, selon le territoire, et mentionné sur chacun des deux exemplaires du bail lui-même, à peine de nullité.

L'acte en vertu duquel il sera consenti sera enregistré au droit fixe de 1 fr. 50 c. et transcrit sans autres frais que le salaire du conservateur et les droits de timbre.

Art. 14. A défaut de paiement dans les termes convenus et un mois après un commandement resté sans effet, le créancier bénéficiaire du transfert aura le droit, soit de requérir de l'administration la vente par adjudication publique du droit au bail, sur une mise à prix correspondant au montant de sa créance en capital, intérêts et frais, soit de céder le bail à un tiers réunissant les conditions requises par le paragraphe 1er de l'article 2, et de se rembourser sur le prix jusqu'à due concurrence. Dans ce cas, il notifiera l'acte de cession au locataire, qui, dans les huit jours, pourra, conformément à l'article 8 du présent décret, requérir qu'il soit procédé, aux enchères publiques, à l'adjudication du droit au bail, sur la mise à prix déterminée par le contrat de cession. S'il ne survient pas d'enchères, la cession demeurera définitive.

Au cas d'adjudication directement requise, s'il ne survient pas d'enchères, le créancier aura le choix ou d'abaisser la mise à prix, ou de traiter de gré à gré avec un tiers réunissant les conditions exigées, ou de requérir l'attribution définitive des constructions et bâtiments d'exploitation, ainsi que le sol sur lequel ils seront établis, le surplus faisant retour au domaine de l'État.

Art. 15. En cas de déchéance du locataire ou de ses ayants cause, le droit du créancier de transférer le bail peut être exercé immédiatement, sauf l'application, s'il y a lieu, de l'article 8.

Art. 16. Le ministre de l'intérieur et le gouverneur général civil de l'Algérie sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Les demandes de concession sont adressées aux préfets chargés de les instruire. Une circulaire du gouverneur général du 2 février 1882 leur a recommandé, pour remédier à de nombreux abus, de ne prendre en considération que les demandes émanant d'hommes qui, par leurs habitudes, leur profession, leur famille, leurs capitaux, sont en état de mener à bonne fin l'œuvre poursuivie en Algérie, c'est-à-dire l'occupation du pays par nos nationaux et la mise en culture du sol. Pour atteindre ce but, il faut des agriculteurs de profession qui résident et vivent dans les nouveaux centres, ayant une famille et des ressources suffisantes et c'est sur ces

différents points que les préfets doivent porter leurs investigations, lors des demandes qui leur sont adressées.

13. Création de villages.

Dans le système de la création de villages, l'administration prend à sa charge l'installation des colons, c'est-à-dire qu'elle leur fournit avec des terres cultivables, la maison, la mairie, l'église et l'eau si nécessaire en Algérie. A ces dépenses, il convient d'ajouter celles de la viabilité, permettant de relier les centres créés aux localités plus importantes afin de faciliter l'écoulement des produits. Les colons sont, en outre, pourvus de semences et de vivres qui leur permettent d'attendre la première récolte.

14. Situation de la colonisation de 1871 à 1881.

La situation de la colonisation dans la période qui s'étend de 1871 à 1881 a été dressée par les soins du gouverneur général de l'Algérie; elle fait ressortir les résultats suivants :

La superficie des terres concédées aux immigrants et aux colons algériens est de 457,120 hectares sur lesquels 334,897 hectares ont été affectés aux concessions individuelles; le reste appartient avec une affectation propre aux communes, aux départements et au domaine public.

La valeur de ces terres s'élève à 41,589,923 fr.

Il a été dépensé pour travaux d'installation des colons une somme de 14,939,135 fr.

L'ensemble des concessions accordées aux particuliers comprend 10,780 lots de toute nature (lots de village, de ferme et lots industriels).

Si, au nombre de lots concédés (10,780), on compare le chiffre des dépenses affectées à la colonisation (56,529,058), valeur des terres, frais d'installation, travaux de viabilité et adduction d'eau, construction de mairies, écoles et édifices religieux, on trouve que chaque lot coûte, en moyenne, à l'État, la somme de 5,243 fr. 88 c., et si l'on compare ce même chiffre au nombre de personnes définitivement installées (27,981), il en ressort que pour chacune d'elles et en moyenne la dépense supportée par l'État est de 2,020 fr. 26 c.

Actuellement, le nombre restreint de terres disponibles et le manque de crédits entravent l'œuvre de la colonisation. Pour remédier à cet état de choses, la Chambre a été saisie, le 9 décembre 1881, d'un projet de loi qui lui avait déjà été soumis le 9 avril précédent, ayant pour but la demande d'un crédit de 50 millions, qui serait mis à la disposition du gouverneur général de l'Algérie pour l'acquisition de terrains appartenant aux indigènes, qui en seraient expropriés, et l'exécution des travaux d'établissement des nouveaux centres.

Par suite de remaniements, un nouveau projet de loi a été déposé le 18 juillet 1882.

D'après les dispositions de ce projet, qui prévoit l'ouverture d'un crédit de 37,500,000 fr. à répartir sur 5 exercices, soit 7,500,000 fr. par an, et en maintenant chaque année au budget ordinaire un crédit de 2,500,000 fr., on formerait une dotation annuelle de 10 millions affectée à la colonisation.

Pour se récupérer de ses sacrifices, l'État se trouve dans la nécessité d'étudier un nouveau mode d'aliénation des terres. A cet effet, la Chambre des députés a été saisie, le 9 juillet 1880, d'un projet de loi concernant un système mixte comme mode d'attribution : à côté de la concession gratuite, il admet la vente; par ce moyen, l'État pourra ren-

trer dans une partie de ses avances en aliénant le plus possible à titre onéreux les terres destinées au peuplement. Ce projet n'a jusqu'à présent été l'objet d'aucun vote.

Enfin, la Chambre a voté récemment une loi ayant pour but de faciliter le crédit aux colons algériens, loi qui a été modifiée par le Sénat et sera de nouveau soumise à la Chambre.

Lorsque les deux projets qui précèdent auront reçu la sanction législative, le programme étudié par l'administration pourra être exécuté en quelques années, alors l'œuvre de la colonisation officielle sera accomplie.

Pierre CHARTON.

ALGÉRIENNE. V. Société algérienne.

ALIÉNATION.

SOMMAIRE.

I. APERÇU GÉNÉRAL.

Le droit de propriété comporte nécessairement, pour les particuliers, la libre disposition des biens, c'est-à-dire la faculté de les aliéner, à titre temporaire ou définitif, dans les formes et suivant les règles établies.

Pour les personnes morales, au contraire, telles que l'État, les départements, les communes, les établissements publics et les incapables, la faculté d'aliénation n'est plus que relative et se trouve soumise à des restrictions que la loi détermine et que justifie d'ailleurs la tutelle à laquelle les uns comme les autres sont astreints.

Les restrictions ainsi apportées à la libre disposition des biens appartenant à des personnes morales varient non seulement selon la nature de la propriété, mais encore d'après la qualité du propriétaire. Nous n'examinerons ici que les règles qui s'appliquent à l'aliénation des biens domaniaux, départementaux et communaux et nous renverrons aux mots spéciaux : *Établissements publics et religieux, Fabriques, Mineurs, Interdits et Incapables,* toutes les aliénations qui les concernent.

II. DOMAINE DE L'ÉTAT.

1. Immeubles.

Depuis la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, qui a autorisé en principe la vente des biens nationaux, jusqu'à celle des 15 et 16 floréal an X, qui règle encore aujourd'hui le mode d'aliénation par adjudication, un grand nombre de lois ont été rendues pour réglementer le mode d'aliénation des biens appartenant à l'État; mais créées pour les circonstances, elles ont disparu pour la plupart de la législation domaniale.

Actuellement, et sauf quelques exceptions spéciales qui seront indiquées, les aliénations des biens immeubles de l'État ont lieu aux enchères publiques, par application tant de la loi précitée des 15 et 16 floréal an X, que des lois des 5 ventôse an XII et 18 mai 1850, et elles sont soumises à l'autorisation du pouvoir législatif, chaque fois que la valeur estimative de l'immeuble est supérieure à un million. (*L.* 1er *juin* 1864.)

1. *Modes d'aliénation.*

En principe, comme il vient d'être dit, et sauf les cas exceptionnels où un autre mode d'aliénation est autorisé par une loi générale ou spéciale, les ventes des biens de l'État ont lieu avec publicité et concurrence, mais quel que soit le mode d'aliénation, elles sont assujetties à des règles communes qu'il convient d'examiner.

2. *Règles communes aux divers modes d'aliénation.*

Les actes de vente des biens de l'État doivent être passés devant les préfets ou leurs délégués, en présence et avec le concours du directeur des domaines ou de son délégué. L'intervention de ce dernier fonctionnaire est de rigueur, elle est indispensable à la validité de ces sortes de conventions. (*O.* 14 *sept.* 1822, *art.* 3; *O.* 31 *mai* 1838, *art.* 16; *D.* 31 *mai* 1862, *sur la compt. publ., art.* 43.)

Les contrats ainsi passés sont authentiques et emportent exécution parée (*L.* 28 *oct.*-5 *nov.* 1790, *titre* II, *art.* 14); ils sont assujettis au timbre ainsi que leurs annexes, suivant la dimension du papier employé, et le préfet ou son délégué doit les soumettre à l'enregistrement dans les 20 jours, soit de leur date, soit de la réception à la préfecture, à la sous-préfecture ou à la mairie, de la loi ou du décret approbatif, lorsqu'ils sont soumis à la sanction du Gouvernement ou du pouvoir législatif. Le droit à percevoir est de 2 p. 100, plus les décimes, sur le montant du prix et des charges. (*L.* 15 *flor. an X, art.* 5.)

Les expéditions de ces actes sont délivrées sur timbre.

Tout acte d'aliénation doit indiquer le numéro sous lequel l'immeuble vendu figure au tableau général des propriétés de l'État. (*L.* 29 *déc.* 1873, *art.* 23.)

3. *Solvabilité.*

Les personnes notoirement insolvables ne peuvent prendre part aux ventes de biens de l'État ; il appartient, au surplus, au preposé des domaines qui assiste à la vente, de s'assurer de la solvabilité de l'acquéreur, et d'exiger, s'il le juge nécessaire, une caution bonne et solvable.

4. *Garanties ; dérogations aux règles de droit commun.*

Contrairement à ce qui a lieu pour les ventes ordinaires (*C. civ., art.* 1674, 1650 *et suiv., et* 1641), l'insuffisance du prix ou l'existence de vices cachés ne peuvent, en matière de ventes domaniales, donner ouverture à aucune réclamation, de part ni d'autre. (*L.* 3 *juin* 1793, *art.* 23 *et* 27.)

L'article 1619 du Code civil ne reçoit pas non plus son application, l'erreur de contenance ne pouvant entraîner la résolution d'une vente domaniale qu'au cas où cette erreur coïncide avec une erreur dans la désignation des tenants et aboutissants.

Si cette double erreur existe au préjudice de l'acquéreur, celui-ci n'a qu'un délai de deux mois pour demander la résiliation. (*L.* 3 *juin* 1793.)

La vente peut être annulée si l'État a vendu tout ou partie d'un bien qui n'était pas susceptible d'être vendu.

5. *Annulation, résiliation.*

Les résiliations et annulations d'une vente domaniale ne donnent ouverture à aucune demande en indemnité, dommages et intérêts, soit envers l'État, soit envers l'adjudicataire, excepté lorsqu'il y aura eu amélioration ou dégradation. (*L.* 3 *juin* 1793, *art.* 23 *à* 27, *et art.* 13 *des Clauses générales du cahier des charges des ventes domaniales, approuvé par le ministre des finances les* 19 *juillet* 1850 *et* 16 *octobre* 1878.)

6. *Servitudes.*

A l'égard des servitudes, l'acquéreur achète à ses périls et risques, ce qui met l'État à l'abri de tout recours ultérieur, l'acquéreur n'ayant d'autres et plus amples droits que ceux qui dérivent des titres ou de la loi. (*Art.* 11 *du Cahier des charges.*)

7. *Hypothèque.*

Les biens de l'Etat sont vendus francs et libres de toute hypothèque (*art.* 12 *du Cahier des charges*), ce qui signifie que, pour enlever à l'acquéreur tout prétexte de différer le paiement de son prix jusqu'à la purge, l'État s'engage à le garantir de toutes poursuites hypothécaires et à rapporter mainlevée des inscriptions qui viendraient à apparaître.

8. *Prix, délai de paiement.*

Le prix est payable au bureau du lieu où a été effectuée la vente, et ce, dans le mois, s'il ne dépasse pas 100 fr., ou, s'il dépasse ce chiffre, par cinquièmes, en 4 ans et 1 mois, le premier cinquième venant à échéance dans le mois de la vente, le tout avec intérêt à 5 p. 100, à partir de l'expiration du premier mois. Dans le calcul des intérêts, tous les mois sont comptés pour 30 jours et chaque fraction de jour pour 1/360ᵉ de l'année.

En cas de retard dans les paiements, les intérêts dus à chaque échéance portent eux-mêmes intérêt. (*L.* 30 *août et* 6 *sept.* 1792.)

Les quittances délivrées par les receveurs de l'enregistrement n'opérant pas la libération définitive de l'acquéreur, elles doivent être suivies d'un décompte et d'un *quitus* délivré par le directeur des domaines du département.

Au cas où la prise de possession a eu lieu avant la passation de l'acte de vente, les intérêts sont dus rétroactivement, à titre de dommages et intérêts, depuis le jour de l'entrée en possession effective, et doivent être payés en même temps que le prix, ou que le premier terme du prix.

Le montant intégral du produit des ventes domaniales appartient à l'exercice de l'année pendant laquelle l'aliénation a été effectuée. A l'époque de la clôture de l'exercice, le solde restant à recouvrer est reporté à l'exercice suivant. (*Circ. Compt. publ.* 14 *nov.* 1853, *nº* 85, *et* 25 *déc.* 1857, *nº* 100, § 9.)

9. *Privilège du vendeur.*

L'État jouit, comme tout vendeur, du privilège prévu par l'article 2103, nº 1, du Code civil, et ce privilège se conserve au moyen soit de l'inscription d'office prise au moment de la transcription de la vente, soit d'une inscription à requérir dans les 45 jours de la vente. (*L.* 23 *mars* 1855, *art.* 6 *et* 7.)

Il peut exercer, en vertu de son titre, toutes les natures de poursuites autorisées par la loi civile contre les débiteurs ; telles que saisies mobilières ou immobilières, mais le moyen le plus efficace est la déchéance dont il va être parlé.

La mainlevée de cette inscription est donnée par un arrêté préfectoral, visant le *quitus* délivré par le directeur des domaines à la suite d'un décompte approuvé par l'administration, quitus qui, seul, comme il vient d'être dit, a pour effet de libérer valablement l'acquéreur (*Arr. Gouv.* 4 *brum. an IV ; Arr. des Consuls* 4 *therm. an XI*). L'arrêté de mainlevée est sujet au timbre, mais ne doit pas être soumis à la formalité de l'enregistrement.

10. *Déchéances.*

A défaut de paiement du prix des échéances fixées ou à défaut d'exécution des autres charges et conditions de la vente, les acquéreurs peuvent être déchus de plein droit si dans la quinzaine de la contrainte à eux signifiée, ils ne se sont pas libérés. La déchéance doit être prononcée par le préfet, sur la demande du directeur des domaines, et approuvée par le ministre des finances (*L.* 15 *flor. an X*). L'article 3 de la loi du 11 juin 1817 ajoute qu'après la notification de l'arrêté de déchéance à l'acquéreur, aux détenteurs, aux acquéreurs intermédiaires, s'ils sont connus, et aux créanciers inscrits ayant hypothèque spéciale sur l'immeuble, ces individus sont admis pendant un mois à payer la somme exigible en capital, intérêts et frais.

Ce droit de déchéance est toujours réservé à l'État, quelle que soit la forme de la vente. Dans le cas où des baux auraient été consentis par l'adjudicataire déchu, l'État n'est pas obligé de les maintenir.

L'article 8 de la loi du 15 floréal an X, après avoir prononcé la déchéance contre les adjudicataires qui ne se seront pas libérés, porte qu'ils seront tenus de payer, à titre de dommages-intérêts, une amende égale au dixième du prix de

l'adjudication, dans le cas où ils n'auraient fait aucun paiement, et au vingtième s'ils ont délivré un ou plusieurs acomptes, le tout sans préjudice de la restitution des fruits.

11. *Droits de timbre et d'enregistrement de l'acte. Droits de timbre de l'expédition.*

Les acquéreurs ont à supporter : 1° les droits de timbre de la minute de l'acte, selon la dimension du papier employé ; 2° le coût des expéditions à délivrer à l'acquéreur et à l'administration des domaines, à raison de 1 fr. 80 c. par chaque feuille d'expédition ; 3° les droits d'enregistrement de la vente au taux de 2,50 p. 100, soit 2 p. 100 en principal et 50 c. p. 100 pour décimes additionnels ; 4° les droits de timbre de dimension du cahier des charges, à l'exclusion du droit d'enregistrement, la formalité n'étant pas exigée pour le cahier des charges ; 5° les droits de timbre et d'enregistrement des annexes, telles que la déclaration de command, le plan, les procurations, etc. ; les droits de timbre varient selon la dimension du papier ; les droits d'enregistrement sont fixes. Un droit proportionnel de 0f,625 (décimes compris) est en outre perçu lorsque l'acquéreur ou le command élu fournit une caution.

2. Adjudication.

Aux termes de l'arrêté du comité des finances du 4 brumaire an IV, les directeurs des domaines sont chargés de préparer les projets d'affiches et de cahier des charges concernant les adjudications des biens domaniaux. Les projets doivent être soumis à l'approbation du préfet chargé, en outre, de fixer le jour de l'adjudication. La date choisie doit être assez éloignée pour permettre de prendre toutes les mesures de publicité nécessaires, spécialement d'apposer des affiches au moins 15 jours à l'avance, énonçant la nature et l'origine de l'immeuble, le prix, les principales conditions du cahier des charges, la date, l'heure et le lieu de l'adjudication. (*L.* 16 *brum. an V, art.* 9.)

L'affiche doit être rédigée ou imprimée sur papier blanc non timbré (*D.* 28 *juill.* 1791 ; *L.* 29 *vend. an VI*) à moins qu'il ne s'agisse de biens domaniaux indivis avec des tiers. Dans ce dernier cas, qui est d'ailleurs très rare, il y a lieu d'employer du papier de couleur revêtu du timbre.

L'estimation de la mise à prix est généralement faite par des experts dont le travail sert de base à l'administration des domaines, et la vente a lieu aux enchères et à l'extinction des feux devant le préfet ou son délégué, et toujours avec le concours du directeur des domaines ou de son représentant.

Ces ventes sont soumises à toutes les règles et conditions générales qui viennent d'être énumérées plus haut.

Il y a lieu de faire observer en matière d'adjudication, que les adjudicataires sont admis à faire élection d'ami ou command, mais à la double condition, d'une part, de s'être expressément réservé cette faculté dans le procès-verbal d'adjudication, d'autre part, de ne l'exercer qu'au profit d'un seul individu et pour la totalité du lot adjugé.

Nul ne peut être élu command s'il ne réunit les conditions de solvabilité ou autres exigées des acquéreurs ordinaires. Si le command élu n'est pas accepté, l'adjudication reste pour le compte de l'adjudicataire.

Pour que l'élection du command soit affranchie du droit proportionnel de revente d'immeubles, il faut qu'elle ait eu lieu, en présence d'un préposé de l'enregistrement, dans les trois jours de l'adjudication, ou qu'elle ait été notifiée à ce préposé dans le même délai. (*Cass.* 1er *juill.* 1809 *et* 15 *nov.* 1813.)

L'adjudicataire et, s'il y a lieu, le command élu sont tenus de faire élection de domicile dans l'arrondissement du bureau où le prix doit être payé, faute de quoi tous actes postérieurs leur seront valablement signifiés au secrétariat de la préfecture du lieu de la vente.

Expropriation pour cause d'utilité publique.

Le domaine public étant inaliénable, les biens qui le composent ne peuvent être soumis à l'expropriation pour cause d'utilité publique, mais il en est tout autrement du domaine ordinaire de l'État, qui est susceptible d'appropriation privée.

Les biens de cette catégorie peuvent être expropriés sans qu'il soit fait de distinction entre ceux qui sont affectés à un service public et ceux qui sont placés sous la main de l'administration des domaines. (*Avis du C. d'Ét.* 9 *février* 1808.)

L'expropriation pour cause d'utilité publique est régie par la loi du 3 mai 1841, modifiée à certains égards tant par l'article 4 du sénatus-consulte du 23 décembre 1852, que par la loi du 27 juillet 1870. (*V.* **Expropriation**.)

3. Cessions amiables.

Les cessions de l'espèce peuvent être autorisées et le prix accepté par le ministre des finances. (*L.* 3 *mai* 1841, *art.* 13 *et* 26.)

Les préfets ont ce même pouvoir lorsque les immeubles expropriés sont compris dans le tracé d'une route départementale ou d'un chemin vicinal. (*D.* 25 *mars* 1852, *tableau C.*)

Ces autorisations sont subordonnées, bien entendu, à la déclaration préalable d'utilité publique ; en outre, les biens à céder doivent avoir été désignés soit dans l'arrêté de cessibilité pris par le préfet, conformément aux articles 11 et 12 de la loi du 3 mai 1841, soit dans la loi ou le décret déclaratif d'utilité publique.

Les cessions de l'espèce sont passées avec le concours d'un préposé des domaines devant le préfet ou son délégué ; elles sont visées pour timbre et enregistrées gratis, ainsi que leurs annexes. (*L.* 3 *mai* 1841, *art.* 58.)

1. *Garanties.*

La cession amiable ayant pour effet, comme le jugement d'expropriation, de résoudre tous les droits, réels ou autres, dont l'immeuble est l'objet, il n'y a pas lieu d'insérer dans les actes de cession ou de règlement amiable les clauses générales mentionnées plus haut, relatives à la garantie, aux baux, aux servitudes, à la déchéance et au privilège du vendeur.

Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce que, au lieu d'une indemnité en argent, le ministre ou le préfet, suivant les cas, accepte un immeuble en représentation de la valeur de celui qui est exproprié. Les opérations de l'espèce constituent non des échanges, mais des dations en paiement auxquelles sont applicables les articles 13 et 26 de la loi du 3 mai 1841. (*D. min. fin.* 17 *août* 1872.)

L'État ne pouvant s'exproprier lui-même, c'est par voie d'affectation et non d'expropriation que les immeubles domaniaux sont attribués à un service public de l'État. (*V.* **Affectation d'immeubles**.)

2. *Rétrocession de terrains expropriés par l'État.*

Si les terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise à moins qu'il ne s'agisse de « terrains acquis sur la réquisition des propriétaires et qui resteraient disponibles après l'exécution des travaux ».

Dans ce dernier cas, la vente ne peut avoir lieu qu'aux enchères. (*L.* 3 *mai* 1841, *art.* 60 *et* 62.)

Lorsque des terrains qui se trouvent dans le cas d'être rétrocédés, sont remis à l'administration des domaines, celle-ci doit mettre les anciens propriétaires en demeure d'exercer leur privilège. A cet effet, un avis dressé par les soins du directeur des domaines est inséré dans le journal de l'arrondissement de la situation des biens, cet avis est, en outre, affiché et publié au chef-lieu de la commune de la situation, et durant 3 mois, les anciens propriétaires ont la faculté de faire connaître leurs intentions.

A l'expiration de ce délai et si aucune demande de rétrocession n'a été formulée, les biens sont affranchis de tout privilège et la vente ne peut être effectuée qu'aux enchères.

Les demandes de rétrocession doivent, autant que possible, contenir des offres. S'il y a désaccord sur le chiffre de ces offres, on a recours au jury qui ne peut, en aucun cas, fixer un prix supérieur à celui moyennant lequel les terrains ont été acquis (*art.* 60, § 2).

La rétrocession doit être constatée et le paiement opéré dans le mois de la fixation, amiable ou judiciaire, du prix, sous peine de déchéance.

Le droit de rétrocession est un droit principal attaché à la qualité d'ancien propriétaire et non à la possession de tel ou tel immeuble; ce droit est donc susceptible d'être cédé à un tiers, lequel se trouve subrogé purement et simplement aux droits de l'ancien propriétaire, à la condition toutefois que la cession ait été constatée par un acte préalable ou par le concours du cédant au contrat de rétrocession. (*Déc. fin. et trav. publ.* 27 *oct. et* 17 *déc.* 1859.)

4. Échange.

L'échange auquel peuvent donner lieu les biens de l'État est considéré également comme un moyen d'aliénation ; mais pour prévenir les abus qui pourraient résulter de ce mode spécial de disposition, on a dû soumettre les échanges à des règles spéciales qui ont été déterminées par l'ordonnance du 12 décembre 1827, qui régit la matière. (*V. l'article spécial réservé au mot* Échange.)

5. Routes nationales.

1. *Cession de parcelles aux départements, communes ou riverains.*

Les portions de routes nationales délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route peuvent, sur la demande des conseils généraux ou des conseils municipaux des communes intéressées, être classées soit parmi les chemins vicinaux de grande communication, soit parmi les simples chemins vicinaux. (*L.* 24 *mai* 1842.)

Ce classement qui s'opère par décret dessaisit l'État de tous ses droits, de telle sorte que si ultérieurement des portions ou la totalité de la voie deviennent disponibles par suite de rétrécissement ou d'abandon, les départements et les communes ont seules le droit, à l'exclusion de l'État, de revendre les terrains à leur profit.

Toutefois si la route nationale n'avait été classée dans la voirie vicinale que pour une partie de sa largeur, l'État seul pourrait disposer de la partie non classée. (*L.* 24 *mai* 1842.)

Cession aux riverains. — A défaut des classements dont il vient d'être parlé, le service des ponts et chaussées fait remise des portions de routes devenues inutiles à l'administration des domaines, qui à son tour met les riverains en demeure d'exercer le privilège que leur confère l'article 2 de la loi du 24 mai 1842 ; si les riverains ne manifestent pas amiablement leur volonté, les propriétaires riverains de l'ancienne portion de route sont mis en demeure par des avis et affiches d'acquérir, chacun en droit soi, les parcelles attenantes à leurs propriétés.

A l'expiration d'un délai de trois mois à partir du jour de l'apposition des affiches, l'administration des domaines a le droit de considérer le terrain comme affranchi du privilège de préemption. L'aliénation de ces terrains est alors effectuée par voie d'enchère à moins que ces terrains ne donnent lieu aux échanges prévus par l'article 4 de la loi du 20 mai 1836, concernant la cession réciproque entre l'État et les particuliers, qui font l'objet d'un paragraphe spécial.

Le droit de préemption conféré aux riverains par la loi du 24 mai 1842, en compensation du préjudice que leur cause la suppression des droits d'accès dont ils jouissaient sur les voies supprimées, ne peut s'exercer sur les terrains retranchés des canaux et chemins de fer, ces voies publiques n'étant pas destinées à desservir les propriétés en bordure, ni sur certaines dépendances des routes nationales, telles que lieux de dépôt, pépinières etc. La même réserve est applicable aux chemins privés de l'État et aux rivages de la mer.

En cas de suppression, rectification ou rétrécissement d'une route formée au moyen de l'abandon gratuit d'une rue ou d'un chemin vicinal, la commune aux dépens de laquelle la route a été établie a seule le droit d'opérer la vente et d'encaisser le prix des parcelles retranchées ou des portions supprimées de l'ancienne route. (*Avis Cons. d'Ét.* 22 *juill.* 1858 ; *Déc. min. fin. et trav. publ.* 18 *fév. et* 9 *sept.* 1859.)

2. *Cessions et échanges entre l'État et les particuliers.*

Aux termes de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836, « les portions de terrains dépendant d'anciennes routes ou chemins et devenus inutiles par suite de changement du tracé ou d'ouverture d'une route royale (nationale) ou départementale, pourront être cédées, sur estimation contradictoire, à titre d'échange et par voie de compensation de prix, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de routes neuves devront être exécutées. »

Lorsque les cessions de l'espèce doivent comprendre des terrains auxquels l'article 2 de la loi du 24 mai 1842 est applicable, il ne peut, à défaut de renonciation expresse du riverain, y être procédé qu'après des publications légales, non suivies, dans le délai de 3 mois, d'offres d'acquisition.

D'autre part, une fois ce privilège éteint, l'État peut, s'il le juge plus avantageux, vendre aux enchères les terrains dont il s'agit, la loi de 1836 n'ayant eu pour objet que de donner à l'État une

faculté, et nullement de créer un droit aux particuliers.

Les cessions faites en vertu de la loi du 20 mai 1836 sont autorisées par les préfets statuant en conseil de préfecture et passées devant ces mêmes magistrats en la forme administrative ordinaire.

S'il y a soulte à la charge de l'État, elle est payée sur les fonds du budget des travaux publics; dans le cas contraire, l'administration des domaines est chargée d'opérer le recouvrement des sommes dues.

3. *Cessions par voie d'alignement. Terrains retranchés.*

Au cas où, par les alignements arrêtés, un propriétaire pourrait recevoir la faculté de s'avancer sur la voie publique, il sera tenu de payer la valeur du terrain qui lui sera cédé. Dans la fixation de cette valeur, les experts auront égard à ce que le plus ou le moins de profondeur du terrain cédé, la nature de la propriété, le reculement du reste du terrain bâti ou non bâti loin de la nouvelle voie peuvent ajouter ou diminuer de valeur relative pour le propriétaire.

Au cas où le propriétaire ne voudrait pas acquérir, l'administration publique est autorisée à le déposséder de l'ensemble de sa propriété en lui payant la valeur telle qu'elle était avant l'entreprise des travaux. (*L.* 16 *sept.* 1807, *art.* 57.)

Le rétrécissement d'une voie publique sur certains points déterminés, par suite d'alignement, ouvre ainsi aux riverains un privilège de préemption analogue à celui que leur confère la loi du 24 mai 1842 sur les portions de routes supprimées, mais avec cette différence que la loi du 16 septembre 1807 ne donne à l'État aucun moyen de s'en affranchir; sa seule ressource, en cas de refus ou d'abstention du riverain, est de l'exproprier de l'ensemble de sa propriété.

L'administration n'a donc pas à mettre, par des publications et affiches, les intéressés en demeure de faire valoir leur droit dans un délai déterminé.

Le droit accordé par l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 a pour objet de conserver aux propriétés riveraines d'une voie publique l'accès de cette voie, dans les mêmes conditions que par le passé. Il en résulte :

1° Que cette faculté n'appartient qu'aux propriétaires et non aux fermiers, non plus qu'à ceux dont la propriété ne confine pas directement à la route;

2° Qu'elle ne peut avoir pour objet que des terrains précédemment affectés à la circulation *proprement dite*, et retranchés des voies publiques appelées à desservir les propriétés en bordure; qu'elle ne s'applique, par conséquent, ni aux canaux ni aux chemins de fer, et que, même sur les routes nationales et les quais, elle ne s'étend pas aux dépendances accessoires qui ne font pas partie intégrante de ces voies de communication. (*Instr.* 1er *avril* 1879, *n°* 2618.)

L'initiative des cessions de terrains retranchés, par voie d'alignement, des routes nationales appartient au service des ponts et chaussées, qui a pour mission de préparer l'aliénation, d'établir la consistance des terrains et de débattre le prix (***Déc.** min. fin. et int.* 28 *août* 1835). Mais à l'administration des domaines appartient le droit d'examiner si l'article 53 précité est bien réellement applicable, de fixer le prix en dernier ressort et de conclure la cession. (*D. min. fin.* 16 *mars* 1874.)

En cas de désaccord sur le prix, le règlement est déféré au jury d'expropriation. (*Avis Cons. d'Ét.* 1er *avril* 1841.)

Il est, dans tous les cas, indispensable que la cession soit constatée par un acte en la forme administrative, qui doit être passé devant le préfet ou son délégué si le prix atteint ou excède 1,000 fr., et, dans le cas contraire, devant le sous-préfet ou son délégué. (***D. min. fin., int. et trav. publ.** 8 sept. et* 31 *déc.* 1819.)

Par exception, les expéditions des cessions de l'espèce à délivrer au directeur des domaines ne sont pas sujettes au timbre, sauf à les soumettre à cette formalité, s'il devient utile de diriger des poursuites. (*Instr. de l'adm. de l'enreg., n°* 2049, § 1er.)

Le prix, à quelque somme qu'il s'élève, est payable, sans intérêt, dans le mois de la passation de l'acte, sous peine de déchéance.

Les plans d'alignement peuvent avoir pour effet d'incorporer à la voie publique des immeubles domaniaux. Dans ce cas, le règlement de l'indemnité est accepté par le ministère des finances, s'il s'agit de la voirie urbaine; par le préfet, en conseil de préfecture, sur la proposition conforme du directeur des domaines, s'il s'agit de l'alignement d'une route départementale ou d'un chemin vicinal. (*D.* 25 *mars* 1852.) [*V.* **Alignements.**]

6. Chemins de fer.

Occupation de terrains domaniaux. — En ce qui touche les chemins de fer, les compagnies concessionnaires de l'État pour la construction, n'ayant sur les immeubles qu'elles acquièrent qu'un droit purement personnel et mobilier d'exploitation, sont tenues, d'après leur cahier des charges, de payer le prix de tous les terrains nécessaires aux travaux, et elles doivent indemniser l'État pour l'occupation *définitive* de tous les terrains domaniaux compris sur le parcours de la ligne. (*Cass.* 16 *mai* 1861.)

Si, au contraire, l'occupation n'est que provisoire, l'État ne peut prétendre qu'à la perception d'une redevance annuelle, à déterminer suivant le mode tracé par les arrêtés réglementaires des finances et des travaux publics du 3 avril 1878.

7. Rivières flottables et navigables.

Quant aux bras et portions de lit supprimés des rivières navigables et flottables, une décision du ministre des finances du 2 octobre 1844, rapportée dans l'instruction n° 1858, admet les riverains à en requérir l'acquisition à leur profit, dans les formes tracées par la loi du 24 mai 1842.

Il convient de remarquer toutefois que cette décision n'a pas dérogé aux dispositions des articles 556 et 563 du Code civil, qui attribuent gratuitement l'alluvion à la propriété riveraine, et le lit abandonné naturellement aux propriétaires des héritages envahis. Le privilège de la loi du 24 mai 1842 ne s'ouvre donc au profit des riverains d'un cours d'eau, qu'autant que la déviation ou le rétrécissement du lit est la conséquence de travaux entrepris par l'administration.

8. Mitoyenneté.

Comme tous les citoyens, l'État est assujetti, pour ceux de ses immeubles qui sont susceptibles de propriété privée, aux charges et obligations dérivant des articles 658 et 659 du Code civil, indemnité de charge en raison de l'exhaussement d'un mur mitoyen, et des articles 660 et 661, cession de mitoyenneté.

Lorsque l'indemnité a été fixée soit par le ministre des finances, soit judiciairement, l'acte de cession est passé devant le préfet dans la forme ordinaire. Le prix en est payable avant toute prise de possession, et si cette prise de possession a précédé le paiement, l'intérêt est dû rétroactivement.

La cession de mitoyenneté ne donne lieu à aucune obligation de garantie de la part du vendeur (*Cass.* 17 *février* 1864). Les frais de l'expertise amiable tendant à la fixation de l'indemnité sont supportés par l'acquéreur, ceux d'expertise judiciaire tombant à la charge de celle des parties qui succombe dans ses prétentions.

9. Lais et relais de la mer.

Aux termes de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807, « le Gouvernement concédera, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endiguage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale. »

Cette disposition législative constitue une simple faculté, et nullement une obligation. Deux avis du Conseil d'État des 19 décembre 1841 et 25 mars 1873 recommandent même de recourir de préférence à la voie des enchères, toutes les fois que les circonstances le permettent.

Il est bien entendu que les alluvions visées dans cet article ne sont pas celles qui sont arrivées à maturité et qui appartiennent de droit au riverain (*C. civ.*, 556), mais bien celles qui sont en voie de formation, et dont les cessionnaires sont autorisés à hâter la maturité au moyen de travaux d'endiguage.

Les demandes de concessions de l'espèce sont soumises, à la mairie du chef-lieu de la situation, à une enquête *de commodo et incommodo* (*O. roy.* 23 *sept.* 1825) et, de plus, à l'examen de la commission mixte des travaux publics, pour les terrains situés dans le rayon des enceintes fortifiées (*D.* 16 *août* 1853 *et* 8 *sept.* 1878). En outre, s'il s'agit de lais et relais de la mer ou de terrains maritimes, l'adhésion du ministre de la marine est indispensable. (*D.* 21 *fév.* 1852.)

La passation de l'acte de concession doit être autorisée, préalablement, par le ministre des finances ; cette autorisation accordée, le contrat est passé en la forme administrative devant le préfet, et il doit être soumis ensuite à l'approbation du Gouvernement par l'intermédiaire du ministre des finances, puis enregistré dans les 20 jours de la réception à la mairie de l'ampliation du décret approbatif. (*V.* **Alluvions, Lais et Relais de mer.**)

10. Forêts.

En principe, les forêts de l'État sont inaliénables (*L.* 9-25 *juill.* 1790, 28 *oct.*-5 *nov.*, 22 *nov.*-1er *déc.* 1790). Des lois spéciales doivent donc autoriser les aliénations de ces sortes de biens. C'est ainsi que sont intervenues dans cet ordre d'idées, les lois des 23 septembre 1814 (300,000 hectares ; 25 mars 1817 (150,000 hectares), 25 mars 1831, jusqu'à concurrence d'un revenu net de 4 millions, et, plus récemment, un décret-loi du 25 mars 1852, jusqu'à concurrence d'un capital de 35 millions de francs.

Dans ces diverses opérations, les agents forestiers ont été chargés de la désignation et de l'estimation des bois à vendre, et de la préparation des projets d'affiche. Le directeur des domaines ou son délégué a dû assister à l'adjudication.

Les droits d'enregistrement (2 p. 100 en principal), payables dans les 20 jours de l'adjudication, étaient seuls à la charge de l'acquéreur, ceux d'estimation, affiches, criée, vente ou expédition, devaient être supportés ou remboursés par le Trésor. (*Instr. de l'adm. de l'enreg.*, n° 1361.)

Le prix a été stipulé payable à la caisse du receveur des finances, dans les délais imposés pour les ventes de biens de l'État.

En cas de retard dans le paiement, le directeur des domaines décernait une contrainte qui était visée par le préfet et signifiée à l'acquéreur, à la diligence et pour le compte du receveur des finances. Si cette signification n'amenait pas le paiement, la déchéance pouvait être provoquée et prononcée dans les formes prescrites pour toutes les aliénations des biens de l'État.

Le quitus définitif était délivré par le directeur des domaines dans la forme habituelle (*V. ci-dessus*) au vu des quittances ou effets acquittés, et d'un bordereau du trésorier payeur général. (*V.* **Conseil d'État, Conseil de préfecture, Forêts.**)

11. Meubles.

1. *Aliénation du mobilier de l'État.*

L'administration des domaines est chargée également de procéder aux ventes mobilières pour le compte de l'État. Elle puise ce droit dans la loi du 2 nivôse an IV (21 nov. 1795), qui a donné au Directoire exécutif l'autorisation de disposer, par vente, engagement ou échange, des effets mobiliers appartenant à la République, de la manière la plus prompte et la plus avantageuse, à charge d'en faire verser le produit à la trésorerie pour le service public.

En vertu de cette autorisation, le ministre des finances, d'abord, a été chargé, à l'exclusion de tous autres, de faire vendre le mobilier de l'État, puis cette attribution a été déléguée d'une manière permanente à la régie des domaines par l'arrêté du Directoire exécutif du 23 nivôse an VI et par celui des Consuls du 7 floréal an IX.

Ces arrêtés n'ont été abrogés ni par la loi du 28 avril 1816 et l'ordonnance du 26 juin suivant, ni par la loi précédente du 27 ventôse an IX, relatives aux commissaires-priseurs. Cela résulte d'une décision des ministres de la justice et des finances du 22 mars 1820, confirmée par la jurisprudence (*Cass.* 7 *mai* 1832 ; *Orléans* 20 *juin* 1833). Le ministère de ces officiers ministériels peut néanmoins être employé, à titre exceptionnel, lorsqu'il paraît avantageux pour l'État d'y avoir recours.

Le mobilier dont l'administration des domaines a pour mission d'opérer la vente, comprend :

1° Tous les objets mobiliers appartenant définitivement à l'État et qui ne sont affectés à aucun ministère. Tels sont ceux qui proviennent des domaines possédés ou régis par l'État comme un propriétaire ordinaire, les bois et fruits des arbres plantés sur le sol du domaine public, les objets confisqués au profit de l'État, les objets provenant des successions en déshérence dont la propriété est irrévocablement acquise à l'État par l'accomplissement de la prescription trentenaire, les épaves, etc. ;

2° Le mobilier provenant des ministères et reconnu inutile à l'usage auquel il était affecté.

Enfin, l'administration des domaines peut encore vendre directement, mais seulement avec l'autorisation de justice, certains objets sur lesquels l'État n'a pas un droit actuel de propriété, tels que ceux

appartenant aux contumax, aux successions en déshérence ouvertes depuis moins de 30 ans, ceux qui sont en dépôt dans les greffes, sans avoir été frappés de confiscation. Le produit de la vente de ces objets figure dans les écritures de la comptabilité sous des titres spéciaux; le produit des objets déposés aux greffes est versé à la caisse des dépôts et consignations d'où il peut être retiré au bout de 30 ans et appréhendé définitivement par le domaine.

2. *Vente aux enchères.*

La vente du mobilier de l'État a lieu d'après certaines règles générales dont voici le résumé :

Un inventaire des objets à vendre est dressé par les soins de ceux qui les détiennent, la remise au domaine est effectuée au moment de la vente, elle est constatée sur l'inventaire par une mention de prise en charge souscrite et signée par le préposé chargé de la vente. Cette remise, lorsqu'il s'agit d'objets affectés au service d'un ministère, est précédée d'une décision du ministre intéressé prononçant la réforme des objets; lorsqu'il s'agit d'objets confisqués, elle est prescrite par une ordonnance du président du tribunal ou de la cour, mise au bas d'une requête présentée par le greffier dépositaire des objets.

A Paris, il existe un local spécial servant de dépôt au mobilier de l'État; les objets y sont transportés préalablement à la vente et la remise s'effectue au moment de l'enlèvement.

Le préfet fixe le jour de la vente, il en donne avis au maire, afin qu'il puisse y assister; en cas d'absence de ce magistrat ou de son délégué, il en est fait mention au procès-verbal et il est passé outre à l'opération.

La vente est annoncée par les moyens de publicité jugés convenables, notamment par des affiches apposées au moins 10 jours à l'avance et indiquant la nature et les conditions de la vente, ainsi que le lieu où le public pourra prendre connaissance du cahier des charges, s'il en a été dressé un.

La vente est faite aux enchères. L'adjudication est prononcée par le préposé des domaines qui en encaisse le prix séance tenante, le porte en recette à l'exercice courant et rédige du tout un procès-verbal sur timbre qui doit être soumis à la formalité de l'enregistrement dans un délai de 4 jours et sur lequel il est perçu un droit de 2 p. 100, non compris les décimes.

Le montant des droits de timbre et d'enregistrement est prélevé sur le 5 p. 100 que les adjudicataires sont tenus de payer en sus de leur prix; l'excédent vient, s'il y a lieu, s'ajouter à la recette du prix principal. Les autres frais, tels que ceux d'affiches, de publication et de criées, sont payés sur le budget de l'administration des domaines, après liquidation par le préfet.

Certaines ventes, à raison de la nature et de l'importance des objets auxquels elles s'appliquent, arbres à abattre, constructions à démolir, sont effectuées dans une forme plus solennelle, se rapprochant de celle usitée pour les aliénations d'immeubles. Dans ce cas, l'adjudication a lieu devant le préfet qui approuve l'affiche et le cahier des charges; le procès-verbal est rédigé dans la forme des actes administratifs et l'adjudicataire n'est pas astreint au paiement du 5 p. 100 en sus du prix, mais il doit acquitter de ses deniers les droits de timbre et d'enregistrement.

Les ventes de meubles provenant des ministères de la guerre et de la marine s'opèrent d'après un mode un peu différent de celui qui a été expliqué, en ce sens que les agents de ces ministères prennent une part active à la vente dont ils fixent le jour, de concert avec les receveurs des domaines et sans l'intervention du préfet.

3. *Ventes ou cessions amiables.*

La règle d'après laquelle le mobilier de l'État doit être vendu avec concurrence et publicité comporte quelques exceptions, justifiées soit par l'utilité publique, soit par l'intérêt même de l'État. C'est ainsi que des cessions amiables d'objets mobiliers sont faites à des départements ou à des communes en vertu du § 274 du règlement du 26 décembre 1866 et que des cessions de même nature peuvent avoir lieu en faveur de particuliers, par application d'une décision du ministre des finances du 7 novembre 1876, dans les cas où les objets à vendre seraient de peu de valeur, ou ils seraient difficiles à mettre en adjudication, ou ils auraient déjà été soumis sans résultat à une tentative d'adjudication. Ces cessions sont consenties par les directeurs des domaines avec le concours du préfet, mais elles n'ont pas besoin d'être approuvées par le ministre, si le prix convenu n'excède pas 500 fr.; au delà de ce chiffre, l'approbation ministérielle est nécessaire. Ce mode d'aliénation ne saurait, d'ailleurs, s'appliquer qu'aux objets dont le domaine a la propriété incommutable; pour les autres, la publicité de l'aliénation est de rigueur, eu égard aux droits que des tiers pourraient être fondés à exercer ultérieurement sur le produit de la vente.

4. *Cessions entre ministères.*

Des objets inutiles à un ministère peuvent être remis à un autre qui en a l'emploi. Cette opération ne constitue pas une vente, mais un changement d'affectation; le domaine y reste étranger. Elle ne peut avoir lieu d'ailleurs qu'autant que le ministère qui en bénéficie verse au Trésor le montant de l'estimation des objets, attendu qu'il est défendu aux ministres d'accroître indirectement les ressources de leur budget. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 43.)

5. *Ventes de nature spéciale.*

Une décision du ministre des finances du 5 juin 1851 autorise les directeurs des douanes à faire procéder à l'amiable, par les soins des agents de leur administration, à la vente des objets reconnus inutiles au service, lorsqu'en raison du peu de valeur et de la situation de ces objets, la vente par adjudication en paraîtrait impraticable. Les directeurs des domaines doivent toutefois être consultés sur l'opportunité de ces aliénations et le produit en est versé dans les caisses des receveurs des domaines.

Enfin quelques ventes d'objets mobiliers d'une nature particulière s'effectuent sans le concours de l'administration des domaines qui n'intervient même pas pour l'encaissement du prix. Telles sont les ventes de bois et fruits des francs-bords, qui rentrent dans les attributions de l'administration des contributions indirectes. Les objets confisqués pour contraventions en matière de douanes et de contributions indirectes sont également vendus par les agents et pour le compte de ces administrations.

On peut encore citer, dans le même ordre d'idées, les ventes des fumiers des corps de cavalerie faites au profit des masses d'entretien, d'après

le règlement du 31 mai 1862, les ventes de débris de navires naufragés autres que ceux de l'État, et les ventes d'objets confisqués pour contraventions aux lois maritimes, dont le produit est attribué à la caisse des invalides de la marine. Dans le dernier cas, cependant, la vente s'opère aux enchères publiques par les agents de la marine, en présence du receveur des domaines qui en perçoit le prix et le restitue ensuite, sous déduction de 5 p. 100, pour frais de régie, au trésorier des invalides de la marine. CHAUMARD.

III. ALIÉNATION DES BIENS DÉPARTEMENTAUX.

Les règles relatives à l'aliénation des propriétés départementales, mobilières et immobilières, sont fixées, comme pour l'acquisition de ces mêmes propriétés, par la loi du 10 août 1871 (*art.* 46, 47, 48 *et* 49).

Aux termes de cette loi, le conseil général statue définitivement sur l'aliénation des propriétés départementales autres que celles qui sont affectées aux hôtels de préfecture et de sous-préfecture, aux écoles normales, aux cours d'assises et aux tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons, qu'il s'agisse des bâtiments ou des mobiliers.

Les décisions du conseil sont exécutoires, si dans le délai de 20 jours à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi. Il en est de même, si, deux mois après la notification qui doit être faite de cette demande au président du conseil général et au président de la commission départementale, il n'y a pas été donné suite.

L'annulation ne peut être prononcée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Le conseil général dispose donc souverainement, en se conformant aux lois, de tout ce qui constitue le domaine propre du département, c'est-à-dire de tous les biens meubles ou immeubles non destinés à l'un des services ci-dessus mentionnés.

En ce qui concerne ces derniers, au contraire, la délibération qui en prescrit l'aliénation, n'est pas exécutoire par elle-même. Elle ne le devient que si, dans le délai de trois mois à dater de la clôture de la session, le Gouvernement n'a pas usé de la faculté de suspension qui lui est conférée par l'article 49 de la loi du 10 août 1871.

C'est la loi du 10 août 1871 qui a ajouté les écoles normales à la liste des bâtiments dont il n'appartient pas au conseil général de modifier la destination ou d'opérer la vente. Cette réserve se justifie d'autant plus que, pour la plupart, les écoles normales ne sont pas la propriété du département. (*Circ. int.* 8 *oct.* 1871.)

Dans tous les cas, le ministre de l'instruction publique, à qui la gestion de ces établissements est confiée, doit être consulté avant qu'il soit passé outre à l'exécution de la délibération du conseil général.

Ces diverses formalités une fois accomplies, le conseil général doit, sur le vu des rapports d'experts, fixer le minimum du prix auquel la vente pourra être faite et décider si elle aura lieu en un ou plusieurs lots.

Le principe des enchères publiques, qui est de règle pour les propriétés de l'État, doit être appliqué à la vente des propriétés départementales.

Le produit des biens aliénés figure parmi les recettes du budget extraordinaire. (*Circ. int.* 8 *oct.* 1871.) GUERLIN DE GUER.

IV. ALIÉNATION DES BIENS COMMUNAUX.

De grandes précautions ont été prises par le législateur pour empêcher que les communes ne se laissent entraîner, sans motifs sérieux, à vendre leurs propriétés immobilières. On craint que dans les cas très fréquents où les conseils municipaux ont besoin de faire appel à des impositions extraordinaires, ils ne sacrifient trop facilement l'avenir au présent et ne préfèrent se procurer des ressources par l'aliénation d'une partie du domaine communal que de surcharger de quelques centimes les contributions directes payées par les habitants.

C'est pourquoi les délibérations prises par les conseils municipaux pour décider la mise en vente d'immeubles communaux ne sont exécutoires, quelque minime que soit l'importance de la vente, que sur l'approbation du préfet. (*L. du* 18 *juill.* 1837, *art.* 19, *n°* 3; *D.* 25 *mars* 1852, *tableau n°* 45.)

La circulaire du 5 mai 1852 qui a commenté le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative insiste sur les préoccupations qui viennent d'être indiquées ; elle engage les préfets à ne pas donner à la légère leur approbation aux délibérations prises par les conseils municipaux ; elle leur recommande de veiller à ce que les communes « ne déshéritent pas trop facilement les générations futures » ; elle ajoute qu'il convient « de ne les autoriser à aliéner leurs biens qu'en cas de nécessité bien constatée et de faire en sorte qu'elles combinent cette ressource avec la voie de l'emprunt remboursable au moyen d'impositions extraordinaires ».

Lorsqu'une délibération du conseil municipal a décidé la vente d'un immeuble communal, il doit être procédé à une expertise par une personne désignée par le préfet ou le sous-préfet ; puis une enquête *de commodo et incommodo* doit être ouverte. (*Circ. min. int.* 20 *août* 1825.)

Si l'enquête a soulevé des oppositions, une nouvelle délibération du conseil municipal est nécessaire. (*Circ. min. int.* 5 *mai* 1852.)

Il est prescrit de procéder en général par voie d'adjudication publique. Toutefois, la vente peut être réalisée de gré à gré lorsqu'elle est faite à un établissement public, ou bien s'il s'agit d'une parcelle cédée à un propriétaire contigu pour exécuter un alignement, ou bien enfin lorsque l'objet a peu de valeur, etc. Ces circonstances exceptionnelles sont appréciées par le préfet dans son arrêté d'approbation. (*Déc. min. int.*, 1856, *n°* 27; 1866, *n°* 2.)

On a indiqué plus haut les formes à observer pour l'adjudication. Le conseil municipal donne son approbation au projet du cahier des charges proposé par le maire, dans lequel doivent être stipulées les échéances de paiement du prix. Dans le cas où, des délais étant accordés, l'acquéreur voudrait se libérer par anticipation, le cahier des charges doit contenir une clause spéciale portant que ce versement devra être fait, non à la caisse du receveur municipal, mais à celle du receveur particulier de l'arrondissement et à titre de placement au Trésor public pour le compte de la commune. (*Circ. min. int.* 4 *mai* 1857.)

Lorsque le produit de la vente est réalisé, s'il y a lieu d'en opérer le placement, il faut préférer à

tout autre le placement en rentes sur l'Etat, comme offrant l'avantage d'un revenu fixe et régulier, affranchi de tous frais, embarras et non-valeurs. Afin de compenser l'avantage résultant de l'accroissement de valeur qu'acquièrent généralement les immeubles, il est prescrit, d'accord avec le Conseil d'État, de n'autoriser les aliénations d'immeubles que sous la condition de capitaliser et de replacer le dixième des arrérages des rentes sur l'État acquises avec le produit de ces aliénations. (*Circ. min. int.* 5 *mai* 1852.)

Ne peuvent se rendre adjudicataires, sous peine de nullité, ni par eux-mêmes, ni par personnes interposées, les administrateurs des biens des communes. (*C. civ.*, *art.* 1596.)

Cette interdiction en matière de biens communaux s'applique au maire seul. Elle ne s'étendrait soit à l'adjoint, soit aux conseillers municipaux, que dans le cas où ils remplaceraient le maire en sa qualité d'administrateur des biens de la commune, ou bien s'ils l'assistaient lors de l'adjudication de ces biens. (*Déc. min. int.*, 1868, *n*° 27.)

Si des contestations s'élèvent entre la commune et l'acquéreur, elles sont du ressort de l'autorité judiciaire. C'est également aux tribunaux civils qu'il appartient de trancher les questions de droit de propriété. En pareil cas, il faudrait surseoir à la vente jusqu'après le jugement de la contestation.

Les règles qui viennent d'être exposées ne s'appliquent qu'aux propriétés communales affectées à un usage public; quant aux aliénations de bois communaux et de parcelles provenant du sol des chemins vicinaux, elles sont régies par des dispositions particulières. (*V.* **Communes, Forêts, Chemins vicinaux.**)

Souviron.

ALIÉNÉS.

SOMMAIRE.

I. SITUATION ANTÉRIEURE A 1838.

1. La législation a été longtemps hésitante avant de déterminer les bases de répartition des dépenses de traitement et d'entretien des aliénés indigents.

Antérieurement à la loi du 30 juin 1838, il n'avait été établi à cet égard aucune règle fixe. Traités comme des parias, jetés dans les prisons pêle-mêle avec les malfaiteurs, parfois même brûlés comme sorciers ou comme possédés, aucune loi ne protégeait les aliénés contre la superstition, la cupidité ou l'indifférence. Ils ne commencèrent à trouver un soulagement à leurs maux qu'à la faveur du mouvement philanthropique qui se produisit dans les premières années du XVII° siècle. Quelques hôpitaux ouvrirent leurs portes, des congrégations, des villes fondèrent des établissements ayant une apparence de spécialité. Un peu plus tard, les hôpitaux généraux réservèrent un quartier aux aliénés; mais il n'était pas, à cette époque, question de traitement, la folie étant considérée comme incurable. Les Petites-Maisons de Paris, situées sur l'emplacement où fut plus tard l'hospice des Petits-Ménages, à l'angle de la rue de la Chaise et de la rue de Sèvres, n'étaient qu'un lieu de sûreté où les malades ne cessaient d'être confondus avec les criminels que pour être enchaînés comme des bêtes féroces.

2. Malgré l'arrêt du Parlement de Paris du 7 septembre 1660 qui ordonnait que « tous les fous seraient reçus et traités à l'Hôtel-Dieu », un grand nombre de ces malheureux furent maintenus dans les prisons. Un siècle plus tard, la loi des 16-26 mars 1790 essaya de porter remède à cette situation en prescrivant l'élargissement de toutes les personnes enfermées pour cause de démence et en ordonnant leur admission dans les hôpitaux; mais aucune mesure ne fut prise, aucune disposition générale administrative ne fut édictée pour régler le mode d'après lequel il devait être pourvu à la dépense. Dans quelques départements, cette dépense était réputée départementale, ailleurs on la considérait comme une charge des communes où les aliénés avaient acquis le domicile de secours, ou bien encore on appelait les hospices à y concourir sur leurs revenus généraux. Les frais de transport, de traitement et d'entretien des insensés indigents étaient, il est vrai, prévus dans le détail des budgets départementaux parmi les dépenses imputables sur le fonds des centimes variables, ce qui semblait indiquer que les lois de finances admettaient la dépense au nombre des charges départementales. Mais le ministre de l'intérieur et le Garde des sceaux ne se jugeaient pas autorisés, faute de législation précise, à trancher la question de compétence financière. (*Circ. int. et justice* 1835-1836).

3. Le Gouvernement crut pouvoir, en 1832, dans le projet de loi sur les attributions municipales, inscrire l'entretien des aliénés indigents au nombre des dépenses municipales obligatoires. Cette disposition fut rejetée par la Chambre élective. Soumise ultérieurement à la Chambre des pairs, elle fut de nouveau écartée à deux reprises.

En même temps, par un avis du 10 octobre 1834, le comité de l'intérieur du Conseil d'État avait reconnu :

1° Que les communes n'étaient obligées par aucune loi à supporter les dépenses des aliénés;

2° Que, si les lois des 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791 avaient imposé aux municipalités des mesures d'ordre et de police à l'égard des individus atteints de folie, elles n'avaient grevé les communes d'aucune charge pécuniaire en vue de leur traitement;

3° Que conséquemment les frais ne pouvaient leur être imputés d'office.

4. A cette même époque le concours des hospices fit également tout à coup défaut. Une ordonnance du 17 mai 1834 annula un arrêté du préfet de l'Aube, qui avait mis à la charge de l'hospice de Bar-sur-Aube la dépense d'une femme interdite pour cause de fureur, et dans son rapport, le comité de

législation et de justice administrative déclarait qu'aucune loi n'autorisait à imposer à l'hospice les frais d'entretien et de traitement de l'aliénée.

5. A bout de ressources, le Gouvernement invita les préfets à porter l'entretien des aliénés indigents aux dépenses variables des budgets départementaux et, pour couper court aux résistances, on introduisit dans la loi de finances de 1837 l'article suivant, qui a servi de base au système financier de la loi du 30 juin 1838 :

« Sont assimilées pour 1837 aux dépenses variables départementales réglées par la loi du 31 juillet 1821 les dépenses pour les aliénés indigents, sans préjudice du concours de la commune du domicile de l'aliéné, conformément à la base proposée par le conseil général sur l'avis du préfet, et approuvée par le ministre de l'intérieur; sans préjudice également, s'il y a lieu, du concours des hospices. »

II. SITUATION ACTUELLE.

6. Aux termes de la loi du 30 juin 1838 modifiée par le décret du 25 mars 1852, la dépense de l'entretien, du séjour et du traitement des personnes placées dans les hospices ou établissements publics d'aliénés était réglée d'après un tarif arrêté par le préfet. Celle des personnes placées dans les établissements privés était fixée par les traités passés par le département (*L.* 30 *juin* 1838, *art.* 26, *et Décr.* 25 *mars* 1852). Le conseil général avait seulement à exprimer un avis.

Les lois des 18 juillet 1866 et 10 août 1871 ont modifié le système institué par la loi de 1838. Aujourd'hui les conseils généraux statuent définitivement sur les recettes de toute nature et les dépenses des établissements d'aliénés appartenant au département, ils approuvent les traités passés avec des établissements privés ou publics et fixent la part de la dépense qui sera mise à la charge des communes ainsi que les bases de la répartition à faire entre elles. (*L.* 18 *juill.* 1866, *art.* 1er, 15°; 10 *août* 1871, *art.* 46, 17° *et* 19°.)

Les dépenses des aliénés sont à la charge des personnes placées; à défaut, à la charge de ceux à qui il peut être demandé des aliments, aux termes des articles 205 et suivants du Code civil. Ce n'est que si l'aliéné ou sa famille sont dans l'impossibilité d'acquitter tout ou partie de la dépense, qu'il y est pourvu sur les centimes affectés par la loi de finances aux dépenses ordinaires du département, sans préjudice du concours de la commune de l'aliéné. Les hospices sont tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement et l'entretien étaient à leur charge et qui seraient placés dans un établissement spécial. (*L.* 30 *juin* 1838, *art.* 27 *et* 28.)

En cas de contestation, il est statué par le conseil de préfecture. (*L.* 30 *juin* 1838, *art.* 28.)

III. POPULATION DES ASILES.

7. Le total des aliénés existant au 1er janvier 1879 dans les divers établissements spéciaux était de 46,079; 13,340 ont été admis dans l'année, 12,507 sont sortis ou décédés. Le total des malades restants au 31 décembre de ladite année s'élevait à 46,912.

Sur les 46,079 présents au 1er janvier, 324 étaient au compte de l'État, 35,139 au compte des départements et des communes, 180 au compte des établissements de bienfaisance, 10,436 au compte de leurs familles.

IV. DÉPENSES DES ALIÉNÉS.

8. Les dépenses effectuées par les départements pour les aliénés à leur charge ont été, en 1879, de 16,480,215 fr. ainsi répartis :

Fonds fournis par les communes . . .	4,681,846 fr.
— hospices	43,201
— familles	1,000,889
— départements. .	10,754,279
	16,480,215 fr.

Les dépenses du service des aliénés sont mandatées par le préfet sur la production : pour les asiles publics, d'un état nominatif des malades traités dans l'établissement; pour les asiles privés, d'une expédition du traité passé avec le département et d'un état nominatif. Ces états nominatifs sont exemptés du droit de timbre. (*Règl. int.* 30 *nov.* 1840; *Circ. compt. publ.* 30 *déc.* 1845.)

La circulaire du 5 août 1839 recommande aux préfets de ne jamais s'engager dans un traité avec un asile privé pour plus d'une année, ou du moins de se réserver toujours le droit de résilier l'engagement. Toutefois, ajoute l'instruction du 16 août 1840, si, en donnant aux contrats une durée plus longue, on devait obtenir des conditions plus favorables, il serait convenable de le faire. Les directeurs d'asiles privés cherchent, en s'assurant pour un certain temps la clientèle du département, à donner une garantie de stabilité à des établissements qui exigent de leur part l'avance de capitaux considérables. Ces motifs méritent d'être pris en considération. (*Circ. int.* 5 *août* 1839.)

Un département ne peut mettre en adjudication l'installation et l'entretien des aliénés à sa charge; le conseil général ne peut que statuer sur les traités de gré à gré conclus, dans les conditions prévues par l'article 1er de la loi du 30 juin 1838, avec des établissements publics ou des établissements privés régulièrement autorisés. (*C. d'Ét.* 25 *janvier* 1875.)

9. Avant 1872, les fonds de concours des familles, des communes et des hospices étaient déduits du total de la dépense du département. Aujourd'hui, le budget ordinaire fait recette au sous-chapitre Ier, § 4, sous le titre : *Subvention pour les dépenses du budget ordinaire,* du contingent des communes, du contingent des familles, et des indemnités à fournir par les hospices pour le traitement des aliénés indigents (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 58, § 8; *Circ.* 28 *avril* 1874). Ces ressources constituent un des produits éventuels du budget départemental ordinaire, tout en conservant leur destination spéciale. Il en résulte qu'au lieu de déduire, comme on le faisait antérieurement, des dépenses afférentes au service des aliénés, les contingents payés par les communes, les familles et les hospices, le préfet doit faire figurer au sous-chapitre VI le montant intégral des dépenses que ce service impose au budget. (*Circ. int.* 29 *sept.* 1871.)

Les produits éventuels ne sont ordonnancés qu'après recouvrement. Toutefois, en cours d'exercice, les ressources propres à un chapitre du budget doivent être considérées comme un tout applicable à toutes les dépenses de ce chapitre. (*Circ.* 11 *mai* 1872, 20 *oct.* 1877.)

1. Domicile de secours.

10. Le devoir de venir en aide à l'aliéné indigent incombe (*L.* 30 *juin* 1838, *art.* 28) au département dans lequel il a conservé ou acquis le domicile de secours.

Le lieu de la naissance est le lieu naturel du domicile de secours (*Décr. du 24 vendém. an II, titre V, art.* 2), et le lieu de naissance pour les enfants est le domicile habituel de la mère au moment où ils sont nés (*Ibid., art.* 3). La charge de l'aliéné indigent reste attachée à son lieu de naissance jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 21 ans.

La principale condition de l'acquisition d'un nouveau domicile de secours dans une localité est un séjour d'une année dans cette localité (*Ibid., art.* 4). Il suffit d'ailleurs de justifier d'une résidence non interrompue d'un an, dont six mois depuis l'époque de la majorité (*C. d'Ét.* 9 *mars* 1872). Le séjour doit être volontaire, accompagné de l'intention de se fixer dans la commune pour une certaine durée (*C. d'Ét.* 6 *avril* 1854). En conséquence, le séjour résultant soit du service militaire, soit de la détention dans un établissement pénitentiaire ou de la séquestration ne confère pas le droit à l'assistance. Cette règle s'applique aux cantinières, blanchisseuses, vivandières qui font partie intégrante des cadres du régiment où elles servent, mais non aux femmes de militaires. (*Instr. int.* 1651. *Bulletin int.* 1851, p. 102.)

Le domicile de secours peut être refusé à un vagabond, s'il n'est pas pourvu d'un passeport ou de certificats constatant qu'il n'est pas un homme sans aveu. (*C. d'Ét.* 15 *juill.* 1852.)

Le remboursement de la dépense à laquelle a donné lieu le placement d'un aliéné par l'autorité d'un autre département, est dû par le département où il a conservé ou acquis le domicile de secours. Mais les départements doivent entretenir les malades recueillis sur leur territoire, dont le domicile de secours est inconnu.

De même, lorsqu'un étranger atteint d'aliénation mentale a été entretenu dans un asile, ce n'est pas à l'État, qui ne dispose d'aucun fonds pour cet objet, mais au département où le malade a été recueilli et qui était plus directement intéressé à empêcher sa divagation, qu'incombe le devoir de le secourir. (*Déc. int.* 24 *nov.* 1837.)

Le département dont l'autorité a séquestré un aliéné, doit justifier sa créance vis-à-vis du département où ce malade paraît avoir conservé le domicile de secours. Si le département où la mesure a été prise ne peut pas faire la preuve que le malade a séjourné un an et un jour dans un autre département, le domicile est réputé inconnu.

Le ministre de l'intérieur statue sur les contestations, sauf recours au Conseil d'État.

2. Dépenses à la charge de l'État.

11. Les seules dépenses du service des aliénés qui incombent au budget de l'État sont les suivantes :

1° Frais de traitement des militaires ou des marins aliénés qui ne sont pas, par eux-mêmes ou par leur famille, en position de subvenir à leur entretien, et dont la dépense est à la charge des ministères, soit de la guerre, soit de la marine, jusqu'à ce qu'ils aient été réformés;

2° Entretien des prévenus, inculpés ou accusés, au compte du ministère de la justice pendant la durée de leur détention;

3° Entretien des condamnés aliénés au compte du ministère de l'intérieur;

4° Traitements des inspecteurs généraux du service;

5° Subvention à la maison nationale de Charenton.

12. En 1877, on a compté 319 hommes, dont 293 inculpés, prévenus ou accusés, 108 femmes, dont 98 inculpées, etc., reconnus aliénés dans les prisons de la Seine; 391 hommes, dont 307 inculpés, etc., 95 femmes, dont 75 inculpées, etc., dans celles des autres départements, soit en tout 913. Sur ce nombre 420 ont été, sur ordonnance de non-lieu rendue après constatation de leur état, remis à leur famille ou transférés dans les asiles.

13. Les aliénés à la charge de l'État présents dans les divers asiles le 1er janvier 1879 étaient au nombre de 324, dont 220 hommmes et 104 femmes.

3. Obligations des départements.

14. Les dépenses de traitement des aliénés indigents figuraient avant 1866 dans la 1re section du budget départemental, comprenant les charges obligatoires de ce budget.

Par la loi du 18 juillet 1866, le conseil général est devenu compétent pour régler les dépenses du service des aliénés et le tarif des diverses classes de pensions dans les asiles, ainsi que pour passer les traités avec les asiles publics des autres départements ou les asiles privés faisant fonctions d'asiles publics. (*Circ.* 4 *août* 1866.)

La loi du 10 août 1871 (*art.* 46, 17°) n'a fait que reproduire ces dispositions, en vertu desquelles les charges résultant pour les départements de l'exécution de la loi du 30 juin 1838, ont disparu de la catégorie des dépenses obligatoires et ne peuvent être portées d'office au budget départemental. Les dépenses qui conservent le caractère obligatoire étant énumérées dans des termes limitatifs, toutes les autres dépenses sont, en effet, devenues facultatives. (*Circ. int.* 29 *juillet* 1867.)

Le législateur avait jugé superflu de prévoir l'inscription d'office de dépenses d'une nécessité aussi impérieuse. L'événement n'a pas trompé son attente. Si les dépenses du service des aliénés ont cessé d'être légalement obligatoires, aucun conseil général depuis 1866 n'a songé à en contester le caractère départemental. Les sommes inscrites au sous-chapitre VI des budgets annuels pour cet objet se sont au contraire notablement accrues.

15. Avant d'arrêter le tarif des dépenses d'entretien, de séjour et de traitement des aliénés placés dans les asiles publics, le préfet (aujourd'hui le conseil général) invite le directeur et la commission administrative de l'asile à lui communiquer leurs observations et leur avis. Rien ne s'oppose à ce que ce tarif établisse plusieurs classes et divers prix de pension. Un prix peut être fixé pour les aliénés placés aux frais du département, un prix un peu plus élevé pour les aliénés placés aux frais des familles ou des départements étrangers. Dans les établissements qui reçoivent des pensionnaires, il convient même de fixer pour ces malades des classes et des prix spéciaux qui permettent autant que possible de les entourer de toutes les commodités et de tous les agréments compatibles avec leur position, et qui en même temps procurent à l'établissement un bénéfice raisonnable. (*Circ. int.* 5 *août* 1839.)

Les prix à payer par les départements doivent être déterminés par journée et non par pension annuelle. (*Circ. int.* 16 *août* 1842.)

16. Tout aliéné dangereux doit d'abord, dans un intérêt de sûreté générale, être séquestré, et s'il ne possède aucune ressource, il doit être traité aux frais de l'administration publique: tel est le droit

strict, la règle rigoureuse. Mais la loi du 30 juin 1838 n'est pas seulement une loi de police, c'est encore une loi d'assistance, elle a délégué aux conseils généraux la faculté de prendre pour l'admission des aliénés non dangereux les mesures convenables, et statué que ces aliénés seraient admis dans les formes, dans les circonstances et aux conditions qui seraient réglées par ces conseils (*Ibid.*).

Des arrêtés ont été pris à cet effet dans divers départements, en exécution des délibérations des conseils généraux, conformément aux dispositions de la circulaire du 14 août 1844. L'administration s'attache surtout à constater que les malades admis à titre d'aliénés ont réellement perdu la raison et que leurs familles ne possèdent pas les ressources nécessaires pour pourvoir à leur traitement. Ainsi que le faisait remarquer la circulaire du 5 août 1839, il est, d'ailleurs, beaucoup d'aliénés qui, malgré un caractère paisible et des habitudes douces et tranquilles, n'en sont pas moins dangereux.

17. Le principal objet des traités passés avec les établissements privés est de déterminer le prix moyennant lequel les aliénés y seront reçus et soignés. Dans les traités passés avec les établissements publics il n'y a aucune fixation de prix à stipuler, la dépense étant réglée d'après un tarif arrêté par le conseil général.

18. Les fonds fournis par les départements ont atteint en 1879 le chiffre de 10,754,279 fr.

La dépense la plus forte a été constatée dans les départements suivants : Bouches-du-Rhône, 174,736 fr. ; Eure, 178,874 fr. ; Gironde, 159,693 fr. ; Loire, 155,699 fr. ; Loire-Inférieure, 162,169 fr. ; Maine-et-Loire, 192,331 fr. ; Nord, 307,130 fr. ; Orne, 141,570 fr. ; Pas-de-Calais, 155,263 fr. ; Rhône, 368,154 fr. ; Seine 2,326,995 fr. ; Seine-Inférieure, 427,930 fr.

La dépense la plus faible, dans les départements ci-après : Basses-Alpes, 51,297 fr. ; Hautes-Alpes, 25,856 fr. ; Ariège, 39,965 fr. ; Aube, 42,190 fr. ; Corse, 32,932 fr. ; Creuse, 49,233 fr. ; Indre, 35,791 fr. ; Landes, 45,209 fr. ; Haute-Loire, 49,105 fr. ; Lozère, 42.345 ; Haute-Marne, 52,937 fr. ; Hautes-Pyrénées, 25,433 fr. ; Pyrénées-Orientales, 33,787 fr. ; Haut-Rhin (Belfort), 10,173 fr.

4. Obligations des communes.

19. Le concours des communes est réglé d'après les bases établies par le Conseil général. (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 46, 17°.)

Aux termes de la loi du 18 juillet 1837, art. 30, 21°, ce concours constitue pour les communes une dépense obligatoire. Il s'agit ici de la commune du domicile de secours. Si le domicile de l'aliéné est inconnu, sa dépense n'est pas à la charge de la commune qui l'a recueilli, mais à celle du département, avec le concours de cette commune.

Le concours des communes doit s'entendre dans le sens d'une subvention équitable et non pas de manière à laisser la dépense tout entière à la charge des caisses municipales. Le mot concours n'exprime en effet que l'idée d'une subvention ou d'un subside. Cette subvention, conformément aux instructions ministérielles, est généralement établie sur la base, non pas du montant des fonds libres des communes, leurs dépenses une fois payées, mais sur la base, qui semble plus équitable, de leurs revenus ordinaires.

20. Le mode de répartition ci-après indiqué par la circulaire du 5 août 1839 est encore presque partout suivi, bien que la loi du 10 août 1871 ait laissé toute latitude aux conseils généraux :

Communes ayant des revenus de :

100,000 fr. et au-dessus,		un tiers de la dépense ;
50,000	—	un quart de la dépense ;
20,000	—	un cinquième de la dépense ;
5,000	—	un sixième de la dépense ;

Moins de 5,000 fr. de revenus, moins d'un sixième de la dépense.

Ce concours ne doit toutefois pas avoir pour effet de compromettre les autres services de la commune.

Des considérations spéciales ont fait admettre exceptionnellement des bases différentes. Le contingent de la ville de Paris a été fixé, une fois pour toutes, à 45 p. 100 (*D.* 24 *août* 1846), celui des autres communes du département de la Seine varie de 20 à 40 p. 100.

21. Les communes peuvent être appelées à supporter dans l'entretien de leurs aliénés non dangereux une part plus forte que dans l'entretien des aliénés placés d'office, jusqu'à concurrence de moitié en sus environ. (*L.* 30 *juin* 1838, *art.* 25.)

Les départements de l'Ariège, de la Gironde, du Loiret, du Nord, du Rhône, de Seine-et-Marne ont appliqué cette disposition.

22. Le droit de dégrever certaines communes de toute espèce de concours ne doit être exercé qu'avec réserve. Il ne convient pas que les communes soient sans intérêt dans la dépense de leurs aliénés.

En 1872, dans 4 départements, les communes n'ont pas été appelées à concourir à la dépense. Ces départements sont les Alpes-Maritimes, la Corse, les Landes et l'Orne. En 1878, dans tous les départements, les communes ont fourni leur contingent.

23. Les familles pouvant payer une partie de la dépense, il ne serait pas régulier d'arrêter que telle commune fournira telle somme fixe par aliéné, le conseil général doit déterminer plutôt la proportion selon laquelle la commune devra concourir à la dépense, quel qu'en soit le montant. (*Circ.* 5 *avril* 1839.)

24. Le remboursement des avances faites par le département est poursuivi, aux risques et périls du département, sur les communes. En cas de refus, la dépense est inscrite d'office au budget communal par arrêté du préfet pris en conseil de préfecture.

25. En 1860, la part contributive des communes représentait 23.10 p. 100 de la dépense totale du service ; en 1872, la proportion s'est élevée à 27.50 p. 100. En 1879, elle atteint 28.41 p. 100. Les seuls départements où elle ait, dans cette même année, dépassé 50,000 fr. sont les suivants :

Bouches-du-Rhône	172,769 fr.
Gard	56,000
Gironde.	53,235
Hérault	51,555
Isère	62,938
Loire	78,875
Loire-Inférieure.	82,381
Nord	134,049
Rhône	241,113
Seine.	1,892,402
Seine-Inférieure	265,513

5. Obligations des familles.

26. Ainsi que nous l'avons rappelé ci-dessus, la dépense de l'aliéné doit être exclusivement à sa charge, tant que ses ressources peuvent y suffire ; et il n'y a point à distinguer à cet égard entre les

intérêts ou les produits des capitaux appartenant à l'aliéné et ces capitaux eux-mêmes.

Le remboursement des avances du département peut même être poursuivi sur la succession de l'aliéné. (*Circ. int.* 3 *octobre* 1853.)

Dans la pratique, toutefois, il est laissé une certaine latitude à l'administration. C'est au préfet à apprécier s'il existe des motifs pour ne pas exiger le paiement, en totalité ou en partie, de la dépense d'un aliéné sur ses propres ressources (*Circ. int.* 5 *août* 1839 *et Déc.* 25 *nov.* 1852). L'administration centrale a conseillé de n'affecter au paiement de la dépense des aliénés que leurs revenus propres. Cette règle est généralement suivie.

Il appartient encore au préfet d'examiner si, parmi les parents de l'aliéné, il en est à qui des aliments pourraient être demandés, dans quelle proportion et jusqu'à concurrence de quelle somme ces aliments doivent être réclamés à chacun d'eux. La fixation du chiffre est toujours susceptible de modifications, d'après les changements qui surviendraient dans la position des débiteurs, puisque les aliments ne sont accordés par la loi que dans la proportion du besoin de ceux qui les réclament, et de la fortune de celui qui les doit (*Circ. int.* 5 *août* 1839). S'il y a contestation sur l'obligation de fournir des aliments ou sur leur quotité, il est statué par le tribunal compétent, à la diligence de l'administrateur provisoire nommé aux biens de l'aliéné.

27. C'est au département et non à l'asile qu'appartient le recours contre les aliénés et leurs familles. Les engagements souscrits par les familles ne sont pas des titres de perception. Ils sont conservés soit dans l'asile, soit à la préfecture, pour être rendus lors de la sortie ou du décès des malades. (*Circ. int.* 7 *juill.* 1856.)

Le recouvrement de ces créances est opéré par les soins du trésorier général (*Instr. gén. des fin.* 1859, *n°* 617), sur un état délivré par le préfet (*Circ.* 20 *oct.* 1877). En cas de difficulté, il est poursuivi à la diligence de l'administration de l'enregistrement et des domaines, dans les formes particulières à cette administration, tracées par les articles 64 et 65 de la loi du 22 frimaire an VII, et par l'article 17 de la loi du 27 ventôse an IX. (*V. n°* 33.)

28. En 1860, la part contributive des familles était de 6.30 p. 100; en 1872, elle n'était plus que de 5.65 p. 100.

Nulle ou presque nulle dans l'Allier, la Corse et les Landes, elle atteint, dans d'autres départements, des chiffres relativement importants.

Orne	28,326 fr.
Rhône	37,172
Saône-et-Loire	21,110
Sarthe	22,688
Seine	187,288
Seine-Inférieure	23,985

La proportion pour cent des fonds fournis par les familles a été en 1879 de 6.07.

6. Concours des hospices.

29. Le concours des hospices ne peut être exigé que dans deux cas : en premier lieu, lorsque les titres de fondation de ces établissements ou des dons spéciaux leur imposent la charge des aliénés; en second lieu, lorsqu'il est établi qu'avant la loi du 30 juin 1838, ils acceptaient, d'après un usage constant et reconnu, l'entretien des aliénés comme une de leurs charges propres et naturelles.

Ces dispositions ont toujours été difficiles à exécuter, les budgets des hospices étant déjà fort inférieurs aux besoins de l'assistance publique. Elles soulevèrent dans la pratique, lors de la première application de la loi de 1838, des réclamations nombreuses dont le Conseil d'État fut saisi. Les décisions des conseils de préfecture qui avaient d'abord condamné les hospices furent annulées.

Peu à peu les hospices payants diminuèrent. Ils sont aujourd'hui réduits à 3, ce sont ceux de Lyon, 30,000 fr.; de l'Hérault, 6,800 fr.; d'Indre-et-Loire, 5,035 fr.

Les hospices de la Haute-Garonne, qui fournissaient 20,000 fr. en 1874, n'ont pris aucune part à la dépense en 1878.

Le contingent des hospices doit être prélevé avant celui des communes. Les départements, de leur côté, ainsi qu'on le verra plus loin, sont tenus de rembourser aux hospices les frais de séjour provisoire des aliénés. (*Circ.* 5 *août* 1839. *V. n°* 31.)

7. Frais de visite.

30. Les frais de visite des malades placés volontairement et sur l'état mental desquels un rapport doit être fait dans les trois jours, en exécution de l'article 9 de la loi du 30 juin 1838, par le médecin de l'administration, sont à la charge des malades ou de leurs familles. Le taux des visites est réglé par le préfet. En cas de contestation, le recouvrement en est poursuivi par voie de contrainte, à la diligence de l'administration de l'enregistrement, ainsi qu'il sera expliqué plus loin. (*V. n°* 33.)

Les magistrats chargés de visiter périodiquement les asiles ont droit, lorsque ces visites les obligent à se transporter à plus de 5 kilom. de leur résidence, aux indemnités réglées par l'article 88 du décret du 18 juin 1811. Ces indemnités sont payées à l'aide des fonds affectés aux frais de justice criminelle, sur la présentation d'un mémoire conforme au modèle annexé à l'instruction relative aux frais de justice, du 30 septembre 1826. (*O.* 2 *mai* 1844, *et Circ.* 22 *juill.* 1844.)

8. Transport des malades.

31. Les hôpitaux et les hospices civils sont tenus de recevoir provisoirement, jusqu'à ce qu'elles soient dirigées sur l'asile d'aliénés, les personnes dont le préfet ou le maire, à raison de l'urgence, a ordonné le placement. Ils doivent recevoir également, pendant le trajet qu'ils font pour se rendre à l'asile, les malades même inoffensifs qui dès lors ne sont pas l'objet d'un placement d'office, mais que l'administration, sur la demande des familles, par mesure d'assistance publique, et à raison de leur indigence, dirige sur un asile d'aliénés; mais il importe que le séjour des aliénés dans ces établissements ne soit que provisoire. Le maximum de la durée de ce séjour a été fixé à 15 jours. (*Circ. int.* 15 *janv.* 1866.)

Dans toutes les communes où il existe des hôpitaux ou hospices, les aliénés ne peuvent être déposés ailleurs que dans ces établissements. (*L.* 30 *juin* 1838, *art.* 24.)

Les dépenses de nourriture ou autres qu'occasionnent aux hospices les malades qui y séjournent transitoirement, sont ajoutées aux frais ordinaires d'entretien des aliénés et payées comme ces derniers. Un prix moyen de journée est arrêté, et le nombre de journées que chaque hospice a supporté lui est ultérieurement remboursé. (*Circ.* 5 *août* 1839.)

Lorsque les communes ou les hospices ont fait

disposer des lieux de dépôt provisoire où, par mesure de précaution, les insensés sont retenus, en attendant la décision du préfet, les frais d'aménagement de ces locaux, ainsi que les dépenses des malades que l'on y enferme, sont à la charge des hospices ou des communes, sauf à ceux-ci à solliciter une subvention départementale. (*Circ. int.* 15 *janv.* 1866.)

32. Le transport des aliénés indigents n'est pas, comme celui des autres indigents, à la charge des départements traversés, mais à celle du département du domicile de secours. Lorsqu'il y a lieu d'employer les voies ferrées, un ou plusieurs compartiments spéciaux de 2ᵉ classe sont mis à la disposition de l'administration par les compagnies de chemins de fer, sur la réquisition des autorités départementales, moyennant le prix de 20 centimes par compartiment et par kilomètre. La compagnie qui a effectué le transport réclame le prix au préfet du département d'où est émanée la réquisition. A l'appui de sa réclamation, elle doit produire comme pièce justificative, cette réquisition, revêtue du timbre des deux gares entre lesquelles a eu lieu le transport. Les réquisitions doivent être rédigées d'une manière uniforme, d'après un modèle annexé à la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 avril 1874. Les frais de timbre des pièces justificatives sont à la charge des départements.

Les compagnies remettent le mémoire des frais de transport au ministère de l'intérieur (Direction de l'administration départementale et communale), qui le fait parvenir au préfet du département. Les mandats délivrés aux compagnies sur la caisse des trésoriers-payeurs généraux des départements, sont ensuite transmis par les préfets à la compagnie intéressée. Un représentant de cette compagnie, qui aura dû justifier de sa qualité, présente son mandat, dûment acquitté, au caissier central du Trésor, à Paris. (*Circ. int.* 28 *avril* 1874.)

Dans le cas de transport par voie de terre, les réquisitions sont remises, soit à l'entreprise des convois civils et militaires qui doit fournir une voiture, soit, à défaut, à un voiturier de la localité. Le prix convenu avec le maire est payé par qui de droit.

Quant aux frais accessoires, d'escorte, de nourriture et de logement, ils font l'objet d'un mémoire qui est remboursé par le département auquel appartient l'aliéné.

V. RECOUVREMENT DES FRAIS.

33. Les agents de l'administration de l'enregistrement sont chargés de faire l'avance des frais de transport des personnes dirigées par l'autorité sur les asiles d'aliénés; ils sont appelés à exercer des poursuites pour le recouvrement des pensions et des frais de visite des aliénés, lorsque le paiement amiable n'a pas pu être obtenu par les autorités administratives et les receveurs des finances. Ces avances sont faites sur la production et la remise des pièces constatant la créance des parties prenantes, dûment quittancées.

Pour se récupérer, les receveurs des domaines s'adressent d'abord au tuteur de l'aliéné, si celui-ci est interdit, ou, dans le cas contraire, à l'administrateur provisoire, ou, enfin, aux personnes légalement redevables des aliments (*Instr.*, 1666-2002; *Circ. compl.* 5 *août* 1839). Ils doivent toutefois attendre pour agir d'en être requis par le préfet, qui, préalablement aux poursuites, adresse un nouvel avertissement aux débiteurs en retard.

Dans les asiles privés, c'est le directeur de l'établissement qui fait l'avance des frais de visites. Le recouvrement en est d'ailleurs opéré de même que ci-dessus, à la diligence de l'administration de l'enregistrement.

VI. DES BIENS DE L'ALIÉNÉ ET DE LEUR ADMINISTRATION.

34. Le législateur de 1803 est le premier qui ait pris souci des intérêts pécuniaires de l'aliéné et de sa famille. Pour sauvegarder ces intérêts, il était nécessaire de provoquer l'interdiction, et les revenus des aliénés devaient être employés à adoucir leur sort et à accélérer leur guérison. (*C. civ., art.* 510.)

35. Les dispositions de la loi de 1838 permettent aux familles de ne pas recourir à cette pénible extrémité.

Aux termes de l'article 31, les commissions administratives ou de surveillance des hospices ou des établissements publics d'aliénés exercent à l'égard des personnes non interdites qui y sont placées les fonctions d'administrateur provisoire, et désignent un de leurs membres pour les remplir. Celui-ci procède au recouvrement des sommes dues au malade, à l'acquittement de ses dettes; passe des baux qui ne peuvent excéder 3 ans, et peut même, en vertu d'une autorisation spéciale du président du tribunal civil, faire vendre son mobilier. Les sommes provenant de la vente ou des autres recouvrements sont versées dans la caisse de l'asile, et employées, s'il y a lieu, au profit de la personne placée. Le cautionnement des receveurs est affecté à la garantie desdits deniers par privilège aux créances de toute autre nature. (*L.* 30 *juin* 1838, *art.* 31.)

A défaut d'administrateur provisoire, le président, à la requête de la partie la plus diligente, nomme un notaire pour représenter les personnes non interdites placées dans les établissements d'aliénés, dans les inventaires, comptes, partages, liquidations. (*L.* 30 *juin* 1838, *art.* 36.)

36. Les commissions de surveillance des asiles privés n'ont pas qualité pour administrer les biens des malades traités dans ces établissements. Un administrateur provisoire aux biens de ces personnes peut alors être nommé, sur la demande des parents, de l'époux ou de l'épouse, sur celle de la commission administrative, ou sur la provocation d'office du procureur de la République, par le tribunal civil du chef-lieu du domicile, conformément à l'article 497 du Code civil.

37. Sur la demande des mêmes personnes, le tribunal peut aussi nommer, en chambre du conseil, par jugement non susceptible d'appel, en outre de l'administrateur provisoire, un curateur à la personne de tout individu non interdit placé dans un établissement d'aliénés, lequel doit veiller: 1° à ce que ses revenus soient employés à adoucir son sort et à accélérer sa guérison; 2° à ce que ledit individu soit rendu au libre exercice de ses droits, aussitôt que sa situation le permettra. Ce curateur ne peut pas être choisi parmi les héritiers présomptifs de la personne placée dans un établissement d'aliénés. (*L.* 30 *juin* 1838, *art.* 33.)

38. Les fonctions d'administrateur provisoire sont rarement remplies comme elles devraient l'être par les commissions de surveillance, qui n'ont jamais reçu à cet égard d'instructions suffisamment explicites.

Le préfet ne réclame généralement le concours de l'administrateur provisoire, que lorsque l'alién-

interné possède des ressources pouvant être appliquées, en tout ou en partie, au paiement de sa pension. Les notaires ne s'adressent à lui que dans les cas où son intervention est indispensable pour régler judiciairement des questions qui intéressent des aliénés internés.

Par suite de cette regrettable incurie, il arrive souvent qu'un ouvrier, un petit propriétaire ou cultivateur, en sortant de l'asile, ne retrouvent ni leur domicile, occupé par un nouveau locataire, ni même le plus souvent leurs outils de travail, leur linge, leurs vêtements.

VII. PRODUIT DU TRAVAIL DES ALIÉNÉS.

39. Le produit du travail des aliénés appartient à l'établissement dans lequel ils sont traités, mais il est attribué à chaque malade indigent une rémunération fixée par chaque règlement intérieur et qui est généralement de 10 cent. par journée de travail.

Cette rémunération est portée au compte personnel de l'aliéné et forme un pécule qui lui est remis le jour de sa sortie définitive.

Si le pécule de l'aliéné n'atteint pas le minimum réglementaire, l'établissement le complète. Lorsqu'il dépasse le maximum, l'excédent en peut être employé au profit de l'aliéné ou remis à un des membres de sa famille. En cas de décès, le pécule de l'aliéné appartient à l'asile. (*O.* 18 *déc.* 1839; *Circ.* 20 *mars* 1857.)

GUERLIN DE GUER.

Bibliographie.

Instruction générale sur la comptabilité publique, 1859. — *Bulletin du ministère de l'intérieur*, années 1804, 1813, 1815, 1818, 1835, 1836, 1837, 1838, 1866, 1871, 1874, 1875. — *Rapport général sur le service des aliénés*, par les Drs CONSTANS, LUNIER et DU MESNIL, inspecteurs généraux. Imprimerie nationale, 1874. — *Statistique générale de France*, 1879. — *Annuaire statistique de la France*. Imprimerie nationale, 1881.

ALIGNEMENT. — Nul ne peut construire ou reconstruire un bâtiment, un mur ou une clôture quelconque, provisoire ou définitive, dans une commune, ville, bourg ou village, le long d'une rue ou d'une place, d'une ruelle ou d'une impasse dépendant soit de la voirie urbaine ou vicinale, soit de la grande voirie, sans avoir demandé la permission de l'autorité compétente et obtenu d'elle un alignement individuel, c'est-à-dire l'indication de la limite de la voie publique. (*Édit de déc.* 1607, *Arr. du C. du roi* 27 *févr.* 1765; *L.* 19-22 *juill.* 1791, *titre Ier*, *art.* 29.)

Cette prescription a pour but de prévenir l'anticipation du sol des voies publiques. Elle permet, en outre, d'en assurer la régularisation et l'élargissement, quand les propriétés riveraines doivent subir des retranchements.

L'autorité à laquelle il appartient d'accorder la permission de bâtir et de délivrer l'alignement individuel ne peut, en principe, les refuser. Elle est tenue de donner l'alignement individuel suivant le plan d'alignement régulièrement homologué, et, lorsqu'il n'existe pas un pareil plan, suivant la limite actuelle de la voie publique. (*C. d'État, arrêt du* 15 *avril* 1862, Lebrun; 10 *févr.* 1865, Sanmartin; 25 *mars* 1867, Valleran; 7 *janv.* 1869, commune de Bourg-le-Roi; *Cass., Ch. crim., arrêt du* 11 *déc.* 1869, Michaut; *Ch. civ., arrêt du* 14 *mars* 1870, commune de Vaudrey, Le Fraichard.)

Lorsqu'un plan d'alignement approuvé par l'autorité compétente, après enquête, et rendu public, comprend dans le tracé d'une voie de communication préexistante des bandes de terrain destinées à l'élargir, les fonds riverains se trouvent frappés en vertu de l'édit de décembre 1607 (*Règl. gén.* 1858 *sur les permissions de grande voirie. Règl. gén.* 1872 *sur les chemins vicinaux*). Quand le sol compris dans le nouveau tracé n'est couvert d'aucune construction ni séparé de la voie publique par aucun mur ou par aucune clôture équivalente, il est immédiatement, c'est-à-dire dès que le plan est approuvé et publié, réuni à la voie publique. (*C. d'Etat, arrêts des* 7 *et* 21 *août* 1839; *Cass., Ch. civ.*, 5 *nov.* 1868, Malgras).

Dans le cas contraire, il n'est en principe réuni à la voie publique qu'au moment où soit la façade, soit la clôture est démolie volontairement ou sur l'injonction de l'administration pour cause de vétusté ou de péril (*C. d'État, avis des* 7 *et* 21 *août* 1839). Dans ce cas, comme dans le précédent, les propriétaires ont la faculté d'enlever les matériaux et les plantations se trouvant sur la surface du sol; mais ils n'ont droit qu'à une indemnité représentant la valeur des terrains dont ils sont privés. (*L.* 16 *sept.* 1807, *art.* 50.)

Grâce à la servitude de retranchement ou de reculement, il y a deux moyens d'arriver à l'élargissement d'une route nationale ou départementale, d'une rue ou d'un chemin vicinal, par l'occupation de terrains bâtis ou clos qu'un plan d'alignement comprend dans les limites de la voie publique préexistante. En effet, si les besoins de la circulation exigent que la voie publique soit élargie immédiatement, il peut être procédé à l'acquisition amiable ou à l'expropriation des terrains en vertu d'une décision de l'autorité compétente. Si, au contraire, l'élargissement n'est pas urgent, l'administration peut attendre que la démolition des constructions ou clôtures ait lieu par la volonté des propriétaires, ou par suite soit de vétusté, soit de danger pour la sécurité publique.

Dans la dernière hypothèse l'indemnité due aux propriétaires consiste exclusivement, comme il a été expliqué plus haut, en la valeur des terrains réunis à la voie publique, tandis que, quand il y a acquisition à l'amiable ou par expropriation, elle doit comprendre la valeur, non seulement des terrains à occuper, mais encore celle des constructions et plantations.

La servitude de retranchement et de reculement, on le voit, permet à l'administration de faire disparaître, successivement, sans dépenses considérables, dans les rues étroites et sinueuses, les saillies qui entravent la circulation, rendent le passage dangereux, et favorisent la formation de foyers insalubres.

Les droits d'alignement étant classés parmi les droits de voirie, et étant comme eux taxés suivant l'importance des localités, il n'a pas paru utile d'indiquer ici la quotité de ces droits en raison même de leur extrême variation.

ALLEU. FRANC-ALLEU. — L'aleu ou alleu était, dans l'origine, la terre salique provenant du partage opéré entre les vainqueurs. Possédée sans restriction et sans entrave, cette terre acquise par la conquête constituait, chez les Francs, la propriété par excellence. « Aleu », dit Bacquet (*Des Droits du domaine de la couronne de France*, Paris,

1601), « signifie en France liberté, franchise et immunité. » C'est, suivant les coutumiers, la terre libre, « *terra libera, de qui nemini debetur, nec servitur, nec censetur* » (Gueymard); « tenir en franc alleu », dit encore Bousellier (*Somme rurale*), « cy est tenir terre de Dieu seulement. »

Les héritages allodiaux pouvaient être tenus en franc-alleu noble et le détenteur était dispensé de rendre foi et hommage ou tout autre service honorifique ; tenus en franc-alleu roturier, ils ne devaient ni cens, rentes, lods et ventes, vêtures, ni autres redevances. En résumé, le propriétaire du franc-alleu possédait une terre « franche de tous cens et de tous devoirs », de toute obligation honorifique et de toute taxe fiscale. (Laferrière, *Histoire du Droit français*, tome V, page 443.)

On comprend que cette situation privilégiée, si différente de celle des terres nobles tenues en fiefs et de celle des terres roturières ou censives, ait donné lieu à de nombreuses contestations, soit de la part des légistes qui n'admettaient pas cette exception au principe absolu de la souveraineté du roi, investi de la mouvance directe et universelle, soit de la part des officiers du trésor royal qui y voyaient une atteinte à leurs droits. On n'a pas à revenir sur des controverses aujourd'hui sans intérêt pratique. Qu'il suffise d'énoncer que, dans les pays où la maxime : *Nulle terre sans seigneur,* était considérée comme une règle de droit, le possesseur du franc-alleu devait prouver son titre et « faire apparoir de titre exprès et spécial, autrement on pouvait imposer cens à son héritage. » (Bacquet, *loc. cit.*, Beaumanoir, *Beauvoisis* (*coutumes de*), provinces du nord et de l'ouest). Dans le midi, dans le centre et même dans une partie de l'est de la France, où dominait la règle : Nul seigneur sans titre, on soutenait, au contraire, que la tenure en franc-alleu était de droit commun et que la preuve contraire incombait à ceux qui prétendaient priver le détenteur de ses prérogatives. (Languedoc, Provence, Dauphiné, Savoie, Nivernais, Bourbonnais, Forez, Beaujolais. Bosquet, *Traité du Domaine*, v° FRANC-ALLEU.)

ALLIER. — Chef-lieu : Moulins ; sous-préfectures : Gannat, La Palisse, Montluçon.

Nombre de communes : 321 ; population totale : 416,759 ; superficie territoriale : 731,893 hectares ; bois domaniaux : 24,380 hectares ; bois communaux : 1,425 hectares.

Cour d'appel de Riom; chef-lieu d'académie : Clermont-Ferrand ; évêché : Clermont, suffragant de l'archevêché de Sens; 13e corps d'armée (Clermont-Ferrand).

Sénateurs : 3 ; députés : 6 ; percepteurs : 51.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 115,796 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 26,544 fr.

Voies de communication.

	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	356
— — local	»
Routes nationales	499
— départementales	240
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	2,707
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	2,038
Canaux	92
Rivières navigables	110
— flottables	35

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires	1,023,464f43	1,781,801f94
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	16,715f45	162,427f05
Propriétés départementales	9,947 11	10,538 96
Routes départementales	78,980 81	99,780 36
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	161,007 79	843,574 50
Enfants assistés	77,607 46	111,999 89
Aliénés	77,000 00	107,671 55
Assistance publique	25,405 03	27,019 32
Encouragements et subventions	38,361 57	20,754,80
Instruction publique	82,138 95	154,231 08
Dépenses diverses	108,680 17	69,615 66
Total des dépenses ordin.	1,005,841f10	1,610,612f57
Recettes extraordinaires	507,013f69	1,396,808f43
Dépenses extraordinaires	472,165 78	1,281,990 96
Emprunts. Dette en principal	288,000f00	1,801,190f08

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	1,454,735f00	407,818f00	276,411 00	454,785f65
Cent. généraux	»	69,329 06	43,672 94	168,808 42
Fonds de sec. et non-valeurs	29,094 70	8,156 36	8,292 33	24,716 59
	1,483,829f70	485,303f42	328,376f27	648,310f66
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	943,970 77	259,494 59	108,187 27	197,238 55
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	539,033 47	165,093 69	94,156 59	208,589 65
Total par contr.	2,966,833f94	909,891f70	530,720f13	1,054,138f86

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 5,517 fr. 88 pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 3,761 fr. 92 pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 2,951,337 fr. 93. Département : 1,508,891 fr. 18. Communes : 1,010,635 fr. 32 ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à		5,470,864f43
Taxes assimilées		401,953 79
Contributions indirectes.		
Boissons	2,749,784f89	5,945,775 77
Douanes	»	
Tabacs	2,655,933 81	
Autres contributions indirectes	540,057 07	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbres	4,884,179 27	8,521,007 69
Forêts	1,025,470 06	
Postes et télégraphes	870,159 98	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	7,748 56	
Revenus et produits divers	1,733,449 82	
Soit un total général de		20,339,601f68

représentant 0 fr. 60 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 : budget général, 2,926,501,620 fr. 34 ; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87.

ALLIVREMENT. — On entend par allivrement l'évaluation attribuée, dans la matrice cadastrale, aux propriétés bâties et non bâties, et qui est destinée à servir de base à la contribution foncière.

Ce mot commence à tomber en désuétude ; on lui substitue le plus habituellement l'expression de « revenu cadastral », dont il n'est d'ailleurs que le synonyme.

L'article 16 du *Recueil méthodique des lois et règlements* sur le cadastre donne de l'allivrement la définition suivante : « la somme à laquelle le revenu imposable est fixé par le cadastre ». Le même article ajoute : « .....chaque propriété, chaque commune, chaque arrondissement, chaque département, aura à la fin de l'opération (la confection du cadastre) un allivrement, et l'empire français aura son allivrement général. » En effet, au moment où le *Recueil méthodique* a été publié (1811), le cadastre devait être pris comme base de la répartition de la contribution foncière qui, à certains égards, serait devenue un impôt de quotité, sans perdre les avantages d'un impôt de répartition. Comme le disait dans la suite, le commissaire royal du cadastre, M. Hennet (*Rapport au ministre des finances du 6 nov.* 1817, page 3), « la contribution foncière devient un impôt de quotité, en ce que chaque contribuable paie isolément une partie aliquote de son revenu, la même pour tous ; elle conserve l'avantage de la répartition, en ce que son montant total est connu d'avance, et peut d'avance être proportionné aux besoins de l'État. » Mais le système projeté a dû être abandonné (*V.* **Cadastre**), de sorte qu'il n'existe aujourd'hui aucune corrélation entre les allivrements de deux communes, de deux arrondissements, etc.

Le mot allivrement (ou « allivraison ») était uniquement employé autrefois pour désigner dans les généralités du midi de la France, où la taille était réelle au lieu d'être personnelle, notamment dans celle de Montauban, l'évaluation proportionnelle attribuée à chaque propriété dans le livre cadastral (ou compoix terrien) ; cette évaluation servait de base à la répartition de la taille imposée sur chaque paroisse ou communauté. Elle était exprimée en livres appelées livres livrantes, qui n'étaient que des valeurs fictives et de convention : la livre était supposée de 20 sous, le sou de 12 deniers et chaque denier se divisait lui-même en quatre parties.

Dans les pays de taille réelle, certaines communautés étaient dans l'usage d'imposer, non seulement les propriétés bâties et non bâties, mais aussi les biens meubles des taillables, les fonds de commerce, etc., qui étaient « allivrés » sous le nom de « meuble » à côté des propriétés foncières ou « possessoire » et dans le même registre cadastral. Plus souvent aussi, ces biens meubles et ces revenus commerciaux et mobiliers étaient évalués et allivrés dans un registre particulier qui prenait le nom de « compoix cabaliste » (du mot *cabal,* qui s'entend, dans l'idiome languedocien, des effets mobiliers, du bétail attaché à une exploitation agricole, du fonds de commerce d'un marchand, etc.).

ARNOUX

ALLODIALES (Terres). — On appelait terres allodiales ou de franc-alleu, celles qui étaient possédées par des personnes libres, sans aucune charge ou redevance au profit d'un seigneur et sans aucune dépendance.

ALLUMETTES. — Après les événements de 1870-1871, alors que tout le monde cherchait de nouvelles ressources pour le Trésor, l'administration des finances, s'inspirant d'un amendement produit par M. Devinck au cours de la discussion du budget de 1863, proposa à l'Assemblée nationale, dans la séance du 12 juin 1871, d'imposer les allumettes chimiques. (*Projet de loi n°* 314. M. Pouyer-Quertier, ministre des finances.)

D'après les enquêtes faites antérieurement, la production était évaluée en 1862 à plus de 50 milliards d'allumettes représentant une valeur marchande de 26 millions dans laquelle les frais de fabrication entraient pour 9 millions, laissant ainsi un bénéfice de plus de 188 p. 100 entre les mains des intermédiaires.

Dans le rapport présenté à l'Assemblée nationale, le 27 juin 1871, M. Bocher, rapporteur de la commission, justifiait la création du nouvel impôt en s'appuyant sur l'écart considérable qui existe entre les prix de revient et les prix de vente des allumettes, sur l'énorme consommation qui en est faite et sur l'utilité de voir restreindre, dans l'intérêt de la sécurité publique, l'usage immodéré des allumettes, qui chaque année occasionnait de nombreux incendies.

Au cours de la discussion qui eut lieu devant l'Assemblée nationale, dans les séances des 2 et 3 septembre 1871, plusieurs amendements furent produits pour ajourner l'impôt projeté ou pour en modifier l'assiette, mais tous ces amendements furent repoussés et la loi fut votée conformément aux conclusions de la commission du budget.

La loi promulguée le 4 septembre 1871, fixa comme suit le droit auquel les allumettes devaient être assujetties ainsi que le mode de perception de l'impôt.

« Art. 3. Il sera perçu par la régie des contributions indirectes sur les allumettes chimiques fabriquées en France ou importées, quelles qu'en soient la forme et la dimension, un droit fixé comme suit, décimes compris :

Allumettes en bois.

Boîtes ou paquets de 50 allumettes et au-dessous : 1c,5 par boîte ou paquet.

Boîtes ou paquets de 51 allumettes à 100 : 3 c. par boîte ou paquet.

Boîtes ou paquets renfermant plus de 100 allumettes : 3 c. par centaine ou fraction de centaine.

Allumettes en cire, en amadou, en papier, en tissu et toutes autres que les allumettes en bois.

Boîtes ou paquets de 50 allumettes ou au-dessous : 5 c. par boîte ou paquet.

Boîtes ou paquets de 51 allumettes à 100 : 10 c. par boîte ou paquet.

Boîtes ou paquets renfermant plus de 100 allumettes : 10 c. par centaine ou fraction de centaine.

« Ces droits seront perçus, indépendamment des taxes de douanes, sur les allumettes importées de l'étranger.

« Sont considérés comme allumettes chimiques passibles de l'impôt tous les objets quelconques amorcés ou préparés de manière à pouvoir s'enflammer ou produire du feu par frottement ou par tout

moyen autre que le contact direct avec une matière en combustion.

« Les allumettes disposées de manière à s'enflammer ou à prendre feu plusieurs fois seront taxées proportionnellement au nombre de leurs amorces.

« Les allumettes exportées seront affranchies de l'impôt.

« Art. 4. Le droit sur les allumettes chimiques fabriquées en France sera assuré au moyen de l'exercice des fabriques et des débits par les employés des contributions indirectes.

« Les allumettes chimiques fabriquées à l'intérieur ou importées ne pourront circuler ou être mises en vente qu'en boîtes ou paquets fermés et revêtus d'une vignette timbrée constatant la perception du droit. »

L'établissement de l'impôt eut pour conséquence immédiate de surélever les prix, et l'impôt n'était pas encore appliqué que déjà, pour le public, le prix des plus petites boîtes d'allumettes était porté de 5 à 10 centimes. Les fabricants, les marchands en gros et les détaillants profitaient exclusivement de la réduction faite par la commission du budget aux propositions du Gouvernement, qui avait demandé de fixer l'impôt à 2c,5 et 5 centimes et non à 1c,5 et 3 centimes.

Le consommateur ne profitait en aucune manière de cette modération de taxe, dont tout le bénéfice restait entre les mains des intermédiaires ; aussi le Gouvernement n'hésita pas à présenter un nouveau projet de loi, qui fut adopté sans discussion, élevant le droit à 4 centimes par paquet ou boîte de 100 allumettes en bois ou fraction de centaine (*L.* 22 *janv.* 1872.)

Sous le régime de la loi de 1871 et du règlement d'administration publique rendu le 27 novembre suivant pour son application, la fabrication et la vente des allumettes étaient complètement libres. La constatation et le recouvrement de l'impôt étaient assurés par le service des contributions indirectes au moyen de l'exercice des fabriques et des magasins de gros et de détail. Toute boîte, tout paquet d'allumettes devaient être revêtus d'un timbre ou d'une vignette de la régie. Les fabricants et les marchands en gros obtenaient le crédit des droits en payant une licence annuelle du prix de 20 fr. en principal. Tout individu qui en faisait la demande était admis à vendre des allumettes au détail ; il lui était délivré une commission ne donnant lieu qu'au paiement d'un timbre de 10 centimes.

L'importation était libre moyennant le paiement des droits de douane et de consommation. Les allumettes exportées par les fabricants et les marchands en gros placés sous le régime du crédit des droits étaient affranchies de l'impôt.

Les prévisions du Gouvernement avaient évalué le produit de l'impôt à 10 millions d'abord (*L.* 1871), puis à 15 millions (*L.* 1872), mais elles furent loin de se réaliser, car, au début, les recettes atteignaient à peine 400,000 fr. par mois en moyenne, ce qui faisait craindre que l'on ne réalisât pas un produit supérieur à 5 millions par an.

Les principales causes de l'infériorité des recouvrements par rapport aux prévisions budgétaires venaient de l'impossibilité par les agents de perception ou de contrôle d'exercer une surveillance suffisamment efficace sur les établissements de production très nombreux et par suite très disséminés, de l'extrême facilité avec laquelle la fraude pouvait se procurer les matières nécessaires à la fabrication, et de la difficulté de constater les fabrications clandestines, lesquelles pouvaient se multiplier d'autant plus aisément qu'elles n'exigent ni un personnel ni un matériel considérable. Il importait de faire cesser cet état de choses, si l'on voulait assurer le fonctionnement de l'impôt ; le seul moyen d'atteindre ce but parut consister dans le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes.

C'est dans cette pensée et aussi pour mieux défendre les intérêts des consommateurs contre les augmentations de prix de vente hors de proportion avec la taxe qui était établie sur les allumettes, que M. de Goulard, ministre des finances, présenta le 25 juillet 1872 un projet de loi ayant pour but d'attribuer exclusivement à l'État l'achat, la fabrication et la vente des allumettes chimiques.

La proposition du Gouvernement, appuyée par la commission du budget de 1872 (*Rapport de M. Caillaux du* 27 *juillet* 1872) fut accueillie par l'Assemblée nationale, mais le système d'exploitation du monopole donna lieu à une discussion intéressante (séance du 2 août 1872).

Trois systèmes furent mis en présence :

L'État se chargerait lui-même de la fabrication et de la vente.

Il pourrait concéder le droit de fabrication à des entrepreneurs dont il prendrait les produits à des conditions fixées d'avance, sauf à n'en confier la vente qu'à ses propres agents.

Il pourrait enfin affermer la perception de l'impôt, soit par voie d'adjudication publique, soit par voie de concession directe.

La loi qui fut votée le 1er août 1872 et qui porte la date du 2 août attribua exclusivement à l'Etat l'achat, la fabrication et la vente des allumettes dans toute l'étendue du territoire.

Le ministre des finances fut autorisé en vertu des articles 2 et 3 de la dite loi à faire exploiter directement ou à concéder par voie d'adjudication publique ou à l'amiable le monopole des allumettes et à procéder à l'expropriation des fabriques existantes dans la forme et dans les conditions déterminées par la loi du 3 mai 1841. Le ministre des finances fut également autorisé à avancer la somme qui serait nécessaire pour pourvoir aux indemnités d'expropriation, avances dont il devait se récupérer au moyen de prélèvements annuels sur le produit du monopole.

Usant de la faculté qui lui était laissée de concéder l'exploitation du monopole, le ministre des finances fit procéder les 7 et 12 octobre 1872 à l'adjudication par voie d'enchères publiques sur soumissions cachetées. Cette opération eut pour résultat la concession du monopole à MM. Vignal, Archedéacon et Cie et Pillet-Will pour une durée de vingt années sauf résiliation à la fin de chaque période quinquennale, à la volonté réciproque des parties, moyennant une redevance annuelle de 16,030,000 fr., plus une redevance proportionnelle sur les quantités d'allumettes consommées au delà de 40 milliards, redevance dont les bases ont été fixées par une convention postérieure en date du 11 décembre 1874.

La compagnie paie, en outre, pour les allumettes exportées, une redevance de 8 millimes par millier d'allumettes en bois et de 4 centimes par millier d'allumettes en cire.

Pour assurer le paiement de ces redevances supplémentaires, l'administration des contributions

indirectes est chargée de contrôler les opérations de la compagnie. Elle suit, à cet effet, la fabrication dans chaque usine et tient un compte des allumettes livrées à la consommation intérieure et un compte des allumettes exportées.

Le recouvrement de la redevance due par la compagnie est garanti par un cautionnement de 10 millions en numéraire ou en rentes sur l'État.

Bien que l'adjudication du monopole des allumettes chimiques ait été concédée régulièrement le 12 octobre 1872, ce n'est qu'à partir du 1er janvier 1875 que la compagnie concessionnaire a réellement exploité son monopole dont l'application avait été retardée par des difficultés multiples, notamment par l'expropriation des fabriques d'allumettes, mesure qui a entraîné une dépense de 31 millions environ, comprenant le rachat des immeubles, celui de l'outillage et la dépossession d'industrie.

Sur la demande de la compagnie, neuf fabriques seulement ont été mises à sa disposition; les autres établissements qui avaient été expropriés ont été vendus par l'administration des domaines.

Au moment de l'entrée en jouissance, un état détaillé des lieux de chaque établissement ainsi que des machines, ustensiles et mobilier, a été dressé. La compagnie doit conserver les usines en bon état d'entretien et il lui est interdit d'en affecter aucune partie à un autre usage que celui de son industrie. Elle a le droit de faire tous changements, installations et agrandissements.

A l'expiration de la concession, l'État aura le droit de reprendre les usines dans l'état où elles se trouveront, avec les modifications apportées aux bâtiments et à l'outillage, ou d'exiger le rétablissement de l'ancien état tel qu'il était constaté au moment de l'entrée en jouissance. (*Art.* 1er *du cahier des charges.*)

La compagnie a été tenue de reprendre au prix de l'estimation qui en a été faite au moment de l'expropriation, les matières et approvisionnements destinés à la fabrication et les produits fabriqués existant dans les usines. Elle a eu de ce chef à rembourser à l'État 1,796,000 fr.

Les lois des 2 août 1872 et 15 mars 1873 avaient fixé de la manière suivante le prix *maximum* des diverses espèces d'allumettes chimiques de consommation générale.

Allumettes en bois au phosphore ordinaire.

Par kilogramme	2f,50
Par boite de 150	0 ,10
Par boite de 60.	0 ,05

Allumettes en bois au phosphore amorphe.

Par boite de 100	0f,10
Par boite de 50.	0 ,05

Allumettes en cire au phosphore ordinaire.

Par boite de 40.	0f,10

Allumettes en cire au phosphore amorphe.

Par boite de 30.	0f,10

Tolérance de 10 p. 100 sur le nombre.

Aux termes de la convention du 11 décembre 1874, la compagnie s'est engagée à pourvoir à tous les besoins de la consommation en livrant à la vente, suivant les types approuvés par le ministre des finances, les diverses variétés d'allumettes à des prix conformes au tarif ci-dessus, à l'exception des paquets d'un kilogramme d'allumettes en bois, qu'elle vend 2 fr. au lieu de 2 fr. 50 c.

La compagnie a traité avec des concessionnaires régionaux et des sous-traitants qui sont chargés, dans leur région respective, d'approvisionner les débits d'allumettes.

Ces concessionnaires ou sous-traitants sont tenus de livrer des allumettes à tous les débitants patentés qui en font la demande et d'appliquer à tous les débitants un tarif uniforme de remises. (*Art.* 2 *de la loi du* 28 *janv.* 1875.)

L'importation des allumettes de fabrication étrangère est prohibée, sauf les exceptions résultant des traités internationaux en vigueur (*L.* 15 *mars* 1873). Les allumettes importées en vertu de ces traités et dont la quantité ne peut être supérieure pour chaque destinataire à 5 kilogrammes par année, sont soumises, indépendamment des droits de douanes, aux taxes établies par les lois des 4 septembre 1871 et 22 janvier 1872 (*L.* 28 *janv.* 1875.)

Nota. — Les allumettes chimiques n'ont pas été reprises aux traités de commerce depuis le 1er janvier 1879, date de l'expiration du traité franco-autrichien. En conséquence, et par application de la loi du 7 mai 1881, relative à l'établissement du tarif général des douanes, l'importation des allumettes pour compte particulier est complètement prohibée. Sont seules admises les importations effectuées, avec l'autorisation du ministre des finances (*L.* 15 *mars* 1873), pour le compte de la société concessionnaire du monopole.

Contravention, Fraude, Pénalités. — La fraude sur les allumettes chimiques donne lieu aux condamnations suivantes :

Fabrication illicite. — Amende de 300 à 1,000 fr., plus la confiscation des allumettes saisies ainsi que des instruments, ustensiles et matières servant à la fabrication.

En cas de récidive, le contrevenant est passible d'un emprisonnement de six jours à six mois. (*Art.* 2 *de la loi du* 28 *juill.* 1875.)

Colportage, vente d'allumettes de fraude. — Amende de 300 à 1,000 fr., plus la saisie des allumettes et des moyens de transport. Le colportage entraîne l'arrestation immédiate du contrevenant. (*Art.* 3 *de la loi du* 28 *janvier* 1875 *et* 222 *de celle du* 28 *avril* 1816.)

Détention d'allumettes de fraude par les débitants de boissons, cafetiers, aubergistes, hôteliers ou commerçants mettant gratuitement des allumettes à la disposition de leurs clients. — Amende de 300 fr. à 1,000 fr., plus la confiscation des allumettes saisies. (*Art.* 1 *et* 2 *de la loi du* 28 *juill.* 1875.)

Détention d'allumettes de fraude par les simples particuliers. — Amende de 10 fr. par kilogramme d'allumettes saisies. Cette amende ne peut excéder la somme de 3,000 fr. ni être au-dessous de 100 fr. (§ 1er *de l'art.* 1er *de la loi du* 28 *juill.* 1875 *et art.* 218 *de celle du* 28 *avril* 1816.)

Les contraventions aux lois et règlements concernant l'exploitation du monopole peuvent être constatées soit par les agents des contributions indirectes, des douanes et des octrois, les gendarmes, les gardes forestiers, les gardes champêtres, et tous autres agents publics assermentés, soit par les agents spéciaux de la compagnie du monopole qui ont été agréés et commissionnés par l'administration des contributions indirectes.

Dans le début, le ministre des finances avait commissionné un certain nombre d'agents de la compagnie comme contrôleurs et inspecteurs, ce qui donnait à ceux-ci le droit de requérir l'assistance des officiers de police judiciaire pour opérer des visites domiciliaires, conformément à l'article

237 de la loi du 28 avril 1816, rendu applicable à la répression de la fraude sur les allumettes par la loi du 28 juillet 1875. Mais des plaintes nombreuses ne tardèrent pas à s'élever contre l'emploi abusif que faisaient de ce droit les employés supérieurs de la compagnie du monopole. Le Parlement fut saisi de la question, et, conformément à la déclaration faite à la tribune par le Gouvernement lors de la discussion d'un projet de loi présenté par M. Wilson, député, en vue de provoquer l'abrogation pure et simple de la loi du 28 juillet 1875, le ministre des finances a, par décision du 15 juillet 1876, retiré aux agents de la compagnie les commissions de contrôleurs et d'inspecteurs.

Aujourd'hui, ces agents ne peuvent faire de visites domiciliaires que sur l'ordre d'un employé supérieur des contributions indirectes.

La compagnie du monopole suit à ses frais toutes les instances pour contraventions qui sont constatées exclusivement par ses agents. La totalité des amendes et confiscations reste alors à sa disposition.

Dans tous les autres cas, la suite des procès-verbaux appartient aux directeurs des contributions indirectes, et la compagnie a droit à la moitié du produit des amendes et confiscations. (*Cahier des charges du 5 septembre* 1872.)

La compagnie, comme la régie, a la faculté de transiger avec les contrevenants, c'est-à-dire de modérer le chiffre des pénalités et cela même après jugement.

Dans le cas où les besoins de la consommation ne seraient pas assurés sur un point quelconque du territoire, l'État a le droit de prendre, aux frais de la compagnie, telles mesures qu'il jugerait convenables pour satisfaire aux demandes des consommateurs, et cela sans préjudice des pénalités edictées par le cahier des charges.

La compagnie peut appeler au Conseil d'État des arrêtés du ministre prononçant l'amende. (*Cahier des charges du* 5 *sept.* 1872.)

Le monopole de la compagnie des allumettes n'a pas été sans donner lieu à des débats contentieux. Un des principaux fut soulevé lorsqu'en 1876, à la suite des plaintes motivées par le nombre exagéré des visites des agents de la compagnie (4,700 en 7 mois), le ministre des finances retira à ces agents les commissions d'inspecteurs et de contrôleurs qu'il leur avait délivrées officieusement et sans que la loi l'y contraignît; la compagnie forma devant le Conseil d'État une demande en indemnité pour le prétendu dommage que cette mesure lui avait occasionné. Par décision du 29 mars 1878, le Conseil jugea que la décision ministérielle n'était pas susceptible d'un recours au contentieux, mais admettant qu'il y avait modification du contrat pouvant donner lieu à une indemnité, au cas où la compagnie établirait qu'il y avait eu préjudice pour ses intérêts, il a renvoyé la compagnie devant le ministre pour établir ce préjudice. Le ministre a rejeté, comme non justifiée, la demande que la compagnie a alors reproduite devant le Conseil d'État. Cette demande s'élevait à environ 30 millions.

La compagnie soutenait qu'il y avait chose jugée par le premier arrêt du Conseil d'État reconnaissant le droit à une indemnité. Le Conseil d'État a répondu que le droit avait été effectivement reconnu, mais sous la réserve que le préjudice serait établi par la compagnie. Ce préjudice ne lui ayant pas paru justifié, il a, par un arrêt du 19 mai 1882, définitivement rejeté la requête de la compagnie.

En Italie, à la suite du vote de nouveaux impôts par l'Assemblée nationale de France, l'administration italienne proposa la création de taxes sur les allumettes et sur le gaz d'éclairage. Le projet de loi du nouvel impôt sur les allumettes était la reproduction textuelle de la loi française du 4 septembre 1871 et aurait fait paraître, en Italie, le droit de licence et l'emploi de vignettes que l'on n'y rencontre pas. Ce projet tomba avec le ministère Sella qui l'avait présenté, et les difficultés que la France a rencontrées pour asseoir cette taxe ont conduit le gouvernement italien à renoncer à cet impôt. Les allumettes chimiques ne sont soumises qu'au droit des douanes, qui est de 10 fr. les 100 kilogr. par le tarif conventionnel, et de 50 fr. par le tarif général.

Roussan.

Lois et décrets à consulter ;

L. 4 sept. 1871; D. 29 nov. 1871; L. 22 janv. 1872, 2 aout 1872, 15 mars 1873, 30 déc. 1873; D. 30 déc. 1874; L. 28 janv. 1875; D. 1er fév. 1875; L. 28 juill. 1875; D. 10 aout 1875; Cahier des charges 5 sept. 1872 et Convention 11 déc. 1874. (*V.* **Monopole.**)

Bibliographie.

Monopole des allumettes chimiques. — Vesin, *Journal des economistes*, mai 1874.

ALLUVION (**De l'**). — On entend par alluvion l'atterrissement qui se forme d'une manière successive et imperceptible aux fonds riverains d'un cours d'eau naturel ; il est toutefois bien entendu qu'il ne peut être question d'alluvion pour les ruisseaux et torrents dont le cours est intermittent.

On appelle *lais* les alluvions proprement dites qui se forment par atterrissement, et *relais* les terrains qu'une eau courante laisse à découvert en se retirant insensiblement de l'une des rives pour se se porter vers l'autre.

Les articles 556 et 557 du Code civil attribuent les alluvions et les relais au propriétaire riverain, à la charge, si le cours d'eau est navigable ou flottable, de laisser le marchepied ou le chemin de halage, conformément aux règlements.

Ce droit appartient à l'usufruitier et au fermier, pour les alluvions qui se forment pendant la durée de leur jouissance (*C. civ., art.* 596 *et* 1614), sauf, en cas de bail, augmentation proportionnelle du fermage.

Le droit d'alluvion n'a pas lieu à l'égard des lais et relais de la mer, qui appartiennent à l'État. (*C. civ., art.* 538 *et* 557, *al.* 2.)

Le bénéfice de l'alluvion ne peut être invoqué que par les propriétaires dont les fonds s'étendent jusqu'à l'extrémité de la rive et n'ont d'autre limite que le cours d'eau lui-même.

Ainsi, l'alluvion ne profite ni aux propriétaires dont les fonds sont séparés du cours d'eau par une voie publique, ni aux riverains d'une rivière canalisée et bordée de digues artificielles formant des dépendances de cette rivière.

Dans ce cas, l'alluvion appartient à la commune, au département ou à l'État, suivant qu'il s'agit d'un chemin vicinal, d'une route départementale ou nationale. (*Cass., Ch. civ.,* 12 *déc.* 1832, Sirey, 33, I, 5 ; 16 *fév.* 1836, Sirey, 36, I, 405.)

L'existence d'un chemin de halage ne forme pas d'ailleurs obstacle au droit des riverains, si, le terrain affecté au passage appartenant à ces derniers, le halage ne s'exerce qu'à titre de servitude légale. (*Toulouse* 26 *nov.* 1812, Sirey, 22, II, 32; *Montpellier* 5 *juill.* 1833, Sirey, 34, II, 120; *Cass. req. rej.* 26 *avril* 1843, Sirey, 43, I, 820; *Rouen* 16 *déc.* 1842, Sirey, 43, II, 409.)

D'un autre côté, la conformation de la rive et la nature des éléments qui la constituent n'exercent aucune influence sur le sort des alluvions qui appartiennent aux riverains, alors même que la rive est formée de rochers plus ou moins escarpés, ou qu'elle se trouve immédiatement bordée de constructions.

Dans le cas où les atterrissements auraient été formés, d'une *manière sensible et perceptible,* à la suite de travaux exécutés par l'administration, l'État en aurait la propriété en vertu de l'article 560 du Code civil. (*Cass.* 17 *juill.* 1844, 6 *août* 1848, 6 *août* 1849, 8 *déc.* 1863; Dalloz, *Pér.*, 44, I, 352; 49, I, 200; 64, I, 114; 7 *avril* 1868, Sirey, 68, I, 392; *Bourges* 27 *mai* 1839; *Bordeaux* 4 *avril* 1870.)

Il en serait autrement si les travaux dont il s'agit avaient eu seulement pour effet de faciliter et de hâter la formation de l'alluvion sans nuire au caractère d'imperceptibilité exigé par l'article 556 précité.

L'alluvion n'est d'ailleurs acquise au riverain que lorsqu'elle est définitivement formée, et elle ne peut être considérée comme telle qu'autant que l'atterrissement est adhérent à la rive et qu'il a cessé de faire partie du lit de la rivière. (*Cass. req. rej.* 2 *mai* 1826, Sirey, 27, I, 247; *Paris* 2 *juill.* 1831, Sirey, 31, II, 142; *Lyon* 25 *fév.* 1843, Sirey, 43, II, 315; *Req. rej.* 8 *oct.* 1863, Sirey, 64, I, 29; *voir également Lyon* 11 *janv.* 1849, Sirey, 49, II, 369; *D. en C. d'Ét.* 13 *déc.* 1866, Sirey, 67, II, 336.)

Les accroissements de propriété qui ont lieu par suite d'alluvion ou de relais ne sauraient donner ouverture à aucun droit d'enregistrement, mais il y a lieu de les ajouter à la matrice cadastrale pour la fixation de l'impôt foncier.

Cette addition de matière imposable donne lieu à augmentation de contingents (*Circ.* 10 *sept.* 1819), sans que cette augmentation toutefois puisse avoir lieu par rôle supplémentaire. (*Arr.* 7 *janv.* 1859.) [*V.* **Lais et relais de mer.**]

Bibliographie.

CHARDON, *Traité du droit d'alluvion.* — DUFOUR, *Police des eaux.* — MARAIS, *Traité des alluvions artificielles.*

ALPES (BASSES-). — Chef-lieu : Digne; sous-préfectures : Barcelonnette, Castellane, Forcalquier, Sisteron.

Nombre de communes : 251; population totale : 131,918; superficie territoriale : 695,379 hectares; bois domaniaux : 4,372 hectares; bois communaux : 49,612 hectares.

Cours d'appel d'Aix; chef-lieu d'académie : Aix; évêché : Digne, suffragant de l'archevêché d'Aix; 15e corps d'armée (Marseille).

Sénateurs : 2; députés : 5; percepteurs : 35.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 58,084 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 9,419 fr.

Voies de communication.

	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	97
— — local	»
Routes nationales	166
— départementales	520
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	794
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	692
Canaux	»
Rivières navigables	»
— flottables	109

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires	690,704f93	1,260,636f29
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	53,987f62	52,805f83
Propriétés départementales	14,234 27	6,324 31
Routes départementales	171,896 50	»
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	290,246 61	904,091 10
Enfants assistés	33,146 14	25,000 00
Aliénés	32,450 00	70,654 44
Assistance publique	15,619 97	17,808 13
Encouragem. et subvent.	19,544 84	10,788 35
Instruction publique	29,803 69	41,282 66
Dépenses diverses	24,857 67	43,320 88
Total des dépenses ordin.	685,787f31	1,172,075f70
Recettes extraordinaires	372,653f83	1,915,701f95
Dépenses extraordinaires	337,486 05	1,643,381 56
Emprunts. Dette en principal	775,000f00	2,750,000f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	625,603f00	132,222f00	84,977f00	96,804f61
Cent. généraux.	»	22,477 74	13,426 37	35,697 69
Fonds de sec. et non-valeurs	12,512 06	2,644 44	2,549 31	5,261 13
	638,115f06	157,344f18	100,952f68	137,763f43
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	347,754 46	73,449 32	26,257 89	33,145 05
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	186,739 17	41,294 98	21,556 00	33,973 45
Total par contr.	1,172,608f69	272,088f48	148,766f57	204,881f93

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 2,663 fr. 22 pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 1,775 fr. 48 pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 1,036,838 fr. 57. Département : 480,606 fr. 72. Communes : 285,339 fr. 08; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à		1,802,781f37
Taxes assimilées		66,790 02
Contributions indirectes.		
Boissons	425,744f99	1,752,248 18
Tabacs	1,183,110 57	
Autres contribut. indirectes.	143,092 62	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	1,117,329 75	2,191,451 85
Forêts	2,975 07	
Postes et télégraphes	211,477 49	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	3,017 15	
Revenus et produits divers	856,652 39	
Soit un total général de		5,813,274f42

représentant 0 fr. 17 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 : budget général, 2,926,501,620 fr. 34; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87.

ALPES (HAUTES-). — Chef-lieu : Gap ; sous-préfectures : Briançon, Embrun.

Nombre de communes : 189 ; population totale : 121,787 ; superficie territoriale : 553,114 hectares ; bois domaniaux : 6,556 hectares ; bois communaux : 105,157 hectares.

Cour d'appel de Grenoble ; chef-lieu d'académie : Grenoble ; évêché : Gap, suffragant de l'archevêché d'Aix ; 14e corps d'armée (Lyon).

Sénateurs : 2 ; députés : 3 ; percepteurs : 29.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 27,023 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 7,798 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	85
— — local	»
Routes nationales	385
— départementales	127
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	779
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	711
Canaux	»
Rivières navigables	»
— flottables	150

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires	521,898f07	952,101f20
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	39,386f83	48,081f70
Propriétés départementales	6,349 94	53,688 99
Routes départementales	53,836 16	62,305 40
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	251,526 42	409,345 01
Enfants assistés	13,692 01	16,000 00
Aliénés	20,508 36	31,530 46
Assistance publique	12,430 40	37,714 22
Encouragem. et subvent.	42,211 80	38,621 10
Instruction publique	32,870 23	54,942 75
Dépenses diverses	15,137 87	47,501 30
Total des dépenses ordin.	487,950f02	802,730f93
Recettes extraordinaires	85,199f17	674,115f61
Dépenses extraordinaires	80,055 29	371,079 96
Emprunts. Dette en principal	106,496f05	1,460,000f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	513,714f00	97,225f00	69,246f00	75,096f58
Cent. généraux	»	16,528 25	10,940 87	27,684 25
Fonds de [illegible] et non-valeurs	10,274 88	1,944 50	2,077 38	4,081 34
	523,988f88	115,697f75	82,264f25	106,862f17
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	301,992 21	56,954 41	23,536 72	28,283 65
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	219,758 23	41,730 38	24,799 67	34,536 85
Total par contr.	1,045,769f32	214,382f54	130,600f64	169,682f67

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 2,351 fr. 88 pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 1,567 fr. 92 pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 831,191 fr. 93. Département : 410,766 fr. 99. Communes : 322,393 fr. 05 ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à		1,564,351f97
Taxes assimilées		70,052 18
Contributions indirectes.		
Boissons	496,489f72	1,494,022 41
Tabacs	813,294 57	
Douanes	52,841 05	
Autres contributions indirectes	131,397 07	
Autres produits.		
Enregistr., domaines et timbre	869,287 79	2,283,831 46
Forêts	33,272 88	
Postes et télégraphes	183,470 91	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	2,271 43	
Revenus et produits divers	1,195,531 42	
Soit un total général de		5,412,261f02

représentant 0 fr. 16 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 : budget général, 2,926,501,620 fr. 34 ; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87.

ALPES-MARITIMES. — Chef-lieu : Nice ; sous-préfectures : Grasse, Puget-Théniers.

Nombre de communes : 152 ; population totale : 226,621 ; superficie territoriale : 374,344 hectares ; bois domaniaux : 528 hectares ; bois communaux : 45,430 hectares.

Cour d'appel d'Aix ; chef-lieu d'académie : Aix ; évêchés : Nice et Fréjus, suffragants de l'archevêché d'Aix, 15e corps d'armée (Marseille).

Sénateurs : 2 ; députés : 4 ; percepteurs : 26.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 190,955 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 19,349 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	88
— — local	»
Routes nationales	308
— départementales	195
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	758
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	714
Canaux	»
Rivières navigables	»
— flottables	21

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires	1,091,942f30	1,339,465f83
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	71,852f11	82,318f76
Propriétés départementales	76,303 70	20,472 46
Routes départementales	79,916 15	140,465 97
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	336,161 80	510,361 02
Enfants assistés	70,571 35	89,950 00
Aliénés	49,984 98	114,995 00
Assistance publique	18,345 97	30,903 42
Encouragem. et subvent.	17,517 00	25,059 72
Instruction publique	51,123 69	87,262 16
Dépenses diverses	249,601 77	47,152 03
Total des dépenses ordin.	1,021,381f55	1,148,943f51
Recettes extraordinaires	773,792f98	1,466,524f42
Dépenses extraordinaires	585,958 95	1,260,874 59
Emprunts. Dette en principal	2,000,000f00	3,750,000f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal . . .	721,856f00	331,231f00	199,602f00	593,340f10
Cent. généraux.	»	56,309 27	31,537 12	221,281 05
Fonds de sec. et non-valeurs .	14,437 12	6,624 62	5,988 06	32,246 73
	736,293 12	394,164f89	237,127f18	846,867f88
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	506,898 45	232,507 60	91,487 58	301,345 81
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	217,645 33	95,020 90	41,781 46	185,169 50
Total par contr.	1,460,836 90	721,693f39	370,396 22	1,333,383f19

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 3,546 fr. 12 pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 2,364 fr. 08 pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 2,217,999 fr. 19. Département : 1,132,239 fr. 44. Communes : 541,981 fr. 27; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à 3,892,219f90

Taxes assimilées. 150,675 91

Contributions indirectes.

Boissons	2,048,440f11	7,947,011 30
Tabacs	3,459,966 75	
Douanes	1,684,587 58	
Autres contributions indirectes.	751,016 86	

Autres produits.

Enregistrement, domaines et timbre	6,353,901 63	9,357,446 56
Forêts.	8,437 36	
Postes et télégraphes	1,523,949 27	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	72,474 34	
Produits et revenus divers. .	1,398,683 96	

Soit un total général de 21,347,353f67

représentant 0 fr. 63 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 : budget général, 2,926,501,620 fr. 34; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87.

ALSACE-LORRAINE. — Les territoires qui forment ce que l'on appelle aujourd'hui l'Alsace-Lorraine se composent des anciens départements français du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de la Moselle et d'une partie du département de la Meurthe cédés à l'Allemagne par le traité de Francfort, en date du 10 mai 1871, ratifié par la loi du 18 du même mois.

Pour faciliter les comparaisons ultérieures que l'on voudrait faire entre les budgets à différentes époques, il a paru utile de grouper ensemble tous les produits propres à l'Alsace-Lorraine, avant sa cession à l'Allemagne.

Les chiffres qui suivent, tirés du compte définitif des recettes de l'exercice 1869, comportent, d'une part, le produit de chaque impôt perçu, totalisé pour toute la France, et, d'autre part, les produits propres aux départements cédés. En regard de ces chiffres et pour simplifier encore les comparaisons, il a été établi un pourcentage qui fait ressortir plus nettement les pertes du Trésor dont les produits ont été réduits de 3.93 p. 100.

NATURE DES IMPOTS.	PRODUIT total de la France. 1869.	PRODUIT de l'Alsace-Lorraine. 1869.	POUR cen-tage.
Contributions directes .	336,683,600f	11,525,880f	3f,42
Enregistrement	367,257,000	10,594,543	2 ,88
Timbre	89,314,000	2,201,203	2 ,46
Douanes :			
Marchandises diverses.	85,869,000	5,152,000	5 ,99
Sucres coloniaux. . . .	36,899,000	2,214,000	6 .00
Sucres étrangers	16,528,000	991,000	5 ,99
Sels	21,973,000	1,318,000	5 ,99
Autres droits.	2,048,000	123,000	6 ,00
Contribut. indirectes :			
Boissons	250,527,000	7,851,000	3 ,13
Sels	10,416,000	1,901,000	18 ,25
Sucre indigène.	64,256,000	6,006,000	9 ,34
Droits divers.	66,125,000	2,828,000	4 ,27
Tabacs.	254,329,000	7,997,000	3 ,14
Poudres	13,121,000	347,000	2 ,64
Postes : Taxe des lettres	86,532,000	2,872,000	3 ,31
— Envois d'argent	1,688,000	36,000	2 ,13
Domaines	12,490,416	614,040	4 ,91
Forêts	41,449,617	3,944,500	9 ,51
Produits universitaires.	3,938,779	143,530	3 ,64
Produits divers :			
Mainmorte.	3,670,000	429,000	11 ,68
Mines	1,390,000	100,000	7 ,19
Poids et mesures. . . .	1,750,600	60,000	3 ,42
Visite des pharmacies .	232,000	8,000	3 ,44
Totaux.	1,768,487,012f	69,256,696f	3f,93

AMBASSADEUR.

SOMMAIRE.

I. PRIVILÈGES ET ATTRIBUTIONS.

L'ambassadeur est le haut fonctionnaire, envoyé auprès d'un souverain ou du chef d'un gouvernement, pour défendre les intérêts de la nation qui l'accrédite.

Sa personne, celle de ses secrétaires, officiers et serviteurs est inviolable, comme son domicile, qui en vertu du principe d'exterritorialité, est considéré comme faisant partie du sol de son pays. Bien qu'il n'existe aucune disposition législative, l'usage et le droit des gens exemptent les ambassadeurs étrangers résidant en France, mais à charge de réciprocité, de toute contribution foncière, mobilière, personnelle, portes et fenêtres, taxe des chevaux et voitures. L'entrée en franchise de droits de douane et d'octroi leur est aussi accordée, pour tous objets ou denrées destinés à leur usage ou consommation privée.

Il est inutile d'énumérer les fonctions et attributions diverses des ambassadeurs, telles que la conclusion des traités de paix, d'alliance, d'amitié, de commerce et de navigation et la protection de leurs nationaux. Ils sont assimilés aux légats et aux nonces du Saint-Siège, aux maréchaux et aux amiraux de France. Seuls; ils ont auprès des souverains

ou chefs d'État, le caractère représentatif, c'est-à-dire, qu'en principe, ils peuvent les aborder et traiter directement avec eux, comme le feraient les souverains ou chefs d'État qui les accréditent.

1. Hôtels.

La France possède des hôtels ou palais d'ambassade et de légation à Constantinople, à Berlin, à Madrid, à Berne, à Pékin et à Tanger. A Londres, l'hôtel d'Albert Gate nous est loué par bail emphytéotique. A Constantinople, le Sultan nous a fait don des deux palais de Péra, dans la ville, et de Thérapia, à la campagne, au bord du Bosphore, à la charge de loger, à Paris, l'ambassade de Turquie. Pour remplir cette condition, une somme de 52,009 fr. figure annuellement au budget des affaires étrangères.

Le Gouvernement a reconnu que la dignité de la France exigeait que l'État possédât des hôtels dans les principales capitales, et les commissions du budget se sont montrées favorables à ce projet. L'Angleterre, l'Allemagne et la Russie sont les seules grandes nations qui possèdent, à Paris, des hôtels d'ambassade.

2. Traitements et émoluments.

La France entretient à l'étranger 9 ambassadeurs recevant les traitements suivants :

Berlin	140,000 fr.
Berne	60,000
Constantinople.	130,000
Londres	200,000
Madrid.	120,000
Rome (auprès du Saint-Siège). . .	110,000
Rome (auprès du roi d'Italie). . .	110,000
Saint-Petersbourg	250,000
Vienne.	170,000

La différence des traitements, à égalité de grade, est basée sur la cherté de la vie des diverses résidences.

Le décret du 14 août 1880 a créé un nouveau mode de paiement pour les agents diplomatiques et consulaires qui sont, néanmoins, libres de continuer à toucher tous les mois leurs émoluments, selon les règles du décret du 31 mai 1862, par l'entremise d'un fondé de pouvoir, ou de recevoir mensuellement du ministère, des traites sur le Trésor, négociables dans leur résidence et payables à Paris. Dans ce dernier cas, ils doivent laisser leur procuration spéciale à l'agent comptable du département, nommé par décret, sur la présentation des ministres des affaires étrangères et des finances, et tenu à fournir un cautionnement de 20,000 fr. Il faut dire que la très grande majorité des agents préfèrent se servir d'un mandataire ou banquier qui, au besoin, leur fait des avances, moyennant une commission de 1 p. 100 et un compte courant d'intérêts et s'occupe aussi de leurs affaires privées.

Un décret du 17 juillet 1882 a divisé les émoluments des agents diplomatiques et consulaires en deux parts distinctes : le traitement personnel et les frais de maison et de représentation. Le traitement personnel des ambassadeurs est fixé annuellement à 40,000 fr. Conformément au règlement du 9 novembre 1853, la retenue de 5 p. 100 au profit du Trésor s'exerce sur les 20 premiers 1,000 fr. et sur les $^4/_5$ des seconds. Pour l'emploi du reliquat du traitement, soit les frais de maison et de représentation, les ambassadeurs doivent en justifier par une déclaration authentique, sinon la partie non employée fait retour à l'État.

Le décret du 17 juillet 1882 est appliqué depuis le 1er janvier 1883, en ce qui concerne les membres du corps diplomatique, mais en ce qui touche les consuls de tout grade et vu la faiblesse du traitement du plus grand nombre, on a craint des difficultés dans l'exécution, et un décret du 30 décembre 1882 en a provisoirement ajourné l'application.

3. Frais d'établissement.

Les frais d'établissement, achat de mobilier, voitures et autres objets ou dépenses sont pris sur le chapitre V du budget, selon les règles du décret du 7 avril 1870, qui les alloue aux chefs des missions diplomatiques et consulaires. Un autre décret du 28 février 1881 en a étendu le bénéfice jusqu'aux vice-consuls. Pour les ambassadeurs, les frais d'établissement sont fixés au tiers du traitement annuel, lorsqu'il ne dépasse pas 60,000 fr. Au delà de cette somme, il est alloué le tiers des $^4/_5$ des seconds 60,000 fr. ; le tiers des $^3/_5$, le tiers des $^2/_5$ et enfin le tiers du $^1/_5$ des autres 60,000 fr.

Dans les postes où l'hôtel de l'ambassade et son mobilier appartiennent à l'État, l'indemnité est réduite du $^1/_5$ de son montant. Les frais d'établissement s'ordonnancent au moment où l'ambassadeur fait ses préparatifs de départ et ils s'acquièrent par une résidence de trois ans. Si l'ambassadeur cesse ses fonctions ou s'il n'est pas transféré à un autre poste, il doit reverser au Trésor, les $^1/_{36}$ non acquis. S'il meurt avant d'avoir pris le service du poste, le ministre peut, à titre gracieux, faire une remise de l'indemnité à ses héritiers. S'il meurt après, l'indemnité est acquise à sa succession.

4. Frais de voyage et de service.

Le décret du 26 avril 1882 règle, à nouveau, les frais de voyage prélevés sur le chapitre VI. Pour les bateaux à vapeur et les chemins de fer, les ambassadeurs et les membres de leur famille reçoivent le prix de la place en 1re classe, avec une majoration de 50 p. 100. De plus, on leur accorde pour cinq domestiques, des billets de 2e classe avec majoration de 10 p. 100. Des frais de transport de mobilier jusqu'à une somme maximum de 7,000 fr. peuvent être alloués aux ambassadeurs.

Les frais de service, compris au chapitre VII, tels que ports de lettres et paquets, dépêches télégraphiques, messagers, bateaux, janissaires, entretien des pavillons et écussons, gardes, prisons, journaux étrangers, traductions, renseignements, documents divers et autres dépenses sont remboursés sur états accompagnés de pièces justificatives et une bonification de 2 p. 100 est allouée aux agents sur leurs avances.

Si les ambassadeurs quittent leur résidence pour accompagner le souverain auprès duquel ils sont accrédités, ils conservent l'intégralité de leur traitement. S'ils obtiennent un congé de quatre mois seulement, la moitié de leur traitement leur est accordée. L'autre moitié est attribuée au conseiller d'ambassade ou au secrétaire qui devient chargé d'affaires et qui cumule cette allocation avec son demi-traitement, le reste faisant retour au Trésor.

II. PENSIONS.

En vertu de la loi du 9 juin 1853, sur les pensions civiles, les ambassadeurs qui ont 60 ans d'âge et 30 ans de service rétribués peuvent recevoir une pension dont le chiffre est basé sur la

moyenne des six dernières années et dont le maximum est de 12,000 fr. Le tiers de cette somme, soit 4,000 fr., est réversible sur les veuves.

III. AMBASSADEURS EXTRAORDINAIRES.

Indépendamment des ambassadeurs à résidence fixe, les gouvernements s'envoient, dans des circonstances exceptionnelles et temporairement, des ambassadeurs extraordinaires. Ainsi, pendant que M. le comte de Saint-Aulaire était ambassadeur en Angleterre, le roi Louis-Philippe envoya à Londres l'illustre maréchal Soult, duc de Dalmatie, pour le représenter au couronnement de la reine Victoria qui eut lieu le 28 juin 1838. De même, le maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, fut à Kœnigsberg le 18 octobre 1861 assister au couronnement du roi de Prusse, comme ambassadeur extraordinaire et c'est en cette même qualité que le comte de Morny avait figuré, le 26 août 1856, à Moscou, au couronnement de l'empereur Alexandre II.

En 1883, M. Waddington a représenté la France au couronnement du Czar. Un crédit de 370,000 fr. a été ouvert pour cet objet par la loi du 4 mai 1883.

Il est évident que les frais de ces missions ne peuvent être prélevés sur le budget normal des affaires étrangères et qu'elles ne sont accomplies qu'à l'aide de crédits extraordinaires votés par les Chambres. (*V.* **Consuls, Corps diplomatique, Ministres plénipotentiaires, Ministère des affaires étrangères.**)

De Mofras.

AMBULANTS. *V.* **Bureaux.**

AMÉNAGEMENT FORESTIER. — Opération qui consiste à régler, pour une ou plusieurs périodes, le mode de culture d'une forêt ainsi que la marche et la quotité des exploitations annuelles.

Nous ne saurions entrer dans le détail des principes établis à cet égard par la science forestière et nous nous bornerons à exposer les dispositions législatives concernant la matière. Ces dispositions ne s'appliquent d'ailleurs qu'aux bois appartenant à l'État, aux communes ou établissements publics et soumis au régime forestier, les particuliers sont libres de fixer à leur gré l'aménagement des forêts dont ils sont propriétaires.

Bois de l'État. — Tous les *bois et forêts du domaine de l'État* doivent être assujettis à un aménagement réglé par un décret du Président de la République (*C. for., art.* 15; *O.* 1er *août* 1827, *art.* 67) et auquel il ne peut être dérogé que par un acte de même nature (*C. for., art.* 16; *O.* 1827, *art.* 71). Ces aménagements, dont la préparation est confiée à l'administration forestière, sont établis principalement en vue de la production en matière et de l'éducation des futaies (*O., art.* 68). Prescription fort sage, car la destination des bois de l'État n'est pas tant de procurer au Trésor un revenu élevé que d'assurer l'approvisionnement du pays en bois et surtout en bois d'œuvre, matière dont la consommation augmente chaque jour, alors que la production diminue aussi bien à l'étranger qu'en France. En conséquence, l'administration doit rechercher les forêts et parties de forêts susceptibles de croître en futaie et en proposer l'aménagement en indiquant celles où le mode d'exploitation par éclaircies peut être le plus avantageusement employé (*O.* 1827, *art.* 68). La méthode des éclaircies, dont il est ici question, consiste à faire passer les coupes plusieurs fois dans le même massif au cours d'une période, en enlevant à chaque exploitation les bois surabondants, dominés ou dépérissants. C'est un des meilleurs procédés de sylviculture. Elle n'est pas cependant partout applicable et l'ordonnance de 1827 prévoit le cas où l'aménagement prescrirait la méthode du jardinage ou le régime des tailles. L'article 72 dispose que pour les forêts d'arbres résineux dans lesquelles les coupes se feraient en jardinant, c'est-à-dire en coupant çà et là, au milieu du massif, les sujets qu'on veut enlever, l'aménagement déterminera l'âge et la grosseur que les arbres devront atteindre avant d'être exploités. L'article 69 fixe à 25 ans, au moins, l'âge de la coupe des taillis, sauf pour les forêts peuplées de châtaigniers et bois blancs ou reposant sur un sol de dernière qualité. L'article 70 détermine le nombre des arbres à conserver dans les taillis lors du passage des exploitations.

A l'exception de l'article 68 de l'ordonnance, ces dispositions sont applicables aux bois domaniaux possédés par des particuliers à titre de majorats réversibles à l'État. (*O., art.* 125.)

Bois des communes ou des établissements publics. — Les aménagements de ces forêts sont, comme ceux des bois domaniaux, réglés par décrets, mais ces décrets ne peuvent être rendus qu'après avis préalables des conseils municipaux ou administrateurs des établissements propriétaires, des préfets et des conseils généraux. (*O. de* 1827, *art.* 135; *L.* 10 *août* 1871.)

On ne doit comprendre dans l'aménagement des bois appartenant aux communes ou établissements publics que les trois quarts de la surface ; un quart est laissé en dehors pour constituer une réserve et, dans ce canton, les exploitations n'ont lieu que sur décret spécial, en cas soit de dépérissement du peuplement, soit de nécessité à laquelle il serait impossible de pourvoir autrement (*O.* 1827, *art.* 140). Cette règle a pour but de ménager aux communes des ressources destinées à parer aux besoins extraordinaires qui peuvent se produire, en même temps que d'augmenter la production des bois de grandes dimensions. Elle ne s'applique point aux forêts d'une contenance inférieure à dix hectares ou totalement complantées d'arbres résineux. (*C. for., art.* 93 ; *O., art.* 140.)

Le mode d'exploitation à prescrire dans l'aménagement des bois qui nous occupent n'a pas été fixé par la loi ; mais les articles 69 et 72 de l'ordonnance de 1827, dont nous avons rappelé ci-dessus les dispositions, sont applicables à ces forêts ainsi qu'à celles de l'État (*O., art.* 134). L'ordonnance a également fixé le nombre des réserves à marquer dans les taillis (*art.* 137).

AMENDEMENT.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

II. ANCIEN RÉGIME.

1. Constitution des 3-14 septembre 1791.
2. Constitution du 5 fructidor an III.
3. Constitution du 22 frimaire an VIII.
4. Sénatus-consulte du 28 floréal an VIII.
5. Charte de 1814.
6. Charte de 1830.
7. Empire de 1852 à 1870.

III. RÉGIME ACTUEL.

I. DÉFINITION.

On entend par amendement, dans le langage parlementaire, toute proposition faite par un membre d'une assemblée, ayant pour objet de modifier le texte d'un projet ou d'une proposition de loi soumis à cette assemblée.

Les modifications demandées par l'auteur d'un amendement peuvent être de diverses sortes : l'auteur peut en effet, par la disposition qu'il propose, avoir seulement pour but de rendre plus clair et plus précis le texte de la loi auquel son amendement se rapporte; il peut encore demander que la loi soit complétée par une disposition comprise dans un paragraphe ou dans un article additionnel; il peut enfin chercher à faire introduire dans la loi une disposition différente de celle qui y figure.

Dans l'usage, on appelle aussi les demandes de suppression, des amendements; mais nous verrons plus loin qu'au point de vue spécial de la procédure parlementaire, ces demandes ne sont pas en général considérées comme des amendements ni soumises aux mêmes règles qu'eux.

Le droit d'amendement est le complément du droit de discussion : l'examen et la discussion d'une loi ne se comprennent pas en effet sans que la loi puisse être rendue meilleure, c'est-à-dire amendée.

Il constitue un des éléments essentiels de la puissance législative comme le droit d'initiative, plus étendu que lui et qui le comprend nécessairement. Pour les assemblées qui les possèdent, ces deux droits réunis constituent la puissance législative dans toute sa plénitude : aussi est-ce le régime que l'on trouve dans les assemblées des peuples libres. — Mais si le droit d'amendement est la conséquence du droit d'initiative, et si les constitutions qui reconnaissent aux membres du Parlement le second de ces droits leur accordent implicitement le premier, il est arrivé, au contraire, que la puissance législative s'est trouvée plus ou moins restreinte dans une assemblée, et que cette assemblée a joui du droit d'amendement d'une façon plus ou moins large sans avoir le droit d'initiative. Dans ces circonstances, en l'absence du droit d'initiative, celui d'amendement peut parfois devenir d'une application embarrassante : la limite entre l'innovation et la modification législative est souvent difficile à trouver, et il n'est pas toujours aisé de distinguer où finit le droit d'amendement, où commence le droit d'initiative. La constitution alors entoure l'exercice du droit d'amendement de formalités souvent très compliquées, toutes destinées à empêcher que ce droit ne fournisse un moyen indirect d'arriver à l'initiative. Quelques constitutions ont poussé les choses plus loin encore, et ont enlevé aux assemblées, même le droit d'amendement. — Quant à ces constitutions, il nous suffira de répéter avec un grand historien que « la discussion des lois sans la faculté de les modifier n'est qu'une agitation stérile. Placer les Chambres entre le rejet et l'adoption pure et simple, c'est les réduire aux résolutions extrêmes et détruire l'esprit de transaction qui doit être le véritable esprit des peuples libres. » (Thiers, *Cons. et Emp.*, t. XVIII, liv. 4.)

Dans les assemblées françaises, le droit d'amendement a subi de singulières vicissitudes, et toutes les combinaisons dont nous venons de parler se sont rencontrées successivement dans les diverses constitutions qui ont régi la France.

II. ANCIEN RÉGIME.

1. Constitution des 3-14 septembre 1791.

Sous la Constitution des 3-14 septembre 1791 et sous celle du 24 juin 1793, le droit d'amendement était complètement libre : ni dans l'une ni dans l'autre de ces constitutions, aucune limite n'était mise au droit d'initiative et au droit d'amendement du Corps législatif.

2. Constitution du 5 fructidor an III.

La Constitution du 5 fructidor de l'an III établit une distinction entre les deux assemblées qu'elle créait. La proposition des lois appartenait exclusivement au Conseil des Cinq-Cents; et comme il avait le droit d'initiative, il avait aussi le droit d'amendement. Une limite à ce droit cependant résultait de l'article 303 de la Constitution : en effet, si la Constitution disait que les contributions publiques étaient délibérées et fixées par le Corps législatif, qu'à lui seul il appartenait d'en établir, et qu'il pouvait créer tel genre de contribution qu'il croirait nécessaire, l'article 303 ajoutait : « mais il doit établir chaque année une imposition foncière et une imposition personnelle »; de telle sorte qu'il n'aurait pas été loisible à un membre du Conseil des Cinq-Cents de proposer par voie d'amendement la suppression de ces deux sortes d'impositions. — Le Conseil des Anciens, au contraire, n'avait pas le droit d'amendement : « Il appartient exclusivement au Conseil des Anciens, dit l'article 86, d'approuver ou de rejeter les résolutions du Conseil des Cinq-Cents. » La proposition de loi faite par le Conseil des Cinq-Cents, aux termes de l'article 95, s'entendait de tous les articles d'un même projet; le Conseil des Anciens devait les rejeter tous ou les approuver dans leur ensemble; il n'avait pas le droit de les modifier. Dans le cas de rejet, le Conseil des Cinq-Cents ne pouvait plus présenter dans son ensemble le projet de loi rejeté qu'après une année révolue, mais il pouvait à quelque époque que ce fût en reprendre des articles et les faire figurer dans un nouveau projet de loi.

3. Constitution du 22 frimaire an VIII.

A la Constitution de l'an III succède la Constitution du 22 frimaire an VIII. Dans cette Constitution, le droit d'amendement n'existe plus, et en même temps que lui disparaît même le droit de discussion. Jusque-là chez toutes les nations où il y avait eu des formes représentatives, quelque imparfaites que fussent ces formes, la discussion était inséparable de l'adoption des lois. La Constitution de l'an VIII laissa de côté ce principe élémentaire et organisa un système nouveau. Les projets de lois étaient proposés par le Gouvernement, communiqués au Tribunat qui les discutait, en votait l'adoption ou le rejet et chargeait trois orateurs pris dans son sein de défendre devant le Corps législatif le vœu qu'il avait exprimé sur chacun de ces projets. Quant au Corps législatif, il ne lui était plus permis même de discuter, à plus forte raison n'avait-il pas le droit d'amendement. Il faisait la loi en statuant au scrutin secret et *sans aucune discussion* de la part de ses membres sur les projets de lois débattus devant lui par les orateurs du Gouvernement et du Tribunat : aussi l'appela-t-on bientôt le corps des Muets.

4. Sénatus-consulte du 28 floréal an XII.

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII rendit dans des limites restreintes la parole aux membres

du Corps législatif, mais il ne leur rendit pas le droit d'amendement. A l'avenir, dans des séances d'une nature particulière qui s'appelaient des comités généraux, la discussion était possible; mais dans ces assemblées aucune délibération ne pouvait être prise, elle devait même être renvoyée au lendemain, en séance ordinaire, où les membres du Corps législatif n'ayant plus la parole, se bornaient à écouter les orateurs du Gouvernement et du Tribunat et à voter sur le projet de loi. — Le Sénat, dans la Constitution de l'an VIII, ne prenait pas part à la confection des lois : il ne pouvait donc être question pour lui du droit d'amendement. Lorsqu'une loi lui était dénoncée comme tendant au rétablissement du régime féodal, comme contraire à l'irrévocabilité des rentes, des domaines nationaux ou à la Constitution, il pouvait seulement exprimer l'opinion qu'il n'y avait pas lieu à promulguer la loi. Encore cet avis n'était-il pas obligatoire pour l'empereur.

5. Charte de 1814.

Le droit d'amendement supprimé depuis l'an VIII commence à reparaître dans la charte de 1814. Cette charte, qui laissait aux Chambres une certaine initiative en leur donnant « la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce fût et d'indiquer ce qui leur paraissait convenable que la loi contînt », leur rendit aussi le droit d'amendement, mais sous une réserve : l'amendement devait être proposé par le roi ou *consenti* par lui, renvoyé et discuté dans les bureaux. Dans l'usage, du reste, le texte de la charte ne fut pas appliqué à la lettre : l'adhésion des ministres remplaçait le consentement du roi, souvent même on n'observait pas cette formalité.

6. Charte de 1830.

Les restrictions que la charte de 1814 avait mises au droit d'amendement disparurent dans la charte de 1830 : la proposition des lois appartint alors indistinctement au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés, et les Chambres recouvrèrent en même temps le libre exercice du droit d'amendement.

Les droits que les membres de la Chambre des pairs et ceux de la Chambre des députés avaient eus en matière d'initiative et d'amendement appartinrent, sous le régime suivant, aux membres de l'Assemblée unique à laquelle la Constitution de 1848 délégua le pouvoir législatif.

7. Empire de 1852 à 1870.

Sous l'Empire, il n'en fut plus ainsi, et de 1852 à 1870, le droit d'amendement a été l'objet de diverses dispositions toutes très compliquées, qui entravaient plus ou moins son exercice. La Constitution de 1852 maintenait ce droit en principe, mais enlevant au Corps législatif tout droit d'initiative; elle ne laissait subsister le droit d'amendement que singulièrement restreint : d'abord, le dépôt des amendements devait précéder celui du rapport; puis, les amendements ne pouvaient être soumis au Corps législatif et discutés par lui que s'ils étaient adoptés par la commission, et encore dans ce cas devaient-ils, au préalable, être renvoyés au Conseil d'État qui avait le droit de les écarter définitivement. « Si l'amendement n'est pas adopté par le Conseil d'État, portait l'article 40 de la Constitution, il ne pourra être soumis à la délibération du Corps législatif. » Quant au Sénat, dans la Constitution de 1852 comme dans celle de l'an VIII, il ne participait pas à la confection des lois : il avait seulement le droit de s'opposer à la promulgation des lois contraires à la Constitution, à la morale, à la religion, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens, à l'inviolabilité de la propriété, à l'inamovibilité de la magistrature et à la défense du territoire. — Deux sénatus-consultes, l'un du 18 juillet 1866, l'autre du 16 mars 1867, vinrent étendre un peu les droits des deux Chambres. Le premier permettait la discussion, au sein du Corps législatif, des amendements non adoptés par la commission ou par le Conseil d'État; ces amendements pouvaient être pris en considération par le Corps législatif, ils étaient alors renvoyés à un nouvel examen de la commission. Mais si la commission ne proposait pas de rédaction nouvelle, ou si celle qu'elle proposait n'était pas adoptée par le Conseil d'État, le texte du projet primitif était seul mis en délibération. Le second sénatus-consulte ne donnait pas au Sénat le droit d'amendement, il l'autorisait seulement à décider par une résolution motivée que la loi serait soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif. — En 1869, un sénatus-consulte du 8 septembre apporta une nouvelle extension au droit d'amendement, sans cependant le débarrasser encore complètement de la procédure compliquée à laquelle il était soumis. Aux termes de l'article 8 de ce sénatus-consulte, le Conseil d'État n'était plus saisi des amendements que lorsque la commission et le Gouvernement n'étaient pas d'accord; dans ce cas même, il ne donnait plus qu'un avis et le Corps législatif était toujours appelé à délibérer sur tous les amendements qui avaient été présentés. En matière de finances, toutefois, le droit d'amendement recevait une limitation spéciale : la nomenclature des chapitres entre lesquels le budget était divisé et suivant lesquels il devait être voté était fixée par le sénatus-consulte, et une modification à cette division n'aurait pu être proposée par voie d'amendement au budget. En ce qui concerne le Sénat, ce même sénatus-consulte l'autorisait, en renvoyant une loi à une seconde délibération du Corps législatif, à indiquer les modifications dont la loi lui paraissait susceptible. — Enfin, le sénatus-consulte du 20 avril 1870, dont l'article 12 donnait l'initiative des lois au Sénat et au Corps législatif aussi bien qu'à l'empereur, rendait aux Chambres le droit d'amendement.

III. RÉGIME ACTUEL.

A l'Assemblée nationale de 1871, le droit d'amendement n'était plus limité que par les traditions parlementaires, et c'est dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, sous la Constitution de 1875, les deux Chambres : le Sénat et la Chambre des députés, en jouissent d'une manière égale. Le texte de la Constitution de 1875 a cependant fait naître une question relativement au droit d'amendement du Sénat en matière de lois de finances. L'article 1er de la loi du 25 février 1875 porte : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des députés et le Sénat »; et l'article 3 : « Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres »; enfin l'article 8 de la loi du 24 février 1875 dit : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. *Toutefois, les lois de finances doivent être en premier lieu*

présentées à la Chambre des députés et votées par elle. » En présence de cette dernière disposition qui enlève au Sénat le droit d'initiative en matière de lois de finances, on s'est demandé quelle était la portée exacte de cette restriction mise au pouvoir du Sénat de prendre part à la confection des lois et notamment quelles conséquences devaient en résulter en ce qui touche le droit d'amendement. Les uns ont contesté au Sénat le droit d'amender les lois de finances votées par la Chambre, de rétablir, par exemple, au budget des crédits supprimés par elle, ou de modifier le budget des recettes qu'elle a adopté. On a dit à l'appui de cette opinion que le vote de la Chambre fait disparaître toute proposition antérieure du Gouvernement ou des députés; qu'après son vote il ne reste plus rien que les propositions qu'elle a adoptées. Pour modifier ces dispositions, pour en faire revivre d'autres, ajoute-t-on alors, il faudrait reconnaître au Sénat le droit d'initiative en matière de finances, dont l'article 8 le prive précisément; et on conclut ainsi de cet article que le Sénat n'a, en ce qui concerne les lois de finances, ni droit d'initiative ni droit d'amendement. Dans l'autre opinion, au contraire, on a soutenu que l'article 8 ne réglementait qu'une question d'ordre dans la discussion, que la Constitution établissait simplement un droit de priorité au profit de la Chambre des députés, mais qu'une fois cette réserve faite, la loi constitutionnelle reconnaît aux deux Chambres *des droits* absolument égaux et que le Sénat a dans la discussion du budget et des lois de finances la même latitude que la Chambre des députés. En fait, le Sénat, se conformant à ces principes, a toujours revendiqué ses prérogatives et les a exercées en rétablissant au budget des dépenses des crédits supprimés par la Chambre, et en affirmant son droit de discuter et d'amender le budget des recettes. Il n'a fait là au surplus que suivre la jurisprudence qu'avait adoptée la Chambre des pairs : la même question s'était en effet soulevée sous la charte de 1814 et sous celle de 1830 qui contenaient toutes deux sur le vote des lois de finances des textes analogues à celui de la Constitution de 1875. Dès l'année 1814 la Chambre des pairs proclama hautement son droit d'amendement en matière de finances ; elle en fit usage aussi bien à propos du budget des dépenses que du budget des recettes; et après 1830, les dispositions de la nouvelle charte furent interprétées comme l'avaient été celles de la charte de 1814. Souvent, il est vrai, cédant à des considérations politiques, la Chambre des pairs substitua, dans la discussion du budget, des observations à des amendements, mais elle maintint toujours en principe son droit d'amender les lois de finances. « L'impôt doit être voté d'abord à la Chambre des députés, disait alors Rossi (*Dr. const.*, t. IV, lec. 90), mais, sauf cette restriction, le droit de la Chambre des pairs est le même que celui de la Chambre des députés. C'est là une différence avec le Parlement anglais. Aucun bill ayant pour objet un impôt ne peut être voté d'abord par la Chambre haute, et, il y a plus, un money-bill ne peut être amendé; les lords peuvent seulement adopter ou refuser ces bills, mais ils n'ont pas le droit de les amender. Chez nous, ces règles ne seraient pas applicables. Il y a des raisons pour justifier le refus d'initiative à la Chambre des pairs, il n'y en aurait aucune pour lui refuser le droit d'amendement. »

Il nous reste maintenant à indiquer les principales règles d'après lesquelles s'exerce, surtout en ce qui concerne les lois de finances, le droit d'amendement au Sénat et à la Chambre des députés.

Les amendements ne peuvent être déposés que par des membres de l'Assemblée ; les ministres qui ne font pas partie de la Chambre où a lieu la discussion n'ont pas dès lors le droit de présenter des amendements, ils ne peuvent que déposer au nom du Gouvernement de nouvelles dispositions, dans les formes prescrites pour la présentation des projets de lois.

Les amendements doivent être rédigés par écrit, indiquer l'article de la loi ou le chapitre du budget auquel ils se rapportent ; ils doivent être remis entre les mains du président, sans quoi la Chambre n'en est pas saisie, et au moment de la discussion ils sont considérés comme présentés au cours du débat. Le président transmet à la commission les amendements qu'il a reçus ; ils sont imprimés et distribués.

Il est presque superflu de dire que les amendements doivent se rapporter au texte en discussion et s'y adapter ; autrement, ils ont le caractère de propositions principales et sont soumis aux formalités qui régissent les propositions de lois. C'est du reste là, pour ainsi dire, la seule restriction apportée à la liberté du droit d'amendement. Ajoutons que ce principe a perdu beaucoup de l'importance qu'il avait autrefois, alors que les Chambres ne jouissaient pas du droit d'initiative et que l'amendement pouvait fournir un moyen détourné d'arriver à l'initiative.

En matière de lois de finances, les usages ont consacré quelques exceptions spéciales au droit d'amendement que nous devons signaler. On n'admet pas en général, dans la discussion du budget, les amendements dont l'adoption aurait pour effet l'abrogation d'une loi, en d'autres termes, les demandes de suppression de crédits qui tendent à empêcher l'application d'une loi existante. A l'inverse, si en principe on reconnaît qu'une disposition organique, d'un ordre général, qui ne touche qu'indirectement aux finances, peut être introduite par voie d'amendement dans le budget, on exige plutôt, dans l'usage, que les dispositions de cette nature contenues dans des amendements fassent l'objet de propositions principales. Une autre restriction au droit d'amendement en matière de finances se rapporte aux lois de crédits supplémentaires : on ne peut introduire dans un projet de loi de crédits supplémentaires un crédit nouveau non prévu par le Gouvernement et s'appliquant à un chapitre du budget qui ne figure pas dans le projet soumis aux Chambres.

Les amendements se discutent et se votent à propos des articles de la loi ou des chapitres du budget auxquels ils se rapportent. Quant à l'ordre qui doit être suivi pour le vote sur les amendements et les propositions différentes émanant de la commission et du Gouvernement, il est de principe que les amendements doivent d'abord être mis aux voix, on statue ensuite sur les propositions de la commission et enfin sur le projet du Gouvernement, vis-à-vis duquel le texte de la commission est lui-même un amendement. Quand le Gouvernement maintient les propositions qu'il avait faites dans le texte du projet de loi, un membre de la Chambre ne peut les reprendre à titre d'amendement, car il y aurait là un moyen détourné d'intervertir l'ordre de la discussion et de donner au projet du Gouverne-

ment la priorité sur celui de la commission ; tandis qu'au contraire si le Gouvernement abandonne son texte primitif pour se rallier à celui de la commission ou de tout autre amendement, un membre de la Chambre peut alors reprendre ce texte primitif à titre d'amendement.

On a toujours le droit de demander le vote par division sur un amendement : par exemple, si un amendement propose l'augmentation ou la diminution d'un chapitre du budget de diverses sommes, et que le vote séparé sur chacune de ces sommes soit réclamé, la division est de droit ; mais le vote par division doit toujours être suivi d'un vote d'ensemble. Aussi ne suffit-il pas toujours de réclamer le vote par division ; ainsi lorsqu'un amendement a pour but d'obtenir la spécialité d'un article contenu dans un chapitre du budget, le budget étant voté par chapitres, l'amendement, dans ce cas, doit demander que l'article qu'il vise constitue un chapitre nouveau sous un numéro particulier.

La loi de finances se termine par un certain nombre d'articles de loi ; les amendements à ces articles sont en général votés au moment de la discussion de ces articles après le vote des chapitres du budget. Rien n'empêche cependant qu'un amendement rédigé en forme d'article de loi soit présenté, discuté et voté dans le cours de la discussion des tableaux, sauf à déterminer ultérieurement la place qu'il devra occuper parmi les articles de la loi.

Il n'existe qu'une délibération sur les lois de finances ; les amendements, pour être discutés et votés, doivent avoir été présentés avant le commencement de la délibération ; ceux qui ne sont présentés qu'au cours de la discussion sont soumis à la prise en considération et ne peuvent être votés le jour même où ils ont été présentés. Sur la prise en considération, l'auteur de l'amendement est entendu sommairement, et le rapporteur seul peut lui répondre. Si le rapporteur demande le renvoi à la commission, à la Chambre des députés ce renvoi est de droit ; au Sénat le renvoi n'a lieu que si le Sénat prend l'amendement en considération.

Comme nous l'avons dit en commençant, les demandes de suppression ne sont pas, en règle générale, considérées comme des amendements ; par suite, en principe, elles ne sont pas mises aux voix : l'auteur de la demande de suppression et ceux qui partagent son opinion n'ont qu'à voter contre la disposition critiquée. Il résulte encore de là que les demandes de suppression ne sont pas soumises à la prise en considération lorsqu'elles se produisent au cours de la discussion. Quelquefois cependant, pour plus de clarté dans le vote, il arrive que la suppression est mise directement aux voix ; dans ce cas, si elle a été présentée au cours de la discussion, elle devrait régulièrement être soumise à la prise en considération, comme un amendement.

Albert Didier.

Bibliographie.

Poudra et Pierre, *Traité de droit parlementaire.*

AMENDES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

L'amende est l'obligation de verser une somme d'argent à titre de peine. (*C. P., art.* 11, 461.)

Presque tous les peuples de l'antiquité ont admis l'amende dans leur système de pénalité. En France, dès le ve siècle, tout délit entraîne des peines pécuniaires. Les lois saliques, ripuaires, bourguignonnes, etc., fixaient le montant de l'amende à payer pour chaque nature de délit. Les lois saliques admettaient jusqu'à 58 compositions diverses ou peines pécuniaires. Ces compositions n'étaient pas toujours payables intégralement au Trésor, et lorsque le coupable était un noble ou un seigneur, la famille de la victime ou de l'offensé en touchait une portion à titre de réparation.

II. DIVISION DES AMENDES.

Nos lois modernes ont également établi des amendes dans presque toutes les matières de droit civil et de droit criminel. Ainsi les amendes peuvent résulter : 1° de l'application d'un texte de loi par le fonctionnaire compétent ; 2° de la condamnation prononcée par le juge ; 3° du seul fait du recours contre une décision judiciaire, dont la partie condamnée poursuit la rétractation ou la réformation.

Dans le premier cas, les amendes peuvent être exigibles en vertu de la simple constatation du fait pour lequel le législateur l'a édictée, sans qu'il soit besoin de recourir à l'autorité de la justice. Elles n'ont aucun caractère pénal et n'ont été établies par le législateur qu'en vue de la réparation du préjudice causé au Trésor par la trans-

gression de la loi. Dans la langue administrative, ces amendes prennent le nom d'*amendes de contravention*. Mais cette dénomination ne doit pas être prise à la lettre, attendu qu'en dehors des contraventions d'impôts, toutes les autres contraventions doivent être poursuivies judiciairement.

Dans le deuxième cas, les amendes ne sont jamais exigibles sans une condamnation préalable, poursuivie par le ministère public devant un tribunal de répression : telles sont les amendes prononcées par les tribunaux de simple police pour les contraventions, celles prononcées pour délits par les cours ou tribunaux jugeant correctionnellement. Ce sont les *amendes de condamnation* proprement dites.

Dans le troisième cas, les amendes consistent dans le dépôt d'une provision, à laquelle le législateur assujettit toute personne, qui appelle d'une décision judiciaire. Ce sont les *amendes de consignation*, ainsi appelées de ce qu'elles ne sont détenues par l'État qu'à titre de consignation, jusqu'à ce que le tribunal, chargé de connaître du recours, se soit prononcé sur leur maintien ou sur leur restitution (*art.* 471, *C. pén.*).

Telle est la division des amendes généralement admise par l'administration. Mais au point de vue du recouvrement des amendes, de la grâce ou des transactions dont elles peuvent être l'objet, de l'attribution à laquelle elles peuvent donner lieu, il a semblé plus rationnel de les diviser en deux catégories bien distinctes, suivant que les lois, en vertu desquelles elles sont prononcées, y ont attaché un caractère pénal ou un caractère fiscal.

1. Amendes pénales.

1. *Caractères généraux.*

Ces amendes sont communes aux crimes, aux délits et aux contraventions qu'elles ont pour objet de punir. Mais le plus fréquemment, elles sont attachées aux délits et aux contraventions. Elles ne sont jamais exigibles sans condamnation préalable, et les jugements qui les prononcent, doivent avoir acquis la force de chose jugée. Elles sont toujours prononcées à titre de peine, et par suite il en résulte : 1° qu'elles sont poursuivies par l'action publique devant un tribunal de répression; 2° qu'elles ne sont encourues contre le mineur de 16 ans, que s'il est déclaré avoir agi avec discernement; 3° qu'elles ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction entre le condamné et les représentants de l'État chargés de les percevoir, à l'exception toutefois des amendes forestières, comme on le verra plus loin; 4° qu'elles ne peuvent être prononcées après le décès du prévenu; cependant si elles avaient été encourues de son vivant, elles pourraient, malgré la survenance de son décès, être recouvrées sur ses héritiers, à l'égard desquels elles constitueraient une dette de succession; 5° que pour en fixer le montant, les juges n'ont à tenir compte, ni du dommage qui aurait pu être causé à la partie lésée, ni des frais du procès, mais uniquement de la gravité du fait.

2. *Décimes.*

Toute amende pénale est, de droit, soumise : 1° à un décime par franc, établi pour les besoins de la guerre par l'article 1er de la loi du 6 prairial an VII; 2° à un demi-décime par franc, voté par l'article 3 de la loi du 8 juin 1864, et maintenu par les lois budgétaires subséquentes, jusques et y compris celle du 27 juillet 1870; 3° à un demi-décime par franc, édicté par l'article 1er de la loi du 23 août 1871; 4° à un demi-décime, créé par l'article 2 de la loi du 31 décembre 1873, soit en tout à une taxe de 25 p. 100 du principal.

Le tableau suivant permet de suivre les augmentations successives qui se sont produites sur une amende de 100 fr. par suite de l'addition des décimes au principal.

AMENDE de 100 francs.	AMENDE PRONONCÉE			
	du 6 prairial an VII au 1er janvier 1865	du 1er janvier 1865 au 23 août 1871	du 23 août 1871 au 30 déc. 1873	à partir du 30 déc. 1873
Décimes.	10	15	20	25
A ajouter. . .	1 décime.	1 déc. 1/2.	2 décimes	2 déc. 1/2.

Mais aux termes de l'ordonnance du 19 octobre 1841, confirmée par le décret du 12 décembre 1871, et reproduite dans la circulaire de la direction générale de la comptabilité publique du 31 octobre 1875, les amendes prononcées tant en Algérie que dans les colonies ne sont pas assujetties aux décimes.

3. *Grâce et amnistie.*

L'amende pénale une fois prononcée par une décision judiciaire définitive ne peut plus être l'objet d'aucune transaction. Il n'en résulte pas cependant que les condamnés ne puissent jamais obtenir un adoucissement à leur peine. Le Président de la République et le pouvoir législatif, à des degrés différents, peuvent, en effet, dispenser les condamnés du paiement de l'amende qu'ils ont encourue : le Président de la République en usant du droit de grâce, et le pouvoir législatif en usant du droit d'amnistie que leur a octroyés la Constitution du 25 février 1875.

La grâce est une mesure individuelle. Elle s'inspire d'un intérêt individuel. Elle implique la culpabilité et ne peut être accordée qu'après une condamnation devenue définitive. Le plus généralement elle n'intervient que pour une partie de l'amende prononcée, mais elle peut comprendre l'intégralité de cette amende. Dans tous les cas, elle produit ses effets sur les décimes afférents à l'amende ou à la partie de l'amende qui a fait l'objet de la remise présidentielle.

Les autorités sur les propositions desquelles sont rendues les décisions gracieuses, varient suivant la nature de l'amende qui fait l'objet du recours en grâce. Le tableau suivant présente en regard de chaque nature d'amende l'autorité à laquelle la demande en remise doit être adressée, en cas de recours :

NATURE DE L'AMENDE.	AUTORITÉ chargée d'examiner LA DEMANDE.
Amendes de police simple. . . . — de police correctionnelle	Le ministre de la justice.
Amendes pour contraventions à la loi sur les affiches peintes. (*L. 8 juill.* 1852.). . . . . Amendes pour l'emploi de timbres-poste ou de timbres mobiles ayant déjà servi. (*L.* 11 *juin* 1859.)	Le ministre des finances.

NATURE DE L'AMENDE.	AUTORITÉ chargée d'examiner LA DEMANDE.
Amendes pour délits de chasse. en forêt	L'administr. des forêts. Le ministre de l'agric.
Amendes pour délits de chasse. en plaine.	Le ministre de la justice.
Amendes forestières pour délits dans les forêts de l'État.	L'administr. des forêts. Le ministre de l'agric.
Amendes forestières pour délits dans les bois d'un particulier.	Le ministre de la justice.
Amendes de pêche maritime. (*Circ.* 10 *déc.* (1876.).	Le ministre de la justice.
Amendes de pêche fluviale	Le ministre des travaux publics.
Amendes de grande voirie. — de roulage. — prononcées par les Conseils de préfecture	Le ministre des travaux publics.
Amendes prononcées par les Conseils de guerre	Le ministre de la guerre.
Contraventions aux lois sur les servitudes militaires.	Le directeur des fortifications.

Lorsqu'un débiteur a été condamné en même temps pour une infraction à la législation fiscale et pour un délit (à la requête du ministère public), la régie intéressée suit le recouvrement de la première amende et le percepteur poursuit la rentrée de la seconde. Alors la régie peut transiger sur la première amende et le ministre compétent peut proposer d'accorder la remise de la deuxième. Mais le ministère de la justice, en ce qui le concerne, n'admet pas les recours relatifs à des amendes de 5 fr. ou d'un chiffre inférieur. Il estime qu'elles constituent une peine trop minime pour être l'objet d'une remise.

L'amnistie, inspirée surtout par des motifs d'intérêt général, est une mesure collective, ordonnant l'oubli de certains délits ou de certaines condamnations déterminées. Elle s'applique à tous ceux qui ont participé aux actes dont la loi ordonne l'oubli, que la condamnation ait été ou non prononcée ; mais sous réserve toutefois des droits des tiers, auxquels la loi ne peut jamais préjudicier. La loi peut, en outre, tout en prononçant l'amnistie de tels ou tels délits ou crimes, en restreindre l'application et comporter certaines exclusions ou exceptions. La loi d'amnistie du 3 mars 1879, par exemple, n'a été appliquée qu'à ceux des condamnés pour faits relatifs aux insurrections de 1871 et pour crimes ou délits concernant des faits politiques, qui ont été libérés ou graciés par le Président de la République dans le délai de trois mois après la promulgation de ladite loi.

Comme la grâce, l'amnistie produit ses effets sur les décimes correspondants à l'amende.

4. *Transaction et prestation en nature.*

Une autre voie est encore ouverte à une classe spéciale de condamnés pour obtenir la remise d'une partie de la peine prononcée contre eux. L'administration des forêts, distraite du ministère des finances et rattachée au ministère de l'agriculture depuis le 1er janvier 1878, en vertu du décret du 15 décembre 1877, est, en effet, autorisée à transiger sur les peines et sur les réparations pécuniaires encourues par les délinquants forestiers (*C. for.*, 159; *L. du* 18 *juin* 1859 ; *D. du* 21 *déc.* 1859, *art.* 104 *à* 107 *de l'Instruction du* 20 *sept.* 1875 *sur les amendes*). Son droit de transaction s'applique même aux délits en matière de chasse, mais au cas seulement où la poursuite appartient à l'administration des forêts (*Décis. min.* 22 *déc.* 1860). Dans tous les cas, réserve doit être faite sur l'amende, objet de la transaction, de la gratification à laquelle les rédacteurs des procès-verbaux ont droit. (*Règl. des fin.* 1866; *Circ. forêts*, nos 72 à 76.)

Ce droit de transaction constitue ici une véritable dérogation au droit commun; car l'amende forestière étant prononcée à titre de peine et n'ayant en aucune façon le caractère mixte de pénalité et de réparation civile, que la jurisprudence reconnaît aux condamnations pécuniaires encourues dans certaines matières fiscales, devrait être soumise aux mêmes règles que toutes les amendes pénales, dont un des caractères principaux est de ne pas être susceptibles de transactions. Mais il est présumable que le législateur a voulu donner par là au délinquant forestier, dont les délits ne sont préjudiciables qu'à un être moral (l'État, la commune, les hospices), un avantage sur les autres délinquants qui, généralement, s'attaquent aux personnes. C'est le même mobile qui l'a poussé encore à édicter les articles 210 et 213 du Code forestier, qui, en laissant au débiteur insolvable la faculté de se libérer au moyen de prestations en nature ou de la prison, lui permettent de ne pas encourir les effets ordinaires de la récidive et de ne plus être inquiété dans l'avenir, pour le recouvrement des condamnations encourues.

5. *Prescription.*

Pour ne pas payer l'amende prononcée contre lui, le condamné peut encore invoquer le bénéfice de la prescription, dans les cas spéciaux où il lui est acquis. C'est le droit accordé par la loi à l'auteur d'un délit ayant encouru une condamnation, de ne pas subir sa peine après un certain laps de temps écoulé depuis le jugement. Il ne peut être exercé qu'après un délai de 20 ans pour les crimes, de 5 ans pour les délits et de 2 ans pour les contraventions. Mais le temps requis pour la prescription doit-il être déterminé par la nature de la peine prononcée ou par la qualification légale du fait ? Cette dernière opinion paraît résulter des articles 633, 636 et 639 du Code d'instruction criminelle, lesquels établissent une prescription de 20 ans, de 5 ans et de 2 ans en matière criminelle, correctionnelle et de simple police. Par conséquent, si une peine correctionnelle est prononcée à raison d'un crime, par suite, soit de circonstances atténuantes, soit d'une excuse, la prescription n'en sera pas moins acquise que par 20 ans au profit du condamné.

La prescription de la peine n'est, en outre, interrompue que par des actes d'exécution. En cas de condamnation pécuniaire, elle ne sera donc interrompue que par la saisie et la vente des biens du condamné, et celui-ci, par conséquent, serait admis à s'en prévaloir si, par exemple, le percepteur chargé du recouvrement n'avait délivré contre lui qu'un simple commandement.

6. *Recouvrement.*

La loi des 5-19 décembre 1790 avait chargé la régie de l'enregistrement de faire la recette des amendes et condamnations pécuniaires. Ces attributions avaient été maintenues à la même administration par l'article 197 du Code d'instruction criminelle, et, en dernier lieu, par l'ordonnance du 30 décembre 1823. Mais la commission du budget de 1874 ayant demandé qu'elles fussent confiées aux percepteurs, et les Chambres ayant vu dans cette

proposition un moyen de concilier à la fois les intérêts du public, ceux du Trésor et ceux des communes, la loi du budget de 1874 (*L.* 29 *déc.* 1873, *art.* 25) a décidé qu'à partir du 1er janvier 1874, les percepteurs des contributions directes en France et implicitement les receveurs des contributions diverses en Algérie, seraient substitués aux receveurs de l'enregistrement pour le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires. Or, par amendes et condamnations pécuniaires, le législateur comprend non seulement les amendes, que l'administration a réunies sous le nom générique d'amendes de condamnation, par opposition aux autres amendes, qui restent dans les attributions des régies financières (enregistrement, contributions indirectes, douanes et postes), mais encore toutes les condamnations, en général, dont le recouvrement est confié aux percepteurs. Ce sont : les décimes afférents au principal des amendes, les transactions forestières, la valeur des armes, engins et autres objets confisqués en matière de délits de chasse et de pêche, les restitutions et dommages-intérêts adjugés à l'État, les frais de justice, les frais de poursuites et d'instances, les droits de poste, les frais de réparation attribués aux départements et aux communes. (*Voir ces mots.*)

7. *Garanties.*

Le recouvrement des amendes est poursuivi par les percepteurs au nom du procureur de la République. Trois garanties assurent ce recouvrement, ainsi que celui des autres condamnations pénales, ce sont : 1° le *privilège*. C'est le droit résultant de la qualité de la créance d'être payé sur les biens du débiteur par préférence aux autres créanciers. Quoique le Trésor n'ait pas de privilège proprement dit pour le recouvrement des *amendes* (*D. min. just.* 19 *mars* 1808), le jugement de condamnation emporte toujours hypothèque judiciaire et grève non seulement les biens présents, mais encore les biens à venir du condamné (*art.* 2123, *C. civ.*); 2° la *solidarité* (*art.* 55, *C. pén.*). Elle existe au cas où une condamnation pénale a été prononcée pour un même crime ou pour un même délit contre plusieurs délinquants. Elle permet alors au percepteur chargé du recouvrement de cette condamnation d'en réclamer le montant intégral à l'un quelconque des condamnés qui y sont soumis, sans qu'il y ait à discuter d'abord la solvabilité des autres pour la quote-part qui leur incombe dans cette condamnation (*art.* 1200, *C. civ.*); 3° la *responsabilité*. Aux termes de l'arrêt du 4 février 1830, elle doit être prononcée par jugement et aucune poursuite ne saurait être exercée contre les personnes que la loi déclare civilement responsables, si le jugement ne contient pas une disposition spéciale à cet égard. Mais cette responsabilité ne s'étend généralement qu'au paiement des frais et non aux amendes, qui sont des peines personnelles, car la personne civilement responsable d'un délit ou d'une contravention ne peut être condamnée à l'amende encourue par le délinquant à moins d'une clause spéciale de la loi. (*Cass.* 25 *févr.* 1820, Sirey, p. 189.)

8. *Poursuites.*

L'esprit de modération qui anime l'administration des finances fait un devoir aux percepteurs de n'entreprendre des poursuites qu'après avoir épuisé tous les moyens qu'ils ont à leur disposition pour amener les débiteurs à se libérer volontairement. Quand les poursuites sont devenues nécessaires, elles ont lieu, comme en matière de contributions directes, par voie de *commandement*, de *saisie* et de *vente*. Mais comme les poursuites sont faites ici au nom du procureur de la République, et réclameraient en droit strict le ministère de l'huissier pour être exercées, l'article 25 de la loi du budget de 1874 a autorisé les porteurs de contraintes à remplacer les huissiers. Cette substitution n'est toutefois que facultative, et les percepteurs peuvent employer indistinctement pour les poursuites en matière d'amendes ou les porteurs de contraintes ou les huissiers ; mais comme l'emploi du porteur de contraintes est moins onéreux pour le redevable, il est recommandé par l'administration toutes les fois qu'il ne s'agit pas d'actes importants, où le ministère de l'huissier est préférable pour les intérêts du Trésor.

Un quatrième degré de poursuites, la *contrainte par corps*, que les percepteurs ne peuvent employer en matière de contributions directes, est à leur disposition pour arriver au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires. Elle ne peut être exercée qu'en vertu d'un jugement de condamnation et dans les cas autorisés par la loi (*L.* 22 *juill.* 1867 *et* 19 *déc.* 1871). Ce n'est pas à proprement parler une peine (*Circ. min. just.* 1er *août* 1812), mais plutôt une épreuve de solvabilité, par laquelle le Trésor espère arriver à vaincre la mauvaise volonté du débiteur et l'amener à acquitter sa dette. (*V.* **Contrainte par corps.**)

La détention employée comme moyen de contrainte pour le recouvrement des sommes dues au Trésor, est d'ailleurs indépendante de la peine d'emprisonnement contre les condamnés pour tous les cas où la loi l'inflige.

9. *Remises.*

Il est alloué aux percepteurs en France, et aux receveurs des contributions diverses en Algérie, pour le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, une remise de 3 p. 100, comme pour le recouvrement des taxes assimilées aux contributions directes. Cette remise est élevée à 6 p. 100, lorsqu'il s'agit d'articles qui, ayant été admis en non-valeurs et reportés au sommier des surséances, sont ultérieurement recouvrés (*art.* 322, *Inst. sur les amendes du* 20 *sept.* 1875). Mais dans certaines villes (Lyon, Bordeaux, Marseille, Toulouse) où l'importance du service des amendes a paru nécessiter la création d'un agent spécial, cet agent, outre les remises accordées aux percepteurs ordinaires et qui ont paru insuffisantes pour assurer son existence, reçoit un traitement fixe annuel, qui lui est servi par chacun des percepteurs de la ville, au prorata de leurs remises sur contributions directes. Pour Paris, où des difficultés spéciales ne permettaient pas l'application du tarif adopté par l'article 322 de l'instruction du 20 septembre 1875, le ministre des finances, par décision du 29 juillet 1882 modifiant une décision antérieure du 27 février 1880, a décidé que les remises attribuées au comptable chargé de ce service seraient calculées d'après un tarif croissant fixé ainsi qu'il suit :

2 fr. 50 p. 100 sur les premiers 200,000 fr.
3 fr. » p. 100 sur les seconds 200,000 fr.
3 fr. 50 p. 100 sur les 200,000 fr. suivants.
4 fr. » p. 100 sur les 200,000 fr. suivants.
4 fr. 50 p. 100 sur toute somme excédant 800,000 fr.

10. *Produits.*

Le tableau suivant présente, par nature de produits, la moyenne des opérations auxquelles a donné lieu en France le service des amendes pénales pendant les trois dernières années. Peut-être à la rigueur ne devrait-il comprendre que les opérations sur les amendes proprement dites, dont s'occupe spécialement cet article; mais il a semblé à propos de mettre sous les yeux du lecteur l'ensemble de toutes celles qui sont confiées aux percepteurs, sauf à revenir sur chacune d'elles dans un article particulier.

DÉSIGNATION des produits.	TITRES émis.	RECOUVREMENTS.	RESTES à recouvrer.
Amendes (principal) . . .	6,733,829	3,264,980	3,468,849
— (décimes) . . .	1,684,116	816,165	867,951
Armes et engins confisqués	692,775	41,405	651,370
Dommages-intérêts au profit de l'État	865,670	143,280	722,390
Frais de justice	10,179,460	4,505,885	5,673,575
Frais de poursuites et d'instances	180,060	93,585	86,475
Droits de poste	637,275	218,505	418,770
Frais de réparation attribués aux communes . .	308,815	94,195	214,620
	21,282,000	9,178,000	12,101,000

11. *Attribution des produits.*

Le produit du recouvrement du principal des amendes de condamnation reçoit une destination spéciale, soit au profit de l'État, soit au profit des départements, des communes, des établissements publics et des agents qui ont constaté les délits, en répression desquels les amendes ont été prononcées.

L'article 10 de l'instruction du 20 septembre 1875 présente, dans un tableau spécial que nous reproduisons ci-après, le détail de chacune de ces amendes avec l'indication des services auxquels elles sont attribuées en tout ou en partie.

AMENDES DE CONDAMNATION.	ATTRIBUTIONS.
1° Amendes de police rurale et municipale. (*C. d'inst. crim., art.* 137 *et suiv.; C. p., art.* 471 *et suiv.*)	Exclusivement aux communes où les délits ont été constatés.
2° Amendes de police correctionnelle sans attribution spéciale. (*C. d'inst. crim., liv. II, titre* 1er, *chap. II; C. p., art.* 1er.)	Au fonds commun.
3° Amendes concernant certaines fraudes dans la vente des marchandises. (*L.* 27 *mars* 1851.)	1/3 au fonds commun, 2/3 aux communes où ont été commises les fraudes.
4° Amendes pour exercice illégal de la médecine et de la pharmacie. (*L.* 29 *vent. an XI.*)	Au département pour le paiement des dépenses extérieures des enfants assistés (mois de nourrice et de pension).
5° Amendes relatives à la profession d'agent de change ou de courtier. (*L.* 28 *vend. an IV et* 29 *vent. an IX; C. com., art.* 74.)	
6° Amendes en matière de contributions. (*L.* 7 *janv.* 1791, 18 *mars* 1806, 5 *juill.* 1844, 23 *juin* 1857, *Régl.* 26 *juill.* 1858.)	
7° Amendes concernant les logements insalubres. (*L.* 13 *avril* 1850.)	Au bureau de bienfaisance de la localité. (*Circ.* 21 *juin* 1880.)
8° Amendes de chasse. (*L.* 3 *mai* 1844.)	Gratification aux gendarmes; le reste à la commune sur le territoire de laquelle le délit a été constaté.
9° Amendes de roulage. (*L.* 12-30 *avril et* 30 *mai* 1851.)	1/3 à l'agent, 2/3 à l'État ou au département, ou aux communes.
10° Amendes de grande voirie. (*L.* 29 *floréal an X*, 15-21 *juill.* 1845.)	1/3 à l'agent, 1/3 à la commune, 1/3 à l'État.
11° Amendes concernant les affiches peintes. (*L.* 8 *juill.* 1852.)	1/4 à l'agent, 3/4 aux communes et hospices (fonds commun).
12° Amendes relatives au service des huissiers. (*D.* 14 *juin* 1813; *D. min. fin.* 15 *déc.* 1835.)	1/4 à la bourse commune des huissiers, 3/4 à l'État.
13° Amendes et confiscations pour contraventions aux lois et règlements maritimes. (*O.* 1681, 1784, 1818, 1821; *D.* 1806, 1811, 1818, 1852.)	A la caisse des invalides de la marine, qui se charge du paiement de la part réservée aux agents.
14° Amendes relatives à la pêche du hareng. (*D.* 18 *mars* 1852.)	Les unes à la caisse des invalides de la marine, les autres: 1/3 aux agents, 1/3 à cette caisse, 1/3 à l'État.
15° Amendes concernant la pêche fluviale. (*L.* 15 *avril* 1829, 31 *mai* 1865.)	Gratification fixée au tiers de l'amende, sans pouvoir excéder 50 fr. pour chaque contravention. Le reste à l'État.
16° Amendes relatives à la conservation d'animaux affectés de maladies contagieuses. (*Arr. du Gouvern. de l'an V.*)	A l'État.
17° Amendes prononcées en vertu du décret du 10 août 1853 sur le classement des places de guerre et sur les servitudes imposées à la propriété autour des fortifications, et en vertu de la loi du 22 juin 1854 sur les servitudes autour des magasins à poudre de la guerre et de la marine.	
18° Amendes pour contraventions aux règlements sur les lignes télégraphiques. (*D.* 27 *déc.* 1851.)	
19° Amendes en matière criminelle. (*C. p., art.* 164, 172, 174, 177, 181, 418, 430, 431, 437, 440, 442.)	
20° Amendes forestières.	
21° Amendes pour délits de presse.	
22° Amendes prononcées par les articles 25 et 28 de la loi du 19 mai 1874 sur le travail des enfants employés dans l'industrie.	Au fonds de subvention affecté à l'instruction primaire dans le budget de l'instruction publique. (*Circ.* 1er *mai* 1876.)
23° Réquisitions militaires. (*L.* 3 *juill.* 1877.)	Au fonds commun. (*Circ.* 18 *août* 1880.)

Les attributions auxquelles donnent lieu chacune de ces amendes ressortent assez clairement du tableau ci-dessus pour qu'il ne soit pas nécessaire d'entrer dans des développements à leur égard. Cependant comme la dénomination de fonds commun, auquel sont attribuées les amendes correctionnelles (*Solution du* 9 *septembre* 1856), sauf les cas où les lois spéciales qui les ont prononcées en ont décidé autrement, peut donner lieu à des erreurs d'interprétation, attendu que cette dénomination ne s'applique pas exclusivement au fonds alimenté par les amendes correctionnelles, mais encore à d'autres fonds budgétaires, quelques éclaircissements sur la nature de ce fonds ont paru utiles. Et d'abord, les amendes de police correctionnelle qui servent à constituer ce fonds sont celles que prononcent les tribunaux correctionnels pour les délits prévus par le Code pénal et par les lois spéciales dont la répression leur est confiée par le chapitre II du livre II du Code d'instruction criminelle. Le Code pénal qualifie de délits toutes les infractions que la loi punit de peines correctionnelles,

c'est-à-dire d'une amende de plus de 15 fr. et d'un emprisonnement de plus de 5 jours (*Inst. crim.*, 179; *C. pén.*, 1). Ces amendes sont attribuées aux communes et aux hospices par l'article 70 de la loi du 7 juillet 1791. Cette attribution, d'abord régie par un décret du 7 mai 1809, est actuellement réglée par l'ordonnance du 30 décembre 1823, dont les articles 5 et 6 stipulent que le produit des amendes de police correctionnelle sera versé à la caisse des receveurs des finances et formera un fonds commun qui sera tenu à la disposition des préfets. Le fonds commun est donc à proprement parler un fonds départemental, mais avec une affectation spéciale. Il est, en effet, applicable : 1° au remboursement des frais de poursuites tombés en non-valeurs, soit en matière correctionnelle, soit en matière de simple police ; 2° au service des enfants trouvés et abandonnés, jusqu'à concurrence du tiers du produit excédant lesdits frais ; 3° pour les deux autres tiers, aux dépenses des communes qui éprouvent le plus de besoins, d'après la répartition qui en est faite par les préfets, sous le contrôle du ministre de l'intérieur.

Il est, en outre, prélevé au profit de l'État 5 p. 100 pour frais de régie sur toutes les amendes ou portions d'amendes attribuées.

La répartition des amendes entre les intéressés autres que l'État constitue une dépense budgétaire et est imputée sur les crédits d'un chapitre spécial, libellé comme suit au budget :

Répartition de produits d'amendes, saisies et confiscations attribuées à divers.

Produits divers :

§ 1er. *Paiements d'amendes attribuées aux départements, aux communes et aux hospices.*

§ 2. *Paiements d'amendes attribuées à divers.*

Les prévisions budgétaires sur ce chapitre, pour chacune des trois dernières années, ont été de: 3,155,000 fr. dont 2,650,000 fr. sur le § 1er et 505,000 fr. sur le § 2. Mais les crédits délégués aux préfets sur l'ensemble du chapitre n'ont pas dépassé annuellement le chiffre de . . . 2,800,000 fr.

Or, le montant des recouvrements des amendes en principal ayant été d'une moyenne annuelle de. . . . . 3,264,980 fr.

On en peut conclure que le montant des amendes attribuées annuellement à l'État a été d'environ. . . 464,980 fr.

Instruction générale du* 20 *septembre 1875. En vue de guider les comptables dans leurs nouvelles attributions, la direction générale de la comptabilité publique a publié sur le service des amendes une instruction générale qui contient toutes les dispositions qui intéressent ce service et permet à ceux qui en sont chargés d'en assurer le fonctionnement régulier et uniforme [1].

2. Amendes fiscales et de contravention.

1. *Caractères généraux.*

Les amendes de cette nature diffèrent essentiellement des amendes pénales. Elles sont exigibles pour la plupart sans condamnation, en vertu de la simple constatation du fait pour lequel le législateur les a édictées. Mais dans le cas où il intervient une condamnation, celle-ci est toujours poursuivie devant une juridiction civile, comme une réparation et non comme une répression. Les juges alors sont tenus obligatoirement de les prononcer, en se conformant aux lois spéciales et aux articles 56, 263, 264, etc., du Code de procédure, qui les ont prononcées, sans avoir égard à aucun des moyens d'excuse admis en matière pénale ; s'il y a incertitude dans leur esprit sur la peine à appliquer, cette incertitude ne peut provenir de la gravité du fait allégué, ou des circonstances dans lesquelles il s'est produit, mais de l'existence même de ce fait. Le caractère de réparation attribué à ces amendes, enlève, en effet, aux juges tout pouvoir de la modérer ou de l'augmenter. Mais ce qui est défendu aux juges est permis aux ministres compétents, gardiens des intérêts de l'État. Leur droit de transaction en matière fiscale est, en effet, absolu, et que l'amende provienne de la simple application de la loi ou de la décision des juges, ils peuvent, et avec leur délégation, les directeurs des régies peuvent toujours la réduire porportionnellement au préjudice causé au Trésor ou à l'intérêt que celui-ci peut avoir à prévenir de nouveaux dommages. Quatre grandes administrations, dites régies financières, appliquent ou requièrent les amendes fiscales. Ce sont : 1° l'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre ; 2° l'administration des contributions indirectes ; 3° l'administration des douanes ; 4° l'administration des postes.

3. Amendes en matière d'enregistrement et de timbre.

La régie de l'enregistrement avait été chargée du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par la loi des 5-19 décembre 1790 ; elle avait conservé cette attribution en vertu de l'article 1907 du Code d'instruction criminelle, et en dernier lieu en vertu de l'ordonnance du 30 décembre 1823. D'autre part, la régie est directement préposée à la constatation des contraventions et à la recette des amendes en matière d'enregistrement, de timbre, de greffe et d'hypothèques ; mais depuis que la loi du 29 décembre 1873 a substitué dans le service des amendes et condamnations pécuniaires les percepteurs aux receveurs de l'enregistrement, ces derniers n'ont plus à recouvrer que les amendes auxquelles donnent lieu les contraventions aux lois fiscales en matière d'enregistrement, de timbre, de greffe et d'hypothèques, et certaines autres limitativement déterminées dans l'article 2 de l'instruction du 20 septembre 1875 ; ce sont : les amendes encourues par les notaires pour infractions à la loi sur le notariat (*L. du* 25 *vent. an XII*), les amendes de procédure civile (*art.* 56, 75, 419, *C. pr. civ.*), les amendes de non-comparution en matière civile (*art.* 56, *C. pén.*).

Malgré les nombreuses modifications dont elles ont été l'objet, les lois du 22 frimaire an VII sur l'enregistrement et du 13 brumaire an VII sur le timbre sont restées les pierres angulaires de tout le système de perception des droits sur l'enregistrement et sur le timbre et des contraventions auxquelles ils donnent lieu.

L'intervention de la justice n'est pas toujours nécessaire pour l'application des amendes édictées par la loi. Il est des cas où l'administration en opère le recouvrement sans jugement préalable et sur la délivrance d'une simple contrainte. C'est ce qui arrive notamment en matière de timbre et

1. Un commentaire de cette instruction, publié en 1877, par MM. Gérard et Prisse, a été recommandé par l'administration (*Circ. Comptabilité publique* 21 *fév.* 1877) à tous les comptables, auxquels il fournit la solution de questions nombreuses qui n'ont pu être développées dans l'instruction elle-même.

d'enregistrement. Dans ces cas, en effet, la justice n'est appelée à statuer que lorsque le contribuable forme opposition à la contrainte que lui décerne le receveur de l'enregistrement.

1. *Décharges et modérations.*

Mais que l'amende résulte d'une condamnation ou de la seule application de la loi, elle n'en est pas moins susceptible de remise dans les deux cas, parce qu'elle constitue un dédommagement plutôt qu'une peine, et parce que la disposition qui la renferme est presque toujours empreinte d'un caractère fiscal. Toutefois, l'article 59 (non abrogé) de la loi de frimaire dispose qu'il n'est permis à aucune autorité publique, ni à la régie, d'accorder de modérations des droits, tels qu'ils sont établis par la loi. Ce n'est donc qu'à titre de tolérance et parce que la nécessité s'est imposée de faire quelques tempéraments aux rigueurs de la loi, que dans la pratique il est admis que l'administration peut accorder des remises et réductions des droits (en sus des droits simples), doubles droits et amendes (*Décis. min.* 10 *oct.* 1821; *Instr.* 25 *oct.* 1821). Malgré l'interdiction portée par l'article 59 précité, à une époque où la constitution politique n'admettait pas le droit de grâce, la faculté de faire remise ou modération a été accordée de nouveau lorsque le droit de grâce a été rétabli par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X. C'est par une délégation du pouvoir souverain que le ministre des finances exerce cette juridiction gracieuse. Les demandes en remise ou modération doivent alors être adressées au directeur général de l'administration de l'enregistrement, qui, lorsqu'il les reconnaît fondées, rend un avis favorable qu'il soumet ou non, suivant les cas, à la signature du ministre compétent : qui est presque toujours le ministre des finances, à moins qu'il ne s'agisse de demandes en remise d'amendes de procédure civile, sur lesquelles il appartient au ministre de la justice de statuer.

2. *Recouvrements et poursuites.*

Les contraventions sont constatées par les procès-verbaux dressés par les préposés des régies et adressés par eux au directeur départemental. Si le contribuable refuse ou néglige d'acquitter les amendes mises à sa charge, les préposés décernent contre lui une contrainte, visée et déclarée exécutoire par le juge de paix du canton où est situé le bureau qui a relevé la contravention (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 64; *L.* 4 *juill.* 1837, *art.* 5; *O.* 17 *avril* 1839, *art.* 45). La contrainte est signifiée au redevable par un huissier de la justice de paix (*L.* 22 *frim. an VII*; *Déc. min. fin.* 15 *fruct. an IX*; *Instr. gén.* 23 *brum. an X*, n° 12, *et* 8 *germ. an XI*, n° 129) avec commandement de payer la somme demandée. Cette contrainte est délivrée au nom de la régie qui, aux termes de la loi du 14 août 1790, a une action directe pour les droits et perceptions quelconques placés dans ses attributions immédiates. La contrainte est donc le premier acte de poursuites qui puisse être employé pour le recouvrement des droits d'enregistrement et des amendes pour contraventions y relatives. Mais quoique la loi de frimaire n'en parle pas, il faut étendre l'emploi de ce mode de poursuites aux recouvrements des autres droits que la régie de l'enregistrement a conservés dans ses attributions, tels que les droits de greffe, d'hypothèques (*L.* 21 *vent. an VII*, 22 *prairial an VII*; *D.* 12 *juill.* 1808), de timbre (*L.* 12 *déc.* 1790 *et* 28 *avril* 1816, *qui, en matière de timbre a substitué la contrainte à l'assignation, prescrite par la loi du* 13 *brumaire an VII*), l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (*L.* 29 *juin* 1872), et les contraventions auxquelles ils peuvent donner lieu. Ces droits forment, en effet, autant de branches du revenu public que doit atteindre la contrainte, puisqu'elle est le mode spécial adopté pour le recouvrement des deniers qui doivent être versés dans les caisses de l'État.

Quant à la contrainte par corps, les receveurs de l'enregistrement ne sauraient la requérir, attendu que les amendes recouvrables sans condamnation préalable ou prononcées au civil ne sont pas susceptibles d'être poursuivies par cette voie de coercition ; mais la loi leur accorde certains avantages qu'il importe de signaler. Ainsi : 1° ils peuvent réclamer devant les tribunaux le paiement des amendes sans avoir besoin du ministère des avoués (*V.* Dalloz, *Conclusions*, n° 11), les instances s'instruisent par simples mémoires respectivement signifiés par huissier (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 65) sans plaidoirie; 2° ils peuvent poursuivre l'exécution des jugements réprimant les contraventions sur le timbre, dès qu'ils ont été rendus et sans attendre les délais ordinaires de l'appel, attendu que ces jugements ne sont pas susceptibles d'appel (*V.* Dalloz, *Appel civ.*, n° 300); 3° ils ont un privilège pour le recouvrement des droits et amendes en matière de mutation par décès et de timbre. (*V.* Dalloz, *Priv. et hyp.*, n° 541.)

3. *Prescription.*

Dès lors que les amendes recouvrées par l'administration de l'enregistrement n'ont pas le caractère de peine, il semblerait que la prescription trentenaire devrait leur être applicable; cependant, par une dérogation au droit commun, les lois en matière d'enregistrement, de timbre et d'hypothèques portent que les amendes pour infractions à leurs dispositions se prescrivent par deux ans. Le délai de cette prescription part, non du jour où les préposés ont pu rechercher les contraventions, mais du jour où ils ont été mis à même de constater ces contraventions. (*L.* 15 *juin* 1824, *art.* 14.)

4. *Remises.*

Le mode de rétribution des receveurs de l'enregistrement a varié suivant les époques. Actuellement, il est réglé d'après les dispositions de l'ordonnance du 17 mai 1817, qui a substitué au principe antérieur des indemnités, gratifications, et autres suppléments pécuniaires, celui d'un traitement déterminé, payable directement par le Trésor. Ce traitement est proportionnel aux produits nets encaissés, mais le tarif des remises suit une progression qui décroît de 6 p. 100 à 0 fr. 01 p. 100; en l'état actuel, il n'y a pas de bureau d'enregistrement dont les remises brutes dépassent 14,000 fr. Le principe des gratifications a toutefois été maintenu au profit des agents verbalisateurs.

5. *Attribution des produits.*

Les recouvrements sur les amendes dont l'application et la connaissance ressortit à l'administration de l'enregistrement s'élèvent annuellement à la somme d'un million environ.

Ces recouvrements sont versés pour le compte du Trésor à la caisse des trésoriers-payeurs généraux, dans les écritures desquels ils figurent au compte : *Produits de l'enregistrement, des domaines et du timbre.*

4. Amendes en matière de contributions indirectes.

La loi du 28 avril 1816, en créant l'administration des contributions indirectes, a eu pour but de préposer une régie spéciale au recouvrement de certains impôts indirects qu'elle a pris le soin de désigner nommément. Ce sont ceux qui affectent les boissons, les tabacs, les octrois, les sels, les poudres et salpêtres, les cartes, etc. C'est de ceux-là ou du moins des contraventions auxquelles ils donnent lieu, dont s'occupe cet article.

Les tribunaux sont rigoureusement tenus d'appliquer aux contrevenants les peines prononcées par la loi, sans avoir égard à aucun des moyens d'excuse admis en matière pénale.

1. *Transactions.*

Mais comme les prescriptions de la loi sont très multiples en matière de contributions indirectes et que les infractions qui y sont soumises sont souvent l'effet de l'ignorance plutôt que de la mauvaise foi, le législateur a cru devoir tempérer la sévérité forcée des tribunaux en autorisant la régie à transiger avec les contrevenants. Les transactions portent alors non point sur les droits dus au Trésor, mais sur le montant des condamnations (*Arr.* 5 *germ. an XII. art.* 23; *Cass.*, *Ch. crim.*, 10 *déc.* 1815). Elles deviennent définitives : 1° lorsqu'il s'agit de condamnations qui ne s'élèvent pas à plus de 500 fr., par l'approbation du directeur départemental (*Arr.* 5 *germ. an XII*; *Ord.* 4 *déc.* 1822); 2° lorsqu'elles sont de 500 fr. à 3,000 fr., par l'approbation du directeur général (*Ord.* 3 *janv.* 1821); 3° lorsqu'il y a eu dissentiment entre le directeur général et le conseil d'administration, et, dans tous les cas, lorsque le montant des condamnations excède 3,000 fr., par l'approbation du ministre des finances (*Ord.* 3 *janv.* 1821). Les demandes en transaction doivent, dans tous les cas, être adressées au directeur départemental qui peut, suivant les circonstances, ou les instruire directement, ou les adresser au directeur général. De son côté, celui-ci peut ou leur donner une solution immédiate ou les transmettre, avec son avis, au ministre compétent. Dans ce dernier cas, toutes les pétitions relatives à des remises d'amendes prononcées pour contraventions aux lois d'impôt concernant les allumettes chimiques (en ce qui concerne les procès-verbaux dans lesquels figurent les agents des contributions indirectes), les boissons, les bougies, les cartes à jouer, les chicorées, les huiles minérales, les papiers, les poudres à feu, les savons, les sels, les sucres indigènes, les voitures publiques, les droits d'entrée, la fabrication, la vente illicite à l'intérieur et la culture des tabacs, et enfin, la navigation intérieure (*L.* 5 *vent. an XII*, *D.* 1er *germ. an XIII*, *L.* 15 *fruct. an XIII*, *L.* 28 *avril* 1816), sont transmises au ministre des finances, et celles relatives aux amendes encourues pour infractions aux lois sur la fabrication et le commerce des matières d'or et d'argent, sur la police des cabarets et des voitures publiques, sont adressées au ministre de la justice.

En matière d'*octroi*, le contrevenant ne peut être déchargé de l'amende, lorsque le fait matériel de la contravention est constant, quelles que soient les circonstances atténuantes qui parlent en sa faveur; mais les maires, aux termes de l'article 83 de l'ordonnance de 1814, peuvent, dans ces cas, sauf l'autorisation préfectorale, faire remise par voie de transaction de la totalité ou de partie des amendes encourues, même après jugement rendu. (*Cass.*, *Ch. crim.*, 2 *mai* 1822; 31 *janvier* 1829.)

2. *Recouvrements et poursuites.*

Les directeurs des contributions indirectes, avec l'assentiment du directeur général, ont qualité pour poursuivre l'exécution des jugements rendus à leur requête. Il est logique, en effet, que ces fonctionnaires qui, d'après la loi du 5 ventôse an XII et le décret du 5 germinal de la même année, sont chargés de poursuivre les contraventions entraînant des amendes et confiscations, aient, par suite, droit et qualité pour faire les actes et réquisitions nécessaires pour obtenir la complète exécution des jugements provoqués par eux.

La loi du 22 juillet 1867 accorde à cette régie le droit d'exercer la contrainte par corps pour le paiement des amendes, frais et restitutions.

3. *Remises.*

L'article 240 de la loi du 28 avril 1816 porte que les employés n'auront aucun droit au partage du produit net des amendes et confiscations.

4. *Attribution des produits.*

Le même article 240 de la loi du 28 avril 1816 détermine en même temps les attributions auxquelles ces amendes donnent lieu. D'après ses dispositions : un tiers appartient au fonds destiné au service des pensions civiles et les deux autres tiers font partie des recettes ordinaires de la régie. Toutefois, les employés saisissants ont droit au partage du produit net des amendes et confiscations prononcées par suite des fraudes et contraventions relatives aux octrois, tabacs et cartes, et alors les attributions sont faites de la manière suivante : un quart des amendes au fonds des pensions civiles; un quart à l'État, et moitié aux saisissants. Mais les modes d'attribution varient en ce qui concerne le produit des amendes résultant de condamnations pour contraventions aux lois sur les poudres à feu, les matières de garantie, les allumettes chimiques, etc. (*V. ces mots.*)

L'article 126 de la loi du 25 mars 1817 accorde la même faveur aux préposés pour les amendes prononcées pour contraventions aux droits de circulation des boissons et aux droits sur les voitures publiques.

Quant au produit des amendes pour contraventions aux règlements de l'octroi, l'attribution en est faite conformément aux dispositions de l'ordonnance du 9 décembre 1814, art. 84, moitié aux préposés de l'octroi et moitié à la caisse municipale

5. *Prescription.*

Aucune loi ne règle les conditions de la prescription en matière de contraventions aux lois sur les contributions indirectes. On doit, en conséquence, se référer à leur égard aux dispositions générales des articles 635, 636 et 639 du Code d'instruction criminelle, suivant lesquelles les peines se prescrivent par 20 ans pour les crimes, par 5 ans pour les délits et par 3 ans pour les contraventions.

5. Amendes en matière de douanes.

En matière de douanes, la législation répressive a un caractère exceptionnel. Elle pose des règles qui s'écartent complètement des principes du droit pénal ordinaire. La règle générale en matière de pénalité douanière est que l'élévation des peines pécuniaires n'ajoute rien au caractère pénal et à la classification du fait; toutes les fois que la peine

n'atteint pas la personne elle-même, elle ne constitue qu'une simple contravention (*L.* 6-22 *août* 1791 ; 9 *flor. an VII;* 28 *avril* 1816 ; 21 *avril* 1818 ; 2 *juin* 1875). Par suite, l'amende prononcée est considérée comme une indemnité accordée au Trésor public et non comme une peine. Aussi ne peut-elle être remise sous aucun prétexte (*Cass., Ch. crim.,* 14 *juin* 1813) ni même modérée (*Cass., Ch. crim.,* 26 *mars* 1812) par le juge sous peine d'en répondre personnellement. (*L.* 22 *août* 1791, *titre XII, art.* 4 ; 4 *germ. an II, titre VI, art.* 23 ; 9 *flor. an VII, titre IV, art.* 17.)

L'article 365 du Code d'instruction criminelle, qui dispose que la peine la plus forte sera prononcée et défend ainsi le cumul des peines, est sans application en matière d'amendes de douanes. (*Cass., Ch. crim.,* 13 *mars* 1844 *et* 28 *janv.* 1876.)

1. *Transactions.*

C'est à l'administration seule et non aux tribunaux qu'il appartient d'apprécier les circonstances du fait et sa moralité (*Cass., Ch. crim.,* 11 *juin* 1818), les juges étant tenus de prononcer les peines telles que la loi les établit (*L.* 22 *août* 1791, *titre XII, art.* 4). Ce droit accordé à l'administration des douanes de modifier dans une foule de cas la sévérité des lois, lui a été reconnu dès l'époque de son organisation (*L.* 22 *août* 1791). Aboli ensuite par la loi du 4 germinal an II, puis rétabli par la loi du 23 brumaire an III, il a été aboli de nouveau par la loi du 9 floréal an VII, et enfin autorisé d'une manière définitive par l'arrêté des consuls du 14 fructidor an X. C'est en vertu de cet arrêté, modifié cependant par l'article 9 d'une ordonnance du 27 novembre 1816 et par l'ordonnance du 30 janvier 1822 que sont régies actuellement les formes de la transaction. L'article 10 de cette dernière ordonnance porte, en effet, que les transactions délibérées en conseil d'administration sont définitives : 1° par l'approbation du directeur général, lorsque les condamnations n'excèdent pas 3,000 fr.; 2° par l'approbation du ministre des finances, lorsqu'il y aura un dissentiment entre le directeur général et le conseil d'administration, et dans tous les cas, lorsque le montant des condamnations excède 3,000 fr.

Deux préposés des douanes ou autres citoyens français suffisent pour constater une infraction aux lois relatives aux importations, exportations et circulation. (*L.* 9 *flor. an VII, titre IV, art.* 17.)

2. *Recouvrements et poursuites.*

L'administration a ensuite deux voies pour arriver au paiement des amendes : la voie d'exécution et la voie d'action. Le rôle considérable de cette administration et la multiplicité des intérêts et des réclamations ou exécutions qu'elle a à exercer, ont déterminé, en effet, le législateur à l'investir, à l'instar des autres régies, du droit d'exécution, dans certains cas, par voie de contrainte. Les receveurs sont donc autorisés à agir par voie d'exécution contre tous ceux qui sont débiteurs envers la régie ; mais la loi des 6-22 août 1791, en leur donnant ce pouvoir, laisse à leur appréciation le soin de choisir entre cette voie d'exécution et la voie d'action, suivant que les intérêts du Trésor commandent l'une plutôt que l'autre (*Cass., Ch. crim.,* 26 *vend. an X*). Les lois des 22 juillet 1867 et 19 décembre 1871 accordent, en outre, aux préposés de l'administration des douanes le droit d'user de la contrainte par corps à l'égard des débiteurs récalcitrants qui refusent le paiement des amendes et frais de justice auxquels ils ont été condamnés par jugement.

3. *Attribution des produits.*

Le produit net des condamnations ou transactions en matière de douanes est réparti comme suit :

17 p. 100 à la caisse des retraites, au profit de laquelle est, en outre, opérée une retenue de 25 p. 100 sur les $\frac{83}{100}$ restants;

18 p. 100 aux chefs, receveurs subordonnés, capitaines, lieutenants et brigadiers ou patrons;

50 p. 100 aux saisissants et verbalisants ;

15 p. 100 au fonds commun. Ce fonds commun est attribué, dans la proportion déterminée chaque année par le ministre des finances, sur la proposition du directeur général de l'administration, savoir : 1° aux employés des brigades qui se sont signalés à l'occasion de rébellion ou attaques des contrebandiers; 2° à ceux des commis de direction ou des bureaux de perception qui ont donné des soins fructueux à la suite des affaires contentieuses ; 3° aux agents des deux services ayant le plus utilement concouru à la répression de la fraude et à la perception des droits du Trésor. (*Arr.* 9 *fruct. an V et* 31 *mars* 1849.)

4. *Prescription.*

L'amende en matière de douanes ayant le caractère de réparation civile, les condamnations de cette nature portées par des arrêts ou jugements devenus irrévocables se prescrivent d'après les règles établies par le Code civil (*art.* 2,262), c'est-à-dire par le laps de temps de 30 ans.

6. Amendes en matière postale et télégraphique.

La création de la régie des postes remonte à la loi du 25 frimaire an VIII (16 déc. 1799) qui annula le bail des postes, consenti en vertu de la loi du 9 vendémiaire an VI, et décida qu'à partir du 1er nivôse an VIII, la poste serait administrée par une régie intéressée. L'arrêté du 27 prairial an IX renouvela ensuite la défense déjà faite de transporter les lettres, imprimés, etc., au préjudice de l'administration des postes, et comme sanction à ses prescriptions, prononça une amende de 150 fr. au moins et de 300 fr. au plus contre tous ceux qui y contreviendraient.

Tout d'abord, cette amende ne pouvait être modérée et l'on jugeait que l'article 463 du Code pénal, relatif aux circonstances atténuantes, n'était pas applicable en matière de transport de lettres ; mais aujourd'hui et d'après l'article 8 de la loi du 24 août 1848, ces peines peuvent être modérées et réduites à 16 fr.

1. *Transactions.*

L'administration des postes, comme les autres régies, a d'ailleurs été autorisée à transiger avec les contrevenants, soit avant, soit après jugement, sauf l'approbation du ministre des finances (*O.* 19 *fév.* 1843), aujourd'hui du ministre des postes et des télégraphes (*D. du* 5 *fév.* 1879), auquel sont soumises toutes les demandes en remises d'amendes concernant le transport frauduleux des correspondances, les contraventions aux règlements sur les franchises, l'insertion de lettres ou correspondances dans les objets affranchis à prix réduits ou dans les boîtes servant à transporter des objets de prix expédiés comme valeurs déclarées, et l'insertion de valeurs payables au porteur dans des lettres non recommandées ni chargées. Les demandes en re-

mise d'amendes prononcées pour emploi frauduleux de timbres-poste ayant déjà servi sont adressées au ministre de la justice et font, en cas d'adoption, l'objet d'une décision présidentielle. Ces amendes rentrent dans la catégorie des amendes de droit commun et sont perçues par les percepteurs.

Le directeur qui a dressé un procès-verbal ou entre les mains duquel il en a été déposé, l'envoie au procureur de la République, qui seul a qualité pour poursuivre les contraventions en matière postale. Les poursuites sont alors portées devant les tribunaux correctionnels.

2. *Recouvrements et poursuites.*

Le paiement des amendes prononcées est ensuite poursuivi à la requête du procureur de la République et à la diligence du directeur des postes, contre les contrevenants, par la saisie et l'exécution de leurs établissements, voitures et meubles. Il est effectué à Paris à la caisse générale de l'administration des postes, et dans les départements, au chef-lieu du département, entre les mains des directeurs des postes qui ont reçu les objets saisis. (*Arr.* 27 *prairial an IX, art.* 6 *et* 17.)

3. *Attribution des produits.*

En vertu de l'article 7 du même arrêté, les amendes encourues pour transport illicite de lettres sont attribuées de la manière suivante : $\frac{1}{3}$ à l'administration, $\frac{1}{3}$ aux hospices des lieux et $\frac{1}{3}$ à ceux qui ont découvert ou dénoncé la fraude, étant coopérateurs de la saisie.

4. *Prescription.*

Dans le silence de la loi spéciale sur les postes, la prescription en matière d'amendes pour contraventions aux règlements postaux est réglée par les dispositions des articles 635 et 636 du Code d'instruction criminelle.

III. PRODUIT DES AMENDES FISCALES.

Amendes d'enregistrement, de timbre et d'hypothèques	1,116,386 fr.
Amendes des contributions indirectes	2,665,848
Amendes de douanes	1,046,354
Amendes postales et télégraphiques	32,711
Total général	4,861,299 fr.

Dans tous les cas, le produit des amendes encaissé par les régies financières ne donne lieu à aucune remise au profit des agents qui les recouvrent, à moins qu'ils n'aient eux-mêmes relevé la contravention qui a motivé l'amende, auquel cas ils profitent de la gratification qui est allouée aux agents verbalisateurs. Le montant des amendes recouvrées est versé dans les caisses particulières de chacune de ces administrations, qui en sont elles-mêmes comptables envers le Trésor public.

LEBALLEUR.

Bibliographie.

Comptes rendus de la Direction générale de la comptabilité publique. 1874-1882. — CROTET, *Traité du recouvrement des amendes.* In-8°. Paris, 1874. — DALLOZ, *Jurisprudence générale. Répertoire alphabétique*, etc. 44 vol. in-4°. Paris. — *Jurisprudence générale. Recueil périodique.* Années 1845-1881. 37 vol. in-4°. Paris. — DARBOIS, *Traité théorique et pratique de la contrainte par corps.* In-8°. Paris, 1880. — DURIEC, *Traité des poursuites en matière d'amendes et condamnations pécuniaires.* In-8°. Paris, 1879. — GÉRAUD, *Dictionnaire de comptabilité de l'administration de l'enregistrement.* In-4°. Paris, 1880. — GÉRAUD et PRESSE, *Commentaire de l'instruction sur le service des amendes.* In-8°. Paris, 1877. — *Instruction du 20 septembre 1875 sur le service des amendes et condamnations pécuniaires.* In-4°. Paris, 1875. — *Instructions générales et circulaires de l'administration de l'enregistrement.* Paris, Imprimerie nationale. — PALLAIN et DUMESNIL, *Traité sur la législation spéciale du Trésor public en matière contentieuse.* Grand in-8°. Paris, 1882.

AMIDON. — Avant les traités de 1860, l'amidon était en grande partie extrait des céréales et surtout des blés avariés.

L'exportation de cette matière, sans être considérable, atteignait environ 2 millions de kilogrammes par an.

Au contraire, l'importation, soumise à un droit de 25 fr. par 100 kilogr., n'existait pour ainsi dire pas, ainsi que le démontrent les chiffres publiés par l'administration des douanes, qui évalue en moyenne à 800 kilogr. les importations de cette nature opérées de 1847 à 1856.

Les traités de 1860 abaissant les droits d'entrée du tarif général de 25 fr. à 1 fr. 50 c., changèrent totalement les conditions de cette industrie.

Ils eurent pour effet de faire disparaître presque complètement la fabrication à l'aide de blés.

De grandes usines pour la fabrication de l'amidon à l'aide du blé et du maïs furent fondées en Angleterre et en Amérique pour faire concurrence aux fabricants français, et eurent pour conséquence d'accroître considérablement le chiffre des importations, qui, de 211,242 kilogr. en 1861, dépasse aujourd'hui plus de 7 millions de kilogrammes.

Il était difficile à la production française de lutter dans de semblables conditions ; aussi, en vertu des traités de commerce qui viennent d'être renouvelés, le droit à l'entrée en France a été porté à 6 fr. par 100 kilogr.

AMODIATION DES BIENS COMMUNAUX. *V.* Communes.

AMORTISSABLE. *V.* Rentes.

AMORTISSEMENT.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET THÉORIE.

On emploie quelquefois ce terme dans un sens général, comme synonyme de remboursement d'une dette, mais la signification propre et scientifique du mot est l'extinction d'une dette par des remboursements graduels dont les espèces sont fournies d'abord, dans une certaine proportion, par une dotation calculée en raison des années après l'expiration desquelles on veut être libéré et ensuite, pour le surplus, dans une proportion qui s'accroît de plus en plus, par les intérêts restés sans emploi, au fur et à mesure des remboursements partiels et successifs opérés sur le capital.

On a remarqué qu'un très petit capital placé annuellement produisait, au bout d'un certain nombre d'années, par le jeu des intérêts composés, une somme extrêmement considérable.

En plaçant un franc par an et en accumulant les intérêts et les intérêts des intérêts au taux de 5 p. 100, on obtient un capital de 100 fr. au bout de la 36e année. On en a conclu qu'il suffirait d'inscrire tous les ans au budget de l'État, pendant 36 ans, la faible proportion de 1 p. 100 du montant de chaque emprunt à partir de l'année où on le contracterait, pour en reconstituer le ca-

pital au bout de 36 ans, mais c'est, bien entendu, à la condition d'avoir placé, tous les ans, au taux de 5 p. 100, la dotation de 1 p. 100 fournie par le budget, et les intérêts successivement produits par le placement : 1° de la dotation ; 2° des intérêts et 3° des intérêts des intérêts.

On a remarqué, en outre, que si l'on employait tous les ans à racheter une partie de la dette publique la dotation dont nous venons de parler, et que si on conservait comme formant un placement dont on toucherait les coupons, les titres de la dette qu'on aurait ainsi rachetés, on réaliserait aisément, par le placement en nouveaux titres du produit des coupons, les placements successifs nécessaires pour reconstituer le capital par les intérêts composés, comme la théorie l'enseigne.

Telle a été la découverte du Dr Price, qui a séduit un moment, par la simplicité de sa formule, les financiers les plus éminents de l'Angleterre au XVIIIe siècle, et qu'on a considérée alors comme une sorte d'invention pour éteindre les dettes publiques des États les plus obérés, par l'action d'une puissance mystérieuse qui était celle des intérêts composés. Il faut reconnaître qu'on est, d'ailleurs, bien vite revenu de cet enthousiasme irréfléchi et l'on a souvent, depuis lors, reproché à Pitt d'avoir entraîné l'Angleterre à augmenter indéfiniment sa dette par l'illusion de la théorie du remboursement facile, au moyen des intérêts composés, et par la pensée qu'on avait en main comme une sorte de machine automotrice qui créait, pour ainsi dire, en les tirant de rien, les ressources nécessaires à l'amortissement.

II. DIVERS SYSTÈMES D'AMORTISSEMENT.

L'amortissement conçu, comme nous venons de le définir, a été pratiqué depuis le XVIIIe siècle dans les divers États de l'Europe, sous des formes différentes, selon qu'il s'agissait d'emprunts perpétuels ou d'emprunts à durée limitée.

Dans le cas d'emprunts perpétuels, on a opéré des rachats sur les marchés publics dans des conditions et sous des formes diverses.

Dans le cas d'emprunts à durée limitée, on a opéré des remboursements entre les mains des porteurs, après avoir désigné par le sort ou par d'autres méthodes prévues dans les contrats les titres qu'on remboursait.

L'amortissement des rentes perpétuelles par le moyen de rachats s'est fait, tantôt directement, au nom des Trésors publics, par les courtiers ou agents de change des gouvernements, procédant comme s'ils avaient mandat d'un client particulier; tantôt indirectement, par les mêmes moyens et toujours pour compte des Trésors publics, mais au nom d'institutions spéciales portant le nom de caisses d'amortissement. On a aussi quelquefois eu recours à des sortes d'enchères, le Trésor se déclarant prêt à acheter une quantité de rentes déterminée et à en payer le prix à ceux qui consentiraient à fournir les rentes au cours le plus bas.

Dans toutes les opérations de rachat de rentes perpétuelles dont nous venons de parler, il s'agit toujours de retirer de la circulation des titres qui ne sont pas annulés, qui sont administrés, au contraire, comme s'ils étaient vivants et qui s'accumulent petit à petit dans la caisse des titres du Trésor, jusqu'à l'épuisement du fonds, c'est-à-dire jusqu'à ce que tous les titres soient rachetés et qu'il n'en reste plus entre les mains du public.

Ce qui est particulier à ce mode d'amortissement, c'est qu'il y a un inconnu dans le taux du rachat et que cet inconnu a pour conséquence de laisser indéterminée l'époque à laquelle l'extinction de la dette doit se produire définitivement.

Au fur et à mesure que le crédit de l'État s'améliore, les cours de rachat s'élèvent et on se procure moins de titres avec la même somme d'argent. En outre, par le fait même de l'élévation des cours, le placement des dotations et des intérêts se fait dans de moins bonnes conditions et l'accroissement des ressources fourni par l'accumulation des intérêts se fait avec plus de lenteur. On opère moins de rachats à ressources égales et l'on accroît moins vite les ressources destinées aux rachats, ce qui a pour conséquence nécessaire de reculer le terme de l'opération. C'est un inconvénient sans remède de ce système d'amortissement.

Il se produit encore un autre inconvénient, c'est l'obligation où l'on est quelquefois, en subissant la loi des cours, d'opérer des rachats à un taux supérieur à celui de l'émission. Cet inconvénient est grave, car émettre un emprunt, c'est vendre des rentes et quand, après avoir vendu des rentes au cours de 80 fr., on arrive à les racheter au cours de 100 ou de 120 fr., on fait une perte; on ne rembourse pas simplement la dette qu'on a contractée, on ajoute au prix du remboursement une somme qui est un pur don fait par l'État à ses créanciers. Pour limiter la perte qui est la conséquence de rachats à un taux trop élevé, on a généralement établi le principe de la suspension de l'amortissement quand les rentes sont au-dessus du pair.

Tant que le cours se maintient au-dessous de 100 fr., on continue les achats ; si le cours dépasse 100 fr., on les arrête et on met en réserve les ressources qu'on avait préparées pour les rachats. C'est ce qui s'est produit en France à la fin de la Restauration et sous le gouvernement de Juillet ; l'amortissement a été suspendu sur le 5 p. 100 quand les cours ont dépassé le pair et les fonds restés dans les caisses du Trésor ont atteint, sous le nom de réserves de l'amortissement, des sommes considérables, puisqu'elles ont atteint près de 3 milliards. On les a d'abord employées en bons du Trésor; on a, plus tard, converti ces bons en rentes consolidées et l'on a fini par annuler les rentes consolidées. En fait, ces réserves ont servi à l'extinction des découverts du Trésor pour 442 millions ; le reste, soit 2 milliards et demi, a servi à faire des travaux et à balancer les budgets.

La cessation des achats à des cours dépassant le pair était d'ailleurs fondée, en théorie, sur ce fait que les gouvernements se réservent de rembourser au pair les rentes perpétuelles, alors même qu'elles sont cotées au-dessus du pair. On suppose qu'un emprunt perpétuel qui dépasse le pair est un emprunt qui va être converti. Or, la conversion a pour conséquence de remplacer des rentes cotées au-dessus du pair par des rentes cotées au pair ou au-dessous. L'amortissement cesse pour permettre à la conversion de jouer son rôle, et la conversion une fois faite, l'amortissement reprend sa liberté d'action.

Jusqu'au pair on rachète; au-dessus du pair, on convertit; telle est la théorie de l'amortissement tel qu'il a été pratiqué par les gouvernements avec ou sans l'intermédiaire d'une caisse d'amortissement.

Pour les emprunts à durée limitée, l'amortissement a été généralement organisé par des rem-

boursements obligatoires de titres désignés par la voie du sort et ce n'est que dans des cas fort rares et pour accélérer l'amortissement par un supplément d'efforts qu'on a employé, dans certaines circonstances, le rachat sur le marché public.

Les emprunts à durée limitée avec amortissement constituent, en réalité, des négociations d'annuités, et les diverses formes qu'on a adoptées ne sont, en réalité, que des organisations variées du système des annuités.

Le véritable type de l'annuité est l'annuité terminable anglaise, employée depuis plus d'un siècle et qui a pris dans ces dernières années un développement considérable. On en trouve également un exemple très simple dans les annuités créées par le Trésor français pour rembourser l'emprunt contracté pendant la guerre de 1870 et connu sous le nom d'emprunt Morgan.

Une annuité terminable comme celles dont nous venons de parler, n'est pas autre chose qu'une suite d'engagements annuels contractés au profit des preneurs et dont le prix est payé par le versement d'un capital dans les caisses du Trésor. Il n'y a dans la stipulation de l'État ni intérêt ni remboursement, il n'y a qu'un paiement annuel. Celui qui reçoit le paiement annuel peut le considérer comme un revenu, l'employer tout entier dans sa dépense et ne rien épargner; il peut au contraire mettre de côté tous les ans une partie de la somme qu'il reçoit et reconstituer, petit à petit, par cette épargne, le capital qu'il a déboursé à l'origine, afin de se trouver, après avoir encaissé le paiement de la dernière annuité, en possession d'un capital qu'il peut placer de la même manière ou autrement.

Il y a des sociétés d'assurances qui se chargent de capitaliser à intérêts composés les économies des particuliers.

Le rôle de l'État est simple; il a reçu, à l'origine, un capital et débourse tous les ans une somme; il cesse de payer cette somme après une année déterminée et, à partir du terme ainsi fixé à l'avance, il est absolument libéré. L'amortissement s'est réalisé par le paiement successif des annuités.

Le Crédit foncier n'agit pas autrement avec ses emprunteurs, seulement il joue le rôle contraire. Il est le gros acheteur de toutes les petites annuités consenties par les propriétaires.

Les rentes viagères sont également des annuités; seulement, au lieu d'avoir un terme à date fixe, elles ont un terme à date incertaine, celle de la mort du titulaire.

Celui qui place ses fonds en viager peut reconstituer un capital sur ses économies pour laisser le fonds à ses héritiers, et il est dans le cas du preneur d'une annuité qui peut également se refaire un capital au moyen d'épargnes annuelles.

Les États ont vendu souvent des rentes viagères et il a été fait, au XVIIIe siècle, des affaires extrêmement désavantageuses pour le Trésor, parce qu'on ne savait pas calculer la durée moyenne de ces rentes viagères et qu'on ne tenait pas un compte assez exact des chances de mortalité. On a, depuis lors, utilisé la forme des rentes viagères pour organiser un véritable amortissement des rentes perpétuelles en faisant créer par l'État des rentes viagères dont le prix est payé par la remise de titres de rentes perpétuelles qui sont annulées; telles sont les opérations que fait avec le Trésor français la Caisse des retraites pour la vieillesse, qui achète des rentes perpétuelles et s'en fait une monnaie avec laquelle elle acquiert de l'État des rentes viagères pour ses clients. L'augmentation du chiffre de la rente transformée de perpétuelle en viagère constitue, en réalité, une dépense d'amortissement qui libère l'État à la mort des titulaires.

Le type le plus connu de l'annuité organisée pour amortir avec commodité pour le public les emprunts à long terme, mais à durée limitée, est celui qui a été employé sous le nom d'obligations par les entreprises privées et surtout par les compagnies de chemins de fer. Le 3 p. 100 amortissable n'est pas autre chose, dans la forme, qu'une obligation de chemin de fer.

L'annuité servie par l'emprunteur est divisée en deux parts : la première part constitue un intérêt; la seconde part est destinée à faire des remboursements dans des conditions déterminées, à un taux fixé, avec accompagnement de primes ou de lots. Les titres sont désignés par le sort et payés à celui qui les détient. Ils sont annulés après avoir été remboursés. Il n'y a pas, dans ces sortes d'emprunts, de remboursements soit au pair, soit au-dessous, soit au-dessus du pair, il y a une division de l'annuité en deux parties et ce qu'on ne distribue pas comme intérêt est distribué aux titulaires sous le nom que l'on veut : remboursement, prime ou lot. On peut réduire la part employée à servir l'intérêt et répartir la somme qu'on a réservée soit en lots attribués à quelques-uns par le sort, soit en primes attribuées également à tous, mais avec la chance d'un paiement plus ou moins rapproché. Quelles que soient les combinaisons imaginées, c'est toujours une annuité à peu près constante, au moyen de laquelle l'emprunteur se libère après qu'il l'a servie pendant le temps voulu. Ce procédé a, d'un côté, l'avantage de dégager le public des opérations difficiles de reconstitution d'un capital par l'intérêt composé; il a, par contre, l'inconvénient pour le Trésor de ne pas se prêter à des conversions ultérieures et aux diminutions de charges qui sont la suite nécessaire et l'objet même des conversions.

Pour donner plus de sécurité au public, on a presque toujours divisé arbitrairement l'annuité dans des conditions telles qu'on a prélevé, en réalité, une partie de ce qui pouvait être distribué en intérêts pour opérer avec ce prélèvement un amortissement à un prix plus élevé que le prix d'émission. On a pensé que le remboursement étant obligatoire, ne devait pas présenter une apparence de perte pour celui qui en est l'objet. Il s'est pourtant produit des cas contraires et il s'en produit tous les jours comme, par exemple, en ce qui concerne les bons de liquidation 5 p. 100, remis, en 1872, par l'État, aux personnes qu'on a voulu indemniser des pertes subies pendant la guerre de 1870. Le cours de ces bons sur le marché public a été fréquemment plus élevé que le prix auquel les titres sont remboursés quand ils sont désignés par le sort. Pour couvrir le public contre cette nature de mécompte, il a été souvent fait des combinaisons d'assurances contre les tirages au sort qui peuvent donner de la perte, et moyennant une prime annuelle, des sociétés d'assurances ont garanti les porteurs contre le remboursement en s'engageant à leur remettre des titres non sortis en échange de titres tombés au sort.

L'amortissement par annuité a, pour les États, l'avantage d'être obligatoire, de ne pas constituer

un simple engagement de l'État vis-à-vis de lui-même, mais un engagement vis-à-vis d'un tiers qui a des droits et qui peut les revendiquer au besoin devant les tribunaux. On ne peut pas suspendre l'amortissement quand l'amortissement s'opère par voie de tirage au sort, comme on a suspendu l'amortissement quand on le pratiquait par la méthode du rachat à la Bourse, et à ce point de vue, il mérite d'être très sérieusement considéré par les hommes d'État.

Mais c'est, aujourd'hui, un axiome en matière de finances que de dire qu'il n'y a pas de méthode ou de combinaison qui puisse amortir les dettes des États et que le seul moyen d'amortir est d'avoir la volonté persévérante de faire les sacrifices nécessaires. La meilleure méthode est celle qui force les gouvernements qui ne veulent plus amortir à proclamer au moins ouvertement que tel est bien leur dessein, afin que tout le monde sache qu'on n'amortit plus. Le pays peut alors juger et prendre parti. Mais c'est une utopie que de croire qu'on peut lier à l'avance un pays ou un Parlement.

Il n'y a pas d'amortissement si bien combiné dont l'effet ne puisse être, à chaque instant, annulé par la volonté de contracter des emprunts nouveaux ; c'est donc la volonté de diminuer les dettes, c'est la volonté de ne pas les augmenter qui, seule, constitue un procédé efficace d'amortissement. Le reste n'est qu'un jeu. (*V.* **Annuités, Emprunts, Dette publique, Rentes.**)

La volonté de diminuer la dette, la persévérance dans l'emploi des méthodes d'amortissement ont été, depuis le commencement du siècle, contrariées en France par beaucoup d'événements et par beaucoup d'entraînements. Nous suivrons le mouvement de la dette publique dans un article spécial et l'on verra pour quelles causes elle s'est accrue, nonobstant tous les efforts qu'on a faits pour rembourser ou pour amortir les dettes d'origine ancienne. (*V.* **Dette publique.**)

Nous suivrons les opérations des diverses caisses d'amortissement qui ont presque toujours eu deux objets : l'un de diminuer la dette, l'autre d'intervenir sur le marché afin de soutenir les cours de nos rentes et affermir le crédit. (*V.* **Caisse d'amortissement, Crédit public.**)

Nous examinerons enfin, dans des articles séparés, les diverses opérations qui ont en quelque sorte remplacé, depuis 1870, la caisse d'amortissement dans la constitution des budgets de la France.

Les chapitres du budget qui s'appliquent à l'amortissement ou au remboursement des dettes se trouvent dans la première partie du budget des dépenses du ministère des finances, intitulée : *Dette publique, dotations et dépenses des pouvoirs législatifs,* et ils sont répartis dans la section des capitaux remboursables à divers titres et dans celle de la dette viagère.

Ils comportent des crédits comprenant à la fois l'intérêt des sommes dues et l'amortissement prévu par les lois qui ont constitué chacun des engagements du Trésor ; tantôt cette part d'amortissement a été déterminée par le calcul afin d'obtenir des annuités constantes, tantôt elle a été combinée de manière à s'appliquer à des sommes rondes, ce qui amène une certaine variabilité dans l'annuité, comme c'est le cas du 3 p. 100 amortissable. Mais, que les annuités soient constantes ou variables, il arrive toujours que la part d'amortissement, relativement faible au début, s'accroît d'année en année au fur et à mesure que les intérêts décroissent. Les crédits sont toujours les mêmes au total, mais les dépenses d'amortissement augmentent, parce qu'elles absorbent tous les ans une part plus considérable de ces crédits. (*V.* **Rente amortissable.**)

III. AMORTISSEMENT AU BUDGET DE 1884.

Le budget de 1884 prévoit une somme de 125,265,934 fr. consacrée au paiement de l'intérêt et de l'amortissement des rentes 3 p. 100 amortissables. Sur cette somme, 104,680,934 fr. sont employés au paiement des intérêts et le surplus, soit 20,585,000 fr., à l'amortissement.

Une somme de 100 millions est affectée au remboursement jusqu'à due concurrence des bons à long terme émis pour former les ressources du second compte de liquidation. L'émission de ces bons s'est élevée à la somme de 982,914,144 fr. et le crédit porté au budget de 1884 complète un remboursement de 801 millions, ce qui laisse à amortir ou à rembourser de ce chef 181,914,144 fr. (*V.* **Compte de liquidation.**)

D'autres chapitres sont dotés de crédits d'une importance totale de 127,362,740 fr., destinés à l'acquittement d'un grand nombre d'annuités comprenant toutes une part d'intérêt et une part d'amortissement, que l'on pourrait déterminer d'une manière absolument exacte, en faisant un travail fastidieux et long en raison de la variabilité du montant, de la durée et du taux des annuités, et que l'on peut évaluer au chiffre suffisamment approché de 35 millions, le reste étant employé au paiement des intérêts.

Enfin, la section de la dette viagère comprend au budget de 1884 un chapitre destiné au service des rentes viagères pour la vieillesse, doté en prévision d'un crédit de 26,623,878 fr.

Depuis 1851, époque à laquelle fut constituée la caisse de retraites pour la vieillesse, jusqu'au 1er janvier 1883, le montant des rentes viagères créées en échange des rentes perpétuelles annulées s'est élevé à la somme de 27,799,888 fr., sur laquelle 6,722,566 fr. de rentes ont été éteintes par suite du décès des titulaires. A cette date du 1er janvier 1883, il ne restait donc inscrit au budget que 21,077,322 fr. de rentes viagères, correspondant à 11,291,088 fr. de rentes perpétuelles transférées à l'amortissement, de sorte que la surcharge d'intérêts annuels, soit 9,786,234 fr. provenant de la substitution des rentes viagères aux rentes perpétuelles annulées, peut être considérée comme formant une véritable dotation de l'amortissement.

Si l'on applique ces données aux prévisions du budget de 1884, on peut estimer à 12 millions environ le montant de l'amortissement. En effet, on paiera en 1884, sous forme de rentes viagères, 12 millions de plus que n'aurait exigé le service des intérêts des rentes perpétuelles annulées, et cette augmentation de dépenses constitue un amortissement, puisqu'elle permet au Trésor de se libérer petit à petit d'une dette perpétuelle qui sera éteinte jusqu'à concurrence du montant des rentes annulées lorsque les titulaires actuels des rentes viagères auront disparu.

L'ensemble des crédits ouverts au budget de 1884 pour être employés à l'amortissement et au remboursement des dettes de l'État, s'élève donc à la somme de 167,585,000 fr. environ.

Léon Say.

AMORTISSEMENT (**ANCIEN DROIT**). — Sous l'ancienne législation, on appelait amortissement « la concession faite aux gens de mainmorte, par laquelle le roi leur permettait de tenir et posséder des biens, *sans pouvoir être contraints d'en vuider leurs mains* » et l'on nommait *Droit d'amortissement* l'impôt ou finance « qui devait, à cet effet, être payé au roi, pour la validité de l'amortissement et pour tenir lieu du dédommagement de la perte que souffraient l'État et le public par la sortie de ces biens du commerce ». (Bosquet, *Dictionnaire des domaines*, v° AMORTISSEMENT.) Suivant certains auteurs, l'origine de cet impôt remonterait à Louis IX ; d'après d'autres autorités, il serait beaucoup plus ancien et on retrouverait la trace de son existence dans une ordonnance de Charles le Chauve (IXe siècle). Tous les gens de mainmorte y étaient soumis, lorsqu'ils n'en avaient pas été nommément dispensés en considération de la faveur de leur établissement et de la destination des biens. Les conditions d'acquisition des immeubles et des rentes foncières par les gens de mainmorte étaient réglées, dans le dernier état de l'ancien droit, par l'édit du mois d'août 1749 qui subordonnait ces acquisitions à la délivrance de lettres patentes enregistrées. Les baux consentis par les gens de mainmorte ne pouvaient excéder une certaine durée. (V. *l'Administration de l'agriculture au contrôle général des finances*. Procès-verbaux et rapports publiés par MM. Pigeonneau et de Foville, p. 18. V. également Bosquet, v° AMORTISSEMENT.)

La taxe des biens de mainmorte, établie par la loi du 20 février 1849 et représentative des droits de transmission entre vifs et par décès dont le Trésor se trouve privé par suite de l'immobilisation de cette nature de biens, offre une analogie assez étroite avec l'ancien droit d'amortissement. (*V.* **Congrégations, Établissements publics, Mainmorte.**)

AMURCAS. — On appelle ainsi les pulpes d'olives ayant déjà servi à la fabrication des huiles, et pouvant encore, soit par pression, soit par des procédés chimiques, donner de nouveaux produits.

Ces pulpes proviennent en général d'Italie et sont, à leur entrée en France, assujetties aux droits de douanes selon leur degré de dessiccation.

ANCRAGE (**DROITS D'**). — Nom sous lequel étaient appliqués autrefois les droits de quai établis sur les bâtiments qui venaient s'ancrer dans les ports. Ces droits étaient perçus au profit du grand amiral de France. D'après l'article 406 du Code de commerce, ce droit était payé par chaque navire, pour avoir la faculté de jeter l'ancre dans un port ou dans une rade, au profit de l'État. Il est remplacé aujourd'hui par les droits de quai.

ANDORRE. — La République d'Andorre dont le territoire forme une enclave aux frontières de l'Espagne et de la France est placée sous la double souveraineté de la France et de l'évêque d'Urgel (Espagne).

En raison de cette souveraineté exercée par la France, une redevance annuelle de 960 fr. a été stipulée à son profit et est inscrite au budget des recettes de chaque exercice dans la catégorie des produits divers.

Les rapports d'administration, de police et de commerce de la République d'Andorre ont été réglés par le décret du 27 mars 1806, modifié par celui du 3 juin 1882.

ANNATES. — On désignait ainsi la taxe ou redevance que devaient payer à la chambre apostolique, en recevant leurs bulles, les titulaires de bénéfices consistoriaux. Cette taxe représentait le revenu d'une année du bénéfice concédé ; c'est de là que lui venait le nom d'annates.

Jean XII fut le premier pape qui s'attribua ce prélèvement applicable à toute l'Église. Boniface IX le confirma par une sentence décrétale en faveur de tous les souverains pontifes.

Les papes accordaient quelquefois ce privilège aux évêques sur tous les bénéfices qui étaient à leur collation, pour les mettre en état d'acquitter les dettes de leurs églises.

Dans plusieurs chapitres, on retenait l'annate des chanoinies vacantes pour la fabrique et les ornements de l'église.

Les rois de France et les parlements se sont toujours opposés aux annates comme à un tribut qui leur paraissait odieux. Ce sentiment fut partagé par la plupart des souverains de l'Europe.

Henri VIII les supprima en Angleterre.

En France, elles furent tantôt suspendues, tantôt réduites, enfin supprimées par l'article 12 de la loi du 4 août 1789, portant qu' « à l'avenir il ne sera envoyé en cour de Rome aucun denier pour annates ou pour *quelque autre cause que ce soit* ».

Malgré une aussi formelle prescription, on retrouve encore le souvenir des annates dans les frais de chancellerie que doivent payer en cour de Rome, pour l'expédition des bulles qui leur accordent l'institution canonique, les prélats choisis par le Gouvernement. Ces frais ont été réglés, par l'arrêté du 23 ventôse an XIII, au tiers du traitement, savoir, à 5,000 fr. pour les archevêques et à 3,333 fr. pour les évêques. Le montant en est prélevé sur le crédit porté pour cet objet au budget des cultes et remboursé à l'ambassadeur de France, près le Vatican, qui en fait l'avance à chaque nomination ou promotion épiscopale.

On peut aussi considérer comme de véritables annates le tribut payé volontairement au souverain pontife, sous le titre de *denier de Saint-Pierre,* par tous les pays catholiques. (*V.* **Denier de Saint-Pierre.**)

ANNÉE FINANCIÈRE. — La comparaison des besoins et des ressources de l'État calculés pour des temps égaux, est la base d'un ordre financier régulièrement établi. La période choisie pour terme de cette comparaison a été naturellement celle de l'année même. L'état des dépenses à effectuer pour une année et l'état des fonds nécessaires pour subvenir à ces dépenses, autrement dit le budget, constituent en quelque sorte le programme de ce qu'on appelle l'*année financière* ou *budgétaire*. Chaque année s'accomplit avec ses incidents divers, tantôt profitant des accroissements de ressources dus à des circonstances heureuses, tantôt subissant des mécomptes ou supportant des charges qu'on n'avait pu prévoir ; mais elle conserve toujours sa physionomie réelle, parce que les droits acquis et les services faits pendant sa durée sont seuls portés à son compte.

Le recouvrement des droits que l'année a vus naître et l'acquittement des services qu'elle a vus s'effectuer ne pouvant être entièrement terminés au 31 décembre, un délai complémentaire est accordé afin d'y pourvoir. L'ensemble des opérations de recette et de dépense ainsi réalisées, pour l'exécution des services du budget de l'année, forme

l'*exercice*. En France, l'année financière commence le 1er janvier. (*V.* **Exercice.**)

En Angleterre, Autriche, Belgique, Italie, Hollande et Prusse, la durée de l'exercice est d'une année; elle est de trois ans en Suède. Cette durée variait beaucoup dans les États secondaires de l'Allemagne: elle était de sept ans en Bavière, de quatre ans dans la Saxe, le Wurtemberg, le grand-duché de Hesse, le Brunswick; de deux ans pour Bade. La constitution de l'empire d'Allemagne a modifié cet état de choses. Dans les États représentatifs, cette période correspond d'ordinaire à la réunion des Assemblées. Cependant en Bavière, où la Diète s'assemble tous les trois ans, le budget est voté pour sept ans. Le commencement de la période n'est pas non plus fixé uniformément; habituellement on la fait concorder avec l'année ordinaire. Dans certains États, elle est distincte, comme en Angleterre et en Danemark, où elle commence le 1er avril; en Portugal et aux États-Unis, le 1er juillet; en Autriche et en Bavière, e 1er novembre.

ANNONCES. *V.* **Affiches.**

ANNUEL. — Le droit d'annuel était la finance payée chaque année au roi par les titulaires d'offices, en échange de la faculté qui leur était donnée de disposer *librement* de la propriété de leurs charges et de la transmettre à leurs héritiers.

L'établissement de ce droit date de 1604 et fut l'œuvre de Charles Paulet, secrétaire du roi.

Jusqu'à cette époque, l'hérédité des offices n'avait existé qu'à titre de faveur spéciale et personnelle à certains officiers.

Lorsque Louis XII et François Ier accordèrent pour la première fois aux titulaires de charges, moyennant finance, la faculté de présenter des successeurs à l'agrément du roi, ils n'attribuèrent point ce droit à leurs veuves et à leurs enfants. De plus, l'exercice en fut entravé par une règle fort rigoureuse.

La résignation du titulaire, en effet, n'était valable que si elle avait précédé sa mort de 40 jours au moins. A défaut de cette condition, l'office devenait vacant et était vendu aux enchères *au profit du roi* par le bureau des parties casuelles, « créé spécialement, dit Loyseau, pour servir de boutique à cette marchandise ». En outre, le droit de résignation, originairement perçu, restait acquis au roi.

Cette règle fut tempérée, il est vrai, sous les successeurs de François Ier, par une foule de dispenses et de privilèges. Mais sous le règne de Henri IV, nous la retrouvons de nouveau appliquée dans toute sa rigueur et aussi menaçante qu'à son origine pour les officiers.

Une réforme générale était devenue nécessaire.

Elle fit l'objet de la combinaison Paulet, qui réalisait ainsi un progrès ardemment désiré et procurait, en outre, des ressources assez importantes au Trésor royal épuisé par les guerres civiles.

Aux termes de cette combinaison, Henri IV offrit aux titulaires d'office de se soustraire à la règle des 40 jours en payant, au commencement de chaque année, la soixantième partie de l'évaluation de leurs charges.

En retour, ils devaient jouir d'une double faveur : s'ils mouraient dans l'année sans avoir résigné en faveur, l'office serait conservé à la veuve et aux enfants; en second lieu, le droit de résignation qui, à l'origine, était du quart denier, serait réduit au huitième denier. Le quart denier n'était pas, comme on pourrait le croire, le quart de la valeur de la charge; il équivalait, d'après Loyseau, au dixième ou au douzième de cette valeur seulement.

Le paiement de l'annuel était facultatif et les officiers pouvaient, à leur choix, l'acquitter ou rester soumis à l'ancienne règle. De plus, ils ne s'engageaient que pour une année, et, en cas de cessation de paiement, ils retombaient simplement sous l'empire de la règle des 40 jours. Le droit d'annuel fut affermé à l'inventeur Charles Paulet, pour une somme de 1,180,000 fr.; d'où le nom de Paulette sous lequel il était généralement désigné.

A l'origine, le roi, redoutant que la nouveauté de cette mesure financière ne provoquât le mécontentement public et l'opposition du Parlement, limita à 6 ans le bail consenti à Paulet. Mais peu à peu on sentit tous les avantages de cette combinaison qui permettait d'obtenir un privilège important moyennant un sacrifice pécuniaire assez modique, et en présence du bon accueil qu'elle reçut, le roi n'hésita pas, le premier délai expiré, à la maintenir pendant une nouvelle période de 9 années.

Supprimé en 1618, le droit d'annuel fut rétabli en 1621, et resta en vigueur presque sans interruption jusqu'à la chute de la monarchie.

Ce droit eut à subir toutefois de nombreuses modifications quant à sa quotité. Ainsi, lors de son rétablissement en 1621, chaque titulaire devait faire *un prêt* du quinzième denier de l'évaluation de son office, avant d'être reçu à payer l'annuel. Plus tard, un édit de février 1771 fixa la Paulette au centième denier.

Mais jusqu'en 1789, le paiement de l'annuel ne cessa d'être le moyen d'acquérir la faculté de résigner son office avec dispense de l'obligation de survivre 40 jours à la résignation pour en conserver le prix; et de transmettre la propriété de l'office ou plutôt de la finance à la veuve et aux héritiers, dans le cas où l'officier mourait sans avoir résigné. L'hérédité des offices et, comme conséquence, le droit d'annuel furent supprimés dans la journée du 4 août 1789.

ANNUEL (**Bordereau d'**). *V.* **Bordereau d'annuel.**

ANNUITÉ. — Pris dans son acception étymologique et abstraite, le mot *annuité* s'emploie pour désigner une série de versements annuels.

Mais, généralement, *annuité* exprime une idée plus complexe : on appelle ainsi une série de paiements périodiques, constants ou variables, et comprenant, outre l'intérêt d'un capital, une somme destinée à reconstituer ce capital en un temps donné. De là, cette heureuse comparaison qui a été faite de l'annuité à une sorte de billet à échéance dans la valeur duquel se trouve compris l'intérêt stipulé.

La reconstitution graduelle du capital, au moyen d'annuités, c'est l'*amortissement;* et, confondant la cause avec l'effet, on dénomme aussi *amortissement* la portion de l'annuité qui excède l'intérêt du capital restant dû.

L'annuité peut n'être pas annuelle. Fréquemment, les annuités sont calculées et payées par semestre ou par trimestre. Pour chiffrer ces annuités semestrielles ou trimestrielles, on multiplie par deux ou par quatre le nombre des années comprises dans la période, on divise le taux par deux ou par quatre, et l'on opère ensuite comme s'il s'agissait de termes annuels.

Les annuités sont *constantes* ou *variables*.

Elles sont *constantes* lorsque les paiements à faire à des époques équidistantes sont égaux ou sensiblement égaux entre eux. Mais les deux éléments constitutifs de ces termes constants, l'intérêt et l'amortissement, varient incessamment.

En effet, une portion de la dette étant remboursée à chaque paiement, l'intérêt à servir au paiement suivant sera moindre et, par suite, la quotité affectée à l'amortissement sera augmentée d'autant. La diminution des intérêts et l'augmentation de l'amortissement suivront une marche inversement progressive.

Ces annuités *constantes* sont d'un usage beaucoup plus fréquent que les annuités *variables*.

Généralement, quand on emploie des annuités variables, on soumet leurs variations à des règles fixes : elles sont *croissantes* ou *décroissantes* suivant des progressions arithmétiques ou géométriques. Parfois, cependant, les variations des annuités sont arbitrairement déterminées et n'obéissent à aucune loi mathématique. Telle est, par exemple, l'annuité des rentes 3 p. 100 amortissable.

Quand le premier terme d'une annuité court du jour du contrat qui y a donné naissance, on dit de cette annuité qu'elle est *immédiate*.

Mais si le premier terme ne doit commencer à courir que plus tard, l'annuité sera *différée*. On appelle, au contraire, annuité *anticipée* celle dont le premier terme doit être payé après un temps moindre que celui qui sépare deux termes consécutifs.

Les calculs d'annuités donnent lieu à des opérations arithmétiques assez compliquées et nécessitent même, dans certains cas, l'emploi de l'algèbre supérieure.

Aussi, pour rendre ces calculs accessibles à tous, a-t-on imaginé et dressé des tables à l'aide desquelles les problèmes usuels peuvent être vite et facilement résolus.

Les premières tables françaises, celles de Grémilliet, n'ont été éditées qu'en 1823. Les tables de Violeine, beaucoup plus complètes, ont paru 13 ans plus tard, en 1836. Depuis 1865, l'*Annuaire* du Bureau des longitudes publie chaque année les tables de Mathieu et l'on ne compte plus aujourd'hui le nombre des ouvrages français et étrangers qui traitent des annuités.

Les plus connues des tables françaises sont celles de Violeine, Péreire, Charlon, Reinach et Ventéjoux.

Au point de vue juridique, un emprunt remboursable au moyen d'un nombre donné d'annuités, constitue un contrat *commutatif pur et simple*.

Le contrat devient *aléatoire* si l'annuité, au lieu d'être due pendant un temps déterminé, est stipulée payable jusqu'au décès de l'emprunteur, et doit s'éteindre à la date du décès sans pouvoir, en aucun cas, constituer une charge pour les ayants droit du *de cujus*. C'est ce qu'on appelle l'*annuité à vie*, laquelle ne diffère de la *rente viagère* qu'en ce que cette rente s'éteint au décès du créancier, tandis que l'annuité s'éteint au décès du débiteur.

Le contrat d'annuité à vie, usité en Angleterre, n'est pas encore entré dans nos mœurs.

Il ne figure pas dans l'énumération des contrats aléatoires faite par l'article 1464 du Code civil. Mais cette énumération est purement énonciative et, d'après Toullier, le contrat d'annuité à vie serait d'une incontestable validité.

L'annuité a pour l'emprunteur de grands avantages. Elle le prémunit contre ses propres faiblesses, puisqu'en contractant l'emprunt il prend, pour se libérer, des engagements auxquels il ne pourra se soustraire.

Au moyen des annuités, le remboursement s'opère sûrement et presque insensiblement ; ainsi une annuité de $4^f,655$ suffit pour amortir 100 fr. en 50 ans, au taux d'intérêt et d'amortissement de 4 p. 100. N'est-ce pas, en réalité, comme si l'on payait $4^f,655$ p. 100 d'intérêt, et le débiteur n'est-il pas naturellement amené à confondre les 4 fr. d'intérêt avec les $0^f,655$ d'amortissement, et à prélever l'un comme l'autre sur ses revenus annuels?

Mais, c'est précisément cette confusion possible qui rend l'annuité dangereuse pour le prêteur. Pour reconstituer la somme prêtée, il doit placer immédiatement, à un taux convenable d'intérêt, les fractions de capital qui lui sont périodiquement payées. S'il manque d'ordre ou de prévoyance, s'il n'opère pas en faveur de l'amortissement des prélèvements suffisants, s'il se trouve placé dans des conditions telles qu'il lui soit impossible de faire, en temps voulu, emploi fructueux des remboursements partiels, le prêteur verra s'émietter son capital, et ne retrouvera pas en fin de compte la somme avancée.

C'est pour remédier à cet inconvénient, qui pouvait écarter bien des gens des placements en annuités, qu'a été imaginé le système, généralement adopté en France, du remboursement par voie de tirages au sort. Dans ce système, la portion de l'annuité représentant l'amortissement sert à rembourser intégralement le capital des titres désignés par le sort, tandis que le reste de l'annuité, c'est-à-dire l'intérêt, se répartit indistinctement entre tous les titres.

Nous ne pourrions, sans sortir des limites qui nous sont tracées, examiner ici en détail les nombreuses applications qui ont été faites du principe fécond des annuités.

Nous nous bornerons à citer des exemples et à faire des énumérations, renvoyant pour le surplus le lecteur aux différents mots du *Dictionnaire* qui traitent de dettes payables par annuités.

Dès la fin du XVII[e] siècle, on créa des tontines et des rentes viagères qui, ainsi du reste que les assurances de toute nature, ne sont autre chose que la combinaison de calculs d'annuité avec des calculs de probabilité. (*V.* **Assurances, Rentes viagères, Tontines**.)

Cependant, en France, l'annuité n'a guère commencé que vers 1840 à être considérée comme un instrument financier de premier ordre. Les annuités se prêtent particulièrement à l'amortissement des emprunts contractés par des sociétés à durée limitée. Aussi, les compagnies de chemins de fer ont-elles toutes adopté le système des annuités pour rembourser leurs obligations. Il en est de même des sociétés industrielles et financières dont le nombre s'est tant accru depuis 40 ans. (*V.* **Chemins de fer, Sociétés.**)

Les institutions de crédit foncier, établies aujourd'hui, non seulement en Europe, mais encore dans diverses contrées d'Afrique et d'Amérique, ont pour principe fondamental le jeu des annuités. C'est au moyen d'annuités qu'un crédit foncier rembourse les emprunts qu'il contracte, et c'est encore au moyen d'annuités que lui sont remboursés les prêts hypothécaires qu'il consent. (*V.* **Crédit foncier**.)

Malgré l'exemple donné par les compagnies, malgré l'expérience faite en Angleterre depuis plus

de 150 ans (*V.* **Annuités terminables** *et* **Rentes viagères**), les pouvoirs publics ne s'avisèrent que bien plus tard encore d'introduire les annuités dans nos budgets.

En 1852, au moment où l'État commença à racheter les canaux, les annuités n'étaient représentées dans la comptabilité publique que par le stock des rentes viagères que nous avait léguées l'ancien régime, c'est-à-dire par une somme de 1,680,000 fr.

A ces rentes viagères est venue s'ajouter la première des 30 annuités dues aux compagnies de canaux rachetés, laquelle a été inscrite pour 1,346,327 fr. au budget de 1853.

On débutait timidement, mais une fois entré dans cette voie, on devait y marcher vite. En effet, 31 ans après, les annuités dues par l'État s'élèvent à près de 264 millions.

En voici la nomenclature :

Annuités inscrites au budget de 1884.

	MONTANT de chaque annuité inscrite au budget.	NOMBRE D'ANNUITÉS restant à inscrire à partir de 1885.
Ministère des finances.		
Rentes 3 p. 100 amortissables. 1° Rentes émises . . . 61,917,432f ; 2° Rentes à créer . . . 25,135,377	87,052,809f00	70
Rachat de concessions de canaux :		
1° Divers canaux	2,195,983 00	7
2° Canaux d'Orléans et du Loing	641,082 70	Variable.
Annuité à la Société générale algérienne	4,997,765 00	33
Intérêts et amortissement des obligations du Trésor :		
1° Annuités finissant en 1889.	2,102,000 00	6
2° Annuités finissant en 1907.	4,534,000 00	24
Annuité de conversion de l'emprunt Morgan	17,300,000 00	31
Annuité à la Compagnie des chemins de fer de l'Est.	20,500,000 00	71
Annuité aux départements, aux villes et aux communes, pour remboursement d'une partie des contributions extraordinaires et réparations des dommages résultant de la guerre	17,128,500 00	15 ¹/₂
Annuités pour réparation de dommages causés par le génie militaire	1,756,953 49	17 ¹/₂
Annuité de remboursement aux communes et aux départements des avances faites pour le casernement	8,962,234 62	10
Annuites dues aux compagnies de chemins de fer :		
1° Art. 1er. Subventions payables en annuités	24,952,499 10	De 71 à 78 suivant les lignes.
2° Art. 2. Avances remboursables en annuités	3,278,993 38	De 66 à 77 suivant les lignes.
Intérêts et amortissement de l'emprunt contracté par le gouvernement sarde, pour l'amélioration de l'établissement thermal d'Aix.	35,000 00	12
Rentes viagères d'ancienne origine.	88,000 00	Variable.
Rentes viagères pour la vieillesse.	27,000,000 00	Variable.
Annuité à la Caisse des dépôts, pour le service des pensions aux anciens militaires de la République et de l'Empire (*L.* 5 *mai* 1869). [2,700,000 fr. pendant 24 ans, à partir de 1870; 968,000 fr. pendant 19 ans, à partir de 1874].	3,668,000 00	10
Annuité à la Caisse des dépôts, pour le service des suppléments de pensions aux anciens militaires ou marins et à leurs veuves (*L.* 18 *août* 1881) . . . . (Pendant 40 ans, à partir de 1881.)	9,325,000 00	Variable. 37 environ.
Total pour le ministère des finances.	235,518,820f29	
Ministère de l'instruction publique.		
Remboursement, par annuités, à la caisse des lycées, collèges et écoles primaires . . . . (6,500,000 fr. pendant 28 ans, à partir de 1880; plus 3,356,000 fr. pendant 26 ans, à partir de 1882.)	9,856,000f00	24
Ministère des travaux publics.		
Annuités aux compagnies de chemins de fer :		
1° Subventions payables en annuités	10,043,670f00	De 65 à 73 suivant les lignes.
2° Avances remboursables en annuités	5,705,136 00	De 65 à 73 suivant les lignes.
Remboursement d'avances affectées aux travaux de rectification de routes nationales. Subvention pour chemins de fer d'intérêt local	231,361 00	De 2 à 7
Annuité pour paiement aux compagnies de chemins de fer, de garanties d'intérêts afférents aux années d'exploitation 1871 et 1872.	2,500,000 00	De 70 à 74 suivant les lignes.
Total pour le ministère des travaux publics. . . .	18,480,167f00	
TOTAL GÉNÉRAL.	263,851,987f29	

V. **Emprunts, Lots, Chemin de fer, Canaux et rivières, Casernement** *et* **Dette publique.** G. G.

ANNUITÉS TERMINABLES. — Sous la rubrique *Annuités terminables*, les documents officiels anglais comprennent les rentes viagères (*life annuities*) et les annuités longues ou courtes à terme fixe.

Nous ne parlerons ici que tout à fait incidemment des rentes viagères, attendu que les détails les concernant trouvent leur place naturelle dans l'article spécial qui leur est consacré.

En Angleterre, les annuités à terme s'amortissent de la façon la plus élémentaire. On n'a cherché, pour les rembourser, aucune combinaison

de tirage au sort. L'annuité, payée par semestre, se répartit entre toutes les parties prenantes au prorata de leurs créances. Ceux qui souscrivent ou acquièrent des annuités de ce genre font donc une sorte de placement à un taux d'intérêt plus ou moins fort, mais à fonds perdu : à eux de calculer ce qu'ils devront épargner pour reconstituer leur capital ; leur situation est, à cet égard, celle des titulaires de rentes viagères à capital aliéné, à cette différence près, que le nombre des termes est certain pour les uns et seulement probable pour les autres.

Quant au Trésor, il consent, lorsqu'il emprunte, un taux d'intérêt un peu plus élevé moyennant lequel sa dette, au lieu d'être perpétuelle, s'éteint au bout d'une période déterminée.

Les Anglais, toujours soucieux de réduire leur dette nationale, ne devaient pas négliger un aussi puissant moyen d'amortissement. Aussi voyons-nous les annuités terminables jouer un rôle considérable dans l'histoire financière d'Angleterre depuis l'origine même de la dette, c'est-à-dire depuis l'avènement de Guillaume III.

Pendant une première période, de 1692 à 1761, le système des annuités à terme fixe d'années auxquelles s'ajoutaient des rentes viagères a fonctionné isolément ; c'est ainsi qu'une grande partie des emprunts contractés sous les règnes de Guillaume III et de la reine Anne ont été réalisés purement et simplement en annuités terminables.

Après la tontine de 1692, qui suivait de dix ans la première tontine française, l'État émit, en 1694, des rentes viagères sur une, deux ou trois têtes, et des annuités de 16 ans.

Plusieurs *acts*, enfin, dont le premier portait la date de 1695, autorisaient les titulaires de rentes viagères sur une tête à convertir, moyennant soulte, ces rentes viagères en annuités de 96 ans.

D'après R. Hamilton, les annuités terminables résultant de ces différentes opérations s'élevaient, en 1701, à la fin du règne de Guillaume III, à la somme totale de £ 310,166 [1] dont voici la décomposition :

	CAPITAL emprunté.	ANNUITÉ.
	£	£
Annuités longues se terminant en 1792.	1,584,265	139,964
Annuités courtes se terminant en 1710.	1,000,000	140,000
Rentes viagères sur 2 têtes . . .	170,917	20,510
Rentes viagères sur 3 têtes . . .	21,235	2,123
Tontine de 1692	108,100	7,567
	3,884,518	310,166

Les intérêts de la dette perpétuelle n'étaient, à la même époque, que de £ 256,000.

Sous le règne suivant, le système des annuités jouit de plus de faveur encore. En sept ans, de 1704 à 1711, plus de £ 10,500,000 furent réalisées au moyen : 1° de cinq emprunts en annuités longues de 99 ans ; 2° de la conversion de rentes viagères en annuités de même durée ; 3° d'un emprunt en annuités de 32 ans à 9 p. 100 et 4° d'un emprunt en rentes viagères sur une, deux ou trois têtes. Aussi, en 1711, le montant des annuités terminables s'élevait-il à £ 912,596, dépassant de plus de £ 238,000 les intérêts de la dette perpétuelle.

C'est alors que vint la mode des loteries [1] auxquelles les annuités durent, momentanément au moins, céder la place. De 1710 à 1720, on n'émit pas d'annuités et quelques extinctions avaient réduit leur total à £ 816,523, quand la Compagnie de la mer du Sud fut autorisée à appliquer un vaste plan d'unification de la dette publique. En 1721, après les rachats et conversions opérés par la Compagnie, le stock des annuités terminables s'est trouvé réduit à £ 183,766.

4. Pendant les quarante années suivantes, la situation reste à peu près stationnaire. Des extinctions se produisent d'abord ; mais elles sont compensées, en 1745 et 1746, par quelques rentes viagères concédées à titre de primes à des souscripteurs d'emprunts 3 ½ et 4 p. 100 émis au pair. C'est ainsi que fut inauguré, en Angleterre, le système des primes d'emprunts, des *douceurs* offertes aux souscripteurs, comme dit en français Mac Culloch, système qui s'est perpétué jusqu'en 1855. Après les rentes viagères, viennent les billets de loterie et, après ces billets, les annuités à terme fixe allouées gratuitement aux souscripteurs des emprunts en rentes perpétuelles.

L'emprunt de 1761 est le premier de ce genre ; il était de £ 11,400,000 émises à 3 p. 100 au pair avec le bénéfice additionnel, par 100 livres souscrites, d'une annuité de 1 £ 2 s. 6 d. pour 99 ans.

L'Échiquier se reconnaissait ainsi débiteur, savoir : de £ 342,000 d'intérêts perpétuels et d'une annuité de £ 128,250 pendant 99 ans.

Il avait, en conséquence, à payer pendant les 99 premières années :

£ 342,000 + 128,250 = £ 470,250

ou 4,125 p. 100 du capital emprunté, et, après la 99e année, £ 342,000, c'est-à-dire 3 p. 100 du capital.

C'était, en résumé, un emprunt fait à 4,125 p. 100 avec clause obligatoire de conversion en 3 p. 100 au bout de 99 ans.

L'emprunt de 1761 est devenu le type de la plupart des opérations de crédit nécessitées par les guerres qui se sont succédé presque sans interruption jusqu'en 1815. Nous citerons à titre d'exemples :

1762. — Emprunt de £ 12,000,000 4 p. 100 au pair, intérêts réduits à 3 p. 100 après 19 ans, avec bénéfice, pour 100 £ souscrites, d'une annuité de £ 1 pendant 98 ans.

1777. — Emprunt de £ 5,000,000 4 p. 100 au pair avec bénéfice, pour 100 £ souscrites, d'une annuité de 10 s. pour 10 ans.

1778. — Emprunt de £ 6,000,000 3 p. 100 au pair avec bénéfice, pour 100 £ souscrites, d'une annuité de 2 £ 10 s. pour 30 ans ou viagère au choix des souscripteurs.

1779. — Emprunt de £ 7,000,000 3 p. 100 au pair avec bénéfice, pour 100 £ souscrites, d'une annuité de 3 £ 15 s. pour 29 ans ou viagère.

1780. — Emprunt de £ 12,000,000 4 p. 100 au pair avec bénéfice, pour 100 £ souscrites, d'une annuité de 1 £ 16 s. 3 d. pour 60 ans [2].

1. Un document officiel (*Rapport des commissaires du revenu intérieur*, 1870) indique pour les annuités de toute nature, en 1701, un total de £ 308,407. On peut dire qu'un chiffre confirme l'autre.

1. Ces *lotteries* avaient beaucoup plus d'analogie avec nos emprunts à lots qu'avec des loteries proprement dites. (*V.* **Loteries, Lots, Emprunts.**)

2. Les souscripteurs à ces quatre derniers emprunts, recevaient, outre les annuités, des billets de loterie. — Hamilton, note XI.

Pendant la période suivante, de 1816 à 1855, les émissions d'annuités terminables ont un tout autre caractère.

En effet, dès 1808, le chancelier de l'Échiquier, Perceval, avait conçu l'idée d'amortir des consolidés ou des annuités longues en autorisant les titulaires de ces valeurs à les convertir en rentes viagères. L'*act* de 1808 contenait l'idée mère du système que les *acts* de 1828, 1829, 1832, 1833, 1853 et 1864 devaient amender et compléter, et qui présente une grande analogie avec celui de nos rentes viagères pour la vieillesse (*V.* **Rentes viagères.**)

Parallèlement à cette création de rentes viagères, les *acts* de 1819 (59 *G. III, ch.* 34), 1829 (10 *G. IV, ch.* 24) et 1833 (3 *W. V, ch.* 14) autorisaient l'émission d'annuités immédiates ou différées à termes fixes d'années en échange d'espèces ou de fonds publics transférés aux commissaires de la dette nationale. Aux termes de la loi de 1829, le minimum des versements est de £ 100 payées en une fois ou de £ 5 par an. Ce système fonctionne encore aujourd'hui concurremment avec les conversions de dépôts des caisses d'épargne en annuités viagères.

Puis, quand éclata la guerre de Crimée, le chancelier Georges Lewis eut de nouveau recours aux primes d'autrefois. Il fit voter, le 18 mai 1855, un emprunt de £ 16,000,000 3 p. 100 avec un bénéfice additionnel, pour chaque souscripteur de 100 £, d'une annuité de 14 s. 6 d. pendant 30 ans.

C'est cet emprunt de 1855 qui a clos l'ère des emprunts à primes.

Les chiffres suivants extraits du rapport présenté aux deux Chambres, en 1870, par les commissaires du revenu intérieur, font connaître à quatre époques intéressantes de la période dont nous venons de retracer les faits les plus saillants, la situation en livres sterling des annuités terminables de toute nature :

1780.	Annuités terminables		232,241
1793	Annuités longues	701,740	1,311,078
	— courtes	420,410	
	— de l'Échiquier .	185,928	
1816	Annuités longues	1,354,545	1,898,323
	— courtes.	229,962	
	Rentes viagères (*L.* 1808).	225,255	
	Annuités de l'Échiquier .	88,561	
1855	Annuités longues expirant en 1860	1,292,432	3,996,067
	Annuités de 30 ans expirant en 1885	116,000	
	Rentes viagères	1,031,122	
	Annuités à termes d'années.	923,658	
	Annuités de la Banque. .	585,740	
	— de l'Échiquier .	47,115	

7. Les £ 116,000 d'annuités trentenaires 1855-1885 constituent le premier élément d'une vaste opération financière entreprise, en 1863, par M. Gladstone, et dont il poursuit encore aujourd'hui le développement. C'est, en effet, cette date de 1885 qui a été choisie pour servir de terme final commun à la plupart des annuités créées depuis 1863.

Remarquant que les fonds des caisses d'épargne suivaient une marche sans cesse ascendante par suite de la supériorité constante des dépôts sur les retraits, estimant, dès lors, que l'on pouvait, sans danger, faire emploi temporaire d'une partie de ces fonds, le chancelier résolut de ne pas les laisser inactifs et d'en tirer un parti profitable aux intérêts généraux du pays.

Le premier pas fut timide : en vertu de l'*act* 26, 27 V., ch. 25 (8 *juin* 1863), on détacha £ 5,000,000 seulement des £ 42,000,000 de rentes consolidées inscrites au nom des commissaires de la dette nationale pour le compte des caisses d'épargne [1]. Ces £ 5,000,000 furent annulées et remplacées dans le portefeuille des caisses d'épargne par des annuités auxquelles on assigna ultérieurement le terme de 1885.

Quatre ans plus tard, en 1867 (*Act* 30 *V., ch.* 26), les £ 24,000,000 du *Book debt* appartenant aux caisses d'épargne étaient également converties en annuités 1885. (*V.* **Book debt.**)

D'autres opérations semblables, faites à différentes époques, ont eu pour effet de diminuer encore de £ 19,000,000 le stock des consolidés des caisses d'épargne. Voilà donc £ 48,000,000 prélevées sur ces consolidés pour être totalement amorties en 1885.

Mais l'Échiquier ne s'est pas borné à amortir des consolidés existants, il s'est encore ingénié à n'en pas créer de nouveaux. Quand il a dû faire appel au crédit, ce sont encore les fonds des caisses d'épargne qui lui ont fourni les subsides nécessaires en échange d'annuités terminables. Les sommes empruntées de la sorte, de 1860 à 1869 pour des travaux de défense, en 1872 pour le casernement, en 1880 pour les guerres d'Asie et d'Afrique, s'élèvent à £ 16,000,000 représentées par £ 2,097,984 d'annuités, très courtes pour la plupart, et se terminant en 1885.

Mentionnons, en outre, £ 36,000 à l'échéance de 1908, dont la création a été motivée par le rachat de lignes télégraphiques.

Tel était l'état des choses quand, en 1881, M. Gladstone a conçu le projet de différer le terme d'une portion de ces annuités et d'englober dans son opération d'amortissement une masse plus considérable de consolidés.

Nous empruntons au *Bulletin de statistique* du ministère des finances [2], qui reproduit en les expliquant les déclarations faites par le chancelier de l'Échiquier à la Chambre des communes, l'exposé des modifications qu'il a fait subir à son plan primitif : « Sur £ 7,100,000 de *terminables annuités* actuellement en cours, il y en a pour 6,000,000 à l'échéance de 1885. M. Gladstone compte substituer au tiers de ces annuités à court terme d'autres annuités à échéance de 1906. Cette conversion lui procurerait immédiatement une économie annuelle qu'il évalue à £ 1,550,000. Et cette disponibilité servirait à amortir la dette consolidée jusqu'à concurrence d'un capital de 60 millions de livres, dont 20 millions à prendre dans le portefeuille des caisses d'épargne et 40 millions dans celui du Trésor. L'intérêt actuel de ces rentes, soit 1,800,000 livres, augmenté des 1,550,000 livres rendues disponibles, formerait une annuité de 3,500,000 livres qui, en 25 ans, amortirait intégralement le capital visé par M. Gladstone. Les rentes à amortir et les annuités 1881-1885 à convertir se transformeraient ainsi, les unes et les autres, en annuités 1881-1906. »

Le tableau suivant fait connaître la situation

1. La conservation des soldes (*cash balance*) des caisses d'épargne est confiée aux commissaires pour la réduction de la dette nationale qui peuvent en faire emploi en rentes consolidées ou en bons de l'Échiquier.

2. *Bulletin* du mois d'avril 1881.

détaillée des annuités terminables de toute nature au commencement de l'année 1882 :

Rentes viagères	928,451
Annuités de l'Échiquier	13,009
— à différents termes d'années	26,454
— expirant le 5 avril 1885	116,000
— (fortifications), 5 avril 1885	589,722
— (casernement), expirant en 1885	378,831
— (caisses d'épargne postales), expirant en 1885	1,380,838
Annuités (caisses d'épargne), expirant en 1885	2,246,990
— du fond d'amortissement expirant en 1894	6,906
Annuité expirant le 4 août 1908 (Compagnie du télégraphe de la mer Rouge et des Indes.)	36,000
National debt act. — Annuité expirant le 20 mars 1885	1,129,431
	6,852,632

V. Dette, Emprunt, Life annuities, Loteries, Rentes viagères.

G. Grimprel.

ANNULATION DE RENTES. — Il est de principe qu'une rente inscrite au grand-livre ne peut plus en être radiée sans une opération spéciale, qui s'effectue sous la responsabilité d'un des agents comptables de la dette inscrite.

La rente qui change ainsi de propriétaire est, à proprement parler, *annulée,* en ce sens qu'elle est rayée d'un compte pour être transportée à un autre.

Suivant que ces opérations constituent un *transfert*, c'est-à-dire une vente, ou au contraire une simple *mutation,* elles nécessitent le concours soit d'un agent de change (*V. ce mot*), soit d'un notaire ou d'un autre officier ministériel assimilé, qui est chargé de déterminer, dans un *certificat de propriété*, les droits et qualités des nouveaux titulaires. Les textes fondamentaux qui régissent cette matière sont l'arrêté du 27 prairial an X (16 juin 1802) et la loi du 28 floréal an VII (17 mai 1799).

Ces formes, un peu solennelles, ne s'appliquent d'ailleurs qu'aux inscriptions nominatives, c'est-à-dire à celles dont le Trésor connaît l'ayant droit et le détenteur. Quand on opère sur des rentes au porteur, on n'a pas les mêmes justifications à produire et, en général, une simple déclaration du possesseur des titres, remise à un agent comptable spécial, dit *agent comptable des reconversions et renouvellements*, permet de donner cours à toutes les transformations que comportent les inscriptions au porteur.

Bien entendu, il ne faut pas confondre les annulations relatives, résultant des transferts ou des mutations, à la suite des conventions particulières des parties, avec les véritables annulations de rentes qui constituent l'amortissement partiel résultant du fonctionnement de la *caisse des retraites pour la vieillesse.*

Les rentes ainsi transférées, étant ensuite annulées par la direction de la dette inscrite, disparaissent absolument du grand-livre de la dette publique, pour être classées à un compte d'ordre, qu'on appelle le *compte de réduction.* Elles cessent par conséquent de figurer dans les prévisions budgétaires et allègent d'autant les charges de l'État.

Les annulations définitives de rentes n'ont guère d'autres sources. Il s'en produit quelquefois cependant quand une inscription fait retour à l'État.

C'est ce qui arrive dans les cas suivants :

1° Les majorats. Il s'agit ici de rentes affectées à des dotations réversibles au domaine de l'État. (*Déc.* 14 *juin* 1809 ; *L.* 5 *déc.* 1814.)

2° Les rentes léguées à l'État.

3° Les rentes dépendant de successions en déshérence ouvertes depuis plus de trente ans. (*Déc. min.* 14 *déc.* 1877.)

Le ministre, en prononçant l'annulation des inscriptions qui rentrent dans ces catégories, fait application du principe posé par l'article 5 de la loi du 28 floréal an VII et s'appuie sur cette idée qu'il y a désormais réunion dans la même personne des qualités de créancier et de débiteur. Il en résulte une confusion de droit qui éteint les deux créances. (*Art.* 1300 *du Code civil.*)

ANNULATIONS DÉFINITIVES DE CRÉDITS. — Ces annulations représentent la portion des crédits qui ont été successivement ouverts aux ministres (déduction faite des crédits annulés pendant le cours de l'exercice) et qui n'ont pu être employés dans les délais impartis pour leur liquidation, leur ordonnancement et leur paiement.

Elles se divisent en trois catégories :

1° Les annulations pour transport aux exercices suivants des crédits non employés sur l'exercice dont le règlement a lieu ; ces annulations s'appliquent exclusivement au budget des dépenses sur ressources spéciales ;

2° Les annulations pour dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice et qui, bien que constatées et liquidées pendant la durée de l'exercice, n'ont pu être ordonnancées ni payées avant la clôture de cet exercice ;

3° Les anulations définitives.

Ces deux dernières natures d'annulations n'ont lieu que dans le budget ordinaire, attendu que les crédits libres du budget extraordinaire se reportent à l'exercice suivant et ne présentent pas de restes à payer à imputer sur le chapitre spécial des exercices clos.

Les annulations de la première catégorie concernent les fonds restés disponibles sur les centimes et produits locaux affectés aux dépenses départementales et à certaines dépenses spéciales. Pour ces natures de dépenses, il n'existe pas de restes à payer ; les crédits non consommés par les paiements sont transportés aux exercices que les lois de règlement déterminent, et l'emploi des fonds disponibles peut avoir lieu par les ministres ordonnateurs dès l'ouverture de l'exercice auquel ils ont été reportés, conformément à l'article 121 du décret du 31 mai 1862. Mais ces transports de crédits ne sont, en définitive, qu'un nouveau délai pour achever la dépense et n'apportent par conséquent aucun soulagement au Trésor.

Les annulations de la seconde catégorie ne sont également qu'un ajournement des dépenses ; les ministres ayant la faculté de les réordonnancer dès l'ouverture de l'exercice, sans autorisation législative nouvelle, pourvu toutefois qu'ils se renferment, pour chaque chapitre budgétaire, dans la limite des crédits annulés par les lois de règlement. (*L.* 23 *mai* 1834, *art.* 8.)

Enfin, les annulations définitives représentent les crédits non consommés par les dépenses. C'est la seule nature d'annulations qui corresponde à des économies réelles, puisque les dépenses n'ont pas atteint, pour certains chapitres, les évaluations du budget. Malheureusement, ces économies ne compensent presque jamais les excédents de dépenses qui se produisent en cours d'exercice et qui sont représentés par les crédits supplémentaires qui

viennent s'ajouter au budget primitif. (*V.* **Crédits supplémentaires.**)

Il est intéressant de faire connaître, par période politique depuis 1830, l'importance moyenne des annulations de crédits de cette dernière catégorie, par rapport aux dépenses définitivement réglées.

Pour la période de 1830 à 1848, la moyenne des annulations définitives s'est élevée à 31,279,823 fr. en regard d'une dépense de 1,263,320,139 fr., soit une proportion de 2.47 p. 100. De 1848 à 1851, les mêmes annulations s'élèvent à 32,745,331 fr. et les dépenses à 1,565,458,842 fr., c'est-à-dire 2.09 p. 100. Enfin, de 1852 à 1869, les annulations montent à 36,851,915 fr. et les dépenses à 1,958,073,700 fr., représentant une proportion de 1.88 p. 100.

Malgré les accroissements des budgets depuis 1870, cette proportion est restée pour ainsi dire la même; elle ne dépasse pas aujourd'hui 2.58 p. 100.

ANONYMES (SOCIÉTÉS). *V.* **Sociétés.**

ANTICHRÈSE. — L'antichrèse, qui ne peut être établie que par écrit, est un contrat par lequel un créancier acquiert la faculté de percevoir les fruits d'un immeuble, à la charge de les imputer annuellement sur les intérêts, s'il lui en est dû, et ensuite sur le capital de sa créance. (*C. civ.*, 2085.)

Le contrat d'antichrèse est soumis au droit proportionnel d'enregistrement de 2 p. 100. Il n'a pas pour effet de transmettre la propriété de l'immeuble au créancier. Le débiteur demeure donc propriétaire de la chose immobilière donnée en nantissement, et s'il vient à mourir pendant la durée de l'antichrèse, ce bien doit être compris dans la déclaration de sa succession et subir l'impôt de mutation par décès. Quant au créancier antichrésiste, la transmission qui s'opère par suite de son décès, au profit de ses héritiers du bénéfice du contrat, ne saurait donner ouverture à la perception d'aucun droit : c'est la créance seule qui doit être déclarée, l'antichrèse ne formant pas entre ses mains, ni en celles de ses successeurs, un bien distinct de l'obligation dont il assure le paiement, ni un objet particulièrement imposable. (Champ. et Rig., *Traité des droits d'enregistrement*, IV, 3571.)

Le produit des droits sur les contrats de cette nature figure au compte général des finances sous la rubrique *Baux et antichrèses.*

ANTICIPATIONS DE CRÉDIT. — Il ne s'agit pas ici des anticipations qui avaient lieu sous l'ancien régime, alors que les revenus de l'État étaient grevés à l'avance par les délégations données sur les produits des exercices futurs, en garantie des emprunts faits par le Trésor.

Cet usage désastreux pour les finances n'est plus employé aujourd'hui ; il en sera parlé, d'ailleurs, au mot qui traitera des opérations financières de l'ancien régime. (*V.* **Finances.**)

Les anticipations dont il va être question sont celles que les ministres de la guerre et de la marine sont autorisés à effectuer pour le service des subsistances.

On conçoit, en effet, que dès le début de chaque année, il est nécessaire d'avoir en magasin des approvisionnements suffisants pour la subsistance des troupes et qu'on ne saurait attendre l'ouverture de l'exercice et l'allocation des crédits pour procéder au règlement des marchés passés à la fin de l'année pour l'année suivante.

Cette nécessité est tellement évidente que, depuis 1827, l'usage des anticipations de crédit s'était introduit dans les mœurs financières sans avoir été consacré par une réglementation spéciale.

Pour régulariser cette situation, un décret du 3 avril 1876 a autorisé, en principe, les ministres de la guerre et de la marine à comprendre dans leurs demandes mensuelles de fonds et d'une manière distincte les sommes destinées au paiement, par anticipation, sur les crédits de l'exercice suivant, de tout ou partie des achats effectués pour le service des subsistances des administrations militaires et maritimes. L'article 2 de ce décret dispose que ces demandes de crédits par anticipation ne sont adressées au ministre des finances que dans les quatre mois qui précèdent l'ouverture de l'exercice et dans la limite du quart du crédit total ouvert au chapitre correspondant du budget.

Les auteurs du décret du 3 avril 1876 avaient en vue les anticipations de crédits sur un budget voté, mais non encore entré dans la période d'exécution.

Le budget, à cette époque, était généralement voté avant la session des conseils généraux du mois d'août. Mais, depuis quelques années, le vote n'intervient qu'à la fin du mois de décembre.

Dans ces circonstances, on est amené à se demander si le décret de 1876 conserve une valeur légale suffisante et s'il ne serait pas plus régulier de faire sanctionner, par une disposition spéciale inscrite dans une loi de finances, une dérogation aussi formelle à l'article 83 du décret du 31 mai 1862, en vertu duquel toute ordonnance, pour être admise aux caisses du Trésor public, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert.

ANTICIPATIONS DE RECETTES ET DE PAIEMENTS. — L'article 6 du décret du 31 mai 1862 n'admet, en principe, comme appartenant à un exercice, que les services faits et les droits acquis du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom. Cependant, quelques opérations budgétaires de recette et de dépense, qui sont accomplies dans les derniers mois de l'année, se rapportent aux faits de l'année suivante et doivent, pour être régulièrement décrites, être rattachées par anticipation à l'exercice qu'elles concernent.

Ces opérations sont limitées, pour les recettes, aux retenues pour pensions civiles et aux produits des écoles du Gouvernement. En ce qui concerne les retenues pour pensions civiles, les recettes par anticipation sont afférentes aux retenues de 1er douzième d'augmentation versées avant le 1er janvier par les trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers et percepteurs nommés à partir du 1er janvier et qui versent leurs retenues au moment de leur nomination. Comme il est de principe que les recettes de cette nature appartiennent à l'exercice sur lequel s'impute la dépense des émoluments qui ont supporté les retenues (*art.* 374 *de l'Instruction générale du* 20 *juin* 1859), il est nécessaire de constater les retenues de l'espèce au titre de l'exercice suivant.

Quant aux produits des écoles du Gouvernement qui sont payables par trimestre, les versements par anticipation d'un ou de plusieurs trimestres de pension sont rattachés à l'exercice qui les concerne, c'est-à-dire à l'exercice suivant.

Les dépenses par anticipation sont effectuées par les ministères des finances, de la guerre et de la marine.

Pour le ministère des finances, deux natures d'opérations justifient l'imputation de la dépense sur l'exercice prochain ; ce sont, d'une part, le paiement sur le budget ordinaire d'arrérages courus du 1[er] décembre au 28 février pour certaines natures de pensions ; d'autre part, le paiement sur le budget des dépenses sur ressources spéciales du montant des décharges et réductions imputables sur le produit des réimpositions.

Pour la première nature d'opérations, c'est-à-dire le paiement d'arrérages des pensions diverses, lorsque les héritiers d'un pensionnaire décédé en décembre ont pu justifier de leurs droits dans le même mois, les arrérages du 1[er] décembre au 28 février leur sont payés immédiatement et la dépense est imputée à l'exercice suivant, sur lequel le crédit est ouvert.

En ce qui concerne le montant des décharges et réductions accordées pendant l'année courante sur le produit des contributions directes, ces décharges et réductions étant réimposées dans les rôles de l'année suivante et réparties sur tous les contribuables, il est indispensable de l'imputer en dépense sur l'exercice suivant, puisque c'est cet exercice qui doit profiter du produit des réimpositions.

Quant aux dépenses par anticipation concernant les ministères de la guerre et de la marine, elles concernent les approvisionnements de vivres et de fourrages applicables aux premiers mois de l'année suivante et sont acquittées par les trésoriers-payeurs généraux sur les crédits de l'exercice non encore ouverts. Les dépenses de cette nature, assignées sur la caisse du caissier-payeur central du Trésor public, sont portées provisoirement à un compte de trésorerie et régularisées l'année suivante par des ordonnances de paiement, lorsque l'exercice sur lequel elles sont imputables est entré dans la période d'exécution.

APANAGE. — L'apanage est une dotation spéciale aux princes de familles royales ou impériales. Les biens qui le composent, distraits du domaine de la couronne, se transmettent de mâle en mâle par ordre de primogéniture, et représentent pour les princes apanagés la part leur revenant dans la succession du roi leur père.

L'apanagiste n'est pas propriétaire des biens qui lui sont affectés, mais il exerce cependant des droits plus étendus que ceux de l'usufruitier. « C'est, dit M. Dupin, dans son *Traité des apanages*, un propriétaire à temps, qui jouit et administre ses biens comme il l'entend, sans pouvoir toutefois aliéner ses immeubles ni consentir des baux d'une durée plus grande que neuf années ; les obligations sont de jouir en bon père de famille des fruits de l'apanage et d'entretenir en bon état de réparation les châteaux, édifices et maisons qui le constituent. »

Dans les pays où il existe encore, la transmission de l'apanage a lieu soit à la mort du titulaire, soit par suite de sa renonciation anticipée, et dans le cas où la ligne aînée ne produit plus d'enfants mâles, l'apanage passe à la branche cadette qui suit immédiatement. Il s'éteint par défaut d'héritiers capables de succéder ou par l'avènement du titulaire à la couronne.

Bien qu'essentiellement monarchique, cette institution n'a pas toujours existé en France.

Sous les deux premières races, les provinces du royaume étaient partagées entre les princes fils légitimes ou bâtards du dernier roi décédé, par application de la loi salique qui, excluant les femmes de toute prétention aux biens de la couronne, appelait les fils héritiers sans distinction d'âge au partage égal des biens composant la succession du roi leur père.

Comprenant les dangers que faisait courir à l'unité du royaume, le partage continuel des biens de la couronne entre les fils du roi, Hugues Capet, chef de la troisième race, résolut d'y mettre un terme en réservant le trône et tout le territoire du royaume au fils aîné du roi. Mais, afin de ne pas dépouiller les puînés de tout droit à la succession de leur père, il leur fut donné des terres distraites du domaine de la couronne et érigées en comtés ou duchés par ordonnances royales.

Ces dotations constituées en terres formèrent les apanages.

A l'origine, les princes apanagés exerçaient sur leurs biens les droits de pleine propriété, c'est-à-dire qu'ils en avaient la libre disposition, mais à la mort de Philippe-Auguste, 1223, cette faculté de pouvoir disposer librement de leurs biens leur fut retirée et, à défaut d'hoirs ou descendants tant mâles que femelles, les biens du prince apanagé durent à son décès faire retour à la couronne.

Plus tard, sous Philippe le Bel, l'ordonnance de 1314 restreignit encore les droits de l'apanagiste, en excluant les collatéraux et en prescrivant le retour des biens à la couronne même dans le cas où le prince apanagé monterait sur le trône ou décéderait sans héritiers mâles.

Bien que la concession d'apanages fût moins funeste à l'unité du royaume que le partage régulier en usage sous les deux premières races, le danger d'un amoindrissement continuel de la couronne n'en subsistait pas moins ; aussi, pour empêcher ces morcellements successifs du territoire, Charles V avait-il essayé de remplacer les apanages territoriaux par des apanages constitués en argent.

Malheureusement, cette louable tentative resta sans effet : l'ordonnance de Philippe le Bel fut maintenue et complétée par un édit que Charles IX rendit en 1566 et que les États de Blois confirmèrent en 1576.

Cet édit, qui devait pour l'avenir servir de base fondamentale aux constitutions d'apanages, était ainsi conçu :

« Le Domaine de notre couronne ne peut être aliéné qu'en deux cas seulement : l'un pour l'apanage des princes mâles de la maison de France, auquel cas y a retour à notre couronne par leur décès sans mâles, en pareil état et condition qu'était le domaine lors de ladite concession, nonobstant toute disposition, possession, acte exprès ou saisible fait ou intervenu pendant l'apanage ; l'autre pour la levée de deniers comptants pour la nécessité de la guerre, après lettres pour ce décernées et publiées en nos parlements, auquel cas y a faculté de rachat perpétuel. »

La constitution d'apanage était donc pour les fils puînés du roi un droit réel qui leur était conservé sur la succession de leur père, et ce droit leur fut reconnu jusqu'à la chute de la royauté.

Chaque changement de règne entraînait donc la concession d'apanages nouveaux qui diminuaient d'autant le domaine de la couronne ; en 1789, cet amoindrissement était devenu si considérable, que

les apanages de la famille royale (Orléans, Condé, Conti, Penthièvre, Provence, Artois) formaient à eux seuls le septième du territoire.

Afin de conserver le royaume dans son entière intégralité, la Révolution en proclame l'indivisibilité. Et lorsque l'Assemblée constituante maintient la concession d'apanages comme obligation de l'État, elle en interdit la constitution en portions du territoire (*D.* 21 *déc.* 1790, 13 *août*, 21 *sept.* 1791), déclarant que les concessions futures d'apanages aux fils puînés de France auraient lieu lorsqu'ils auraient atteint l'âge de 25 ans, et seraient constituées en rentes, dites rentes apanagères, et dont le prélèvement serait fait sur les fonds du Trésor national.

La Convention décréta l'abolition des apanages et fit suivre cette abolition d'une confiscation générale des biens apanagés. Rétablis par sénatus-consultes du 28 floréal an XII et du 30 janvier 1810 en faveur de fils puînés de l'empereur ou descendants mâles de ces princes, les apanages disparurent définitivement avec l'empire. Toutefois, le gouvernement de Louis XVIII crut devoir faire une exception en faveur de la famille d'Orléans, en lui restituant tous les biens apanagés qui n'avaient pas été aliénés pendant la période révolutionnaire.

Cette restitution fut de courte durée, car un décret du 22 janvier 1852 les confisqua de nouveau et les fit rentrer dans le domaine de l'État, jusqu'au moment où l'Assemblée nationale, dans un but de réparation ou de justice, rendit la loi du 21 décembre 1872, remettant les princes d'Orléans en possession des biens qui n'avaient pas été aliénés pendant le second empire. (*V.* **Dotations, Liste civile, Biens de la famille d'Orléans.**)

Bibliographie.

Dupin. *Traité des apanages.* — *Des Apanages et de leur destruction.* — *Rapport sur les apanages fait à l'Assemblée nationale.* Paris, 1791. — *Opinion de M. D[illegible] sur les droits féodaux du* 11 *avril* 1792, *imprimés par ordre de l'Assemblée nationale.*

APPOINTEMENTS. *V.* **Salaires, Traitements.**

APPORTS. — On nomme *apports* les biens qui sont apportés en mariage ou en société.

Les contrats de mariage et les actes de formation ou de prorogation de société donnent lieu à la perception d'un droit gradué d'enregistrement qui est calculé sur le montant total des apports, soit des futurs époux, soit des associés, mais déduction faite du passif dont ces apports peuvent être grevés. (*L.* 28 *févr.* 1872.)

Le droit gradué est de 1 p. 1,000; il se perçoit en suivant les sommes de 20,000 fr. en 20,000 fr., sans fractionnement, sauf la perception de 5 fr. comme minimum pour les sommes de 5,000 fr. et au-dessous, et celle de 10 fr. pour les sommes allant de 5,000 fr. à 10,000 fr. (*même loi*). Ainsi, un apport de 21,000 fr. paie 40 fr., comme s'il était de 40,000 fr.

En ce qui concerne les contrats de mariage, le droit n'est pas dû sur les biens des futurs époux dont l'existence n'est pas constatée : la loi n'atteint que les apports personnels mentionnés dans le contrat (*Instr. de l'adm. de l'enregistr.*, n° 2,519, § 9). Les donations faites aux futurs époux par contrat de mariage ne sont pas des apports passibles du droit gradué; elles supportent un droit particulier de mutation à titre gratuit.

A l'égard des apports sociaux, il convient notamment d'appeler l'attention sur les trois points suivants :

1° Toute augmentation du capital social donne lieu au droit gradué sur les nouveaux apports. M. Vente, député, a demandé en 1873 qu'une disposition en ce sens fût ajoutée à la loi, mais il a paru que le texte en vigueur était suffisant pour atteindre les augmentations de capital et que la proposition était inutile;

2° Le droit gradué est dû sur les apports réalisés et sur ceux que l'associé s'oblige à faire. Ainsi, le droit est dû sur la valeur nominale des actions souscrites, quand même ces actions ne seraient pas entièrement libérées; mais il n'est pas exigible sur les actions non encore émises;

3° L'apport d'industrie est passible du droit gradué (*Cass.* 6 *juin* 1877) : ce droit doit être liquidé d'après la déclaration estimative à fournir par les parties. (*L.* 28 *févr.* 1872, *art.* 2, *dernier alinéa.*)

APPRENTISSAGE (École d'). *V.* **Écoles**

APPROVISIONNEMENT. *V.* **Marine, Tabac.**

APUREMENT. *V.* **Comptes, Exercices clos.**

ARBITRAGE. — L'arbitrage (*arbitrium agere*, faire un choix) consiste à choisir, entre plusieurs, le moyen le plus avantageux pour arriver à un résultat cherché. Pour cela, en matière de change ou de commerce, on se livre à des calculs qui ont pour but de comparer entre eux les divers moyens, en les ramenant à une commune mesure, et dont les résultats se nomment *parités*. Ce sont alors ces parités qui servent de guide pour le choix qu'on se propose de faire.

Les opérations d'arbitrage ne sont pas seulement applicables comme on semble le croire aux affaires de Bourse ou de banque; elles servent également à établir la parité du cours des marchandises ou à en déterminer la valeur d'après la comparaison des cotes des marchés publics, et elles donnent lieu dans la pratique à des calculs plus ou moins compliqués, selon les différences des monnaies, poids et mesures en lesquels la marchandise est cotée sur les diverses places.

Supposons, par exemple, que l'on veuille connaître la valeur en francs du blé américain, alors que celui-ci est coté sur le marché de New-York au prix de 1 dollar 45 cents le bushel de 35 litres, pesant, suivant les usages de la place, 60 livres anglaises.

A Paris, le blé est coté en francs et par 100 kilogr. La parité consistera donc à ramener à 100 kilogr. et en francs le prix exprimé en livres anglaises (équivalant à $0^k,4536$) et en dollars, étant donné que le dollar vaut 5 fr. 21 c.

La règle conjointe suivante donnera le résultat cherché :

Combien de francs x = 100 kilogr.
Si $0^k,4536$ . . . . . = 1 livre anglaise.
Si 60 livres anglaises = 1 dollar 45 cents.
Si 1 dollar . . . . . = 5 fr. 21 c.

Multipliant ces égalités membre à membre et observant que les kilos, les livres, les dollars et les francs disparaissent comme facteurs communs, il reste :

$$\frac{100 \times 1 \times 1,45 \times 5,21}{x \times 0,4536 \times 60 \times 1} = 27,76$$

Ainsi 27 fr. 76 c. est la *parité* du prix du blé à New-York, c'est-à-dire le prix en francs de 100 kilogr. de blé acheté sur le marché de New York.

En comparant ce prix avec celui de Paris qui était au même moment de 31 fr. 25 c., l'arbitragiste se demandera si, tenant compte des frais de transport, il est préférable d'acheter le blé à New-York ou à Paris. Le choix qu'on fera, en conséquence, de l'une ou l'autre place, constituera un *arbitrage*.

New-York pourrait de même se demander si la *parité* du prix du blé à Paris peut déterminer le choix de cette place pour l'y faire vendre. Sachant que le cours est de 31 fr. 25 c. les 100 kilogr., il posera la conjointe inverse.

Combien de dollars x = 60 livres.
Si 1 livre . . . . . = 0,4536 kilogr.
Si 100 kilogr. . . . = 31 fr. 25 c.
Si 5 fr. 21 c.. . . . = 1 dollar.

$$\text{D'où } x = \frac{60 \times 0.4536 \times 31.25}{100 \times 5.21} = 1.63\ ^1/_4 \text{ doll.}$$

L'arbitragiste de New-York jugera si l'écart de cette parité avec le cours de 1 dollar 45 cents permet d'expédier les grains à Paris.

On pourrait faire des calculs du même genre vis-à-vis de toute autre place, ce qui étendrait le champ de l'arbitrage.

En matière de banque, toute monnaie étrangère à un pays, représentée par des lettres de change, est marchandise pour ce pays. Les porteurs de ces titres de change ont intérêt à savoir s'ils n'auraient pas plus d'avantage à les vendre sur une autre place que sur la leur, et ceux qui veulent en acheter se demanderont où ils pourront les trouver à meilleur compte. Les uns et les autres feront dans ce cas un calcul et poseront une conjointe, comme nous l'avons fait sur le blé.

Supposons qu'à Paris la livre sterling soit cotée 25 fr. 20 c. et à Amsterdam 12,07 $^1/_2$ florins, sur quel marché l'arbitragiste aurait-il intérêt d'acheter ou de vendre des livres sterling, étant donné qu'à Paris 100 florins à vue coûtent 209 fr. 30 c.?

Combien de francs x = 1 livre sterling.
Si 1 livre sterling. . = 12,07 $^1/_2$ florins.
Si 100 florins . . . = 209 fr. 30 c.

$$\text{D'où } x = \frac{1 \times 12.07\ ^1/_2 \times 209.30}{1 \times 100} = 25,13\ ^1/_2.$$

Les acheteurs de livres sterling préféreront donc les prendre à Amsterdam dont la parité de 25 fr. 13 $^1/_2$ indique qu'elles coûtent moins cher qu'à Paris, et les vendeurs s'en déferont avec plus d'avantage à Paris même qu'à Amsterdam.

En matière de banque, les arbitrages indiquent la voie la plus avantageuse pour *tirer* ou pour *remettre*, c'est-à-dire pour vendre ou acheter; par conséquent, l'opération du banquier n'est qu'une opération de commerce ordinaire sur une marchandise particulière.

Il est clair que les valeurs mobilières sont aussi des marchandises comme le blé et seront l'objet de calculs et de raisonnements analogues.

Les arbitrages dont il vient d'être parlé jusqu'ici sont ceux qui se font de *place à place* : ils ont pour objet la comparaison des prix d'une même marchandise sur deux ou plusieurs marchés différents, mais il y a d'autres espèces d'arbitrages qui sont dits *arbitrages de Bourse*, et qui consistent dans l'échange d'une valeur contre une autre, soit que cette dernière offre plus de sécurité, soit qu'elle donne des revenus plus avantageux.

L'opération n'est rationnelle que dans deux cas : 1° entre valeurs présentant la même sécurité mais de revenus différents, et qui par conséquent sont directement comparables quant à leurs revenus.

Ainsi les rentes françaises, les obligations des grandes compagnies de chemins de fer, sont des valeurs qui, quoique présentant de légères différences dans le revenu, peuvent être arbitragées les unes entre les autres en raison de la sécurité dont elles jouissent à juste titre. On les comparera les unes aux autres, soit en cherchant le taux du revenu, soit en cherchant le prix de 1 franc de rente.

2° Entre valeurs de conditions, de sécurité différentes et qui, par conséquent aussi, se capitalisent sur des taux différents.

Il est évident que, dans ce dernier cas, le degré de sécurité n'étant pas susceptible d'être évalué avec précision, il n'y a aucune certitude dans le résultat de l'arbitrage qui rentre dans le champ de la spéculation.

Cette sorte d'arbitrage consiste à vendre une valeur et à en racheter en même temps une autre plus ou moins similaire, dans l'espérance que les fluctuations des cours se feront dans des proportions différentes sur l'une et sur l'autre.

Les États procèdent également à des opérations d'arbitrage lorsqu'ils convertissent leurs dettes, et toutes les conversions ne sont pas autre chose que des arbitrages que justifient la situation du crédit public et celle de la place au moment où elles sont tentées.

Pour ne parler que de ce qui s'est passé en France, il suffira de citer la conversion du 4 $^1/_2$ p. 100 en rente 3 p. 100 faite en 1862 par M. Fould, celle plus récente opérée par M. Léon Say, ministre des finances, qui a converti, en 1875, l'emprunt Morgan de 250 millions contracté en obligations rapportant 6 p. 100 d'intérêts, en rentes 3 p. 100 perpétuelles et la conversion du 5 p. 100 en rentes 4 $^1/_2$ faite par M. Tirard en 1883. (*V.* **Change, Conversion, Emprunt Morgan, Parités.**)

H. Lefèvre.

Bibliographie.

Smidt et Nothaft, *Arbitrage de banques.* — H. Lefèvre, *Change et Arbitrage.*

ARBRES. — Au point de vue du régime forestier, les arbres sont rangés dans trois classes :

Les baliveaux ou arbres réservés dans chaque coupe pour repeupler les forêts; ils ont ordinairement 20 ans;

Les modernes, qui sont des baliveaux de la dernière coupe et qui ont atteint deux révolutions de 20 ans;

Les anciens ou arbres réservés de l'avant-dernière coupe et des coupes précédentes, qui ont au moins 60 ans.

Voici le détail des espèces d'arbres qui, par leur nature, leur âge ou leur destination, ont reçu dans le langage forestier des qualifications différentes. On appelle :

Arbres de délit, ceux qui ont été coupés en contravention;

Arbres déshonorés, ceux dont on a coupé la cime et les branches;

Arbres charmés, ceux qu'on a entamés pour les faire périr;

Arbres chablis, ceux qui ont été abattus par le vent;

Arbres de réserve, les baliveaux ou les autres ar-

bres qu'on laisse dans chaque coupe pour repeupler ou conserver les forêts ;

Arbres ou pieds corniers, ceux qu'on marque dans les angles des bois pour en fixer les limites ;

Arbres de lisière ou parois, ceux qu'on laisse sur les lignes entre les pieds corniers.

D'après le Code forestier, les arbres sont divisés en deux classes et cette division sert de base à la qualification des délits qui se commettent dans les bois. (*C. for., art.* 192.)

La première comprend les chênes, hêtres, charmes, ormes, frênes, érables, platanes, pins, sapins, mélèzes, châtaigniers, noyers, alisiers, sorbiers, cormiers, merisiers et autres arbres fruitiers.

La seconde se compose des aunes, tilleuls, bouleaux trembles, peupliers, saules et de toutes les espèces qui ne sont pas comprises dans la première classe.

La coupe et l'enlèvement de ces arbres donnent lieu à des peines qui varient suivant la classe à laquelle ils appartiennent et d'après leurs dimensions. (*C. for., art.* 192, 196.)

En ce qui concerne les arbres plantés au compte de l'État sur les grandes routes ou pour le compte des particuliers sur les bordures de ces routes, ils sont soumis à une législation spéciale. Les premiers sont la propriété de l'État, les seconds restent la propriété des particuliers ; mais ceux-ci ne peuvent en disposer ni les abattre sans en avoir obtenu l'autorisation du préfet. (*D.* 11 *déc.* 1811.)

Le produit des arbres plantés sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun, même lorsque les plantations ont été effectuées par les soins de l'administration départementale sur les fonds des chemins vicinaux, appartient aux communes. (*Arr. Cons. d'Ét.* 6 *août* 1873.)

Le même décret prescrit, en outre, dans l'intérêt de la conservation des routes, une distance d'un mètre au moins du bord extérieur des fossés pour les plantations nouvelles. Les contraventions à ces dispositions et les détériorations commises sur les arbres des grandes routes sont jugées par les conseils de préfecture (*L.* 29 *flor. an X*). Quant aux contestations qui peuvent s'élever entre l'administration et les particuliers, relativement à la propriété des arbres plantés sur le sol des routes, elles sont portées devant les tribunaux ordinaires.

ARCHEVÊCHÉ, ÉVÊCHÉ, ARCHEVÊQUE, ÉVÊQUE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET NOMBRE DES SIÉGES.

Les mots *archevêché* et *évêché* s'appliquent également :

1° Au titre ou à la dignité dont se trouve pourvu l'ecclésiastique chargé d'administrer un diocèse ;

2° Au siège archiépiscopal ou épiscopal établi dans une ville dont il porte le nom ;

3° A l'étendue du territoire soumis à la juridiction de l'archevêque ou de l'évêque ;

4° Au palais destiné à son habitation.

La seule différence entre l'*archevêché* et l'*évêché* consiste en ce que l'archevêché s'applique aux titre, siège, juridiction et palais du métropolitain.

L'*archevêque* est l'ecclésiastique qui administre le diocèse où se trouve la métropole et qui a, en cette qualité, pour suffragants, un ou plusieurs évêques. L'*évêque* est l'ecclésiastique qui administre un diocèse.

L'article 58 de la loi du 18 germinal an X avait fixé seulement à dix le nombre des archevêchés ou métropoles, et à cinquante celui des évêchés. Mais ce nombre a été successivement accru d'un commun accord entre le Saint-Siège et le gouvernement français, dont la double entente est nécessaire pour la constitution de nouveaux diocèses. Cinq archevêchés et 26 évêchés furent ainsi établis en 1821. Un archevêché fut érigé en 1841 et un évêché créé en 1855. Furent ensuite successivement érigés les évêchés des colonies en 1850, et ceux de l'Algérie en 1867. Enfin, l'annexion de la Savoie et du comté de Nice, en 1860, dota la France d'un archevêché et de quatre évêchés.

Malgré la perte des évêchés de Metz et de Strasbourg à la suite de la guerre de 1870, il existe en France 18 archevêchés et 72 évêchés, savoir : 17 archevêchés et 67 évêchés dans sa partie continentale, un archevêché et deux évêchés en Algérie et trois évêchés dans les colonies.

Les archevêques et évêques sont nommés par décret du Président de la République et institués canoniquement par le Pape (*Art.* 4 *et* 5 *du Concordat de* 1801. — *Art.* 17 *et* 18 *de la loi du* 18 *germinal an* X.)

II. BULLES ET INFORMATIONS.

Aux termes de l'ordonnance du 3 août 1825, il est alloué à la nonciature, pour frais d'informations canoniques sur la doctrine et la conduite du prêtre nommé, une somme de 400 fr. par archevêque et de 300 fr. par évêque. Cette somme est imputée sur le chapitre III du budget des cultes (CARDINAUX, ARCHEVÊQUES ET ÉVÊQUES. — *Traitement, frais de bulles et d'informations, indemnités pour frais d'établissement, indemnités pour frais de visites diocésaines*).

L'ordonnancement et le mandatement en sont directement effectués par le ministre des cultes au nom du nonce ou de l'un des employés de la nonciature. Lorsque les indemnités sont réparties entre plusieurs employés, un état émargé par eux, arrêté par le nonce et visé par le ministre ou son délégué, doit être produit.

L'expédition des bulles qui accordent l'institution canonique donne lieu, en outre, au paiement à la cour de Rome de frais de chancellerie réglés, par arrêté du 23 ventôse an XIII, à 5,000 fr. pour les archevêques et à 3,333 fr. pour les évêques.

Le montant en est resté le même depuis cette époque. Le prix en est payé sur le même chapitre III du budget des cultes, par l'intermédiaire d'un banquier au profit duquel l'ambassadeur du gouvernement français près du Saint-Siège tire, à cet effet, une traite sur le chef du service de la comptabilité des cultes. Cette traite est acquittée, à l'échéance, au moyen d'une ordonnance et d'un mandat délivrés par le ministre des cultes au nom de la personne habituellement chargée de recevoir pour les bureaux des cultes. Cette personne remet au caissier-payeur central du trésor public, au moment du paiement, le compte du banquier de Rome quittancé et, ultérieurement, la traite acquittée.

Les mêmes frais d'informations et d'expédition de bulles sont payés pour l'institution des évêques des colonies. Le montant en est ordonnancé et mandaté sur le budget des cultes avec des formalités identiques à celles qui sont suivies pour les évêques de la France continentale; mais le ministre des cultes se fait ensuite rembourser cette avance par son collègue de la marine et des colonies, dont dépendent les évêques coloniaux.

Les bulles d'institution canonique doivent être vérifiées et enregistrées au Conseil d'État. C'est seulement après qu'un second décret en a autorisé la réception et la publication en France, que le nouveau prélat peut être sacré et se trouve à même de prendre possession de son siège.

Cette prise de possession a lieu par le titulaire lui-même ou par son fondé de pouvoirs. Elle est constatée par un procès-verbal que le chapitre doit dresser et transmettre au ministre des cultes. C'est à partir de la date de ce procès-verbal que court le traitement revenant à chaque archevêque et évêque sur les fonds de l'État.

III. TRAITEMENT ET ALLOCATIONS DIVERSES.

1. Traitement.

Ce traitement, fixé par les articles 64 et 65 de la loi du 18 germinal an X à 15,000 fr. pour les archevêques et à 10,000 fr. pour les évêques, a subi, depuis cette époque, diverses modifications. Porté à 25.000 fr. pour les archevêques et à 15,000 fr. pour les évêques par une ordonnance du 9 avril 1817, rendue en exécution de la loi de finances de l'exercice 1818, il fut, après la révolution de Juillet, ramené au chiffre de l'an X. Élevé de nouveau, en 1853, à 20,000 fr. pour les archevêques et à 12,000 fr. pour les évêques, puis, pour ceux-ci, à 15,000 fr., à partir du 1er janvier 1858, en vertu de la loi de finances, il a été réduit de 5,000 fr. par la loi de finances du 21 décembre 1879, pour les archevêques comme pour les évêques, qui touchent, dès lors, depuis le 1er janvier 1880, savoir : les premiers 15,000 fr. et les seconds 10,000 fr., comme l'avait primitivement réglé la loi de l'an X.

Toutefois, une exception a été faite en faveur de l'archevêque de Paris dont le traitement est resté fixé à 45,000 fr.; de l'achevêque d'Alger, maintenu à 20,000 fr., et des évêques d'Oran et de Constantine, qui continuent à recevoir 12,000 fr. comme l'avait prescrit le décret du 9 janvier 1867 qui a érigé ces deux évêchés. Le traitement de l'archevêque de Paris avait même été fixé à 100,000 fr., par décret du 12 novembre 1810. Resté à ce chiffre jusqu'en 1830, il fut ramené à 40,000 fr. par le gouvernement de Juillet, puis porté à 50,000 fr. jusqu'au moment où la loi de finances du 21 décembre 1879 a réduit de 5,000 fr. le traitement de tous les archevêques et évêques.

Le paiement de ces traitements a lieu tous les trois mois, au moyen d'ordonnances directes délivrées par le ministre des cultes, et sur mandats adressés par lui aux bénéficiaires quelques jours avant la fin de chaque trimestre. Une exception est faite en faveur de l'archevêque d'Alger et des évêques de Constantine et d'Oran, qui reçoivent chaque mois le mandat relatif à leur traitement.

Quant aux frais auxquels donnent lieu les évêchés des colonies, créés par décret du 18 novembre 1850, ils sont imputables, comme toutes les dépenses coloniales, sur le budget de la marine et des colonies.

Un premier décret, du 6 novembre 1850, a réglé à 15,000 fr., y compris les frais de tournées épiscopales, le traitement des évêques aux colonies, et à 10,000 fr. pendant leur séjour en France. Il en a fixé le point de départ à la date même du décret qui approuve les bulles d'institution canonique et en autorise la publication. De plus, il a alloué, comme en France, à chaque prélat, 10,000 fr. pour frais de premier établissement. Un second décret du 16 janvier 1854 avait porté ce traitement à 15,000 fr. tant en France qu'aux colonies, et attribué, en outre, 5,000 fr. pour frais de tournées; mais, à la suite des dispositions législatives qui ont réduit en France de 5,000 fr., à partir de 1880, le traitement des archevêques et évêques, celui des évêques coloniaux a été ramené à 15,000 fr. aux colonies, y compris les frais de visite, et à 12,000 fr. pendant le séjour en France.

Les gouverneurs des colonies ont, dès le début de chaque exercice, à leur disposition les crédits votés pour le service de chacun d'eux. Ils assurent, à titre d'ordonnateurs secondaires, le traitement de tous les agents coloniaux, y compris les évêques.

2. Frais d'établissement.

Chaque prélat reçoit, en outre, après son sacre et au moment de son installation, pour frais d'établissement : 15,000 fr. s'il est archevêque, et 10,000 fr. s'il est évêque. Cette somme, imputable sur le chapitre III du budget des cultes, est payée au bénéficiaire sur sa demande, et sans qu'il ait à justifier de son emploi, au moyen d'ordonnance et de mandat délivrés directement par le ministre des cultes.

La fixation du chiffre de 15,000 fr. ne s'applique pas non plus aux frais d'établissement de l'archevêque de Paris, qui reçoit une somme plus élevée, fixée, à chaque nouvelle installation, par décision spéciale du Président de la République. C'est ainsi que M. Sibour, au moment de son passage du siège de Digne à celui de Paris, a reçu 20,000 fr. pour son installation, M. Morlot, 50,000 fr., M. Darboy, 12,000 fr., et M. Guibert, 10,000 fr.

Il était, en outre, alloué, en exécution du décret du 12 octobre 1857, 4,000 fr. *pour frais de translation des évêques d'un siège à un autre* et 5,000 fr. *pour frais de promotion des évêques à un archevêché*.

Mais, lors de la discussion du budget de 1881, la commission opéra sur le crédit demandé une réduction, pour manifester son intention de ne plus voir allouer de *frais de déplacements* ni de *promotion* aux évêques. Pour entrer dans ces vues, le Gouvernement n'a plus fait figurer aux budgets de 1882 et de 1883 qu'un crédit *pour frais d'établissement*, sans rien y comprendre en vue *des déplacements* et *des promotions*.

Un décret du 18 germinal an XI avait, en outre, autorisé les conseils généraux à voter sur les fonds départementaux une augmentation de traitement aux archevêques et évêques. Cette autorisation, qui équivalait à un ordre, avait eu pour conséquence le vote, en faveur de presque tous les évêques, de suppléments de traitement.

3. Frais de visites diocésaines.

De plus, pour couvrir chaque évêque ou archevêque de la dépense à laquelle donne lieu la visite annuelle d'une partie de son diocèse, qui lui est imposée par l'article 22 de la loi du 18 germinal an X, il reçoit, par ordonnance et mandat directs du ministre des cultes, sur le même chapitre III, une

indemnité variant de 1,000 fr. à 1,500 fr., selon que le diocèse comprend un ou plusieurs départements. A l'égard des diocèses d'Aix, de Marseille, de Reims et de Châlons, qui ne comprennent dans leur ensemble que trois départements, l'indemnité est seulement de 3,000 fr., répartie de la manière suivante : 1,200 fr. à Reims, 800 fr. à Châlons, 650 fr. à Aix et 350 fr. à Marseille. Par contre, l'archevêque d'Alger reçoit 5,000 fr. et les évêques d'Oran et de Constantine, 3,000 fr. chacun. Quant à l'archevêque de Paris, il ne lui est rien alloué, sans doute en raison du peu d'étendue de son diocèse et du chiffre plus élevé de son traitement.

Cette indemnité étant donnée en considération d'un service réel, le ministre des cultes n'en délivre l'ordonnance et le mandat que sur la demande de l'évêque et après s'être assuré auprès du préfet que la visite pastorale a été effectuée dans les conditions prescrites par la loi.

4. Logement et mobilier.

Enfin, les archevêques et évêques sont logés dans des immeubles appartenant à l'État, entretenus et meublés par lui. Cette dépense avait été laissée à la charge des départements par l'article 71 de la loi du 18 germinal an X, portant que les conseils généraux « sont autorisés à procurer aux archevêques et évêques un logement convenable ». Mais l'obligation de loger l'évêque est considérée comme ayant passé implicitement à la charge de l'État par les dispositions contenues dans la loi du 23 juillet 1819, relative à la fixation du budget des recettes et des dépenses de 1820, et d'après lesquelles (*art.* 28, § 10) les dépenses ordinaires du clergé à la charge des départements composant les diocèses seront payées au moyen d'une portion des centimes additionnels aux contributions foncière, personnelle et mobilière mise à la disposition du ministre de l'intérieur. Cette mention *spéciale* aux dépenses du clergé fut reproduite dans les lois de finances de 1821, 1822 et 1823. Pour régulariser définitivement cette situation, en 1824, au moment de la constitution du ministère des affaires ecclésiastiques et de l'instruction publique, on a fait figurer au budget de ce ministère, sous le titre de : *Travaux des édifices diocésains* (*constructions, acquisitions ou travaux extraordinaires à des cathédrales, évêchés et séminaires*), un crédit qui, depuis, a toujours été porté au budget des cultes en vue de cette destination. Il s'élève pour 1882, au chapitre XII de ce budget, au chiffre de deux millions.

C'est sur ce chapitre ou sur le chapitre X du même budget, selon qu'il s'agit de grosses réparations ou d'un simple entretien, que sont prélevés les fonds employés par les soins des architectes diocésains aux palais épiscopaux. Aucune dépense n'est d'ailleurs engagée qu'après décision expresse du ministre des cultes, qui délivre aux préfets, chargés du mandatement, des ordonnances de délégation pour le montant des travaux exécutés et dûment vérifiés.

Quant à l'ameublement des archevêchés et des évêchés, toutes les questions qui s'y rattachent ont été prévues et réglées par l'ordonnance réglementaire du 7 avril 1819.

Le prix de chaque mobilier s'y trouve fixé à une année du traitement qu'avait à ce moment le titulaire, soit à 15,000 fr. pour les évêques et à 25,000 fr. pour les archevêques. Il est resté le même, malgré les modifications successives subies depuis par ces traitements. L'état et la valeur en sont arrêtés dans des inventaires et devis estimatifs approuvés par le ministre des cultes. Un récolement en est fait chaque année et à chaque mutation par une commission, dite du récolement, composée du préfet ou de son délégué, de l'évêque ou de son représentant, et d'un agent de l'administration des domaines.

Il ne peut être procédé à l'achat de nouveaux meubles qu'autant que la valeur du mobilier n'a pas atteint le chiffre réglementaire ou qu'il s'agit de remplacer d'anciens meubles, sans pouvoir jamais dépasser ce chiffre.

Les achats ou réparations ne sont susceptibles d'être effectués qu'en vertu de décisions du ministre des cultes rendues sur propositions accompagnées de pièces justificatives et suivies d'une ordonnance de délégation imputable sur le chapitre du budget des cultes intitulé : *Service intérieur des édifices diocésains*.

Les meubles réformés sont remis à l'administration des domaines pour être vendus et le produit en être versé au Trésor public. (*Art.* 3 *de l'Ord. du* 14 *sept.* 1822.)

Les évêques ne sont pas responsables de la valeur des meubles qui garnissent leurs palais. Ils sont seulement tenus de les représenter. (*Art.* 7 *de l'Ord. du* 7 *avril* 1819.)

IV. ÉVÊQUES SANS JURIDICTION.

Indépendamment des archevêques et évêques chargés d'un diocèse, il existe des évêques qui n'ont pas de juridiction déterminée.

Ce sont les *évêques in partibus,* les *coadjuteurs* et les *évêques auxiliaires*.

Aucun d'eux ne reçoit de traitement de l'État.

Il est pourvu seulement aux frais d'informations et de bulles des coadjuteurs avec succession future. Ceux-ci sont nommés, comme les évêques ordinaires, mais à la demande ou au moins avec l'assentiment indispensable du titulaire du diocèse, par décret du Président de la République et institués canoniquement par le Pape. Après l'enregistrement de leurs bulles, ils reçoivent la moitié de l'indemnité de 10,000 fr. accordée pour frais d'établissement des nouveaux évêques, soit 5,000 fr. L'autre moitié de cette indemnité est ordonnancée et mandatée à leur profit par le ministre des cultes au moment où ils prennent possession du siège vacant, à la suite du décès du titulaire. A ce moment, ils échangent le titre d'évêque *in partibus infidelium,* qui leur avait été conféré par la bulle d'institution canonique, contre celui du diocèse qu'ils sont chargés d'administrer.

Le simple titre d'évêque *in partibus* ne peut être porté qu'après vérification et enregistrement au Conseil d'État de la bulle d'institution et autorisation donnée par décret à sa publication.

L'évêque auxiliaire est celui qui est adjoint, avec un titre d'évêque *in partibus,* à l'évêque diocésain pour l'aider dans ses fonctions. Il lui sert quelquefois de vicaire général. Dans ce cas, il a besoin, comme un simple prêtre, d'être agréé en cette qualité par décret et reçoit sur les fonds de l'État le traitement attaché à ce titre.

V. RÉSIDENCE, FRANCHISES POSTALES, CONTRIBUTIONS.

L'article 20 de la loi du 18 germinal an X porte que les évêques sont tenus de résider dans leurs diocèses et qu'ils ne peuvent en sortir qu'avec la permission du Gouvernement. La privation du trai-

tement pourrait être encourue par l'évêque absent illégalement ou sans cause de son diocèse.

On doit ajouter que les évêques ont, pour les affaires diocésaines, la franchise de leur correspondance avec les ministres, les archevêques et évêques de toute la France également, mais sous bande, à moins de nécessité de fermer consignée par une note signée sur chaque dépêche, avec les préfets des départements et les sous-préfets des arrondissements compris dans leur diocèse, leurs vicaires généraux, les supérieurs de leurs grands et petits séminaires, les curés et desservants de leur diocèse. (*O. des 14 déc.* 1825 *et 6 juill.* 1828.)

Les palais épiscopaux sont exempts de la contribution foncière, en raison de cette double circonstance qu'ils appartiennent à l'État et sont affectés à un service public. Mais l'évêque est tenu au paiement de la contribution personnelle et mobilière et de la contribution des portes et fenêtres du bâtiment servant à son habitation. (*V.* **Mense.**)

De Taillandier.

Bibliographie.

Dupuis, *Origine des cultes.* — Ch. Jourdain, *le Budget des cultes.* Hachette.

ARCHIVES.

SOMMAIRE.

I. APERÇU HISTORIQUE.

L'ancien régime n'avait d'archives centrales ni à Paris ni dans les provinces, chaque corps politique, administratif, judiciaire, civil ou religieux, conservant ses archives particulières. C'est au dépôt des archives de l'Assemblée constituante, confiées le 4 août 1789 à Camus, député de Paris, que se sont successivement agrégées les collections historiques, judiciaires et domaniales, dont la réunion forme aujourd'hui, à l'hôtel Soubise, les Archives nationales. Le décret du 7 messidor an II avait prescrit le triage des innombrables documents dont se composaient les dépôts publics à Paris et dans les départements : les papiers utiles pour l'accroissement du domaine national devaient être conservés ; les documents sans intérêt pour les propriétés de l'État et des citoyens, ou purement féodaux, devaient être détruits ; les chartes et manuscrits appartenant à l'histoire, aux sciences et aux arts, ou pouvant servir à l'instruction, devaient être déposés dans les bibliothèques. Heureusement cette dernière mesure, qui établissait une confusion regrettable entre les archives et les bibliothèques et qui aurait entraîné le démembrement des collections, fut de celles qui ne reçurent qu'un commencement d'exécution ; plus heureusement encore, la décision qui ordonnait la destruction de la plus grande partie des archives ne fut pas rigoureusement observée par les agents chargés de l'appliquer [1]. Contrairement aux prescriptions du décret de messidor an II, il ne s'est établi aucun lien durable ni aucune communauté de direction entre les archives dites nationales et les archives départementales, bien que les unes et les autres soient considérées au même titre comme propriété nationale [2], les unes dans leur ensemble, les autres pour une moitié du moins de leurs séries. Toutes d'ailleurs se composent et s'accroissent des mêmes éléments, c'est-à-dire de documents provenant : 1° des institutions judiciaires et administratives de l'ancien régime ; 2° des établissements ecclésiastiques dont les biens ont été, en vertu des lois de 1790, déclarés domaines nationaux ; 3° des émigrés dont les biens furent saisis ; 4° de dons et acquisitions (source la plus faible d'accroissements, qui permet parfois cependant de compléter des collections appartenant aux précédentes catégories) ; 5° des versements opérés avec une périodicité plus ou moins régulière par nos administrations publiques. Aujourd'hui, les Archives nationales et les archives départementales dépendent de ministères différents, et les crédits nécessaires aux premières, attribuées depuis 1870 au ministère de l'instruction publique, sont inscrits au budget de l'État, tandis que le service des secondes, qui relève du ministère de l'intérieur, est assuré par les budgets départementaux.

II. ARCHIVES NATIONALES.

1. Bâtiments.

Annexes des Assemblées, les Archives nationales avaient dû les suivre dans leurs pérégrinations. Détachées en l'an VIII du Corps législatif pour former un établissement distinct, et attribuées au département de l'intérieur [3], elles furent transférées, en 1808, du Palais-Bourbon à l'hôtel Soubise, acquis avec le Palais-Cardinal (Imprimerie nationale) au

1. Elle eut néanmoins de très regrettables effets ; le produit des ventes successives des parchemins et papiers mis au rebut à Paris par l'agence temporaire des titres nommée à la fin de 1791, s'élevait, en mai 1796, à 222,916 livres. Nous ignorons le produit des ventes faites dans les départements. Aux pertes résultant des ventes prescrites par le décret de messidor, il faut ajouter celles qui sont résultées des brûlements officiels et de l'envoi fait aux arsenaux de quantité de parchemins, employés pour la confection des gargousses jusqu'en 1833.

L'agence temporaire des titres, — instituée et nommée par la Convention, — placée d'abord sous sa surveillance, et en l'an IV rattachée au ministère de la justice, puis, afin de faciliter la recherche des propriétés nationales, à celui des finances, fut remplacée en 1796 par le bureau du triage, subordonné à l'archiviste de la République. Ce bureau fut supprimé en 1801, et une partie de ses membres entrèrent aux Archives nationales pour y former le bureau des Monuments historiques, et plus tard, la section historique, ajoutée aux sections domaniale et judiciaire.

2. *V.* lois des 29 septembre 1791, 7 messidor an II, 5 brumaire an V, 10 mai 1838, et les instructions ministérielles.

3. Le ministère de l'intérieur conserva les Archives nationales jusqu'en 1853, année où elles furent comprises parmi les services du ministère d'État. Attribuées le 3 janvier 1870 au ministère des beaux-arts, elles passèrent le 4 septembre au ministère de l'instruction publique. C'est sur le budget des Archives nationales, malgré leur annexion à un ministère, que furent prises, pendant toute l'ère républicaine, les dépenses de la bibliothèque du Corps législatif, et, jusqu'en 1817, celles de l'impression des tables des procès-verbaux de l'Assemblée.

prix de 690,000 fr., auxquels s'ajoutèrent 310,000 fr. de réparations. En 1812, le gouvernement impérial faisait entreprendre auprès du Champ-de-Mars, sur le quai d'Orsay, un immense palais pour les archives, assez vaste pour contenir 100,000 mètres cubes de documents, et qui devait être exclusivement construit en pierre et en fer; mais les travaux furent abandonnés trois ans plus tard, et l'hôtel Soubise, formé de l'agrégation des hôtels Clisson, Guise et Laval, accru par l'acquisition de l'hôtel d'Assy en 1842, par celle d'une autre maison voisine en 1862, et par les constructions considérables qu'a commencées en 1838 la Direction des bâtiments civils, est demeuré le siège définitif des Archives nationales.

2. Personnel et budget.

Avant l'an VIII, ce n'était point par budget annuel, mais par lois spéciales, votées à mesure qu'il était nécessaire sur la proposition de l'archiviste, que les Assemblées assuraient le service des archives. Un crédit de 13,900 livres put suffire tant qu'elles ne furent véritablement que les archives de l'Assemblée, et jusqu'à la création, en 1794, des deux sections domaniale et judiciaire; mais il en fallut de beaucoup plus considérables pour le fonctionnement de l'agence temporaire des titres, qui fut instituée par le même décret et dont les membres reçurent tout d'abord 12 livres par jour, du moins à Paris[1], et furent assistés de déchiffreurs et de commis. L'arrêté directorial du 5 floréal an IV ayant réduit le personnel et les dépenses du triage, qui fut alors placé sous la surveillance de l'archiviste de la République, l'ensemble du budget des archives fut ramené à 50,000 fr. Depuis l'an IV, il est facile de suivre les variations du budget des archives, qui est de 111,000 fr. en l'an X, descend à 85,000 environ de 1805 à 1809, et s'élève, lorsqu'affluent à l'hôtel Soubise les dépouilles des archives étrangères, à 123,116 fr. en 1810 et à 152,856 fr. en 1812 et 1813, sommes auxquelles il conviendrait d'ajouter les frais du transport à Paris des archives étrangères : celui des archives pontificales (8,169 quintaux), pour citer un exemple, avait coûté plus de 600,000 fr. Ramené à de moindres chiffres sous la Restauration, alors que languissent les travaux d'archives, le budget est de 103,000 fr. en 1814, de 114,000 fr. en 1852. Il a été de 160,000 fr. en 1858, de 184,000 fr. en 1868, de 198,000 fr. en 1877, et de 204,700 fr. en 1883.

Une ordonnance du 5 janvier 1846 avait réorganisé les Archives du royaume, ramené au nombre de trois les sections, qu'avait multipliées Daunou, successeur de Camus, et fixé les traitements du personnel. Aux trois sections historiques, administrative (naguère domaniale), législative et judiciaire, le décret du 22 décembre 1855 ajouta la section du secrétariat. Le même décret, complété par le décret du 22 mars 1856, et modifié par le décret du 1er avril 1856, compose ainsi qu'il suit le personnel : un directeur général, nommé par le chef de l'État (traitement, 15,000 fr.[2]); 4 chefs de section, qui sont nommés par le ministre sur la proposition du directeur, ainsi que les 4 sous-chefs et les archivistes, dont le nombre n'a pas été déterminé par le décret, mais a été fixé depuis à 20, non compris un agent comptable, un commis d'ordre et un employé au moulage. La nomination des gagistes appartient au directeur général.

Le crédit inscrit au budget de l'État pour le service des Archives nationales forme le chapitre XXI du budget du ministère de l'instruction publique et se décompose ainsi qu'il suit, pour les années 1882 et 1883 : personnel, 156,300 fr.; matériel et publications d'inventaires[1], 48,400 fr.

3. Communication des documents.

Conformément aux dispositions de l'article 37 du décret du 7 messidor an II, le public est admis à consulter les documents historiques que renferment les Archives nationales. Les articles 35 et suivants du règlement du 12 novembre 1856 régissent tout ce qui a trait aux renseignements, communications et expéditions demandés par le public[2].

La publication récente d'un inventaire-sommaire des Archives nationales et de la table de cet inventaire, entreprise sous la direction de M. de Laborde et achevée sous celle de M. A. Maury, nous dispense d'indiquer ici avec quelques détails, pour les lecteurs qu'intéresse l'histoire si peu connue des institutions financières de la France, les fonds, encore peu explorés pour la plupart, qui en renferment la source vraie : Chambre des comptes, cours des aides, des monnaies, comptes du Trésor des chartes, comptes de la série des Monuments historiques, Contrôle général des finances, Bureau des finances, Dettes de l'État, Fermes, Régie des aides, Conseil du commerce, Compagnie des Indes, autant de collections dont l'inventaire-sommaire offrira le dénombrement[3]. Bien d'autres collections encore seront utilement consultées par les économistes, telles que les archives du Parlement, qui intervenait en tant de questions financières et économiques, les rapports des intendants, etc.

Les recherches et les expéditions réclamées dans l'intérêt du service public par les corps constitués de l'État, les ministres, les administrations départementales et communales sont exemptées de tous frais, de même que les recherches demandées par les particuliers dans un intérêt scientifique et littéraire dûment spécifié. Mais toutes les expéditions sans frais, lesquelles peuvent être prises sur papier libre, doivent être exécutées, sans exception, par les demandeurs ou leurs délégués.

4. Tarif des expéditions.

L'article 37 du décret de messidor an II a réglé le tarif des expéditions délivrées dans les dépôts

1. Les agents des départements devaient recevoir 10 fr. par jour, mais l'irrégularité du paiement interrompit bientôt leurs travaux.

2. Depuis 1871, il n'est plus inscrit que 12,000 fr. au budget. Le traitement avait été fixé à 6,000 fr. en 1789, à 10,000 fr. en 1796, à 12,000 fr. en 1816.

1. Il a déjà paru 14 volumes in-4° d'inventaires et documents, comprenant : *Le Trésor des chartes*, publié par MM. Teulet et de Laborde, 3 vol. in-4°; *les Actes du Parlement de Paris*, par M. Boutaric, 2 vol.; *les Monuments historiques* (carton des rois), par M. Tardif, 1 vol.; *les Sceaux*, par M. Douet d'Arcq, 1 vol.; *les Titres de l'ancienne maison ducale de Bourbon*, par MM. Huillard-Bréholles et Lecoy de la Marche, 2 vol.; *le Musée des Archives nationales*, 1 vol. En préparation : *les Arrêts du Conseil d'État* (finances, dépêches; 1570-1791); et *le Conseil du commerce*.

2. Une salle de travail est chaque jour ouverte au public de 10 à 3 heures. Toute demande tendant à obtenir communication ou expédition de documents doit être formulée par écrit et énoncer l'objet précis que l'on a en vue. Le bulletin de demande est soumis à l'approbation du directeur. Les réponses sont données au bureau des renseignements.

3. *Inventaire-sommaire et tableau méthodique des fonds conservés aux Archives nationales;* 1re partie, antérieure à 1789. In-4°, Imprimerie nationale, 1871. — Table alphabétique. 1875.

publics; mais, pour les Archives nationales, ce tarif a été modifié : 1° par un décret du 21 mars 1812, qui, rendu en vue de la concentration des archives étrangères accumulées à Paris, avait établi des droits excessifs, portant parfois jusqu'à 30 fr. le prix de la communication d'une pièce, et qui n'a été perçu dans toute sa rigueur que pendant quelques mois; 2° par l'article 3 du décret du 22 mars 1856, qui a fixé les droits de recherche et d'expédition comme il suit : 3 fr. pour toutes les recherches relatives à chaque demande; 2 fr. pour rôle d'expédition (chaque rôle de 2 pages, chaque page de 20 lignes et chaque ligne de 12 à 15 syllabes); 1 fr. 25 c. (aujourd'hui 1 fr. 80 c.) par feuille de papier timbré in-folio. L'expédition des plans topographiques est payée 3 fr. par décimètre carré, si ce plan ne contient que des lignes droites; et 6 fr. par décimètre carré, s'il contient des lignes courbes, plus les frais de timbre. Les épreuves des sceaux (soufre et plâtre) sont payées : 3 fr. par sceau de 10 centimètres de diamètre et au-dessus; 2 fr. par sceau de 5 à 10 centimètres de diamètre; 1 fr. par sceau de moins de 5 centimètres de diamètre.

Le produit des expéditions encaissé chaque année est versé au Trésor. En 1826, année où il a été le plus élevé, ce produit a dépassé à peine 4.000 fr. : il n'atteint aujourd'hui qu'un chiffre de 1,000 à 1,500 fr.

III. ARCHIVES DES MINISTÈRES.

Outre les Archives nationales, dont il vient d'être question, et les archives départementales ou hospitalières de la Seine, il se trouve à Paris, dans les ministères et les grandes administrations, des dépôts d'archives qui sont souvent fort importants, tels que :

Les archives du ministère des affaires étrangères, si longtemps inaccessibles, libéralement ouvertes depuis 1874; le premier volume de l'*Inventaire* de ce dépôt a paru en 1882, et les premiers volumes des *Instructions* adressées par les ministres aux ambassadeurs de France auprès des principales puissances sont sous presse;

Les archives du ministère de la guerre, dont le livre de M. H. Bordier, sur les *Archives de la France*, indique sommairement les divisions;

Les archives de la marine, dont l'*Inventaire* se publie par fascicules (le premier a paru en 1882 [1]).

Le ministère des finances n'a plus, depuis l'incendie de 1871, d'autres archives que des documents postérieurs à cette époque ou des copies reconstituées.

IV. ARCHIVES DÉPARTEMENTALES.

5. Création des archives départementales.

En exécution de la loi du 5 novembre 1791, les documents innombrables que la suppression des corps de l'ancien régime, la sécularisation des biens ecclésiastiques et les mesures décrétées contre les émigrés avaient mis à la disposition de l'État, furent d'abord centralisés au chef-lieu du district dans l'étendue duquel se trouvaient les corps, bénéfices, maisons ou communautés dont ils provenaient. La loi du 5 brumaire an V, supprimant les archives des districts, en prescrivit la réunion aux archives des chefs-lieux de département : telle a été l'origine des archives départementales. Depuis cette époque, elles ont reçu tout à la fois le dépôt de papiers appartenant à l'État et celui de papiers appartenant au département, et les frais de leur installation ont toujours été à la charge du budget départemental.

Le plus souvent, les archives sont placées dans l'un des bâtiments de la préfecture, plus ou moins bien approprié à sa destination nouvelle; un certain nombre de conseils généraux ont offert un asile plus vaste et plus sûr dans des édifices isolés, spécialement construits ou aménagés en vue des exigences du service.

6. Budget.

Tant que les dépenses du personnel chargé du service des archives durent être imputées sur le fonds d'abonnement des préfectures, l'insuffisance des traitements nuisit singulièrement au recrutement des archivistes. La loi du 10 mai 1838 mit à la charge des départements, en les classant dans la première section du budget, la garde et la conservation des archives départementales : les conseils généraux comprirent aussitôt combien il importait d'assurer la conservation et le classement des archives; on pourrait à peine citer, écrivait M. Champollion-Figeac en 1860, deux ou trois départements pour lesquels on ait dû inscrire d'office les dépenses relatives aux archives. La loi du 6 juillet 1866 a fait disparaître le caractère obligatoire de ces dépenses, et l'ensemble des sommes votées pour le personnel, le matériel et l'amélioration des locaux des archives départementales, n'en a pas moins continué à suivre d'année en année une progression constante. Les crédits inscrits aux budgets départementaux de 1883 pour le service des archives, non compris les dépenses de la construction ou de l'entretien des bâtiments, s'élèvent à la somme de 606,637 fr.

7. Personnel.

Les archivistes des départements sont nommés par les préfets, qui doivent les choisir parmi les anciens élèves de l'École des chartes (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 45); à défaut de candidats pourvus du diplôme d'archiviste paléographe, ils doivent nommer des candidats auxquels la commission supérieure des archives, instituée au ministère de l'intérieur, a délivré un certificat de capacité.

Une allocation totale de 289,700 fr. est affectée, en l'année 1883, aux appointements de 85 archivistes. Les traitements varient, selon l'importance du dépôt, les ressources du département et la durée des services de l'archiviste, de 2,000 à 5,400 fr., celui de la Seine excepté, qui reçoit 8,000 fr. Quelques archivistes sont logés dans les bâtiments départementaux, auprès de leurs dépôts.

Une somme de 174,535 fr. est consacrée, en 1883, au paiement des auxiliaires des archivistes départementaux.

Dans la plupart des départements, l'archiviste est chargé d'inspecter les archives communales et hospitalières, et il lui est alloué des frais de tournée dont la dépense est imputée au budget départemental.

Les archivistes ont été admis à participer aux charges et bénéfices des caisses de retraite établies dans les préfectures pour les employés qui sont rétribués sur les fonds d'abonnement. (*Circ. min. int.* 30 *juill. et* 8 *août* 1839.)

1. Les documents relatifs aux consulats et au commerce se trouvent partie à la marine, partie au ministère des affaires étrangères.

8. Matériel.

Les crédits inscrits aux budgets départementaux de 1883 pour l'entretien du matériel (confection de cartons reliures, établissement de tablettes, achat de livres et de documents, etc.) s'élèvent à 65,641 fr.

9. Inventaires-sommaires.

En vertu d'instructions ministérielles, les archivistes départementaux ont entrepris, en 1854, la rédaction du catalogue de leurs archives. L'impression de ce catalogue sous le titre d'*Inventaire-sommaire*, a été commencée en 1861 dans presque tous les départements, pour les séries de documents antérieurs à 1790. Elle est achevée dans quatre départements : la Corrèze, les Landes, Lot-et-Garonne et les Basses-Pyrénées. La collection comprend aujourd'hui près de 100 volumes : plus de 50 sont sous presse. Une somme totale de 42,787 fr. est inscrite aux budgets de 1883 pour la continuation de l'impression.

Le classement prescrit par la circulaire du 21 avril 1841 a divisé les archives départementales en deux parties : les archives antérieures à 1790, les archives postérieures à cette date. Les premières, les seules dont l'inventaire doive s'imprimer, sont subdivisées en archives civiles (séries A à F) et archives ecclésiastiques (séries G à I) ; c'est dans la seconde des séries civiles, la série B, qu'à la suite des fonds des parlements et des juridictions secondaires, les historiens de nos institutions financières trouveront les archives des Cours des comptes, des aides, des monnaies ; la série C, intitulée *Administrations provinciales*, leur offrira les fonds des intendances, des élections et autres divisions administratives ou financières, les fonds des bureaux des finances, etc.

Les archives postérieures à 1790, qui sont les archives départementales proprement dites, sont divisées entre les séries K à Z. Deux de ces séries sont particulièrement consacrées aux papiers de la période révolutionnaire : 1° la série L, qui contient les documents relatifs aux administrations de département, de district et de canton, depuis la division de la France en départements jusqu'à l'institution des préfectures en l'an VIII ; 2° l'importante série Q, intitulée *Domaines*, et qui, renfermant les actes relatifs à la vente des biens nationaux, est celle où le public vient le plus souvent chercher d'utiles renseignements pour résoudre les contestations sur la nature, la contenance, les limites des propriétés, les droits qui y sont attachés, leurs servitudes réciproques, etc. La circulaire ministérielle du 11 novembre 1874 a réglé la distribution méthodique des documents dont se composent ces deux séries.

10. Communication et expédition des documents.

Les recherches et les communications doivent se faire sans frais, ainsi que le rappelle une circulaire de Chaptal en date du 14 pluviôse an IX. Pour les expéditions soumises à la taxe, il doit être perçu un droit de 75 centimes par rôle (*L. 7 messidor an II, art.* 7). Un avis du Conseil d'État du 4 août 1807 et une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 20 janvier 1818, relative à la comptabilité des produits des expéditions d'actes et pièces des préfectures et sous-préfectures, indiquent quelles expéditions doivent être taxées ; ce sont, sauf les exceptions qu'on verra ci-après : 1° les secondes ou ultérieures expéditions des décisions administratives (les premières devant être délivrées gratuitement aux parties) ; 2° les expéditions des titres, pièces et renseignements déposés dans les bureaux des administrations. Il doit être perçu le même droit, au profit de la caisse départementale, pour les expéditions faites aux archives et pour celles que délivrent les bureaux de la préfecture. Si le conseil général juge qu'il y ait lieu d'attribuer aux expéditionnaires, pour leur travail, une quote-part du produit des expéditions, les sommes qui leur seront payées figureront comme dépenses au sous-chapitre XIII du budget du département et seront ordonnancées de la même manière que les autres dépenses du service départemental.

Il est, comme le rappelle la circulaire du 20 janvier 1848, un cas de dérogation aux règles posées par l'avis du Conseil d'État de 1807 : d'après le règlement forestier arrêté par le ministre des finances le 4 juillet 1836, et d'après le cahier des clauses et conditions générales des adjudications de travaux publics adoptées par le ministre des travaux publics le 25 août 1833, les expéditions premières des procès-verbaux d'adjudication des coupes de bois de l'État, et des devis, détails estimatifs et procès-verbaux d'adjudication des travaux des ponts et chaussées, ne doivent pas être, comme les autres premières expéditions, délivrées gratuitement : le prix doit en être perçu au profit des expéditionnaires. Il est pourvu à ces frais d'expédition, de même qu'aux autres frais accessoires des ventes, au moyen des droits qui sont imposés aux adjudicataires, en sus du prix principal de leurs adjudications.

L'ensemble des sommes perçues au profit du département pour les expéditions des pièces déposées aux archives départementales (nous ignorons le produit des expéditions préparées dans les bureaux des préfectures et sous-préfectures) ne s'est élevé, de juillet 1880 à juillet 1881, qu'à 2,406 fr. 30 c., et, en 1881-1882, à 2,321 fr. 45 c.

Ces chiffres s'accroîtraient singulièrement si l'on y ajoutait le produit des expéditions des actes de l'état civil délivrés par la préfecture de la Seine [1], mais c'est au profit de la caisse municipale qu'il est perçu.

11. Suppression et vente des papiers inutiles.

Les circulaires ministérielles des 5 novembre 1835, 8 août 1839 (§ 10), 24 juin 1844 et 31 mars 1864, ont réglementé les formalités qui doivent préparer ou accompagner la suppression des papiers reconnus inutiles, et qui, selon les cas, peuvent être livrés sans conditions aux ventes publiques, ou doivent être vendus à la condition qu'il soit procédé à leur destruction sous les yeux d'un délégué de l'administration. L'inventaire, dressé par l'archiviste, des documents dont la suppression est proposée doit être soumis : 1° à l'examen d'une commission locale, nommée par le préfet et dont fait nécessairement partie le directeur des domaines ou son délégué ; 2° à celui du conseil général, qui délibère sur l'opportunité de la vente ; 3° à l'approbation du ministère de l'intérieur. Il est de principe général

1. Les archives de la Seine, installées quai Henri IV, ont le double caractère de dépôt départemental et de dépôt communal. L'ensemble des dépenses du service est supporté pour un quart par le département et pour les trois autres quarts par la ville de Paris. Tout ce qu'on a conservé des archives anciennes de la ville se trouve aux Archives nationales. Les documents historiques qui n'avaient pas été centralisés au palais Soubise sous le premier Empire, ont disparu dans l'incendie de 1871.

que l'on ne doit jamais vendre ni les titres, actes ou décisions qui intéressent l'État, les départements, les communes, les fabriques des églises, les établissements de bienfaisance et les particuliers, ni les documents susceptibles d'être consultés pour les recherches d'histoire, de science, d'art, de paléographie, de topographie ou de statistique. La circulaire du 24 juin 1844 fixe les délais après lesquels peuvent être supprimés les pièces ou registres dans certaines subdivisions des séries administratives postérieures à 1790 (M à Z). C'est ainsi, par exemple, que ne peuvent être vendus qu'après 30 ans : 1° dans la série N (*Administration et comptabilité départementales*), les pièces à l'appui de la comptabilité départementale (le délai part de l'apurement des comptes); 2° dans la série O (*Administration et comptabilité communales*), les pièces qui concernent les recettes et dépenses des communes, des établissements de bienfaisance ou autres; 3° dans la série P (*Finances*), les rôles des contributions directes qui, après avoir été conservés pendant trois ans entre les mains des percepteurs, sont déposés dans les archives des préfectures et sous-préfectures (le délai part de la mise en recouvrement); les registres à souche que les percepteurs déposent avec les rôles (*Décis. min. des fin. en date du 28 fév.* 1880); — après vingt ans d'existence, c'est-à-dire après dix ans de dépôt chez les comptables et dix ans de séjour aux archives, dans la série P, les registres et papiers des receveurs et payeurs de rente; — après dix ans, dans la même série, les réclamations en matière de contributions directes et les diverses pièces qui s'y rattachent. On doit, au contraire, conserver : dans la série N, les registres de comptabilité, les actes authentiques formant titres ou servant à constater les droits ou la libération du département, les budgets et les comptes, les feuilles d'émargement, enfin les pièces pouvant servir à la statistique; dans la série O, les comptes des receveurs ou agents comptables, et les actes authentiques propres à établir l'existence d'un droit ou la preuve d'une libération, les cahiers des charges de travaux neufs, les procès-verbaux d'adjudication, etc.

Aux termes de la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 9 novembre 1835, le produit de la vente des registres et papiers déposés par les agents des finances appartient à l'État. Il en serait de même pour les papiers d'origine antérieure à 1790, si, contrairement à la règle, quelque partie pouvait en être supprimée.

Le produit de tous autres papiers appartient au département, et doit être versé à la caisse du trésorier général sous le titre de *Ressources éventuelles*.

V. ARCHIVES DES SOUS-PRÉFECTURES.

Les budgets départementaux de 1883 comprennent une somme de 7,050 fr. destinée aux frais de dépouillement des archives des sous-préfectures et aux menus frais d'aménagement. En deux départements, ceux de l'Oise et de Seine-et-Oise, le conseil général vote un crédit annuel et permanent, le premier de 900 fr., le second de 1,000 fr., pour le service des archives des sous-préfectures.

Les ventes de papiers reconnus inutiles dans ces archives doivent être précédées des formalités prescrites pour celles des préfectures.

Les sous-préfectures ne conservent, en général, que les dossiers postérieurs à 1830 : les papiers antérieurs sont versés aux archives départementales.

VI. ARCHIVES COMMUNALES.

Les archives des grandes villes, installées dans des locaux qui leur sont exclusivement destinés, sont parfois confiées à la garde d'archivistes spéciaux, parfois à celle des bibliothécaires municipaux; les dépôts de moindre importance sont placés sous la surveillance personnelle du secrétaire de la mairie.

Trente villes ont déjà publié le catalogue de leurs archives historiques, dont un certain nombre renferment de très intéressantes séries de comptes municipaux. Les inventaires de Lyon, Nantes, Dijon, Narbonne, sont sous presse. Marseille a fait paraître le catalogue des archives de sa chambre de commerce.

La taxe des expéditions est la même dans les archives communales que dans les archives départementales. Pour les actes de l'état civil toutefois, il est un tarif spécial, réglé par le décret du 12 juillet 1807, et modifié par diverses lois en ce qui concerne le timbre, et par la loi du 5 juin 1875 en ce qui concerne Paris.

Les archives de l'état civil de Paris, très précieuse collection qui s'étendait du XVIe siècle à 1860 et que les incendies de 1871 ont anéantie, sont en partie reconstituées. La loi du 12 février 1872 en a prescrit la reconstitution aux frais communs de l'État et de la ville : les frais se sont élevés à 500,000 fr. pour chacune des années 1872 et 1873; puis, s'abaissant depuis d'année en année, ils se sont réduits à 110,000 fr. en 1881. Les droits d'expédition ont atteint, timbre compris, 70,785 fr. du 30 septembre 1880 au 30 septembre 1881 pour 20,168 expéditions. (*V.* **Actes de l'état civil**.)

VII. ARCHIVES HOSPITALIÈRES.

La garde et le classement des archives hospitalières sont d'ordinaire confiés aux secrétaires et économes de l'établissement, que leurs occupations quotidiennes détournent trop souvent des soins qu'elles réclament; mais dans un grand nombre d'hôpitaux, les commissions administratives ont chargé un ancien élève de l'École des chartes de mettre en ordre les titres antérieurs à 1790, et souvent l'inventaire des documents historiques a paru assez intéressant pour être publié. L'impression est achevée pour douze dépôts hospitaliers.

A Paris, l'hospice des Quinze-Vingts a fait paraître son inventaire en 1870, et l'administration de l'Assistance publique, qui a perdu dans l'incendie de 1871, en même temps qu'une partie de ses importantes archives [1], l'édition qu'elle avait fait imprimer (3 volumes) de l'inventaire des fonds de l'Hôtel-Dieu et de quelques autres hôpitaux, en poursuit la réimpression [2]. D'autre part, la même administration fait imprimer, par les soins de son archiviste, M. Brièle : 1° une *Collection de documents pour servir à l'histoire des hôpitaux de Paris*, dont les deux premiers volumes (Imprimerie nationale, 1881 et 1883, in-4°) renferment les délibérations de l'ancien bureau de l'Hôtel-Dieu, et dont le troisième comprendra les comptes de l'Hôtel-Dieu (1364-1599); 2° dans la collection des *Documents inédits sur l'Histoire de France*, un cartulaire de l'Hôtel-Dieu intitulé : *Archives de l'Hôtel-Dieu, documents du* XIIIe *siècle*.

1. V. le *Récolement des Archives de l'administration générale de l'assistance publique* qui ont échappé à l'incendie de mai 1871, par L. Brièle; in-8°, Champion, 1876.
2. *Administration générale de l'assistance publique. Inventaire-sommaire des archives hospitalières antérieures à 1790*. Hôtel-Dieu, tome Ier, 1882.

VIII. ARCHIVES JUDICIAIRES.

Dans un grand nombre de départements, les archives judiciaires de l'ancien régime ont été versées par les greffes à la préfecture ; dans quelques autres, où l'exiguïté des locaux n'a pas permis leur transfert, elles ont été, bien que maintenues au palais de justice, placées sous la direction de l'archiviste départemental, et parfois sous la garde d'un archiviste adjoint ; en ces divers cas, les archives judiciaires antérieures à 1790 sont classées et analysées par le personnel des archives départementales, et le catalogue en est imprimé dans l'*Inventaire-sommaire* (série B). Lorsque les archives anciennes ne sont pas ainsi mêlées ou annexées aux archives du département, elles demeurent confiées aux soins du greffier, ou plutôt des commis qui reçoivent de lui leur traitement, le plus souvent trop peu nombreux pour qu'ils puissent entreprendre le classement de la partie historique du dépôt, et même y introduire ou y maintenir l'ordre matériel.

La loi du 21 ventôse an VII a réglé le tarif des droits qui doivent être perçus au profit de l'État, avec indication de la remise accordée aux greffiers, pour les expéditions demandées aux greffes des tribunaux civils et de commerce (les droits varient de 1 à 2 fr. par rôle, non compris le timbre et l'enregistrement [*art.* 7-12]). Les greffiers ne peuvent exiger aucun droit de recherche pour les actes et jugements, de quelle date qu'ils soient, dont ils font l'expédition ; lorsqu'il n'est pas demandé d'expédition et que l'acte ou jugement dont il s'agit n'a pas été fait ou rendu dans l'année même, il leur est attribué un droit de recherche qui est fixé à 50 centimes ; s'il leur est indiqué plusieurs années et qu'ils soient obligés de prolonger la recherche, ils perçoivent 50 centimes pour la première année et 25 centimes pour chacune des autres (*art.* 14).

G. SERVOIS.

Bibliographie.

CHAMPOLLION FIGEAC, *Manuel de l'archiviste des préfectures, des mairies, des hospices*, 1860, et *Annuaire de l'archiviste*, etc. 1861-1869. — H. BORDIER, *les Archives de la France*. 1855. — Mis DE LABORDE, *les Archives de la France*. 1867. — *Lois, instructions et règlements relatifs aux archives départementales, communales et hospitalières*. Paris, Champion. 1883.

ARDÈCHE. — Chef-lieu : Privas ; sous-préfectures : Largentière, Tournon.

Nombre de communes : 339 ; population totale : 376,867 ; superficie territoriale : 552,713 hectares ; bois domaniaux : 3,866 hectares ; bois communaux : 11,256 hectares.

Cour d'appel de Nîmes ; chef-lieu d'académie : Grenoble ; évêché : Viviers ; archevêché : Avignon ; 15e corps d'armée (Marseille).

Sénateurs : 2 ; députés : 6 ; percepteurs : 43.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 106,578 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 17,216 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	267
— local	»
Routes nationales	467
— départementales	832
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	1,664
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	1,413
Canaux	»
Rivières navigables	69
— flottables	21

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires	988,960f29	1,324,177f63
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	59,443f36	83,219f40
Propriétés départementales	20,972 03	10,374 78
Routes départementales	270,596 79	303,734 91
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	360,117 33	460,224 69
Enfants assistés	39,520 50	39,000 00
Aliénés	59,934 74	102,000 00
Assistance publique	8,685 50	9,664 63
Encouragements et subventions	11,985 05	8,295 19
Instruction publique	56,017 16	77,791 59
Dépenses diverses	42,952 71	58,112 77
Total des dépenses ordin.	930,225f17	1,152,417f96
Recettes extraordinaires	63[illegible],715f92	1,219,576f37
Dépenses extraordinaires	548,089 95	1,067,934 21
Emprunts. Dette en principal	1,858,636f65	3,750,000f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	951,685f00	274,060f00	184,828f00	286,872f82
Cent. généraux	»	46,590 20	29,202 82	106,130 84
Fonds de sec. et non-valeurs	19,033 70	5,481 20	5,544 84	15,590 92
	970,718f70	326,131f40	219,575f66	408,594f58
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	618,465 82	177,152 38	74,245 41	127,689 57
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	505,812 42	153,371 86	93,972 31	186,929 32
Total par contr.	2,094,996f94	656,655f64	387,793f38	723,213f47

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 5,691 fr. 81 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 3,794 fr. 54 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 1,930,712 fr. 15 c. Département : 997,553 fr. 18 c. Communes : 943,880 fr. 45 c. ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à		3,872,145f78
Taxes assimilées		130,427 23
Contributions indirectes.		
Boissons	1,635,981f35	4,631,503 73
Tabacs	2,191,137 40	
Douanes	»	
Autres contributions indirectes	801,381 98	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	2,737,549f33	4,878,542 64
Forêts	78,636 78	
Postes et télégraphes	580,730 06	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	6,429 46	
Revenus et produits divers	1,475,197 01	
Soit un total général de		13,512,619f38

représentant 0 fr. 39 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 c. : budget général, 2,926,501,620 fr. 34 c. ; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87 c.

ARDENNES. — Chef-lieu : Mézières ; sous-préfectures : Sedan, Rethel, Rocroi, Vouziers.

Nombre de communes : 502 ; population totale, 333,675 ; superficie territoriale, 524,861 hectares ; bois domaniaux : 23,742 hectares ; bois communaux : 35,790 hectares.

Cour d'appel de Nancy ; chef-lieu d'académie : Douai ; archevêché : Reims ; 6e corps d'armée (Châlons).

Sénateurs : 2 ; députés, 5 ; percepteurs, 71.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 214,154 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 27,433 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	328
— — local	21
Routes nationales	380
— départementales	212
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	2,313
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	935
Canaux	238
Rivières navigables	159
— flottables	95

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires	1,195,064f84	1,620,696f36
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	42,430f65	74,339f01
Propriétés départementales	30,985 12	9,802 60
Routes départementales	186,612 06	149,874 62
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	487,514 21	710,068 33
Enfants assistés	42,125 38	69,437 60
Aliénés	42,207 10	86,500 00
Assistance publique	16,648 97	41,253 17
Encouragements et subventions	54,066 07	42,325 20
Instruction publique	114,306 52	125,026 14
Dépenses diverses	16,479 41	69,113 67
Total des dépenses ordin.	[illegible]	1,377,740f31
Recettes extraordinaires	[illegible]	713,015f59
Dépenses extraordinaires	409,973 88	561,15[illegible]
Emprunts. Dette en principal	338,[illegible]	208,100f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTION et RÉPARTITION des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État				
Principal	1,390,190f00	412,525f00	284,170f00	595,992f17
Cent. généraux.	»	70,129 25	44,898 86	221,459 52
Fonds de secours et non-valeurs	27,803 80	8,250 50	8,525 10	32,390 88
	1,417,993f80	490,904f75	337,593f96	849,842f57
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	820,655 62	233,324 14	90,735 48	210,864 63
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	805,311 82	210,241 71	129,539 94	284,296 08
Total par contr.	3,043,961 24	934,470f60	557,869f38	1,345,003f28

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 6,528 fr. 99 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 4,352 fr. 66 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 3,102,864 fr. 07 c. Département : 1,355,579 fr. 87 c. Communes : 1,433,742 fr. 21 c. ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à		5,892,186f15
Taxes assimilées		220,884 15
Contributions indirectes.		
Boissons	4,583,725f81	
Tabacs	2,320,[illegible] 21	
Douanes	2,600,518 01	10,192,683 08
Autres contributions indirectes	687,625 05	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	4,655,452 68	
Forêts	896,613 12	
Postes et télégraphes	1,032,763 44	7,647,528 95
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	77,116 85	
Revenus et produits divers	985,582 86	
Soit un total de		23,953,282f33

représentant 0 fr. 70 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 c.; budget général, 2,926,501,620 fr. 34 c.; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87 c.

ARÉOMÈTRE. — Instrument dont se servaient les administrations des contributions indirectes et des douanes pour constater le degré alcoolique des liquides. (*V.* **Alcoomètre.**)

ARGENT.

SOMMAIRE.

I. HISTOIRE DE L'ARGENT COMME MÉTAL MONÉTAIRE.
II. RAPPORT DE LA VALEUR DE L'OR À CELLE DE L'ARGENT.
III. RÔLE DE L'ARGENT SOUS LE RÉGIME BIMÉTALLIQUE DE LA LOI DE GERMINAL AN IX.
IV. MONNAIES FABRIQUÉES EN FRANCE.
V. PRODUCTION DES MÉTAUX PRÉCIEUX.
VI. RESTRICTION DES EMPLOIS DE L'ARGENT.
VII. AMOINDRISSEMENT DU RÔLE MONÉTAIRE DE L'ARGENT. CAUSES ET CONSÉQUENCES DES CRISES.
VIII. COMMERCE DE L'ARGENT. INFLUENCE DU PRIX DE L'ARGENT SUR LE CHANGE ET RÉCIPROQUEMENT.

I. HISTOIRE DE L'ARGENT COMME MÉTAL MONÉTAIRE.

L'argent a partagé avec l'or, depuis l'origine du monde commercial, le privilège de servir de monnaie, c'est-à-dire de mesure commune de la valeur et d'instrument universel d'échange.

L'argent a, en effet, les qualités requises pour constituer un métal monétaire et qui sont les suivantes :

1° L'uniformité de valeur ;
2° L'uniformité de qualité ;
3° La divisibilité ;
4° La durée ;
5° La facilité de transport ;
6° L'inaltérabilité.

En dehors de son emploi comme métal monétaire, l'argent a été également employé dans l'industrie, et surtout dans l'industrie de luxe ; mais à raison du prix élevé du métal, ces emplois industriels de l'argent ont été peu nombreux et n'ont exercé

qu'une influence peu sensible sur les alternatives de sa valeur. Au point de vue financier, on ne doit donc envisager l'argent que comme métal monétaire.

Les mines de métaux précieux étaient exploitées dans l'antiquité, et il est certain que dès une époque fort antérieure à la civilisation romaine, il existait en circulation une quantité relativement considérable d'or et d'argent qu'il est à peu près impossible d'évaluer. Ces métaux provenaient de l'exploitation directe des mines, exploitation qui, d'après certains ouvrages techniques malheureusement disparus, cités par quelques écrivains grecs, semble avoir été portée dès ces temps reculés à un degré de perfectionnement dont nous ne pouvons nous rendre compte.

L'or occupait une place assez large dans la circulation métallique de l'antiquité, et cela tient probablement à ce que l'exploitation des mines d'or proprement dites est bien plus simple que celle des mines d'argent, et beaucoup plus à la portée des peuples encore dans l'enfance. Elle se réduit dans la plupart des cas à laver des sables d'alluvion dans lesquels l'or existe à l'état métallique en grains ou en paillettes.

L'argent, au contraire, se rencontre rarement dans la nature à l'état métallique pur; les mines d'argent consistent en filons qui pénètrent dans le sein de la terre et où le métal est combiné avec des substances qu'on n'en sépare pas facilement. De plus, la matière argentifère est souvent inextricablement mêlée à d'autres minéraux qui contiennent divers métaux dont la présence peut compliquer le travail métallurgique. L'exploitation des mines d'argent, en dehors de la recherche de l'argent natif, suppose donc un état de civilisation relativement avancé.

On ne trouve que peu de détails historiques précis sur l'usage de l'argent dans l'antiquité, surtout pour les temps les plus anciens. Il semble que c'est en Chaldée que l'emploi en ait d'abord été répandu. Le nom de l'étalon de poids, car il ne s'agit pas encore de monnaie, était *le sicle* (racine *sakal-peser*). Le *sicle* pesait 8^{gr},415. Les multiples du *sicle* étaient basés sur un système sexagésimal: 60 *sicles* faisaient la *mine*, et 60 *mines* le *talent*. La première monnaie frappée dont nous ayons connaissance paraît avoir été les *tortues* d'Argos et d'Egine, ainsi nommées à cause de l'empreinte marquée d'un côté seulement.

En Italie, c'est sous l'influence grecque que se développe l'usage de la monnaie qui reste longtemps seulement celle de cuivre. La monnaie d'argent ne paraît à Rome que cinq ans avant les guerres puniques (269).

Quelques auteurs ont cherché à évaluer l'importance des métaux précieux en circulation à l'époque de la civilisation romaine. Leurs appréciations sont très différentes les unes des autres, et varient tellement entre elles, qu'elles ne peuvent être considérées que comme des hypothèses plus ou moins justifiées.

A la suite de l'invasion des Barbares et de la chute de l'empire romain, l'exploitation des mines fut presque entièrement suspendue pendant plusieurs siècles; la sécurité que, plus qu'une autre industrie, elle exige, à cause de la lenteur de ses opérations, n'existait plus; l'art même des mines se perdit. Le commerce lointain qui aurait pu amener l'or et l'argent des pays où étaient encore exploitées les mines, avait été anéanti ou était devenu très difficile.

Pendant les quatre ou cinq premiers siècles des monarchies d'origine barbare, l'or et l'argent devinrent par degrés extrêmement rares en Europe, aucun approvisionnement nouveau ne venant remplacer ce qui avait disparu à l'époque des grandes invasions et ce qui se détruisait par le frai des monnaies et les mille accidents qui, en se renouvelant pendant une longue période, finissent par produire des déperditions supérieures à ce qu'on pourrait imaginer.

Pendant le moyen âge, cette diminution progressive de la masse métallique amena un avilissement considérable du prix de toutes les marchandises, ce qui équivaut à dire que la rareté des métaux précieux augmenta leur puissance d'achat, et qu'il suffisait d'une petite quantité d'argent ou d'or pour représenter une valeur très considérable. L'argent fut alors la véritable monnaie usuelle; car il peut mieux que l'or se subdiviser en monnaies de peu d'importance qui correspondaient aux besoins commerciaux de cette époque.

Les croisades enfin contribuèrent à l'enchérissement des métaux précieux en faisant porter au dehors une partie de l'argent et de l'or qui constituaient la circulation métallique déjà trop réduite de l'Europe.

A la fin du xve siècle, on ne possédait plus qu'une petite quantité d'or et d'argent, lorsque Christophe Colomb ouvrit à l'Europe un monde nouveau, riche en mines de métaux précieux.

Il ne semble pas cependant que les conquérants aient trouvé en Amérique, lors de la découverte, de grandes réserves de métaux précieux. Malgré les nombreux et puissants gisements d'argent qui existaient sur le continent américain, ce fut principalement de l'or que l'on rapporta d'abord du nouveau monde. Il est indubitable que l'exploitation de l'argent en Amérique est antérieure à la conquête, mais les mines étaient faiblement exploitées, faute de connaissances mécaniques et métallurgiques, et cette situation ne changea que lorsque les mineurs espagnols, dont la réputation datait des temps antiques, vinrent à la suite des armées au Mexique et au Pérou, exploiter les riches mines dont les indigènes avaient jusqu'alors seulement exploré les affleurements.

Pendant la première moitié du xvie siècle, l'Amérique n'envoya en Europe que des quantités d'argent relativement peu importantes.

On n'en était encore qu'à la période des recherches et des tâtonnements en matière d'exploitation. Mais bientôt, grâce à la découverte des riches gisements argentifères du Potosi au Pérou et à la transformation qui s'opéra dans le traitement des minerais d'argent par l'application de l'amalgamation à froid par le mercure, il se produisit sur les marchés européens une véritable inondation d'argent. Il en résulta alors, dans la valeur des métaux précieux, c'est-à-dire dans le prix de toutes choses, une révolution inverse à celle qu'avait amenée la chute de l'empire romain. La puissance d'achat de l'argent diminua considérablement et rapidement.

L'effet qui, pendant quelques siècles, avait été la conséquence de la diminution progressive du numéraire, fut détruit en quelques années; cette révolution économique fut brutale et violente et devint une cause de perturbation profonde dans la vie sociale des peuples et dans les finances publiques des pays de l'Europe.

Il est facile de se rendre compte du caractère de cette perturbation. L'élévation du prix de toutes les denrées et marchandises est favorable à tous ceux qui produisent plus qu'ils ne consomment; elle est défavorable, par contre, à ceux qui consomment et ne produisent pas.

Le rentier qui vit d'un revenu fixe voit son revenu devenir insuffisant. Le fermier, au contraire, qui s'est assuré la jouissance, moyennant une redevance fixe, tire de la terre un revenu beaucoup plus considérable par la vente de ses produits à un prix plus élevé.

C'est surtout vers 1570 que l'action des mines d'Amérique se fit sentir sur les prix dans toute l'Europe, et cette progression des prix dura jusque vers 1620.

Les gouvernements sont de grands consommateurs dont les revenus consistent, en majeure partie, en redevances fixes d'argent; par l'abaissement de la valeur des métaux précieux, les princes se trouvèrent fort appauvris, et dans un État les embarras financiers sont le prélude de tous les désordres; cette révolution économique peut donc être considérée comme ayant exercé une certaine action sur les perturbations politiques qui se produisirent en Europe au commencement du XVIIe siècle.

L'argent était alors la base du système monétaire de l'Europe entière; on pourrait même dire qu'il était l'étalon monétaire, si l'idée même d'étalon ne se trouvait pas en contradiction absolue avec l'instabilité des monnaies qui régna pendant le moyen âge et qui se prolongea bien au delà de cette triste époque.

L'origine du système monétaire français remonte à Charlemagne; l'unité monétaire qu'il adopta fut la livre pesant d'argent.

Les pièces de monnaie furent de simples fractions de cette livre qui, malgré ses altérations successives, resta la monnaie de compte, et le type auquel se rapportait la valeur de toutes les marchandises et de toutes les espèces de monnaies, de quelque métal qu'elles fussent. On ne frappait du reste pas d'or à l'époque de Charlemagne et la monnaie d'or ne devait réapparaître que quelques siècles plus tard. Quelles que fussent les altérations qu'on fit subir à la monnaie d'argent dans son poids et dans son titre, et qui firent que la quantité d'argent qu'on nommait *la livre* n'avait plus le poids qui porte ce nom et s'en éloignait chaque jour davantage, la livre n'en resta pas moins une certaine quantité d'argent qui servait de base à toutes les évaluations, même à celle des monnaies d'or de toute dénomination; on peut donc dire que si l'étalon monétaire variait constamment, l'argent restait toujours la base même de cet étalon, ou, en d'autres termes, que l'étalon était toujours en argent.

Pendant de longs siècles, on peut même dire jusqu'au développement du crédit national et jusqu'à l'établissement de la monnaie fiduciaire, le numéraire, c'est-à-dire l'argent, fut la seule représentation du capital mobile ou plutôt du capital de roulement, et cela est tellement vrai que, dans notre langue, le mot argent est devenu synonyme de capital. L'abondance ou la rareté de l'argent exerçaient ainsi une influence directe sur le taux de l'intérêt. Lorsque le métal se raréfiait par suite de désastres nationaux, du paiement de rançons ou de contributions de guerre, le taux de l'intérêt prenait des proportions énormes. L'usure fut une des plaies du moyen âge et son développement constitue le véritable caractère des crises de cette époque.

Pour remédier à la rareté du métal et à la pénurie du Trésor, les princes recouraient à l'altération des monnaies. Avec la même quantité d'argent, on frappait un plus grand nombre de pièces de monnaie sans en changer la dénomination. Ces démonétisations successives se faisaient officiellement ou clandestinement, et dans ce cas constituaient un véritable faux-monnayage. Pour donner une idée de l'importance de ces altérations successives, il suffira de dire que la livre, telle qu'elle sortit de la refonte de 1726 qui mit fin à cette anarchie monétaire, et qui correspond presque exactement au franc de nos jours, n'était plus que la 87e partie de la livre de Charlemagne.

Le droit de frapper la monnaie a été de tout temps exclusivement réservé au seigneur ou au souverain; mais le public était admis à porter à la Monnaie des lingots d'argent.

La Monnaie achetait ces lingots suivant un tarif fixé par le souverain; mais les espèces données en paiement d'un lingot d'argent étaient bien loin de représenter la quantité d'argent fin contenu dans le lingot. Sous forme de droit de seigneuriage, de frais de monnayage, etc., le souverain prélevait une partie, et souvent une très grosse partie de l'argent qu'on apportait à la Monnaie, sans préjudice des fraudes clandestines dont le monnayage même pouvait être l'objet.

D'un autre coté, le commerce des métaux précieux n'était pas libre. Dans toutes les grandes monarchies de l'Europe, les gouvernements avaient porté des lois draconiennes qui furent en vigueur jusqu'au XVIIIe siècle, et même au commencement du XIXe, à l'effet de retenir dans chaque État les métaux précieux, soit monnayés, soit en lingots.

La sanction donnée à la défense d'exportation était, dans tous les cas, la confiscation grossie d'une amende, avec une peine corporelle variant entre la mort et les galères à perpétuité. On se rend facilement compte des entraves qu'une semblable législation apportait au développement du commerce international. Cependant les besoins du commerce étaient tellement impérieux à cet égard que, malgré cet incroyable luxe de sévérité, la transmission internationale des métaux précieux n'a jamais cessé de s'opérer, et souvent sur une assez vaste échelle.

On en trouve la preuve dans la grande quantité de lingots et de monnaies de tous pays et de toutes dénominations qui circulaient dans les villes qui étaient le siège d'un grand commerce international. Ces villes, en général, ne dépendaient pas de grands États; elles étaient plutôt les capitales de républiques intéressantes, et quelquefois grandes par leur génie, ou tout au moins par leur amour du travail, leur esprit d'économie et leur intelligence des affaires, mais fort exiguës quant à la superficie de leur territoire. Telles étaient Venise, Gênes, Amsterdam, Hambourg.

La diversité des monnaies en circulation sur ces places était même un grand embarras pour elles, et ces difficultés furent, comme cela arrive souvent, l'origine d'un grand progrès. Pour donner une base fixe aux transactions, on inventa et on créa les banques de dépôts et la monnaie de compte. Chacun put déposer dans ces banques des lingots et des monnaies d'argent, et la banque crédita en compte le déposant de la quantité d'argent fin con-

tenu dans son dépôt, sous forme d'une monnaie fictive représentant une certaine quantité d'argent fin, et donnant droit au titulaire d'un compte, soit de transporter son avoir au crédit d'un tiers, soit de retirer de la banque des lingots ou des monnaies représentant en argent fin le montant de son avoir.

Ces banques de dépôt n'eurent pas une existence éphémère, car elles répondaient à un besoin impérieux et permanent du commerce. Celle de Venise, fondée au XIVe siècle, ne cessa d'exister qu'en 1797, à la chute même de la République de Venise. La banque d'Amsterdam, fondée au XVIIe siècle, a vécu jusqu'à la conquête de la Hollande par l'armée française en 1793. Enfin celle de Hambourg, fondée en 1619, dura jusqu'à nos jours, et ne fut liquidée qu'en 1873, après la constitution de l'empire d'Allemagne, et à l'occasion de la réforme monétaire et de la réorganisation des banques qui eurent lieu à cette époque.

Ces banques sont les premières en date qu'aient connues les nations modernes et peuvent être considérées comme l'origine des puissantes institutions de crédit, à attributions étendues, qui ont été créées par la suite.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, l'argent était, à l'époque de la découverte de l'Amérique, la base du système monétaire de l'Europe entière, et il conserva ce caractère, sans exception, jusqu'à la fin du XVIIIe siècle. Il existait, il est vrai, de nombreuses monnaies d'or en circulation, mais ces monnaies d'or étaient en quelque sorte tarifées et évaluées en monnaie d'argent, qui était la seule monnaie de compte. Cette tarification résultait tantôt de l'autorité de la loi, tantôt de la libre détermination des particuliers. En effet, le rapport entre la valeur de l'or et de l'argent a souvent varié. A certaines époques, on modifiait le poids des pièces d'or pour les faire correspondre à une quantité fixe d'argent; à d'autres époques, le poids de la monnaie d'or restait immuable, mais on faisait varier l'équivalent auquel elle correspondait en monnaie d'argent.

II. RAPPORT DE LA VALEUR DE L'OR À CELLE DE L'ARGENT.

Dans les foyers antiques de notre civilisation occidentale, le rapport entre la valeur de l'or et de l'argent était ordinairement de 1 à 12, c'est-à-dire que l'or valait 12 fois son poids en argent.

L'argent renchérit, ou plutôt l'or perdit de sa valeur après les conquêtes d'Alexandre le Grand qui rapporta en Grèce un immense butin en or, et le rapport tomba à 1 : 10.

Au déclin de l'empire romain, l'or enchérit au contraire, et le rapport monta à 1 : 14 $^1/_2$.

Pendant le moyen âge, le rapport entre l'or et l'argent était communément de 1 : 10.

La baisse de l'argent commença avec la découverte des mines du Pérou.

Le rapport entre les deux métaux monta dans le XVIe siècle, à 1 : 11 $^1/_2$; dans le XVIIe siècle à 1 : 12,16 ; dans le XVIIIe siècle, à 1 : 15,21.

Cette dernière proportion réglait, au XVIIIe siècle, le rapport entre la monnaie d'argent et la monnaie d'or en Angleterre, où l'or avait, par suite de circonstances diverses, pris dans la circulation métallique une place importante qui devint bientôt prépondérante.

En France, le rapport entre les deux métaux fut fixé à 15 $^1/_2$ par l'ordonnance royale du 30 octobre 1785.

Cette proportion fut confirmée en 1803, par la loi de germinal an XI, qui a définitivement fixé notre régime monétaire sur la base du système métrique et qui est en vigueur encore aujourd'hui.

Le rapport de 1 à 15 $^1/_2$, fixé par l'ordonnance de 1785 et la loi de 1803, fut longtemps vrai, et, à de légères oscillations près, répondit assez exactement à la valeur relative de l'or et de l'argent pendant les deux premiers tiers du XIXe siècle.

La découverte des gisements aurifères de la Californie et de l'Australie, vers 1848, avait, pendant quelques années, contribué à la dépréciation de l'or par rapport à l'argent. Elle avait également produit, sur la puissance d'achat des métaux précieux, mais dans des proportions beaucoup moindres, un effet analogue à celui qu'avait amené, au XVIIe siècle, la découverte des mines d'argent du Potosi; mais la perturbation produite par cet événement n'avait été que passagère. Si l'équilibre fut rompu au profit de l'argent, de 1851 à 1867, l'enchérissement de l'argent ne fut jamais assez marqué, malgré les craintes de certains économistes célèbres, pour compromettre le maintien de notre régime monétaire, et cette rupture de l'équilibre fut prolongée par des circonstances spéciales, indépendantes de l'augmentation de la production de l'or, telles que l'insurrection des Indes en 1857, et la crise cotonnière qui suivit la guerre de sécession aux États-Unis en 1865, qui firent exporter des quantités considérables d'argent en Asie.

Une nouvelle perturbation, beaucoup plus grave, devait se produire vers 1872. Elle coïncida avec une augmentation considérable de la production de l'argent à la suite de la découverte de riches mines d'argent dans la Nevada. Nous disons qu'elle coïncida, parce que cette augmentation de la production ne saurait être considérée comme la seule cause ni même comme la vraie cause de cette perturbation qui a amené une énorme dépréciation de l'argent, et qui a eu pour conséquence la suspension de la frappe libre et illimitée des monnaies d'argent dans presque tous les pays.

Nous aurons à examiner particulièrement les caractères de cette dernière crise, plus intense que jamais, et qui constitue un problème monétaire dont la solution préoccupe à juste titre les hommes de science, les hommes d'affaires et les hommes d'État

Avant d'aborder cette question, il nous paraît utile de jeter un coup d'œil sur le régime monétaire établi en France par la loi de germinal an XI, dont l'application se trouve en partie paralysée par la crise que nous traversons.

III. RÔLE DE L'ARGENT SOUS LE RÉGIME BIMÉTALLIQUE DE LA LOI DE GERMINAL AN XI

On a souvent dit que la loi de germinal an XI avait établi en France le double étalon monétaire. Cette expression n'est pas tout à fait juste. On devrait plutôt dire que cette loi a basé notre régime monétaire sur le principe du bimétallisme.

En effet, la loi de germinal n'a établi qu'un étalon ; elle débute par une disposition générale disant textuellement :

5 grammes d'argent au titre de $^9/_{10}$ de fin constituent l'unité monétaire qui conserve le nom de franc.

Cette unité monétaire qui a une base immuable prise dans le système métrique, constitue bien ce qu'on appelle un étalon, et cet étalon est en argent.

Cette même loi a établi le rapport fixe entre les monnaies d'or et d'argent; mais seulement d'une manière indirecte.

Elle dispose en effet (*art.* 6, 7 et 8), qu'il sera frappé des pièces d'or de 20 fr. au titre de $^{9}/_{10}$ de fin, et qu'on taillera 155 pièces de 20 fr. dans un kilogramme d'or.

Il s'ensuit qu'un kilogramme d'or à $^{9}/_{10}$ de fin vaut $155 \times 20 = 3{,}100$ fr.; pour représenter la même somme en argent, également à $^{9}/_{10}$ de fin, il faudrait 3,100 fois 5 grammes, soit 15 $^{1}/_{2}$ kilogrammes, d'où la proportion de 1 à 15 $^{1}/_{2}$ qui se trouve ainsi confirmée.

Mais, comme on le voit, la monnaie d'or ne correspond à aucune base métrique fixe ayant le caractère d'étalon, la pièce de 20 fr. pèse la 155e partie du kilogramme, et si l'on recherche son poids, on trouve 6^{gr},451,612,903,225,806,451, etc..., soit une fraction périodique indéfinie.

La frappe des deux métaux restait libre et illimitée, les monnaies d'or et d'argent avaient le même pouvoir libératoire; c'est ce qui constitue le système de la monnaie bimétallique.

D'un autre côté, les lois sévères qui entravaient l'exportation des métaux précieux, sans pouvoir l'empêcher complètement, tombèrent en désuétude, et furent complètement abolies au commencement du XIXe siècle. Les derniers vestiges de ces prohibitions disparurent en 1816. Le commerce international des métaux précieux devint donc libre et légal, et l'argent, ainsi que l'or, purent prendre le rang qui leur appartient parmi les marchandises qu'on peut importer et exporter.

Mais ces marchandises jouissaient en France d'un privilège considérable. Elles avaient toujours dans ce pays un acheteur à un prix fixe, la Monnaie, chacun pouvant porter des lingots d'argent ou d'or à la Monnaie pour les faire transformer en numéraire sur la base de la loi de germinal, et sous déduction seulement des frais de fabrication et d'une légère perte d'intérêt représentant le temps nécessaire pour la transformation des lingots en numéraire.

Il est donc évident que le prix de ces marchandises ne pouvait, en aucun cas, baisser au-dessous du tarif de la Monnaie. Il pouvait, par contre, s'élever au-dessus de ce tarif, lorsque, comme marchandises d'exportation, les métaux précieux trouvaient un emploi plus avantageux à l'étranger.

Nous sommes en effet entourés d'États dans lesquels les métaux précieux jouent le même rôle monétaire qu'en France, sans être cependant, comme chez nous, placés sur un pied complet d'égalité.

L'Angleterre avait interdit la frappe de l'argent en 1798, et, en 1816, elle avait démonétisé l'argent et établi la monnaie monométallique d'or.

Dans les autres États de l'Europe, dont quelques uns calquèrent plus tard leur législation monétaire sur la nôtre, l'argent jouait dans la circulation métallique un rôle prépondérant. Il remplissait presque partout le rôle d'étalon monétaire, en tolérant cependant une circulation parallèle en monnaie d'or.

L'argent enfin constituait la monnaie exclusive de l'extrême Orient.

Lorsque, par suite des échanges internationaux, la France, à défaut d'autres valeurs, devait solder en métaux précieux les produits qu'elle importait, ou lorsque, pour toute autre cause, elle avait des remises métalliques à faire à l'étranger, le commerce devait, suivant les pays dont il était débiteur, exporter soit de l'or, soit de l'argent, selon que l'un ou l'autre de ces métaux avait cours monétaire dans ce pays. Les États étrangers, au contraire, lorsqu'ils avaient des remises métalliques à nous faire, avaient la latitude de nous envoyer indifféremment de l'or ou de l'argent qui pouvaient l'un et l'autre être portés à la Monnaie et transformés en monnaie libératoire.

Une des conséquences du régime monétaire bimétallique était donc, en cas d'importation de métaux précieux, de faire affluer chez nous celui des deux métaux qui était le moins recherché.

Par contre, ce régime exposait moins notre pays à servir de réserve métallique dans laquelle les États voisins pouvaient venir puiser le métal dont ils avaient besoin, et qui leur faisait défaut. En effet, pour avoir de l'or, il suffisait de se créer, par des ventes ou par des emprunts, une créance en Angleterre, où la monnaie libératoire était seulement l'or.

Pour avoir de l'argent, il fallait employer les mêmes moyens vis-à-vis d'un État où la monnaie était exclusivement en argent, tel que Hambourg, par exemple.

Mais une créance sur la France pouvait être indifféremment payée en or ou en argent, et l'était généralement dans le métal le moins recherché; l'autre, nécessairement plus cher, *faisant prime,* suivant l'expression commerciale, à raison même de la recherche dont il était l'objet.

On peut donc dire que le système bimétallique atténuait, dans de certaines proportions, l'influence que les crises monétaires étrangères pouvaient exercer chez nous, à raison de la solidarité qui lie tous les marchés commerciaux et financiers.

D'un autre côté, ce même système avait l'inconvénient de faire affluer chez nous le métal momentanément déprécié à l'étranger et de raréfier par contre dans notre circulation le métal recherché.

On comprend en effet que lorsque l'un des deux métaux était recherché pour l'exportation, le commerce avait intérêt à importer le métal offert, et avec le produit de la monétisation, à prendre dans la circulation métallique et à exporter le métal demandé qu'on pouvait même acheter avec une prime, c'est-à-dire à un prix supérieur à sa valeur monétaire, à la condition que cette prime fût en proportion avec le bénéfice qu'on retirait de l'exportation. On a donné le nom de drainage métallique à cette exportation qui s'exerçait principalement sur la monnaie en circulation dans le pays. La Banque de France, toutefois, pouvait défendre son encaisse métallique contre le drainage du métal demandé, en n'échangeant ses billets que contre le métal non exportable, mais elle ne pouvait empêcher le métal offert d'affluer dans ses caisses.

Ce danger n'était pas de nature à préoccuper, aussi longtemps que les modifications qui se produisaient dans la valeur relative des deux métaux n'étaient que temporaires et en quelque sorte alternatives. Chaque oscillation corrigeait pour ainsi dire les effets de celle qui l'avait précédée, et l'équilibre était ainsi maintenu entre les deux métaux dans la circulation métallique.

Mais il devait en être autrement le jour où l'un des deux métaux subirait à l'étranger une dépréciation ayant un caractère de permanence ou du moins de longue durée, car, par la force même des choses, le métal déprécié devait tendre à prendre

dans notre circulation la place du métal recherché qui aurait fini par disparaître complètement.

Ce fait se produisit pour l'argent vers 1872 dans des circonstances que nous préciserons plus loin et dont nous essaierons de déterminer les causes.

En somme, pendant les deux premiers tiers de ce siècle, le système du bimétallisme avait été favorable à la France. Il lui avait assuré une abondante circulation métallique qui répondait aux besoins et aux habitudes de notre commerce.

IV. MONNAIES FABRIQUÉES EN FRANCE.

La monnaie métallique a joué un rôle très important en France, et il n'est peut-être pas de pays qui ait frappé autant de numéraire que le nôtre. Cela tient à ce que l'usage de la monnaie fiduciaire a été plus long à se développer chez nous que dans les pays voisins. On connaît les désastres auxquels aboutirent, en France, les premières tentatives d'une création de papier-monnaie (les billets de la banque de l'Écossais Law, et les assignats de la première République). Ils suffisent pour expliquer les tristes souvenirs et l'insurmontable défiance qu'inspira longtemps ce puissant instrument de crédit.

De 1795 à 1871 inclusivement, on a frappé en France, déduction faite des démonétisations, pour environ 12 ½ milliards de numéraire. Dans ce chiffre énorme, l'argent entre pour 4,800,000,000 environ, et l'or pour 7,700,000,000 environ.

On voit que le monnayage de l'or a de beaucoup dépassé celui de l'argent. Mais cet excédent de la fabrication de la monnaie d'or ne s'est produit qu'après l'augmentation de la production de l'or qui a suivi la découverte des gisements aurifères de la Californie et de l'Australie.

En effet, lorsqu'on examine les relevés de la fabrication des monnaies en France, on est frappé de ce fait que de 1795 à 1849, époque de la découverte des nouvelles mines d'or, on avait frappé en France 4,300 millions de monnaie d'argent, contre 1,240 millions de monnaie d'or.

Mais à partir de cette époque, la proportion se renverse et, de 1850 à 1872, on frappe en France 360 millions de monnaie d'argent seulement contre 6,400 millions de monnaie d'or.

Si l'on examine par année la proportion de la frappe des deux métaux, on trouve que de 1832 à 1849, la frappe de l'argent représente presque constamment 85 à 98 p. 100 de la frappe totale.

Pendant 3 années seulement, la proportion descend au-dessous de 85 p. 100 :

En [illegible], où elle est de 77 ½ p. 100 ; en 1847, où elle est de 60 p. 100 ; en 1848, où elle est de 75 p. 100. A partir de 1849, les effets des nouvelles mines d'or commencent à se faire sentir, mais l'invasion de l'or sur nos marchés ne se produit réellement qu'en 1853.

La proportion de la frappe de l'argent sur la frappe totale est encore en chiffres ronds, en 1850, de 48 p. 100 ; en 1851, de 18 p. 100 ; en 1852, de 72 p. 100. Tout à coup, en 1853, elle tombe à 5 p. 100, et jusqu'en 1867, elle cesse presque complètement ; son maximum est 8 p. 100 en 1856, et son minimum 0 en 1860.

Si maintenant on recherche quel est, pendant la même période, le prix de l'argent à Londres où se trouve le plus large marché de métaux précieux, on trouve que les moyennes annuelles du prix de l'argent sont légèrement inférieures au rapport légal de 1 à 15 ½, jusqu'à 1850, et pendant l'année 1852 ; mais qu'elles le dépassent pour l'année 1851 et pendant les 13 années qui s'écoulent de 1853 à 1866.

V. PRODUCTION DES MÉTAUX PRÉCIEUX.

Pendant la période qui s'écoula de 1853 à 1867, le problème monétaire fut agité avec passion entre les économistes divisés sur cette question en deux partis, celui des bimétallistes et celui des monométallistes.

Ces derniers tirèrent de la perturbation produite par la découverte des mines d'or de la Californie et de l'Australie, des arguments nouveaux et puissants en faveur de leur système. Ils préconisèrent la démonétisation de l'or et l'établissement de l'étalon unique d'argent. L'un des plus illustres d'entre eux, M. Michel Chevalier, soutint cette thèse avec un remarquable talent.

L'argent dont l'usage était répandu dans toute l'Europe continentale, et dont la production était depuis longtemps régulière, paraissait le seul métal monétaire offrant de réelles garanties de stabilité, et, dès 1847, le gouvernement des Pays-Bas supprimait la monnaie d'or et donnait à sa circulation métallique l'argent pour base unique, afin d'augmenter la stabilité de son régime monétaire.

Néanmoins, les craintes auxquelles avait donné lieu l'invasion de l'or ne se réalisèrent pas, et bien que la crise ait été prolongée par des causes secondaires et temporaires que nous avons déjà indiquées, telles que l'insurrection des Indes et la crise cotonnière, l'équilibre se trouva rétabli entre les deux métaux vers 1867.

La production de l'or avait considérablement augmenté, il est vrai, mais elle s'était en même temps régularisée, ce qui avait mis fin aux exagérations de la première heure. De plus, ce métal avait trouvé de nombreux emplois.

Il était entré largement dans la circulation métallique de l'Europe où il avait remplacé l'argent qu'on avait exporté aux Indes et dans l'extrême Orient. Enfin, le développement constant du commerce exigeait une plus grande quantité de numéraire et absorbait ainsi l'excédent de production de l'or.

Mais bientôt l'argent devait à son tour subir dans sa production une modification considérable. La production de l'argent dans l'ouest des États-Unis d'Amérique, qui n'était que de 500,000 fr. en 1859, se développa rapidement à la suite de la découverte des riches mines de Nevada (États-Unis). Elle fut de 10 millions en 1861 ; de 1864 à 1869, elle monta à 80 millions, et enfin elle atteignit 140 millions en 1872 et 200 millions en 1876.

Au début de cette nouvelle révolution dans la production des métaux précieux, rien ne pouvait faire supposer qu'elle dût amener une crise plus grave que celles qui l'avaient précédée et mettre même en question le maintien de l'argent comme métal monétaire. En effet, si l'on examine attentivement cette question de la production des métaux précieux, on est amené à reconnaître, ainsi que nous allons le démontrer, que la découverte des mines de Nevada n'était pas de nature à rompre l'équilibre des deux métaux monétaires, et qu'elle n'a été qu'une cause très secondaire dans la crise que nous traversons.

Il nous paraît utile de donner d'abord ici quelques indications sur la production des deux métaux précieux. Ainsi que nous l'avons déjà dit, avant la découverte de l'Amérique, l'Europe ne possédait plus

qu'une petite quantité de métaux précieux. Plusieurs auteurs ont essayé d'évaluer le stock métallique qui existait à cette époque; mais leurs évaluations, basées sur des données tout à fait incertaines, sont absolument conjecturales. Elles varient entre 2 milliards 200 millions suivant Roswag, et 11 milliards 300 millions suivant Jacob, et n'ont du reste qu'un intérêt purement historique.

Pour les périodes qui ont suivi la découverte de l'Amérique, et surtout pour les temps plus récents, les études reposent sur des renseignements plus précis et plus pratiques.

D'après Michel Chevalier, la production de l'Amérique de 1492 à 1848, aurait été en chiffres ronds de 10 milliards en or et de 27 milliards en argent; la production des autres parties du monde, pendant la même période, était de 4 milliards en or et 2 milliards et demi en argent, soit un total de 14 milliards en or et 29 milliards et demi en argent.

De 1849 à 1867 la production des métaux précieux est évaluée par le Dr Sœtbeer à 13 milliards d'or et 5 milliards d'argent.

On voit que, abstraction faite des existences antérieures à 1492, pendant cette dernière période, la quantité d'or en circulation a presque doublé, tandis que le stock métallique d'argent n'augmentait que de 17 p. 100 environ, et que l'argent qui de 1492 à 1848 représentait 68 p. 100 de la production totale des métaux précieux, ne s'élevait plus qu'à 28 p. 100 de cette production de 1849 à 1867.

Au commencement de ce siècle, la proportion de l'argent dans la production des métaux précieux est de 72 p. 100, elle est encore de 48 p. 100 en 1846, elle atteint son minimum, 19 p. 100, en 1853 et remonte progressivement à 34 p. 100 environ en 1867.

On calcule que la production annuelle de l'argent, qui de 1852 à 1862 était de 200 à 225 millions, s'est progressivement élevée en 1867 à 271 millions et en 1877 et 1878 à 440 millions.

Cette augmentation de 240 millions est due pour 40 millions aux mines du Mexique et pour 200 millions aux mines des États-Unis.

Mais en même temps la production de l'or augmentait aussi, en partie par l'exploitation de nouvelles mines, et en partie aussi parce que les minerais d'argent contiennent souvent une notable quantité d'or qui, pour certaines mines des États-Unis, n'est pas inférieure à 45 p. 100. Cette augmentation dans la production de l'or était évaluée pour 1877 à 150 millions.

On voit par ces chiffres que si la proportion dans la production des deux métaux se trouvait modifiée, l'équilibre ne se trouvait pas réellement rompu, et que, comparée à la situation antérieure à 1848, la proportion se trouvait encore en faveur de l'or.

VI. RESTRICTION DES EMPLOIS DE L'ARGENT.

Cette augmentation de la production de l'argent coïncida malheureusement avec la diminution de ses emplois. Plusieurs grands États de l'Europe qui consommaient une grande quantité d'argent pour leur circulation métallique, se trouvaient alors sous le régime du cours forcé du papier-monnaie. Tel était le cas notamment pour l'Autriche, la Russie et l'Italie ainsi que pour la France. L'effet du cours forcé du papier-monnaie est, comme on le sait, de chasser le métal de la circulation. La monnaie métallique est remplacée dans le commerce intérieur par le papier-monnnaie et devient alors une marchandise d'exportation. Le jour où la monnaie métallique rentre par l'importation, le cours forcé du papier-monnaie est aboli en fait et ne tarde généralement pas à l'être en droit.

Il est donc certain que les quatre grands États qui viennent d'être nommés avaient cessé d'être des consommateurs d'argent, ou du moins avaient réduit dans des proportions très importantes leur consommation, au moment où la production de ce métal était en grande augmentation.

D'un autre côté, le commerce avec les Indes qui, précédemment et pendant de longues années, enlevait à l'Europe des quantités énormes d'argent, avait tout à coup ralenti ses demandes dans de très fortes proportions. Cette diminution de l'exportation de l'argent aux Indes tenait à plusieurs causes dont la plus importante est l'augmentation de la dette de la colonie vis-à-vis de la métropole. Les remises que le gouvernement de l'Inde devait faire à l'Angleterre s'élevaient avant la révolte à 100 millions de francs par an, elles dépassent aujourd'hui 375 millions. Pour transférer ces fonds des trésoreries de l'Inde dans celles de la métropole, le Gouvernement met régulièrement en vente à Londres, aux enchères, ses traites sur l'Inde.

Ces traites sont achetées par le commerce qui les envoie aux Indes, au lieu et place d'argent, en paiement des marchandises qu'il achète.

Cet effet ne s'est pas produit immédiatement après la révolte, parce que dans les premières années qui suivirent, on exécuta dans ce pays des grands travaux publics qui absorbèrent des capitaux considérables, mais une fois ces travaux terminés, il s'accentua rapidement.

En 1861-1862 les importations de métaux aux Indes s'élevaient à 375 millions de francs. Elles montaient, en 1864-1865, sous l'influence de la crise cotonnière qui avait fait hausser les cotons de 50 p. 100, à 575 millions. En 1868, elles étaient retombées à 295 millions.

Pendant les quatre années qui s'écoulent de 1869 à 1872, les remises faites aux Indes s'élèvent à 1,737 millions de francs, se décomposant comme suit: en métaux précieux, 1 milliard de francs; en traites du Gouvernement, 737 millions de francs.

Pendant les quatre années qui suivent (1873 à 1876), les remises en espèces ne sont plus que de 412,500,000 fr., et celles en traites du Gouvernement s'élèvent à 1,262,500,000 fr., soit ensemble 1,675 millions de francs.

La moyenne annuelle des envois d'espèces est donc pour la première période de 250 millions, et pour la seconde de 102 millions.

En même temps, et bien que l'argent soit la seule monnaie légale de l'Inde, la proportion de l'or augmente dans ces remises; de 32 p. 100 en 1866, elle atteint en 1876, 44 p. 100.

VII. AMOINDRISSEMENT DU RÔLE MONÉTAIRE DE L'ARGENT. CAUSES ET CONSÉQUENCES DES CRISES.

La restriction des emplois de l'argent provenant de la réunion des faits ci-dessus, et coïncidant avec l'augmentation de la production, devait amener une crise monétaire à peu près analogue à celle qui s'était produite après 1849. Cette crise se serait probablement dénouée dans les mêmes conditions, s'il ne s'était produit en 1872 d'autres causes de perturbation qui lui ont donné un caractère exceptionnel de gravité.

Nous voulons parler de la démonétisation de l'argent en Allemagne.

En décidant et en mettant à exécution cette importante mesure, le gouvernement allemand avait cru choisir un moment opportun, celui où le paiement de l'indemnité de guerre française faisait entrer en Allemagne une quantité énorme de numéraire, ce qui lui permettait de substituer un métal à l'autre sans troubler la circulation métallique du pays. Mais, si les circonstances étaient favorables au point de vue des conditions de la circulation monétaire intérieure, elles étaient des plus inopportunes au point de vue de la situation générale du marché des métaux précieux, et le gouvernement allemand ne tarda pas à s'en apercevoir.

La substitution de l'étalon d'or à l'étalon d'argent aurait pu se faire facilement pendant la période de 1853 à 1866, alors que l'or abondait, qu'il était offert de toutes parts, tandis que l'argent était recherché et faisait défaut, mais alors personne n'y songeait.

La même opération présentait de graves difficultés et devait amener des perturbations d'une extrême gravité en se produisant au moment où l'argent était généralement offert à cause de l'augmentation de sa production et de la restriction de ses emplois.

Elle eut pour effet de créer immédiatement une demande considérable sur l'or, et d'augmenter l'écart entre la valeur des deux métaux. Cet écart, en se tendant, devenait un danger pour tous les États bimétalliques, car, ainsi que nous l'avons démontré, il devait avoir pour conséquence de faire affluer chez eux le métal offert qui aurait progressivement pris, dans leur circulation métallique, la place du métal recherché. A d'autres époques, on ne s'était pas effrayé de ce danger, parce qu'on se disait qu'on était en présence d'une crise passagère et que l'équilibre se rétablirait par la force même des choses; mais à présent il n'en était plus de même ; le métal dont l'invasion menaçait était un métal discrédité, rejeté de leur circulation monétaire par des États importants, et condamné au nom de la science et du progrès par les représentants de cette même école d'économistes qui, quelques années plus tôt, poursuivaient avec la même ardeur la suppression de l'étalon d'or.

Si ce courant d'idées l'avait emporté, les gouvernements affolés eussent, l'un après l'autre, démonétisé l'argent, les métaux monétaires servant de base aux échanges du monde commercial, à la monnaie fiduciaire, eussent été réduits de moitié; on eût enfin déchaîné sur le monde entier une crise monétaire d'une intensité inconnue jusqu'à nos jours et dont nous n'aurions pas vu la fin avant de longues années. Les caractères de cette crise eussent été le renchérissement du capital, la diminution du crédit, l'avilissement des prix de toutes choses, et il est facile de se rendre compte du bouleversement que cette crise eût produit dans le crédit des États, dans les fortunes privées, dans les relations commerciales, jusqu'au jour lointain où la production progressive de l'or eût permis à ce métal de prendre dans la circulation monétaire la place laissée vide par la démonétisation de l'argent.

On put craindre un moment que ce mouvement l'emportât, car les Pays-Bas et les États scandinaves s'empressèrent de prendre des mesures pour suivre l'exemple de l'Allemagne.

Heureusement, il existait alors en Europe une union monétaire entre la France et les États qui avaient calqué leur législation sur la loi de germinal, et adopté le principe et la forme même de nos monnaies. Cette union à laquelle on a donné le nom d'*Union latine*, avait été constituée en 1865 entre la France, l'Italie, la Belgique et la Suisse. La Grèce y avait adhéré ultérieurement. La cause première de la constitution de cette union avait été la nécessité d'une entente commune pour défendre contre le drainage dont l'argent était alors l'objet, la monnaie divisionnaire d'argent qu'on exportait à défaut d'écus, et qui ne pouvait disparaître sans amener une grande gêne dans le petit commerce et dans les actes journaliers de la vie. Pour empêcher l'exportation de la monnaie divisionnaire, on imagina d'abaisser son titre, c'est-à-dire de diminuer la quantité d'argent fin qu'elle contenait. A cause de la similitude des monnaies et de la communauté des frontières, il était très difficile d'empêcher dans un pays la circulation de la monnaie du pays voisin. On résolut de régulariser cette situation. Chacun des États composant l'*Union* s'engagea à recevoir dans les caisses publiques les monnaies des autres États; on limita en même temps la quantité de monnaie divisionnaire, à titre réduit, que chacun des États composant l'*Union* aurait le droit de frapper.

Ces États, tous sous le régime de la monnaie bimétallique, se trouvaient donc, à l'époque de la démonétisation de l'argent par l'Allemagne, liés les uns envers les autres par des conventions qui leur interdisaient de rien modifier à leur régime monétaire, sans un accord préalable entre eux.

Ils se trouvèrent donc amenés à examiner en commun les mesures qu'ils avaient à prendre pour parer aux dangers qui les menaçaient. Telle fut l'origine des conférences monétaires qui eurent lieu à Paris, entre les représentants des États composant l'*Union latine*, de 1874 à 1878.

Le résultat de ces conférences fut d'abord la limitation, puis en 1878 la suspension de la frappe de l'argent dans les États de l'*Union latine*. On conserva à l'argent son rôle monétaire, mais on prit en même temps des mesures pour empêcher l'argent étranger d'envahir notre circulation métallique et d'en chasser l'or.

L'Allemagne, en effet, cherchait à vendre l'argent provenant de sa démonétisation et à acheter l'or nécessaire pour frapper les nouvelles monnaies de l'Empire. De là, une demande qui faisait monter l'or et une offre qui dépréciait l'argent. Il fallait empêcher l'argent vendu par l'Allemagne de venir se transformer en monnaie libératoire de l'*Union latine*, au moyen de laquelle on aurait pu acheter notre or à prime. Il fallait enfin défendre le commerce contre la tentation d'acheter cet argent déprécié en lui enlevant l'emploi avantageux qu'il pouvait en faire.

La Monnaie cessa donc d'être acheteur d'argent à prix fixe, non seulement en France et dans les pays de l'*Union latine*, mais dans l'Europe entière. L'argent monnayé conserva sa valeur et son caractère libératoire, mais l'argent en lingot perdit son caractère de métal monétaire, sauf dans les Indes, où la frappe libre et illimitée de l'argent fut maintenue; partout ailleurs il devint une simple marchandise subissant comme toutes les autres la loi de l'offre et de la demande.

A partir de ce moment, le prix de l'argent éprouva une baisse rapide et considérable. Il perdit un moment, en 1876, plus de 20 p. 100 de sa valeur primitive, et après de nombreuses alternatives, cette perte était en 1883 d'environ 16 p. 100.

On comprend, en effet, que malgré cette dépré-

ciation l'argent est encore un métal trop cher pour être largement employé dans l'industrie. D'un autre côté, les emplois monétaires lui étant presque complètement fermés, la baisse du métal a amené une diminution dans sa production. En effet, un certain nombre de mines d'argent exploitent à perte ou ont dû suspendre leur exploitation. La plupart exploitent sans bénéfice, si l'on en juge par ce fait que les mines des États-Unis qui sont les plus riches, ont presque toutes cessé de distribuer des dividendes à leurs actionnaires.

Cependant l'industrie des mines est une de celles qui continuent leur exploitation le plus longtemps sans bénéfice et même avec perte ; car exploiter, c'est empêcher la destruction de la mine, la perte des travaux exécutés, et on fait de grands sacrifices pour conserver la mine dans l'espoir d'un avenir meilleur.

La production est donc plutôt ralentie qu'arrêtée, mais elle diminuera progressivement si les prix de l'argent ne se relèvent pas.

Quelques États, en dehors de l'*Union latine,* continuent de temps à autre à faire frapper de la monnaie d'argent pour le compte de leur Gouvernement, qui tire ainsi profit de la dépréciation du métal ; mais les achats de ces gouvernements et l'exportation de ce métal vers l'Asie ne suffisent pas pour absorber la production. D'un autre côté, l'Allemagne n'a vendu qu'une partie de l'argent provenant de la démonétisation, 675 millions environ. Il lui en reste à vendre 250 millions qui pèsent sur le marché.

Une hausse de l'argent ne serait possible que si les grandes puissances commerciales s'entendaient pour lui rendre son rôle monétaire. On l'a espéré un moment, lorsque, sur la proposition des États-Unis d'Amérique, une conférence monétaire internationale se réunit à Paris en 1881.

Mais la question n'était pas encore mûre, et la conférence s'ajourna après s'être bornée à émettre des vœux platoniques en faveur du maintien du rôle monétaire de l'argent.

En attendant que ce problème soit résolu, l'argent monnayé conserve dans les pays où il existe son caractère libératoire, mais la valeur du métal ne correspond plus à la valeur nominale de la monnaie d'argent, qui est une sorte de billet de banque en métal ayant cours forcé.

Et cependant l'argent n'a perdu aucune des qualités qui l'ont désigné pour remplir de tout temps, à côté de l'or, le rôle de métal monétaire.

Il est certain que le développement du commerce international et le renchérissement des prix donnent à l'or une certaine supériorité sur l'argent. La monnaie d'argent est lourde et encombrante, et l'on comprend qu'on donne la préférence à l'or comme monnaie courante.

Mais les métaux précieux ont bien d'autres emplois pour lesquels l'argent est l'égal de l'or.

Aujourd'hui, dans tous les pays civilisés, la monnaie fiduciaire a remplacé dans le commerce l'usage de la monnaie métallique, dès qu'il s'agit de sommes de quelque importance.

En France, les défiances qui existaient dans la première moitié de ce siècle ont complètement disparu, le billet de banque est partout préféré à la monnaie, même à l'or, dans la circulation intérieure. On en trouve la preuve dans l'immense circulation des billets de la Banque de France ; dès que la monnaie métallique ne subit pas un drainage vers l'étranger, le commerce la porte à la Banque pour obtenir en échange des billets qui sont plus commodes. Cela est tellement vrai que la Banque a dû chercher un moment à se défendre contre cette invasion de la monnaie métallique, qui l'entraînait à de gros sacrifices à cause des impôts à sa charge dont étaient frappés les billets qu'elle émettait, non en vue d'un bénéfice, mais pour rendre service au commerce. Les préférences du commerce étaient tellement marquées en faveur des billets que, pour mettre la Banque de France à même de satisfaire à ces besoins, le Gouvernement dut réduire les impôts qui grevaient sa circulation fiduciaire. Si l'on examine les bilans de la Banque de France, on verra que contre une circulation de 2,900 millions de francs en billets, il y avait dans les caisses de la Banque plus de 2 milliards de métaux précieux ; c'est-à-dire que la plus grande partie de cette circulation n'est que la représentation d'espèces déposées dans les caisses de la Banque.

La demande dont l'or a été l'objet depuis la démonétisation de l'Allemagne, a eu pour effet que, toutes les fois que la France a dû exporter des métaux précieux, c'est l'or qu'on a exporté de préférence, et il est facile de comprendre que toutes les fois que l'or faisait prime et pouvait être vendu à l'étranger à un prix supérieur à sa valeur monétaire, on avait avantage à l'exporter plutôt qu'à le verser à la Banque. Mais, sauf dans ces circonstances exceptionnelles, le commerce apporte indifféremment à la Banque de France les monnaies d'or et d'argent. Il est certain que la recherche dont l'or est l'objet depuis une dizaine d'années a dû exercer une influence sur la proportion dans laquelle les deux métaux entrent dans la composition de l'encaisse de la Banque de France ; néanmoins, l'or représente encore à peu près la moitié de cette encaisse métallique.

En ce qui touche le commerce international, l'argent n'est pas moins transportable que l'or ; car au point de vue commercial, la question de transport est une question de frais et non une question de poids ou de volume. Or, les frais de transport des métaux précieux sont généralement calculés *ad valorem,* ce qui met les deux métaux sur un pied d'égalité.

Pour expliquer la préférence dont l'un était l'objet, on a dit aussi que le frai, c'est-à-dire l'usure des monnaies d'argent, est 4 fois plus considérable que celui des monnaies d'or ; mais à cela on pourrait répondre que le métal ainsi perdu vaut 15 fois moins que l'or.

Enfin, il est vrai que les frais de fabrication de la monnaie sont proportionnellement plus élevés pour l'argent que pour l'or, et que la démonétisation, qui est fréquemment la conséquence de toute exportation d'espèces, est plus onéreuse pour l'argent que pour l'or.

On conviendra que toutes ces observations, prises isolément ou réunies, ne sauraient suffire pour expliquer le discrédit dans lequel est tombé l'argent.

La vraie cause de ce phénomène, la cause première qu'il faut dégager, afin de trouver le remède, nous paraît être la démonétisation de l'argent pratiquée en Angleterre en 1816.

Les causes qui déterminèrent cette mesure en Angleterre furent plutôt pratiques que scientifiques. Dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle, les monnaies anglaises, basées sur le système bimétallique, avaient été considérablement altérées. On procéda en 1774 à la refonte de la monnaie d'or, la refonte de la monnaie d'argent fut d'abord ajour-

née, puis indéfiniment retardée à cause de la guerre de l'Indépendance contre l'Amérique, et plus tard des guerres de la Révolution. Grâce à cette inégalité entre la corrélation des deux monnaies, la monnaie d'or avait pris en Angleterre une place prépondérante dans la circulation, à ce point qu'une loi de 1774 avait déclaré que le créancier ne serait forcé de recevoir la monnaie d'argent qu'au poids au delà de la somme de 25 £ (625 fr.). Il est permis de croire que cette disposition de la loi, coïncidant avec la refonte de la monnaie d'or, n'avait qu'un caractère transitoire ; elle indique cependant les véritables causes de la désaffection de l'argent en Angleterre.

L'ordonnance royale de 1785 avait établi en France le rapport fixe de 1 à 15 $^1/_2$ entre l'or et l'argent.

Ce rapport était également celui qui prévalait à cette époque dans l'Europe continentale. En Angleterre, le rapport établi lors de la refonte de 1774 avait été de 1 à 15,21. Dans cette situation, l'or tendait à sortir d'Angleterre et à être remplacé par l'argent. C'est pour s'opposer à cette exportation de l'or que le gouvernement anglais interdit en 1798 la frappe de l'argent.

En 1816, au sortir d'une longue période de cours forcé du papier-monnaie, conséquence des guerres de l'empire, cette mesure fut rendue définitive par la démonétisation de l'argent et l'établissement de l'étalon unique d'or.

Cependant l'Angleterre n'entendait pas proscrire l'argent, car son Gouvernement maintenait ce métal comme base unique de la monnaie de son empire des Indes, et d'un autre côté la loi de 1844 autorisait la Banque d'Angleterre à admettre dans son encaisse métallique une certaine proportion d'argent comme garantie de ses billets en circulation.

Néanmoins, ce n'est pas sans danger qu'un pays qui tient le premier rang parmi les nations commerciales rejette l'argent de sa circulation métallique. Il devait nécessairement arriver un moment où entre deux métaux, dont l'un était accepté partout, et dont l'autre ne pouvait servir à payer les produits d'un grand pays exportateur et généralement créancier des autres nations, la préférence serait donnée à celui qui aurait un caractère plus généralement libératoire.

L'exemple de l'Angleterre devait être tôt ou tard forcément suivi, et s'il ne l'a pas été plus tôt, cela tient à la crise qui s'était produite après 1848, et qui avait un moment mis l'or en suspicion.

En 1870, deux États seulement avaient l'étalon unique d'or, l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique. Nous avons vu comment l'Allemagne, au lendemain d'une guerre heureuse, jugea le moment opportun pour entrer dans la même voie. La réforme monétaire allemande, qui est la cause déterminante de la crise qui l'a suivie, n'est qu'une conséquence de l'attraction que le système monétaire anglais devait exercer sur les autres nations commerçantes. Le commerce international a besoin d'une monnaie universelle. Grâce à la législation anglaise, ce caractère appartenait à l'or, il était refusé à l'argent ; tôt ou tard un mouvement en faveur de l'or devait se produire.

Aujourd'hui, tous les gouvernements sont d'accord sur la nécessité de conserver à l'argent son rôle monétaire, mais on recule encore devant les moyens qui seuls peuvent permettre d'atteindre ce but.

Pour réhabiliter l'argent, il faut lui rendre partout le pouvoir libératoire sur la base fixe d'un rapport légal avec l'or. Ce résultat peut être obtenu sans modifier les usages commerciaux ni les traditions monétaires des pays qui, comme l'Angleterre, ont perdu l'habitude de la monnaie d'argent. Il suffirait que la Banque d'Angleterre reçût à prix fixe les lingots d'argent comme elle reçoit les lingots d'or, en se réservant le droit de se libérer de même. On se demande pourquoi le commerce refuserait d'accepter l'argent à l'égal de l'or, s'il pouvait partout servir sur la base d'un rapport fixe à l'acquittement des dettes.

Certains économistes ont, il est vrai, toujours contesté la possibilité d'établir un rapport fixe entre les deux métaux. Mais on peut leur répondre que si les tentatives dans ce sens n'ont pas complètement réussi, cela tient uniquement à ce qu'elles étaient isolées, et qu'il en serait autrement le jour où la mesure deviendrait générale.

On remarquera que de 1803 à 1872, abstraction faite des périodes de cours forcé qui faussent la situation monétaire, les variations du rapport entre les deux métaux ont été circonscrites dans des limites assez restreintes. Au plus fort de la crise monétaire de 1860, l'or ne perdait que 3 à 3 $^1/_2$ p. 100 par rapport à l'argent. A cette époque, la loi de germinal fonctionnait librement en France, et nos monnaies servaient de débouché au trop-plein de l'or. Si, en 1876, l'argent a perdu plus de 20 p. 100 de sa valeur, c'est que le rapport fixe et légal entre les deux métaux avait été aboli chez nous en fait, par la suspension de la frappe de l'argent. Par l'effet qu'a pu produire le fonctionnement isolé du rapport fixe, on peut se rendre compte des résultats certains qu'on obtiendrait par la généralisation de ce système.

Quant à la proportion du rapport fixe, elle sera ce que la loi et les conventions internationales détermineront. Le jour où les deux métaux seront traités par les grandes nations commerçantes sur un pied d'égalité, leur valeur comme marchandise ne s'écartera guère de leur valeur monétaire et sera sans action sur la stabilité du rapport légal. Si l'on fixait ce rapport au-dessus de celui de 1 à 15 $^1/_2$, qui est la base de la législation monétaire de presque tous les États bimétallistes, on imposerait à ces États des sacrifices considérables et sans aucune compensation, car ils ne profiteraient à personne. Cela équivaudrait à jeter à la mer une partie de la fortune publique.

Il serait téméraire d'espérer que cette solution pourra être assurée dans un avenir prochain. Il y a de grosses difficultés à vaincre, et la principale sera la résistance de l'Angleterre. Ce pays est fermement attaché à ses traditions et à ses lois, et l'on ne peut se défendre d'un certain respect pour ce sentiment, qui est un des éléments de sa grandeur. Et cependant l'Angleterre aurait peut-être plus encore à gagner à cette solution que les autres gouvernements, à cause de la situation monétaire de l'Inde et des sacrifices qu'elle lui impose.

Il se produit en Allemagne des symptômes significatifs d'un retour de l'opinion en faveur du système bimétallique, qui justifient la sage conduite des États de l'*Union latine*, et qui permettent d'espérer que la généralisation de ce système n'est pas une utopie.

VIII. COMMERCE DE L'ARGENT. INFLUENCE DU PRIX DE L'ARGENT SUR LE CHANGE ET RÉCIPROQUEMENT.

Depuis que l'argent a perdu son caractère de métal monétaire à la suite de la suspension de la

frappe libre et illimitée dans tous les pays, sauf l'Inde, le commerce de ce métal a perdu beaucoup de son importance.

Il était auparavant assez considérable à Paris; mais le marché le plus important de l'argent a toujours été et est encore Londres.

Le marché principal s'établit toujours là où la marchandise est plus abondante.

Or, par son immense commerce maritime, l'Angleterre attirait à elle l'argent américain, et la circonstance même qui faisait que ce métal n'avait pas d'emploi monétaire sérieux dans ce pays, contribuait à faciliter son accumulation à Londres. Partout ailleurs, et sauf dans le cas de spéculation, l'argent était transformé en monnaie, lorsqu'on n'avait pas avantage à l'exporter. En Angleterre, au contraire, le métal restait à l'état de marchandise, et c'est là que, pour cette raison, on allait plutôt le chercher lorsque des besoins se produisaient.

Néanmoins, le marché de l'argent à Paris a toujours conservé une réelle activité. Grâce à la faculté qu'avait le commerce de pouvoir emprunter à la Banque de France, sur dépôt de lingots, à un taux très bas, qui généralement ne dépassait pas 1 p. 100 l'an, il était facile de conserver sur la place un stock de métal important sans immobiliser de gros capitaux, et sans s'exposer à des pertes d'intérêts trop lourdes. Il existait donc sur notre marché un approvisionnement d'argent que le commerce gardait en vue des emplois de l'industrie ou des besoins de l'exportation, sauf à les porter à la Monnaie si les besoins se faisaient trop attendre.

Cet emploi de l'argent comme monnaie, ou du moins le prix qu'on en retirait en le portant à la Monnaie, servait de base à la cote de l'argent.

Aux termes de la loi de germinal an XI, 5 grammes d'argent au titre de $^9/_{10}$, soit 4 grammes et demi d'argent fin, valent 1 fr. Donc avec 1 kilogramme d'argent fin, on pouvait frapper 222 fr. 2222; par contre, il fallait déduire pour frais de fabrication, suivant la même loi, 3 fr. par kilogramme au titre de $^9/_{10}$, soit par kilogramme fin, 3 fr. 3333.

Le tarif de la Monnaie était donc, pour un kilogramme d'argent fin, 218 fr. 89 c.

Tel était aussi le tarif du commerce, et pour exprimer les variations de prix, on cotait l'argent à tant pour mille de prime ou de perte sur ce tarif.

Les frais de fabrication de la monnaie d'argent furent réduits par un décret du 22 mai 1849 à 1 fr. 50 c. par kilogramme au titre de $^9/_{10}$.

Si l'on refait sur cette base le calcul que nous avons fait plus haut, on trouvera que cette réduction des frais de fabrication porte le prix de l'argent, au tarif de la Monnaie, à 220 fr. 56 c. par kilogramme fin. Cependant, par une singulière anomalie, on continua, et on continue encore aujourd'hui à coter l'argent, à Paris, sur le prix de 218 fr. 89 c. le kilogramme fin, qui a reçu le nom de *tarif du commerce,* tandis que le prix de 220 fr. 56 c. est désigné sous le nom de tarif de la Monnaie, ou tarif officiel.

Il s'ensuit que lorsque l'argent était au pair de la Monnaie, comme cela était le cas avant la limitation ou la suspension de la frappe de l'argent, son prix était coté avec une prime de 7.65 p. 1,000 sur le tarif du commerce.

Le prix de l'argent s'entend toujours par kilogramme fin, c'est-à-dire qu'on paie un lingot, non pas d'après son poids brut, mais d'après son poids fin qu'on obtient en multipliant le poids brut par le titre. Le titre est déterminé par l'essayage, et indique en millièmes la proportion de métal fin contenu dans le lingot. Lorsque le titre des lingots est inférieur à 980 millièmes, l'acheteur a le droit de réclamer la bonification des frais d'affinage ou de départ; mais dans la pratique cette bonification a rarement lieu. L'argent n'est, en effet, guère employé sans alliage. Il faut que l'argent destiné à l'orfèvrerie soit à un titre inférieur à 950 millièmes, et que celui destiné à la Monnaie soit à un titre inférieur à 900 millièmes pour qu'il y ait lieu à affinage, et encore peut-on éviter cette opération en mélangeant des matières fines avec des matières à bas titre afin de ramener le titre moyen à la proportion voulue suivant la destination des matières.

Toutefois l'affinage est toujours pratiqué lorsque les matières d'argent contiennent de l'or dans une proportion supérieure à $^4/_{10}$ de millième du poids brut; car au-dessus de cette proportion, l'or qu'on retire par l'affinage paie les frais de cette opération et donne un bénéfice proportionnel à la quantité d'or retiré en plus.

Les lingots d'argent contenant plus de 150 millièmes d'or sont traités dans le commerce comme lingots d'or.

L'argent se cote à Londres à tant de deniers par once au titre standard.

L'once est la douzième partie de la livre troy qui correspond à 373^{gr},242 de notre poids métrique, par conséquent l'once correspond à 31^{gr},103$^1/_2$.

Le titre standard est $^{222}/_{240}$ de fin et correspond exactement au titre de 925 millièmes de fin.

Pour titrer l'argent, on indique en 240 millièmes la proportion de métal fin que le lingot contient en plus ou en moins du titre standard.

L'argent qu'on vend ou qu'on achète à Londres étant payable en or, qui est la seule monnaie légale de l'Angleterre, la cote de l'argent à Londres est en même temps l'expression du rapport des deux métaux.

La cote de 60^d $^{13}/_{16}$ par once standard correspond presque exactement au rapport de 1 à 15 $^1/_2$.

Sur tous les marchés européens, l'argent se traite maintenant sur la base du système métrique par livres de 500 grammes, et le titre s'exprime comme chez nous en millièmes.

A l'époque où la frappe de l'argent n'avait pas été limitée, puis suspendue par presque tous les gouvernements, il existait une étroite solidarité entre le prix de l'argent et le change des pays monométallistes ayant l'étalon d'argent. Cette solidarité existait aussi avec le change des pays bimétallistes, mais dans des proportions moindres.

Nous avons déjà expliqué comment, lorsque l'argent était recherché et faisait défaut dans un pays, il suffisait de se constituer créancier dans des pays monométallistes argent, pour obtenir ce métal en paiement de la créance. On recherchait en conséquence les traites sur ce pays; la demande dont elles étaient l'objet en faisait monter le prix, c'est-à-dire élevait le cours du change. Cette hausse ne s'arrêtait que lorsque le cours du change atteignait une limite qui faisait ressortir le prix de l'argent à un taux plus élevé que celui auquel on pouvait l'obtenir ailleurs. Le cours du change se nivelait donc sur le prix de l'argent, en tenant compte des frais nécessaires pour le transport du métal et sa démonétisation, dans le cas où il ne pouvait être obtenu que sous forme de monnaies.

Le commerce se procurait des traites en vendant

sur les places, sur lesquelles il voulait tirer, les marchandises qu'on y pouvait placer, et dans ce nombre il faut ranger en première ligne les fonds d'État et les valeurs mobilières qui ont pris depuis le commencement du siècle une si large part dans la fortune publique et dans le commerce international. Si ces ventes prenaient un grand développement, elles amenaient la baisse dans le prix de ces marchandises; cette baisse était encore accentuée par l'élévation du taux de l'intérêt que justifiait l'exportation du numéraire. Il se produisait alors une crise qui se prolongeait jusqu'à ce qu'elle eût ramené les choses à leur état normal.

Les mêmes effets se manifestaient dans les pays bimétallistes, mais avec moins d'intensité, car on ne pouvait se procurer le métal recherché que par le drainage de la circulation, en le payant au-dessus de sa valeur monétaire, et on ne pouvait pas attaquer directement l'encaisse métallique des banques.

Les pays monométallistes les plus menacés, c'est-à-dire ceux dont le change montait le plus vite en cas de hausse de l'argent, étaient ceux dont la monnaie d'argent était de meilleur aloi et qu'on pouvait employer avec le moins de perte. Tel était, par exemple, le cas de Hambourg, où contre les créances on pouvait obtenir de l'argent en lingots, c'est-à-dire sans perte de démonétisation.

Lorsque, au contraire, l'argent était offert, il prenait naturellement le chemin des hôtels de monnaie, et il se dirigeait de préférence vers les pays ouverts à la frappe de l'argent d'où l'on pouvait tirer les meilleurs produits en retour. Dans ce cas, les pays bimétallistes étaient aussi exposés que les pays monométallistes argent.

Les envois d'argent motivaient la création de traites qu'on cherchait à vendre et dont l'offre dépréciait le cours et ramenait le change à la parité du prix de l'argent.

Aujourd'hui il n'y a plus qu'un pays où l'on puisse envoyer de l'argent pour le transformer en numéraire, c'est l'Inde, où l'Angleterre a maintenu la frappe libre et illimitée de l'argent; aussi le cours du change sur l'Inde a-t-il subi le contre-coup de la dépréciation de l'argent. Le change de la roupie qui, de 1862 à 1867, était coté en moyenne à $1^{sh},11\,{}^{3}/_{4}{}^{d}$, soit environ l'équivalent de 2 fr. 50 c., est tombé en 1876 à $1^{sh},6\,{}^{1}/_{2}{}^{d}$, soit l'équivalent de 1 fr. 94 c., et a ensuite varié entre $1^{sh},7\,{}^{1}/_{2}{}^{d}$ et $1^{sh},8^{d}$.

Pour donner une idée des pertes qui résultent de cette baisse du change, nous dirons que sur les fournitures de l'armée des Indes, dont une partie est tirée obligatoirement d'Angleterre et se paie en or, le gouvernement des Indes éprouve une perte de change qui, de 2,600,000 fr. en 1869-1870, s'est élevée à 17 millions de francs en 1876-1877.

Le commerce de l'argent s'est presque complètement concentré sur le marché de Londres, où les autres marchés viennent réaliser et s'approvisionner. (*V.* **Étalon, Monnaies, Union latine.**)

NEUBURGER.

Bibliographie.

DUREAU DE LA MALLE, *Économie politique chez les Romains.* — LENORMANT, *Essai sur l'organisation politique et économique de la monnaie dans l'antiquité.* — LEBER, *Essai sur la fortune privée au moyen âge.* — HUMBOLDT, *la Nouvelle Espagne.* — N. T. OTRESCHKOFF, *De l'Or et de l'Argent.* Paris, 185[illegible]. — ROSWAG, *les Métaux précieux considérés au point de vue économique.* — JACOB, *Historical Inquiry into the production* New-York, 1831. — Michel CHEVALIER, *De la Monnaie.* Paris, 18[illegible]. — Louis WOLOWSKI, *l'Or et l'Argent.* Paris, 1870. — Henri CERNUSCHI, *l'Or et l'Argent.* Paris, 1874. — Victor BONNET, *Étude sur la monnaie.* Paris, 1870. — SOETBEER, *Denkschrift betreffend deutsche Münzeinigung.* Berlin, 1869. — *Documents relatifs à la question monétaire*, publiés par ordre de M. J. MALOU, ministre des finances de Belgique. Bruxelles, 1874. — Octave NOEL, *la Question de l'argent et les instruments de crédit dans la seconde moitié du* XIX*e siècle.* 1882.

ARGUES. — On désignait sous ce nom d'argues des établissements dans lesquels les tireurs d'or transformaient, au moyen d'une machine appelée argue, des lingots d'or, d'argent ou de cuivre, en fils d'une finesse qui permettait de les employer dans les broderies et le tissage des étoffes [1].

L'industrie des tireurs d'or est fort ancienne, on en trouve trace dès la plus haute antiquité dans l'histoire des peuples d'Asie et nous la voyons réglementée en France dans les lois somptuaires dès 1343.

Cet art a été porté à une très grande perfection en France, particulièrement par les tireurs d'or de Lyon.

Une expérience faite en 1701, à l'hôtel de ville de Lyon, en présence des ducs de Bourgogne et de Berry, donne une idée des travaux de cette industrie. Un lingot d'argent massif de forme cylindrique, pesant 17 marcs ($4^{k},160801$) environ et ayant 2 pieds ($0^{m},64968$) de long, produisit un fil de la longueur de 1,096,704 pieds ($356^{k},253^{m},33$), c'est-à-dire que, par l'effet du tirage, ce lingot fut allongé de 543,000 fois sa longueur.

ARGUES NATIONALES. — La loi du 19 brumaire an VI, qui a rendu libre l'exercice de la profession d'affineur, avait placé entre les mains de l'administration des Monnaies l'exploitation du travail des argues, assurant ainsi la perception des droits imposés aux produits de cette industrie.

A cet effet, des argues nationales furent établies à Paris, Lyon, Trévoux, et c'est exclusivement dans ces établissements que devaient être forgés, dégrossis et tirés les lingots d'or, d'argent ou de doré destinés au travail des tireurs d'or. Les lingots ainsi traités étaient conduits jusqu'à la grosseur d'environ 1 ligne ($2^{mm},256$); dans cet état, ils étaient rendus aux propriétaires qui achevaient dans leurs ateliers particuliers de les mener au point extrême de finesse. Mais il leur était interdit d'avoir à leur disposition des filières du calibre des argues nationales. Cette interdiction était pour l'industrie spéciale une grande gêne, car ne pouvant tirer eux-mêmes les fils de cuivre nécessaires pour la fabrication des étoffes et galons d'or faux, ils étaient obligés de se pourvoir en Allemagne.

Les réclamations des intéressés en cette matière amenèrent le Gouvernement à rendre l'ordonnance du 5 mai 1824 qui autorisait les tireurs d'or à posséder des filières de tout calibre propres à tirer les fils de cuivre nécessaires à leur fabrication.

Cette concession eut pour conséquence d'encourager des réclamations à la suite desquelles toutes les restrictions furent levées et le travail des argues abandonné à l'industrie libre.

Les argues nationales de Paris furent distraites des attributions de l'administration des Monnaies et remises dans celle des contributions indirectes par l'ordonnance du 26 décembre 1827, et elles cessèrent de fonctionner en 1830. Les argues de Lyon et de Trévoux fonctionnèrent jusqu'en 1863.

L'industrie des tireurs d'or est aujourd'hui libre.

1. Voir, pour la description de cette machine, le *Recueil des planches sur les sciences, les arts libéraux et mécaniques.* Paris, 1772.

ARIÈGE. — Chef-lieu : Foix ; sous-préfectures : Pamiers, Saint-Girons.

Nombre de communes : 336 ; population totale : 240,601 ; superficie territoriale : 490,646 hectares ; bois domaniaux : 76,544 hectares ; bois communaux : 20,451 hectares.

Cour d'appel de Toulouse ; chef-lieu d'académie : Toulouse ; évêché : Pamiers ; archevêché : Toulouse ; 17e corps d'armée (Toulouse).

Sénateurs : 2 ; députés : 3 ; percepteurs : 43.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 113,812 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 10,799 fr.

Voies de communication.

	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	69
— — local	»
Routes nationales	270
— départementales	326
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	1,154
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	578
Canaux	»
Rivières navigables	»
— flottables	10

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires	680,442f24	781,722f84
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	41,058f18	44,016f77
Propriétés départementales	19,002 38	10,273 77
Routes départementales	139,006 93	139,666 14
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	269,109 12	279,437 64
Enfants assistés	28,700 00	33,778 65
Aliénés	51,961 48	62,700 00
Assistance publique	12,862 30	20,741 56
Encouragements et subventions	24,123 97	20,268 43
Instruction publique	35,103 12	51,665 16
Dépenses diverses	24,269 50	34,584 16
Total des dépenses ordin.	645,196f98	700,135f28
Recettes extraordinaires	502,327f40	837,901f29
Dépenses extraordinaires	429,102 93	616,055 77
Emprunts. Dette en principal	591,000f00	2,750,000f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS ET PRODUIT DES CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE ET MOBILIÈRE.	PORTES ET FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	619,238f00	179,551f00	116,762f00	148,567f88
Cent. généraux	»	30,523 67	18,448 40	54,352 11
Fonds de secours et non-valeurs	12,384 76	3,591 02	3,502 86	8,074 34
	631,622f76	213,665f69	138,713f26	210,994f33
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	392,770 18	112,434 84	41,498 00	62,737 61
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires	361,996 49	98,838 09	54,416 56	75,348 90
Total par contr.	1,386,389f43	424,938f62	237,627f82	349,080f84

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 4,504 fr. 35 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 3,002 fr. 90 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 1,199,500 fr. 39 c. Département : 612,410 fr. 63 c. Communes : 593,602 fr. 94 c., ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à		2,405,513f96
Taxes assimilées		70,802 66
Contributions indirectes.		
Boissons	617,599f33	
Douanes	»	
Tabacs	1,360,225 22	2,292,421 23
Autres contributions indirectes	284,596 68	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	1,962,711 14	
Forêts	11,277 55	
Postes et télégraphes	301,297 17	3,378,583 21
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	1,795 40	
Revenus et produits divers	1,098,501 95	
Soit un total général de		8,147,351f06

représentant 0 fr. 24 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 c. : budget général, 2,926,501,620 fr. 34 c. ; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87 c.

ARMÉE. *V.* **Caisse de la dotation de l'armée, Guerre, Ministère de la guerre.**

ARMEMENT. *V.* **Marine marchande, Primes.**

ARMES DE GUERRE. — Henri IV est le premier roi qui ait fait confectionner et emmagasiner des armes. Antérieurement, le Gouvernement passait des marchés avec les capitaines des compagnies qui se chargeaient eux-mêmes de la fourniture et devenaient ainsi propriétaires des armes fournies aux troupes, mais dont ils récupéraient le prix sur la paie du soldat.

Les armes ne sont fournies en nature aux troupes et sans retenue que depuis l'ordonnance du 10 décembre 1762.

Les armes furent alors fabriquées par des entrepreneurs placés sous la surveillance d'officiers de l'artillerie, dans des manufactures spéciales qui furent, en 1792, déclarées nationales et entièrement réorganisées. (*D.* 19 *août* 1792.)

Le règlement du 1er vendémiaire an III détermine le lieu de leur établissement. Un traité était passé avec les entrepreneurs pour une période de 3 ans. L'entrepreneur et les ouvriers étaient payés à la fin de chaque mois. Le pouvoir exécutif déterminait, au mois de janvier de chaque année, le prix à payer aux ouvriers pour chaque pièce reçue. Les changements dans les prix de fabrication ne pouvaient être ordonnés par le ministre que d'après le compte détaillé qui lui était rendu par le conseil d'administration, et l'approbation de l'Assemblée nationale.

De nos jours, le service des manufactures d'armes est régi par le règlement ministériel du 10 décembre 1844. La direction et la surveillance des travaux sont confiées à des officiers et à des employés militaires de l'artillerie.

Les marchés passés avec l'administration de la guerre font l'objet d'adjudications publiques aux-

quelles sont seules admises à concourir les personnes agréées par le ministre. Toutefois, les adjudicataires ne peuvent rétrocéder leur marché, ni contracter aucune association pécuniaire ou de tout autre genre, pour l'exploitation des manufactures, sans l'autorisation du ministre de la guerre.

Les prix des armes sont fixés par les devis comprenant ceux des matières premières, des combustibles et de la main-d'œuvre, pour chaque pièce d'armes. Ces devis sont changés toutes les fois qu'il existe une variation sensible dans le prix des matières premières. On ajoute à ces devis le bénéfice de l'entrepreneur qui est chargé de former un approvisionnement à l'avance pour un travail de trois mois soutenu, de payer les ouvriers d'après les prix fixés, et de pourvoir à tous les frais d'entretien des immeubles et des machines. Le bénéfice varie suivant une échelle déterminée.

Les entrepreneurs sont payés de leurs fournitures d'armes sur les procès-verbaux de réception signés par les capitaines d'artillerie et les contrôleurs, constatant que les épreuves et les visites ont eu lieu conformément aux règlements. Ces procès-verbaux sont certifiés par les directeurs et revêtus du récépissé du garde d'artillerie. L'ordonnancement est justifié par cette pièce, par le marché, le devis des fournitures et la facture.

La fabrication et le commerce des armes de guerre sont régis par la loi du 14 juillet 1860 et le décret du 6 mars 1861 portant règlement d'administration publique pour l'application de cette loi. Toute personne peut se livrer à la fabrication et au commerce des armes ou des pièces d'armes de guerre, en vertu d'une autorisation donnée par le ministre de la guerre, et sous les conditions déterminées par la loi et le règlement précités. Ces armes ou ces pièces d'armes ne peuvent être destinées qu'à l'exportation, sauf le cas de commandes faites par le ministre de la guerre pour le service de l'État. Est réputée arme de guerre toute arme qui sert ou a servi à des troupes françaises ou etrangères. Toute importation d'armes de guerre est interdite, à moins qu'elle ne soit autorisée ou ordonnée par le ministre. Des décrets déterminent ceux des entrepôts de douanes dans lesquels les armes où les pièces d'armes de guerre de provenance étrangère peuvent être exclusivement déposées.

Conformément aux dispositions de l'arrêté du Directoire exécutif, en date du 23 nivôse an VI, les armes de guerre déformées ou hors modèle étaient livrées au Domaine et brisées avant d'être vendues au profit du Trésor.

Ces dispositions maintenues et renouvelées par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, suscitèrent les réclamations les plus vives de la part de la commission qui avait été chargée par l'Assemblée nationale de 1871 de l'enquête sur le matériel de guerre. Cette commission frappée des inconvénients que présente le mode suivi, en conformité du décret du 31 mai 1862, pour la vente de ces armes, émit l'avis qu'il serait nécessaire d'activer la vente et l'échange de gré à gré des armes hors modèle existant dans les établissements de l'artillerie, et provenant des achats faits pendant la guerre de 1870-1871. En conséquence, elle proposa de maintenir l'adjudication, mais le prix de base resterait secret. Dans cette opération, l'administration serait représentée par une commission composée d'un officier d'artillerie, d'un sous-intendant militaire et d'un receveur des domaines. Dans le cas où les soumissions resteraient inférieures au minimum fixé par l'administration, il y aurait lieu de recourir à la vente de gré à gré, et si aucun acheteur ne se présentait, de faire briser les armes non vendues, pour éviter des frais d'entretien hors de proportion avec la valeur du matériel auquel il s'applique.

Un décret, en date du 14 novembre 1872, est intervenu pour la vente des armes dans le sens de l'avis émis par la commission d'enquête. Ce décret avait un caractère essentiellement transitoire, et son effet devait prendre fin le 31 décembre 1874. Cette date fut ensuite reportée au 30 décembre 1876 par une décision présidentielle du 30 décembre 1874, époque à laquelle les ventes ont été entièrement terminées.

Aux termes du cahier des charges arrêté pour la vente de ces armes, l'acquéreur, s'il était Français, devait fournir un cautionnement en numéraire de 10 p. 100 du montant intégral du marché, et de 40 p. 100, s'il était étranger, à moins qu'il ne fournît pour caution un négociant français, auquel cas le cautionnement était abaissé de 40 à 10 p. 100.

Les armes devaient être exportées par l'acheteur, sans autorisation spéciale du ministre de la guerre; mais il restait, dans tous les cas, soumis aux lois et règlements concernant la fabrication et le commerce des armes de guerre. Par suite, l'État se réservait le droit d'interdire cette exportation par une frontière, pour une destination et pour une durée déterminées (*L.* 14 *juill.* 1860, *art.* 9), et de faire justifier l'arrivée des armes à une destination permise, au moyen d'acquits-à-caution délivrés au départ par les soins de l'administration des douanes, et déchargés à l'arrivée sous peine d'une amende de 500 fr., prévue par l'article 4 du titre III du décret du 22 août 1791, relatif aux droits d'entrée et de sortie dans les relations de la France avec l'étranger.

Les marchés ne pouvaient être cédés à des tiers, en tout ou partie, par les titulaires. Ces derniers restaient entièrement responsables envers l'État de l'exécution de leurs marchés.

Ces règles sont encore celles en vigueur toutes les fois qu'une vente d'armes est autorisée. Une décision présidentielle intervient au préalable.

ARMOIRIES. *V.* **Sceau (Droit de).**

ARRÉRAGES DES RENTES. — On entend par ce mot les sommes que le Trésor paie, à échéances fixes, aux porteurs des titres de rente et qui représentent l'intérêt attaché à leurs créances.

Le montant total des arrérages à payer dans chaque exercice est déterminé tous les ans dans la loi de finances, qui comprend dans cette partie autant de chapitres distincts qu'il y a de natures de fonds.

Les paiements d'arrérages s'effectuent par semestre pour les inscriptions 4 et 4 $^1/_2$ p. 100, et par trimestre pour les inscriptions 3 p. 100, 3 p. 100 amortissable et 4 $^1/_2$ p. 100 nouveau.

Époques de paiement. — Les échéances en sont fixées :

Pour le 4 p. 100 et le 4 $^1/_2$ p. 100 aux 22 mars et 22 septembre.

Pour le 3 p. 100 perpétuel aux 1er janvier, 1er avril, 1er juillet et 1er octobre.

Pour le 3 p. 100 amortissable aux 16 janvier, 16 avril, 16 juillet et 16 octobre.

Pour le 4 $^1/_2$ p. 100 nouveau aux 16 février, 16 mai, 16 août et 16 novembre.

Mode de paiement. — Les formalités relatives au paiement des arrérages de rente sont tracées par la loi du 22 floréal an VII et par le décret du 31 mai 1862 (*art.* 214 *et* 215).

Pour les inscriptions nominatives, la production du titre est indispensable, attendu qu'il doit être revêtu d'une estampille constatant le paiement, tandis que, pour les rentes mixtes et au porteur, il suffit de présenter le coupon afférent à l'échéance.

Les paiements d'arrérages se font du reste au porteur, en ce sens que le détenteur du titre ou du coupon, qu'il soit ou non le titulaire, peut valablement en donner quittance.

Des oppositions. — Les rentes étant insaisissables, ne sont susceptibles d'aucune opposition de la part des tiers ; le titulaire seul a le droit d'en suspendre le transfert et le paiement. (*Art.* 4 *de la loi du 8 nivôse an VII.* — *Art.* 7 *de la loi du* 28 *floréal an VII.*)

En matière d'inscriptions au porteur, il n'existe même aucune espèce d'opposition, attendu que les titres de cette nature sont exceptés du bénéfice de la loi du 15 juin 1872 sur les titres au porteur (*art.* 16).

De la prescription des arrérages. — On sait que le capital de la rente est imprescriptible : mais il en est autrement des arrérages, qui ne se capitalisent jamais. L'État applique à cet égard la prescription quinquennale, qui est de droit commun. Cette règle est d'ailleurs édictée par l'article 156 de la loi du 24 août 1793 et l'article 2277 du Code civil; aussi, la déchéance est-elle rigoureusement opposée à tous ceux qui restent plus de cinq ans sans toucher leurs arrérages.

C'est là d'ailleurs une mesure d'intérêt général et qui importe au bon ordre de la comptabilité ; s'il en était autrement, le Trésor ne saurait jamais exactement ce qu'il aura à payer dans le cours d'une année, et on devrait reporter d'exercice en exercice les crédits nécessaires aux arrérages arriérés.

Le seul tempérament que le ministre des finances soit autorisé à admettre en matière de prescription a été introduit dans la législation par un avis du Conseil d'État du 13 avril 1809. Il ressort de ce texte qu'un rentier peut s'assurer un rappel de six années d'arrérages en faisant une demande interruptive de la prescription, au moment où il va être frappé de déchéance. Mais encore faut-il que les pièces régulières, nécessaires pour remettre la rente en paiement, parviennent au Trésor dans le délai maximum d'un an à compter de la première démarche.

Quoique les crédits spéciaux des exercices périmés ne puissent être ouverts que par la loi, on a dispensé de cette formalité les crédits que nécessiterait le service des arrérages des rentes perpétuelles et viagères. (*L.* 3 *mai* 1842, *art.* 13, *et D.* 31 *mai* 1862, *art.* 140.) [*V.* **Prescription, Rentes.**]

ARRÊTÉS ADMINISTRATIFS. — Les règlements faits par les ministres, les préfets, les sous-préfets et les maires en exécution des lois, sont des arrêtés administratifs. Les décisions rendues par les conseils de préfecture, celles rendues par tous les fonctionnaires administratifs dans les limites de leur compétence, sont également considérées comme des arrêtés administratifs et comme tels exemptes du droit de timbre et d'enregistrement lorsqu'elles ne comportent aucune transmission de propriété, ni marché ni cautionnement relatif à leur exécution. Les expéditions délivrées aux parties doivent, au contraire, être faites sur papier timbré, à l'exception de celles destinées aux indigents. Les arrêtés administratifs sont, comme les actes de même nature, susceptibles d'être attaqués devant les tribunaux compétents.

ARRÊTÉS DES CONSEILS DE PRÉFECTURE. — Les arrêtés de comptes rendus par les conseils de préfecture sont provisoires ou définitifs.

Les communes et établissements dont les comptabilités sont soumises au jugement des conseils de préfecture peuvent, ainsi que les comptables, se pourvoir par appel devant la Cour des comptes. Ils peuvent également former, devant le même conseil de préfecture, des demandes en révision des arrêtés définitifs, dans les cas spéciaux et suivant les formes déterminées par l'article 420 du décret du 31 mai 1862.

Le ministre des finances ou tout autre ministre, pour ce qui concerne son département, peut aussi, dans les mêmes formes, requérir devant les conseils de préfecture la révision des arrêtés définitifs.

Les règles de procédure déterminées pour la Cour des comptes sont suivies par les conseils de préfecture, en tant qu'elles n'ont rien d'inconciliable avec l'organisation spéciale de ces conseils. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 431 *à* 433.)

ARRÊTS DE LA COUR DES COMPTES. — L'apurement de la gestion des comptables de deniers publics a été dès longtemps entouré de formes solennelles. Cela importe aux intérêts du Trésor, parce que la responsabilité des comptables ne saurait être dégagée sans que leurs opérations aient été soumises à l'épreuve d'un contrôle rigoureux et approfondi ; il n'importe pas moins aux comptables d'avoir des juges et de ne pas être exposés à des charges arbitrairement déterminées. Sous l'ancienne royauté, l'audition, l'examen et la clôture des comptes de tous officiers comptables, receveurs et trésoriers étaient déférés aux Chambres des comptes, qui statuaient, par jugement, sur les recettes, sur les dépenses et sur le reliquat.

La loi du 17 septembre 1791, en supprimant les Chambres des comptes, ordonna que l'Assemblée nationale verrait et apurerait définitivement par elle-même les comptes de la nation ; l'Assemblée nationale rendait des décrets d'apurement d'après les arrêtés pris sur les comptes par le Bureau de comptabilité. Actuellement, la Cour des comptes, dont le fonctionnement repose sur la loi du 16 septembre 1807, statue *par arrêt* sur les comptes de gestion annuelle rendus par les comptables de deniers publics déférés à sa juridiction.

La Cour des comptes juge les comptables sans qu'ils comparaissent en personne ou qu'ils soient représentés devant elle par ministère d'avocat. Les comptes sont déposés au greffe de la Cour dans les délais réglementairement prescrits. La Cour les vérifie sur pièces et prononce. Elle fixe par ses arrêts le montant des recettes dont le comptable doit prendre charge d'après les titres de perception émis par l'autorité administrative ; elle alloue les paiements dont la justification est régulière. Elle détermine la situation du comptable à la fin de la gestion pour laquelle le compte est jugé. Enfin, elle prescrit la production des justifications complémentaires à l'appui des articles du compte sur lesquels des difficultés ont été élevées.

Il résulte de cette forme de la procédure que le

premier arrêté rendu sur un compte est *provisoire*, qu'il est destiné à avertir d'abord le comptable et qu'il ne statue rien de définitif. Dans les deux mois à partir de la notification, le comptable est admis à contester et à débattre l'arrêt provisoire intervenu sur son compte. Il fait valoir, sous forme de réponses écrites adressées à la Cour, ses contestations sur chacune des charges contenues dans l'arrêt ; au vu des explications du comptable et des justifications complémentaires qu'il a produites, la Cour modifie ou confirme ses décisions premières et rend un *arrêt définitif* sur le compte en jugement.

La Cour établit, par ses arrêts définitifs, si les comptables sont quittes ou en avance ou en débet. Dans les deux premiers cas, elle prononce leur décharge définitive, et si les comptables ont cessé leurs fonctions, ordonne mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises ou prises sur leurs biens à raison de la gestion dont le compte est jugé

Dans le troisième cas, elle les condamne à solder leur débet dans le délai prescrit par la loi. (*Art.* 419, *D.* 31 *mai* 1862.)

Les arrêts de la Cour des comptes peuvent être attaqués devant le Conseil d'État, dans les trois mois de leur notification, pour violation des formes ou de la loi.

Les arrêts de la Cour contre les comptables sont exécutoires, et dans le cas où un comptable se croit fondé à attaquer un arrêt pour violation des formes ou de la loi, il se pourvoit dans les trois mois, pour tout délai, à compter de la notification de l'arrêt, au Conseil d'État conformément au règlement sur le contentieux. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 423.)

Le ministre des finances, et tout autre ministre, pour ce qui concerne son département, peut, dans le même délai, faire son rapport au chef de l'État, et proposer le renvoi au Conseil d'État de sa demande en cassation des arrêts qu'il croira devoir être cassés pour violation de formes ou de la loi.

Lorsqu'après cassation d'un arrêt de la Cour des comptes, dans l'un des cas prévus précédemment, le jugement du fond a été renvoyé à ladite Cour, l'affaire est portée devant l'une des Chambres qui n'en ont pas connu.

Les premières expéditions des actes et arrêts de la Cour des comptes sont délivrées gratuitement aux parties; les autres sont soumises à un droit d'expédition de 75 cent. par rôle. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 402.) [*V.* **Cour des comptes.**]

ARRIÉRÉ. — On désignait généralement sous le simple nom d'arriéré le service créé par la loi du 23 septembre 1814 pour créances antérieures au 1er avril 1814.

Limitée d'abord à cette date, cette liquidation fut étendue par la loi du 28 avril 1816 aux créances des neuf derniers mois de 1814 et à celles de l'année 1815, et prit dès lors le titre de *service de l'arriéré antérieur au 1er janvier* 1816.

L'arriéré exigible après les campagnes malheureuses de 1812 à 1813 s'élevait à une somme considérable, due non seulement à l'élévation des dépenses, mais surtout à l'infériorité des recettes. Sur les ressources prévues, qui s'élevaient ensemble à 2 milliards 220 millions pour ces deux exercices, moins de 1 milliard 885 millions avaient été réalisés au 1er mai 1815 et le reste était devenu irrecouvrable. L'exercice 1814 ne se trouvait pas dans une meilleure situation; enfin, il fallait ajouter à l'arriéré des derniers exercices celui des exercices antérieurs, car d'après le mode de comptabilité alors suivi et qui s'est continué pendant les premières années de la Restauration, les budgets restaient ouverts jusqu'à l'entière réalisation de leurs recettes et de leurs dépenses, de telle sorte qu'aucun budget n'était définitivement clos.

Les moyens de libération employés pour la liquidation d'une dette que des évaluations modérées portaient alors à plus de 700 millions, devaient se ressentir de la situation du crédit à cette époque où le cours de la rente 5 p. 100 dépassait à peine 50 fr. Ces moyens consistaient principalement soit en *obligations du Trésor royal* à ordre, payables à trois années fixes d'échéance, avec intérêt fixe de 8 p. 100 par an, soit en *inscriptions de rente* 5 *p.* 100, avec jouissance du semestre dans lequel l'ordonnance aurait été délivrée.

La loi du 28 avril 1816 (*art.* 13) y ajouta les *reconnaissances de liquidation*, portant intérêt à 5 p. 100 et remboursables intégralement par cinquième d'année en année à partir de 1821, dont le montant devait être payé en numéraire ou en rente 5 p. 100 au cours moyen du jour. Cette faculté de remboursement en rentes que l'État s'était réservée pour ces valeurs spéciales, dites d'arriéré, constituait une véritable consolidation de la dette. Il reste à exposer les résultats de la liquidation qui suivit.

Le montant de la dette auquel on eut à pourvoir s'élevait, au 1er janvier 1825, à 768,686,589 fr., déduction faite des créances frappées de déchéance. Il convenait d'en retrancher les 115,086,835 fr. imputés sur les crédits en numéraire accordés par les lois des 25 mars 1817 et 27 juin 1819 sur les exercices 1814 et 1815, de telle sorte que les dépenses imputables sur les ressources spéciales de l'arriéré étaient ramenées à 653,599,454 fr. Les paiements effectués au 1er janvier 1825 s'élevaient à 643,729,041 fr. (*Compte général des finances de* 1824, p. 92 à 95.)

A cette époque, les crédits spéciaux de l'arriéré ayant été fermés en vertu de l'ordonnance royale du 27 octobre 1824, les dépenses spéciales de l'arriéré furent arrêtées à ladite somme de 643,729,041 fr. et les dépenses restant à faire durent être imputées par les ministres sur les crédits des exercices courants. Ainsi poursuivie, la liquidation n'a pris fin qu'au 1er juillet 1834, en vertu de l'article 11 de la loi du 4 mai 1834 portant règlement définitif de l'exercice 1831. Cet article dispose :

« La liquidation des créances dont l'origine remonte à une époque antérieure au 1er janvier 1816 sera définitivement close au 1er juillet 1834.

« Les ministres sont tenus de prononcer avant cette époque, par admission ou rejet et dans l'état où elles se trouvent, sur toutes réclamations régulièrement introduites et qui n'auraient pas encore été l'objet d'une décision ; toutes les déchéances encourues d'après les lois de règlement antérieures, ainsi que les rejets non attaqués en temps utile devant le Conseil d'État, ou confirmés par lui, étant d'ailleurs irrévocables et ne pouvant plus être remis en question pour quelque cause et sous quelque forme que ce soit.

« Passé le 1er juillet 1834, aucune ordonnance de paiement ne pourra être délivrée pour créances antérieures à 1816.

« Les créances admises postérieurement au 1er juillet 1834 par suite de pourvois formés devant le

Conseil d'État, ne pourront être acquittées qu'en vertu d'un crédit spécial qui sera demandé aux Chambres dans la session de 1835. »

Les dépenses faites sur crédits des exercices courants de 1825 à 1834, arrêtées au 1er juillet 1834 conformément aux dispositions de la loi précitée, se sont élevées à 8,113,124 fr. 93 c., non compris plus de 3 millions de francs d'intérêts pour les créances de 1810 à 1816.

Le tableau suivant résume l'ensemble des dépenses occasionnées pour le service de l'arriéré dont la liquidation a *duré dès lors environ trente années*.

1° Dépenses imputées sur les crédits en numéraire des exercices 1814 et 1815 accordés par les lois des 25 mars 1817 et 27 juin 1819.	115,086,835 fr.
2° Dépenses imputées sur les ressources spéciales de l'arriéré.	643,729,041
3° Dépenses sur crédits budgétaires de 1825 au 1er juillet 1834 (y compris 749f.20 de créances ordonnancées qui n'étaient pas encore touchées).	8,113,125
4° Dépenses résultant des pourvois pendants au Conseil d'État.	Mémoire.
Total général.	766,929,001 fr.

Ces dépenses se partagent ainsi qu'il suit entre les divers services ministériels :

	Ensemble.
Liste civile.	2,300,000 fr.
Ministère de la justice	5,519,778
Ministère des affaires étrangères	5,225,491
Ministère de l'intérieur et de la police .	82,001,851
Ministère de la guerre	369,801,775
Ministère de la marine.	131,692,128
Ministère des finances et du Trésor. . .	162,349,138
Créances algériennes.	8,038,840
Ensemble.	766,929,001 fr.

Les documents manquent pour déterminer d'une manière précise la subdivision des dépenses de 1810 à 1816 entre les trois époques auxquelles elles se rapportent : de 1810 au 1er avril 1814, des neuf derniers mois de 1814 et de l'exercice 1815. On estime que celles qui se rapportent à la première période sont d'environ 360 millions, tandis que celles des neuf derniers mois de 1814 et de l'exercice de 1815 sont de 100 à 200 millions.

Quant aux valeurs dites d'arriéré qui sont comprises pour la somme de 643,729,041 fr. dans le montant total des dépenses, on en donne ci-après la répartition telle qu'elle est indiquée dans les comptes de finances de 1824, page 93, et de 1833, page 303 :

Numéraire sur produits spéciaux affectés au service de l'arriéré		20,768,399 fr.
Obligations royales		35,985,864
Délégations sur les bois de l'État. . .		6,648,108
Capital payé en inscriptions de rente créées en vertu des lois de finances . .		224,331,015
Reconnaissances de liquidation. . .	Montant des reconnaissances émises	308,087,100
	Paiements en numéraire, 5 p. écus et appoints au-dessous de 1,000 fr. .	36,503,198
Compensations et régularisations diverses		11,405,357
Total égal. . . .		643,729,041 fr.

La création des reconnaissances de liquidation pour une somme totale de 350 millions a été autorisée par les lois des 28 avril 1816, 25 mars 1817 et 17 août 1822.

Pour réaliser ce moyen anticipé de crédit, le Trésor a reçu, en vertu des lois des 1er mars 1821, 1er mars et 17 août 1822, des crédits en rentes de 20,469,292 fr., qui lui ont procuré, au cours du jour, la somme de 360 millions. L'emploi qui en a été fait pour le service de l'arriéré jusqu'à concurrence de 344,680,299 fr., laissait dès lors une somme libre de 5,319,701 fr., laquelle a été accordée au budget de 1824, en accroissement de ses ressources, conformément à l'ordonnance du 17 octobre 1824.

ARRONDISSEMENT. — L'arrondissement est une subdivision du département. Il correspond à l'ancien district. Son existence date de la loi d'organisation administrative du 28 pluviôse an VIII.

A la tête de l'arrondissement, cette même loi a placé un sous-préfet, agent nommé par le Gouvernement. Les arrondissements de chef-lieu n'ont cependant pas de sous-préfet, leur administration appartient au préfet seul, qui cependant peut déléguer une partie de ses attributions au secrétaire général de la préfecture. L'arrondissement n'est pas une personne civile et diffère, à cet égard, du département et de la commune. Il n'a pas non plus de budget distinct de celui du département.

Il est la résidence obligée des fonctionnaires de l'administration des finances, receveur particulier, des domaines, de l'enregistrement et des contributions indirectes.

En fait, l'arrondissement est une circonscription *politique* par le système électoral, une circonscription *judiciaire* par le tribunal civil, une circonscription *administrative* par la sous-préfecture. Par cela même, il est la résidence des fonctionnaires de l'ordre administratif, judiciaire et financier.

A côté du sous-préfet, agent du pouvoir central, existe un conseil d'arrondissement électif. Ses attributions financières consistent, aux termes de l'article 10 de la loi du 28 pluviôse an VIII et de la loi du 10 mai 1838, à faire le répartement des contributions directes entre les communes de l'arrondissement, à délibérer sur les demandes en décharge que cette répartition peut provoquer de la part des communes, ainsi que sur les réclamations résultant de la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes. On a plusieurs fois proposé de supprimer l'administration placée au chef-lieu de l'arrondissement et de transporter une partie de ses attributions aux chefs-lieux de canton, mais ces projets n'ont pas encore abouti. (V. **Canton**, **Conseils d'arrondissement** *et* **Sous-Préfet**.)

La plupart des nations européennes possèdent des circonscriptions analogues aux arrondissements. La Russie a ses districts, qui présentent une grande ressemblance avec ceux de la Prusse par leur organisation et leurs attributions. En Autriche, en Hongrie, en Italie, en Belgique, dans d'autres contrées encore, on trouve également cette division secondaire. Son importance, comme les attributions de ses conseils et de ses chefs, varie selon l'organisation et les institutions du pays; mais son utilité semble réelle, soit qu'elle présente un caractère subordonné comme en France, soit une vitalité propre comme en Prusse.

ARROSAGE (**Taxes d'**). — Les taxes perçues sur les propriétaires réunis en association syndicale pour l'exécution et l'entretien des canaux d'arrosage sont établies par des syndicats dont les membres et les directeurs sont nommés par les préfets.

Les directeurs du syndicat sont ainsi les mandataires des arrosants. Ils constituent une commission qui dresse les rôles de répartition des taxes à percevoir pour le paiement des dépenses communes de l'association, dont le recouvrement s'opère, en vertu d'un arrêté préfectoral, soit par des agents spéciaux, soit par les percepteurs-receveurs municipaux des localités.

Les rôles pour la perception des taxes d'arrosage établies au profit des concessionnaires des canaux d'irrigation, ainsi que les quittances de ces taxes, ne sont pas sujets au timbre. (*Déc. min. fin.* 30 *oct.* 1858.)

ARTICLE BUDGÉTAIRE. — L'article est une simple subdivision du chapitre budgétaire pouvant se subdiviser lui-même en un certain nombre de paragraphes ; mais il n'a aucun caractère législatif, le budget étant voté par chapitre (*Sénatus-consulte du* 8 *septembre* 1869 *confirmé par l'article* 30 *de la loi du* 16 *septembre* 1871). La division en articles et en paragraphes a pour but de caractériser par une nomenclature détaillée la nature des services auxquels le vote du budget attribue une dotation spéciale : elle permet d'asseoir le crédit total sur des prévisions de détail qu'on ne saurait toutefois arrêter d'une manière invariable pour l'année entière.

Avant de faire aucune disposition sur les crédits ouverts pour chaque exercice, les ministres répartissent entre les divers articles de leur budget, les crédits qui leur ont été alloués par chapitre. Toute ordonnance ou tout mandat doit énoncer l'exercice, le crédit, ainsi que les chapitres et, s'il y a lieu, les articles auxquels la dépense s'applique. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 11 *et* 60.) [*V.* **Budget.**]

ARTICLE DE RÔLES. *V.* **Rôles.**

ARTICLES D'ARGENT. *V.* **Mandats.**

ARTS ET MANUFACTURES. *V.* **Comité des arts et manufactures, École centrale des arts et manufactures.**

ARTS ET MÉTIERS. *V.* **Conservatoire des arts et métiers, École des arts et métiers.**

ASILE (Salles d'). — Les salles d'asile sont des établissements où les enfants des deux sexes de 2 à 7 ans reçoivent les soins que réclame leur développement moral et physique.

On distingue les salles d'asile publiques fondées et entretenues par les communes, les départements ou l'État et les salles d'asiles libres fondées et entretenues par des particuliers ou des associations.

Les salles d'asile ne doivent pas être considérées uniquement comme des lieux d'hospitalité et d'assistance, de simples *garderies*. Ce sont, en réalité, des établissements d'éducation, le but de l'institution étant de suppléer les mères absorbées par les soins du ménage ou par les exigences du travail quotidien, et d'inculquer aux tout jeunes enfants les notions élémentaires qui seront la base de l'enseignement primaire.

Un arrêté ministériel portant la signature de M. Carnot, désignait déjà en 1848 les salles d'asile sous le nom d'écoles maternelles. Cette dénomination, supprimée par la loi du 15 mars 1850, leur a été restituée par le décret du 2 août 1881.

Parmi les précurseurs des écoles maternelles, il faut citer le pasteur Oberlin, qui fondait, en 1770, les *écoles à tricoter* du Ban-de-la-Roche ; Cochin, qui créa une *salle d'asile modèle*, à l'imitation des *infant schools*, avec le concours de Mme de Pastoret; enfin M. de Salvandy, ministre de l'instruction publique. (*Ord.* 22 *déc.* 1837 *et Règl.* 24 *avril* 1838.)

Depuis 1850 jusqu'à ces derniers temps, elles ont été régies par l'article 57 de la loi du 15 mars 1850 et par le décret du 21 mars 1855. Le décret du 2 août 1881 les a définitivement réorganisées, ainsi qu'il est dit plus haut, sous le nom d'écoles maternelles.

Les formalités préalables à l'ouverture des salles d'asile publiques ou libres sont les mêmes que celles qui sont prescrites pour les écoles primaires. Les délibérations des conseils municipaux créant des salles d'asile assurent les voies et moyens et déterminent la part contributive de la commune dans la dépense. Elles doivent être soumises à l'approbation du préfet.

La loi du 16 juin 1881 classe les écoles maternelles dans la catégorie des écoles gratuites.

Les communes peuvent, en vue de créer des salles d'asile, contracter des emprunts et recevoir des subventions, conformément aux dispositions des lois des 1er juin 1878 et 3 juillet 1880 qui ont institué la caisse des écoles.

Les salles d'asile régulièrement créées donnent lieu, pour les communes, à des dépenses obligatoires, comme les écoles primaires élémentaires (*L.* 16 *juin* 1881, *art.* 7). Le décret du 10 octobre 1881 donne aux directrices et aux sous-directrices les mêmes traitements qu'aux institutrices titulaires et aux adjointes.

Les plans et devis concernant la construction et l'aménagement intérieur de l'établissement doivent être conformes aux règles établies par l'instruction ministérielle de juillet 1882. Ils sont examinés par la commission départementale des bâtiments scolaires et soumis à l'approbation du comité central des bâtiments, qui siège au ministère de l'instruction publique. Le conseil départemental délibère sur la création de l'école et sur la quotité du secours qui pourra être accordé sur les fonds de l'État.

L'assimilation complète des écoles maternelles aux écoles primaires prouve surabondamment, ainsi que nous l'avons dit plus haut, que le législateur a entendu instituer, non pas de simples *garderies*, mais de véritables établissements d'instruction ou, si l'on veut, d'éducation.

Les salles d'asile sont dirigées exclusivement par des femmes. Les directrices doivent être pourvues du certificat d'aptitude à l'enseignement dans les écoles maternelles. Une sous-directrice est adjointe à la directrice dans les écoles qui reçoivent plus de 50 enfants. Dans toute école maternelle publique recevant plus de 25 enfants, la directrice est assistée par une femme de service rémunérée sur les fonds communaux.

Les directrices et les sous-directrices sont nommées par le préfet du département, sur la proposition de l'inspecteur d'académie. La femme de service est nommée par la directrice, avec agrément du maire.

Les directrices et les sous-directrices pourvues du brevet de capacité sont, avons-nous dit, assimilées aux institutrices titulaires ou adjointes pour la fixation du taux du traitement, les conditions de logement et l'avancement.

Les traitements sont échelonnés de la manière suivante : directrices pourvues du certificat spécial, 700 fr. pour la 3e classe, 800 fr. pour la 2e classe, 900 fr. pour la 1re classe. Directrices pourvues du certificat spécial et du brevet simple : 3e classe, 700 fr. plus 100 fr.; 2e classe, 800 fr. plus 100 fr.; 1re classe, 900 fr. plus 100 fr.

Directrices pourvues du certificat et du brevet supérieur : 3e classe, 700 fr. plus 200 fr.; 2e classe 800 fr. plus 200 fr.; 1re classe, 900 fr. plus 200 fr.

Celles qui ont obtenu la médaille d'argent reçoivent un complément de traitement de 100 fr.

Les sous-directrices forment une classe unique à 600 fr., plus 100 fr. pour celles qui sont pourvues du brevet simple et 200 fr. pour celles qui ont obenu le brevet supérieur.

Le passage d'une classe à la classe supérieure a lieu de cinq ans en cinq ans.

Indépendamment des autorités instituées par la loi pour la surveillance et l'inspection des écoles, l'inspection des écoles maternelles est exercée par des inspectrices générales et des inspectrices départementales à la nomination du ministre et rémunérées par l'État. Les inspectrices départementales visitent deux fois par an au moins les écoles maternelles de leur ressort, et adressent à l'inspecteur d'académie un rapport spécial sur chaque école à la suite de chaque inspection.

Il peut être établi dans chaque commune où il existe des salles d'asile un ou plusieurs comités de dames patronnesses, présidés par le maire. Les membres de ces comités sont nommés par le préfet, sur la proposition de l'inspecteur d'académie et après avis du maire. Ils ont pour attribution exclusive de veiller à l'observation des prescriptions de l'hygiène, à la bonne tenue de l'établissement et au bon emploi des fonds et des dons en nature recueillis en faveur des enfants.

Les départements accordent généralement des secours aux communes où il existe des salles d'asile pour les menues réparations, les appropriations, les achats de mobilier. Ils allouent des indemnités personnelles aux directrices et sous-directrices.

Un médecin, ordinairement le médecin du dispensaire du quartier, visite chaque semaine les écoles maternelles.

Les écoles maternelles libres sont astreintes aux mêmes règles et soumises au même contrôle que les écoles publiques.

Il peut être créé dans chaque académie, aux frais de l'État, un cours normal des écoles maternelles, sur le modèle de l'école Pape-Carpentier réorganisée par le décret du 27 juillet 1882 et transférée de Paris à Sceaux par le décret du 28 juillet 1882. (*V.* **Écoles maternelles, Instruction primaire**.)

E. GUERLIN DE GUER.

ASILES D'ALIÉNÉS.

SOMMAIRE.

I. ASILES PUBLICS.

D'après le rapport de Ferrus publié en 1834, le nombre des maisons de toute nature affectées au traitement ou, pour mieux dire, à l'internement ou isolement des aliénés, non compris les 22 asiles existant à cette époque à Paris, était de 111 établissements renfermant ensemble une population totale de 10,250 aliénés. Mais un très petit nombre de ces établissements pouvaient être considérés comme des asiles spéciaux et 7 seulement étaient des propriétés départementales.

La loi du 30 juin 1838, en imposant à chaque département l'obligation d'avoir un établissement public spécialement destiné à recevoir et à soigner les aliénés, ou de traiter à cet effet avec un établissement public ou privé soit de ce département, soit d'un autre département, eut pour conséquence d'accroître le nombre des asiles en même temps qu'elle en réglait d'une manière uniforme l'organisation et l'administration (*L.* 30 *juin* 1838, *art.* 1er). Cet accroissement toutefois ne commence à devenir sensible que vingt ans plus tard. De 1838 à 1852, 7 asiles furent établis, dont 6 au compte des départements. A partir de cette dernière date, 14 asiles départementaux ont été construits, 13 ont été améliorés ou augmentés. On comptait, en 1882, 46 établissements spéciaux placés sous la direction de l'autorité publique, et 14 quartiers d'hospices faisant fonction d'asiles publics. Vingt-quatre seulement ont été créés pour leur destination spéciale.

II. BUDGET DES ASILES.

Les asiles publics ont un budget distinct en recettes et en dépenses, dont les bonis ou les déficits, constatés en fin d'exercice, viennent augmenter ou diminuer d'autant les excédents des exercices antérieurs. Quelques conseils généraux ont refusé de reconnaître aux asiles de leur département cette indépendance relative de leurs budgets ; ils encaissent les bonis au profit du budget départemental ou comblent les déficits, mais ces tentatives sont demeurées isolées.

Les budgets et les comptes des asiles sont réglés par les conseils généraux, lorsque ces asiles sont des propriétés départementales, sur les propositions du directeur et après avis de la commission de surveillance. (*L.* 13 *juill.* 1866 *et* 10 *août* 1871.)

Pour mettre le conseil général en mesure d'exercer utilement sa prérogative, le préfet doit avoir soin de communiquer à cette assemblée toutes les pièces propres à l'éclairer. Les propositions des directeurs des asiles doivent être rédigées dès les premiers jours d'août, de telle sorte que chaque année, le conseil puisse, dans sa 2e session, arrêter le budget de l'exercice suivant : les chapitres additionnels de l'exercice en cours lui sont également soumis à la même époque. Il convient d'y prévoir avec soin toutes les dépenses supplémentaires, afin de ne laisser en souffrance ni les intérêts du service, ni ceux des créanciers de l'établissement.

Quant aux comptes, ils sont transmis avant la fin de juillet, par les soins du préfet, au ministre de l'intérieur, à qui appartient la direction générale du service et dont les observations sont ensuite placées sous les yeux du conseil général (*Circ. min. int.* 4 *août* 1866 *et* 8 *oct.* 1881 *comb.*). Le règlement des dépenses et des recettes des établissements d'aliénés est une des attributions qui doivent être exercées par le conseil général lui-même et qui ne sauraient être déléguées, au moins d'une manière générale et permanente. (*C. d'Ét.* 27 *juin* 1874.)

1. Dépenses.

Les dépenses générales auxquelles a donné lieu, en 1879, le service des aliénés, dans les 46 asiles départementaux existant à cette date, et dans la maison nationale de Charenton, atteignent le chiffre de 18,471,894 fr. ainsi répartis :

Personnel et matériel	8,115,278 fr.
Salaires payés aux aliénés. . . .	241,329
Frais de culture.	322,422
Dépenses diverses d'entretien. .	9,792,865
	18,471,894 fr.

La proportion pour cent de ces diverses dépenses s'établit de la manière suivante :

Personnel et matériel.	43.93 p. 100
Sommes payées aux aliénés. . . .	1.31
Frais de culture	1.75
Autres dépenses	53.01

La plus faible dépense de nourriture en argent a été constatée dans l'asile de Quimper (32 p. 100), la plus forte dans celui d'Aix (63 p. 100). Si aux dépenses en argent pour cet objet on ajoute les consommations en nature, la proportion s'élève : pour le premier de ces établissements à 57 p. 100, pour le second à 65 p. 100.

La proportion des dépenses du personnel est de 12.50 p. 100. Dans 9 établissements, elle dépasse 15 p. 100; dans 7, elle demeure inférieure à 10 p. 100.

Pendant la dernière période quinquennale dont les résultats ont été publiés, les dépenses ordinaires pour 42 asiles se sont élevées à 55,623,929 fr., soit une moyenne de dépenses annuelles de 11,824,785 fr.

Les dépenses de construction et d'aménagement intérieur des asiles publics varient suivant les régions, suivant le taux de la main-d'œuvre et des matériaux, selon le nombre de malades pour lequel l'asile est installé. Si l'on ne considère que les établissements créés de toutes pièces dans ces trente dernières années, le prix de revient par lit a oscillé entre 1,546 fr. (Paris) et 2,807 fr. (Évreux).

La main-d'œuvre fournie par les malades a souvent contribué à diminuer les dépenses dans une assez forte proportion.

2. Recettes.

La moyenne des prix de journée payés en 1878 pour les aliénés indigents placés dans les asiles départementaux, était de 1 fr. 15 c. ; les extrêmes étaient de 75 cent., asile de Maréville (Meurthe-et-Moselle), et de 2 fr. 56 c., asile de Sainte-Anne (Seine). Le montant total des prix de journée s'est élevé à 13,619,790 fr.

Les asiles publics ont d'autres sources de revenus, parmi lesquelles il faut noter, en première ligne, les pensions des aliénés placés au compte de leurs familles et celles des malades placés au compte de départements étrangers. La moyenne des prix de journée des aliénés étrangers au département dans lequel ils sont traités était, d'après les derniers chiffres connus, de 1 fr. 202 ; les extrêmes étaient de 1 fr. 10 c. et de 1 fr. 35 c. Les pensions des malades placés dans ces conditions représentent dans les recettes de certains asiles une part considérable pouvant aller jusqu'à 32, 36, 52 et même 54 p. 100, soit que ces établissements reçoivent un grand nombre d'aliénés de la Seine, soit qu'ils aient un caractère régional.

Le prix de pension des aliénés riches ou dans l'aisance en traitement dans les asiles publics n'est pas uniforme. Il varie suivant les régions et dans les divers établissements ; le taux en est proportionné à la nature du traitement que reçoivent les malades, au genre de vie qui leur est procuré. On divise à cet effet les malades en 3, 4 et même 5 catégories. Les prix les plus élevés ont été payés, en 1879, à Sainte-Anne (Paris), 4,380 fr. ; à Rouen, 4,197 fr. ; à Blois, 3,200 fr. (1re catégorie) ; le taux des pensionnats de la même classe s'abaisse à 1,000 fr. dans les asiles de la Trinité (Bouches-du-Rhône), de Saint-Venant (Pas-de-Calais) ; à 800 fr. dans celui de Saint-Alban (Corrèze). Dans quelques établissements, le produit des pensionnats atteint 25 et même 30 p. 100 de la totalité des recettes ; parfois il dépasse cette proportion.

Les recettes ordinaires des asiles publics, autres que le produit des prix de journées et des pensionnats, figurent à leur budget sous les titres suivants : *Rentes sur l'État, Intérêts de fonds placés au Trésor, Vente de produits, Produit du travail des aliénés*, etc. Elles ont atteint en 1879 le chiffre de 5,495,626 fr., se décomposant de la manière suivante :

Produit du travail des aliénés . .	1,307,165 fr.
Produits récoltés.	1,406,723
Autres recettes.	2,781,738

Les chiffres connus de la dernière période quinquennale donnent une recette de 59,427,377 fr., soit annuellement, en moyenne, 11,885,475 fr.

III. ADMINISTRATION DES ASILES.

En tout ce qui n'est pas prévu dans les dispositions du titre Ier de l'ordonnance du 18 décembre 1839, les asiles publics d'aliénés sont soumis aux lois et règlements relatifs à l'administration générale des hospices et des établissements de bienfaisance, notamment quant à l'ordre des services financiers, à la surveillance de la gestion du receveur et aux formes de la comptabilité. (*O.* 18 *déc.* 1839, *art.* 16.)

Un arrêté ministériel en date du 20 mars 1857 contient un ensemble de règles applicables à tous les asiles départementaux et constituant un règlement de service intérieur qui a été adopté dans la plupart des établissements.

Les asiles publics sont administrés, sous l'autorité du ministre de l'intérieur et sous la surveillance de commissions gratuites, par un directeur responsable.

3. Directeurs.

Le directeur est nommé par le ministre de l'intérieur sur une liste de trois candidats dressée par le préfet ; il est chargé, sous l'autorité de ce dernier, de la gestion des biens et revenus de l'asile (*Ord.* 18 *déc.* 1839, *art.* 6). Il prépare les budgets annuels, présente au préfet dans le mois qui suit

la clôture de l'exercice, le compte administratif et moral de l'établissement. Il constate les sommes à recouvrer par le receveur, lui remet en temps utile les titres qui établissent la nature et la quotité des créances, et se fait rendre compte par lui des diligences exercées. Il procède à la vérification de la caisse à l'époque de la clôture de la gestion et de l'exercice. Toutes les dépenses en deniers sont mandatées par le directeur. Les dépenses à faire à titre d'avances aux pensionnaires ou à titre d'emploi de leur avoir doivent être autorisées par lui préalablement et par écrit (*Arrêté* 20 *mars* 1857). Il surveille les opérations de l'économe (*Ibid.*).

Le directeur fait dresser, sauf approbation du préfet, les devis des travaux d'entretien et de réparation. Il peut, en cas d'urgence, ordonner, sans l'autorisation du préfet, les travaux de réparation dont la dépense, imputable sur les crédits ouverts au budget, n'excède pas le tiers du crédit alloué (*Ibid.*).

Les cadres et traitements des directeurs sont réglés ainsi qu'il suit :

Classe exceptionnelle (5)	8,000 fr.
1re classe (8)	7,000
2e classe (10)	6,000
3e classe (12)	5,000
4e classe (12)	4,000
5e classe (nombre illimité)	3,000

(*D.* 4 *févr.* 1875.)

4. Comptables.

Les comptables des asiles publics sont nommés par le préfet. Ils reçoivent un traitement fixe déterminé par arrêté du préfet après avis du conseil général. (*D.* 14 *juill.* 1856.)

5. Receveurs.

Le receveur est exclusivement chargé de la perception des revenus et du paiement de toutes les dépenses. Il est tenu d'exercer personnellement sa gestion (*D.* 4 *févr.* 1875). Il est soumis aux dispositions des lois relatives aux comptables publics. Sa responsabilité est la même que celle de ces agents ; il se conforme aux lois, ordonnances et instructions ministérielles qui régissent la comptabilité des établissements de bienfaisance. Il n'a droit à aucune rétribution en dehors de son traitement. Tout prélèvement fait à son profit sur un article quelconque de recettes ou de dépenses constituerait une perception illégale, dont il serait rendu personnellement responsable (*Circ.* 25 *nov.* 1856). La quotité du cautionnement qu'il est tenu de verser avant son entrée en fonctions, est déterminée par le préfet sous les conditions prescrites par l'ordonnance du 6 juin 1830. (*Circ. min. int.* 20 *mars* 1857.)

L'arrêté du 20 mars 1857 (*art.* 28 *à* 33) énumère les obligations du receveur quant au paiement des mandats, à la comptabilité spéciale relative aux dépôts d'argent et au pécule des travailleurs, à la présentation des comptes, etc.

6. Économes.

Les articles 33 à 49 de l'arrêté du 20 mars 1857 contiennent les règles à observer par l'économe. Celui-ci est soumis aux dispositions des lois relatives aux comptables publics et à leur responsabilité. Il tient ses écritures conformément aux instructions concernant la comptabilité-matières. Il remet, dans les trois premiers mois de chaque année, un compte de gestion au directeur, qui le soumet avec l'avis de la commission de surveillance à l'approbation du préfet. Le cautionnement de l'économe est fixé d'après les mêmes bases que celui du receveur. Il doit donc être égal au dixième de la valeur des recettes en matières perçues, pendant les trois années immédiatement antérieures à l'entrée en fonctions du comptable, et être réalisé en rentes sur l'État ou en immeubles. Dans ce dernier cas, la valeur de l'immeuble doit excéder d'un tiers le chiffre du cautionnement. (*Circ. min. int.* 20 *mars* 1857.)

7. Commission de surveillance.

La commission de surveillance donne son avis sur le régime intérieur, sur les budgets et les comptes, sur les actes relatifs à l'administration, tels que le mode de gestion des biens, les projets de travaux, les procès à intenter ou à soutenir, les transactions, les emplois de capitaux, les acquisitions, les emprunts, les ventes ou échanges d'immeubles, les acceptations de legs, de donations, les pensions à accorder, les traités à conclure pour le service des malades (*O.* 18 *déc.* 1839). Elle désigne chaque année celui de ses membres qui est chargé de remplir les fonctions d'administrateur provisoire des biens des aliénés. (*Arrêté* 20 *mars* 1857.)

Le contrôle sur le service intérieur de l'asile d'aliénés rentre dans les attributions exclusives de l'autorité préfectorale chargée du pouvoir exécutif. (*D. min. int.* 21 *juill.* 1875.)

IV. ASILES SPÉCIAUX.

8. Maison nationale de Charenton.

La maison nationale de Charenton est un établissement général de bienfaisance pour le traitement des aliénés, qui y sont reçus soit comme pensionnaires, soit à prix de journée, soit à titre de boursiers. Quatorze lits y sont réservés pour les indigents du canton de Charenton affectés de maladies aiguës. Le taux des pensions est de 1,800 fr. pour la 1re classe, 1,400 fr. pour la 2e, 1,000 fr. pour la 3e. Les pensions se paient d'avance. Les militaires et les marins sont admis à prix de journée, les premiers aux frais du ministère de la guerre, les seconds aux frais du ministère de la marine. Le ministère de l'intérieur dispose de 79 bourses distribuées par $^1/_2$ et par $^1/_4$.

Le personnel administratif correspond à celui des asiles publics des départements, avec un secrétaire en chef en plus. Il est à la nomination du ministre de l'intérieur. Ses attributions sont à peu de différence près, les mêmes que dans les établissements départementaux.

Les traitements atteignent le chiffre de 38,800 fr.

En 1879, le montant total des recettes de la maison de Charenton s'est élevé à 904,084 fr., se décomposant ainsi qu'il suit :

Montant des journées payées	739,575 fr.
Produits récoltés	871
Autres recettes	163,638

Les dépenses ont été de 901,910 fr., soit :

Frais de culture	1,100 fr.
Personnel et matériel	848,810
Autres dépenses	52,000

(*Statistique de la France.* Année 1879.)

Un crédit de 66,410 fr. figure au budget de 1882 sous le titre : *Maison nationale de Charenton.*

(Budget du ministère de l'intérieur, ch. 27. Subventions aux établissements généraux de bienfaisance.)

9. Quartiers d'hospices.

Les quartiers d'aliénés annexés à des hospices ou hôpitaux sont régis par les commissions administratives de ces établissements, qui doivent faire agréer par les préfets des préposés responsables soumis aux obligations imposées par la loi du 30 juin 1838 (*O. du* 18 *déc.* 1839, *art.* 11). Il n'y a dans les quartiers d'aliénés ni receveurs, ni économes, le service y est fait par les fonctionnaires des hôpitaux ou hospices auxquels ils sont annexés.

Les quartiers d'hospices affectés au traitement des aliénés sont au nombre de 14. Les plus importants sont ceux de Bicêtre, exclusivement consacré aux hommes, qui contenait 576 malades en 1879 ; de la Salpêtrière qui renfermait 670 femmes à la même date. Celui de Lyon, dit de l'Antiquaille, qui renfermait 1,020 malades en 1874, a disparu des statistiques. Les aliénés ont été transportés à l'asile de Bron, et il ne reste plus à l'Antiquaille que quelques épileptiques.

6,598 malades étaient traités en 1879 dans les quartiers annexés à des hôpitaux.

La moyenne des prix de journée en 1879 était de 1 fr. 05 c. pour les aliénés indigents à la charge des départements. Le prix des pensionnats de la 1[re] classe atteignait 4,500 fr. dans le quartier spécial de Nantes; 2,000 fr. dans celui de Saint-Brieuc; 1,825 fr. dans celui de Niort, pour s'abaisser à 1,200 fr. dans celui de Poitiers, à 912 fr. dans celui d'Aurillac, à 800 fr. dans celui de Vannes.

10. Quartier spécial de condamnés et de prévenus.

La promiscuité des condamnés aliénés placés dans les asiles et des malades indigents a, de tout temps, donné lieu à des plaintes fondées. D'autre part, il y a quelques années, le ministère de la justice éleva la prétention de soumettre à un complément de peine, après leur guérison, les individus qui se trouvaient avoir purgé en tout ou en partie leur condamnation dans un asile d'aliénés.

L'administration pénitentiaire s'est proposé d'obvier à ce double inconvénient en faisant approprier, dans l'enceinte même de la maison centrale de Gaillon (Eure), des bâtiments sans emploi qui, tout en conservant le caractère pénitentiaire, forment un quartier spécial offrant de 120 à 130 places destinées à des condamnés hommes extraits des prisons pour cause d'aliénation mentale.

Cet établissement créé pour la région nord fonctionne depuis 1876 ; un second, disposé pour la région sud, est en projet. Ils suffiront au nombre moyen des condamnés aliénés qui n'a pas dépassé 250 environ.

Une étude se poursuit en vue d'une création semblable, mais unique, à Doullens (Somme), pour les femmes, bien moins nombreuses que les hommes.

V. ASILES PRIVÉS.

Aucun établissement privé, consacré au traitement des aliénés, ne peut être ouvert sans autorisation. Tout directeur d'établissement privé consacré au traitement des aliénés doit, avant d'entrer en fonctions, fournir un cautionnement dont le montant est déterminé par le décret d'autorisation et calculé d'après le nombre des malades et le prix de la pension qu'ils paient. En cas d'augmentation du nombre des pensionnaires ou du chiffre des pensions, le cautionnement est susceptible d'une augmentation proportionnelle (*O. du* 18 *déc.* 1839 *et Circ. min. int. du* 20 *avril* 1855). Ce cautionnement est versé en espèces à la caisse des dépôts et consignations, et exclusivement destiné à pourvoir, dans les formes et pour les cas déterminés, aux besoins des aliénés pensionnaires.

Dans tous les cas où, pour une cause quelconque, le service d'un établissement privé consacré aux aliénés se trouve suspendu, le préfet peut constituer, à l'effet de remplir les fonctions de directeur responsable, un régisseur provisoire, entre les mains duquel la caisse des dépôts et consignations, sur les mandats du préfet, verse le cautionnement en tout ou en partie, pour être appliqué par privilège aux besoins des aliénés.

Tout directeur d'un établissement privé consacré aux aliénés peut, à l'avance, faire agréer par l'administration une personne qui se chargera de le remplacer, dans le cas où il viendrait à cesser ses fonctions, par suite de suspension, d'interdiction judiciaire, d'absence, de faillite, de décès ou pour toute autre cause. La personne ainsi agréée est de droit, dans ces divers cas, investie de la gestion provisoire de l'établissement, et soumise, à ce titre, à toutes les obligations du directeur lui-même. Cette gestion provisoire ne peut jamais se prolonger au delà d'un mois, sans une autorisation spéciale du préfet.

Dans le cas où le directeur cesserait ses fonctions pour une cause quelconque, sans avoir usé de la faculté ci-dessus, ses héritiers ou ayants cause sont tenus de désigner, dans les 24 heures, la personne qui sera chargée de la régie provisoire de l'établissement, et soumise, à ce titre, à toutes les obligations du directeur. A défaut, le préfet fait lui-même cette désignation. Les héritiers ou ayants cause du directeur doivent en outre, dans le délai d'un mois, présenter un nouveau directeur, pour en remplir définitivement les fonctions. Si la présentation n'est pas faite dans ce délai, le décret d'autorisation est rapporté de plein droit et l'établissement est fermé.

Les établissements privés peuvent employer le travail comme moyen curatif, mais l'administration doit veiller avec soin à ce que l'on n'en fasse pas un moyen de spéculation et à ce qu'on n'en prolonge pas la durée au delà des heures usitées dans les asiles publics. (*Circ. min. int.* 20 *avril* 1855.)

Les commissions de surveillance instituées auprès des asiles privés n'ont aucune compétence en ce qui touche soit à l'administration provisoire des biens des aliénés non interdits, soit aux budgets, aux comptes et aux actes relatifs à l'administration. (*Circ. min. int.* 15 *janv.* 1860.)

Les asiles privés faisant fonction d'asiles publics sont au nombre de seize, répartis dans quatorze départements. Nous ne parlons pas des maisons de santé, au nombre de 21, dont 11 sont situées à Paris, 3 à Lyon.

La moyenne des prix de journée des aliénés indigents au compte des départements dans les asiles privés était en 1879 de 1 fr. 02 c. Le taux des pensionnats de la 1[re] catégorie était de 5,000 fr. dans l'asile d'Albi; de 3,600 fr. dans ceux de Saint-Georges et de Sainte-Madeleine (Ain); de 1,095 fr. dans celui de Clermont-Ferrand, et de 800 fr. dans celui de Sainte-Marie de la Cellette (Corrèze).

GUERLIN DE GUER.

ASILES NATIONAUX DE VINCENNES ET DU VÉSINET. — Les asiles de Vincennes (commune de Saint-Maurice, Seine) et du Vésinet (commune de Croissy, Seine-et-Oise) sont deux établissements généraux de bienfaisance créés par décrets des 8 mars 1855, 28 août, 28 octobre 1857, 11 août 1859, pour recevoir temporairement, pendant leur convalescence, le premier, des ouvriers, le second, des ouvrières relevant de maladie.

Ils sont placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur et administrés l'un et l'autre par un directeur, assisté d'une commission consultative.

La superficie totale des deux établissements est de 160,900 mètres carrés pour l'asile de Vincennes, de 309,945 pour celui du Vésinet. La valeur approximative du terrain, des constructions et de l'installation était estimée, en 1866, à 4,440,000 fr. pour le premier, à 3,626,894 fr. 81 c. pour le second.

L'ensemble des dépenses de première installation auxquelles a donné lieu la création de l'asile de Vincennes a été réglé à la somme de 2,500,000 fr. en chiffres ronds. L'asile du Vésinet a coûté 2,200,000 fr., y compris l'ameublement qui figure dans ce chiffre pour 1,200,000 fr.

Les ressources financières de l'asile de Vincennes se composent :

1° D'un prélèvement de 1 p. 100 sur le montant des travaux publics adjugés dans la ville de Paris et dans sa banlieue.

2° Du produit des abonnements pris par les sociétés de secours mutuels, par les chefs d'usines, de fabriques, etc.

3° Du montant des prix de journée.

4° De la part attribuée sur la fondation Monthyon à chaque ouvrier convalescent sortant des hôpitaux.

5° Des libéralités recueillies au profit de l'asile.

6° Du produit de 17 maisons construites sur des terrains dépendant du domaine, dans le quartier Mazas, et d'une subvention annuelle de 156,000 fr. sur les fonds de l'État, affectée aux deux asiles.

Les ressources financières de l'asile du Vésinet sont les suivantes :

1° Prélèvement de 1 p. 100 sur les travaux publics.

2° Subvention annuelle provenant du legs Monthyon.

3° Prix de journée des convalescentes payantes.

4° Rente de la donation de 20,000 fr. faite par M. Aubert, ancien chef de bureau à l'imprimerie nationale.

Bibliographie.

Bulletin du ministère de l'intérieur, année 18[illegible], p. 2[illegible]5. — Blanche, *Dictionnaire d'administration et [illegible]*. Moniteur de 1857. — Husson, *Étude sur les hôpitaux*, p. 161. — Delamarque, *Établissements de bienfaisance*.

ASSERMENTÉS. — Aux termes de l'article 3, section 4, chapitre 2 de la Constitution du 14 septembre 1791, « nul ne peut entrer en exercice d'aucun emploi, soit dans les bureaux du ministère, soit dans ceux des régies ou administrations des revenus publics, ni en général d'aucun emploi à la nomination du pouvoir exécutif, sans prêter le serment civique ou sans justifier qu'il l'a prêté ». Les dispositions destinées à réglementer la prestation de serment des fonctionnaires se sont fréquemment transformées; au serment professionnel s'est ajouté, pendant certaines périodes, le serment politique; depuis la chute du second empire, le serment politique est supprimé; il a été aboli par le décret du 5 septembre 1870; mais un décret du 14 du même mois a consacré le maintien du serment professionnel qui remplit un rôle important, surtout en ce qui concerne les fonctionnaires ayant qualité pour verbaliser. Ce sont les fonctionnaires de cet ordre qu'on désigne plus spécialement sous le nom d'agents *assermentés* ; ils doivent justifier de la prestation de serment à peine de nullité des procès-verbaux qu'ils ont dressés ; aussi l'accomplissement de cette formalité a-t-il été, à leur égard, l'objet de dispositions expresses dont la plus importante résulte de l'article 20 du décret du 1er germinal an XIII, qui décide que « les préposés de la régie sont tenus, avant d'entrer en fonctions, de prêter serment devant le juge de paix ou le tribunal civil de l'arrondissement dans lequel ils exercent. Ce serment est enregistré au greffe et transcrit sur leur commission. »

ASSIGNATIONS. — On désignait ainsi les délégations que le Trésor délivrait autrefois sur les produits à venir des impôts, ou sur le revenu des baux concédés aux fermiers généraux. Leur importance variait suivant les besoins du Trésor, et il arrivait souvent que les produits de plusieurs années étaient désignés à l'avance. C'étaient, en quelque sorte, des billets à échéance fixe souscrits par le Trésor, comprenant le principal des sommes qui lui étaient avancées et les intérêts.

ASSIGNATS. — Valeur fiduciaire de circulation créée en représentation des biens dont l'aliénation avait été décidée par l'Assemblée nationale en 1789. (*D.* 19-21 *déc.* 1789.)

Au moment de leur création, les assignats présentaient les caractères essentiels d'une lettre de gage portant intérêt ; c'était en quelque sorte, dit M. Thiers, dans son *Histoire de la Révolution française*, des bons hypothécaires garantis par 400 millions de biens et représentant un capital territorial réel.

Le décret-loi des 17-21 décembre 1789, en ordonnant la mise en vente des domaines de la couronne et d'une quantité de domaines ecclésiastiques suffisante pour former ensemble la valeur de 400 millions, décida en même temps la formation d'une caisse de l'extraordinaire sur laquelle furent créés des assignats portant intérêt à 5 p. 100 jusqu'à concurrence de la valeur des biens à vendre.

Les assignats furent admis de préférence dans l'achat desdits biens, et leur extinction devait avoir lieu par assignation, soit sur le produit des ventes, soit sur les revenus de la contribution patriotique établie le 6 octobre précédent, et sur toutes les recettes extraordinaires qui pouvaient avoir lieu, à raison de 120 millions en 1791 ; 100 millions en 1792 ; 80 millions en 1793 ; 80 millions en 1794, et le surplus en 1795.

Le taux d'intérêt, fixé primitivement à 5 p. 100, ne fut pas longtemps maintenu ; un décret du 15 avril 1790 le réduisit à 3 p. 100 et décida que les assignats créés par le décret des 19-21 décembre 1789, sanctionné par le roi, auraient cours de monnaie entre toutes les personnes, dans toute l'étendue du royaume et reçus comme espèces sonnantes dans toutes les caisses publiques et particulières.

L'intérêt se comptait par jour, à raison d'un sou huit deniers pour les assignats de 1,000 livres, de 6 deniers pour ceux de 300 livres, et de 4 deniers pour ceux de 200 livres ; de sorte que l'assignat valait chaque jour son principal plus l'intérêt

acquis et était pris pour cette somme. Le dernier porteur recevait, au bout de l'année, le montant de l'intérêt payable à jour fixe par la caisse de l'extraordinaire, tant à Paris que dans les différentes villes du royaume.

Pour donner toutes garanties aux porteurs, les assignats emportèrent avec eux hypothèques, privilèges et délégations spéciales, tant sur le revenu que sur le prix desdits biens. (*D.* 17 *avril* 1790, *art.* 10.)

Le même décret décida que les remboursements, au lieu d'être différés jusqu'aux époques mentionnées ci-dessus, auraient lieu successivement par la voie du sort, aussitôt qu'il y aurait une somme d'un million réalisée en argent sur les obligations souscrites par les municipalités, en représentation des biens qu'elles avaient acquis, et en proportion des rentrées à faire sur la contribution patriotique des années 1791 et 1792. Il fut décidé toutefois que si le paiement des biens avait lieu en assignats, ceux-ci seraient annulés et brûlés publiquement. (*D.* 17 *avril* 1790, *art.* 10.)

Les 400 millions d'assignats dont la création avait été décidée devaient être employés à rembourser jusqu'à due concurrence les billets dus par le Trésor à la *caisse d'escompte*, et le surplus affecté à éteindre les anticipations à leurs échéances, et à rapprocher d'un semestre le paiement des intérêts arriérés de la dette publique.

En attendant l'impression et la fabrication des assignats, on mit en circulation des *promesses d'assignats*, transmissibles par endossement et échangeables aussitôt que la fabrication en serait terminée. Si la circulation des assignats avait été maintenue dans ces sages limites, les finances de la Révolution n'auraient pas couru de grands dangers; mais, entraîné par les événements, le Gouvernement décréta bientôt le cours forcé, et la réduction, puis la suppression de l'intérêt qui s'y trouvait attaché.

C'était transformer l'assignat en véritable papier-monnaie. Cette grave mesure que pouvait peut-être justifier la rareté du numéraire, offrait au Trésor des facilités trop séduisantes pour qu'il ne se laissât pas entraîner à de fréquentes émissions qui amenèrent rapidement la dépréciation des titres.

Les 400 millions qu'avait procurés la création des assignats furent vite épuisés, et dès le mois de septembre 1790, le Trésor fut de nouveau aux abois et dans l'impossibilité de faire face aux dépenses publiques. La facilité avec laquelle s'étaient effectuées les premières émissions, encouragea l'Assemblée nationale à recourir aux mêmes procédés et Mirabeau proposa de créer de nouveaux assignats pour doubler le montant de la première émission. Cette proposition, vivement combattue par Bergasse, du Petit-Thouars, Talleyrand, Cazalès, Maury, Dupont de Nemours, etc., fut défendue par Barnave et autres orateurs et finalement votée. Mais ce ne fut pas sans provoquer de violents débats, et sans soulever des orages au sein de l'Assemblée nationale constituante. Talleyrand et Dupont de Nemours firent ressortir dans deux admirables discours les inconvénients des assignats, et montrèrent la ruine et la misère qui menaçaient le pays.

Dupont de Nemours mit sous les yeux de l'Assemblée un exemple frappant des conséquences funestes qui résulteraient de cette mesure : « Il y avait, voici dix ans, aux États-Unis d'Amérique, dit-il, un papier-monnaie garanti, comme celui que vous nous proposez, sur l'honneur et sur la loyauté de la République entière, et sur une immense étendue de territoire; cependant, malgré des discours très éloquents, des décrets souverains et la garantie de l'État, en dépit du Congrès, de Washington et de Franklin, une paire de chaussures se vendait 36,000 livres en papier et un souper pour quatre personnes d'un prix habituel de dix dollars en espèces, coûtait 50,000 livres en papier. »

Malgré ces sages observations, la loi fut votée et un décret du 29 septembre 1790 fixa le maximum auquel devait atteindre l'émission des assignats à 1,200 millions. Ce maximum fut bientôt atteint, et au 5 octobre 1792, la fabrication s'élevait, en vertu d'autorisations successives, à la somme de 1,972 millions. Un décret du 24 octobre suivant fixa de nouveau le maximum de la circulation à 2 milliards 400 millions.

D'après le rapport de Cambon fait à la Convention nationale dans la séance du 3 février 1793, l'émission des assignats s'élevait au 26 janvier précédent à 3 milliards 67 millions, sur lesquels, il est vrai, 682 millions avaient été annulés.

Malgré les mesures les plus énergiques prises par la Convention pour inspirer confiance aux créanciers de l'État, la valeur des assignats ne fit que décroître de jour en jour et en proportion des émissions devenues pour ainsi dire périodiques.

En août 1793, sur les 4,416 millions d'assignats émis, 840 millions seulement avaient été retirés de la circulation et brûlés; il en restait donc encore en circulation pour une somme de 3,776 millions, sur lesquels, peu de temps après, 558 millions furent convertis en billets au porteur.

L'emprunt forcé d'un milliard sur les riches, décrété à la même époque et qui devait permettre l'annulation de pareille somme en assignats, concourut avec la mesure précédente au relèvement des cours, qui un moment atteignirent presque le pair, mais cette prospérité fut de courte durée et bientôt les cours s'avilirent en raison des émissions nouvelles exigées pour faire face aux dépenses de la guerre.

Le prix des assignats ne pouvait d'ailleurs pas monter, car l'assignat représentait des terres dont la valeur ne pouvait s'accroître. Les doutes que suscitèrent le succès de la Révolution et le maintien des ventes des biens nationaux faisaient baisser les prix, et au fur et à mesure qu'ils baissaient, le Gouvernement, pour suppléer à la valeur par la quantité, était obligé de doubler leur émission, et la surabondance se joignait au doute pour les déprécier. (Thiers, *Révolution française*.)

Le Gouvernement faisait les plus puissants efforts pour ramener les assignats au pair et inspirer confiance à leurs possesseurs, mais ces efforts restèrent infructueux. La confiance n'existait pas, car on ne pouvait croire à la durée d'un pareil système financier; aussi un agiotage s'établit-il entre les assignats portant l'emblème de la royauté et ceux émis sous la République. Les porteurs des assignats royaux escomptaient le retour du régime déchu et recherchaient de préférence les assignats émis dans les dernières années de Louis XVI, espérant en recevoir le paiement en totalité en cas de restauration. Un décret de l'Assemblée nationale dut ordonner la suppression des assignats royaux et leur échange contre des assignats républicains (28 *juillet* 1793).

Cependant les besoins de l'État devenaient de jour en jour plus pressants, la levée en masse de 1793 avait amené sous les drapeaux un nombre consi-

dérable d'hommes qu'il fallait nourrir, vêtir et solder. L'entretien de ces troupes absorbait ainsi le produit des émissions nouvelles, au fur et à mesure qu'elles avaient lieu, et ces émissions firent tomber les cours si rapidement, que personne ne voulut plus les recevoir en paiement ni les conserver en portefeuille.

On crut pouvoir remédier à cette situation en rendant plus sévères les pénalités qui atteignaient les commerçants qui refusaient de livrer leurs marchandises contre une monnaie aussi dépréciée que les assignats, ou qui stipulaient des prix différents selon que le paiement de ces marchandises était effectué en espèces ou en papier.

Le maximum fut établi, et la peine de mort fut décrétée contre quiconque aurait détenu hors de la vente publique des objets de première nécessité, tels que pain, vin, viande de boucherie, blé, farine, légumes, fruits, chocolat, bois, beurre, suif, étoupe, lin, sel, peaux, boissons, viande salée, vêtements, laine et toutes les étoffes, excepté la soie.

Les prédictions de Dupont de Nemours étaient sur le point de se réaliser, car à partir de cette époque, la misère publique devint de plus en plus grande et la dépréciation des assignats de plus en plus rapide.

Au commencement de 1794, la somme totale émise s'élevait à près de 8 milliards, dont il convient de déduire 2,464 millions rentrés ou annulés. En messidor an II, on décréta la création d'un nouveau milliard d'assignats de toutes valeurs, depuis 100 francs jusqu'à 10 sols.

Sous le Directoire, en l'espace de moins de quatre mois, du 5 brumaire au 30 pluviôse an IV, il fut créé plus de 20 milliards de nouveaux assignats.

En nivôse 1795, l'émission atteignait 30 milliards, et le 19 février 1796, la somme fantastique de 45 milliards 500 millions.

La loi de nivôse an IV mit un terme aux émissions d'assignats, en en prescrivant la conversion et en ordonnant la destruction des planches qui servaient à leur impression, à partir du jour où la circulation aurait atteint le chiffre de 40 milliards.

Ramel évalue à 45,581,412,018 fr. le total des émissions depuis la création.

En raison des différentes rentrées, provenant soit de l'emprunt, soit de l'arriéré, la quantité circulante avait été réduite à 36 milliards, puis à 24 milliards, qui furent échangés peu de temps après contre 800 millions de mandats territoriaux. (Thiers, *Révolution française.*)

Malgré les mesures qui autorisèrent leur conversion en mandats territoriaux, les assignats continuèrent à rester dans la circulation jusqu'au jour où la loi du 21 mai 1797 prononça l'annulation définitive de tous ceux qui n'avaient pas été présentés à l'échange.

Le règne des assignats avait donc duré du 19 décembre 1789 au 21 mai 1797.

On a beaucoup discuté sur les mesures financières prises pendant la période révolutionnaire, et les assignats ont donné lieu à de nombreuses appréciations dont on retrouve la trace dans les discours prononcés à l'Assemblée nationale et à la Convention par Bailly, Barnave, Talleyrand, Mirabeau, Dupont de Nemours et par beaucoup d'autres orateurs. Au moment de leur création, les assignats pouvaient être une valeur sérieuse de circulation fiduciaire, mais les émissions successives, le cours forcé, le maximum et toutes les mesures prises pour rendre l'acceptation obligatoire, les mirent au-dessous du papier-monnaie créé par Law.

Jean-Baptiste Say, dans son *Traité d'économie politique,* dit que :

« *Les assignats* créés dans le cours de la Révolution française, valaient encore moins que le papier-monnaie de la régence. Celui-ci promettait au moins un paiement en argent; ce paiement aurait pu être considérablement réduit par l'altération des monnaies, mais enfin, si le gouvernement royal avait été plus mesuré dans l'émission de son papier-monnaie, et plus scrupuleux à tenir ses engagements, ce papier aurait pu être remboursé un peu plus tôt ou un peu plus tard ; tandis que les assignats ne donnaient aucun droit au remboursement en argent, mais seulement à un achat de biens nationaux; or, on va voir ce que valait ce droit-là.

« Les premiers assignats portaient qu'ils étaient payables, à vue, à la caisse de l'extraordinaire, où, dans le fait, ils n'étaient point payés. On les recevait, à la vérité, en paiement des domaines nationaux que les particuliers achetaient à l'enchère; mais la valeur de ces domaines ne suffisait point pour déterminer celle des assignats, parce que leur prix nominal augmentait dans la même proportion que celui de l'assignat déclinait. Le Gouvernement n'était pas même fâché que le prix des domaines s'élevât nominalement; il y voyait un moyen de retirer une plus grande quantité d'assignats, et par conséquent un moyen d'en émettre d'autres sans en augmenter la masse. Il ne sentait pas que ce n'était pas le prix des biens nationaux qui augmentait, mais bien celui des assignats qui diminuait; et que plus celui-ci diminuait, plus il était forcé d'en émettre pour acheter les mêmes denrées.

« Les derniers *assignats* ne portaient plus qu'ils étaient payables à vue. A peine s'aperçut-on de ce changement, car les derniers n'étaient pas plus payés que les précédents, qui ne l'étaient pas du tout.

« Mais le vice de leur institution s'en découvre mieux : en effet, on lisait sur une feuille de papier : Domaines nationaux, assignat de cent francs, etc. Or, que voulaient dire ces mots : cent francs ? De quelle valeur donnaient-ils l'idée ? De la quantité d'argent qu'auparavant on appelait cent francs ? Non, puisqu'il était impossible de se procurer cette quantité d'argent avec un assignat de cent francs. Donnaient-ils l'idée d'une étendue de terre égale à celle qui aurait valu cent francs en argent ? Pas davantage, puisque, par l'effet des enchères, cette quantité de terre ne pouvait pas plus être obtenue avec un assignat de cent francs, même des mains du Gouvernement, qu'on ne pouvait obtenir cent francs d'espèces. Il fallait, assignat en main, acheter à l'enchère des domaines nationaux; et la valeur de l'assignat était tombée au point qu'un assignat de cent francs ne pouvait, à l'enchère, obtenir un pouce carré de terrain.

« De façon que, tout discrédit à part, une somme en assignats ne présentait l'idée d'aucune valeur ; et le Gouvernement aurait joui de toute la confiance qu'il n'avait pas, que les assignats ne pouvaient éviter de tomber à rien.

« On sentit cette erreur dans la suite, et lorsqu'il ne fut plus possible d'acheter la moindre denrée pour quelque somme en assignats qu'on en offrît, alors on créa des *mandats*, c'est-à-dire un papier avec lequel on pouvait se faire délivrer, sans enchère, une quantité déterminée de biens natio-

naux; mais on s'y prit mal dans l'exécution, et d'ailleurs il était trop tard. »

PRÉTET.

Bibliographie.

THIERS, *Révolution française et Consulat.* — LOUIS BLANC, *Histoire de la Révolution française.* — RAMEL, *Mémoires d'un ministre du Trésor.* — J. B. SAY, *Traité d'économie politique.* — GARNIER, *Traité des finances.* — P. LEROY-BEAULIEU, *Science des finances.*

ASSIMILATION. — Les lois fiscales relatives aux contributions directes, aux contributions indirectes et aux droits de douane ne peuvent pas désigner d'une manière complète les professions ou les produits qui doivent être assujettis à l'impôt. Le législateur a dû, en conséquence, prévoir le cas où des professions nouvelles ou des produits nouveaux viendraient à être créés, et prendre à l'avance les dispositions nécessaires pour les imposer conformément à la loi.

Les tableaux annexés soit à la loi des patentes, soit au décret du 26 février 1873 concernant la taxe pour vérification des poids et mesures, les tarifs généraux des contributions indirectes et des douanes comprennent, il est vrai, la nomenclature des professions et des produits imposables; mais, comme ces tableaux ou nomenclatures sont nécessairement incomplets, le législateur a prescrit les règles à suivre pour l'établissement des droits ou des taxes que doivent supporter les professions ou produits nouveaux au fur et à mesure qu'ils se manifestent, et par assimilation avec les produits ou professions similaires.

Ces règles différant selon la nature des impôts, nous avons dû les diviser en trois groupes, correspondant aux trois branches de contributions auxquelles le système d'assimilation est applicable.

CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Patentes. — Aux termes de l'article 1er de la loi du 15 juillet 1880, « tout individu, Français ou étranger, qui exerce en France un commerce, une industrie, une profession non compris dans les exceptions déterminées par la loi, est assujetti à la contribution des patentes. » Mais, comme les agents chargés de l'assiette de l'impôt peuvent se trouver en présence de professions nouvelles, créées par les transformations continuelles du commerce et de l'industrie, et qui, bien qu'imposables en principe, ne figurent pas parmi celles qui sont inscrites au tarif annexé à la loi de patentes, le législateur a prévu cette circonstance et l'article 4 de la loi précitée dispose que « les commerces, industries et professions non dénommés dans les tableaux (faisant suite à la loi) n'en sont pas moins assujettis à la patente. Les droits auxquels ils doivent être soumis sont réglés d'après l'analogie des opérations ou des objets de commerce, par un arrêté spécial du préfet, rendu sur la proposition du directeur des contributions directes et après avoir pris l'avis du maire.

« Tous les cinq ans, des tableaux additionnels contenant la nomenclature des commerces, industries et professions classés par voie d'*assimilation*, depuis trois années au moins, seront soumis à la sanction législative. »

L'instruction générale sur les patentes du 6 avril 1881 développe, dans ses articles 111 à 117, les règles particulières qui président au classement des professions par voie d'*assimilation*. Lorsque le contrôleur des contributions directes rencontre une profession nouvelle à laquelle il ne peut appliquer aucune des dénominations de la nomenclature légale, il doit expliquer dans un rapport spécial en quoi consiste cette profession, les conditions de fait dans lesquelles elle est exercée, son importance, etc., et désigner celle des professions du tarif à laquelle il conviendrait de l'assimiler, en tenant compte de l'analogie des opérations commerciales. Ce rapport est transmis en premier lieu au maire qui donne son avis sur le classement proposé, puis au directeur; ce dernier communique le rapport, avec ses observations personnelles, à la direction générale qui est chargée d'assurer l'uniformité dans le classement des nouvelles professions. Après avoir reçu la réponse de la direction générale, qui fait notamment connaître si la profession en litige a été l'objet d'un arrêté d'assimilation dans un autre département, le directeur fait son rapport et le remet avec toutes les pièces à l'appui au préfet, qui règle, par un arrêté spécial, les droits auxquels la nouvelle profession devra être assujettie. Le préfet transmet une expédition de son arrêté à la direction générale, qui est également informée par le directeur de la suite donnée à ses propositions.

La loi ne donne pas aux préfets le pouvoir de créer de nouvelles taxes, mais seulement celui d'appliquer à toute profession non dénommée dans le tarif, les taxes afférentes à la profession prise pour terme de comparaison. Par application de cette règle, on ne pourrait comprendre la profession nouvelle dans une classe du tableau A autre que celle de la profession à laquelle on l'assimile; on ne pourrait non plus, s'il s'agit d'une profession à ranger dans les tableaux B et C, appliquer aux éléments de cotisation qu'elle comporte, des taxes différentes de celles qui concernent l'industrie choisie comme terme d'analogie. De même, le taux du droit proportionnel doit être identique pour la profession objet de l'arrêté d'assimilation, et pour celle qui a servi à régler le droit fixe.

L'arrêté d'assimilation doit être rendu antérieurement à l'inscription au rôle des individus exerçant la profession qui n'est pas comprise dans le tarif. Mais il n'y a pas là une obligation absolue : en effet, le Conseil d'État a décidé qu'en matière de patentes, un arrêté d'assimilation peut régulariser une cotisation ouverte dans le rôle avant que le préfet n'ait pris de décision. (*Arr.* 19 *mars* 1880, Chéry et Leveaux, Meuse.)

Les arrêtés d'assimilation n'ont de valeur légale que dans les départements où ils ont été rendus.

Les arrêtés de l'espèce sont des actes d'administration qui peuvent à ce titre être l'objet d'un recours devant le ministre compétent; ils peuvent être également attaqués par la voie contentieuse devant le conseil de préfecture en première instance, et devant le Conseil d'État en appel.

D'autre part, dans le but de garantir les patentables contre les assimilations abusives, le pouvoir législatif doit sanctionner tous les cinq ans, ainsi qu'on l'a vu plus haut, les classements de professions opérés depuis trois années au moins. Les assimilations récentes n'ont pas paru devoir être soumises à l'approbation du législateur, pour laisser à l'administration le temps de reconnaître l'exactitude des classements. Comme conséquence de la disposition contenue dans l'article 4 (§ 2) précité de la loi de patentes, un arrêté d'assimilation qui n'aurait pas reçu la sanction législative dans le délai prescrit, demeurerait dépourvu d'effet, jusqu'à ce qu'une

nouvelle décision préfectorale eût été rendue. (*Arr. C. d'État* 9 *janvier* 1841, Dumas, Gard.)

La loi du 15 juillet 1880 n'a fait que reproduire les dispositions contenues dans la loi du 25 avril 1844, en ce qui touche le classement par voie d'assimilation. Le principe de ce classement avait été antérieurement posé par l'article 35 de la loi du 1er brumaire an VII, ainsi conçu : « Les commerces, industries et professions qui ne sont pas désignés dans le tarif n'en seront pas moins assujettis à la patente ; elle sera délivrée sous la désignation de la classe d'après laquelle lesdits commerces, industries ou professions seront placés, d'après l'analogie des opérations ou des objets du commerce, par les administrations chargées de la délivrance des patentes. »

C'est aux contrôleurs chargés de dresser les tableaux sur lesquels étaient inscrits les patentables (*art.* 6 *de l'arrêté du* 15 *fructidor an VIII*) qu'il appartenait en conséquence de procéder au classement des professions nouvelles, sauf à communiquer lesdits tableaux aux maires, à qui la loi reconnaissait comme aujourd'hui le droit de présenter telles observations qu'il leur semblait nécessaire. Ces tableaux servaient à rédiger les rôles que le préfet rendait ensuite exécutoires. Ainsi, sous le régime de la loi de brumaire, ce magistrat n'intervenait qu'en dernier lieu, et l'arrêté qui rendait un rôle exécutoire prononçait en même temps sur l'assimilation des professions nouvelles qui y figuraient. Certains conseils de préfecture avaient contesté la régularité de ce mode de procéder ; suivant eux, une déclaration préalable d'analogie faite par le préfet, était nécessaire pour qu'une profession non dénommée au tarif fût soumise à la patente. Sur la communication de plusieurs décisions prises dans ce sens par les conseils de préfecture, le ministre des finances a porté la question devant le Conseil d'État qui a réformé les arrêtés attaqués. (V. *Arrêts du* 15 *août* 1834, Philbert, Moselle ; *du* 22 *février* 1838, Gauthier, Bouches-du-Rhône.)

La loi du 25 avril 1844 a enlevé aux agents des contributions directes le droit de régler par analogie le classement des professions nouvelles. Dans le but d'entourer cette opération de toutes les garanties nécessaires, ce droit a été uniquement dévolu au préfet par l'article 4 de la loi précitée, qui a spécifié qu'un arrêté particulier de ce magistrat, rendu sur l'avis du maire et des agents des contributions directes, serait désormais nécessaire pour qu'une profession fût classée par voie d'assimilation. Les droits des contribuables ont paru suffisamment sauvegardés par l'intervention du maire, et la Chambre des députés, lors de la discussion de la loi de 1844, a repoussé un amendement présenté par M. Beaumont et tendant à la création d'un comité spécial, dont les membres choisis parmi les notables commerçants seraient chargés de défendre les intérêts des patentables.

Poids et mesures. — Par analogie avec les dispositions qui ont été prises à l'égard de la contribution des patentes, le décret du 26 février 1873, relatif à la rétribution pour frais de vérification des poids et mesures, porte (*art.* 6) que les commerces, industries et professions analogues à ceux qui sont énumérés dans un tableau annexé au décret, et qui n'y auraient pas été compris, peuvent être soumis à la vérification par arrêtés spéciaux des préfets, rendus sous le contrôle du ministre du commerce. En outre, aux termes du paragraphe 3 dudit article, des tableaux additionnels contenant les commerces, industries et professions assujettis en vertu des arrêtés de l'espèce, doivent être l'objet de décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

On le voit, ces dispositions se rapprochent sensiblement de celles qui régissent l'assimilation en ce qui concerne la contribution des patentes. Il est à remarquer toutefois que pour la taxe de vérification des poids et mesures, contrairement à ce qui se pratique en matière de patentes, un arrêté d'assimilation rendu après la publication du rôle ne peut régulariser une cotisation préalablement inscrite dans ce rôle (*Arr. C. d'État* 11 *févr.* 1876, Arbey, Doubs). La différence provient de ce que la loi du 15 juillet 1880 déclare imposable à la patente tout individu qui se livre à l'exercice d'une profession, tandis que le décret du 26 février 1873 ne rend passibles de la taxe de vérification des poids et mesures que les commerces, industries et professions désignés dans le tableau qui fait suite au décret, ou ceux qui y auraient été soumis par arrêtés spéciaux des préfets.

CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

Pour l'application des impôts indirects on est souvent obligé de procéder par voie d'assimilation.

Ainsi, la loi n'a désigné nominativement comme boissons imposables que les vins, cidres, poirés, hydromels, bières, eaux-de-vie et esprits, liqueurs, fruits à l'eau-de-vie et absinthes. En vertu d'une jurisprudence constante, on impose d'après le tarif et les règles propres à l'une ou à l'autre de ces espèces de boissons, tout liquide non dénommé qui s'en rapproche le plus par sa nature, sa composition, la dénomination sous laquelle elle est livrée à la consommation et l'usage auquel elle est destinée.

C'est ainsi, par exemple, que toutes les dispositions législatives afférentes à la tarification, à la vente et à la circulation des vins de vendanges ont été rendues applicables aux vins de raisins secs et autres similaires du vin, tels que les vins d'orange, de betterave, de fraises, de framboises, etc.

C'est ainsi également que l'on assimile aux alcools les dilutions alcooliques qui ne réunissent pas les éléments constitutifs du vin, du cidre ou de la bière.

En matière de voitures publiques, la loi elle-même a assimilé, pour le paiement de l'impôt, aux voitures en *service d'occasion,* les voitures qui, bien que faisant un *service régulier,* ne sortent pas d'une même ville ou d'un rayon de 40 kilomètres des limites de cette ville.

DOUANES.

Pas plus pour les marchandises que pour les professions il n'est possible d'arrêter une nomenclature complète et définitive. D'une part, l'industrie s'ingénie sans cesse à mettre en œuvre d'une manière nouvelle les matières premières dont elle dispose ; d'autre part, le nombre de celles-ci tend à s'accroître en raison des découvertes de la science et des explorateurs. De là, nécessité de règles pour déterminer le régime douanier applicable aux marchandises qui ne sont pas comprises dans les tarifs de douanes.

A cet égard on distingue selon qu'il s'agit d'importations ou d'exportations.

A l'importation on procède par assimilation. Tout produit omis au tarif d'entrée suit le même régime que l'article tarifé le plus analogue. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 16.)

Ce qui constitue l'analogie et doit, par conséquent, déterminer l'assimilation, c'est l'état, le degré de préparation et la valeur du produit, ainsi que l'usage auquel il doit servir.

S'il y a urgence et si, d'ailleurs, il ne s'agit que d'une petite quantité de marchandise, le chef du bureau d'entrée peut, d'office, prononcer l'assimilation ; mais sa décision n'est valable que pour l'affaire à l'occasion de laquelle il l'a prise, et il est tenu d'en rendre compte immédiatement par la voie hiérarchique.

Hors le cas dont il vient d'être parlé, le chef local doit surseoir et référer.

Au vu des rapports et des renseignements qui lui sont adressés avec des échantillons de la marchandise, l'administration supérieure statue. Si elle éprouve des doutes, si la question paraît avoir de l'importance, ou si l'assimilation qu'elle prononce vient à être contestée par l'importateur, elle saisit le comité consultatif des arts et manufactures. Le comité émet un avis, et le régime du produit est déterminé après entente entre les ministres du commerce et des finances. La décision ainsi rendue fait règle.

En matière d'exportation, l'assimilation n'existe pas. Aux termes des articles 13 et 14 de la loi du 28 avril 1816, les marchandises omises au tarif de sortie payaient, suivant l'espèce, 25 cent. par 100 kilogr. ou $^{1}/_{4}$ p. 100 de la valeur. La loi du 16 mai 1863 les a affranchies de toute taxe. Les derniers droits de sortie ont été, du reste, supprimés par la loi du 7 mai 1881.

ASSIMILÉES. *V.* **Taxes assimilées.**

ASSISTANCE JUDICIAIRE. — C'est l'aide donnée aux indigents pour défendre gratuitement leurs droits et leurs personnes devant la justice.

Législation ancienne. — De tout temps on s'est préoccupé de faciliter à l'indigent l'accès de la justice et, si ce n'est qu'à une époque récente que ce but a trouvé sa réalisation et sa formule dans une loi, on rencontre dès les temps les plus reculés la trace des préoccupations du législateur à ce sujet : le Digeste et les Capitulaires, Charles V, Henri IV, devançaient les publicistes de notre temps. Bornons-nous à rappeler, pour cette période, l'édit de 1610, par lequel il fut prescrit de commettre *« des avocats et procureurs pour les pauvres, en tel nombre qu'il sera advisé, selon la grandeur et la nécessité de chaque cour ou siège »*.

Plus tard, l'arrêté du 9 frimaire an IX sur les chambres des *avoués* indiquait au nombre de leurs attributions *« la formation d'un bureau de consultation gratuite pour les citoyens indigents »*.

Le décret du 14 décembre 1810, relatif à la réorganisation du *barreau*, enjoignait (*art.* 24 *et* 41) au conseil de discipline *« de pourvoir à la défense des indigents par l'établissement d'un bureau de consultation gratuite qui tiendra une fois par semaine »*.

Mais ces dispositions spéciales aux corporations des avoués et des avocats devaient rester insuffisantes et inefficaces tant que l'État lui-même qui, par ses taxes d'enregistrement, de timbre et de greffe, pèse si lourdement sur les procès judiciaires, ne consentirait pas, en les abandonnant ou en les suspendant, à s'associer aux sacrifices dont les corporations des avoués et des avocats supportaient seules la charge.

Cet état de choses devait cependant durer jusqu'en 1851, époque à laquelle fut promulguée la loi qui porte les dates des 29 novembre-7 décembre 1850 et 22 janvier 1851 et qui depuis est resté, sans modification quelconque, le code de l'assistance judiciaire.

Législation en vigueur. — C'est cette loi dont nous exposons à grands traits ici, l'économie et les dispositions principales :

La première et la plus grave des difficultés que le législateur avait à résoudre consistait dans la mesure à garder entre l'intérêt de l'indigent et le droit non moins respectable de son adversaire. En décrétant la gratuité au profit de l'indigent, la loi ne pouvait vouloir que sa faveur devînt une menace pour le reste des citoyens. Si l'indigence complaisamment admise blessait le principe d'égalité devant la justice, d'autre part l'assistance accordée à l'indigent sans examen sérieux du fondement de son droit exposait l'adversaire à des agressions injustifiées.

La loi paraît avoir heureusement surmonté cette grave et principale difficulté par la rédaction donnée aux articles 2 à 12, qui déterminent la composition et les attributions des commissions chargées auprès des diverses juridictions de l'examen des demandes d'admission à l'assistance.

Le cadre de cet article ne permet pas d'entrer ici dans l'examen détaillé des dispositions que la loi consacre à ce grave objet : disons seulement que, composées d'anciens magistrats, de légistes, d'hommes rompus à l'administration et aux affaires, les membres des commissions d'assistance offrent par leur nombre, leur choix, la diversité de leurs connaissances, les garanties les plus sérieuses d'impartialité et de lumières aux intérêts en cause.

La commission d'examen ainsi constituée est saisie, par l'intermédiaire du parquet, de la demande d'assistance et son premier soin sera de s'assurer de la réalité de l'indigence alléguée.

A cet égard la loi ne lui trace pas de règle impérative : son pouvoir est discrétionnaire, absolu ; c'est en comparant les moyens pécuniaires du demandeur en assistance avec les frais présumés du litige qu'elle résoudra cette question.

Cette constatation opérée, la commission examinera le fond même du droit.

Dans ce but, les deux parties sont appelées devant elle : la contradiction est admise sur le fond comme sur l'indigence, et si les tentatives de conciliation échouent, le conseil, éclairé par la discussion, prononcera une décision d'admission ou de rejet de la demande.

Sa décision est sans recours, sauf cette réserve établie à l'égard des conseils institués près les juridictions du premier degré, que leurs décisions pourront être déférées par le ministère public au conseil établi près la juridiction supérieure et réformées s'il y a lieu.

Si l'admission est accordée, un avocat, un avoué et un huissier sont aussitôt commis à l'indigent, à qui ils devront gratuitement prêter leur ministère.

Le Trésor, de son côté, fera l'abandon des droits de timbre, d'enregistrement et de greffe ; il *avancera* même les frais de transport des juges, des officiers ministériels et des experts ainsi que les taxes des témoins ; et ce concours suivra l'assisté pendant toute la durée du procès et devant tous les degrés de juridiction, jusqu'au moment où il aura obtenu un titre définitif, exécutoire qui consacrera son droit.

Mais la faveur et les prévisions du législateur se

sont arrêtées là : le bénéfice de ses dispositions ne peut être invoqué pour les mesures d'exécution. Et c'est là, on peut le dire, la seule lacune qu'une expérience de 30 années ait révélée dans la loi de 1851.

On ne s'explique pas, en effet, que le législateur dont la pensée dominante est la mise en valeur d'un droit injustement contesté, s'arrête à la constatation de ce droit sans y ajouter la mise en mouvement du titre exécutoire, qui seule peut procurer à l'indigent le but *pratique* qu'il poursuit, c'est-à-dire la réalisation de son droit.

Une réforme de la législation sur ce point paraît s'imposer dans un avenir prochain.

Le procès terminé, si l'assisté succombe, les frais de la procédure tombent en non-valeur, et sans recours.

S'il a gain de cause, les frais dus par son adversaire sont recouvrés par l'administration de l'enregistrement et distribués par ses soins entre les divers ayants droit.

Telles sont les dispositions fondamentales de la loi de 1851, en matière civile : elles sont suivies de quelques dispositions (*titre II*) qui assurent la défense des accusés devant les tribunaux de répression.

Ajoutons que le bénéfice de ses dispositions a été étendu à nos colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion par un décret du 16 janvier 1854, et à l'Algérie par un second décret du 2 mars 1859, et que si l'étranger non autorisé à fixer son domicile en France (*C. civ.*, 13) ne peut bénéficier de ses dispositions réservées exclusivement aux regnicoles, des conventions internationales intervenues entre la France et la plupart des nations voisines (Suisse, Italie, Bavière, grand-duché de Luxembourg, Belgique, empire d'Allemagne) assurent à leurs nationaux respectifs le bénéfice réciproque de l'assistance judiciaire, sous la seule condition de se conformer aux lois du pays dans lesquels l'assistance est demandée.

ASSISTANCE PUBLIQUE [1].

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

L'assistance publique prise dans un sens général est l'ensemble des institutions qui ont pour but de venir en aide aux vieillards, aux infirmes, aux malades, aux valides indigents et aux enfants abandonnés.

Elle affecte en France deux formes distinctes :

L'assistance hospitalière,

L'assistance à domicile.

L'assistance hospitalière est celle qui donne asile et secours à l'indigence dans des établissements spéciaux tels que l'hôpital pour le malade, l'hospice ou l'asile pour le vieillard, l'incurable, l'enfant abandonné et l'aliéné.

L'assistance à domicile a, de son côté, pour expression le bureau de bienfaisance, où le secours pécuniaire ou en nature est délivré à l'indigent valide, et le secours médical est donné, à domicile, au malade et à l'accouchée.

Actuellement dans l'esprit de la jurisprudence charitable, l'assistance, tout en étant considérée comme un devoir moral pour la société, n'implique pas, pour l'indigent, un droit corrélatif à être secouru. On ne lui en reconnaît que la faculté.

Cependant la loi semble constituer pour l'enfant abandonné et l'aliéné un droit aux secours. (*V.* **Domicile de secours.**)

Une étude complète de l'assistance en France, résumant son histoire et comprenant dans un cadre unique toutes les formes qu'elle affecte, exigerait de trop longs développements ; nous ne traiterons donc ici que de l'assistance hospitalière, en renvoyant au mot *Bureaux de bienfaisance* tout ce qui se rapporte aux secours distribués en dehors des hôpitaux et hospices, et aux mots *Enfants assistés* et *Aliénés* pour l'assistance donnée à ces catégories spéciales de secourus.

L'administration hospitalière de Paris formant une administration particulière, en vertu de la loi du 10 janvier 1849, nous réunirons, à la suite, sous le titre de : *Assistance publique à Paris*, les renseignements qui concernent spécialement cette administration.

1. Voir, pour l'*Assistance publique à Paris*, l'article suivant.

Ce n'est qu'à partir du VIII[e] siècle que l'on peut suivre, en France, l'histoire de l'assistance publique. Antérieurement à cette époque, les divers genres de misères restaient confondus ; les malades, les indigents, les lépreux étaient recueillis pêle-mêle dans les quelques établissements qui existaient alors. La nécessité de diviser les indigents en catégories distinctes s'imposa d'elle-même aux conciles de Tours, de Mâcon, de Vienne, qui, pour la première fois, formulèrent les principes qui devaient régir l'administration des secours publics.

Au malade indigent, au pauvre malade furent réservés plus particulièrement les Hôtels-Dieu, les maladreries, les léproseries ; au pèlerin, au voyageur, l'asile ou l'hospice, plus tard destiné au vieillard et à l'infirme ; à l'indigent, l'aumône ou le secours.

Charlemagne compléta cette organisation primitive par des dispositions pleines de prévoyance et d'humanité, et ses successeurs, à son exemple, témoignèrent tous plus ou moins de leur sollicitude pour les institutions charitables de la France. Il suffira de dire, pour marquer le progrès de ces institutions, qu'au XIII[e] siècle on ne comptait pas moins de 2,000 léproseries, ainsi que le constate le testament de Louis VIII (1227).

Le clergé qui s'était alors emparé exclusivement de la gestion des intérêts des pauvres, n'y apporta pas tout l'esprit de charité et de désintéressement que comportait la mission qu'il s'était attribuée. Le soin des malades fut abandonné à de simples clercs, qui, sous le nom de *maîtres,* disposaient à leur gré du patrimoine des pauvres et convertissaient souvent les établissements hospitaliers en titres de bénéfices, appliquant à leurs besoins personnels des revenus dont ils ne devaient être que les dispensateurs.

Les abus devenus criants, les conciles cherchèrent à les réprimer ; mais leurs efforts restèrent impuissants. C'est alors qu'intervint le pouvoir civil, dont l'intervention eut pour résultat de rétablir peu à peu l'ordre et l'autorité. Il faut citer, en première ligne, une ordonnance de François I[er] du 2 juin 1516, portant règlement pour la réformation des hôpitaux ; puis un règlement de Henri II du 12 février 1553, prescrivant l'emploi des revenus de ces maisons, enfin un édit de François II du 23 juillet 1560, réglant leur administration.

A partir de cette époque, l'élément laïque et bourgeois se glisse dans les hôpitaux, et les conseils de charité commencent à se former sous le nom de : *bourse commune des pauvres*, d'*aumônerie*, de *donnerie*, de *chambre de pauvres ;* mais dans la lutte qui s'établit entre le clergé dépossédé d'une part, les corps municipaux et les tribunaux d'autre part, les intérêts des pauvres ont encore à souffrir. Aux entreprises et aux malversations des clercs, se substituent d'autres désordres et d'autres éléments de trouble. En vain, sous Charles IX, paraît le fameux édit de 1561, confirmé par les non moins fameuses ordonnances de Moulins et de Blois, dans lesquelles le chancelier de l'Hospital pose les premières bases de la législation française. Les sages dispositions qu'elles édictent restent presque sans effet.

Henri III tente de nouveau, en 1581, de réformer les hôpitaux et punit sévèrement les infractions à ses ordres.

Des commissions spéciales, sous le nom de *chambres de charité, chambres de réformation générale*, sont instituées d'abord par Henri IV en 1599 et 1606, puis par Louis XIII en 1612 ; enfin, en 1662, parut l'édit mémorable de Louis XIV, portant création d'hôpital général pour les pauvres mendiants, invalides et orphelins dans les villes et faubourgs encore dépourvus de ces établissements. Sous le même règne, en 1693, les biens des maladreries supprimées par la chambre générale de réformation, furent attribués à l'hôpital général, et plus tard, en 1698, un règlement d'administration uniforme vint régler la situation de tous les établissements.

Depuis lors, le Gouvernement n'apparaît plus dans la gestion et l'organisation des hôpitaux que pour accorder des droits ou privilèges : police intérieure, règlements, soins des pauvres, des vieillards, des enfants, sont confiés à des administrateurs qui deviennent maîtres absolus de la recette et de la dépense. Libres d'admettre ou de renvoyer les pauvres, ils peuvent à leur gré faire et défaire les règlements. Une semblable autorité s'exerçant sans contrôle, ne pouvait manquer d'engendrer de nouveaux abus. La Révolution y met fin en supprimant cette organisation.

Tels sont les principaux mouvements de la législation hospitalière antérieure à 1789.

A partir de cette époque, les choses se modifient profondément. Les assemblées successives, Constituante, Législative et Convention, se préoccupent tout particulièrement de la réorganisation des secours publics. Leurs travaux considérables sont tous inspirés par un ardent amour de l'humanité et c'est dans la longue série des rapports et des projets de loi présentés à cette époque que la législation en vigueur a puisé ses inspirations.

1. Situation de la France au point de vue hospitalier.

Le dernier rapport officiel sur la situation financière et administrative des hôpitaux et hospices de la France indique l'existence de 1,557 hôpitaux et hospices régis par 1,382 commissions administratives, savoir :

415 hôpitaux spécialement affectés au traitement des malades ; 291 hospices destinés à recevoir les vieillards, les infirmes, les enfants assistés, et 851 hôpitaux, hospices, établissements recevant indifféremment toutes les catégories, malades, vieillards ou enfants.

Au point de vue de leur fondation, ils se divisent ainsi :

1,224 existaient avant 1789 ;

10 ont été fondés sous la première République ;

16 de 1804 à 1815 ; 53 de 1815 à 1830 ; 71 de 1830 à 1848 ; 11 de 1848 à 1852 ; 172 de 1852 à 1870.

Comme on le voit, le nombre des établissements hospitaliers est peu considérable en France. Si on le compare au nombre des communes, 36,056, on ne trouve qu'un établissement pour 23 communes, et cette situation, envisagée au point de vue de la population (36,905,788), ne donne qu'un établissement pour 23,764 individus.

2. Nombre de lits dans les hôpitaux et hospices.

Aux termes des lois existantes, le but des établissements hospitaliers est de donner des soins : dans les *hôpitaux,* aux indigents malades, hommes, femmes et enfants des deux sexes, aux militaires malades moyennant un prix de journée ; dans les *hospices,* aux vieillards et infirmes des deux sexes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins, aux orphelins, aux enfants trouvés, aux aliénés, soit en traitement moyennant un prix fixé par les préfets, soit en attendant leur transférement dans un asile spécial.

Le nombre de lits destinés à recevoir ces diverses catégories d'assistés est de 140,419 environ, savoir :

Lits de malades.	70,989
Lits d'infirmes, vieillards, incurables, etc.	53,763
Lits d'enfants assistés.	15,667

A ce chiffre, il faut ajouter les 23,312 lits affectés au personnel servant, ce qui donne un total de 163,731 lits. En 1847, le nombre des lits était de 126,142. L'augmentation réalisée depuis cette époque porte principalement sur les lits des malades ou lits d'hôpitaux dont on ne comptait que 63,237 en 1847, ce qui donne en faveur de notre époque un accroissement de plus de 7,000 lits.

3. Population assistée.

Dans les hôpitaux, le nombre des malades traités annuellement a été, d'après les derniers renseignements fournis par la statistique officielle, de 410,611, savoir :

Hommes.	246,751
Femmes	121,638
Enfants	42,222

Le chiffre des malades était de 486,083 en 1847 ; il était de 415,000 environ en 1864. Le rapprochement de ces chiffres accuse, en faveur de notre époque, une diminution progressive dans le traitement hospitalier due évidemment à l'extension que tend à prendre le service médical à domicile.

Dans les hospices, le mouvement de la population des infirmes, vieillards et incurables traités, donne le chiffre de 67,864, savoir :

Hommes.	26,796
Femmes.	30,475
Enfants	10,593

Si l'on réunit la population d'hôpital, soit 410,611, à celle des hospices, soit 67,864, on obtient un total de 478,475 individus secourus dans les établissements hospitaliers de France pour un nombre de lits de 140,419.

D'après Necker, on pouvait recevoir, en 1780, 115,000 indigents dans les 870 hôpitaux que comptait le royaume à cette époque, savoir :

Malades	25,000
Vieillards	50,000
Enfants	40,000

La disproportion entre le nombre des femmes malades traitées dans les hôpitaux et celui des hommes est considérable (différence, 125,113 ; plus de moitié).

Elle s'explique tout naturellement par les travaux plus pénibles et plus dangereux auxquels les hommes sont soumis.

Cette différence est inverse dans les hospices, où le nombre des femmes est supérieur à celui des hommes.

La raison de cette différence est que les femmes, en général, lorsqu'elles avancent en âge, sont plus malheureuses, plus délaissées, plus infirmes que les hommes ; les difficultés de l'existence sont plus pénibles pour elles ; de là la nécessité de recourir plus fréquemment à ce mode de secours.

4. Personnel du service hospitalier.

Le dernier rapport officiel sur les établissements hospitaliers décompose ainsi le personnel général du service des hôpitaux et hospices.

Médecins et chirurgiens	2,348
Pharmaciens diplômés.	55
Élèves internes	1[illegible]5
Sages-femmes	55
Sœurs	8,854
Servants	9,026

Les congrégations religieuses qui desservent les hôpitaux et hospices sont au nombre de 62.

II. BUDGET.

5. Recettes.

1. *Revenus des hôpitaux et hospices.*

D'après Necker, le revenu des établissements hospitaliers était, avant 1789, de 20 millions de francs. En 1847, il s'élevait à la somme de 54,116,660 fr., il atteignait en 1864 le chiffre de 61,973,950 fr. La statistique générale officielle de 1878 porte les recettes ordinaires des hôpitaux et hospices de France à la somme totale de 91,415,275 fr.[1].

Ces revenus, considérés au point de vue de la nature des recettes, se divisent en trois catégories :

1° Les *revenus réels* des établissements, c'est-à-dire ceux qui proviennent des biens-fonds, des rentes et des capitaux qui leur appartiennent ;

2° Les *revenus accidentels*, de nature essentiellement variable, pouvant même, dans certains cas, cesser de figurer dans les budgets hospitaliers ;

3° Enfin les revenus qui ne sont que des remboursements de frais et qui ne contribuent pas à accroître la fortune des pauvres, mais qui néanmoins viennent en aide pour les soulager.

Voici la nomenclature de ces revenus que nous ferons suivre de quelques observations, afin de faire connaître, d'une manière complète, l'administration des établissements hospitaliers. Ils se composent ainsi :

Produit d'immeubles.

Dotation ou revenus réels.	Loyers de maisons, coupes de bois, fermages en argent et nature, valeur locative des biens exploités directement	18,661,109 fr.
	Rentes sur l'État, les particuliers ou les communes.	17,474,213
	Ventes, aliénations, emprunts . . .	6,318,616
Accessoires de la dotation ou revenus accidentels	Bénéfices du mont-de-piété, droit sur les spectacles	3,150,939
	Dons et legs, quêtes	3,880,116
	Subventions communales	17,267,238
	Subventions extraordinaires	3,237,923
	Journées de malades payants, infirmes, aliénés, etc.	8,282,416
	Allocations départementales pour enfants assistés et aliénés	3,592,516
	Divers	3,785,243
	Produits annexés et produits intérieurs	5,764,953
		91,415,275 fr.

2. *Propriété immobilière.*

Le produit des immeubles qui, en 1847, était de 13,069,985 fr. et, en 1864, de 15,067,237 fr., s'élève de nos jours à 18,661,109 fr., ce qui donne une augmentation de 3,593,872 fr. sur 1864.

Il y a lieu de défalquer de ce produit le montant des charges et frais de régie tels que contributions, réparations des propriétés, frais d'exploitation, d'assurances, traitement des agents, etc. (*V. Dépenses.*)

Les administrations hospitalières dont la dotation,

1. Dans ce chiffre sont comprises les recettes ordinaires de l'administration charitable parisienne, qui s'élèvent à elles seules à plus de 30 millions.

déduction faite des charges, se chiffre par le revenu le plus élevé sont

Paris et Lyon, avec un revenu de près de 2 millions de francs; Lille, de plus de 600,000 fr.; Amiens, 300,000 fr.; Rouen, Angers, Reims, Saint-Etienne, entre 250,000 fr. et 300,000 fr.; Valenciennes, Clermont-Ferrand, Cambrai, Saint-Quentin, Arras, entre 200,000 et 250,000 fr.; Dijon et Laon, près de 200,000 fr.

Le tableau ci-dessous donne, par nature, la répartition de cette propriété foncière :

		Hectares.
Propriétés en culture. .	Terres, vergers, jardins, vignes, prés, herbages.	113,580
	Bois	27,994
Terrains incultes. . . .	Pâtures, terres vaines, landes, bruyères, sables et graviers. .	13,345
Propriétés industrielles, propriétés bâties. . .	Canaux, chemins de fer.	78
	Maisons, usines, cours et jardins	1,058
		186,055

Quelle est la valeur vénale de cette propriété foncière?

Il serait bien difficile d'en donner une évaluation exacte. Dans le dernier rapport publié par le ministre de l'intérieur sur la situation administrative et financière des hôpitaux et hospices, les inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance durent renoncer à l'établir. Précédemment, M. de Watteville, dans un rapport daté de 1851, l'avait évaluée à 500 millions environ.

La propriété hospitalière atteignait à cette époque une contenance de 206,367 hectares, et, si l'on compare à ce chiffre le nombre d'hectares constaté à notre époque, soit 186,055, on voit que la propriété foncière a diminué en l'espace d'une vingtaine d'années de près de 20,000 hectares. La statistique de 1867 accusait déjà, pour la période comprise entre cette date et l'année 1851, une diminution de 7,909 hectares.

La propriété foncière hospitalière tend donc à diminuer progressivement d'étendue. Les établissements hospitaliers n'ont pas du reste un avantage réel à conserver intacte une propriété foncière trop considérable. Les revenus en sont sujets à trop de fluctuations quand ils sont affermés.

Pour ce qui est de la gestion directe, à moins de cas particuliers (comme les hospices de Beaune qui exploitent les vignobles de ce nom), elle est la plupart du temps onéreuse, enfin cette propriété est toujours grevée d'une multitude de frais qui viennent en diminuer notablement les revenus.

3. *Propriété mobilière.*

La propriété mobilière, principalement en rentes sur l'État, est plus avantageuse et les établissements hospitaliers semblent l'avoir compris.

Le montant de ces rentes qui, en 1847, était de 9,222,946 fr. 76, s'était élevé en 1864 à 11,815,445 fr. Il atteignait une quinzaine d'années après le chiffre de 17,474,213 fr.

Ainsi, tandis que le capital en biens-fonds a diminué, le capital en rentes s'est accru et dénote une tendance très accentuée à transformer en espèces la propriété territoriale.

Cette source de revenus offre, nous le répétons, de plus grands avantages : son rapport est plus considérable, sa perception plus facile, elle n'occasionne pas de frais, et la capitalisation du dixième prescrite par l'administration de l'intérieur, en augmentant progressivement le capital, assure les administrations hospitalières contre les dépréciations de la rente qui pourraient survenir.

4. *Accessoires de la dotation.*

Les bénéfices des monts-de-piété sur les bonis atteints par la prescription et bénéfices d'exploitation sont sans importance, si l'on en déduit les revenus affectés à l'assistance publique de Paris. Il en est de même du droit des pauvres si l'on défalque également les sommes perçues à Paris (3 millions) et dans quelques grandes villes, telles que Bordeaux, Lyon, etc.

Il est regrettable que cette branche de revenu soit ainsi négligée par les administrateurs hospitaliers. C'est le seul impôt somptuaire qui existe en France, et il n'y en a pas de plus légal, de plus juste et de plus facile à percevoir, surtout en province où, dans la plupart des localités, l'abonnement renouvelable à courte échéance pourrait être la règle en raison des facilités du contrôle.

Mais le revenu accidentel le plus considérable, est le produit des subventions allouées par les communes aux administrations situées sur leur territoire. Ce revenu est de 17,267,238 fr. Cependant, il faut rappeler que la subvention municipale parisienne forme plus de la moitié de ce total.

Le chiffre de cette subvention comparé à celui des époques antérieures montre toutefois l'intérêt croissant que portent les communes à leurs établissements hospitaliers.

En 1847, cette allocation était de 8,307,625 fr. 98; en 1864, elle était de 14,194,845 fr. 70; elle a cru depuis cette dernière date de plus de 3 millions. En 1847, sur 1,130 administrations hospitalières, 432 recevaient une subvention; ces chiffres sont respectivement de 450 sur 1,382 d'après la dernière statistique.

Les villes qui affectent aux hospices les sommes les plus fortes sont, par ordre :

Paris, Marseille, Rouen, Bordeaux, Nantes, Toulouse, Rennes, Toulon, Versailles, Le Havre.

Les subventions les plus faibles sont de 100 fr.

Les hospices de Lyon ne reçoivent aucune subvention, leurs propres revenus étant suffisants à couvrir leurs dépenses.

5. *Remboursement des frais.*

Les revenus provenant de remboursement de frais s'élèvent à 15,660,175 fr.

La recette principale de cette catégorie provient du produit des prix de journée de malades payants, qui forme un total de 8,282,416 fr.

Parmi les malades payants, il faut compter les militaires qui, aux termes d'un arrêté du 24 thermidor an VIII, doivent être reçus moyennant un prix de journée dans les hôpitaux civils des communes où il n'existe pas d'hôpitaux militaires. Toutefois, le rendement de ces prix de journée tend à diminuer depuis longtemps, par suite de la création des infirmeries spéciales dans les casernes régimentaires.

6. Dépenses.

Les dépenses ordinaires des hôpitaux et hospices sont, d'après la dernière statistique officielle, de 85,308,371 fr.

Elles sont, par conséquent, inférieures aux recettes ordinaires de 6,106,904 fr.

Les dépenses des établissements hospitaliers se subdivisent ainsi :

Charges de la dotation, dépenses pour frais de régie et d'administration.	Contributions, taxes de mainmorte, réparations de propriété, frais de régie et d'administration, rentes et pensions, fondations religieuses, intérêts d'emprunts et de capitaux dus, capitalisation de revenus en rentes sur l'État. . .	9,400,459
Dépenses ordinaires du service hospitalier proprement dit.	Personnel, traitement et gages, entretien des bâtiments et du matériel, consommation générale, nourriture et médicaments. . .	55,346,419
Dépenses diverses étrangères au service hospitalier.	Pensions, vieillards (*L.* 1851), secours donnés à domicile, à l'extérieur, dépenses des écoles, salles d'asile, ouvroirs et dépenses du personnel étranger au service.	20,561,493
		85,308,371

Dans la première catégorie, nous ferons remarquer que, parmi les frais de contributions, la taxe représentative *des droits de mutation et la contribution foncière* en principal entrent pour une somme de 1,459,947 fr. Dans la seconde, les dépenses du personnel sont évaluées à 8,660,287 fr. ; toutefois, si l'on y ajoute les frais de nourriture, chauffage, éclairage, blanchissage, etc., des religieuses et servantes. on trouvé que les charges du personnel s'élèvent en total à plus de 14 millions de francs, chiffre encore inférieur à la réalité, qui forme le sixième des dépenses totales et absorbe plus du quart des dépenses spéciales du service hospitalier proprement dit.

Les dépenses du matériel, entretien des bâtiments, du mobilier, des ustensiles, du coucher, linge, habillement et chauffage, atteignent le chiffre de 14,635,486 fr. Les frais de nourriture s'élèvent à près de 30 millions (29,201,882 fr.), un peu moins du tiers de la dépense totale. Enfin, la dépense du service pharmaceutique atteint la somme de 2,848,764 fr.

III. ADMINISTRATION DES HÔPITAUX ET HOSPICES ET LEURS AGENTS.

7. Commissions administratives.

L'administration des hôpitaux et hospices est confiée à des commissions administratives (*O.* 31 *oct.* 1821, *L.* 7 *août* 1851). Ces commissions sont composées du maire et de six membres renouvelables (*L.* 5 *août* 1879). Elles sont chargées du service intérieur des établissements hospitaliers (*L.* 7 *août* 1851), sous la surveillance et l'autorité du préfet et du ministre de l'intérieur. (*Avis du C. d'Ét.* 12 *mai* 1840.)

Le nombre des membres renouvelables peut, en raison de l'importance des établissements et des circonstances locales, être augmenté par un décret spécial rendu sur l'avis du Conseil d'État (*L.* 5 *août* 1879). Dans ce cas, l'augmentation a lieu par nombre pair, afin que le droit de nomination s'exerce dans une proportion égale entre le préfet et le conseil municipal (*L.* 5 *août* 1879). Deux des membres de chaque commission sont élus par le conseil municipal, les quatre autres sont nommés par le préfet, mais, en cas de vacances, leur remplacement est effectué sur la présentation de la commission administrative, qui doit désigner trois candidats sur lesquels le préfet exerce son choix (*L.* 25 *mai* 1873 *et* 5 *août* 1879). Ces commissions peuvent être dissoutes par le ministre de l'intérieur sur la proposition du préfet, et leurs membres peuvent être individuellement révoqués dans la même forme. (*D.* 23 *mars* 1852 ; *L.* 25 *mai* 1873.)

Ils doivent avoir leur résidence dans le lieu où siège l'administration. (*D.* 7 *germ. an XIII, O.* 31 *oct.* 1821, *Déc.* 7 *juill.* 1860.)

La commission se renouvelle par quart chaque année, les membres sortants sont rééligibles, mais les délégués du conseil municipal suivent le sort de cette assemblée quant à la durée de leurs fonctions ; cependant, en cas de suspension ou de dissolution du conseil municipal, ce mandat est continué jusqu'au jour de la nomination des délégués du nouveau conseil. Les autres membres sont nommés pour quatre ans.

Lorsque le remplacement d'un membre a lieu dans le cours de l'année, les fonctions du nouveau membre expirent à l'époque où auraient cessé celles du membre qu'il a remplacé.

L'élection des délégués du conseil municipal a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue des voix ; après deux tours de scrutin, la majorité relative suffit, et, en cas de partage, le plus âgé est élu. (*L.* 5 *août* 1879.)

Les administrateurs des établissements de bienfaisance se rendent comptables de deniers publics et justiciables du conseil de préfecture ou de la Cour des comptes, lorsqu'ils s'immiscent dans le maniement des fonds des établissements qu'ils administrent, leurs biens peuvent être mis sous séquestre jusqu'à la reddition des comptes de cette gestion occulte, et ils sont soumis aux mêmes mesures de rigueur que les comptables réguliers. (*Arr. C. des Compt.* 11 *févr.* 1843.)

Pour tout autre fait, ils ne peuvent être poursuivis sans l'autorisation du Conseil d'État. (*D.* 14 *juill.* 1812.)

8. Receveurs.

Les receveurs des établissements hospitaliers sont nommés par le préfet sur la proposition des commissions administratives (*D.* 25 *mars* 1852, 13 *avril* 1852 ; *Instr. min.* 5 *mai* 1852 ; *L.* 25 *mai* 1879), et sont chargés de recouvrer tous les revenus et de payer toutes les dépenses. (*L.* 19 *vend. an XII* ; *D.* 31 *mai* 1862 ; *Instr.* 20 *juin* 1859.)

Il ne peut y avoir qu'un *receveur* pour les divers établissements hospitaliers d'une même ville. (*Arr.* 23 *brum. an V* ; *Circ.* 3 *brum. an XII.*)

Ils ne peuvent être membres de l'administration, ni parents, ni alliés d'aucun de ces membres jusqu'au degré de cousin germain inclusivement. (*L.* 7 *frim. an III*, 16 *vend. an V* ; *Instr.* 8 *févr.* 1823 *et* 20 *juin* 1859.)

L'incompatibilité s'étend aux fonctions de membres et greffiers des tribunaux, avoués, avocats, notaires, huissiers, commissaires-priseurs, juges de paix, agents de change, courtiers de commerce, secrétaires de mairie, de commission administrative, commis de préfecture ou sous-préfecture, de recette générale ou particulière, buralistes des contributions ou débitants de tabac (*L.* 24 *vend. an III*, 25 *vent. an XI*, 14 *déc.* 1810 ; *Instr.* 20 *juin* 1859 ; *Déc. min.* 18 *mars* 1855), de vérificateurs des poids et mesures (*Déc. min.* 23 *mars* 1829), adjudicataires des biens des établissements dont ils perçoivent les revenus. (*C. civ., art.* 1596 ; *Instr.* 8 *févr.* 1823 *et* 20 *juin* 1859.)

Ils peuvent, au contraire, être en même temps économe de l'hospice dont ils sont receveur, ou cumuler leurs fonctions avec celles de secrétaire de la commission. (*Instr.* 20 *nov.* 1836; *Circ.* 15 *déc.* 1837 *et L.* 25 *mai* 1873.)

Ils doivent avoir leur domicile dans la commune où l'hospice est situé. (*Instr.* 8 *févr.* 1823 *et* 20 *juin* 1859.)

Lorsque les recettes d'un établissement n'excèdent pas 30,000 fr., elles sont confiées de droit au receveur municipal (*L.* 7 *août* 1851; *D.* 31 *mars* 1862) ; au-dessus de cette limite, le receveur municipal peut être appelé à la gestion des établissements de bienfaisance en vertu du consentement des administrations respectives. (*O.* 31 *oct.* 1821, *art.* 24 ; *Circ.* 30 *mars* 1821, 30 *sept. et* 5 *oct.* 1837.)

Mais, lorsque réunies aux recettes du bureau de bienfaisance, elles dépassent cette somme, on peut nommer un receveur spécial. (*Ibid. et Instr.* 20 *juin* 1859, *art.* 1220.)

Il peut donc n'y avoir qu'un même receveur pour les hospices et les bureaux de bienfaisance d'une commune.

La recette pouvant elle-même, dans certains cas, être réunie à celle du percepteur, il s'ensuit que les receveurs des hospices peuvent être à la fois, receveur de l'hospice, du bureau de bienfaisance de la commune et percepteur des contributions directes. (*O.* 31 *oct.* 1821 ; *L.* 18 *juill.* 1837 ; *O.* 17 *sept.* 1837 ; *Circ.* 30 *sept. suiv.* ; *L.* 7 *août* 1851 ; *Inst.* 20 *juin* 1859.)

La disposition qui prescrit de confier au receveur municipal les recettes des hospices lorsque, réunies aux recettes du bureau de bienfaisance, elles n'excèdent pas 30,000 fr., ne peut être considérée comme obligatoire que là où le receveur a son domicile dans la commune où l'hospice est situé. (*Instr.* 8 *févr.* 1823.)

Il résulte enfin d'un avis du Conseil d'État du 7 mai 1842 que les recettes d'un bureau de bienfaisance et d'un hospice ne peuvent être réunies à celles de la commune que lorsqu'elles ne s'élèvent pas ensemble, par leurs revenus ordinaires, à la somme de 30,000 fr. ; que la recette du bureau de bienfaisance, lorsqu'elle ne s'élève pas à 30,000 fr., doit toujours être réunie à celle de l'hospice si cette dernière est supérieure à la somme de 30,000 fr. ; enfin, que les bureaux de bienfaisance ne peuvent avoir un comptable spécial qu'autant que les recettes ordinaires de cet établissement dépassent la somme de 30,000 fr.

Les receveurs sont responsables de leurs employés (*Avis C. d'Ét.* 12 *juin* 1811 *et* 17 *janv.* 1814). Ils sont tenus de communiquer leurs registres aux préposés de l'enregistrement (*D.* 4 *mess. an XIII*). La correspondance en franchise avec le trésorier général et le receveur particulier leur est accordée. (*Circ.* 28 *janv.* 1843 *et Instr.* 20 *juin* 1859, *art.* 1432.)

Les receveurs ne sont révoqués que par le ministre de l'intérieur. (*L.* 25 *mai* 1873.)

Les receveurs ne peuvent être forcés de faire des travaux en dehors de leur comptabilité (*Déc. int.* 11 *août* 1856). Ils ont seuls qualité pour recevoir ou payer (*O.* 31 *oct.* 1821 ; *Instr.* 20 *juin* 1859 ; *D.* 31 *mai* 1862) et sont personnellement responsables de tout paiement irrégulier.

Ils ne doivent avoir qu'une seule caisse et doivent gérer personnellement. (*Instr.* 20 *juin* 1859.)

1. *Cautionnement des receveurs.*

Les receveurs ne peuvent être installés dans leurs fonctions qu'en justifiant préalablement qu'ils ont fourni un cautionnement. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 96, *et O.* 6 *juin* 1830 ; *Instr.* 20 *juill.* 1859.)

Les cautionnements à fournir pour le service des établissements de bienfaisance sont fixés au dixième des recettes ordinaires portées au compte de l'année qui précède celle de la nomination du receveur (*L.* 28 *avril* 1816, *art* 83 ; *O.* 31 *oct.* 1821 ; *Instr.* 5 *mai* 1852 *et* 20 *juin* 1859), et peuvent être faits en immeubles, en rentes sur l'Etat ou en numéraire. (*Instr.* 20 *juin* 1859, *art.* 1221 *à* 1284.)

Les receveurs à titre gratuit ne sont pas dispensés de fournir un cautionnement. (*Circ.* 16 *sept.* 1830.)

Toutefois, le cautionnement ne peut être exigé lorsque les revenus des établissements de bienfaisance d'une même perception ne s'élèvent pas à 1,000 fr. (*O.* 15 *oct.* 1823 ; *Circ.* 16 *sept.* 1850.)

Les receveurs doivent prêter serment devant le préfet en entrant en fonctions. (*Circ.* 5 *juin* 1852 *et Instr.* 20 *juin* 1859.)

Le receveur chargé de la gestion de plusieurs recettes doit fournir autant de cautionnements qu'il y a de perceptions à faire (*O.* 17 *sept.* 1837) et tous sont solidairement affectés aux diverses gestions dont un même comptable se trouve chargé cumulativement. (*O.* 17 *sept.* 1837.)

2. *Traitement des receveurs.*

Les traitements des receveurs des hospices consistent en remises proportionnelles, tant sur les recettes que sur les paiements effectués par ces comptables pour le compte desdits établissements. (*O.* 17 *avril* 1839.)

Ces remises sur les recettes et les dépenses soit ordinaires, soit extraordinaires, doivent être calculées ainsi qu'il suit sur les recettes et sur les dépenses cumulées :

Sur les premiers 5,000 fr. à raison de 2 p. 100.
Sur les 25,000 fr. suivants à raison de 1 fr. 50 p. 100.
Sur les 70,000 fr. suivants à raison de 0 fr. 75 p. 100.
Sur les 100,000 fr. suivants jusqu'à 1 million, à raison de 0 fr. 33 p. 100.
Sur toute somme excédant 1 million, 0 fr. 12 p. 100. (*O.* 17 *avril et* 23 *mai* 1839 ; *Circ.* 20 *avril* 1843 ; *Instr.* 20 *juin* 1859.)

Les commissions administratives sont toujours appelées à délibérer, conformément au décret du 30 frimaire an XIII, sur la fixation des remises de leurs receveurs, sans toutefois que les proportions du tarif ci-dessus puissent être élevées ou réduites de plus d'un dixième et sauf décision de l'autorité compétente. (*O.* 17 *avril* 1839 ; *Instr.* 20 *juin* 1854.)

9. Économes.

Aux termes de l'ordonnance royale du 29 novembre 1831, la gestion, l'emmagasinage et la distribution des denrées et autres objets de consommation dans les établissements de bienfaisance doivent être confiés à des agents nommés économes. Cependant, dans les hospices dont les revenus ordinaires n'excéderaient pas 10,000 fr., les préfets pourront laisser, entre les mains des religieuses, la manutention des denrées et autres objets destinés au service journalier. Dans ce cas, elles pourront être appelées à concourir à l'approvisionnement des mêmes objets, à acquérir sur les marchés, mais alors l'agent comptable, le receveur, ou tout autre employé chargé de ce service, passera les écritures et constatera le mouvement des consommations. (*Circ.* 6 *août* 1839.)

Les fonctions des économes consistent :

1° A percevoir, emmagasiner et conserver les denrées et autres objets mobiliers appartenant aux hospices ;

2° A distribuer ces denrées et objets pour le service des établissements, conformément aux règles prescrites ;

3° A passer écritures et rendre compte de leurs opérations. (*Instr.* 20 *nov.* 1836.)

La deuxième partie de l'instruction du 20 novembre 1836 fixe les règles de comptabilité que doivent suivre les économes.

Les avances sont faites aux économes par les receveurs pour l'acquit de leurs dépenses ; une circulaire du 25 juillet 1828 en a fixé le mode et a décrit les opérations de comptabilité nécessaires.

Les économes doivent rendre des comptes annuels : production et justification du compte (*Instr.* 20 *nov.* 1836). Nommés par les commissions administratives, ils sont révocables par les préfets (*L.* 7 *août* 1851), et doivent fournir un cautionnement (*O.* 21 *nov.* 1831 *et Instr.* 20 *nov.* 1836) dont le montant est fixé d'après les mêmes bases que ceux des receveurs.

Ils doivent prêter serment (*Circ.* 5 *juin* 1852 *et Déc.* 29 *nov.* 1831), et peuvent être simultanément receveurs (*Circ.* 15 *déc.* 1337). Mais on doit leur appliquer tous les cas d'incompatibilité prévus par l'article 1275 de l'instruction du 20 novembre 1859 pour les percepteurs et receveurs spéciaux. (*Déc. int.* 11 *févr.* 1860.) [*V. suprà.*]

Ils ne peuvent exercer un commerce quelconque (*Déc. min. décembre* 1832), ni être secrétaire de la commission administrative. (*D.* 5 *juill.* 1862.)

10. Contrôleurs.

Le décret du 7 floréal an XIII prescrit l'institution d'un préposé spécial pour contrôler les recettes et les dépenses dans les hospices dont les revenus présentent quelque importance (*V. l'Instr.* 8 *févr.* 1823). Ces agents sont nommés par les préfets sur la présentation des commissions administratives (*Circ.* 5 *mai* 1852), leur révocation est également prononcée par eux.

11. Aumôniers et chapelains.

Les aumôniers et chapelains attachés aux établissements hospitaliers sont nommés par les évêques diocésains sur la présentation de trois candidats par la commission administrative. (*O.* 31 *oct.* 1831.)

Le traitement des vicaires, chapelains et aumôniers attachés à l'exercice du culte dans les établissements hospitaliers, ensemble les frais du culte dans ces établissements, sont réglés par les préfets sur la proposition des commissions administratives. (*Arr.* 2 *fruct. an XI et Circ.* 27 *du même mois.*)

Ils ont droit à des pensions de retraite et les dispositions du décret du 7 février 1809 leur sont applicables (*O.* 16 *avril* 1823). Ils sont tenus d'exécuter gratuitement les fondations pour services religieux. (*Circ.* 27 *fruct. an XI et* 31 *janv.* 1840.)

En vertu de l'organisation spéciale donnée à Paris par la loi du 10 janvier 1849, les aumôniers des hôpitaux et hospices de cette ville sont nommés par le préfet sur la présentation de l'archevêque et sur la proposition du directeur de l'administration. (*Arr.* 24 *avril* 1849.) [*V.* **Aumôniers**.]

12. Personnel médical.

Les médecins et chirurgiens des hôpitaux et hospices sont nommés par la commission administrative. (*L.* 7 *août* 1851 ; *V. O.* 31 *oct.* 1821 ; *Instr.* 5 *mai* 1852.)

Ils ne sont révocables que par le préfet, sur la proposition de la commission. (*D.* 14 *juin* 1852.)

Il n'ont pas droit à une pension de retraite. (*D.* 18 *mars* 1813 ; *O.* 6 *sept.* 1820.)

Les pharmaciens sont également nommés par la commission administrative.

Ils ont droit à une pension de retraite. (*D.* 18 *mars* 1813.)

Les médecins, chirurgiens et pharmaciens des hôpitaux et hospices de Paris sont nommés au concours par le ministre de l'intérieur.

13. Employés et servants.

Les employés des établissements hospitaliers, autres que les receveurs et économes, sont nommés par les commissions administratives et révoqués par elles (*L.* 7 *août* 1851). Leur nombre et leur traitement sont réglés par le préfet sur la proposition de la commission (*Instr.* 8 *fév.* 1823). Ils peuvent avoir une pension de retraite. (*O.* 6 *sept.* 1820 *et D.* 7 *fév.* 1809.)

Les servants, domestiques, infirmiers et gens de peine sont à la nomination des commissions et révocables par elles (*O.* 31 *oct.* 1721 ; *Circ.* 31 *janv.* 1840). Leur nombre, leur traitement sont réglés par le préfet sur la proposition de la commission.

14. Sœurs hospitalières.

Le service intérieur des hospices peut être confié à des sœurs hospitalières, tirées de congrégations autorisées par le Gouvernement. (*D.* 18 *fév.* 1809.)

Les commissions administratives se concertent avec les congrégations hospitalières pour régler le nombre des sœurs à attacher aux hospices et les conditions de leur admission, mais les conventions qu'elles arrêtent à cet égard, ne sont définitives qu'après avoir été approuvées par le préfet. (*L.* 7 *août* 1851 ; *Circ.* 25 *sept.* 1838 ; *Déc. min. int.* 15 *janv.* 1851.)

Une circulaire du 26 janvier 1839 donne un modèle de ce traité ; lequel doit être passé, même lorsque les religieuses n'ont pas de maison-mère (*Déc. min. int.* 24 *nov.* 1860). Les religieuses attachées au service des hospices sont placées, quant au temporel, sous l'autorité des commissions administratives des hospices et tenues de se conformer aux règlements de ces établissements (*D.* 18 *fév.* 1809 ; *Circ.* 31 *janv.* 1840). Quant au spirituel, elles sont placées sous la juridiction de l'évêque du diocèse de l'hospice. (*Instr.* 8 *fév.* 1823.)

Aux termes de l'article 19 de l'ordonnance du 31 octobre 1821, les sœurs que leur âge ou leurs infirmités rendent incapables de continuer leur service, peuvent être conservées à titre de reposantes, à moins qu'elles n'aiment mieux se retirer, auquel cas il peut leur être accordé des pensions si elles ont le temps de service exigé et si les revenus de l'hospice le permettent.

Elles sont chargées du service intérieur sous l'autorité de la commission administrative.

Les commissions administratives ne peuvent traiter avec les sœurs hospitalières de la fourniture de médicaments pour le service de la pharmacie (*Déc. min.* 25 *sept.* 1854, 12 *août* 1855, 25 *nov.* 1859).

Les sœurs ne peuvent vendre de médicaments au public. (*Circ.* 31 *janv.* 1840; *Déc.* 17 *oct.* 1859.)

15. Pensions de retraite.

Il peut être accordé des pensions de retraite aux employés des établissements de bienfaisance. Ces pensions sont facultatives de la part des administrations charitables. (*O.* 6 *sept.* 1820.)

Lorsque les commissions administratives croiront devoir demander qu'il soit accordé des pensions aux employés de ces établissements, la liquidation en sera faite d'après les taux fixés par le décret du 7 février 1809. (*O.* 6 *sept.* 1820.)

Les réclamants doivent compter 30 ans de service effectif, dont 10 ans au moins passés dans l'administration qui se charge de payer la pension.

Une exception est faite en faveur de ceux dont l'emploi est supprimé ou que des accidents d'âge ou d'infirmités rendent incapables de continuer les fonctions de leur place, après 10 ans de service au moins dont 5 dans l'administration. Le montant de la pension à accorder est, dans ce cas, du sixième du traitement pour 10 années, et s'accroît d'un soixantième pour chaque année de service au-dessus de 10 ans. Les indemnités de logement, nourriture et autres objets, les gratifications exceptées, sont considérées comme faisant partie du traitement fixe.

16. Chapelles et oratoires.

Les administrations hospitalières ne peuvent établir de chapelles ou oratoires sans l'autorisation du Gouvernement. (*L.* 18 *germ. an X et D.* 22 *déc.* 1812.)

Le casuel de ces chapelles appartient exclusivement à l'administration hospitalière. (*Circ.* 27 *fruct. an II et* 21 *janv.* 1840.)

17. Admission dans les hôpitaux et hospices.

Lorsqu'un individu privé de ressources tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'hôpital existant dans la commune. (*L.* 7 *août* 1851.)

Tout malade doit être secouru à l'hôpital le plus voisin (*L.* 24 *vend. an II*), et tout vieillard âgé de 70 ans et n'ayant point de domicile ou reconnu infirme avant cette époque, recevra les secours de stricte nécessité de l'hôpital le plus voisin. (*L.* 24 *vend. an II*[1].)

Les malades et incurables indigents des communes privées d'établissements hospitaliers pourront être admis aux hôpitaux et hospices du département désignés par le conseil général, sur la proposition du préfet, et moyennant un prix de journée fixé par le préfet d'accord avec la commission des hospices et hôpitaux. Les communes qui veulent bénéficier de cet article doivent supporter la dépense de leurs malades ou incurables.

Le département peut toutefois leur venir en aide.

IV. BIENS ET REVENUS DES HOSPICES.

18. Biens-fonds.

Les biens des hospices sont insaisissables comme ceux de l'État. (*Circ.* 2 *prair. an VIII; Arr.* 9 *vent. an X.*)

Les commissions administratives peuvent exploiter par elles-mêmes les propriétés appartenant aux établissements charitables, pourvu qu'elles en aient obtenu l'autorisation du préfet de leur département. (*O.* 31 *août* 1821 *et L.* 7 *août* 1851.)

Les préfets doivent donner cette autorisation dans un délai de 30 jours. (*L.* 7 *août* 1851.)

L'administration des hospices de chaque commune doit faire tenir un sommier général des biens, rentes et revenus quelconques appartenant à ces hospices.

Ce sommier doit être revu et rectifié chaque année selon les changements survenus dans la dotation des hospices. (*Instr.* 8 *fév.* 1823.)

Les hospices acquittent la contribution assise sur leurs propriétés foncières de toute nature, en principal et centimes additionnels. (*L.* 3 *frim. an VIII.*)

Toutefois, les portes et fenêtres des bâtiments employés au service des indigents ne sont pas soumises à la contribution (*L.* 4 *frim. an VII*). Y sont soumis, au contraire, les employés logés dans les bâtiments attachés aux hospices. (*Ibid.*)

Les administrations charitables sont tenues de payer une taxe annuelle représentative des droits de mutation. (*L.* 20 *fév.* 1849.)

Les établissements qui exploitent une industrie sont tenus de payer la contribution des patentes. (*D.* 18 *avril* 1860, *C. d'Ét.*)

Les établissements hospitaliers qui exploitent leurs vignes n'ont droit à aucun privilège. (*Circ.* 4 *fruct. an XIII.*)

1. *Maisons et biens ruraux.*

Les baux des établissements publics sont soumis à des règlements particuliers (*C. civ., art.* 1712), les conditions des baux et fermes des biens hospitaliers sont réglées par les commissions administratives lorsque leur durée n'excède pas 18 ans pour les biens ruraux et 9 pour les autres. (*L.* 7 *août* 1851.)

Ces décisions sont exécutoires si, dans les 20 jours qui suivent la notification officielle, le préfet ne les a pas annulées.

Cependant les commissions administratives n'ont pas le droit d'en régler le mode. (*Déc. min.* 11 *janv.* 1861.)

Les baux des maisons et des biens ruraux pour la durée ordinaire doivent être adjugés aux enchères par-devant un notaire désigné par le préfet, et le droit d'hypothèque sur les biens du preneur doit être stipulé par désignation (*D.* 12 *août* 1807). Les délibérations des administrations des établissements de bienfaisance ayant pour objet des baux dont la durée devra excéder 18 ans, sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet. Il en est de même des baux emphythéotiques. (*D.* 25 *mars* 1852.)

Le délai d'enregistrement des baux des établissements de bienfaisance est de 20 jours. (*L.* 15 *mai* 1818.)

Les préfets peuvent, sur la demande des commissions administratives, autoriser la location des propriétés des établissements de bienfaisance sans procéder par voie d'adjudication publique. (*O.* 31 *oct.* 1821 *et D.* 25 *mars* 1852.)

Dans les baux à longs termes, le contrat de location doit stipuler le versement par le concessionnaire, à titre de cautionnement, d'une somme déterminée, imputable par portion sur chacune des 10 dernières années du bail. (*Circ.* 3 *flor. an IX.*)

Les receveurs doivent se faire délivrer une expédition conforme des baux passés par les établissements de bienfaisance. (*Arr.* 19 *vend. an XII.*)

1. La loi de l'an II faisait du secours une obligation pour l'État et un droit pour l'indigent. La jurisprudence charitable a depuis transformé ce droit en faculté.

La résiliation ou la modération du prix des baux doivent être autorisées par les préfets. (*D.* 25 *mai* 1852.)

Les administrateurs et les receveurs des établissements de bienfaisance ne peuvent se rendre adjudicataires des fermes et biens des établissements confiés à leurs soins. (*C. civ., art.* 450 *et* 1596, *et Instr. min.* 17 *juin* 1840.)

Les commissions administratives sont engagées à assurer les bâtiments et mobiliers confiés à leurs soins. (*Instr.* 5 mai 1851.)

Les contrats d'assurances sont approuvés par les préfets et la distinction faite par la circulaire du 10 août 1836 entre les compagnies mutuelles et les compagnies à primes est supprimée. (*D.* 25 *mars* 1852; *Instr.* 5 *mai suiv.*)

2. *Bois.*

Les bois taillis ou futaies des établissements de bienfaisance qui auront été reconnus susceptibles d'aménagement ou d'une exploitation régulière par l'autorité administrative, sur la proposition de l'administration forestière et d'après l'avis des administrateurs des établissements, sont soumis au régime forestier. (*L.* 21 *mai* 1827.)

Les hospices ne peuvent faire aucun défrichement de leurs bois sans une autorisation expresse et spéciale du Gouvernement. (*Ibid.*)

Ces autorisations ne sont accordées qu'à la condition de payer une taxe de 25 p. 100 de la plus-value résultant de la conversion du sol boisé en terres arables, prés, etc. (*D.* 2 *mai* 1848.)

Un quart des bois appartenant aux hospices sera toujours mis en réserve lorsque ces établissements posséderont au moins 10 hectares de bois réunis ou divisés. — Cette disposition n'est pas applicable aux bois peuplés totalement en arbres résineux. (*L.* 21 *mai* 1827.)

Tous les bois et forêts des hospices sont assujettis à un aménagement réglé par les lois et ordonnances (*L.* 21 *mai* 1827). Les agents forestiers sont chargés de l'exécution des travaux d'aménagement dont les frais sont à la charge des établissements publics. (*D.* 25 *août* 1861.)

La nomination des gardes chargés de la conservation de ces bois appartient aux préfets sur la présentation des chefs du service forestier (*D.* 25 *mars* 1832). Leur salaire est fixé par le préfet sur la proposition de l'établissement propriétaire. (*L.* 21 *mai* 1827.)

Aucune vente de coupe ordinaire ou extraordinaire ne pourra avoir lieu dans les bois des établissements de bienfaisance que par voie d'adjudication publique, laquelle devra être annoncée, au moins 15 jours à l'avance, par des affiches apposées dans le chef-lieu du département, dans le lieu de la vente, et dans la commune de la situation des établissements. (*L.* 21 *mai* 1827.)

Les conditions générales des adjudications seront établies par un cahier des charges délibéré chaque année par la direction générale des forêts et approuvé par le ministre de l'agriculture (autrefois le ministre des finances), les clauses particulières seront arrêtées par les conservateurs (*O.* 1er *avril* 1827). Le prix des coupes est stipulé payable en traites aux échéances fixées par les cahiers des charges; ces traites ne sont pas négociables (*O.* 7 *mars* 1827). Les coupes et ventes d'arbres épais doivent être autorisées par le préfet (*Circ.* 5 *nov.* 1827). Les frais de délimitation des bois des établissements publics sont à la charge de ces établissements. (*O.* 23 *mars* 1845.)

Le droit de chasse dans les bois appartenant aux établissements de bienfaisance doit être affermé par la commission administrative. Le traité passé à ce sujet doit être approuvé par le préfet. (*D.* 25 *prair. an XIII; Circ.* 28 *mai* 1818; *D.* 25 *mars* 1852.)

Procès-verbal de l'adjudication des chasses doit être remis aux agents forestiers. (*Circ.* 4 *nov.* 1850.)

Les administrateurs ne peuvent se rendre adjudicataires du droit de chasse dans les bois des établissements dont la gestion leur est confiée. (*Déc.* 25 *janv.* 1830.)

3. *Rentes et remboursements de capitaux.*

Le remboursement des capitaux dus aux hospices peut toujours avoir lieu quand ses débiteurs se présentent pour se libérer, mais ceux-ci doivent avertir les administrations un mois d'avance pour qu'elles avisent, pendant ce temps, aux moyens de placement et requièrent les autorisations nécessaires. (*Avis du C. d'Ét. approuvé le* 21 *déc.* 1808 *et Circ.* 2 *fév.* 1809.)

Les administrations de bienfaisance peuvent employer en rentes sur l'État, les capitaux qui leur sont remboursés, sans aucune autorisation (*Circ.* 23 *août* 1813 *et* 8 *juill.* 1826), mais elles ne peuvent en faire un autre emploi sans l'approbation du préfet. (*D.* 16 *juill.* 1810, 25 *mars* 1852 *et* 18 *avril* 1861.)

Les administrations des hospices peuvent recevoir sur la simple autorisation des préfets :

1° Les sommes offertes en placement de rentes viagères et à fonds perdus par les pauvres existant dans ces établissements ;

2° Les sommes offertes pour l'admission des pauvres dans les hospices.

L'intérêt annuel des fonds placés en rentes viagères ne peut être au-dessus de 10 p. 100 du capital. (*D.* 23 *juin* 1806; *Circ. du* 9 *juil.* 1806 *et D.* 25 *mars* 1852.)

Les receveurs des établissements de bienfaisance doivent verser en compte courant au Trésor, qui en paie l'intérêt, les fonds provenant des recettes courantes et qui resteraient sans emploi dans leur caisse. (*Déc.* 27 *fév.* 1811.)

19. Revenus accidentels.

1. *Dons, legs et donations.*

Les dispositions entre vifs ou par testament au profit des hospices, des pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique ne peuvent avoir leur effet qu'après que leur acceptation a été autorisée par le chef de l'État. (*Art.* 910 *du C. civ.*)

Aujourd'hui, le préfet est compétent pour statuer par un arrêté sur l'acceptation de ces libéralités (*D.* 25 *mars* 1852), sauf dans les deux cas ci-après :

1° Lorsque les héritiers naturels contestent l'exécution du legs ;

2° Lorsqu'un des legs, supérieur à 1,000 fr., contenus dans le testament, doit être accepté par un établissement religieux.

Les donations faites au profit d'hospices ou de pauvres sont acceptées par les administrateurs après y avoir été dûment autorisés. (*Art.* 937 *C. civ.; L.* 18 *juill.* 1837 *et* 7 *août* 1851.)

Le conseil municipal doit être appelé à donner son avis. (*L.* 18 *juill.* 1837 *et* 7 *août* 1852.)

Le président de la commission administrative peut accepter, à titre conservatoire, les dons et legs faits à l'établissement. (*L.* 7 *août* 1851 ; *Circ.* 20 *juin* 1859.)

Le receveur doit faire tous les actes conservatoires nécessaires. (*Arr. du 4 pluv. an XII.*)

Les notaires dépositaires d'un testament contenant un legs au profit d'un établissement de bienfaisance, sont tenus d'en donner avis aux administrateurs lors de l'ouverture du testament. (*Arr. 4 pluv. an XII et O. 2 avril* 1817.)

L'instruction du 5 mai 1852 indique les formalités à remplir et les pièces à produire pour l'acceptation des donations et legs.

Les droits de mutation doivent être acquittés dans le délai de six mois, à partir du jour de l'autorisation d'accepter donnée par l'autorité supérieure. (*Circ.* 10 *nov.* 1834; *Instr.* 20 *juin* 1859.)

L'acceptation des dons manuels ne donne lieu à aucune formalité ; cependant, lorsque ces dons sont faits sans conditions, ils sont considérés comme une donation et il est indispensable qu'elle soit passée dans la forme authentique. (*Déc. min.* 9 *oct.* 1861 *et* 18 *oct.* 1862.)

2. *Quêtes.*

Les administrateurs des établissements de bienfaisance sont autorisés à faire quêter dans tous les temples consacrés aux cérémonies religieuses (*Arr.* 5 *prair. an XI; D.* 12 *sept.* 1806). Le produit de ces quêtes doit être intégralement versé dans la caisse de l'établissement en faveur duquel elle a été faite. (*Arr.* 5 *prair. an IV; Déc.* 30 *déc.* 1809 ; *O.* 31 *oct.* 1821 ; *D.* 20 *juin* 1859 ; *D.* 31 *mai* 1862.)

L'autorité municipale n'a pas le droit de défendre de quêter dans la commune, sans son autorisation. (*Arr. du C. d'Ét.* 13 *août* 1858.)

Les établissements de bienfaisance publics ont-ils seuls le droit de quêter au profit des pauvres ? (*Résolue affirmativement par décision ministérielle du* 3 *oct.* 1832; — *résolution négative, décisions ministérielles des* 7 *août* 1874 *et* 9 *janv.* 1878.)

Les commissions administratives sont également autorisées à faire poser des troncs dans les églises ainsi que dans tous les édifices affectés à la tenue des séances des corps civils, militaires et judiciaires, dans tous les établissements d'humanité, auprès des caisses publiques et dans tous les autres lieux où l'on peut être excité à faire la charité. (*Arr.* 5 *prair. an XI et D.* 12 *sept.* 1806.)

3. *Travail des pauvres.*

La loi du 16 messidor an VII et la circulaire du 31 janvier 1840 avaient créé l'obligation pour les commissions administratives d'établir, dans les établissements confiés à leurs soins, des ateliers de travail appropriés à l'âge et aux infirmités de ceux qui y étaient entretenus.

Les deux tiers du produit du travail étaient versés dans la caisse des hospices, le tiers restant devait être remis aux indigents. (*Ibid.*)

Un décret du 24 mars 1848 les avait abolis, aujourd'hui la création d'ateliers de travail dans les hospices n'est plus regardée comme obligatoire, mais comme facultative.

20. Aliénation, échange, ventes de rentes, acquisition d'immeubles, emprunts.

Les délibérations des commissions administratives, relatives à des aliénations, sont exécutoires par arrêté du préfet en conseil de préfecture (*D.* 25 *mars* 1852 *et Instr.* 5 *mai suivant*). Le conseil municipal doit être appelé à donner son avis. (*L.* 18 *juill.* 1837 *et L.* 7 *août* 1851.)

La loi du 5 août 1791, confirmée par l'instruction ministérielle du 8 février 1823, l'avis du Conseil d'État du 3 avril 1833 et le décret du 25 mars 1852, disposent que la vente doit être publique et faite aux enchères, à moins d'exceptions prévues dans l'arrêté d'autorisation.

Ces exceptions sont : 1° cas d'avantage évident ; 2° la minime importance de la vente ; 3° l'abandon au profit d'une commune ou d'un établissement public.

S'il y a vente amiable, la forme authentique n'est pas de rigueur, à moins que l'arrêté d'autorisation ne l'exige. (*Circ.* 19 *déc.* 1840.)

Les administrateurs et receveurs ne peuvent se rendre adjudicataires. (*C. civ., art.* 1596.)

La procédure administrative des échanges est celle des ventes amiables.

Les inscriptions de rentes sur l'État étant considérées comme immeubles, suivent pour les aliénations les mêmes formalités. (*Instr.* 20 *juin* 1859, *art.* 972.) [*V.* **Rentes.**]

Il est procédé, pour les acquisitions d'immeubles, aux mêmes formalités que pour les aliénations (avis du conseil municipal et approbation du préfet).

Les administrations hospitalières ne peuvent faire un emprunt sans l'autorisation du Gouvernement. (*L.* 10 *juin* 1853.)

Sont considérés comme emprunts : les avances de fonds demandées par les administrations de bienfaisance à la Banque de France sur dépôts de titres (*Déc.* 2 *août* 1861), ainsi que les acquisitions payables à longs termes. (*Déc.* 15 *déc.* 1861.)

L'intérêt de prêts faits par la caisse des dépôts et consignations pour une durée de plus de 10 ans est de 4 p. 100, il est de 3 $^{3}/_{4}$ pour une durée moindre. (*Circ.* 23 *août* 1853.)

Le taux maximum de l'intérêt d'un emprunt est fixé à 4 $^{1}/_{2}$ (8 *fév.* 1853).

Le Crédit foncier est autorisé à prêter aux établissements de bienfaisance. (*L.* 6 *juill.* 1860 *et* 26 *fév.* 1862.)

21. Constructions et réparations.

Les commissions administratives peuvent ordonner, sans autorisation préalable, les travaux de toute nature dont la dépense n'excède pas 3,000 fr. (*L.* 7 *août* 1851 ; *O.* 31 *oct.* 1821.)

Les constructions de toute nature ne peuvent être exécutées que sur devis et plans dont l'approbation appartient au préfet. (*O.* 14 *nov.* 1817 ; *L.* 7 *août* 1851 *et D.* 25 *mars* 1852 ; *Instr.* 5 *mai suivant.*)

Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les projets de travaux de construction, grosses réparations et démolitions dont la valeur dépasse 3,000 fr. (*L.* 18 *juill.* 1837 *et* 7 *août* 1851 ; *O.* 14 *nov.* 1837.)

Toutes les entreprises pour travaux au nom des établissements publics doivent être données avec concurrence et publicité (*O.* 14 *nov.* 1837); au-dessous de 3,000 fr., ils peuvent être exécutés de gré à gré, ainsi que dans les cas spécifiés par l'ordonnance précitée.

Les cahiers des charges déterminent la nature et l'importance des garanties que les entrepreneurs ont à produire, soit pour être admis aux adjudications, soit pour répondre de l'exécution de leurs engagements. Ils règlent aussi l'action que l'administration pourra exercer sur ces garanties en cas d'inexécution de ces engagements.

Les cautionnements à fournir par les adjudicataires doivent être réalisés à la diligence des receveurs des établissements auxquels il est remis à cet effet une copie, et, s'il est nécessaire, une expédition en forme du procès-verbal d'adjudication et du cahier des charges.

La quotité du cautionnement doit être fixée au vingtième du prix d'adjudication. Une entière latitude est du reste laissée à l'autorité administrative locale. (*Circ.* 9 *juin* 1838.)

Le règlement de comptes des travaux doit être approuvé par le préfet. (*Circ.* 10 *fév.* 1840.)

Il ne peut être procédé au paiement par les receveurs que sur la production : 1° de la décision approbative de ces travaux ; 2° du procès-verbal d'adjudication ; 3° de l'état d'avancement des travaux et des acomptes payés. Quand il s'agit du solde total, les pièces doivent être accompagnées du procès-verbal de réception des travaux et du règlement de compte approuvé (10 *juin* 1838). Les contestations en matière de travaux sont soumises au Conseil d'État. (*Arr. du C. d'Ét.* 23 *fév.* 1847.)

V. CONTENTIEUX.

22. Comité consultatif.

Il doit être établi dans chaque arrondissement un comité consultatif des hospices. (*Arr. consulaire* 7 *mess. an IX.*)

Ce comité est appelé à donner son avis motivé, par une consultation écrite, sur toutes les affaires contentieuses qui intéressent les établissements de bienfaisance. (*Arr.* 7 *mess. an IX; D.* 11 *therm. an XII; Instr. int.* 8 *fév.* 1823.)

Le nombre des membres de ce comité est fixé à trois (*Arr.* 7 *mess. an IX*); à Paris, en vertu de décisions ministérielles successives, ce nombre a été porté à neuf.

Ils sont nommés par le préfet, sur la présentation du sous-préfet. (*Arr.* 7 *mess. an IX et Instr.* 26 *sept.* 1823.)

Les commissions administratives peuvent adresser directement au comité consultatif les affaires sur lesquelles elles désirent avoir l'opinion de ce comité. (*Déc. int.* 14 *mars* 1829.)

Les fonctions de ce comité sont gratuites. (*Instr.* 8 *fév.* 1823.)

23. Procès, poursuites et transactions.

Les administrations des établissements de bienfaisance ne peuvent défendre à des actions judiciaires ou en intenter qu'après en avoir obtenu l'autorisation du conseil de préfecture, après avoir pris l'avis du comité consultatif et celui du conseil municipal.

Elles peuvent recourir au Conseil d'État contre la décision du conseil de préfecture. (*L.* 28 *pluv. an VIII; Arr.* 7 *mess. an IX,* 17 *vendém. et* 9 *vent. an X; L. du* 18 *juill.* 1837.)

Les procès sont suivis au nom et à la requête des commissions administratives. (*Arr.* 7 *mess. an IX.*)

Les administrations hospitalières autorisées à défendre en première instance n'ont pas besoin d'une nouvelle autorisation pour défendre à l'appel ou interjeter appel. (*Cass.* 5 *juill.* 1847.)

Les créanciers des hospices et bureaux de bienfaisance ne peuvent intenter aucun procès contre ces établissements sans en avoir obtenu l'autorisation du conseil de préfecture. (*Arr.* 17 *vendém. an X et L.* 18 *juill.* 1837.)

Les receveurs, en attendant l'autorisation de plaider, peuvent toujours faire les actes conservatoires nécessaires. (*Arr.* 19 *vendém. an XII; Instr.* 20 *juin* 1859.)

Il ne peut être fait de transactions sur les intérêts des établissements de bienfaisance qu'en vertu d'une autorisation du préfet. (*C. civ., art.* 2045 ; *D.* 25 *mars* 1852 *et Instr.* 5 *mai.*)

L'avis du conseil municipal, du comité consultatif et du conseil de préfecture sont indispensables. (*Arr.* 21 *frim. an XII; L.* 18 *juill.* 1837 *et D.* 25 *mars* 1852 ; *Instr.* 5 *mai suivant.*)

24. Saisies-exécutions, inscriptions et mainlevées d'hypothèques, prescriptions.

Les receveurs des établissements charitables sont chargés, sous leur responsabilité, de faire les exploits, significations, commandements et poursuites contre les débiteurs en retard. (*Arr.* 19 *vendém. an XII.*)

Lorsqu'ils sont porteurs de lettres exécutoires, ils doivent suivre les poursuites, jusques et y compris la saisie-exécution. (*Circ.* 3 *brum. an XIII et* 3 *nov.* 1839 ; *Instr.* 20 *juin* 1859.)

Les établissements hospitaliers ne peuvent être grevés d'hypothèques sans l'autorisation du Gouvernement (*Avis du C. d'Ét.* 24 *oct.* 1832). Ils ont une hypothèque légale sur les biens de leurs agents comptables (*C. civ.*, 2121, 2130). Cette hypothèque n'est pas dispensée de l'inscription (*Circ.* 20 *déc.* 1847). L'inscription des hypothèques à prendre par suite d'un jugement doit être requise par le receveur au bureau de l'arrondissement. (*Arr.* 19 *vendém. an XII.*)

Les receveurs des établissements de bienfaisance ne pourront, dans les cas où elles ne seront pas ordonnées par les tribunaux, donner mainlevée des oppositions formées pour la conservation des droits des pauvres et des hospices, ni consentir aucune radiation, changement ou limitation d'inscriptions hypothécaires, qu'en vertu d'une décision spéciale du conseil de préfecture, prise sur la proposition formelle de l'administration charitable, et sur l'avis du comité consultatif. (*D.* 11 *therm. an XII.*)

Les établissements de bienfaisance sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers et peuvent également les opposer. (*C. civ., art.* 2227.)

VI. COMPTABILITÉ.

Toutes les règles qui régissent la comptabilité des communes sont applicables à la comptabilité des hôpitaux et des hospices et des bureaux de bienfaisance.

La comptabilité en matières est réglée par l'ordonnance du 20 novembre 1836. (*V.* **Communes.**)

D'ÉCHÉRAC et H. NIELLY.

Bibliographie.

Recueil des édits concernant les hôpitaux et maladreries. In-folio. Paris, 1675. — *La Forme de la direction et économie du grand Hôtel-Dieu de Notre-Dame-de-Pitié du pont du Rhône à Lyon*, précédé d'un historique sur l'Hôtel-Dieu de Lyon. In-4°. Lyon, 1780. — Abbé DE RECALDE, *Abrégé historique*. In-8°. 1781. — *Œuvres de Chamousset.* 2 vol. in-8°. 1787. — DULAURENS, *Essai sur les établissements nécessaires et les moins dispendieux pour rendre le service des malades dans les hôpitaux vraiment utile à l'humanité !* In-8°. Paris, 1787. — DUQUESNOY, *Recueil de mémoires sur les établissements d'humanité.* 16 vol. in-8°. 1798-1808. — PÉCHART, *Manuel des commissions des hospices civils.* In-8°. 1818. — *Rapport au Roi sur les établissements de bienfaisance.* In-4°. Paris, 1837. — Ad. DE WATTEVILLE, *Code de l'administration des établissements de bienfaisance.* In-8°. Paris, 1839.

— E. Durieu et G. Roche, *Repertoire de l'administration des établissements de bienfaisance*. 2 vol. in-8o. Paris, 1842. — A. de Watteville, *Legislation charitable*. 1 vol. gr. in-8o. Paris, 1843. 2 vol. 1863. — De Pits, *Formulaire du régime curatif et alimentaire dans les hôpitaux civils et militaires*. In-12. Paris, 1843. — Watteville, *Essais statistiques sur les établissements de bienfaisance*. 2e édit. In-8o. 1847. — Du même, *Du Patrimoine des pauvres*. Brochure in-8o. 1849. — La Mothe, *Nouvelle Etude sur la legislation charitable*. In-8o. 1850. — De Watteville, *Rapport sur l'administration des hôpitaux et hospices*. In-4o. 1851. — C. Thanneberger, *Guide des administrateurs et agents des hôpitaux et hospices*. In-8o. Paris, 1851. — Roubaux, *Des Hôpitaux au point de vue de leur origine et de leur utilité*. In-12. Paris, 1853. — Martin d'Oisy, *Dictionnaire d'économie charitable*. 4 vol. in-8o. 1855. — Lamarque, *Traité des établissements de bienfaisance*. In-8o. Paris, Berger-Levrault. 1862. — A. Husson, *Etude sur les hôpitaux*. In-8o. Paris, 1862. — *Discussions sur l'hygiène et la salubrité des hôpitaux* (Société de chirurgie). In-8o. Paris, 1866. — Dr Viollet, *Des Réformes à opérer dans les hôpitaux*. In-8o. Paris, 1867. — De Levrière, *Rapport sur la situation des hôpitaux et hospices*. 1869. — *Statistique générale de la France*. — Lober, *Dictionnaire municipal à l'usage des membres des administrations charitables*. In-8o. Paris, 1869.

ASSISTANCE PUBLIQUE À PARIS.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

1. Législation.

Avant 1789, le bureau de l'Hôtel-Dieu, celui de l'hôpital général et le grand bureau des pauvres administraient les principaux établissements hospitaliers de la ville de Paris.

Au bureau de l'Hôtel-Dieu se rattachaient la Pitié, la Salpêtrière, Bicêtre, les Enfants trouvés, l'hôpital du Saint-Esprit, la maison de Scipion.

Le grand bureau des pauvres, dont l'importance fut de beaucoup diminuée par la création, en 1656, de l'hôpital général, était plus spécialement chargé de la distribution des secours en argent et en nature : il avait l'administration de l'hôpital des Petites-Maisons (actuellement les Petits-Ménages).

En dehors des hôpitaux et hospices administrés par ces trois bureaux, il existait encore à Paris un certain nombre d'établissements régis par des règlements particuliers.

Ces diverses administrations fonctionnèrent ainsi les unes à côté des autres jusqu'en 1791, époque à laquelle les membres du bureau de l'Hôtel-Dieu et ceux de l'hôpital général se démirent de leurs fonctions entre les mains de M. de Pastoret, procureur général, syndic du directoire du département.

De 1791 à 1801, plusieurs essais furent tentés pour arriver à une organisation définitive des services hospitaliers de la ville de Paris.

Par arrêté du 11 avril 1791, le directoire du département confia l'administration des hôpitaux à une commission de cinq membres qui, lorsque la commune de Paris eut absorbé toutes les fonctions administratives du directoire, prit le nom de commission municipale de bienfaisance ayant son siège à l'Hôtel-de-Ville.

Le 1er avril 1794, un décret de la Convention nationale ayant remplacé par douze commissions les six ministères dont se composait le pouvoir exécutif, une de ces commissions, qui prit le nom de : commission des secours publics, eut la surveillance des hôpitaux.

Le 2 octobre 1795, l'administration des hôpitaux fut replacée dans les attributions du ministre de l'intérieur.

Cet état de choses dura jusqu'au 17 janvier 1801. A cette date, un arrêté des Consuls chargea de la direction des hôpitaux et hospices civils de la ville de Paris, un conseil général d'administration composé de onze membres auxquels fut adjoint une commission administrative chargée de l'exécution des délibérations du conseil.

Ce conseil général vit bientôt ses attributions s'augmenter de l'administration des secours à domicile et de la direction du bureau des nourrices par un arrêté consulaire du 19 avril de la même année.

Deux règlements du ministre de l'intérieur, en date du 28 avril et du 28 mai 1801, complétèrent la nouvelle organisation administrative des hôpitaux et hospices et des secours à domicile. En voici l'organisation telle qu'elle existait encore à la révolution de février 1848 :

Le conseil général d'administration, composé du préfet de la Seine, président-né, du préfet de police, membre de droit, de quinze [1] membres nommés par le chef du Gouvernement sur les listes de candidats, quintuples en nombre des nominations, dressées par le conseil général lui-même et sur l'avis du préfet de la Seine.

Les membres sortants étaient indéfiniment rééligibles.

La commission administrative était composée de six membres nommés par le ministre sur une liste de candidats triple en nombre des nominations, formée par le conseil général et sur l'avis du préfet.

Le conseil général avait la direction et l'administration des hôpitaux, hospices et établissements de secours. Ses pouvoirs étaient pour ainsi dire illimités. Chaque membre du conseil était, en outre, chargé de la surveillance d'un ou de plusieurs établissements; à ce titre, il réglait et dirigeait tous les détails concernant l'emploi des fonds, le personnel inférieur et, en général, tout ce qui pouvait intéresser le service des établissements confiés à ses soins.

La commission administrative était chargée de

1. Le nombre des membres avait été porté à 15 par ordonnance du 18 février 1818.

l'exécution des arrêtés pris par le conseil général et des décisions de l'autorité supérieure.

Un des membres remplissait les fonctions de secrétaire général et avait dans ses attributions le personnel du service de santé, les adjudications, etc. Deux étaient chargés de la surveillance des hôpitaux, hospices et asiles d'aliénés. Le quatrième s'occupait des secours à domicile et des enfants trouvés ; le cinquième était chargé de la gestion des revenus et de l'administration du domaine hospitalier, du contentieux, de la tutelle des enfants trouvés, de la curatelle des aliénés et interdits ; le sixième, enfin, sous le titre d'ordonnateur, s'occupait de la comptabilité générale de l'administration.

Une pareille organisation présentait quelques inconvénients.

« Il n'y avait pas d'unité d'action possible avec deux autorités fonctionnant simultanément. Toute responsabilité devenait illusoire. Le conseil général était à la fois pouvoir délibérant et administratif, il se renouvelait lui-même et présentait seul ses candidats. Les membres de la commission administrative, indépendants les uns des autres, opéraient comme ils l'entendaient dans les divers services qui leur étaient confiés... En un mot, il n'y avait d'uniformité, ni dans le mode d'administration, ni dans les différents services, ni dans les travaux exécutés. » (*Rapport* de Frichon à l'Assemblée nationale, 22 septembre 1848.)

En février 1848, un des premiers actes du Gouvernement provisoire fut de supprimer le conseil général. Un directeur commissaire, assisté de deux adjoints, fut chargé de l'administration provisoire des hospices et des secours. En même temps, le ministre de l'intérieur invitait le préfet de la Seine à charger une commission de préparer un projet de réorganisation de l'assistance publique sur de nouvelles bases.

Cette commission proposa de substituer à une administration collective une direction unique sous le contrôle et la surveillance d'un conseil supérieur, et élabora un projet de loi divisé en deux parties, dont l'une réglait l'administration générale, l'autre l'administration de l'assistance à domicile.

Ce projet de loi amendé par la commission législative, se composait des six titres suivants :

1° De l'administration générale de l'assistance publique à Paris ;

2° De la nomination et des attributions du directeur de l'assistance publique ;

3° De la nomination du conseil d'administration ;

4° Des attributions du conseil d'administration ;

5° De l'assistance à domicile ;

6° Dispositions générales.

La loi adoptée par la Chambre le 10 janvier 1849 ne régla que l'administration générale hospitalière, en laissant au Gouvernement le soin de déterminer l'organisation spéciale de l'assistance à domicile.

L'arrêté du Gouvernement du 24 avril 1849 régla seulement la composition du conseil de surveillance. L'ajournement de toutes dispositions nouvelles, en ce qui concernait l'organisation des secours à domicile, fut motivé par la présentation prochaine d'une loi générale d'assistance à domicile pour toute la France [1].

Ce régime subsista jusqu'à l'année 1870, époque à laquelle le gouvernement de la Défense nationale, supprimant la direction générale de l'assistance publique et séparant les hôpitaux des secours à domicile, constitua, par décret du 29 septembre, une administration départementale des hôpitaux et hospices civils dirigée par un agent général sous l'autorité d'un conseil qui reçut le titre de *conseil général des hospices du département de la Seine.*

Voici l'esprit dans lequel fut conçu ce décret :

Rattachement immédiat à l'administration départementale et à l'administration municipale de l'organisation charitable ;

Admission du département au bénéfice de l'assistance hospitalière ;

Séparation des secours à domicile de l'administration des hospices et hôpitaux, de façon à rendre à la municipalité parisienne son action et son influence sur la partie de la population qui sollicite sa plus grande part d'intérêt et de dévouement ;

Restitution au corps médical de la haute direction sur le traitement et l'hygiène des malades.

Toutefois, en raison des événements, ce décret ne fut qu'en partie appliqué. Le conseil général fonctionna bien depuis le 29 septembre, mais la séparation des secours hospitaliers et des secours à domicile ne fut pas réalisée.

Enfin, par une loi du 25 juin 1871, l'Assemblée nationale replaça l'assistance publique sous le régime de la loi de 1849 et des règlements du 24 avril.

2. Organisation intérieure.

L'administration de l'assistance publique à Paris est organisée de la manière suivante :

Administration centrale comprenant quatre grands services ou divisions centralisant, sous l'autorité du directeur général, toutes les affaires hospitalières ou de bienfaisance de son ressort ;

La surveillance des établissements et services qui dépendent de l'administration, ainsi que des bureaux de bienfaisance, est exercée par des inspecteurs ;

La régie et l'inspection des biens ruraux confiées également à un inspecteur particulier ;

Le service de la caisse concentré aux mains d'un receveur soumis aux lois et règlements relatifs aux comptables de deniers publics.

II. BUDGET.

Le dernier budget de l'assistance publique à Paris se chiffre en recettes et en dépenses ordinaires par une somme de 34,387,660 fr.

Si on y ajoute une subvention extraordinaire destinée à couvrir des dépenses de grands travaux, on arrive à un total de près de 40 millions, soit le tiers à peu près de ce qui se dépense officiellement en France pour les pauvres.

Les revenus de l'assistance publique à Paris étant insuffisants pour équilibrer ces dépenses, le conseil municipal doit chaque année lui venir en aide au moyen d'une subvention ordinaire qui, pour l'année 1882, atteint le chiffre de 15,631,560 fr.

Nous allons passer en revue les différents chapitres de recettes et de dépenses qui composent ce budget.

3. Recettes.

Les recettes de cette administration se divisent en recettes ordinaires et extraordinaires.

Les premières comprennent les sections suivantes : 1° revenus propres ; 2° droits attribués ; 3° produits antérieurs et remboursements divers ; 4° produits de revente d'objets par les magasins généraux ; 5° recettes des fondations ayant un revenu distinct ; 6° subvention municipale ; 7° capitaux.

1. Cette loi n'a jamais paru.

1. *Revenus propres.*

Les uns sont immobiliers, les autres mobiliers; les premiers se composent:

1° De loyers de maisons et terrains dans Paris.	1,133,600
2° De loyers d'écoles et ouvroirs dus par la ville de Paris.	496,400
3° De fermages en argent.	482,500
4° De coupes ordinaires de bois	21,900
Total des revenus immobiliers. . . .	2,134,400

Les revenus mobiliers sont répartis en quatre sous-chapitres:

1° Rentes sur l'État.	3,266,000
2° Intérêts d'actions, de créances et rentes sur particuliers	146,800
3° Intérêts de prix de vente d'immeubles. . .	65,200
4° Intérêts des fonds placés au Trésor	282,000
Total des revenus mobiliers.	3,760,000

Soit un total de 5,894,400 fr. représentant les revenus patrimoniaux annuels de l'assistance publique.

Cette fortune a pour origine, indépendamment du patrimoine de l'Hôtel-Dieu, du grand bureau des pauvres et de l'hôpital général, la réunion des dotations des différents établissements charitables qui existaient à Paris au moment de la Révolution.

Pendant l'espace de dix siècles, il n'y eut pas d'année qui ne fût marquée, à l'Hôtel-Dieu, par une concession, une donation, une immunité quelconque: rois, seigneurs, prélats, bourgeois eurent à cœur, pendant ce long espace de temps, d'accroître la fortune et les privilèges de leur Maison-Dieu.

Le grand bureau des pauvres et l'hôpital général viennent successivement partager ces libéralités; aussi, lorsqu'en 1789, les administrateurs de ces établissements cessèrent leurs fonctions, les hospices de Paris possédaient, tant en domaines ruraux, biens de ville et rentes sur l'Etat qu'en redevances et droits quelconques, un revenu annuel de 8 à 9 millions de livres.

Tous ces biens furent confisqués au profit du domaine public par la loi du 23 messidor an II qui, déclarant dettes nationales les créances passives de tous les établissements charitables, les fit rentrer dans les biens de l'État et en ordonna l'administration ou la vente conformément aux lois existantes.

L'expérience éclaira bientôt la Convention sur les résultats de cette loi désastreuse au point de vue financier. Elle s'empressa d'abord de suspendre la vente, puis d'abroger la loi en ce qui concernait l'administration et la perception des revenus des établissements de bienfaisance.

Le Directoire la révoqua le 7 octobre 1796 et ordonna la restitution des biens non aliénés ainsi que le remplacement par des propriétés nationales de ceux qui avaient été vendus.

On sait combien était critique la situation des finances du pays à cette époque. Grevé lui-même, le Directoire ne put réaliser toutes ses promesses; bien plus, il remit en question, peu de temps après, la vente des biens rendus. Enfin, sous le gouvernement des Consuls, la loi du 4 ventôse an IX, qui affecta des rentes et des domaines nationaux aux besoins des hospices et qui prescrivit la restitution par les divers services publics des sommes qui leur étaient dues, vint constituer un nouveau patrimoine charitable entre les mains des commissions hospitalières, et lorsque le conseil général des hospices prit en mains, en 1801, la direction de l'administration d'assistance de Paris, la fortune des pauvres se composait, en immeubles, de 700 maisons, 110 fermes et 50 usines dont le revenu atteignait à cette époque le chiffre de 1,700,000 fr.

De cette propriété foncière considérable, l'assistance publique ne possédait plus, en 1881, que 213 immeubles urbains, représentant une superficie de 317,450^{m},95 dont la valeur, au prix moyen, peut être évaluée à 27,597,000 fr.

Les biens ruraux, au nombre de 106, offrent une surface de 6,726^{h},19^{a},97^{c}, d'une valeur approximative de 17,429,900 fr.

A cela, il faut ajouter 29 établissements dans Paris, représentant une superficie de 1,007,818^{m},77, et 8 établissements hors Paris contenant 946,395^{m},41, plus 11 fondations d'une superficie de 245,761^{m},20 dont il est difficile d'apprécier la valeur d'une manière exacte.

2. *Droits attribués.*

La deuxième section des recettes comprend les droits attribués, au nombre de trois: droit sur les spectacles, bonis et bénéfices d'exploitation du mont-de-piété, droit sur les concessions dans les cimetières.

Le premier de ces droits est perçu en vertu de la loi de finances promulguée chaque année, le second date de la fondation du mont-de-piété, institué à l'origine par œuvre de pure bienfaisance.

Le dernier a pour base un décret du 23 prairial an XII qui attribue aux hospices et établissements de bienfaisance une part du produit des concessions dans les cimetières.

Les recettes provenant de ces droits et inscrites au budget de 1882 sont :

Pour les spectacles	3,216,000 fr.
Pour le mont-de-piété.	475,000
Pour la part du produit des concessions.	381,000
Soit un total pour cette section de. .	4,072,000 fr.

Le droit sur les spectacles, ou droit des pauvres, est d'origine fort ancienne ; on en trouve, en effet, des traces dans une ordonnance de Charles VI du 3 avril 1407.

Établi par Louis XIV (*O.* 25 *janv.* 1699), il fut supprimé virtuellement pendant la Révolution par le décret du 7 frimaire an V. Enfin il fut définitivement restitué aux établissements charitables par un décret de 1809 (*V.* pour plus amples renseignements l'article ***Droit des pauvres***).

Les recettes provenant de ce droit accusent une progression constante, celles constatées au compte financier de 1881 atteignent 3,173,040 fr.

La somme de 475,000 fr., montant des bonis atteints par la prescription et bénéfices d'exploitation réalisés par le mont-de-piété, ne représente pas exactement les bénéfices faits par cet établissement sur ses opérations, et qu'attribuent à l'administration hospitalière les décrets des 11 juillet 1804 et 27 juillet 1805, en échange d'une garantie hypothécaire.

Un différend survenu depuis quelques années entre ces deux administrations, a rompu les rapports financiers qui existaient jadis entre elles, et l'assistance publique en est réduite à inscrire d'office, dans son budget, une somme pour ainsi dire fictive qu'elle base sur la moyenne des recettes antérieures.

Le Gouvernement s'est du reste préoccupé de cette question. Il en a saisi, en 1879, une commission, et un décret à intervenir doit trancher la situation respective de ces deux établissements.

Quant au droit sur le produit des concessions dans les cimetières, l'origine en remonte, comme nous l'avons dit, au décret du 23 prairial an XII

sur les sepultures, dont l'article II porte que les concessions de terrain ne seront accordees qu'à ceux qui offriront de faire des fondations ou donations.

La quotite de ces donations fut fixee, à Paris, par un règlement du 8 décembre 1820, approuvé par ordonnance royale du 5 mai 1830. Ce règlement portait au *cinquième* la part afférente aux hospices.

Telle est encore la base du droit attribué à l'administration parisienne. Cependant une ordonnance de 1843 accorde le tiers aux établissements charitables de France.

3. *Produits intérieurs et remboursements.*

La troisième section comprend, sous le titre de produits intérieurs et remboursements divers :

1° Les ventes et recettes diverses pour une somme de 254,000 fr., produit des ventes d'imprimés, meubles, etc., des bains de la maison de santé, des traitements de la gale à Saint-Louis et d'une contribution de la Faculté dans les frais d'inhumations des sujets ayant servi aux études anatomiques.

2° Les successions hospitalières consistant en effets mobiliers apportés par les malades traités gratuitement dans les hospices et qui y sont décédés (*Déc. C. d'Ét.* 5 *nov.* 1809). Les valeurs appartenant aux enfants assistés sont également attribuées aux hospices dépositaires, lors du décès de ces enfants avant leur majorité.

3° Le remboursement des frais de séjour. Cette recette provient tant du prix de pension de certains hospices (Sainte-Perrine, la Rochefoucauld, les Ménages) que du produit des services de malades payants de Saint-Louis, du Midi et de la maison de santé. Les prix de journées dans les hôpitaux ordinaires des malades pouvant rembourser les frais de leur traitement, et quelques autres produits rentrent également dans cette catégorie de recette.

4° Enfin les produits de diverses exploitations, telles que culture, vacherie, porcherie et basses-cours, ateliers de couture et de cordonnerie, dont le montant présente, pour le budget de 1882, une recette de 277,600 fr.

4. *Produit des ventes des magasins généraux.*

La section IV, dont le total atteint le chiffre 2,201,400 fr., comprend les recettes provenant de revente d'objets par les magasins généraux.

On entend par là le produit des ventes de denrées ou objets fabriqués, qu'en dehors des livraisons ordinaires qu'ils font aux établissements, les services généraux, au nombre de sept, font à certains services, tels que les grandes fondations (ou établissements qui ne remboursent que par simple passation d'écritures), ou à des services publics et privés, étrangers à l'administration, et qui remboursent effectivement.

On y comprend aussi certains produits intérieurs.

Ainsi, la pharmacie centrale fournit de médicaments les prisons de la Seine, les bureaux de bienfaisance, les asiles du département, les établissements généraux de bienfaisance à Paris, les maisons de la Légion d'honneur, et un certain nombre d'établissements privés, parmi lesquels nous citerons certaines compagnies de chemins de fer.

La boulangerie, la cave centrale et l'approvisionnement des halles fournissent également des asiles du département et des établissements privés, etc.

5. *Recettes diverses.*

La section V réunit les recettes des services ayant un revenu distinct, dont l'ensemble monte à 1,296,600 fr. et se divise ainsi :

Domaine des enfants assistés . . .	281,700 fr.
Fondation Montyon.	285,000
Boulard.	23,600
Brezin.	253,600
Devillas.	51,100
Chardon-Lagache.	127,500
Lenoir Jousseran	162,000
Lambrechts.	71,200
Riboutté-Vitalis.	31,900

Telles sont les diverses recettes formant le budget propre de l'assistance, leur total s'élève à 16,441,145 fr.

6. *Subvention municipale.*

Pour équilibrer les recettes avec les dépenses prévues, la ville de Paris doit chaque année combler le déficit de ces recettes par une subvention.

Elle s'est élevée, pour 1882, en y comprenant les deux subventions spéciales allouées pour les écoles d'infirmiers et les bibliothèques médicales, au chiffre de 15,682,516 fr.

Le principe de cette subvention se trouve dans la loi du 18 octobre 1798 (27 vendémiaire an VII) qui a établi l'octroi municipal de Paris et dont l'article 1er est ainsi conçu : « Il sera perçu par la commune de Paris un octroi municipal et de bienfaisance, conformément au tarif ci-annexé à la présente loi, spécialement destiné à l'acquit de ses dépenses locales, et de préférence à celles des hospices et secours à domicile. »

Un autre article attribuait encore aux hospices le produit intégral des amendes prononcées en matière d'octroi.

Lors de sa création, cet impôt rapportait annuellement 9 millions de francs, sur lesquels 4 à 5 millions furent affectés aux besoins des hospices, dont les ressources patrimoniales, s'élevant à 1,700,000 fr., ne pouvaient couvrir les dépenses qui atteignaient à cette époque le chiffre de 7 millions.

A mesure que l'administration hospitalière ayant à faire face à des exigences plus nombreuses, à des besoins nouveaux, dut augmenter ses déboursés, la ville, pour équilibrer les recettes dont l'accroissement lent ne pouvait être en proportion des dépenses, éleva le taux de sa subvention.

Jusqu'à 1855, la moyenne de cette allocation ordinaire fut de 5 millions, de 1855 à 1860 elle s'éleva à 7 millions, vers 1871 cette moyenne était de 9 à 10 millions.

Telles sont les recettes ordinaires de l'assistance publique dont le total égale 32,123,660 fr.

7. *Recettes extraordinaires.*

A cela, il faut ajouter les recettes extraordinaires composées des revenus des capitaux comprenant à la fois des *aliénations,* prix de ventes d'immeubles, coupes extraordinaires de bois, remboursement de titres, de créances ou rentes; des *capitalisations* et *consolidations* diverses, prescrites par l'autorité supérieure ou effectuées en vertu de contrats de fondation; des acquêts nouveaux, dons et legs dont le total pour la période écoulée entre les années 1861 et 1880 s'élève à 29,289,110 fr.; des versements de capitaux à charge d'admission ou de rentes viagères ; enfin, sous le nom de capitaux divers, des ressources de diverses origines qui ne sont pour la plupart que la réintégration dans le patrimoine de l'assistance, de capitaux précédemment déboursés par elle, tels que : rembour-

sement d'avances pour droit de mutation et charges de legs, remboursement d'avances pour le paiement de soulte, contribution dans la construction de maisons de secours, etc.

Ces recettes ont été prévues, en 1882, pour une somme de 2,264,000 fr., à laquelle il faut ajouter une subvention municipale spéciale dont le chiffre varie chaque année.

4. Dépenses.

Les dépenses ordinaires prévues au budget de l'assistance publique sont réparties en six sections :

1° Dépenses générales d'administration ;

2° Charges spéciales des revenus ;

3° Service de santé et services économiques;

4° Dépenses spéciales au service des secours et des enfants assistés ;

5° Dépenses des fondations ayant des revenus distincts ;

6° Fonds communs ou de réserve.

1. *Frais du personnel administratif.*

Dans cette première section, sont compris :

1° Les frais du personnel administratif dont le traitement ne peut être imputé sur un service spécial ;

2° Les frais de cours, concours et adjudications;

3° Les pensions de retraite et de repos.

Les frais de traitement du personnel ordinaire s'élèvent à 1,593,900 fr., auxquels il convient d'ajouter 25,200 fr. de dépenses accessoires.

Ces dépenses ne représentent pas la totalité des frais du personnel, car pour en apprécier exactement la valeur, il faudrait y ajouter les traitements supportés par les grandes fondations et ceux des agents des services extérieurs des enfants assistés.

En résumé, les frais de personnel de l'assistance publique représentent à peu près le 20e de sa dépense totale.

Les frais de bureaux comprennent, en dehors des dépenses générales, certaines subventions municipales et départementales affectées à des services spéciaux. Le total de ces frais s'élève à 294,220 fr.

Les subventions sont affectées :

1° Aux bibliothèques médicales organisées depuis 1865 pour les internes avec l'aide de l'administration, et qui, au nombre de 18, comprennent plus de 14,000 volumes ;

2° A des achats de livres et de récompenses aux écoles d'enfants idiots et épileptiques de Bicêtre et de la Salpêtrière et aux bibliothèques d'aliénés de ces deux établissements. Le département en supporte la charge ;

3° Aux écoles municipales d'infirmiers et d'infirmières laïques situées à Bicêtre, la Salpêtrière et la Pitié, qui donnent à la fois un enseignement primaire et un enseignement professionnel.

2. *Pensions de retraite.*

Les pensions de retraite des employés de l'administration sont réglées d'après le décret du 7 février 1809, modifié par le décret du 22 février 1875, et établies sur les bases suivantes :

Après 30 ans de services, à la moitié du traitement des 3 dernières années.

Au delà de 30 ans, elles s'augmentent chaque année jusqu'à 36 ans et 8 mois de services d'un 20e de cette somme. Le crédit inscrit de ce chef au budget atteint aujourd'hui 269,000 fr.

Le maximum est de 6,000 fr. La pension peut être accordée à partir de 10 ans de services à ceux que l'âge ou des infirmités rendent susceptibles d'être réformés. Elle est, dans ce cas, du sixième du traitement pour 10 ans et s'accroît d'un 60e pour chaque année de service en plus, mais on ne peut excéder la moitié du traitement.

Les veuves ont également droit à une pension, fixée au tiers de celle à laquelle leur mari aurait eu droit.

Les enfants au-dessous de 15 ans participent également au droit à la pension. Le décret de 1875 leur attribue individuellement 5 p. 100 de la pension du père, sans toutefois que la totalité de la somme accordée à la veuve tant pour elle que pour ses enfants, puisse dépasser les deux tiers de la pension du mari.

Les sous-employés ou serviteurs sont admis au repos, après un certain nombre d'années de services, dans un établissement de vieillards, ils peuvent jouir, en échange de ce repos en nature, d'une pension représentative.

3. *Charges spéciales des revenus.*

Sous cette rubrique, on comprend les frais de perception et de gestion domaniale et les dépenses pour rentes, fondations, pensions et intérêts de capitaux dus à des tiers.

Les rentes servies par l'administration à des particuliers se divisent en rentes perpétuelles et rentes viagères faites en exécution de la volonté de certains bienfaiteurs et donateurs. A ces rentes viennent s'ajouter diverses fondations instituées par legs, la plupart destinées aux malades de divers hôpitaux et distribuées, partie en petites sommes aux convalescents, partie en achat d'objets ou vêtements affectés au même usage ; d'autres à des messes et à l'entretien de sépultures.

Le total de ce sous-chapitre est prévu, en 1882, pour 185,000 fr.

4. *Service de santé et services économiques.*

Cette section est la plus importante du budget de l'assistance publique, elle s'élève en dépense à un total de 21,264,800 fr.

Ces dépenses comprennent : le service de santé proprement dit, dont les frais se montent à 508,040 fr. ; celles du culte et de l'instruction sont évaluées à 62,300 fr. ; celles du personnel chargé du service des salles et des services généraux sont portées au budget pour une somme de 1,038,300 fr., il faut y ajouter certaines dépenses accessoires, telles que les allocations octroyées aux élèves externes attachés aux hôpitaux excentriques ou à des élèves internes pour des services spéciaux, ainsi que les gratifications du personnel secondaire et les hautes paies attribuées aux serviteurs attachés à des services de contagion. La plus grosse part des dépenses de cette section s'applique aux services d'alimentation, de pharmacie et d'entretien.

La dépense en médicaments s'élève à 1,524,000 fr. Ce service est centralisé dans un établissement spécial, la pharmacie centrale des hôpitaux chargée de recevoir, emmagasiner et manipuler les produits pharmaceutiques achetés par voie d'adjudication annuelle.

Cet établissement fonctionne depuis 1812.

Les services d'alimentation centralisés dans divers établissements spéciaux sont : la boulangerie, la boucherie, la cave, l'approvisionnement des halles et l'approvisionnement général, dont les dépenses totalisées s'élèvent à plus de 10 millions de francs.

L'usine de boulangerie, établie dans une maison bâtie par Scipion Sardini, fonctionne depuis 1801; elle centralise les achats de blé faits par adjudication, les transforme en farine, puis en pain.

La dépense de blé s'élève à 10,140 kilogr. par jour, soit 3,700,000 par année, produisant 3,360,000 kilogr. de pain et 28,000 kilogr. de farine.

Le prix de revient du pain, pour 1882, est évalué à 35c,19 par kilogramme.

Voici, du reste, le prix moyen du pain des hôpitaux de Paris pendant la dernière période décennale :

Années.	Blés.		Farine.
1872	32f,27,21	le quintal	0f,37 le kilogr.
1873	36 ,12,16	—	0 ,48,61
1874	32 ,54,13	—	0 ,46
1875	25 ,25,14	—	0 ,42,99
1876	27 ,99,99	—	0 ,34
1877	32 ,12,07	—	0 ,35
1878	31 ,31,28	—	0 ,39
1879	30 ,52,87	—	0 ,41
1880	32 ,26,79	—	0 ,37
1881	31 ,33,65	—	0 ,42

La boulangerie centrale fournit également quelques établissements publics et privés.

La boucherie centrale reçoit sur pied les animaux présentés par l'adjudicataire de la fourniture et les fait abattre et dépecer, selon les besoins qui lui sont signalés par les établissements qu'elle fournit. Le prix de revient de la viande ainsi livrée est de 1 fr. 50 c. dans Paris et de 1 fr. 42 c. hors Paris. Certains hôpitaux et hospices sont approvisionnés par d'autres adjudicataires qui livrent la viande en quartier. Son prix maximum est de 1 fr. 60 c., son prix minimum de 1 fr. 30 c.

Voici un aperçu des différents prix payés par l'administration pour la viande fournie depuis une période de 10 ans par son service central de boucherie :

Années.	Prix dans Paris.
1872.	1f,49
1873.	1 ,82
1874.	1 ,58
1875.	1 ,34
1876.	1 ,585
1877.	1 ,51
1878.	1 ,48
1879.	1 ,515
1880.	1 ,44
1881.	1 ,59

Le total de cette dépense s'élève, pour 1882, à 3,1[illegible] fr.

Les achats des vins sont également centralisés à la cave centrale, chargée de leur manipulation et de leur conservation.

La consommation s'est élevée, pendant le dernier exercice, à :

2,006,500 litres de vin ordinaire,
96,600 litres de vin de Bordeaux,
109,200 litres de vin de Banyuls,
38,700 litres de vinaigre,

dont les prix de revient sont évalués comme suit :

Vin ordinaire. .	Dans Paris	0f,72
	Hors Paris.	0 ,60
Bordeaux	Dans Paris.	1 ,00
	Hors Paris.	0 ,85
Banyuls	Dans Paris.	1 ,10
	Hors Paris.	0 ,55
Vinaigre	Dans Paris.	0 ,55
	Hors Paris.	0 ,35

La cave fournit aussi divers établissements publics et particuliers.

Tels sont les modes d'approvisionnement de ce qu'on peut appeler les denrées de première nécessité.

Quant aux autres comestibles, ils sont fournis aux établissements, soit directement et au jour le jour par des adjudicataires, soit par le service d'approvisionnement aux halles, soit par le service du magasin central.

Le service d'approvisionnement des halles, constitué définitivement en 1853, est chargé de l'approvisionnement du poisson, de la volaille et du gibier, des fruits et légumes de saison, des œufs, du fromage, etc.

Toutes les autres denrées susceptibles d'être conservées en magasin sont emmagasinées au magasin central fondé en 1867.

La dépense annuelle des services d'approvisionnement s'élève à près de 1,450,000 fr.

Les fournitures faites directement aux établissements en vertu de marchés comprennent le beurre, le lait, la charcuterie, les fromages divers, la triperie, la pâtisserie, les pommes de terre, et représentent une dépense annuelle de plus de 2,500,000 fr.

Les frais de chauffage et d'éclairage s'élèvent annuellement à 1,500,000 fr. à peu près. La somme prévue au budget de 1882 est de 1,488,000 fr.

Le prix de revient, tous frais compris, était, en 1882, de 35 fr. 58 c. par tonne de gailleterie et de 29 fr. 58 c. par tonne de tout venant.

De même, les matières premières servant à l'éclairage font l'objet d'adjudications spéciales; ces fournitures, centralisées au magasin central, sont distribuées par ce service aux établissements au fur et à mesure de leurs besoins.

Les frais de blanchissage s'élèvent à 600,000 fr., ils sont prévus en 1882 à 590,000 fr.

Enfin, le magasin central reçoit et emmagasine toutes les matières premières de coucher, de linge, d'habillement et de mobilier qu'il confectionne ensuite selon les besoins qui lui sont indiqués.

La dépense de cette catégorie d'objets s'élève annuellement à plus de 3 millions de francs. Elle est prévue pour 1882 à 3,007,000 fr.

Les frais de transport, qui atteignent en moyenne 200,000 fr., sont évalués en 1882 à 202,300 fr.

Les frais d'inhumations et de culte s'élèvent à 50,000 fr.

Sous le titre de frais de loyer, eaux, salubrité, l'administration réunit toutes les dépenses concernant principalement l'entretien, la propreté et la salubrité des établissements.

Le total de ces frais monte annuellement à la somme de 730,000 fr. Elle est prévue en 1882 à 733,000 fr.

Les frais d'exploitation (240,000 fr. à peu près) comprennent les dépenses de diverses cultures et d'entretien, de vacherie, porcherie et basses-cours établies dans certains établissements.

Telles sont les différentes classes de dépenses comprises dans la 3e section du budget.

5. *Secours et enfants assistés.*

La 4e section comprend les dépenses des deux grands services des secours et des enfants assistés.

Le premier est inscrit pour une somme de 6,394,000 fr. Elle se divise en allocations pour secours à domicile, comprenant :

1° La subvention ordinaire et extraordinaire, les subventions en pain et combustible aux bureaux de bienfaisance, les secours aux vieillards et indigents,

les dépenses du service des malades et des accouchées à domicile, les primes de vaccination ainsi que certains fonds mis à la disposition de la préfecture et de l'administration; un autre spécialement réservé aux dépenses des convalescents traités dans les asiles de Vincennes et du Vésinet.

2° Les secours de 1 fr. par jour représentatifs du séjour à l'hospice.

Ces secours viagers, au nombre de 1,400, sont servis à des administrés vivant dans leur famille.

3° Le service des accouchements chez les sages-femmes de la ville.

4° Enfin les fondations en faveur des secours à domicile. (V. Bureaux de bienfaisance.)

Dans le service des enfants assistés, la part contributive de l'administration hospitalière s'élève à [illegible] fr. et se divise en fonds assignés à venir en aide aux enfants pupilles de l'administration, en fondations spéciales en faveur des enfants assistés et contribution dans les dépenses de secours pour prévenir les abandons et pour secours aux mères nécessiteuses. (V. Enfants assistés.)

6. Services spéciaux.

Comprenant les dépenses des services ayant un fonctionnement distinct, cet ensemble monte à [illegible] fr. et se divise ainsi :

Domaine des enfants assistés	[illegible] fr.
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]

7. Fonds communs ou de réserve.

Les sommes portées aux fonds communs de réserve et de dépenses imprévues, sont employées avec l'autorisation du préfet; elles servent à combler les insuffisances de crédits qui peuvent être constatées en cours d'exercice.

III. HÔPITAUX ET HOSPICES.

En dehors de son administration centrale, l'Assistance publique comprend quatre grands services :

1° Les hôpitaux et hospices civils ;

2° Les secours à domicile ;

3° Les enfants trouvés, abandonnés ou orphelins, autrement dit le service des enfants assistés ;

4° Le service des aliénés institué depuis 1872 et géré par la préfecture de la Seine.

Les deux premiers sont purement municipaux, les deux autres rentrent dans les attributions du département. Ces deux derniers devant faire l'objet d'articles spéciaux, nous n'avons à nous occuper ici que des hôpitaux et des secours à domicile qui forment le fond propre et, pour ainsi dire, le véritable objet de l'Assistance à Paris.

5. Hôpitaux, admission des malades.

L'administration de l'assistance publique comprend dans son organisation actuelle, 22 hôpitaux, 11, sous le nom d'hôpitaux généraux, reçoivent les malades atteints d'affections aiguës ou chirurgicales, ce sont : l'Hôtel-Dieu, la Pitié, la Charité, Saint-Antoine, Necker, Cochin, Beaujon, Lariboisière, Tenon, Laënnec et Bichat.

Ces établissements comprennent [illegible] lits pouvant recevoir annuellement [illegible] malades représentant [illegible] journées de malades.

11 autres, sous le nom d'hôpitaux spéciaux, sont exclusivement réservés, soit à des catégories particulières de malades, comme les enfants et les femmes enceintes, soit au traitement d'affections d'une nature déterminée, ce sont :

Saint-Louis, pour les maladies cutanées ; le Midi et Lourcine, pour les affections syphilitiques, l'un destiné aux hommes, l'autre aux femmes ; l'hôpital des enfants et l'hôpital Trousseau, pour les maladies de l'enfance avec leurs succursales de Forges-les-Bains, La Roche-Guyon, Riboulté-Vitalis et Berck-sur-Mer ; la maison-école d'accouchement et l'hôpital des cliniques pour les femmes enceintes ; enfin la maison municipale de santé, seul établissement non gratuit.

Dans ces onze derniers hôpitaux, sont entretenus 4,122 lits, dont 2,211 pour adultes et 1,785 pour enfants. A ces chiffres, il faut ajouter 660 lits affectés à des services d'isolement pour les maladies contagieuses et fonctionnant dans divers établissements.

En résumé, l'administration dispose pour ses malades, tant dans les hôpitaux généraux que spéciaux, d'un total de 10,375 lits pour un nombre minimum de malades de 114,975 représentant 3,509,741 journées.

Le dernier prix moyen calculé de journée s'élève à 2 fr. [illegible].

Les décès atteignent à peu près le chiffre de [illegible].

La moyenne générale des décès, dans les divers hôpitaux, a été de 1 sur 8,14 ; et la moyenne du séjour des malades de 31,52 jours.

Aux termes des règlements, les admissions sont prononcées par la commission des médecins et chirurgiens réunie au bureau central, d'où les malades sont dirigés sur l'un des hôpitaux où leur affection est plus spécialement traitée.

Cependant, ce qui était la règle à l'origine est devenu pour ainsi dire aujourd'hui l'exception, les admissions se faisant depuis quelques années, pour la plus grande partie, directement à l'hôpital. Les indigents que l'on ne juge pas assez sérieusement malades pour être reçus et traités dans l'hôpital, sont renvoyés au traitement à domicile.

Toutefois, s'ils ont un besoin immédiat de médicaments, ils peuvent recevoir des médecins une première prescription qui est exécutée gratuitement dans les pharmacies des hôpitaux et dans celles des bureaux de bienfaisance.

L'administration fait faire des enquêtes au domicile des malades admis dans les hôpitaux, à l'effet de s'assurer si ces malades appartiennent à la ville de Paris et s'ils sont hors d'état de pourvoir aux frais de leur traitement.

Le but de cette mesure est de déterminer quels sont les malades que leur état d'indigence rend aptes à recevoir des soins gratuits.

En effet, si aux termes de la loi du 7 avril 1851, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour l'admission d'une personne privée de ressources, les frais de traitement d'un malade étranger à Paris incombent à la commune où il a son domicile de secours, ou, si leur position est aisée, aux membres de la famille du malade, qui, aux termes du Code civil, lui doivent les aliments (*art.* 206, 207 et 208).

L'administration cherche en cela à se prémunir contre les abus qui ne peuvent manquer de se produire constamment à ce sujet.

Les hôpitaux de Paris étant dotés d'un personnel médical dont la réputation méritée est universelle, les malades de la France entière viendraient, si l'administration n'y veillait sévèrement, se faire traiter gratuitement à Paris, au grand préjudice des malades de la cité et des finances municipales qui ne doivent être employées, sauf les cas exceptionnels, qu'au soulagement des indigents domiciliés à Paris depuis plus d'une année.

6. Hospices, admission des malades.

L'administration de l'Assistance publique possède 3 grands hospices pour la vieillesse et l'infirmité :

Bicêtre ou la « Vieillesse hommes »; la Salpêtrière ou la « Vieillesse femmes » ; les incurables;

3 maisons de retraite où l'on paie un prix de pension peu élevé :

Les Ménages ; La Rochefoucault ; Sainte-Périne ;

Les hospices fondés où l'on est admis gratuitement quand on réunit les conditions imposées par les fondateurs :

Boulard ou Saint-Michel : Brézin ou la Reconnaissance ; Devillar ; Lenoir-Jousseran ; Chardon-Lagache.

Enfin, un petit asile situé à Courbevoie et fondé par M. Lambrechts, sur lequel l'Assistance publique n'exerce qu'un rôle de surveillance administrative et financière.

Les anciens arrêtés qui réglementaient les admissions dans les hospices exigeaient, comme condition première, la désignation du postulant par une des autorités en possession du droit de présentation, c'est-à-dire le ministre de l'intérieur, les deux préfets de la Seine et de police, le conseil général des hospices et les bureaux de bienfaisance.

Un règlement du 27 août 1860, sanctionné par l'autorité ministérielle, a modifié ce mode de nomination. Depuis, toutes les demandes de placement dans les hospices adressées à l'administration font l'objet d'un examen approfondi.

Des enquêtes sérieuses sont faites sur la position de chaque candidat, et une commission centrale, seule juge de la valeur des titres produits et de l'accomplissement des conditions réglementaires, procède à un classement rigoureux ou n'interviennent que les considérations relatives à l'état d'infirmités, de misère et d'âge.

L'administration nomme ensuite aux places vacantes les individus dont la situation exige le plus prompt soulagement.

Tout postulant, pour être apte à entrer dans un hospice, doit être âgé de 70 ans révolus, domicilié depuis plusieurs années à Paris (2 ans au moins), et inscrit sur les contrôles des bureaux de bienfaisance de son arrondissement.

Sont pareillement admissibles, les individus de 20 ans accomplis, remplissant les conditions d'indigence et de domicile et justifiant, en outre, par un certificat des médecins ou chirurgiens du bureau central d'admission, qu'ils sont atteints d'infirmités incurables et réduits à l'impossibilité de travailler. Le ministre de l'intérieur, le préfet de la Seine et le préfet de police jouissent d'un droit de présentation.

Pour assurer l'exercice de ce droit, il est mis, sur 52 vacances, à la disposition, savoir :

Le ministre de l'intérieur	1 [illegible]
Le préfet de la Seine	1 [illegible]
Le préfet de police	1 [illegible]

L'encombrement des hospices et aussi la pensée essentiellement morale de laisser dans leurs familles les vieillards et infirmes qui pourraient y trouver asile, ont poussé l'administration à allouer aux vieillards qui consentent à l'accepter, un secours de 1 fr. par jour en échange de leur placement effectif.

Cette mesure appliquée aux trois grands hospices, a donné les meilleurs résultats et ne peut qu'être étendue à la satisfaction des malheureux.

A côté de ces vieillards, il est une autre classe de déshérités sur laquelle la sollicitude de l'administration a été appelée depuis quelque temps : ce sont les enfants des deux sexes atteints d'infirmités incurables que les règlements excluaient jusqu'alors de l'hospice, et qui, ne recevant presque aucun soin de leur famille, paraissaient voués à un complet abandon moral et physique. Des services spéciaux d'enfants idiots et épileptiques fonctionnent maintenant dans les deux hospices de la vieillesse (Bicêtre et la Salpêtrière).

IV. ASSISTANCE À DOMICILE À PARIS.

7. Historique.

L'assistance à domicile est un des modes de la charité publique qui consiste à secourir, soit au sein de leur famille, soit à leur domicile personnel, les vieillards, les infirmes, les indigents qui en font la demande et dont la situation, après enquête préalable, est reconnue digne d'intérêt.

Ce mode de charité répond aux besoins des classes nécessiteuses et présente en outre l'avantage de supprimer l'encombrement des établissements hospitaliers en réduisant le nombre d'individus secourus dans les hôpitaux et les hospices.

Avant la Révolution, le clergé était tout particulièrement chargé, avec le concours de personnes charitables, de rechercher les indigents et de leur distribuer des secours. Ce soin appartient aujourd'hui aux bureaux de bienfaisance, dotés à cet effet d'un budget spécial sur les fonds duquel sont imputées toutes les dépenses que comporte le service des secours à domicile.

L'assistance à domicile se compose de deux services généraux : celui des secours à domicile, comprenant les secours en nature (aliments et comestibles, objets d'habillement ou de literie) et les secours en argent ; celui du traitement à domicile, comprenant le secours médical pour les malades et les infirmes et l'accouchement à domicile pour les femmes enceintes.

8. Secours à domicile.

Les secours à domicile s'appliquent aux indigents proprement dits, c'est-à-dire aux individus inscrits sur les contrôles des bureaux de bienfaisance qui reçoivent, soit annuellement, soit à titre temporaire, des secours en argent et en nature. La plupart du temps, ces secours sont périodiques : ils sont donnés mensuellement ou trimestriellement [1].

Le compte administratif, sur les opérations des bureaux de bienfaisance publié par l'assistance publique de Paris, constate que, dans la capitale, cette catégorie d'assistés a absorbé, en 1880, une somme de 3,365,116 fr. 22 c. répartie de la manière suivante :

1. Pour être admis sur la liste des indigents, c'est-à-dire être inscrit au contrôle des bureaux de bienfaisance, l'indigent doit remplir certaines conditions qui seront indiquées aux mots **Bureaux de bienfaisance, Domicile de secours.**

1° Secours en aliments et comestibles, pain, viande, charbon, coke	1,919,907f,05
2° Secours en objets d'habillement	347,008 ,48
3° Secours en argent	1,098,200 ,69
	3,365,116f,22

ce qui donne une moyenne de secours de 71 fr. 88 c. par ménage et de 27 fr. 19 c. par individu.

La dépense résultant de ces allocations est effectuée à l'aide de crédits qui n'ont pas d'affectation spéciale et auxquels on donne le titre de fonds généraux.

1. *Traitements et secours médicaux.*

Le traitement à domicile prend son origine dans l'arrêté du 29 germinal an IX, qui prévoyait l'adjonction de filles de charité chargées de l'assistance et du soulagement des pauvres ainsi que de la garde des dépôts de médicaments.

Un arrêté du 8 prairial suivant attache à chaque bureau des médecins, chirurgiens et sages-femmes, dont les obligations furent définies par l'arrêté du 19 juillet 1816 et par l'ordonnance du 29 août 1831.

Tous les malades inscrits ou non sur le contrôle des indigents peuvent, sur leur demande, participer aux secours médicaux. Toutefois, l'administration se réserve le droit de se récupérer des dépenses supportées par elle dans le traitement d'un malade qu'elle ne jugerait pas suffisamment nécessiteux pour être secouru.

2. *Accouchement.*

Comme pour l'admission au traitement des malades, il n'est pas nécessaire que les femmes enceintes qui désirent bénéficier du traitement obstétrical à domicile soient inscrites sur le contrôle des indigents; néanmoins, comme l'accouchement est un événement prévu, les femmes enceintes doivent réclamer le traitement à domicile avant la fin de leur grossesse.

Les résultats déjà obtenus ont consacré l'application de ce mode d'assistance administrative et justifient la faveur croissante dont jouissent, en France, les établissements de bienfaisance.

9. Population secourue.

A Paris, où le traitement à domicile est le plus largement dispensé, le nombre des malades ainsi traités fut, jusqu'en 1860, de 30,000 environ; depuis cette époque, le chiffre s'en est accru insensiblement de 50,000 à 78,000.

Le nombre des journées de maladie fournies par les individus traités à domicile s'élève en moyenne à 861,563, chiffre représentant 2,360 lits d'hôpitaux qui auraient été occupés par ces malades si l'institution du traitement à domicile n'eût pas existé.

Quant au nombre d'accouchements opérés à domicile, il est d'environ 10,000 par année et le nombre des journées de traitement représente une moyenne variant entre 250 et 280 lits qu'auraient également occupés les accouchées dans les hôpitaux.

Outre les indigents proprement dits, les malades et les accouchées, il existe une autre catégorie de nécessiteux sur lesquels s'étend l'action de l'assistance à domicile: ce sont les vieillards, les infirmes et les indigents atteints d'affections chroniques.

La nécessité de venir spécialement en aide aux vieillards et aux infirmes en raison de l'impossibilité où ils se trouvent de pourvoir eux-mêmes par le travail à leur existence, a été de tout temps reconnue, les arrêtés ministériels de 1816 et de 1831 en avaient consacré le principe que l'administration mit en application en classifiant les indigents, en élevant les secours et en créant de nouvelles catégories.

Il est généralement alloué par mois :

Aux vieillards de 85 ans	12 fr.
— de 82 ans	10
— de 80 ans	8
— de 70 à 80 ans	5
Aux aveugles	5
Aux paralytiques	5

Pour être apte à recevoir ces secours, il faut justifier du domicile de secours et être inscrit sur les contrôles des indigents. (*V.* **Domicile de secours.**)

Le nombre total des indigents secourus à domicile par les bureaux de bienfaisance existant en France est de 1,608,129, représentant 528,242 ménages, sur lesquels Paris compte 46,825 ménages composés de 123,735 personnes se répartissant ainsi :

Adultes	Hommes	25,092
	Femmes	41,291
Enfants au-dessous de 14 ans	Garçons	28,499
	Filles	28,853
		123,735

A cette population de 1,608,129 individus secourus administrativement et inscrits aux contrôles des bureaux, il convient d'ajouter les indigents non inscrits qui sont soutenus directement par des œude charité privée. (*V.* **Bureaux de bienfaisance.**)

D'ÉCHÉRAC et NIELLY.

Bibliographie.

Histoire de l'établissement de l'hôpital général de Paris. In-4°. Paris, 1676. Réimprimé en 1786. — *Code de l'hôpital général*, 1670 à 1784. In-4°. Paris, 1786. — RONDONNEAU DE LA MOTTE, *Essai historique sur l'Hôtel-Dieu.* In-4°. Paris, 1787. — B. DELESSERT, *Administration des hôpitaux et hospices de Paris.* In-4°. Paris, 1815. — *Plan des hôpitaux et hospices.* In-folio. 1820. Nouvelles planches, 1878-1882. — *Recueil des règlements et instructions sur les bureaux de bienfaisance.* Paris, 1829. — *Code administratif.* 3 vol. in-8°. 1824 et 1825. — *Règlement sur le régime alimentaire.* 1841. — *Documents adressés à la commission chargée de la réorganisation de l'administration des hospices.* 2 rapports in-4°. Paris, 1848. — *Recueil des arrêtés et circulaires.* 1856. — HUSSON, *Mémoire sur les améliorations à introduire dans les hôpitaux.* Réimprimé en 1876. — MORING, *Note sur les ressources et besoins de l'assistance publique.* 1879. — *Traitement à domicile.* Rapports de 1854 à 1881.

ASSISTÉS. *V.* **Enfants assistés.**

ASSOCIATIONS. *V.* **Sociétés.**

ASSOCIATIONS FROMAGÈRES. — Les associations formées pour établir des fromageries dans les montagnes, remontent aux époques les plus reculées et s'y perpétuent d'une manière indéfinie, la conversion du lait des vaches en fromage étant le seul mode d'exploitation des pâturages qui s'y rencontrent en grand nombre et dont on ne peut tirer avantage qu'au moyen du parcours du bétail, à raison de la nature du climat et de la rigueur de la température.

Dans les monts Jura, ces associations, qui se rapprochent des sociétés coopératives, sont régies par le droit d'usage, qui seul jusqu'ici a été leur règle.

Chaque agglomération forme une fromagerie à laquelle se rattachent les fermes isolées, ou se divise en plusieurs, si la population en est trop considérable. Deux fois par jour, matin et soir, les associés portent le lait de leurs troupeaux, soit dans un bâtiment appelé chalet, soit à tour de rôle au domicile de celui des membres de l'association au profit duquel la fabrication doit avoir lieu.

Qu'un associé n'ait qu'une vache ou qu'il en ait trente ou quarante, peu importe : chacun a le droit d'apporter le lait de ses bestiaux à la fromagerie, quel qu'en soit le nombre, pour l'y faire transformer en fromage. C'est une exploitation des plus démocratiques, car le pauvre aussi bien que le riche est admis à en faire partie.

Ce mode particulier de tirer partie du lait dans les régions les plus élevées des monts Jura, où l'agriculture pastorale est seule possible, procure non seulement l'aisance, mais la richesse même aux populations de ces contrées déshéritées. Dans les seuls départements du Doubs et du Jura, 80,000 vaches produisent environ 12 millions de kilogrammes de fromages de Comté façon gruyère, qui, au prix moyen de 170 fr. les 100 kilogr., rendent en argent la somme considérable de 20 millions et demi de francs, non compris le beurre.

ASSUJETTIS. — On désigne par *assujettis*, en matière de contributions indirectes, les contribuables (fabricants, entrepositaires, marchands en gros ou en détail, etc.) qui, en raison des objets qu'ils fabriquent ou qu'ils vendent, du commerce ou de l'industrie qu'ils exploitent, sont soumis pour la constatation et le paiement des impôts indirects, aux exercices ou à la surveillance des agents de la régie.

Tout individu qui fabrique un objet soumis à l'impôt, ou qui exerce un commerce d'objets soumis à l'impôt, ou enfin qui exploite une industrie tombant sous l'application de la loi fiscale, est tenu d'en faire la déclaration à la régie des contributions indirectes et (sauf les exceptions indiquées ci-après) d'acquitter une licence. Il devient par cela même *assujetti* aux visites et vérifications des agents de cette administration. Le taux de la licence varie suivant le genre de fabrication, de commerce ou d'industrie (*V. le mot* **Licence**). Ne sont pas soumis à la licence les fabricants de sels, les fabricants d'huiles minérales, les entrepreneurs de voitures publiques en service d'occasion, les débitants de cartes à jouer, de tabacs et de poudres à feu; les bijoutiers, orfèvres et horlogers ; les propriétaires récoltants et les bouilleurs de cru.

Voici la liste et le nombre des *assujettis* de toute sorte, ainsi que la date des lois qui les ont soumis aux exercices :

	Marchands en gros de boissons. (*L.* 28 *avril* 1816.)	25,000
	Entrepositaires de boissons. (*Id.*)	100
	Débitants de boissons. (*Id.*)	355,000
	Brasseurs. (*Id.*)	2,700
	Distillateurs et bouilleurs de profession. (*Id.*)	3,000
	Fabricants, préparateurs et marchands d'alcools dénaturés. (*L.* 21 *mars* 1874 *et D. portant régl. d'adm. publ.* 29 *janv.* 1881.)	600
Fabricants	de sels et concessionnaires de mines, de sources ou de puits d'eau salée. (*O. régl.* 26 *juin* 1841.)	22
	de salpêtre. (*L.* 10 *mars* 1819.)	5
	de sucres et de glucose et dépositaires de glucose. (*L.* 31 *mai* 1846 *et* 19 *juill.* 1880.)	536
	d'allumettes chimiques. (*L.* 4 *sept.* 1871.) (Une compagnie concessionnaire possédant 9 fabriques.)	9
	de papiers et marchands entrepositaires. (*L.* 4 *sept.* 1871.)	1,000
	d'huiles végétales et entrepositaires. (*L.* 31 *déc.* 1873.)	2,127
	d'huiles minérales. (*L.* 16 *sept.* 1871.)	7
	de bougies, cierges, acide stéarique, et marchands entrepositaires. (*L.* 30 *déc.* 1873.)	1,750
	de vinaigre et acide acétique et marchands en gros profitant du crédit de l'impôt. (*L.* 17 *juill.* 1875.)	2,700
	A reporter	394,556
	Report	394,556
	Entrepreneurs de voitures publiques. (*L.* 5 *vent. an VII et* 25 *mars* 1817.)	13,700
	Bijoutiers, orfèvres et fabricants d'horlogerie. (*L.* 19 *brum. an VI.*)	15,800
	Débitants de tabacs des manufactures de l'État. (*D.* 12 *janv.* 1811.)	42,000
	Débitants de poudres des manufactures de l'État. (*D.* 16 *mars* 1813.)	9,100
	Propriétaires-récoltants de vins ou de cidres placés sous le régime de l'entrepôt. (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 39.)	21,111
	Propriétaires-récoltants de vins ou de cidres transportant les boissons de leur récolte au delà du rayon de franchise (canton et communes limitrophes du canton) sans payer le droit de circulation, à la condition de se soumettre au lieu de destination au régime des marchands en gros, le paiement de la licence excepté. (*L.* 25 *juin* 1841, *art.* 16.)	200
	Bouilleurs de cru faisant transporter les produits de leur distillation dans des caves ou magasins séparés de la brûlerie, sans payer le droit de consommation, à la condition de soumettre ces caves ou magasins aux exercices des préposés de la régie. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 90.)	13,500
	Total	510,000

Le nombre des assujettis de toute sorte est donc d'environ 510,000. Toutefois, sur ce nombre 38,000 débitants de boissons, profitant des dispositions des articles 70 et 71 de la loi du 28 avril 1816, se placent chaque année sous le régime de l'abonnement; 33,000, usant du bénéfice du deuxième paragraphe de l'article 41 de la loi du 21 avril 1832, s'affranchissent des exercices pour les eaux-de-vie et les liqueurs, en payant le droit à l'arrivée, et 71,000, établis dans les villes soumises à la taxe unique (toutes les villes d'une population agglomérée supérieure à 10,000 âmes, au nombre de 146, et 17 villes d'une population agglomérée inférieure à ce chiffre), sont, en vertu de la même loi, exempts des visites et vérifications des agents du Trésor. En outre, 25 fabriques de papiers paient l'impôt par abonnement et 15,800 bijoutiers, orfèvres et horlogers n'ont à recevoir les visites des employés qu'à la condition que ceux-ci soient accompagnés d'un commissaire de police. C'est un total de 157,825 assujettis qui satisfont à l'impôt sans avoir à subir les exercices.

Il convient d'en distraire également les 42,000 débitants de tabacs et les 9,100 débitants de poudres à feu, soumis sans doute à la surveillance des employés de la régie, mais qui sont des agents délégués par l'État pour la vente des produits du monopole et non pas des redevables. En définitive, c'est seulement chez 301,075 commerçants et industriels que le service constate les droits au moyen de vérifications à domicile.

ASSUJETTIS A RETENUES (**Nouveaux**). — La loi du 9 juin 1853 a appelé au bénéfice de la retraite plus de 80,000 agents qui jusqu'alors ne subissaient pas de retenues sur leurs traitements et n'obtenaient pas de pension. Le mode de liquidation de la retraite à accorder à ceux de ces agents qui avaient des services antérieurs au 1er janvier 1854, différant de celui des autres fonctionnaires, la nécessité de les distinguer leur a fait donner dans la pratique la désignation de : *nouveaux assujettis à retenues*.

Cette désignation n'aura plus de raison d'être à partir du 1er janvier 1884, époque à laquelle les agents de cette catégorie compteront 30 années de services soumis à retenues et rentreront dès lors dans la règle commune. (*V.* **Pensions.**)

ASSURANCES.

SOMMAIRE.

I. DE L'ASSURANCE EN GÉNÉRAL.

1. Notions générales.

1. *Définitions; assurance mutuelle et assurance à prime.*

« L'assurance, a dit Pothier, est un contrat par lequel l'un des contractants se charge des risques, des cas fortuits auxquels une chose est exposée et s'oblige envers l'autre contractant à l'indemniser de la perte que lui causeraient ces cas fortuits, s'ils arrivaient, moyennant une somme que l'autre contractant lui donne, ou s'oblige à lui donner, pour le prix des risques dont il le charge. » (*Traité du contrat d'assurance*, nº 2.)

Telle est la définition du *contrat* qui intervient entre l'assureur et l'assuré ; mais, dans une acception plus générale et considérée dans son principe même, l'assurance est une association qui a pour objet de répartir entre tous ses membres les pertes occasionnées à quelques-uns d'entre eux par certains événements fortuits, de telle sorte que chaque membre supporte sa part de l'indemnité due aux victimes du sinistre.

Cette répartition peut s'opérer de deux manières : soit au moyen de cotisations qui varient selon l'importance des indemnités; soit à forfait, au moyen de cotisations fixes, appelées *primes*, dont le montant est convenu d'avance avec une tierce personne, nommée assureur, laquelle se charge, à ses risques et périls, d'indemniser les sinistrés avec le produit des primes, et même de ses deniers personnels, si les primes sont insuffisantes.

Dans le premier cas, l'assurance est *mutuelle ;* dans le second, elle est appelée assurance à *prime fixe :* dans les deux cas, l'association est la base de la combinaison. Les assureurs à prime fixe opèrent comme s'ils étaient simplement chargés de gérer des associations mutuelles, mais ils les

gèrent pour leur propre compte : ainsi, ils sont *propriétaires* de toutes les primes versées et *débiteurs personnels* des capitaux assurés, lorsqu'ils deviennent exigibles.

Le rôle d'assureur à primes fixes est ordinairement rempli par des sociétés : une société, par sa longue durée toujours susceptible de prorogation et par les capitaux dont elle dispose, peut seule offrir les garanties nécessaires pour le succès des opérations.

Les sociétés d'assurance à prime sont des sociétés commerciales. Au contraire, les assurances mutuelles n'ont rien de commercial et elles ne forment même pas des sociétés proprement dites, puisque la réalisation des bénéfices, qui est un des caractères essentiels de toute société, n'est pas le but en vue duquel elles ont été créées, leur objet consistant uniquement, comme on vient de le voir, dans la réparation du préjudice qui peut être éprouvé par leurs membres. (Bravard-Veyrières, *Manuel du droit comm.*, chapitre X ; Aubry et Rau, IV, § 377, texte et note 5.)

2. *Théorie de l'assurance à prime ; réassurance.*

A l'origine, alors que la statistique était inconnue ou très incomplète, l'assurance ne pouvait exister que sous forme d'associations mutuelles : on se bornait à constater le nombre et l'importance des sinistres dont le montant était ensuite réparti entre tous les membres de l'association.

Peu à peu, les progrès de la statistique permirent d'établir le nombre moyen des événements fortuits de même nature qui se reproduisaient chaque année et l'on fut bientôt frappé de leur périodicité et de leur régularité habituelle. On put dresser alors des tarifs de primes et l'assurance devint une industrie, sous forme d'assurance à primes fixes. Mais les calculs faits par les assureurs pour la fixation des primes n'en ont pas moins eu pour base la mutualité : en voici un exemple :

La statistique fait connaître la moyenne des navires qui périssent dans les voyages de France ou d'Angleterre en Amérique; si cette moyenne est de 1 p. 100, le risque sera également de 1 p. 100, c'est-à-dire que l'assureur qui assurera 100 de ces navires sera moralement certain qu'il aura à payer la valeur de l'un d'entre eux. Si la valeur moyenne de chaque bâtiment est de 200,000 fr., l'assureur fera immédiatement ce raisonnement : « J'ai 100 propriétaires de navires, qui veulent contracter une assurance ; je sais, d'autre part, que je dois prévoir un sinistre de 200,000 fr. ; il est nécessaire, dès lors, que la somme totale des primes couvre ce sinistre sans être tout entière absorbée par lui, de manière que je trouve encore le remboursement de mes frais généraux et un légitime bénéfice. Si j'évalue à 230,000 fr. la recette dont j'ai besoin, cette somme doit être répartie entre les 100 assurés, proportionnellement à la valeur de chaque navire. Chacun d'eux paiera donc en moyenne 2,300 fr., soit 1 fr. 15 c. p. 100 de la valeur assurée. »

Ainsi, la proportion des sinistres donne le taux de la prime. Si la moyenne des sinistres est de 1, 2 ou 3 p. 100, la prime sera également de 1, 2 ou 3 p. 100. Elle est majorée ensuite d'une certaine quotité au profit de l'assureur.

Nous donnons au chapitre II, section 3, un autre exemple de ces calculs en ce qui concerne les assurances sur la vie.

Si l'ensemble des sinistres vient à dépasser la moyenne prévue, l'assureur est en perte. Plus l'assureur aura groupé autour de lui un nombre considérable d'assurés, plus il sera certain que la proportion des sinistres sera conforme à celle qui a servi de base à la confection des tarifs.

Réassurance. — Il serait souvent périlleux pour un assureur de conserver à sa charge la totalité d'un risque trop considérable ; aussi, lorsqu'il a accepté un risque de cette nature, il se réassure ordinairement lui-même. Les statuts des compagnies fixent même le maximum qui peut être conservé sur un seul risque. La *réassurance* est donc un contrat par lequel un assureur fait réassurer par d'autres une partie de la valeur d'un objet qu'il a lui-même assuré. Le premier assureur reverse au second une part proportionnelle de la prime. En cas de sinistre, le réassureur contribue au paiement de l'indemnité dans la proportion pour laquelle il s'est engagé.

3. *Caractères juridiques du contrat d'assurance.*

L'assurance maritime était seule en usage à l'époque de la confection des codes ; les autres combinaisons d'assurance n'étaient pas inconnues, ainsi qu'on le verra plus loin ; mais elles n'avaient donné lieu, avant la Révolution, qu'à des tentatives à peu près infructueuses. Aussi, le législateur ne s'est-il occupé que de l'assurance maritime (*C. civ., art.* 1964; *C. de comm., art.* 332 *et suiv.*). « Les assurances terrestres et sur la vie, dit M. Paul Pont, n'ayant été l'objet d'aucune loi sont restées sous l'empire des principes généraux et des analogies puisées dans le Code de commerce » (***Petits Contrats***, p. 267). Elles sont soumises notamment, conformément à l'article 1107 du Code civil, aux règles générales qui régissent tous les contrats et elles tombent, sans conteste, sous l'application de l'article 1134 du même Code, aux termes duquel les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites.

Le contrat d'assurance est *synallagmatique*, puisqu'il contient des engagements réciproques, et à *titre onéreux*, comme assujettissant chacune des parties à donner ou à faire quelque chose (*C. civ., art.* 1102 *et* 1106). Pothier détermine ainsi qu'il suit les caractères qui sont de l'essence de ce contrat :

« Cinq choses me paraissent être de l'essence du contrat d'assurance. Il faut : 1° qu'il y ait une ou plusieurs choses qui soient la matière du contrat et que l'une des parties fasse assurer par l'autre ; 2° il faut qu'il y ait des risques auxquels cette chose soit ou doive être exposée, desquels l'assureur se charge par ce contrat ; 3° il faut qu'il y ait une somme ou déterminée ou indéterminée que l'assureur promette de payer à l'assuré pour son indemnité en cas de perte des effets assurés, arrivée par quelqu'un des cas fortuits dont l'assureur s'est chargé ; 4° il faut une somme convenue par ce contrat que l'assuré donne ou s'oblige à donner à l'assureur pour le prix de l'assurance ; 5° enfin, il faut le consentement des parties contractantes qui interviennent sur toutes ces choses. » (***Traité du contrat d'assurance.***)

Ainsi le contrat doit indiquer :

1° La chose assurée ; 2° le risque spécial en vue duquel l'assurance est faite ; 3° le montant de l'indemnité ou la base sur laquelle elle sera calculée ; 4° le montant de la prime à payer par l'assuré, s'il s'agit d'une assurance à prime.

Dans les assurances à prime, l'écrit qui forme

l'instrument du contrat se nomme *police d'assurance.* Dans les assurances mutuelles, l'écrit prend plus spécialement le nom d'*adhésion* ou de *police d'adhésion.*

La *prime*, selon la définition même du Code de commerce (*art.* 330), est le coût de l'assurance, c'est-à-dire le prix payé à l'assureur pour l'acquisition de l'assurance. Pothier l'appelle avec raison le prix du risque dont l'assureur se charge, *suscepti periculi pretium.* D'après l'article 351 du Code de commerce, elle est acquise à l'assureur, si celui-ci a commencé à courir les risques.

Les principales *obligations de l'assuré* sont :

1° De faire à l'assureur des déclarations exactes sur l'état et la situation de la chose qu'il propose d'assurer et sur les risques auxquels elle est sujette. « Toute réticence, toute fausse déclaration de la part de l'assuré... qui diminueraient l'opinion du risque ou en changeraient le sujet, annulent l'assurance » (*C. de comm., art.* 348);

2° De payer exactement la prime.

L'*obligation de l'assureur* est de payer le montant de l'indemnité dans le cas où le sinistre a lieu *par suite de quelqu'un des cas fortuits dont il s'est chargé.* (Pothier, *suprà.*)

« Le contrat d'assurance, dit à ce sujet M. Bravard-Veyrières (*loc. cit.*), n'est qu'un contrat d'*indemnité*, c'est-à-dire un contrat au moyen duquel on ne peut, dans aucun cas et sous aucun prétexte, réclamer rien au delà de la perte qu'on a réellement éprouvée. Quel que soit le montant de la somme assurée, il ne sert qu'à déterminer le *maximum* de l'indemnité dont l'assureur peut être tenu, et à fixer la quotité de la prime à payer par l'assuré. A proprement parler donc, l'assureur ne s'engage pas à compter à l'assuré telle somme si le sinistre arrive, mais bien à l'indemniser, jusqu'à concurrence de telle somme, de la perte que celui-ci viendrait, par suite de sinistre, à éprouver dans les objets assurés. »

Ce principe n'est pas applicable en matière d'assurance sur la vie. (*V. infrà, chap. II.*)

2. Historique; conditions légales d'existence des sociétés d'assurance.

1. *Histoire sommaire des assurances et des tontines.*

Les diverses applications de l'assurance faites par l'industrie privée sont, dans l'ordre chronologique :

1° L'assurance maritime;

2° L'assurance contre l'incendie;

3° L'assurance sur la vie;

4° L'assurance contre les accidents et autres risques, notamment les risques agricoles.

On trouvera au chapitre III un aperçu historique de l'assurance par l'État, en France et à l'étranger.

1° *Assurances maritimes.* — L'assurance paraît avoir été inconnue des anciens. Ce sont les dangers de la navigation, dangers les plus terribles et les plus imprévus, qui ont suggéré les premiers l'idée de l'assurance. Les assurances maritimes furent pratiquées dès le XIIIe siècle ; on les trouve réglementées dans le *Consulat de la mer* rédigé à Barcelone vers cette époque, et dans l'ordonnance de Philippe II, en 1570. La découverte de l'Amérique venait de donner une grande extension au commerce maritime et, depuis lors, les assurances maritimes ont pris un développement considérable.

2° *Assurance contre l'incendie.* — Le principe de l'assurance étant ainsi connu et mis en pratique, il était facile de l'appliquer à d'autres risques que ceux de la navigation. C'est en Angleterre que les assurances terrestres ont pris naissance. La première société d'assurance des maisons contre l'incendie fut fondée à Londres en 1684, sous le nom de *Friendly Society fire Office.*

En France, l'assurance terrestre parut vers le milieu du XVIIIe siècle. Elle existait déjà en germe dans les quêtes autorisées par un certain nombre d'évêques en faveur des incendiés. Ces quêtes ayant donné lieu à des abus, l'évêque de Langres en réglementa l'exercice pour son diocèse, en 1758, et les autres évêques du nord-est de la France ne tardèrent pas à imiter son exemple. Les sommes recueillies dans les paroisses étaient centralisées au chef-lieu du diocèse et réparties ensuite entre les sinistrés, en proportion de leurs offrandes, sauf l'exception établie en faveur des indigents et des petits ménages. Ces institutions, disparues pendant la Révolution et réorganisées dès le commencement de l'Empire, sous le nom de *Caisses des incendiés,* ont produit d'excellents résultats; il convient de citer, notamment, les caisses départementales de la Marne, des Ardennes et de la Meuse qui n'ont pas cessé de fonctionner et ont conservé les quêtes comme moyen de recettes.

En 1754, l'assurance terrestre fut appliquée sous sa véritable forme : une des compagnies existant à Paris pour les assurances maritimes obtint le privilège d'assurer les immeubles contre l'incendie. En 1786, deux nouvelles compagnies d'assurance furent autorisées et privilégiées à Paris par des arrêts du Conseil; mais ces sociétés se trouvèrent comprises dans la suppression des compagnies financières ordonnée par les décrets des 26 germinal et 17 vendémiaire an II, et dont la liquidation fut prescrite par un autre décret du 29 messidor de la même année.

L'assurance terrestre essaya de profiter du calme qui succéda à la période révolutionnaire pour s'établir de nouveau en France sous forme d'associations mutuelles. C'est à Toulouse, en 1802 et 1803, que la première société d'*assurances réciproques,* comme on les appelait alors, fut organisée ; elle n'avait pour objet que les dommages causés par la grêle. Trois ans plus tard, il fut fondé une société d'assurances réciproques contre l'incendie pour la ville de Toulouse. L'auteur de cette entreprise, M. Fernand Barrau, traça même le plan d'une vaste association qui devait s'étendre à toute la France, en comprenant, outre l'incendie, tous les fléaux qui atteignent l'agriculture. Mais ce projet resta sans suite et l'association toulousaine cessa même d'exister en 1810, par suite des difficultés soulevées par le Conseil d'État au sujet de la rédaction des statuts.

L'idée de l'assurance contre l'incendie fut reprise à Paris sous la même forme de mutualité. En 1816, M. Dupan fonda l'*Immobilière de Paris* qui a obtenu un très grand succès. En 1818, vinrent les sociétés mutuelles de Rouen et de Mulhouse. Enfin, les trois plus anciennes compagnies à primes fixes furent créées, la *Générale* et le *Phénix,* en 1819, et la *Royale* (aujourd'hui la *Nationale*), en 1820. Tels sont les débuts de l'assurance contre l'incendie qui a fait depuis cette époque des progrès si remarquables.

3° *Assurances sur la vie.* — C'est encore l'Angle-

terre qui a eu l'initiative des assurances sur la vie ; mais cette combinaison d'assurance consista d'abord en de véritables paris sur la vie humaine : ainsi la vie de Robert Walpole mort en 1746 fut assurée pour plusieurs milliers de livres sterling et les primes haussaient quand son existence semblait en danger par suite des émeutes et de la haine des partis (Couteau, *Assurances sur la vie*, t. Ier, p. 45). Pour mettre un terme à ces abus, le *Gambling act*, statut de la 14e année du règne de George III (1774), interdit toute assurance faite au profit de personnes qui n'auraient pas un intérêt dans les chances de vie ou de mort du tiers sur la tête duquel l'assurance était contractée. Une prohibition analogue est inscrite obligatoirement en France dans les statuts de toutes les compagnies, conformément à un avis du Conseil d'État, en date du 28 mai 1818, aux termes duquel le consentement du tiers assuré est nécessaire pour la validité du contrat.

La première grande société d'assurance sur la vie qui s'est formée en Angleterre, l'*Amicable society*, a été autorisée en 1706, par une charte de la reine Anne, au profit de l'évêque d'Oxford, Thomas Allen, et d'autres personnes qui mirent en commun une partie de leurs revenus, afin que l'héritier de chaque souscripteur pût, à sa mort, recevoir un certain capital, déterminé d'après le nombre des décès arrivés pendant l'année. Il s'agissait, comme on le voit, d'une société d'assurances mutuelles en cas de décès.

En 1720, deux autres compagnies d'assurances sur la vie, le *Royal exchange* et le *London assurance*, furent autorisées. A la fin du XVIIIe siècle, l'institution était en Angleterre en pleine prospérité ; on y comptait un grand nombre de compagnies. (Couteau, I, p. 47.)

En France, l'assurance sur la vie a été d'abord interdite : cette prohibition fut établie à l'occasion des assurances contractées sur la vie des marins. Dans quelques pays, l'assurance maritime avait conduit à assurer la vie des hommes qui s'exposaient aux risques de mer : mais le *Guidon de la mer*, rédigé à Rouen à la fin du XVIe siècle, condamne cette coutume « comme étant *paction* réprouvée par les bonnes mœurs et dont il arrivait une infinité d'abus et de tromperies ».

La grande ordonnance sur la marine de 1681, qui a servi de base aux dispositions de notre Code de commerce sur le droit maritime, reproduit la même interdiction dans l'article 10 du titre VI, livre III, ainsi conçu : « Défendons de faire aucune assurance sur la vie des personnes. »

Ce n'est qu'un siècle plus tard que la notion exacte de l'assurance sur la vie commence à se faire jour en France et amène une décision du pouvoir. Un arrêt du Conseil, en date du 3 novembre 1787, autorisa la création d'une compagnie d'assurances sur la vie qui prit le nom de Compagnie royale. Le roi reconnut, porte cet arrêt, que les assurances sur la vie présentaient des avantages précieux, « que, naturalisées en France, elles y seraient d'une grande utilité ; qu'un nombre considérable d'individus y trouveraient la facilité de faire assurer sur leur vie ou sur des termes de leur vie, des rentes ou des capitaux, soit pour eux-mêmes dans leur vieillesse, soit après eux, en faveur des survivants auxquels ils voudraient laisser des ressources ou des bienfaits... »

Ces principes sont reproduits dans un autre arrêt du Conseil du 27 juillet 1788 ; mais la Révolution brisa la jeune institution. La Convention nationale rendit, le 13 prairial an II, un décret relatif à la liquidation des droits appartenant à l'État sur les titres et papiers de la Compagnie des assurances sur la vie qui avait été comprise dans la suppression générale de toutes les compagnies financières.

Il faut arriver à la Restauration pour voir le rétablissement des assurances sur la vie. Le Conseil d'État consulté sur le point de savoir si des sociétés anonymes pouvaient être autorisées à contracter des assurances en cas de décès répondit affirmativement, par un avis du 28 mai 1818 déjà cité, qui contient notamment ce qui suit :

« ... Considérant que ce genre de contrat peut être assimilé aux contrats aléatoires que permet le Code civil ; qu'il est ainsi plus digne de protection que le contrat de rente viagère, puisque l'un est trop souvent le résultat de l'égoïsme et de la cupidité, tandis que l'autre ne peut naître que d'un sentiment généreux et bienveillant qui porte le souscripteur à s'imposer des sacrifices annuels pour assurer aux objets de son affection un bien-être et une aisance dont sa mort pourrait les priver. »

A la suite de cet avis du Conseil d'État, la première société d'assurances à primes fixes sur la vie des hommes fut autorisée par une ordonnance du 22 décembre 1819.

Depuis lors, un grand nombre de compagnies d'assurances contre l'incendie ont obtenu l'autorisation de fonder des sociétés d'assurances sur la vie.

4° *Des tontines*. — Nous ne pouvons quitter l'histoire des compagnies d'assurances sur la vie sans dire quelques mots des *tontines*.

Les tontines sont plus anciennes que les assurances sur la vie. Elles formèrent à l'origine de véritables emprunts d'État. Tout prêteur était admis dans une classe déterminée par son âge en versant une somme fixe dont l'État payait l'intérêt. Dans chaque classe la part des morts venait accroître le profit des survivants.

Tel fut le système introduit en France au XVIIe siècle par un banquier napolitain, Lorenzo Tonti, qui donna son nom à l'opération. Un édit de 1653 créa la tontine royale. D'autres tontines furent successivement fondées sous Louis XIV et Louis XV ; mais elles furent toutes supprimées par un édit de 1763 qui en prescrivit la liquidation. Elles reparurent quelques années plus tard et, en 1791, la plus connue d'entre toutes, la *Caisse Lafarge*, fut créée.

Le lecteur trouvera au mot *Tontine* tous les détails utiles sur la nature de cette association, ses conditions d'existence et son histoire. Il nous suffira de dire ici que l'insuccès des tontines et les déceptions qu'elles ont causées dans notre pays ont jeté pendant longtemps une certaine défiance sur les assurances sur la vie et ont été l'une des principales raisons de la lenteur avec laquelle cette dernière institution s'est développée.

5° *Assurances diverses*. — On a appliqué l'assurance à un grand nombre de risques autres que ceux de la navigation, de l'incendie et tous ceux qui résultent de la durée incertaine de la vie. Signalons, comme appartenant désormais à l'histoire de l'assurance, un risque particulier qui n'existe plus aujourd'hui, mais qui a donné lieu autrefois à un mouvement considérable de capitaux : nous voulons parler des chances inhérentes au mode de re-

crutement militaire, tel qu'il était établi par la loi du 21 mars 1832. Sous l'empire de cette loi qui admettait le remplacement, il s'était formé un grand nombre d'entreprises qui avaient pour but d'assurer les familles contre les éventualités du tirage au sort et de fournir des remplaçants. Ces agences, d'après les renseignements recueillis lors du vote de la loi de 1855, n'encaissaient pas moins de 42 millions de primes. La loi du 26 avril 1855, en créant l'exonération moyennant une somme versée à l'État, et celle du 17 mars 1858, en limitant la substitution des numéros, ont supprimé ce trafic, trop souvent immoral, dont les auteurs étaient connus sous le nom de *marchands d'hommes*. Jusqu'à la nouvelle loi militaire du 1er février 1868, il n'a plus existé que des combinaisons d'assurances, ou bourses communes, ayant pour objet la constitution des capitaux nécessaires pour l'exonération.

Les assurances contre la grêle et contre la mortalité des bestiaux remontent déjà à une certaine époque; elles sont mutuelles pour la plupart. Les premières ont pris un notable développement et comptent quelques sociétés à primes fixes.

Les assurances contre les accidents, tant corporels que matériels, sont les dernières nées. La plus ancienne des sociétés de cette nature date de 1865 et les autres ont été fondées depuis l'année 1874. L'une de ces compagnies créa même l'assurance contre la maladie.

Les dangers auxquels sont exposés nos personnes et nos biens sont tellement multiples que l'assurance est loin d'avoir épuisé toutes les combinaisons.

2. *Conditions d'existence des compagnies d'assurance.*

Jusqu'en 1867, les sociétés d'assurances, autres que celles d'assurances sur la vie, ont été régies par les mêmes dispositions que les sociétés commerciales de toute nature. Ainsi, celles d'entre elles qui adoptaient la forme anonyme étaient soumises à l'autorisation du Gouvernement (*C. de comm.*, *art.* 37); toutefois, les compagnies qui ont pu se fonder sous l'empire de la loi du 23 mai 1863, en prenant le titre de société *à responsabilité limitée,* ont été dispensées de cette autorisation.

Quant aux sociétés d'assurances sur la vie et aux tontines, elles devaient, quelle que fût leur forme, obtenir l'autorisation gouvernementale. Cette nécessité de l'autorisation résultait, pour les sociétés d'assurances sur la vie, du décret-loi de la Convention nationale en date du 24 août 1793 (*art.* 2), et, pour les tontines, d'un avis du Conseil d'État du 25 mars 1809, approuvé par l'empereur le 1er avril suivant et inséré au *Bulletin des lois*.

La loi du 24 juillet 1867 a apporté des modifications à cet état de choses.

Elle a supprimé d'abord l'autorisation préalable pour les sociétés anonymes en général (*art.* 21) : cette disposition s'applique à toutes les compagnies d'assurances *autres que celles d'assurances sur la vie*.

Quant à ces dernières et aux tontines, la nécessité de l'autorisation a été maintenue ; elles sont placées, en outre, sous la *surveillance* du Gouvernement. Le paragraphe 1er de l'article 66 de la loi du 24 juillet 1867, qui contient cette double prescription, est ainsi conçu :

« Les associations de la nature des tontines et les sociétés d'assurances sur la vie, mutuelles ou à primes, restent soumises à l'autorisation et à la surveillance du Gouvernement. »

Mais, de ce que les sociétés d'assurances, autres que celles d'assurances sur la vie, sont dispensées de l'autorisation préalable, il n'en faut pas conclure qu'elles sont placées sous le régime de la liberté absolue. « Sans les abandonner complètement à la direction de leurs fondateurs, porte l'exposé des motifs, le projet leur donne la liberté de s'établir et de s'administrer sans contrôle, seulement, un règlement d'administration publique déterminera les conditions dont les conventions des parties ne pourront s'écarter. C'est un moyen terme entre la liberté et le régime de l'autorisation et de la surveillance. » L'article 66 de la loi du 24 juillet 1867 contient donc une restriction à leur égard :

« Les autres sociétés d'assurances, porte le § 2 de cet article, pourront se former sans autorisation. Un règlement d'administration publique déterminera les conditions sous lesquelles elles pourront être constituées. »

Ainsi, les sociétés d'assurance spécifiées dans ce § 2 et créées sous l'empire de la nouvelle loi sont obligées de se conformer aux conditions exigées par le décret réglementaire. Ce décret a été rendu le 22 janvier 1868. Il contient de longues prescriptions relativement aux sociétés d'assurances mutuelles ; quant aux sociétés d'assurances à primes, ses principales dispositions sont les suivantes :

La société n'est valablement constituée qu'après le versement d'un capital de garantie qui ne peut être inférieur à 50,000 fr. (*art.* 2) ;

La société est tenue de faire annuellement un prélèvement d'au moins 20 p. 100 sur les bénéfices nets pour former un fonds de réserve. Ce prélèvement est facultatif lorsque le fonds de réserve a atteint le cinquième du capital social (*art.* 4);

Les actions ne peuvent être converties en titres au porteur que si le fonds de réserve est égal au moins à la partie du capital social non encore versée, et s'il a été intégralement constitué (*art.* 3) ;

Les fonds de la société doivent être employés en acquisitions d'immeubles, de rentes sur l'État et autres valeurs déterminées (*art.* 5) ;

Toute police doit faire connaître le montant du capital social, la portion de ce capital qui a été versée ou appelée, etc. (*art.* 6) ;

Tout assuré peut prendre communication du dernier inventaire et même s'en faire délivrer une copie certifiée (*art.* 7).

Il nous reste à dire quelques mots des sociétés d'assurances sur la vie. Elles sont soumises, comme on vient de le voir, non seulement à l'autorisation, mais encore à la surveillance du Gouvernement : cette tutelle administrative trouve facilement sa justification.

Les engagements pris par les compagnies envers les assurés ne deviendront exécutoires que dans un temps souvent très éloigné ; s'il s'agit de rentes viagères immédiates, les contrats peuvent avoir de nombreuses années d'existence. Pour faire face à des obligations d'une aussi longue durée, les compagnies sont dans la nécessité de mettre en réserve une certaine partie des primes (*V. chap. II, sect.* 3). Les réserves atteignent souvent des sommes considérables ; ainsi, au 31 décembre 1881, les réserves d'une seule compagnie pour les risques en cours s'élevaient au chiffre énorme de

224,781,178 fr. Ces sommes formant la garantie des assurés, l'État était fondé à se préoccuper de leur emploi, à prescrire les placements dont elles feraient l'objet, à veiller à l'exécution des statuts et des conditions imposées par l'acte d'autorisation, en un mot, à prendre la défense des intérêts de milliers de personnes qui ne peuvent exercer leurs droits. Ce sont là des mesures d'ordre public et de protection qui rentrent dans les attributions fondamentales de l'État. Dans tous les pays, le Gouvernement exerce une surveillance plus ou moins étendue sur les sociétés d'assurances sur la vie.

L'*autorisation* confère à ces sociétés l'existence légale; elle est donnée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, après examen des statuts par le Conseil d'État, lequel peut, d'ailleurs, les modifier et exiger l'insertion des clauses qu'il croit utiles pour la protection des intérêts qu'il a le devoir de sauvegarder. Le décret et les statuts approuvés sont insérés au *Bulletin des lois*.

Toute modification aux statuts doit être également approuvée par le Gouvernement.

Les décrets d'autorisation portent les dispositions suivantes :

« 1° *La présente autorisation pourra être révoquée* en cas de violation ou de non-exécution des statuts approuvés, sans préjudice des droits des tiers;

« 2° La société sera tenue de remettre tous les six mois au ministère de l'agriculture et du commerce, au préfet de la Seine, au préfet de police et au tribunal de commerce un état de situation, et de le publier au *Journal officiel*. Cet état de situation sera dressé conformément au modèle donné par le ministre de l'agriculture et du commerce. »

Surveillance des sociétés. — La *surveillance* des compagnies d'assurances sur la vie est exercée par le ministère du commerce. Une décision ministérielle du 15 mai 1877 ayant voulu donner une certaine extension à cette surveillance, les principales compagnies ont pensé que l'État outrepassait ses droits et ont porté la question devant le Conseil d'État. Par plusieurs arrêts du 14 mai 1880, le Conseil d'État a décidé que, s'il appartient au ministre de l'agriculture et du commerce de prescrire les mesures propres à garantir la surveillance imposée aux sociétés d'assurances sur la vie, *suivant le mode prévu par les actes d'autorisation*, aucune disposition de loi n'a attribué au ministre la compétence nécessaire pour modifier la nature de cette surveillance; qu'il ne rentrait pas dans les pouvoirs du ministre d'organiser un contrôle exercé par des agents de surveillance, au moyen de la vérification directe des comptes et opérations spécifiés dans la décision précitée. En conséquence, cette décision a été annulée, sauf dans celle de ses dispositions qui prescrit la remise à l'administration, suivant les modèles donnés par elle, des éléments constitutifs de l'état semestriel de situation.

Il résulte de ces arrêts que l'administration ne peut exercer d'autre surveillance que celle qui a été prévue et formellement imposée dans le décret d'autorisation.

3. *Sociétés étrangères d'assurance établies en France.*

Plusieurs sociétés étrangères sont venues établir des succursales en France et y exercer leur industrie. Lorsqu'elles possèdent dans leur pays une existence légale, elles peuvent en général, comme tout étranger, exercer le commerce en France en se conformant aux lois françaises et elles sont régies, pour leur condition d'existence, par leur statut personnel. Aucune difficulté n'existe à ce sujet lorsqu'il s'agit d'une industrie libre.

Mais ce statut personnel, qui leur confère l'existence légale, leur permet-il de faire librement en France un commerce que des sociétés françaises ne sauraient exercer elles-mêmes sans une autorisation spéciale? Peuvent-elles, par exemple, se livrer à des opérations d'assurances sur la vie? Et alors même qu'elles auraient été autorisées dans leur pays à exercer l'industrie des assurances sur la vie, peuvent-elles se prévaloir en France de cette autorisation?

Plusieurs jurisconsultes ont répondu négativement; ils ont pensé que la loi du 30 mai 1857, dont il nous reste à parler, ne pouvait dispenser les sociétés étrangères qui en bénéficient de demander au gouvernement français l'autorisation particulière nécessaire aux sociétés françaises pour exercer la même industrie.

Cette loi du 30 mai 1857 est ainsi conçue :

« Art. 1er. — Les sociétés anonymes et les autres associations commerciales, industrielles et financières, qui sont soumises à l'autorisation du gouvernement belge et qui l'ont obtenue, peuvent exercer tous leurs droits et ester en justice en France, *en se conformant aux lois de l'empire*.

« Art. 2. — Un décret rendu en Conseil d'État peut appliquer à tous autres pays le bénéfice de l'article 1er. »

Divers décrets ont fait bénéficier de cette disposition presque toutes les nations européennes. Un dernier décret du 6 août 1882 a appliqué le même article aux sociétés et associations des États-Unis d'Amérique.

On s'est demandé, en ce qui concerne spécialement les sociétés étrangères d'assurances sur la vie qui profitent de la loi de 1857 :

1° Si l'article 66 de la loi du 24 juillet 1867 n'est pas une de ces lois de police et de sûreté qui, aux termes de l'article 3 du Code civil, obligent tous ceux qui habitent le territoire;

2° Si, dans tous les cas, l'obligation de se conformer aux lois françaises, imposée par la loi de 1857 et les décrets qui en ont fait l'application, ne comprend pas l'obligation de se conformer à l'article 66 de la loi de 1867.

Nous n'avons pas à résoudre ces questions; nous croyons savoir, d'ailleurs, qu'elles ont été étudiées par la commission chargée de reviser la loi de 1867. Il nous suffit de faire remarquer qu'en fait, les sociétés étrangères d'assurances sur la vie exercent leur industrie en France sans avoir demandé au gouvernement français l'autorisation spéciale dont il s'agit dans l'article 66 de la loi du 24 juillet 1867.

II. APPLICATIONS DIVERSES DE L'ASSURANCE.

Division du sujet. — Au § 1er du chapitre précédent, nous avons rangé les diverses applications de l'assurance qui ont été faites jusqu'à ce jour, dans leur ordre chronologique, savoir :

L'assurance maritime;

L'assurance contre l'incendie;

L'assurance sur la vie;

Les assurances contre les accidents et les assurances agricoles.

Nous examinerons ces diverses branches d'assurances dans quatre sections correspondant à la division qui précède.

3. Assurance maritime.

1. *Considérations générales.*

L'assurance maritime a pour objet, soit les navires eux-mêmes, soit les marchandises transportées. La valeur des marchandises est incomparablement plus considérable que celle des navires. « Les navires, dit M. de Courcy (*De l'Assurance par l'État*), ne sont guère que des instruments de commerce, comme les charrues, les batteuses, les cuves sont des instruments de l'agriculture. Le véritable commerce maritime est celui des marchandises. Aussi, trouve-t-on des assurances maritimes dans des pays sans marine et sans littoral, comme à Francfort, à Dresde et jusqu'en Suisse; aussi, en France, Paris est devenu la principale place d'assurances maritimes. »

La profession d'assureur maritime exige une grande perspicacité et une grande connaissance des choses de la navigation. Elle consiste, dit le même auteur, dans la pondération des circonstances caractéristiques du risque et la fixation d'une prime correspondante, car, ici, tout est affaire d'appréciation et il est difficile d'avoir des tarifs fixes. L'assureur fera donc acception des personnes, au moins autant que des choses. « Il considérera, continue M. de Courcy (*Ibid.*), la moralité de l'assuré, les antécédents du capitaine; il s'enquerra de l'âge du navire, de son état d'entretien, de son tonnage, de la nature de son chargement, de sa destination, de la date du départ, il tiendra compte des moussons et des saisons; il s'efforcera de proportionner ses exigences à tous ces éléments combinés..... L'assureur maritime procède par le tâtonnement; il se livre à une sorte d'inspiration incessamment contrôlée par l'observation et l'expérience. » Le taux des primes est donc nécessairement très varié. On en voit stipuler depuis 50 cent. p. 1,000, jusqu'à la somme énorme de 50 fr. p. 100. Enfin, il y a des risques dont un bon assureur ne veut se charger à aucun prix. Les risques trop importants exigent même le concours de plusieurs assureurs; leurs adhésions et leurs signatures sont recueillies, soit par le courtier s'il intervient, soit par l'assuré. Le premier signataire, qui prend ordinairement la plus forte part du risque, se nomme *l'apériteur* de la police.

L'homogénéité des risques étant la condition indispensable de toute assurance mutuelle, les assurances de cette nature sont, en général, impossibles en matière maritime. Cependant, certains bateaux de pêche, qui courent également les mêmes dangers, ont pu s'associer entre eux et former des mutualités. C'est le seul cas où l'assurance mutuelle maritime ait pu réussir en France.

L'assurance maritime a seule trouvé place dans nos codes. Le Code de commerce, prenant pour point de départ l'ordonnance de Colbert sur la marine, a entouré les assurances maritimes d'un grand nombre de dispositions dictées par une longue expérience et fondées sur les véritables principes de l'assurance; elles avaient pour but de sauvegarder tous les intérêts et de protéger les assureurs et les assurés contre de fâcheuses surprises. Ces règles tutélaires ne sont pas toujours observées; plusieurs usages nouveaux ont été introduits et des auteurs spéciaux voient dans ce nouvel ordre de choses la principale cause de la situation difficile dans laquelle se trouvent depuis plusieurs années un certain nombre de compagnies françaises. (*Moniteur des assurances* 1881, articles de M. Fouzès.)

Nous ferons connaître quelques-unes de ces innovations; quant aux principes généraux de la matière, le lecteur les trouvera dans le Code de commerce et dans les ouvrages particuliers, parmi lesquels il convient de signaler le *Commentaire des polices françaises d'assurance maritime*, par M. de Courcy.

2. *Police flottante et police d'abonnement.*

On se rend facilement compte de la police ordinaire qui assure, pour un voyage déterminé, soit le corps du navire, soit tout ou partie des marchandises comprises dans le chargement (*C. de comm., art.* 333); cette police doit contenir les indications prescrites par l'article 332 du Code de commerce. Mais il existe deux autres genres de contrats, l'un appelé *police flottante*, l'autre *police d'abonnement*, qui exigent quelques explications.

La *police flottante* est celle par laquelle l'assureur s'engage à couvrir, jusqu'à concurrence d'un maximum déterminé, tous les risques des marchandises que l'assuré pourra faire expédier pendant un certain délai (ordinairement un an) par tout navire partant d'un port désigné pour un autre port également désigné. Elle aura pour objet, par exemple, toutes les balles de coton, jusqu'à concurrence du maximum convenu, qu'un négociant pourra faire expédier pendant un an de New-York au Havre.

La *police d'abonnement* est beaucoup plus générale. C'est un contrat par lequel l'assureur prend à sa charge, pour un temps déterminé, généralement pour un an, le risque de toutes marchandises expédiées par ou pour l'assuré, mais avec un maximum convenu par navire, soit d'un port à un autre port, soit même de tous ports à tous autres ports.

La formule employée est ordinairement la suivante :

La compagnie assure à M. ...... agissant pour compte de qui il appartiendra, la somme de .... au maximum par navire, sur marchandises quelconques, chargées ou à charger du 1er janvier au 31 décembre, sur navires indéterminés, à voiles ou à vapeur, pour tel voyage....... ou pour tous voyages quelconques.

La formule « *pour le compte de qui il appartiendra* » a pour but de prévoir le cas où le chargement serait vendu *sous voiles*, c'est-à-dire pendant que le navire est en mer.

Ainsi, la police flottante désigne les ports de départ et d'arrivée et fixe un maximum général pour la marchandise, tandis que la police d'abonnement ne contient d'autre restriction que celle d'un maximum par navire. Ces deux contrats sont des conventions préparatoires qui resteront sans effet si aucune expédition n'a lieu; le taux de la prime y est fixé à forfait pour toute la durée de la police. Le contrat devient certain et déterminé au fur et à mesure des expéditions, et la prime est perçue à raison de chaque expédition que le négociant doit déclarer à son assureur dans les huit jours de la réception des connaissements. Le risque ainsi déclaré par l'assuré donne lieu à la rédaction d'un contrat particulier qui *alimente* le contrat général et porte le nom d'*avenant d'aliment* ou *avenant d'application*.

La police d'abonnement remonte à une quarantaine d'années et elle n'est guère employée qu'en France. Le négociant qui fait une expédition d'une ville de l'intérieur, de Paris, par exemple, ou qui envoie à l'étranger des ordres d'achat et d'expédition, ignore souvent sur quels navires les marchandises seront chargées; de là l'idée de cette combinaison. Elle présente de grands avantages et des facilités incontestables pour le commerce, mais elle n'est pas sans quelque danger pour les assureurs qui peuvent ainsi se trouver chargés de mauvais risques, moyennant une prime uniforme prévue pour les risques de choix. En Angleterre, la police d'abonnement n'est pas en usage; les assureurs anglais, très soucieux de leurs intérêts, ont toujours résisté à son introduction. Il est certain qu'avec les nombreuses lignes télégraphiques qui sillonnent aujourd'hui le globe, le commerce pourrait, à la rigueur, renoncer à la police d'abonnement.

Autrefois, la difficulté, dans certains cas, de rédiger tout d'abord un contrat définitif était aplanie au moyen de la faculté de *ristourne* et de la police appelée *in quo vis*.

3. *Ristourne.*

La *ristourne* est l'annulation totale ou partielle du contrat d'assurance dans les circonstances prévues par les articles 349 et 358 du Code de commerce. Le premier de ces articles prévoit le cas où le voyage est rompu avant le départ du navire, soit par force majeure, soit même par le fait de l'assuré. Le second dispose que dans le cas où un contrat d'assurance a été consenti sans fraude pour une somme excédant la valeur des effets chargés, ce contrat est valable jusqu'à concurrence de leur valeur réelle et la prime de cet excédent de valeur n'est pas due : il y a ristourne partielle. La ristourne totale ou partielle donne lieu au profit de l'assureur, d'après ces deux articles, à une indemnité d'un demi pour cent de la somme ristournée; mais la ristourne sans frais est passée aujourd'hui dans les usages du commerce.

L'article 358 permet de contracter des assurances pour une valeur approximative, qui était généralement forcée; puis, quand le navire était parti et que l'expéditeur des marchandises assurées avait reçu ses connaissements et ses factures, il régularisait l'assurance au moyen d'une ristourne. S'il se trouvait que la police ouverte fût insuffisante, on rédigeait un avenant d'augmentation. Cette manière de faire continue à être employée par les négociants qui ne souscrivent pas de polices d'abonnement.

4. *Assurance* in quo vis.

L'assurance appelée *in quo vis* est celle qui est permise par l'article 337 du Code de commerce. Aux termes de cet article, les chargements faits aux échelles du Levant, aux côtes d'Afrique et autres parties du monde pour l'Europe peuvent être assurés, sur quelques navires qu'ils aient lieu, sans désignation du navire ni du capitaine. Les marchandises elles-mêmes peuvent en ce cas être assurées sans désignation de leur nature ni de leur espèce. Mais la police doit indiquer, à moins de convention contraire, celui à qui l'expédition est faite ou doit être consignée. Une semblable police peut être souscrite le jour même où l'ordre d'achat est envoyé à l'étranger et, par conséquent, avant que le risque soit commencé.

L'assurance *in quo vis* de l'article 337 ne s'étendait qu'à la durée d'un voyage: elle n'avait pour objet qu'un seul chargement et ne prévoyait pas des chargements successifs pendant une ou plusieurs années.

L'article 337 est considéré comme tombé en désuétude, mais il a donné naissance à la police flottante et à la police d'abonnement (De Courcy, *Quest. de droit maritime*, p. 377-378). Dans la pratique, on confond généralement à présent la police *in quo vis* avec la police flottante.

Il nous reste à dire quelques mots au sujet du paiement de la prime et des réassurances.

5. *Du paiement de la prime.*

Par dérogation à ce qui se pratique dans toutes les autres branches d'assurances, la prime d'assurance maritime ne se paie pas comptant. On paie à trois mois les primes d'assurances des voyages de cabotage, à six mois celles des voyages de long cours qui ne dépassent pas les caps Horn et de Bonne-Espérance, à neuf mois pour les voyages au delà de ces caps, et à onze ou douze mois pour les assurances sur corps qui sont ordinairement faites pour durer une année. Ces délais proviennent de ce qu'autrefois la solvabilité des assureurs particuliers et même des compagnies n'était pas toujours suffisamment établie pour offrir à l'assuré une sécurité complète. Les primes étaient beaucoup plus élevées qu'à notre époque, à cause des risques de guerre et de piraterie, et l'assuré pouvait craindre de perdre à la fois une prime considérable et son capital, dans le cas simultané d'une déconfiture de son assureur et d'un sinistre maritime. Il ne voulait donc payer qu'après avoir appris l'heureuse arrivée du navire.

Ces délais ont continué à rester en usage, bien qu'ils ne soient plus justifiés aujourd'hui, tant à cause de la solvabilité notoire des grandes compagnies d'assurances maritimes que de la rapidité des voyages et de l'emploi de la télégraphie qui informe le monde commercial de l'arrivée de tous les navires. Ces échéances sont même souvent prolongées et les assureurs ne se font remettre aucun billet négociable.

Ce système a l'inconvénient de priver les compagnies de la disposition de fonds leur appartenant et de leur en faire perdre l'intérêt. (*V. Monit. des assurances*, juin 1881.)

6. *Réassurance maritime.*

On trouve encore en matière de *réassurance* une combinaison spéciale aux affaires maritimes. Elle consiste dans la *réassurance par abonnement.* Cette réassurance est faite ordinairement pour un an, au moyen d'un traité par lequel un assureur s'engage à prendre une part convenue dans tous les risques garantis par un autre assureur, lorsque ces risques dépassent un plein ou maximum déterminé. Le réassureur reçoit du premier assureur une part proportionnelle dans la prime, déduction faite d'une commission fixée par le traité.

Certains assureurs, notamment les compagnies d'assurances étrangères, ont fait de la réassurance par abonnement un objet de spéculation : elles acceptent toute espèce de risques et s'en débarrassent ensuite le plus possible dans le but de bénéficier dans une large proportion de la commission qui leur est payée par les réassureurs. Ces derniers ne doivent donc se lier par des traités de réas-

surance qu'avec la plus grande circonspection. (Fouzès, *les Assur. mar. à Paris en* 1880.)

7. *Situation des assurances maritimes.*

Au 31 décembre 1880, les compagnies parisiennes d'assurances maritimes étaient au nombre de 23; les capitaux assurés par elles en 1880, nets de réassurances et de ristournes, se sont élevés à 4 milliards et les primes encaissées à 30,600,000 fr.; il a été payé pour sinistres 24,500,000 fr. Ce chiffre de 4 milliards d'affaires provient, dans une assez forte proportion, des assurances de transports par terre auxquelles deux compagnies ont donné une extension considérable et qui sont confondues avec les assurances maritimes.

Au 31 décembre 1881, les compagnies dont le siège est à Paris étaient au nombre de 21 et voici leurs résultats pour l'exercice 1881:

Capitaux assurés.	4,800,000,000 fr.
Dans cette somme sont comprises des assurances de transports par terre évaluées à.	2,500,000,000
Il reste pour les assurances maritimes.	2,300,000,000 fr.
Primes encaissées	27,500,000
Sinistres payés.	21,500,000

Il existe au Havre dix compagnies d'assurances maritimes qui assurent environ 300 millions de capitaux par an et encaissent 3 millions de primes.

Nous ne possédons pas de renseignements pour les autres villes maritimes. Toutefois, la taxe d'enregistrement de 50 cent. p. 100 sur les primes s'étant élevée pour toute la France, en 1881, à la somme de 317,360 fr., il en résulte que le chiffre total des primes encaissées, tant par les compagnies françaises que par les assureurs étrangers dans les agences qu'ils possèdent en France, s'est élevé à 63,472,000 fr.

4. Assurance contre l'incendie.

1. *Choses assurables et conditions des polices.*

De toutes les applications de l'assurance, la plus connue, celle qui a le mieux pénétré dans nos mœurs est, sans contredit, l'assurance contre l'incendie. Cette institution est née, elle a vécu et grandi par la seule puissance de la liberté, sans avoir jamais demandé à l'État aucune subvention ni aucune protection spéciale. Les résultats obtenus sont immenses : on verra plus loin que le montant des capitaux français couverts par des assurances contre l'incendie atteint 114 milliards. Les sociétés et compagnies d'assurances contre l'incendie ont répandu partout la confiance et la sécurité; on peut affirmer qu'elles rendent tous les services en vue desquels elles ont été créées.

L'assurance contre l'incendie peut avoir pour objet:

1° Des objets mobiliers et des constructions;

2° La responsabilité du propriétaire envers ses locataires;

3° La responsabilité du locataire envers le propriétaire;

4° La responsabilité résultant de la communication d'incendie;

5° Le chômage résultant de l'incendie.

L'assurance des choses matérielles, meubles et immeubles, n'exige aucune explication particulière; elle forme l'objet principal des polices. Quelques observations sont nécessaires sur les autres risques que nous venons d'énumérer et que l'on peut appeler des risques *accessoires*. Sauf le dernier, ils ne donnent pas lieu, dans la pratique du moins, à des assurances isolées; ils sont ajoutés, moyennant une prime supplémentaire, à l'assurance principale des meubles ou des immeubles.

La responsabilité du propriétaire est celle à laquelle celui-ci est soumis envers ses locataires, conformément à l'article 1721 du Code civil, dans le cas où l'incendie de l'immeuble provient d'un vice de construction ou d'un défaut d'entretien.

La responsabilité du locataire, ou *risque locatif*, est celle à laquelle le locataire est soumis envers le propriétaire à raison des dégâts que l'incendie a causés à l'immeuble loué. Elle a été établie par les articles 1733 et 1734 du Code civil qui ont créé une présomption légale de faute contre le locataire en faveur du propriétaire. Les dispositions de ces deux articles ont été vivement critiquées et ont donné lieu à des propositions de loi que nous examinerons au numéro suivant.

Les compagnies demandent que le risque locatif soit estimé au minimum, savoir : 1° à la valeur des constructions (valeur du sol non comprise), si les bâtiments sont occupés par un seul locataire; 2° à quinze fois le montant annuel du loyer, si l'immeuble est occupé par plusieurs locataires. Si le locataire n'a fait assurer qu'une somme moindre, la compagnie ne répond du dommage, quand même il serait inférieur à la somme assurée, que dans la proportion existant entre cette dernière somme et les deux bases d'évaluation qui précèdent.

La responsabilité provenant du voisinage est celle qui résulte de la communication d'incendie à des propriétés voisines : c'est là une application des articles 1382 et suivants sur les délits et quasi-délits.

Le chômage des usines, ateliers, magasins, etc., résultant de l'incendie, est encore un des préjudices dont certaines compagnies se chargent d'indemniser les industriels qui ont contracté à cet égard des assurances spéciales.

MM. Lagrange, Ballue et Chavanne, députés, ont voulu faire de cette assurance, en l'appliquant au salaire des employés et ouvriers privés de leur travail, un accessoire obligatoire de l'assurance de toute usine ou magasin (*V infrà, chap. III*), mais leur proposition de loi est restée sans suite.

Parmi les conditions générales des polices d'assurance contre l'incendie, il convient de remarquer surtout les suivantes:

Les compagnies acceptent, pour la rédaction des contrats, les évaluations faites par l'assuré, ou, du moins, elles ne les contrôlent que très sommairement. Ces déclarations servent uniquement à déterminer le montant de la prime, qui est calculée à tant par mille. En cas de sinistre partiel ou même total, l'indemnité est fixée, soit à l'amiable, soit par des experts, d'après la valeur vénale des objets assurés au jour du sinistre. Cette indemnité ne peut, dans tous les cas, dépasser l'évaluation contenue dans la police; les assurés n'ont donc aucun intérêt à enfler leurs évaluations lors de la rédaction des contrats. On a reproché aux compagnies de ne discuter les valeurs assurées qu'après le sinistre; mais, il leur est impossible de faire les frais d'une expertise avant la signature de chaque police et, d'un autre côté, cette estimation qui les engagerait vis-à-vis de l'assuré serait à renouveler sans cesse, toutes les fois qu'elle porterait sur des meubles ou des marchandises, constamment sus-

ceptibles d'accroissement ou de diminution. C'est donc à l'assuré d'apprécier le maximum qu'il veut faire couvrir par l'assurance, sauf vérification, en cas de sinistre, de la valeur réelle des objets détruits ou avariés.

Les assureurs ne répondent pas ordinairement des incendies provenant de guerre, d'invasion, d'émeute ou de l'occupation des bâtiments assurés par des troupes françaises ou étrangères. Il est inutile d'ajouter, et cette clause n'a pas besoin d'être écrite dans les polices, que tout droit à indemnité disparaît s'il est prouvé que l'incendie a été causé volontairement par l'assuré. Il en est de même de l'incendie provenant d'une *faute lourde*, susceptible d'être assimilée à un dol ; la constatation du degré de gravité de la faute appartient aux juges du fait. (*Cass.* 18 *avril* 1882.)

Le délaissement (*C. de comm., art.* 369) n'est pas admis en matière d'incendie ; mais l'assureur se réserve généralement la faculté de reprendre pour leur estimation après le sinistre tout ou partie des objets avariés et même de remplacer en nature les objets atteints par l'incendie.

Enfin, l'assureur se fait subroger, par la police même, dans tous les droits, recours et actions de l'assuré contre les personnes civilement responsables de l'incendie et, s'il y a lieu, contre les assureurs de ces dernières.

2. *Risques locatifs : modification de l'article* 1734 *du Code civil.*

Aux termes de l'article 1733 du Code civil, le locataire répond de l'incendie, à moins qu'il ne prouve que l'incendie est arrivé par cas fortuit ou force majeure ou par vice de construction, ou que le feu a été communiqué par une maison voisine. Or, l'incendie provenant le plus souvent de la négligence ou de l'imprudence du locataire, celui-ci sera, dans la plupart des cas, responsable envers le propriétaire. Qu'arrivera-t-il si ce dernier est lui-même assuré pour son immeuble ? Sa compagnie se retournera contre le locataire ; elle a touché des primes, mais ne paiera rien, et si le locataire a fait assurer le risque locatif, il en résultera qu'il aura été payé deux primes différentes pour obtenir la réparation d'un seul et même dégât causé à l'immeuble.

Frappé de ce fait, M. Viette, député, a proposé, au commencement de l'année 1879, l'abrogation non seulement de l'article 1733, mais encore de l'article 1734, qui déclare tous les locataires du même immeuble *solidairement* responsables de l'incendie, sauf la double exception mentionnée au texte. Cette abrogation aurait replacé le propriétaire sous l'empire du principe général édicté par les articles 1382 et 1383 du même Code, qui laissent la preuve à la charge de la personne qui se prétend lésée.

Dans la séance du 3 mars 1881, la Chambre a rejeté à une forte majorité la proposition de M. Viette. On a fait remarquer que, malgré l'abrogation demandée, la responsabilité du locataire n'en subsisterait pas moins et que celui-ci continuerait par là même à s'assurer contre le risque locatif ; on a ajouté que la présomption de faute qui pèse sur le locataire, l'oblige à une surveillance plus exacte, et qu'à ce point de vue, il y a intérêt à la maintenir.

Quant à la double prime, les assureurs ont déclaré que la prime du risque locatif avait été prise en considération pour le calcul de la prime de l'immeuble et que, si la première était supprimée, il leur faudrait augmenter la seconde, charge qui, en définitive, retomberait sur le locataire sous forme d'augmentation de loyer. (*Monit. des assurances*, 1879.)

Au projet de M. Viette, la commission en a substitué un autre qui tend uniquement à supprimer la solidarité prononcée entre tous les locataires par l'article 1734. Ce projet, voté par la Chambre des députés en 1882, est ainsi conçu :

« L'article 1734 du Code civil est modifié ainsi qu'il suit :

« S'il y a plusieurs locataires, tous sont responsables de l'incendie proportionnellement à la valeur locative de la partie de l'immeuble qu'ils occupent ;

« A moins qu'ils ne prouvent que l'incendie a commencé dans l'habitation de l'un d'eux, auquel cas celui-là seul en est tenu ;

« Ou que quelques-uns ne prouvent que l'incendie n'a pu commencer chez eux, auquel cas ceux-là n'en sont pas tenus, *et les autres répondent du tout dans la proportion indiquée au* § 1er *du présent article.* »

La commission du Sénat, à laquelle ce projet de loi a été soumis, a adopté le même principe, mais elle est allée plus loin encore dans son application en supprimant la disposition finale qui mettrait *la totalité* de l'incendie à la charge de ceux qui ne pourraient pas faire la dernière des deux preuves susénoncées.

Cette modification ayant été approuvée par la Chambre des députés, le texte qui précède, moins la dernière disposition reproduite ci-dessus en caractères italiques, est devenu définitif et forme la loi du 5 janvier 1883. (*Journal officiel* du 7 janvier 1883.)

Les deux articles 1733 et 1734 du Code civil ont été purement et simplement abrogés pour l'Alsace-Lorraine par un décret impérial du 7 mars 1881.

3. *Situation des assurances contre l'incendie.*

L'industrie de l'assurance contre l'incendie a pris, dans ces dernières années, un très grand développement. Jusqu'en 1870, on ne comptait qu'une vingtaine de compagnies à primes fixes ; il en a été créé près de 30 autres de 1870 à 1881 : leur nombre total actuel est d'environ 45.

Cette multiplication des compagnies a eu l'avantage incontestable d'imprimer une impulsion très sensible aux affaires d'assurance. Le nombre des assurés a dû s'accroître considérablement, si l'on en juge par l'augmentation continue, depuis un certain nombre d'années, des capitaux assurés.

Au 31 décembre 1869, les compagnies à primes fixes, ayant leur siège à Paris, assuraient 68 milliards 400 millions de capitaux, moyennant une prime totale de 63,400,000 fr. (taux moyen de la prime, 0.93 p. 1,000) ; elles avaient payé, en 1869, 33,394,000 fr. pour sinistres, soit 52.67 p. 100 des primes.

Au 31 décembre 1881, les mêmes compagnies assuraient 102 milliards 132 millions de francs moyennant une prime totale de 92,500,000 fr. (taux moyen de la prime, 0.90 $^{1}/_{2}$ p. 1,000).

Elles ont payé, en 1881, 65,896,000 fr. pour sinistres, soit 71.24 p. 100 des primes encaissées. La proportion des sinistres aux primes avait été

de 61.53 p. 100 en 1880. Les frais généraux et les commissions aux agents absorbent, d'un autre côté, de 30 à 35 p. 100 des primes, en sorte qu'un certain nombre de compagnies se sont trouvées en perte dans ces deux dernières années.

L'impôt de 10 p. 100 (décimes compris) sur les primes d'assurances contre l'incendie s'étant élevé, pour toute la France, en 1881, à la somme de 10,317,165 fr., s'applique à un chiffre total de primes de 103,171,650 fr., qui représente, au taux moyen des primes de 0 90 $^1/_2$ p. 1,000, un ensemble de capitaux assurés s'élevant à 114 milliards.

Il s'agit là uniquement de capitaux français, puisque, conformément à l'article 9 de la loi du 23 août 1871, les contrats d'assurances passés en France pour des meubles ou des immeubles situés à l'étranger ne sont pas soumis à la taxe de 10 p. 100.

Toutefois, il ne faut pas oublier qu'indépendamment des évaluations ordinairement exagérées des assurés, ce chiffre énorme de 114 milliards comprend, pour une somme considérable, des valeurs purement fictives, consistant dans les estimations des risques de responsabilité qui incombent aux propriétaires et aux locataires.

4. *Fonds de réserve.*

Nous avons vu (*chap. Ier*) que toutes les compagnies d'assurance sont obligées, par l'article 4 du décret du 22 janvier 1868, de faire annuellement un prélèvement d'au moins 20 p. 100 sur les bénéfices nets pour former un fonds de réserve, jusqu'à ce que cette réserve ait atteint le cinquième du capital social.

La réserve légale dont il s'agit est indépendante d'une autre réserve, pour ainsi dire professionnelle, que toute compagnie bien administrée doit constituer pour faire face aux risques en cours.

La prime annuelle se paie d'avance et elle couvre les sinistres qui peuvent se produire pendant l'année ; mais l'année de chaque contrat commence à toute époque. Il en résulte que, si, au 31 décembre, la compagnie a encaissé les primes d'un an, le risque annuel n'est pas fini. Elle doit donc mettre en réserve une portion de la prime correspondant à la durée du risque qui reste à courir. Un certain nombre de polices n'ayant qu'une durée de 3 ou 6 mois et étant expirées, on considère, dans la pratique, qu'il suffit aux compagnies d'avoir en réserve, le 1er janvier, le tiers des primes encaissées pendant l'année précédente.

Les réserves de toute nature des compagnies d'assurance à prime ayant leur siège à Paris s'élevaient, au 31 décembre 1881, à 78 millions. Si l'on retranche de cette somme le tiers des primes de 1881, nécessaire pour faire face aux risques en cours, on trouve que la fortune acquise de ces compagnies s'élève à environ 48 millions.

5. *Alsace-Lorraine.*

Nous ne quitterons pas ce sujet sans signaler l'arrêté du gouvernement allemand, en date du 11 mars 1881, qui a interdit les opérations des compagnies françaises d'assurances en Alsace-Lorraine à partir du 1er mai 1881. Les sociétés ainsi frappées ont été obligées de céder leur portefeuille alsacien et lorrain d'assurances contre l'incendie, soit à des compagnies étrangères, soit à des compagnies locales fondées pour prendre la suite de leurs affaires. Cette mesure politique leur a causé un très sérieux préjudice.

Quant à la validité des contrats d'assurances souscrits avant l'arrêté d'expulsion, elle a été généralement ratifiée par les tribunaux.

5. Assurance sur la vie.

Division du sujet. — Toutes les combinaisons d'assurances sur la vie ont pour base les tables de mortalité ; ces tables ont permis de calculer des tarifs de primes, en raison des âges, avec une précision qu'on ne rencontre dans aucune autre nature d'assurance.

Les assurances sur la vie se divisent en deux catégories principales :

1° L'*assurance en cas de décès*, qui a pour objet le paiement d'un capital ou le service d'une rente viagère après la mort de l'assuré, soit aux héritiers du contractant, soit à la personne qu'il a désignée ;

2° L'*assurance en cas de vie*, qu'on appelle aussi assurance *de capital différé* ou de *rente viagère différée*, par laquelle l'assureur s'oblige à verser le capital ou à servir la rente convenue si l'assuré est vivant à une époque déterminée. Les compagnies comprennent aussi, parmi les assurances en cas de vie, la constitution des rentes viagères immédiates, bien que ce contrat ne soit pas une assurance.

Dans le langage usuel, l'*assuré* est celui sur la tête duquel l'assurance repose.

1. *Assurance en cas de décès; objet, obligations, combinaisons diverses.*

1° *Objet du contrat.* — Les assurances en cas de décès forment la branche la plus importante des assurances sur la vie. La vie de tout homme qui travaille est un capital productif que la mort anéantit entièrement. L'assurance en cas de décès a pour but de donner à la famille, qui se trouve tout d'un coup privée de cette source de revenu, une somme d'argent ou une rente qui tiendra lieu, dans une mesure plus ou moins exacte, du revenu disparu. L'objet de l'assurance en cas de décès est donc, comme dans toute autre espèce d'assurances, de remplacer une valeur par une valeur. Quant à l'évaluation de la valeur détruite, elle est laissée à l'appréciation de l'assuré lui-même ; c'est lui qui, de son vivant, détermine la somme ou la rente qui devra être payée par l'assureur après sa mort.

On rencontre, d'ailleurs, dans l'assurance en cas de décès, un *risque*, un *cas fortuit*, contre lequel l'assuré veut prémunir les siens. Ce risque ne peut être la mort en général, puisque la mort est certaine ; il consiste dans le danger d'une mort prématurée ou dans tout autre danger provenant de l'époque incertaine du décès.

2° *Obligations de l'assuré.* — Dans toutes les assurances sur la vie, et à l'exception de la première prime annuelle ou fraction de cette prime qui doit être payée comptant, le versement des autres primes est facultatif : l'assuré peut, à toute époque, renoncer à son contrat en cessant de payer les primes, et l'assureur n'a aucune action pour l'obliger à continuer ses versements.

Si cette cessation a lieu avant le paiement des trois premières primes annuelles, le contrat est purement et simplement résilié ; mais si ces trois premières primes ont été acquittées, la cessation des versements n'entraîne qu'une réduction du capital convenu. L'assuré peut encore, dans ce dernier cas, demander le *rachat* de son contrat : le rachat con-

siste dans le paiement immédiat par la compagnie d'un certain capital et la police est alors résiliée.

La principale obligation de l'assuré est de faire à l'assureur des déclarations exactes sur l'état de sa santé ; l'assureur n'accepte d'ailleurs la proposition d'assurance qui lui est présentée qu'après avoir fait subir au proposant un examen médical. En cas de déclaration mensongère, l'assurance ne produit aucun effet. Sans cette condition, tous les infirmes et tous les malades s'empresseraient de se faire assurer et les compagnies seraient bientôt ruinées.

3° *Diverses espèces d'assurances en cas de décès.* — Les principales combinaisons d'assurances en cas de décès sont les suivantes :

a) L'*assurance pour la vie entière*, donnant droit à un capital (ou à une rente) payable au décès de l'assuré, à quelque époque que ce décès arrive. La prime due à la compagnie peut être acquittée de trois manières : 1° en une seule fois (*prime unique*) ; 2° pendant un nombre d'années déterminé entre lesquelles elle est répartie (*prime temporaire*) ; 3° pendant toute la vie de l'assuré (*prime annuelle et viagère*). Ce dernier mode de paiement est le plus fréquent ;

b) L'*assurance mixte* ayant pour objet le paiement d'une somme (ou d'une rente) soit à l'assuré lui-même, s'il est vivant à une époque convenue, soit aux personnes qu'il a désignées, *et aussitôt après son décès*, s'il meurt avant cette époque. Cette assurance est appelée *mixte*, parce qu'elle contient à la fois une assurance en cas de vie et une assurance en cas de décès : deux éventualités se trouvant ainsi à la charge de l'assureur, la prime est forcément plus élevée que dans l'assurance pure et simple en cas de décès ;

c) L'*assurance temporaire*, qui est limitée à un nombre d'années indiqué dans la police, exemple : « Si je meurs d'ici à dix ans, la compagnie paiera à mes héritiers une somme de........ » ;

d) L'*assurance sur deux têtes*, dont le capital est payable, au premier décès, à celui des deux assurés qui survivra ; elle est surtout usitée entre époux ;

e) L'*assurance de survie*, par laquelle un capital est stipulé au profit d'un bénéficiaire désigné, *s'il survit à l'assuré* ; si le bénéficiaire ainsi désigné meurt le premier, le contrat est résolu et les primes payées restent acquises à la compagnie ;

f) L'*assurance à terme fixe*, dont le montant n'est payable qu'à une époque fixe, alors même que l'assuré viendrait à mourir avant cette époque ; dans ce dernier cas, la prime annuelle cesse d'être due à partir du décès de l'assuré.

2. *Assurance en cas de vie ; contre-assurance.*

Le montant de l'assurance en cas de vie n'est exigible que si l'assuré est vivant à une époque convenue ; s'il décède avant cette époque, le contrat est résilié et les primes demeurent acquises à la compagnie. Lorsque l'assurance en cas de vie est contractée sur la tête d'un enfant, le père ou la personne qui a souscrit la police prend ordinairement une contre-assurance au moyen de laquelle les primes versées lui seront restituées si l'enfant n'atteint pas l'âge fixé. Cette contre-assurance donne lieu à une surprime calculée comme celle des assurances en cas de décès.

On ne peut ranger parmi les assurances en cas de vie, comme nous l'avons déjà dit, le contrat de rente viagère immédiate (*C. civ., art.* 1968 *et suivants*). L'assurance en cas de vie ne comprend, à proprement parler, que l'*assurance de capital différé* et celle de *rente viagère différée* (*suprà*).

Quant à la rente immédiate sur deux têtes, avec réversion de la totalité sur la tête survivante, elle se décompose en une rente viagère immédiate, payable jusqu'au premier décès, et en une rente viagère *de survie* payable à l'assuré survivant. Cette dernière portion de la rente est le produit d'une véritable assurance en cas de décès sur deux têtes (*suprà*).

On a contesté aux assurances de rentes différées et de capitaux différés le caractère d'assurance. On a dit que ce n'est pas un accident que de vivre et de vieillir. Sans doute, vivre longtemps n'est pas un danger, mais c'est un danger très grave que de n'avoir pas assez de ressources pendant les dernières années de son existence. C'est contre ce risque que l'on veut se prémunir en contractant une assurance en cas de vie. De même, s'il s'agit d'une semblable assurance sur la tête d'un enfant, le danger prévu est de n'avoir pas les moyens de le doter ou de l'établir. Ce sont bien là de véritables risques susceptibles d'assurance : il est banal, mais toujours vrai de répéter que la fortune a des revers imprévus et que tel qui est riche aujourd'hui peut être pauvre demain.

3. *Calcul des primes et des réserves.*

Nous prendrons pour exemple de ces calculs l'assurance ordinaire en cas de décès qui est la plus répandue.

Les tables de mortalité indiquent d'une façon à peu près certaine le nombre des décès qui frappent, dans l'espace d'une année, un certain groupe de personnes du même âge.

Ainsi, la table de Duvillard, adoptée par les compagnies pour la confection des tarifs des assurances en cas de décès, porte que, sur 438,183 individus âgés de 30 ans, il en mourra 6,785 dans l'année, soit environ 1.55 p. 100. Supposons que ces 438,183 individus conviennent qu'il sera payé aux héritiers de chacun de ceux qui mourront dans l'année une somme de 10,000 fr., comme on sait qu'il se produira 6,785 décès, il y aura à payer 10,000 fr. $\times$ 6,785, soit une somme totale de 67,850,000 fr.

En divisant cette somme de 67,850,000 fr. entre les 438,183 personnes qui entrent dans la combinaison, on trouve qu'il suffit que chacune d'elles verse au commencement de l'année 154 fr. 85 c., soit en chiffre rond 155 fr., pour que le groupe puisse faire face au paiement des capitaux assurés. Cette somme de 155 fr. est donc, dans l'espèce, la prime *de l'assurance d'un an* pour les individus de 30 ans, ce qui donne pour les tarifs le taux de 1.55 p. 100 du capital.

La proportion de la mortalité qui est, à 30 ans, de 1.55 p. 100, augmente avec l'âge des individus. Ainsi, d'après la même table, cette proportion est, à 40 ans, de 1.89 p. 100, à 50 ans, de 2.60 p. 100 ; la prime d'assurance devrait donc suivre la même progression et être portée à 1.89 p. 100 à 40 ans, et à 2.60 p. 100 à 50 ans. L'assuré aurait à payer ainsi tous les ans une prime de plus en plus élevée à mesure qu'il avancerait en âge. Ces primes progressives n'étant pas possibles, les compagnies ont établi, pour la vie entière, des primes moyennes et uniformes, trop fortes pendant les premières années, trop faibles pendant les dernières, sur les-

quelles elles font, pendant la première période, les *réserves* nécessaires pour combler l'insuffisance des primes de la seconde période.

Ainsi, à l'individu de 30 ans qui veut contracter une assurance en cas de décès, la compagnie demande une prime uniforme de 2 fr. 49 c. p. 100 à payer pendant toute la durée de sa vie, ci. 2f,49

Mais comme, à 30 ans, la prime de 1 fr. 55 c. p. 100 suffit pour faire face aux sinistres du groupe pendant l'année, ci. . . 1 55

La compagnie met la différence en réserve, soit 0f,94

Telle est la réserve, appelée *réserve mathématique*, que les compagnies d'assurance sur la vie sont obligées de constituer pour être en mesure de faire face à tout moment aux risques en cours. La réserve de chaque groupe est en outre alimentée par le versement des réserves particulières des assurés du même groupe qui viennent à décéder, et comme les rangs s'éclaircissent dans une proportion toujours croissante, il en résulte que la réserve de chaque survivant s'augmente sans cesse, à mesure qu'il avance en âge. Les comptes de réserve sont en outre bonifiés par les compagnies d'un intérêt de 4 p. 100.

Bien des personnes s'imaginent que le capital payé par la compagnie après le décès d'un assuré est le produit des primes versées successivement par ce même assuré et capitalisées par la compagnie, de telle sorte que celle-ci se trouve en perte si l'assuré n'a pas vécu assez longtemps pour permettre de faire une capitalisation suffisante. C'est là une erreur : nous venons de voir que ce capital est uniquement formé par les primes de l'assurance d'un an qui sont comprises dans les versements faits, au commencement de l'année, *par tous les assurés du même âge :* l'association est encore ici la base de l'assurance. Il suffit, pour que la compagnie ne soit pas en perte, que la mortalité du groupe n'ait pas dépassé la moyenne prévue.

4. *Bénéfices des compagnies et participation des assurés dans ces bénéfices.*

La table de Duvillard donne une mortalité qui est aujourd'hui trop forte, surtout lorsqu'il s'agit de têtes choisies, comme celles qui forment la clientèle des compagnies d'assurance. La différence entre la mortalité de cette table et la mortalité réelle constitue le bénéfice brut des compagnies. Les assurés payant ainsi des primes un peu trop élevées, les compagnies les font participer à leurs bénéfices, ordinairement dans la proportion de moitié. Cette participation n'est, en fait, qu'une restitution au moyen de laquelle les tarifs se trouvent rectifiés autant qu'il est possible. Il est opéré une réduction de 10 p. 100 sur les primes, lorsque l'assuré renonce à toute participation.

Pour le calcul des primes des assurances *en cas de vie*, les compagnies ont adopté la table de Déparcieux qui donne une mortalité plus faible que celle de Duvillard.

Une autre source de bénéfices pour les compagnies consiste dans le placement avantageux des réserves. Dans les comptes d'assurance, les réserves sont, comme on l'a dit, capitalisées à 4 p. 100; si la compagnie peut, au moyen de bons placements, leur faire produire davantage, elle profite de la différence. Les réserves des anciennes compagnies sont, pour la majeure partie, placées à un taux supérieur à 4 p. 100 ; mais ces placements sont devenus très rares. On a fait remarquer à ce sujet que les compagnies d'assurance sur la vie prêtent un puissant appui au crédit de l'État, car elles sont toujours prêtes à entrer dans les fonds publics quand les cours sont dépréciés (*Discours de M. Alfred André à l'Assemblée nationale, séance du* 21 *juin* 1875). « Les compagnies d'assurances anglaises, qui sont arrivées à rassembler entre leurs mains une somme de capitaux se montant à plus de 10 milliards, prêtent ainsi à l'Échiquier anglais un admirable appui, et c'est là un des motifs qu'on ne saurait passer sous silence et pour lequel les fonds de la Grande-Bretagne restent constamment à un cours aussi élevé. En France aussi..., les compagnies d'assurances ont été les meilleurs clients des fonds publics, spécialement pendant les grandes opérations financières qui se sont accomplies dans ces dernières années. » (*Même discours.*)

5. *Situation des compagnies françaises d'assurance sur la vie.*

Les assurances sur la vie font tous les ans des progrès très rapides ; elles deviennent de plus en plus connues et appréciées du public. On les trouve surtout répandues dans les départements industriels et riches, tels que la Seine-Inférieure et ceux de la région du Nord et de l'Est. Les compagnies françaises comptent également une nombreuse clientèle en Belgique, en Hollande, en Suisse et en Alsace-Lorraine; malheureusement, ce dernier pays leur a été fermé, à partir du 1er mai 1881, en vertu de l'arrêté du 11 mars précédent dont nous avons déjà parlé (*sect.* 4, § 5).

Le tableau suivant, relatif aux assurances de capitaux, fait ressortir les progrès de l'institution :

Années.	Nombre des contrats souscrits pendant l'année.	Capitaux assurés pendant l'année.
—	—	—
1869.	14,124	201,800,000 fr.
1879.	36,792	337,000,000
1880.	47,323	455,400,000
1881.	48,592	556,400,000

L'augmentation des capitaux assurés a été de plus de 100 millions par an pendant les deux dernières années.

Quant aux rentes viagères, il a été souscrit en moyenne, pendant les trois dernières années, 4,750 contrats par an, représentant 3,700,000 fr. de rentes constituées, dont 3,200,000 fr. pour les rentes viagères immédiates.

Les primes et capitaux encaissés en 1881 se sont élevés :

Pour les assurances en cours, à	88,900,000 fr.
Et pour les rentes viagères souscrites pendant l'année, à.	34,400,000
Total encaissé. . .	123,300,000 fr.

Ces chiffres, de même que ceux qui suivent, ne comprennent pas les opérations faites en France par les compagnies anglaises et américaines.

Les opérations *en cours* au 31 décembre 1881 donnent :

1° Un ensemble de capitaux assurés s'élevant à 2 milliards et demi pour 235,600 assurés, soit une moyenne d'un peu plus de 10,000 fr. par assuré;

2° 30,300,000 fr. de rentes viagères pour 49,000 rentiers.

Il ne s'agit pas là, comme en matière d'assurance contre l'incendie, d'engagements éventuels qui se traduiront par un paiement *si un sinistre a lieu*.

En fait d'assurances sur la vie, la mort est une échéance fatale et les deux milliards et demi qui précèdent représentent bien une dette qui, sauf pour une minime fraction, sera payée inévitablement.

Pour faire face à des engagements aussi considérables, et indépendamment des primes annuelles à recouvrer, les compagnies françaises avaient en réserve, au 31 décembre 1881, une somme totale de 631 millions de francs, représentée par des immeubles, des rentes sur l'État français et autres valeurs françaises de premier ordre.

Cette somme de 631 millions forme la réserve mathématique dont il a été question dans un paragraphe précédent : elle est indépendante de la réserve statutaire à laquelle sont tenues toutes les sociétés par actions et notamment les compagnies d'assurances. (*L.* 24 *juill.* 1867, *art.* 36 ; *Décr.* 22 *janv.* 1868, *art.* 4.)

L'actif total des compagnies françaises d'assurances sur la vie à primes fixes s'élevait, au 31 décembre 1881, à 934 millions, y compris la portion non appelée du capital social. Les titres et les immeubles qui composent cet actif étant comptés dans les bilans aux prix d'achat, la valeur réelle de l'actif s'élève à plus d'un milliard de francs.

Ces compagnies sont au nombre de 24 ; il existe, en outre, deux autres compagnies mutuelles dont l'une, de création récente, a son siège en province.

6. Assurances diverses.

Nous examinerons, dans le § 1er, les assurances contre les accidents, et dans le § 2, les assurances agricoles.

1. *Assurance contre les accidents.*

Les compagnies d'assurances contre les accidents tendent à se multiplier en France. De 1867 à 1874, il n'en a existé qu'une seule ; de 1874 à 1881, il en a été créé 17 à Paris et 2 en province. La plupart des sociétés d'assurances sur la vie ont voulu avoir leur branche *accidents* ; en outre, plusieurs sociétés étrangères ont établi des succursales dans notre pays.

Les accidents en vue desquels ces nombreuses compagnies ont été fondées, se divisent en deux catégories :

1° Les accidents corporels ;

2° Les accidents matériels.

1. Accidents corporels.

Les polices d'assurance contre les accidents corporels sont individuelles ou collectives.

L'*assurance individuelle* est celle qui est contractée par ou pour une personne déterminée, pour la garantir contre les conséquences des accidents corporels de toute nature, provenant d'une cause extérieure, violente et involontaire, pouvant l'atteindre de toutes manières et en toutes circonstances, dans les habitations, sur la voie publique, en promenade, en voyage, à cheval, en voiture, en chemin de fer, à la chasse, etc.

Les compagnies garantissent à l'assuré :

1° En cas de mort, une somme déterminée par la police, payable à la veuve, aux enfants ou aux ascendants dont l'assuré était le soutien ;

2° En cas d'incapacité temporaire de travail, une indemnité quotidienne pendant un certain nombre de jours ;

3° En cas d'incapacité totale et permanente, une rente viagère ;

4° En cas de lésion ou perte d'un membre ou d'un organe, une certaine somme d'argent.

L'importance de ces diverses indemnités est déterminée dans la police et la prime est fixée en conséquence.

Certaines compagnies ont essayé d'introduire en France les assurances contre les accidents de chemin de fer au moyen de tickets délivrés pour chaque voyage ou extraits d'un carnet dont l'assuré serait nanti ; mais cette tentative a eu peu de succès. En Angleterre et en Amérique, l'usage des tickets-assurance est très répandu.

L'*assurance collective* contre les accidents corporels résultant d'une cause extérieure, violente et involontaire, est celle qui est contractée par les patrons, directeurs ou chefs d'établissement en vue des accidents qui peuvent atteindre leurs ouvriers, préposés et employés, encore que l'accident soit dû à la négligence ou à l'imprudence de ces derniers.

Les compagnies garantissent les mêmes indemnités quotidiennes, rentes viagères ou capitaux que dans le cas précédent, conformément aux stipulations de la police. L'assurance étant contractée par le patron, l'ouvrier n'a aucune action contre la compagnie pour le paiement de l'indemnité ; le patron a seul le droit d'actionner cette dernière. En cas de contestation entre le patron et l'ouvrier, les polices portent que le procès sera soutenu par la compagnie, comme mandataire du patron.

La prime peut être fixée à forfait ; mais elle est le plus souvent calculée d'après le salaire des ouvriers et le nombre de journées de travail, dont le patron doit faire la déclaration tous les mois, et elle est payable par trimestre échu.

Indépendamment de la police collective, et pour se mettre à l'abri de toute responsabilité dans le cas où l'accident pourrait lui être imputé (*C. civ., art.* 1382 *et* 1383), le patron souscrit ordinairement une police spéciale qui l'assure contre les conséquences de cette responsabilité civile.

Nous reviendrons au chapitre suivant sur cette question très intéressante des accidents d'ouvriers, à propos des tentatives faites dans divers pays pour rendre ces assurances obligatoires et créer à cet effet des institutions gérées ou garanties par l'État.

2. Accidents matériels (accidents de chevaux et voitures, de transport de valeurs, etc.)

L'assurance contre les accidents matériels a été appliquée aux accidents suivants :

1° Accidents de chevaux et voitures ;

2° Bris de glaces ;

3° Avaries et pertes de marchandises et valeurs pendant leur transport par terre ;

4° Explosion de générateurs ;

5° Fraudes ou détournements commis soit par des employés, soit par des mandataires ou dépositaires ; cette variété d'assurance a pour but de servir de garantie ou de cautionnement au profit des patrons, des mandants ou déposants ; elle est de création toute récente ;

6° Perte provenant de la sortie aux tirages d'obligations dont les cours sont supérieurs au prix de remboursement ; la prime varie suivant les cours et le nombre de titres restant à amortir. Elle peut être payée par voie d'abonnement annuel. Le détenteur du titre amorti obtient, à son choix, soit le remboursement d'après le cours du jour du tirage,

soit la remise d'un autre titre de même nature non amorti.

Quelques explications particulières sont nécessaires au sujet des assurances de chevaux et voitures et de valeurs transportées.

1° *Chevaux et voitures.* — Les assurances de chevaux et voitures sont, de beaucoup, les plus nombreuses et les plus importantes.

Elles comprennent :

1° Les accidents survenus aux chevaux et voitures de l'assuré, quel qu'en soit l'auteur ;

2° Les accidents occasionnés *aux tiers* par les chevaux et voitures de l'assuré.

Il existe des formules de police différentes pour ces deux sortes d'accidents. Dans le premier cas, la prime est déterminée d'après la valeur déclarée des chevaux et voitures de l'assuré ; dans le second cas, elle est fixée d'après le nombre et la nature des voitures et chevaux de ce même assuré.

2° *Valeurs transportées.* — Le tarif des transports de valeurs par la poste, sous pli chargé, est de 10 cent. par 100 fr. ou de 1 fr. pour 1,000 fr. Cette taxe élevée, jointe à la fixation à 10,000 fr. du maximum susceptible d'être expédié par la même lettre, a donné lieu à la création d'une branche spéciale de l'industrie des assurances qui a pour objet de garantir les assurés contre les risques de transport de valeurs par la poste, moyennant des primes bien inférieures aux taxes postales. La même combinaison a été étendue, par des motifs analogues, aux transports de valeurs (billets, titres, espèces) effectués par chemins de fer, messageries, etc. Les primes varient suivant le lieu de destination : elles ne sont généralement, pour la France, que de 20 cent. pour 1,000 fr.

Le négociant qui veut faire usage de l'assurance dont il s'agit, souscrit d'avance une police d'abonnement, dans le genre des polices maritimes du même nom (*suprà*), et il n'a plus ensuite qu'à donner à l'assureur avis de chaque expédition. Ces expéditions ne sont déclarées par lui, au service chargé du transport, que pour une valeur bien inférieure à la valeur réelle : l'assurance couvre le surplus et l'économie est considérable.

On a même été, vis-à-vis des chemins de fer, jusqu'à dissimuler des espèces d'or sous de la monnaie d'argent, afin de ne payer que le tarif des transports d'argent qui est inférieur à celui de l'or. Les compagnies de divers pays d'Europe essaient de se concerter entre elles pour remédier à cet état de choses (*V.* **Transports**). Quant au service des postes, il semble qu'il aurait intérêt, en présence de la concurrence qui lui est faite, à diminuer ses tarifs.

3. Situation des compagnies.

Les résultats approximatifs des compagnies d'assurances contre les accidents, *pendant l'année* 1881, représentaient :

6,500,000 fr. de primes encaissées et 2 millions de francs de sinistres payés.

Il existe environ 40,000 polices en cours.

2. *Assurances agricoles.*

1. Considérations générales.

Les fléaux qui atteignent l'agriculture sont nombreux, mais il en est dont les désastres ne peuvent être réparés par l'assurance. Ce sont tous ceux qui affectent une vaste région, souvent même un pays tout entier, tels que des pluies persistantes ou la sécheresse. Dans ce cas, tous ou presque tous les assurés étant à la fois sinistrés, aucune caisse d'assurance ne serait en état de les indemniser, puisque l'assurance ne peut fonctionner qu'en répartissant la perte des valeurs détruites sur la masse des valeurs assurées. Une des conditions de toute assurance, c'est, dit M. de Courcy, que le fléau qu'on assure exerce inégalement ses ravages, frappant çà et là des coups soudains, mais épargnant la grande majorité des valeurs assurées. Alors, les primes ou cotisations de la majorité épargnée servent à indemniser la minorité atteinte. Si un fléau était assez général dans son action pour atteindre à la fois tous ou presque tous les assurés, l'assurance serait aussi vaine que celle d'un danger qui ne menacerait personne. (*De l'Assurance par l'État.*)

De même, il est des terres qui sont particulièrement exposées aux inondations, des cultures spéciales, telles que la vigne, sur lesquelles la gelée étend plus particulièrement ses ravages. S'il existait des assurances contre les inondations et contre la gelée, elles auraient pour seuls clients les propriétaires de ces terres et de ces cultures. Dès lors, on peut dire que l'assurance serait encore impossible ou, du moins, elle ne consisterait plus qu'en une caisse d'épargne chargée d'emmagasiner les primes des années prospères pour les affecter aux années malheureuses. Or, chaque propriétaire peut remplir lui-même ce rôle et le plus grand nombre n'y manque pas. Tous ceux qui sont exposés à des fléaux inévitables et à peu près périodiques savent être leurs propres assureurs, en ce sens qu'ils compensent les années l'une par l'autre et ne comptent que sur un rendement moyen, l'excédent des bonnes récoltes étant mis en réserve pour combler le déficit des mauvaises.

En ce qui concerne la gelée, qui atteint particulièrement la vigne et les arbres fruitiers, il convient de remarquer qu'elle a pour résultat immédiat de faire augmenter le prix du vin, du cidre, etc. La perte est donc principalement supportée par la masse des consommateurs : des indemnités d'assurance feraient souvent double emploi, au profit du producteur, avec l'augmentation des prix.

D'après ce qui précède, il ne faut pas s'étonner si, jusqu'à ce jour, on n'a essayé d'appliquer l'assurance qu'à deux sortes de risques agricoles, *la grêle* et *la mortalité des bestiaux*, dont nous allons dire quelques mots. Une société fondée en 1858, *la Caisse générale des assurances agricoles*, avait été autorisée à comprendre dans ses opérations les assurances contre la gelée et les inondations : elle ne les a jamais mises en pratique.

2. Assurance contre la grêle.

La grêle est essentiellement du domaine de l'assurance. C'est un accident purement fortuit et presque toujours local ; les dommages ne sont jamais compensés pour le cultivateur, comme ceux de la gelée, par un renchérissement des produits. L'assurance était donc naturellement désignée pour réparer les pertes causées par ce fléau.

Il a été créé, dans ce but, un certain nombre de sociétés mutuelles ; mais les cotisations, qu'on a dû limiter à un maximum déterminé, n'ont pas toujours été suffisantes pour indemniser les sinistrés. On a donc été amené à fonder des sociétés à primes. Il existe actuellement cinq compagnies de cette nature ; la plus ancienne date de 1856 ; les quatre autres ont été fondées depuis l'année 1878

Les valeurs assurées par elles, au 31 décembre 1881, s'élevaient à environ 145 millions de francs. Les primes qu'elles ont encaissées, en 1881, se sont élevées à . . . . 7,548,000 fr.
et les sinistres payés, à. . . . . . 5,975,000 fr.

Les assureurs contre la grêle croient avoir remarqué que ce fléau est plus fréquent dans les régions déboisées.

3. Assurance contre la mortalité des bestiaux.

L'assurance contre la mortalité des bestiaux exige de grandes précautions de la part de l'assureur, car ici la fraude est facile. Les éléments d'appréciation de chaque risque sont multiples et très variables, et la prime est variable comme eux. Dans sa demande d'assurance, le proposant doit déclarer notamment, sous son affirmation et celle d'un inspecteur, s'il existe une épizootie dans le voisinage et à quelle distance, car aucun assureur ne peut se charger, à peine de ruine, des risques d'une épizootie qui a déjà éclaté.

Au nombre des précautions prises, il faut encore signaler l'usage des sociétés d'assurance de ne promettre aux assurés qu'une indemnité partielle, ordinairement les trois quarts des valeurs assurées. Si l'indemnité était totale, l'assuré n'aurait aucun intérêt à la conservation de ses animaux, toutes les fois qu'il s'agirait de bêtes affaiblies ou malades.

Cette branche de l'industrie des assurances n'a procédé, jusqu'à ce jour, que par tâtonnement et avec timidité ; bien des tentatives ont échoué. Les sociétés mutuelles ou à primes existantes sont peu nombreuses ; leurs résultats nous sont inconnus.

III. ASSURANCE PAR L'ÉTAT.

Division du sujet. — « L'assurance par l'État, a dit M. Alfred de Courcy, se conçoit et a été proposée de deux manières : ou comme une institution *obligatoire,* protégeant de plein droit toutes les propriétés et les atteignant toutes par voie d'impôt ; ou comme une institution *facultative,* offrant au public la garantie de l'État, en échange d'un libre tribut. Dans le premier cas, c'est la suppression immédiate des associations privées d'assurances, remplacées par le monopole de l'État. L'assurance est proclamée un service public, une attribution réservée de l'État, de même que la police et la force armée. Aucun citoyen, aucune propriété ne peut s'y soustraire. Dans le second cas, la coercition est écartée, la liberté des citoyens est intacte ; l'État n'apporte à l'industrie privée des assurances qu'une concurrence. Il sollicite les préférences du public, il ne s'impose pas à son choix. » (*De l'Assurance par l'État,* p. 5.)

Nous traiterons, dans une première section, de l'*assurance obligatoire,* et dans la seconde, de l'*assurance facultative.*

7. Assurance obligatoire.

1. *Considérations générales.*

L'État ayant pour mission d'assurer à ses membres la paisible possession de leurs biens et le libre usage de leurs facultés, de les protéger et de les défendre contre toute agression soit intérieure, soit extérieure, constitue à ce point de vue la première de toutes les sociétés d'assurances. Chaque citoyen, en contribuant dans la proportion de sa fortune aux dépenses nécessaires pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique, verse pour ainsi dire, sous forme d'impôt, une prime d'assurance.

Il ne faut pas confondre toutefois cette protection générale par l'État des personnes et des biens avec l'assurance proprement dite qui fait l'objet particulier de cet article : il existe une profonde différence entre l'une et l'autre. L'auteur que nous venons de citer a défini d'une façon très remarquable le rôle de l'État :

« Représentant les intérêts généraux du pays, dit-il, l'État a dans son domaine tout ce qui tend à *prévenir* les accidents eux-mêmes, ou à diminuer les chances des désastres. C'est là manifestement un service public. Ainsi, pour diminuer les chances du naufrage, l'État élève des balises, allume des phares, organise le pilotage, soumet les navires et les machines à vapeur à des inspections périodiques, demande aux capitaines des garanties de capacité. Pour arrêter les progrès de l'incendie, l'État, ou l'administration municipale, qui est une de ses branches, multiplie les engins et perfectionne sans cesse le service des pompiers. Pour diminuer les chances de la mortalité, l'État institue les quarantaines, les conseils d'hygiène et de salubrité, assainit les villes par tous les moyens en son pouvoir, et ne craint pas de faire une heureuse violence à la propriété en proscrivant les habitations insalubres. Pour prévenir le fléau de l'inondation, l'État fait une autre violence à la propriété en interdisant certains défrichements ; il creuse des réservoirs, il construit des écluses, des barrages, des digues.

« Telle est, à l'égard de tous les fléaux auxquels la société est exposée, la mission tutélaire de l'État. Mais sa mission ne va pas au delà. » (*De l'Assurance par l'État.*)

Outre les fléaux physiques et les cas fortuits qui seront toujours hors de la puissance humaine, l'homme est souvent atteint dans sa personne et dans ses biens par des actes volontaires de ses semblables. Mais les infractions aux lois sont la conséquence de la liberté de l'homme, et, là encore, l'État est impuissant ; il n'a d'autre pouvoir sur le libre arbitre individuel que l'influence morale dont il dispose en propageant l'instruction et en édictant des lois préventives.

L'État ne peut donc être responsable du préjudice matériel causé aux citoyens par des événements fortuits ou par la volonté de l'homme. Aussi, à moins qu'il ne soit lui-même la cause du préjudice, n'est-il pas obligé d'indemniser la partie lésée. Prendre un pareil engagement, « ce serait, continue M. de Courcy, favoriser l'imprévoyance et l'incurie, ce serait décourager l'industrie, détruire l'émulation, altérer profondément même la dignité de l'intelligence humaine en lui enlevant l'initiative et la responsabilité. Ce serait aller directement contre le but poursuivi : au lieu de diminuer les chances de désastres, ce serait les multiplier. »

Les garanties générales offertes par l'État constituent donc une *assurance protectrice et préventive ;* au contraire, l'assurance que nous avons spécialement en vue est une *assurance de réparation* ou *assurance-indemnité.* Le but unique de cette dernière est de réparer les pertes occasionnées aux assurés par des événements fortuits, les éléments et, en général, par toute cause indépendante de leur propre volonté.

Malgré la différence fondamentale qui existe

entre ces deux sortes d'assurances, on a émis l'idée que les pouvoirs publics devaient se charger de la seconde aussi bien que de la première et en percevoir les primes sous forme d'impôt. Nous examinerons ce système en tant qu'il s'applique à l'assurance des propriétés et à l'assurance des personnes.

2. *Assurance des propriétés.*

1. Historique.

L'idée de l'assurance obligatoire par l'État a été nettement formulée, dès l'année 1846, dans le *Répertoire de jurisprudence* de Dalloz (v° ASSURANCE, n° 7) :

« ..... On conçoit, dit le savant auteur, une assurance qui, embrassant tous les genres de propriété susceptibles d'éprouver ces influences destructrices..., se lierait d'une manière intime à un système de contributions dans lequel la propriété mobilière, jusqu'ici soustraite d'une manière directe à l'impôt, fournirait son contingent contributoire. Ce serait par disposition d'ordre public que le législateur procéderait alors... »

Pendant la même année 1846, plusieurs conseils généraux, s'occupant des modifications à introduire dans la loi en ce qui concerne les assurances, demandèrent que l'État fût substitué aux compagnies; leur initiative n'eut pas de suite.

Un peu plus tard, en 1848, le gouvernement provisoire ayant annoncé le rachat prochain de toutes les assurances pour le compte de l'État, le ministre des finances présenta, dans la séance du 8 juin, un projet de décret tendant à ce que l'État prît possession des assurances contre l'incendie, puis déclarât obligatoire l'assurance des immeubles ainsi que celle du mobilier personnel, et seulement facultative l'assurance des marchandises, du mobilier industriel, des récoltes et du bétail. Les travaux de la commission nommée pour l'examen de cette proposition n'aboutirent à aucune solution.

Un fécond publiciste, M. Émile de Girardin, s'empara, en la généralisant, de l'idée de l'assurance obligatoire et exposa, de 1849 à 1851, son système de l'*impôt-assurance* qu'il transforma même en projet de loi. Tous les impôts existants devaient, d'après lui, être remplacés par un impôt unique, au moyen duquel le contribuable se trouverait assuré contre toute espèce de risque, *y compris la misère*.

« La prime, porte un des articles de son projet, est proportionnelle *à la valeur* et au *risque*. Elle est générale et fixe ($^1/_2$ p. 100 de la valeur déclarée des capitaux); mais lorsqu'elle s'applique au risque, elle est *spéciale* et *variable*... En cas de déclaration inexacte, la préemption par l'État et, au refus de l'État, par tout particulier, est de droit. » C'était là une des applications des idées socialistes très répandues alors.

Ces questions étaient à l'ordre du jour et la proposition du gouvernement provisoire fut reprise, mais modifiée en ce sens que l'assurance des bâtiments serait seule obligatoire et qu'on ferait entrer dans le domaine de l'État, à partir du 1er janvier 1852, les assurances contre l'incendie, soit à primes fixes, soit mutuelles. Elle fut, cette fois, directement et définitivement repoussée par l'Assemblée nationale, dans sa séance du 10 mai 1851, sur un rapport très étudié de M. Bechard.

« L'impôt de l'assurance, dit le rapporteur, blesserait à la fois le citoyen dans sa personne et dans sa propriété; dans sa personne, en le privant du droit de choisir le mode et le prix de la garantie, et en lui ôtant même la faculté, dont il jouit aujourd'hui, de s'abstenir de l'assurance; dans sa propriété, en lui imposant une tutelle qui le dépouillerait de la libre disposition de son propre bien. Le principe de cet impôt serait injuste et dangereux. Il pèserait indistinctement sur l'homme soigneux et sur l'homme négligent ou coupable. »

En 1857, une commission instituée par le ministre de l'agriculture et du commerce élabora un projet de loi qui avait pour objet de créer une caisse des assurances agricoles sous la garantie du Gouvernement. Ce projet fut repoussé par un vote presque unanime du Conseil d'État, dans une assemblée solennelle présidée par l'empereur qui semblait souhaiter une autre solution.

2. Observations de M. Magnin, ministre des finances, sur la question.

Cette grave question de l'assurance par l'État a reparu de nos jours, non seulement dans la presse, mais encore devant le Parlement.

Elle a été soumise au Sénat par une pétition de quatre-vingt-quatre habitants de Freneuse (Seine-et-Oise), demandant que l'État prenne à sa charge les assurances contre l'incendie, contre la grêle et contre les pertes des bestiaux ; que les assurances soient obligatoires pour les propriétaires agricoles, et que les primes, aujourd'hui touchées par les compagnies, soient recouvrées par les percepteurs, comme en matière de contributions directes, c'est-à-dire transformées en un impôt. Cette pétition, renvoyée au ministre des finances sur les conclusions conformes de la commission, a donné lieu à un rapport très complet du ministre, M. Magnin, en date du 24 janvier 1881, dans lequel la question est étudiée sous toutes ses faces.

Le ministre rappelle d'abord les tentatives faites en 1848 et 1851, à l'Assemblée nationale, et il pense que les considérations d'ordre supérieur, les difficultés d'application, les dangers pour le Trésor qu'on fit valoir à cette époque contre la prise de possession des assurances par l'État ont conservé toute leur force et leur valeur. Il ajoute que le législateur, en assujettissant tout récemment les sociétés d'assurances et les contrats qu'elles passent à de nouveaux impôts, n'a point jugé utile la suppression de leur industrie et a montré qu'il valait mieux en cette matière laisser se développer librement l'initiative particulière et l'esprit d'association, que de faire entrer dans le domaine de l'État une nouvelle branche de l'activité industrielle.

Après avoir démontré que cette assurance obligatoire, loin de venir en aide à l'agriculture, la grèverait encore d'une nouvelle charge en imposant aux contribuables une mesure simple de précaution essentiellement facultative, le ministre examine la proposition au point de vue des responsabilités qu'elle créerait au Trésor. Il se demande s'il convient que l'État se mette à la place de l'industrie privée pour prendre la responsabilité de risques s'élevant à des milliards, pour payer annuellement des indemnités se soldant par des millions, pour constituer des réserves, les faire valoir et s'exposer, par ce mouvement de fonds, à des pertes peut-être considérables. Si quelques compagnies d'assurance réalisent des bénéfices, c'est grâce au choix minutieux de leur clientèle, du théâtre de leurs opérations, et au refus de couvrir des risques trop dangereux. L'État, mis à leur place, ne saurait obtenir les mêmes résultats finan-

ciers; il ne rencontrerait que difficultés entravant la marche de ses services. Il serait exposé, en outre, à perdre de son prestige, non seulement dans les litiges relatifs au règlement des indemnités, mais encore dans les discussions que pourrait faire naître l'établissement des bases de l'impôt. »

C'est ici que le ministre examine les difficultés d'application. Les documents du service des contributions directes sont établis en vue d'impôts qui s'adressent tous au revenu ; ils ne fourniraient pas de renseignements pour permettre de déterminer l'importance des capitaux d'après lesquels la prime d'assurance doit être calculée. En outre, comment procéderait-on à l'égard des citoyens qui, sans être indigents, ne paient aucun impôt direct? « Le nouvel impôt demandé par les pétitionnaires ne pourrait donc se superposer aux contributions directes, et si l'État se faisait assureur, il faudrait, de toute nécessité, asseoir la taxe conformément à des principes différents de ceux qui régissent les contributions directes.

« En résumé, conclut le ministre, la substitution d'une prime obligatoire à une prime facultative viendrait créer une nouvelle charge pour les propriétaires agricoles; ce serait un supplément d'impôt au lieu des dégrèvements qu'ils demandent. Elle priverait le contribuable de sa liberté d'action, diminuerait le prestige de l'État, en le faisant sans cesse intervenir dans des expertises coûteuses et dans des discussions irritantes. Au lieu d'ouvrir au Trésor une source de revenus, le changement proposé multiplierait sans profit pour personne, le nombre des fonctionnaires publics, accroîtrait les dépenses, occasionnerait des embarras administratifs et financiers et augmenterait peut-être certains sinistres. J'estime, en conséquence, que la pétition des habitants de Freneuse ne peut être accueillie. »

Il était impossible de mieux réfuter les arguments présentés en faveur du système de l'assurance obligatoire par l'État. Nous ajoutons que les compagnies, pour être en mesure à tout moment de faire face aux sinistres, quelle qu'en soit l'importance, constituent des réserves considérables qu'elles emploient en placements fructueux (*chap. précédent*). Or, si l'État était assureur, il est certain qu'il ne mettrait en réserve aucune partie des primes : les primes deviendraient un impôt et elles seraient absorbées annuellement, comme tout autre impôt, par les dépenses publiques. Le Trésor se trouverait donc à découvert toutes les fois que le nombre et l'importance des sinistres dépasseraient la moyenne prévue. Ce cas se présentant, une partie des ressources ordinaires du budget devrait nécessairement être employée au paiement des indemnités ; il y aurait là un grave danger qui menacerait constamment l'équilibre budgétaire. Introduire les assurances dans le budget, ce serait livrer nos finances à toutes les surprises du hasard.

On a fait remarquer, en outre, à l'égard des assurances contre l'incendie, que si l'État était assureur, il ne pourrait, comme les compagnies privées, excepter de sa garantie les incendies provenant de faits de guerre ou d'émeute. Ce sont précisément ces sortes de dommages qu'il serait tenu surtout de réparer. Or, cette obligation créerait pour le crédit de l'État un énorme danger en donnant aux ennemis extérieurs, en cas d'invasion, et, en tout temps, aux ennemis de l'intérieur, un moyen facile de ruiner les finances publiques. L'incendie deviendrait entre leurs mains une arme plus terrible qu'elle ne l'a jamais été à aucune époque de notre histoire. (De Courcy, *Assurance par l'État*, préface de la 3[e] édition.)

Enfin, l'expropriation des sociétés existantes, qui serait la conséquence nécessaire de l'établissement d'une assurance d'État obligatoire, ne pourrait avoir lieu sans le paiement d'une indemnité très considérable, et, d'autre part, la suppression de cette industrie privée ferait perdre annuellement au Trésor le montant des divers impôts particuliers dont elle est grevée, patente, enregistrement et timbre, et qui, seulement pour ces deux dernières taxes, atteint près de 16 millions.

3. Propositions de loi.

Les raisons que le ministre invoquait pour combattre le projet d'assurance obligatoire par l'État ne paraissent pas avoir convaincu un certain nombre de membres de nos assemblées qui voient notamment dans une assurance d'État s'appliquant à tous les risques, à tous les fléaux, et coûtant peu à ceux qui en bénéficieraient, le moyen de venir en aide à l'agriculture

Dès l'année 1879, M. le docteur Vacher avait demandé, dans un projet de loi, l'établissement d'un service d'assurance, sous le contrôle et la surveillance de l'État, ayant pour objet les risques d'incendie, grêle, mortalité des bestiaux, gelée et inondation. M. Langlois, député, abordant la même question, a déposé, le 11 janvier 1882, une proposition de loi concernant l'organisation, sous le nom de *Mutuelle nationale*, d'un service public d'assurance obligatoire qui comprendrait les cinq risques d'incendie, de grêle, de gelée, d'épizootie et d'inondation. Il y aurait, d'après ce projet, un directeur général à Paris nommé par les Chambres, et des directeurs départementaux nommés par les conseils généraux. Ces agents seraient chargés notamment de dresser les tableaux des valeurs à assurer; la cotisation, fixée uniformément à 60 centimes pour 1,000, quelles que fussent la nature des biens et la gravité des risques, serait recouvrée par les percepteurs des contributions directes. Enfin, les compagnies existantes seraient expropriées et indemnisées.

Cette proposition a été prise en considération par la Chambre, dans la séance du 30 mars 1882. Mais, peu de jours après, dans une lettre adressée à M. Couturier, député de la Drôme, M. Langlois a exposé qu'il conviendrait d'adopter, à la place de la prime uniforme de 60 centimes pour 1,000, cinq taux de cotisation, différents selon les cinq risques précités, et que l'expropriation des compagnies, très onéreuse pour le Trésor, pourrait être évitée, en laissant aux propriétaires la liberté de s'assurer, soit auprès de la *Mutuelle nationale*, soit auprès des compagnies privées, tout en maintenant l'obligation de l'assurance. Il a ajouté que ces compagnies ne pourraient pas soutenir longtemps la concurrence de l'État et se trouveraient bientôt dans la nécessité de cesser leurs opérations. (*Moniteur des Assurances*, avril 1882, p. 158.)

L'adoption du système de M. Langlois entraînerait la création d'un véritable ministère des assurances avec des agents spéciaux qui, semblables aux contrôleurs des contributions directes, seraient chargés d'établir l'assiette de la taxe et procéderaient, en outre, au règlement des sinistres.

Nous avons dit quelques mots, à la fin du chapitre précédent, sur les difficultés que présente

l'assurance de la plupart des risques agricoles et nous y renvoyons le lecteur.

L'importante question des assurances par l'État est donc à l'étude et les Chambres françaises auront à se prononcer à son sujet dans un délai plus ou moins rapproché.

3. *Assurance des personnes.*

1. Responsabilité des patrons.

Les projets dont il vient d'être question ont uniquement pour objet les risques divers auxquels la propriété mobilière ou immobilière est exposée. Mais il existe d'autres risques qui sont d'une gravité bien supérieure parce qu'ils menacent les personnes et qu'ils font leurs plus nombreuses victimes dans la classe ouvrière, enlevant ainsi à des familles entières le pain quotidien.

Le nombre des accidents parmi les ouvriers augmente tous les jours. Leur accroissement incessant est dû au développement des procédés industriels, à l'emploi de plus en plus multiplié des machines et à l'énorme extension donnée aux travaux publics, aux constructions des villes, aux chemins de fer et à l'exploitation minière.

Cet état de choses a attiré l'attention des gouvernements, qui ont pris, presque partout, des mesures d'ordre public pour protéger la vie et la santé des ouvriers. En outre, des lois sont venues déterminer les cas et l'étendue de la responsabilité des patrons. Parmi ces dernières lois, il faut citer :

1° En Allemagne, celle du 7 juin 1881, dont la disposition fondamentale est de mettre à la charge du patron la preuve que l'accident est dû à la faute de l'ouvrier ;

2° En Suisse, celle du 4 juillet 1877, spécialement applicable aux entrepreneurs de constructions, et celle du 25 juin 1881 qui établit la responsabilité, même en cas d'accident fortuit, et rend le fabricant responsable de la maladie provenant du travail industriel, si la fabrique a été classée par le Conseil fédéral parmi les établissements insalubres ;

3° En Angleterre, celle du 7 septembre 1880, entrée en vigueur le 1er janvier 1881, qui s'applique aux établissements industriels et aux chemins de fer.

En France, nous ne possédons encore aucune loi spéciale sur cette importante matière ; la responsabilité des patrons n'a d'autre sanction que celle des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil. C'est à l'ouvrier blessé ou, en cas de mort, à ses ayants droit qu'il appartient de prouver que le patron est responsable de l'accident par sa faute, par sa négligence ou par son imprudence et, dans bien des cas, les victimes reculent devant les frais et les lenteurs d'un procès. Alors même que l'ouvrier ou sa famille obtiendrait l'assistance judiciaire, le résultat est encore bien incertain, car il est souvent difficile de savoir si l'accident est dû à la faute de l'ouvrier ou à celle du patron.

Cette situation faite à l'ouvrier a appelé l'attention d'un député, M. Martin Nadaud, qui a réclamé, par une proposition de loi en date du 4 novembre 1881, une juridiction spéciale et la création d'une présomption légale de faute de la part de l'entrepreneur. Nous faisons connaître, plus loin, le résultat du travail auquel la commission de la Chambre des députés s'est livrée au sujet de ce projet de loi.

2. Projets d'assurance ouvrière en France.

Ces lois diverses ne sont faites qu'en vue des accidents dont le patron est responsable et, s'il y a contestation, elles subordonnent l'exigibilité et l'importance de l'indemnité à la décision des tribunaux ; aussi, ne peuvent-elles être considérées comme suffisantes. Sans doute, elles constituent un progrès considérable en faveur de l'ouvrier, mais elles ne changent pas sa situation toutes les fois que le patron peut établir que l'accident provient de la faute ou de l'imprudence de ce dernier. L'ouvrier qui n'a droit, dans ce cas, à aucune indemnité restera-t-il sans ressources ? et s'il y a contestation, pourra-t-il attendre l'issue toujours incertaine d'un procès ?

On a pensé que la solution de cette grave question se trouvait dans les assurances contre les accidents dont nous avons parlé au chapitre II. En France, dès l'année 1868, le Gouvernement a voulu propager lui-même cette philanthropique application du principe de l'assurance. Il n'existait, à cette époque, qu'une seule compagnie d'assurances contre les accidents (*la Sécurité générale*), créée en 1865, et il espérait que l'institution qu'il fondait rendrait de réels services à la classe laborieuse. La loi du 11 juillet 1868 établit donc, sous la garantie de l'État, une caisse d'assurances contre les accidents, ayant pour objet de servir des pensions viagères aux personnes assurées qui, dans l'exercice de travaux agricoles ou industriels, se trouveraient atteintes de blessures entraînant une incapacité permanente de travail, et de donner des secours, en cas de mort, à leurs veuves et à leurs enfants mineurs. Cette caisse, qui est alimentée par les cotisations des assurés et par une subvention de l'État, est administrée par la caisse des dépôts et consignations. Nous en ferons connaître plus longuement l'organisation dans la section suivante. Qu'il nous suffise de dire ici qu'elle a été loin de produire les résultats qu'on en attendait ; le nombre des assurés, malgré les avantages incontestables qui leur sont offerts, est toujours resté très restreint.

Dans ces dernières années, on a cherché de nouveau à améliorer la situation des ouvriers au moyen de l'assurance.

Le 6 mars 1880, M. Talandier déposait un projet de loi ayant pour but l'extinction graduelle du paupérisme au moyen d'une assurance de tous les enfants, filles et garçons, à partir du jour de leur naissance.

Le 16 mars 1882, M. Waldeck-Rousseau proposait d'adopter une série de mesures relatives à l'amélioration de la caisse des retraites pour la vieillesse et de ces associations de secours mutuels qui sont de véritables sociétés d'assurances en ayant pour principale mission de parer aux souffrances causées par le chômage ou l'incapacité de travail provenant d'accidents.

MM. Léon Say et Goblet ne se sont pas montrés moins zélés pour la même cause. Le 18 du même mois, les nouveaux ministres saisissaient la Chambre de projets de loi par lesquels la coopération de l'État aux œuvres si humanitaires des sociétés de secours mutuels et de retraites pour la vieillesse se manifestait par la demande de deux nouvelles dotations de 10 millions chacune, à prélever sur les excédents de recettes de 1880.

Deux députés, MM. Peulevey et Félix Faure, préoccupés, comme M. Martin Nadaud, des conséquences des accidents dont les ouvriers et employés peuvent être victimes, ont déposé chacun une proposition de loi. Dans leur système, la création d'une caisse des accidents du travail, fonctionnant

sous la garantie de l'État et avec le concours de ses subventions, fournirait l'indemnité de chômage temporaire ou la pension nécessaire pour venir en aide aux ouvriers blessés ou, en cas de mort, à leur famille.

Enfin, MM. Lagrange, Ballue et Chavanne, députés, ont demandé, en 1882, de rendre obligatoire l'insertion, dans toutes les polices d'assurances concernant des établissements industriels ou commerciaux, d'une clause par laquelle l'assureur s'engagerait, en cas d'incendie, à garantir le paiement des salaires ou appointements des ouvriers et employés pendant toute la durée du chômage, au maximum de trente jours. Nous avons déjà parlé de cette proposition au chapitre II, section 4.

Une commission a été chargée d'examiner les propositions de MM. Martin Nadaud, Peulevey et Félix Faure. Le rapport, fait au nom de cette commission par M. Martin Nadaud et déposé à la séance du 11 novembre 1882, conclut à l'adoption de deux propositions de loi relatives, l'une à la responsabilité des patrons, l'autre à la création d'une caisse d'assurances ayant pour objet de garantir les patrons contre les conséquences pécuniaires de cette responsabilité.

La première déclare le patron responsable du dommage causé à tout ouvrier ou employé tué ou blessé dans le travail, soit que l'accident provienne du bâtiment, de l'installation de l'entreprise ou de l'outil employé, soit qu'il provienne du travail même. Elle détermine les indemnités dues par le patron aux victimes du sinistre, à leurs veuves et à leurs enfants et institue un tribunal arbitral chargé de statuer sur ces indemnités.

Le principe de la dette du patron envers l'ouvrier étant posé par cette première proposition, il était nécessaire de donner aux patrons le moyen de faire face à l'obligation nouvelle qui doit leur incomber. Tel est le but de la seconde proposition, qui tend à créer, sous la garantie de l'État, une caisse d'assurances contre les risques de la responsabilité des patrons. Les primes à payer par ceux-ci sont déterminées d'après les journées de travail ; enfin, cette nouvelle caisse doit se fusionner avec celle qui a été instituée par la loi du 11 juillet 1868, dont nous venons de parler.

« Il ne s'agit point, a dit le rapporteur, M. Martin Nadaud, d'établir *l'obligation* de l'assurance. Chaque chef d'établissement sera libre de rester son propre assureur ou de recourir aux sociétés privées. C'est une faculté qui lui est donnée de s'adresser à l'État ; ce n'est pas une nécessité qui s'impose à lui.

« En second lieu, il est au moins contestable que les intérêts dont nous nous occupons soient des intérêts purement privés : ***si l'État peut et doit se désintéresser*** des questions d'assurances en matière d'incendie, d'assurances maritimes ou sur la vie, il ne peut rester indifférent lorsqu'il s'agit de la vie et de l'existence des populations laborieuses. »

A la vérité, l'assurance à la caisse officielle ne serait pas obligatoire, mais il est certain que l'adoption de la première loi sur la responsabilité mettrait le plus grand nombre des patrons dans la nécessité de s'assurer contre les conséquences de cette responsabilité, soit avec l'État, soit avec des compagnies privées : bien peu d'entre eux voudraient courir les risques que la première proposition de loi met à leur charge. Au surplus, les patrons sont déjà entrés d'eux-mêmes dans cette voie : les assurances collectives et les assurances de responsabilité dont nous avons parlé au chapitre précédent (*section* 6) sont très nombreuses et prennent, tous les jours, un plus grand développement.

3. Projets d'assurance ouvrière à l'étranger.

Allemagne. — En Allemagne, le Gouvernement a pris l'initiative de mesures tendant à venir en aide aux ouvriers victimes d'accidents. Le système que M. de Bismark a proposé d'adopter consiste dans la création d'une vaste caisse d'assurances, régie par l'État, auprès de laquelle tous les ouvriers dont le salaire annuel ne dépasse pas 2,000 marcs devront être obligatoirement assurés. D'après le discours du trône du 15 février 1881, cette institution, outre son but philanthropique, serait considérée comme un moyen de protéger l'Empire contre les menées socialistes. Le chancelier aurait, d'ailleurs, laissé entendre clairement au Conseil fédéral qu'il est résolu à combattre le socialisme avec ses propres armes.

D'après le projet de loi présenté au Conseil fédéral, la prime devait être payée, savoir : 1° pour les assurés dont le gain annuel ne dépasse pas 350 marcs, deux tiers par le patron, un tiers par le service de l'assistance publique; 2° pour les assurés dont le gain annuel est supérieur à 750 marcs, moitié par le patron, moitié par l'assuré.

Ce projet a été amendé par le Conseil fédéral, notamment en ce qui concerne le paiement de la prime, qu'il a fixé comme suit :

1° Pour les ouvriers dont le gain annuel ne dépasse pas 750 marcs, le patron paie $^2/_3$ et l'État $^1/_3$;

2° Pour les ouvriers dont le salaire est compris entre 750 et 1,000 marcs, le patron paie $^2/_3$ et l'assuré $^1/_3$;

3° Pour les ouvriers dont le salaire est de plus de 1,000 marcs, le patron paie $^1/_2$ et l'assuré $^1/_2$.

Le projet modifié a été soumis aux délibérations du Reichstag qui lui a fait subir à son tour de profonds changements. Malgré la vive opposition du chancelier, le paiement de la prime a été réglé de la manière suivante pour tous les ouvriers indistinctement :

« La prime d'assurance est payée deux tiers par le patron et un tiers par l'assuré. Les caisses de secours instituées par la loi pour assister les ouvriers infirmes peuvent se substituer à l'assuré pour le paiement de la part qui lui incombe. »

Ce projet de loi est resté sans suite et le gouvernement allemand a étudié depuis d'autres combinaisons qui reposent sur des principes différents. Le nouveau projet limite le concours de l'État à une subvention pécuniaire et confie à des sociétés d'assurance mutuelle à créer et dont le rayon correspondrait à une circonscription administrative, la charge d'indemniser, en cas d'accidents, les ouvriers de la grande industrie. Les patrons seront tenus d'appartenir à ces sociétés; le concours financier de l'État se prolongera jusqu'au moment où l'expérience aura démontré que la prime payée par les patrons suffit seule pour faire face aux exigences de l'assurance. (*Moniteur des assurances*, mai 1882.)

Angleterre. — En Angleterre, la même question d'assurance obligatoire a été portée à la Chambre des lords. On y a discuté, le 4 juin 1880, un projet de lord Canarvon, qui ne tend à rien moins qu'à supprimer le paupérisme en rendant obligatoire pour tout ouvrier, avant sa vingt-unième année,

le versement à l'État d'une somme de 10 livres, moyennant laquelle il recevrait 8 shillings par semaine en cas de maladie et 4 shillings par semaine, lorsqu'il aurait atteint 70 ans. Cette proposition, qu'il serait assez difficile, comme semble l'avoir reconnu son auteur lui-même, de transporter dans le domaine de la pratique, paraît être restée sans suite. (*Revue générale d'administration*, juillet 1880.)

On voit que l'opinion se préoccupe vivement, dans les principales nations d'Europe, du rôle que l'État doit jouer dans cette question des assurances et des résultats qu'il en pourrait obtenir au point de vue de l'amélioration du sort des populations laborieuses.

8. Assurance facultative; assurances diverses administrées par la caisse des dépôts et consignations.

1. *Considérations générales.*

On peut contester à l'État le droit de fonder des caisses d'assurances dans lesquelles il obligerait les citoyens à venir verser leurs primes. Ce serait là, a-t-on dit, une application des théories socialistes qui tendent à l'absorption des fortunes privées par l'État, sous des formes diverses, dans le but de les répartir ensuite entre un plus grand nombre d'individus, à titre de secours, d'indemnités, de pensions ou de toute autre manière. On a fait remarquer, en outre, que l'assurance est du domaine des intérêts privés et que chacun doit rester juge de l'opportunité de s'assurer : rendre l'assurance obligatoire serait violer à la fois, d'après ces considérations, le droit de propriété et la liberté individuelle.

Mais, si l'on décide que l'État ne peut trouver dans sa raison d'être et dans le rôle social qu'il est chargé de remplir la justification de l'assurance obligatoire, ce n'est pas, disent certaines personnes, une raison de nier qu'il ne lui soit permis, s'il juge l'institution de l'assurance utile et profitable, de la propager par les moyens dont il dispose, de la mettre à la portée de tous et, dans ce but, de se faire lui-même assureur, sans enlever toutefois aux autres le droit de se livrer aux mêmes opérations. L'État se bornerait à ouvrir des caisses d'assurances auprès desquelles les citoyens s'assureront *si bon leur semble.* Excéderait-il en le faisant la mesure de son droit ? c'est une question très controversée. Cette concurrence pourrait faire disparaître plus tard les établissements privés similaires ; le succès de l'entreprise officielle serait alors la preuve qu'elle a donné satisfaction aux intérêts du plus grand nombre ; mais il n'y aurait point, dans ce cas, expropriation de ces établissements par l'État : leur mise en liquidation étant le résultat d'une concurrence qu'on aurait jugée licite ne pourrait donner lieu en leur faveur à aucune indemnité.

C'est sur ce terrain de la concurrence à faire à l'industrie des assurances que l'État s'est placé dans notre pays en bornant d'ailleurs considérablement son action. Inspiré par des considérations philanthropiques et désireux de répandre parmi les masses des idées de prévoyance et d'économie, le Gouvernement a obtenu du législateur la création de plusieurs caisses d'assurances qui sont administrées par ses agents. Il n'a pas voulu rendre l'assurance obligatoire ; il a seulement essayé d'en faire connaître les avantages, de la rendre populaire, et pour y arriver, il s'est fait assureur ; cette intervention est généralement condamnée par les économistes.

Les institutions qui ont été ainsi fondées consistent dans :

Des assurances en cas de vie ;

Des assurances en cas de décès ;

Des assurances contre les accidents survenus dans l'exercice de travaux agricoles ou industriels.

Ces trois services sont dirigés par la caisse des dépôts et consignations.

2. *Assurance en cas de vie (caisse des retraites pour la vieillesse).*

Les assurances en cas de vie ont pour objet le service de retraites ou rentes viagères pour la vieillesse. La *caisse des retraites pour la vieillesse* a été établie par la loi du 18 juin 1850.

Cette institution faisant l'objet d'un article particulier du dictionnaire, nous y renvoyons le lecteur.

3. *Caisse des assurances en cas de décès.*

Aux termes de la loi du 11 juillet 1868, il a été créé, *sous la garantie de l'État*, une caisse d'assurances ayant pour objet de payer, au décès de chaque assuré, à ses héritiers ou ayants droit, un capital convenu, dont le maximum ne peut excéder 3,000 fr.

On avait critiqué la concurrence que l'État allait ainsi faire aux compagnies et qui ne manquerait pas, pensait-on, d'être très préjudiciable à celles-ci, puisque l'État n'ayant l'intention de réaliser *aucun bénéfice* donnerait l'assurance à meilleur marché. « Il s'élève, lisait-on dans l'exposé des motifs, une question qui a sa gravité, en présence du mouvement qui s'est opéré dans les esprits contre l'intervention de l'État dans le domaine des intérêts privés ; en présence surtout du principe, que le Gouvernement proclame et applique tous les jours, qu'il doit se tenir éloigné du cercle où se meuvent les conventions individuelles, il est permis de se demander s'il n'y a pas inconséquence à placer l'institution qui vous est proposée sous la garantie de l'État. »

Le Gouvernement répondait à ces observations en faisant remarquer que l'institution projetée était destinée aux classes laborieuses dont elle avait pour but d'améliorer le sort et que, limitant à 3,000 fr. le capital assuré par chaque contrat, elle ne portait aucun préjudice aux compagnies qui recherchent surtout les grosses affaires et négligent les petites assurances, celles-ci augmentant les frais généraux au delà du peu de bénéfice qu'elles procurent. « Là où les compagnies suffisent, a dit le rapporteur, l'État ne compte point intervenir; il leur laisse leur riche clientèle et les affaires dont l'importance motive l'emploi d'agents spéciaux... »

Ce principe ayant été admis, la loi fut votée : en voici les principales dispositions.

Le tarif des primes est établi d'après la table de mortalité de Déparcieux ; mais comme cette table donne une mortalité qui a paru trop faible, les primes ainsi calculées ont été majorées de 6 p. 100 [1].

Toute assurance faite moins de deux ans avant le décès de l'assuré demeure sans effet. Dans ce cas, les versements effectués sont restitués aux ayants droit, avec les intérêts simples à 4 p. 100. La loi évite par ce moyen l'examen médical que

1. Les compagnies n'ont adopté la table de Déparcieux que pour les tarifs des rentes viagères immédiates et des assurances *en cas de vie*, et encore lui ont-elles fait subir les corrections indiquées par l'expérience.

les compagnies font subir à toute personne qui désire contracter une assurance. Il était difficile à l'État d'avoir recours à cet examen et il a paru plus simple de déjouer les spéculations et la fraude en ne faisant produire à l'assurance un entier effet que si elle remonte à deux années.

L'article 7 permet aux sociétés de secours mutuels de contracter des assurances collectives au nom de tous leurs membres ; ces assurances, dont le maximum ne peut excéder 1,000 fr., ne sont faites que pour un an et d'après le tarif spécial des assurances d'un an basé sur la table de Déparcieux. Les assurances collectives sont toujours renouvelables d'année en année ; elles peuvent être cumulées avec les assurances individuelles.

Toutes les recettes disponibles de la caisse des assurances en cas de décès doivent être employées en achat de rentes sur l'État qui sont immatriculées au nom de cette caisse (*art.* 17). Il en est de même en ce qui concerne les recettes de la caisse d'assurances contre les accidents dont il va être parlé plus loin.

Les certificats, actes de notoriété et autres pièces relatives à ces deux caisses d'assurances doivent être délivrés gratuitement et sont dispensés du timbre et de l'enregistrement (*art.* 19).

Un règlement d'administration publique, en date du 10 août 1868, détermine les conditions spéciales des polices et la forme des assurances. Il désigne les trésoriers généraux, les receveurs particuliers, les percepteurs et les receveurs des postes comme étant les agents par l'intermédiaire desquels les assurances peuvent être contractées. A Paris, les demandes doivent être faites directement à la caisse des dépôts et consignations.

La caisse des assurances en cas de décès, dont on redoutait la concurrence pour les sociétés existantes, n'a produit jusqu'à ce jour que des résultats pour ainsi dire insignifiants, malgré des tarifs inférieurs à ceux des compagnies. Il semble qu'une des premières causes de cet insuccès est due au défaut de publicité. Combien de personnes savent, en France, que l'État possède une caisse d'assurance sur la vie ? On peut ajouter encore que si les compagnies privées font de nombreuses affaires, c'est que leurs agents, stimulés par la commission qui leur est attribuée sur chaque contrat, n'attendent pas que la clientèle vienne d'elle-même à eux : ils vont la trouver à domicile et n'hésitent pas à faire toutes les démarches qu'ils croient devoir être fructueuses. La situation des fonctionnaires est bien différente ; mais si l'on ne rencontre pas ici les mêmes éléments de succès, on peut affirmer cependant que la loi du 11 juillet 1868 donnerait de meilleurs résultats, si elle était plus connue.

Voici les résultats obtenus depuis l'origine (1868) jusqu'au 31 décembre 1881 :

1° *Assurances individuelles.*

Nombre des contrats souscrits	807
Montant des capitaux assurés	1,488,273 fr.
Montant des primes encaissées	227,586
Capitaux payés après décès	106,101
Nombre des décès	47

2° *Assurances collectives.*

Nombre des sociétés de secours mutuels qui ont fait des versements	533
Nombre des assurés	114,060
Primes encaissées	430,596 fr.
Capitaux payés après décès	507,439
Nombre des décès	2,195

4. *Caisse des assurances contre les accidents.*

La loi du 11 juillet 1868, qui a créé la caisse des assurances en cas de décès, a établi en même temps une caisse d'assurances contre les accidents, « ayant pour objet de servir des pensions viagères aux personnes assurées qui, dans l'exécution de travaux agricoles ou industriels, seront atteintes de blessures entraînant une incapacité *permanente* de travail, et de donner des secours aux veuves et aux enfants mineurs des personnes assurées qui auront péri par suite d'accidents survenus dans l'exécution desdits travaux. »

Ces assurances contre les accidents sont ou individuelles ou collectives.

L'assurance collective est celle au moyen de laquelle les administrations publiques, les établissements industriels, les compagnies de chemin de fer et les sociétés de secours mutuels autorisées font assurer collectivement leurs ouvriers ou leurs membres, au moyen de listes nominatives (*art.* 15).

Les villes peuvent faire assurer de la même manière les compagnies de sapeurs-pompiers (*même article*).

Les assurances en cas d'accident ont lieu par année. La prime annuelle est fixée, pour chaque assuré, à 8 fr., 5 fr. ou 3 fr., selon son choix. Les ressources de la caisse consistent dans ces cotisations et dans des subventions de l'État qui se sont élevées à 2,100,000 fr., alloués, savoir :

1 million de francs en 1869 ;
1 million de francs en 1870 ;
100,000 fr. en 1871.

La caisse n'assure que les accidents qui ont occasionné une incapacité *permanente* de travail ; l'État a voulu laisser, comme par le passé, aux sociétés de secours mutuels le soin de venir en aide à l'ouvrier atteint, par accident ou autrement, d'une incapacité *temporaire* de travail : c'est là, en effet, le premier objet en vue duquel les sociétés de secours mutuels ont été établies.

Les accidents sont divisés en deux classes :

1° Accidents ayant occasionné une incapacité absolue de tout travail ;

2° Accidents ayant occasionné une incapacité permanente du travail de la profession.

Dans le premier cas, il est prélevé sur la subvention de l'État une somme égale à celle à laquelle l'ouvrier aurait eu droit dans le second cas, en sorte que l'indemnité accordée pour l'accident de la première classe est le double de celle qui est allouée pour l'accident de la seconde classe.

L'indemnité de la seconde classe est calculée en multipliant par 320 le montant de la cotisation versée par l'assuré. Ce chiffre de 320 a été adopté en prenant pour base les statistiques dressées par les ingénieurs dans les exploitations minières : on a trouvé que sur 320 ouvriers mineurs, il y en avait un, en moyenne, tous les ans atteint d'une blessure entraînant une incapacité de travail.

L'indemnité ainsi calculée n'est pas remise en argent à l'ouvrier ; elle est convertie en une rente viagère d'après le tarif de la caisse des retraites pour la vieillesse.

Si l'accident a entraîné la mort de l'ouvrier, il est accordé un secours à sa veuve ou, s'il est célibataire ou veuf sans enfants, à son père ou à sa mère sexagénaires. Ce secours est égal à deux années de la pension à laquelle l'ouvrier aurait eu droit

dans le cas d'accident de la première classe. L'enfant ou les enfants mineurs reçoivent un secours égal à celui qui est attribué à la veuve (*art.* 12).

Le règlement d'administration publique du 10 août 1868 déjà cité désigne pour la réception des propositions d'assurances et l'encaissement des primes les mêmes comptables que pour la caisse des assurances en cas de décès; il détermine, en outre, les formalités à remplir en cas d'accident.

Cette caisse des assurances contre les accidents n'a pas pris plus de développement que la caisse des assurances en cas de décès. Ses résultats sont bien minimes, lorsqu'on les compare à ceux qui sont obtenus par les compagnies privées. Les chefs d'établissements industriels, qui forment la meilleure clientèle des compagnies, paraissent avoir eu plusieurs motifs de s'adresser de préférence à ces dernières; ils trouvent d'abord auprès d'elles pour leurs ouvriers l'assurance contre les accidents qui n'entrainent qu'une incapacité *temporaire* de travail, et, en second lieu, les polices collectives qu'ils souscrivent peuvent être doublées d'une police particulière à leur profit personnel, au moyen de laquelle la compagnie les assure contre les conséquences de la responsabilité civile établie par la loi. Or, l'assurance avec l'État laisse entière la responsabilité du patron. Toutefois, si celui-ci avait payé de ses deniers personnels tout ou partie des cotisations, les tribunaux ne manqueraient pas de prendre cette circonstance en considération pour la fixation de l'indemnité.

Les résultats obtenus par la caisse des assurances contre les accidents, depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 1881, sont les suivants :

1° *Assurances individuelles.*

Nombre des assurés	642
Nombre des sinistres.	6
Primes versées.	4,321 fr.
Capitaux constitutifs des rentes viagères. . .	12,160
Montant des secours alloués après décès. . .	746

2° *Assurances collectives.*

Nombre des polices collectives.	607
Nombre des assurés compris dans ces polices.	16,864
Nombre des sinistres.	22
Primes versées.	99,388 fr.
Capitaux constitutifs des rentes viagères . . .	43,896
Montant des secours alloués après décès . . .	5,405

5. *Assurance sur la vie par l'État en Angleterre et en Allemagne.*

Un bill de 1864 a créé en Angleterre deux branches d'assurances sur la vie par l'État. L'une a pour objet le service de rentes ou pensions viagères, depuis le minimum de 100 fr. jusqu'au maximum de 1,250 fr., moyennant des primes déterminées ; l'autre comprend les assurances en cas de décès, avec un maximum fixé, pour chaque assuré, à 2,500 fr.

Ces deux institutions sont administrées par le service des postes. L'assurance en cas de décès avait donné lieu, pendant les 14 premières années, à 5,940 polices assurant un capital de 11,050,000 fr. Le nombre des contrats était porté, au 31 décembre 1881, à 6,524.

L'assurance-pension, plus favorablement accueillie, a donné lieu à 12,135 contrats.

Bien que ces résultats soient plus satisfaisants que ceux qui ont été obtenus en France, le gouvernement anglais les considère comme insuffisants et il a chargé une commission d'ouvrir une enquête sur les causes de cet insuccès. Les principales modifications proposées par la commission consistent :

1° A donner au public des facilités plus grandes que par le passé, en simplifiant les formalités à remplir et en augmentant le nombre des bureaux de poste auxquels les versements peuvent être faits ;

2° A permettre aux déposants de la caisse d'épargne postale d'affecter tout ou partie de leurs versements, ou l'intérêt de ces versements, au paiement des primes d'asurances;

3° A élever le maximum de l'assurance en cas de décès de 2,500 fr. à 5,000 fr. ;

4° Enfin, à dispenser de l'examen médical, dans certains cas, la personne qui désire contracter une assurance en cas de décès.

La commission a demandé que ces mesures fissent l'objet d'un projet de loi.

En Allemagne, le Gouvernement a fondé, en 1880, sous le titre de *Wilhelms-Spende,* une caisse d'assurances en cas de vie et en cas de décès qu'il gère par l'intermédiaire d'un conseil d'administration dont il nomme tous les membres.

IV. IMPÔTS.

Les impôts payés par les compagnies d'assurances peuvent être divisés en deux catégories :

1° Les impôts généraux qui sont à la charge de toute société industrielle dont le capital est divisé en actions ;

2° Les impôts spéciaux à l'industrie des assurances.

La première catégorie comprend l'impôt foncier et la taxe annuelle des biens de mainmorte dus pour les immeubles que la société possède, la contribution mobilière, celle des portes et fenêtres et la patente (cette dernière n'était établie autrefois qu'à raison du siège social; elle vient d'être augmentée d'une somme de 100 fr. pour chacun des départements dans lesquels la société d'assurance possède des agences), enfin, le droit de timbre des titres d'actions. Nous ne parlons pas des droits de transfert et de conversion des mêmes titres, ni de l'impôt sur le revenu, parce que ces dernières taxes sont simplement avancées par les sociétés pour le compte des actionnaires. (*V.* pour ces divers impôts, les mots correspondants du *Dictionnaire.*)

Les impôts spéciaux à l'industrie des assurances sont :

1° Le droit de timbre des polices et avenants;

2° Le droit d'enregistrement des mêmes écrits.

Ces deux derniers impôts rentrant seuls dans le cadre de notre travail, feront l'objet des deux sections suivantes.

9. Droit de timbre.

Les polices d'assurance ont été spécialement assujetties au timbre de dimension par l'article 56 de la loi du 9 vendémiaire an VI. Elles ne sont pas nommées dans la loi organique du 13 brumaire an VII sur le timbre, mais elles tombent, sans conteste, sous l'application de la disposition générale contenue dans l'article 12 de cette loi, d'après laquelle sont assujettis au timbre de dimension « tous actes et écritures, extraits, copies et expéditions, soit publics, soit privés, *devant ou pouvant faire titre, ou être produits pour obligation, décharge, justification, demande ou défense* ».

Loi du 5 juin 1850. — Ces prescriptions avaient

été peu à peu perdues de vue. Les assureurs n'étant alors assujettis à aucune vérification des employés de l'enregistrement, un grand nombre d'entre eux avaient pris l'habitude de rédiger leurs polices et autres actes sur papier non timbré. Pour mettre fin à ces abus, de nouvelles dispositions ont été adoptées par le législateur ; elles font l'objet du titre III de la loi du 5 juin 1850, que nous allons résumer :

1. *Dispositions communes aux assurances maritimes et aux assurances terrestres.*

Les compagnies d'assurances et assureurs sont tenus, avant de commencer leurs opérations et sous peine d'une amende de 1,000 fr., de faire au bureau d'enregistrement du lieu où ils ont le siège de leur principal établissement (et, de plus, au siège de chaque agence, pour les assurances maritimes), une déclaration constatant la nature des opérations et les noms du directeur ou de l'agent de la compagnie, s'il s'agit d'une agence.

Les mêmes sociétés et assureurs sont obligés d'avoir un répertoire coté, parafé et visé soit par un des juges du tribunal de commerce, soit par le juge de paix, sur lequel les polices doivent être inscrites par ordre de numéros, ainsi que les avenants qui prolongent l'assurance, augmentent la prime ou le capital assuré, ou ceux qui sont appelés *avenants d'aliment*, en cas de police flottante (*V. chap. II, sect.* 3). Pour les assurances terrestres, ce répertoire est tenu au siège social et les inscriptions précitées doivent être faites dans les six mois de la date des actes ; pour les assurances maritimes, le répertoire est tenu dans chaque agence et l'inscription des actes doit avoir lieu dans les trois jours.

Ces répertoires sont soumis au visa des préposés de l'enregistrement, comme ceux des officiers publics.

Un droit de communication limité était accordé aux mêmes préposés en ce qui concerne les polices ; mais ce droit a été étendu depuis à tous les livres, registres, titres, pièces de recette, de dépense et de comptabilité, afin que ces agents s'assurent de l'exécution des lois sur l'enregistrement et le timbre. (*L.* 23 *août* 1871, *art.* 22, *et* 21 *juin* 1875, *art.* 7.)

2. *Dispositions particulières aux assurances maritimes.*

Tout contrat d'assurance maritime, ainsi que toute convention postérieure contenant prolongation de l'assurance, augmentation dans la prime ou le capital assuré, ou bien l'avenant d'aliment, en cas de police flottante, doit être rédigé sur papier d'un timbre de dimension, sous peine de 50 fr. d'amende *contre chacun des assureurs et assurés*. Ces avenants ou conventions postérieures peuvent être inscrits à la suite de la police, à condition d'être soumis au visa pour timbre dans les deux jours de leur date. (*L.* 5 *juin* 1850, *art.* 42.)

Si la police non timbrée a été rédigée par l'intermédiaire d'un notaire ou d'un courtier, ce dernier encourt une amende personnelle (*art.* 48).

3. *Dispositions particulières aux assurances terrestres ; de l'abonnement au timbre.*

Tout contrat d'assurance, ainsi que toute convention postérieure contenant prolongation de l'assurance, augmentation dans la prime ou le capital assuré (c'est-à-dire les avenants de prolongation et d'augmentation), doit être rédigé sur papier d'un timbre de dimension, sous peine de 50 fr. d'amende contre l'assureur, sans aucun recours contre l'assuré. Lorsque la police contient une clause de tacite reconduction, elle est en outre soumise à un second droit de timbre donné au moyen d'un visa du receveur, dans les cinq jours de sa date. (*L.* 5 *juin* 1850, *art.* 33.)

Pour faciliter le paiement de l'impôt, la loi a permis, dans la plupart des cas, d'acquitter le timbre des polices et avenants susdésignés au moyen d'un *abonnement annuel* contracté avec l'État.

La faculté d'abonnement a été accordée aux assureurs contre l'incendie et contre la grêle par l'article 37 de la loi du 5 juin 1850, et aux assureurs contre la mortalité des bestiaux, la gelée, les inondations et autres risques agricoles par la loi du 9 mai 1860 : de toutes les assurances désignées dans cette dernière loi, la première était seule en usage ; mais on pensait que les autres pourraient être un jour pratiquées et l'on voulait éviter de recourir de nouveau au pouvoir législatif.

L'abonnement qui précède, fixé d'abord à 2 cent. par 1,000 du total des sommes assurées, d'après les contrats en cours d'exécution, a été élevé à 3 cent. par 1,000 par l'article 18 de la loi du 2 juillet 1862. Ce droit de 3 cent. est, en outre, augmenté de deux décimes, en vertu des lois des 23 août 1871 et 30 mars 1872, ce qui le porte à $0^{f},036$ par 1,000.

Le même article 37 de la loi du 5 juin 1850 accorde la faculté d'abonnement aux sociétés d'assurances sur la vie, mais la quotité et la base de la taxe sont différentes. Pour ces sociétés, l'abonnement annuel est de 2 fr. par 1,000 du total des versements qui leur sont faits chaque année. L'abonnement de l'année courante se calcule sur le chiffre total des opérations de l'année précédente. Ce droit de 2 fr. est, comme le précédent, sujet au double décime et se trouve ainsi porté à 2 fr. 40 c. par 1,000.

L'administration assimile pour l'abonnement les assurances contre les accidents *corporels* aux assurances sur la vie.

Enfin, l'article 37 porte que les caisses départementales administrées gratuitement, dont le but est d'indemniser ou de secourir les incendiés au moyen de collectes, peuvent s'affranchir du timbre de dimension ordinaire en contractant un abonnement annuel de 1 p. 100 du total des collectes de l'année.

L'article 38 porte que les sociétés qui, après avoir contracté un abonnement, voudront y renoncer, seront tenues de payer un droit de 35 cent. (aujourd'hui 60 cent.) par chaque police en cours d'exécution, quels que soient la dimension du papier et le nombre des doubles.

Il convient de remarquer qu'en ce qui concerne les avenants, l'abonnement ne couvre que les avenants spécialement désignés dans l'article 33 de la loi, c'est-à-dire les avenants de prolongation et d'augmentation, et que les autres avenants ne peuvent bénéficier de l'abonnement. Ces derniers doivent donc être rédigés sur papier timbré ordinaire, en vertu de l'article 12 de la loi du 13 brumaire an VII, *comme si la société n'était pas abonnée*. La question a été résolue en ce sens par la Cour de cassation, le 4 février 1879.

4. *Projet de loi relatif à l'abonnement obligatoire.*

Le 27 novembre 1879, le Gouvernement a présenté à la Chambre des députés, un projet de loi tendant à rendre l'abonnement obligatoire et à en faire bénéficier tous les avenants indistinctement.

Ce projet contenait, en outre, une modification de la taxe en ce qui concerne les assurances contre l'incendie : elle devait être de 4 cent. par 1,000, décimes compris, pour les sociétés à prime, et de 3 cent. par 1,000 pour les sociétés mutuelles.

D'après l'exposé des motifs, le projet avait principalement pour but de rétablir une certaine égalité entre les sociétés mutuelles d'assurances contre l'incendie et les sociétés à prime. La plupart des premières n'ayant pas usé de la faculté d'abonnement, supportaient une charge moins lourde que les secondes qui, presque toutes, alors, étaient abonnées ; les conditions de la concurrence se trouvaient donc altérées au préjudice de celles-ci.

« Les effets de cette inégalité, porte l'exposé, sont devenus plus sensibles à mesure que les grandes compagnies mutuelles ont étendu leurs opérations. Ils sont tels aujourd'hui que les assureurs à prime paraissent résolus à renoncer à l'abonnement pour équilibrer les conditions de la concurrence. Ils se proposent de rédiger désormais leurs polices sur des feuilles de papier timbré au comptant. Ils cherchent, en outre, le moyen de réduire la consommation du papier dans les mêmes proportions que les compagnies mutuelles, en diminuant la dimension des polices, ou en supprimant le plus grand nombre des actes réguliers d'avenants.

« Cette mesure aurait de graves inconvénients..... »

Le projet de loi dont il s'agit est resté sans suite.

Disons en terminant qu'un certain nombre de grandes compagnies d'assurances à primes fixes contre l'incendie ont fini par trouver l'abonnement trop onéreux et y ont renoncé depuis peu, en payant le droit déterminé par l'article 38 de la loi du 5 juin 1850. Le Trésor a éprouvé de ce chef, en 1882, une diminution de recettes d'une certaine importance.

En ce qui concerne les assurances sur la vie, les grandes compagnies n'ont jamais usé de la faculté d'abonnement : l'abonnement grèverait leurs dépenses d'une somme bien supérieure à celle qu'exige le paiement du droit de timbre au comptant.

5. *Assurance de biens et valeurs situés à l'étranger ; exemption du timbre.*

Une loi du 30 décembre 1876 a exempté du timbre établi par les articles 33 et 37 de la loi du 5 juin 1850 les contrats d'assurance passés en pays étranger et ayant exclusivement pour objet des immeubles, des meubles ou des valeurs situés à l'étranger. Le timbre ne devient exigible que s'il est fait usage du contrat en France. Cette exemption est en outre accordée aux contrats de réassurance passés en France et applicables à des polices souscrites à l'étranger, ayant également pour objet des biens et valeurs situés à l'étranger.

La loi s'applique aux assurances *de toute nature*, excepté aux assurances maritimes, ces dernières étant régies par l'article 42 de la loi du 5 juin 1850.

6. *Résumé des droits de timbre.*

La législation que nous venons de faire connaître peut être analysée de la manière suivante :

Les polices d'assurance et les avenants de toute nature sont sujets au timbre de dimension (60 cent., 1 fr. 20 c., 1 fr. 80 c., selon la dimension du papier). Si la police contient une clause de tacite reconduction, elle est soumise à un second droit de timbre égal au premier.

Les compagnies et assureurs contre l'incendie et sur la vie, contre la grêle, la mortalité des bestiaux et autres risques agricoles ont la faculté de payer ce droit de timbre par voie d'abonnement annuel, mais seulement en ce qui concerne les polices et ceux d'entre les avenants qui ont pour objet la prolongation de l'assurance, l'augmentation de la prime ou du capital assuré : tous les autres avenants doivent supporter le timbre ordinaire de dimension, quoique la compagnie soit abonnée.

Pour les assurances sur la vie, l'abonnement est de 2 fr. 40 c. par 1,000, décimes compris, du total des versements qui sont faits chaque année à la compagnie.

Pour toutes les autres assurances désignées ci-dessus, l'abonnement annuel est de $0^{f},036$ par 1,000, décimes compris, du total des capitaux assurés d'après les polices en cours.

La loi du 30 décembre 1876 (*paragraphe précédent*) a introduit une exception en faveur des assurances ayant pour objet des biens et valeurs situés à l'étranger.

7. *Rendement de l'impôt du timbre.*

Le timbre des contrats d'assurance a produit, décimes compris :

En 1851.	147,061 fr.
En 1860.	1,278,500
En 1869.	2,761,419
En 1881.	5,090,997

Dans cette dernière somme, le timbre au comptant entre pour 651,193 fr., et le timbre par abonnement pour 4,439,804 fr.

10. Droits d'enregistrement.

1. *Législation antérieure à* 1871.

Jusqu'en 1871, les contrats d'assurance n'ont été soumis à aucune taxe obligatoire. L'enregistrement de ces écrits n'était exigé que dans le cas où les parties se trouvaient dans la nécessité d'en faire usage, soit en justice, soit pour la rédaction d'un acte par un officier public ou ministériel. (*L.* 22 *frimaire an VII, art.* 23 *et* 42.)

Le droit d'enregistrement, lorsqu'il devenait ainsi exigible, était fixé par l'article 69, § 2, n° 2, de la loi du 22 frimaire an VII, à 50 cent. p. 100 et il était calculé *sur la valeur de la prime ;* en temps de guerre, il n'y avait lieu qu'au demi-droit.

C'est à juste titre que le droit était assis sur la prime. Le contrat d'assurance contient, en effet, deux obligations : celle de l'assuré, qui est de verser sa prime ou sa cotisation, et celle de l'assureur, qui consiste à payer une indemnité en cas de sinistre. Or, on ne pouvait asseoir un droit proportionnel sur ce dernier engagement dont l'objet est éventuel ; au contraire, l'obligation de l'assuré de payer la prime formant un engagement ferme, c'est sur la prime seule que le droit pouvait être établi.

La loi du 28 avril 1816 (*art.* 51, *n°* 2) s'est

bornée à porter le tarif des actes et contrats d'assurance au taux de 1 p. 100, sans modifier les termes de la loi de frimaire.

On a soutenu que ces tarifications ne s'appliquaient qu'aux assurances maritimes, parce que les autres genres d'assurance n'étaient pas en usage en France en l'an VII, ni même en 1816. Il est difficile de supposer cependant que le législateur ait ignoré les tentatives d'assurance contre l'incendie et sur la vie qui avaient eu lieu avant la Révolution, et comme il s'est servi de termes généraux, le ministre des finances a décidé, le 14 juin 1821, que la loi s'applique à toute espèce d'assurances.

La loi du 16 juin 1824 (*art.* 5) accorda une faveur aux assurances maritimes en disposant qu'elles ne seraient assujetties qu'au droit fixe de 1 fr. et que le droit proportionnel ne serait perçu que lorsqu'il serait fait usage de ces actes en justice.

La législation qui précède est applicable à toutes les assurances autres que les assurances maritimes et contre l'incendie. Ainsi, en matière d'assurance sur la vie, le droit d'enregistrement est de 1 p. 100 et se calcule sur la totalité des primes; toutefois, lorsqu'il s'agit d'un contrat en cours d'exécution, la durée pendant laquelle les primes annuelles seront payées étant indéterminée, on a décidé que le redevable doit, dans ce cas, fournir une évaluation qui sert de base à la perception.

2. *Taxes établies en* 1871; *leur produit en* 1881.

La nécessité de faire face aux charges de la dernière guerre a motivé la création de nouveaux impôts et, notamment, l'établissement d'une taxe obligatoire sur les assurances *maritimes* et *contre l'incendie*. Il a paru que les autres assurances n'étaient pas encore en état de supporter le poids d'une contribution.

L'article 6 de la loi du 23 août 1871 est ainsi conçu :

« Art. 6. — Tout contrat d'assurance maritime ou contre l'incendie, ainsi que toute convention postérieure contenant prolongation de l'assurance, augmentation dans la prime ou le capital assuré, désignation d'une somme en risque ou d'une prime à payer, est soumis à *une taxe obligatoire*, moyennant le paiement de laquelle la formalité de l'enregistrement sera donnée *gratis* toutes les fois qu'elle sera requise.

« La taxe est fixée ainsi qu'il suit, savoir :

« 1° Pour les assurances maritimes *et par chaque contrat*, à raison de 50 cent. par 100 fr., *décimes compris*, du montant des primes et accessoires de la prime. La perception suivra les sommes de 20 fr. en 20 fr., sans fraction, et la moindre taxe perçue pour chaque contrat sera de 25 cent., décimes compris ;

« 2° Pour les assurances contre l'incendie et *annuellement*, à raison de 8 p. 100 du montant des primes, ou, en cas d'assurance mutuelle, de 8 p. 100 des cotisations ou des contributions. La taxe sera perçue d'après les mêmes bases sur les contrats en cours, mais seulement pour le temps restant à courir et sauf recours par les assureurs contre les assurés.

« Les contrats de réassurance ne sont pas assujettis à la taxe, à moins que l'assurance primitive, souscrite à l'étranger, n'ait pas été soumise au droit. »

Le vote de cette loi a été précédé, à l'Assemblée nationale, d'une très longue discussion sur le point de savoir si la taxe, en ce qui concerne l'assurance contre l'incendie, devait être assise sur la prime ou sur le capital assuré.

Le projet de la commission, conforme à l'avis de la majorité de ses membres, portait que l'impôt serait de 7 cent. p. 1,000 *du capital assuré*, décimes compris. Le rapporteur, M. Mathieu-Bodet, défendait cette proposition dans les termes suivants :

« Ce qui constitue l'importance de l'assurance, ce n'est pas le risque, mais la chose assurée. Ce que le propriétaire a en vue quand il fait assurer sa maison, c'est sa sécurité, c'est-à-dire le paiement, en cas d'incendie, d'une somme représentant la valeur de sa propriété. C'est donc en réalité cette valeur qui est l'objet du contrat; il est tout naturel, par suite, que l'impôt soit proportionnel au capital assuré. Le législateur... doit se préoccuper des effets équitables de la loi; or, en équité, l'assurance portant sur l'immeuble de la plus grande valeur, doit donner ouverture au plus fort impôt.

« L'impôt sur la prime serait trop onéreux pour les gros risques, c'est-à-dire pour les risques industriels, agricoles, pour les risques de la petite propriété rurale. Il ferait payer des charges trop lourdes sur les contrats d'assurance les plus intéressants. L'usinier paie une prime qui s'élève jusqu'à 14 fr. p. 1,000; le propriétaire de récoltes, de 1 à 6 fr.; le paysan qui a une maison couverte en chaume, jusqu'à 4 et 5 fr.; au contraire, les propriétaires des maisons de ville bien construites sont assurés moyennant des cotisations qui descendent jusqu'à 10 cent. p. 1,000. Si la taxe est basée sur les primes, l'impôt accablera le débiteur des grosses primes, et sera presque insensible pour les autres assurés. Ce n'est pas équitable. »

Le Gouvernement et la minorité de la commission soutenaient l'opinion contraire. Ce n'est pas, disaient-ils, un impôt sur le capital mobilier ou immobilier que nous voulons établir. S'il en était ainsi, la taxe devrait frapper non seulement les capitaux assurés, mais surtout les capitaux non assurés, qui sont moins dignes d'intérêt. Le but de la loi est de frapper le *contrat* d'assurance; or, ce contrat a pour objet la garantie d'un risque. Donc, plus le risque est considérable, plus grande également est la garantie obtenue : l'impôt doit suivre la même proportion et frapper la prime qui est à la fois le prix de la garantie et l'expression exacte du risque couru. Il convient de remarquer, en outre, que plus une propriété est exposée, plus elle profite des dépenses que l'État s'impose pour la protection générale des fortunes privées. L'impôt sur la prime est donc non seulement logique et conforme au principe juridique de la loi de frimaire an VII, mais encore il est équitable.

En ce qui concerne l'assurance maritime, tout le monde était d'accord pour asseoir l'impôt sur la prime. La prime étant en rapport avec la longueur du voyage, l'impôt ne pouvait atteindre le capital, sous peine de frapper du même droit un chargement qui fait un voyage de trois mois et une autre cargaison de valeur égale qui fait un voyage de huit jours. Lorsque l'assurance porte sur le corps de deux navires de même valeur, celui des deux qui fait trois voyages de quatre mois chacun paierait trois fois un droit que l'autre navire ne faisant qu'un seul voyage de douze mois ne paierait qu'une fois. L'impôt sur le capital conduirait donc, en matière maritime, à des résultats absolument injustes.

Ces considérations ont obtenu l'approbation de l'Assemblée nationale qui a voté la disposition dont nous venons de donner le texte. (*Art.* 6 *de la loi du* 23 *août* 1871.)

L'article 7 de la même loi charge les compagnies, assureurs, courtiers ou notaires qui rédigeront les contrats, de percevoir la taxe pour le compte du Trésor et d'en faire mention sur leur répertoire. Le même article applique le nouvel impôt aux assurances reçues par les sociétés et assureurs étrangers qui auraient un établissement ou une succursale en France.

L'article 8 assujettit à l'enregistrement avant toute publicité ou usage en France, à peine d'un droit en sus, les contrats d'assurance passés à l'étranger pour des immeubles situés en France ou pour des objets ou valeurs appartenant à des Français. Le droit est fixé, pour les assurances maritimes, au taux établi par l'article 6, et, pour les assurances contre l'incendie, à raison de 8 p. 100 du montant de la prime annuelle multiplié par le nombre d'années pour lequel l'assurance a été contractée.

L'article 9 dispense de la taxe les contrats d'assurance contre l'incendie passés en France pour des immeubles ou objets mobiliers situés à l'étranger; mais il ne peut être fait aucun usage en France de ces contrats sans un enregistrement préalable, au droit fixé par l'article précédent.

Enfin, l'article 10 renvoie à un règlement d'administration publique la détermination des mesures à prendre pour assurer l'exécution de la loi.

Ce règlement, en date du 25 novembre 1871, établit, notamment, le mode de perception de la taxe et fixe les époques des versements à faire aux receveurs de l'enregistrement par les compagnies, assureurs et courtiers qui ont perçu cet impôt pour le compte du Trésor.

Les deux taxes ainsi créées par la loi du 23 août 1871 ont donné, en 1881, les résultats suivants :

1° *Assurances contre l'incendie.*

Taxe de 8 p. 100, en principal.	8,253,731f,80
Double décime et demi.	2,063,432 ,95
Ensemble.	10,317,164f,75
Taxe de 4 p. 100 perçue en France sur des assurances concernant l'Algérie (1/2 de la précédente, sans décime).	56,898 ,25
Total.	10,374,063f,00

2° *Assurances maritimes.*

Taxe de 50 centimes p. 100, sans décime.	317,359f,66
Surtaxe de 1 p. 100 établie par l'article 2 de la loi du 30 décembre 1873.	11,348 ,87
Total.	328,708f,53

La taxe de 8 p. 100 sur les assurances contre l'incendie est applicable aux caisses départementales d'incendie spécialement désignées dans l'article 37 de la loi du 5 juin 1850 sur le timbre (*suprà*), toutes les fois que ces caisses sont *obligées* par leurs statuts de donner un secours aux personnes qui ont versé lors des collectes. (*Cass.* 11 *février* 1880; Caisse des incendiés de la Marne.)

3. *Proposition de loi relative à l'assiette des taxes.*

Par une proposition de loi déposée le 23 février 1880, M. Bernard, député, et plusieurs de ses collègues ont remis en question la base de la perception des deux taxes créées par l'article 6 de la loi du 23 août 1871. Leur exposé des motifs reproduit les arguments déjà présentés à l'Assemblée nationale en faveur de l'assiette de l'impôt sur le capital assuré.

« L'impôt tel qu'il est réparti, ont-ils dit, frappe le débiteur des grosses primes, c'est-à-dire la classe la plus intéressante, celle dont les besoins doivent le plus particulièrement éveiller l'attention des pouvoirs publics, l'industriel, l'usinier, le petit propriétaire, le cultivateur, et devient en quelque sorte insignifiant pour les autres assurés. Le mode de répartition établi par la loi de 1871 n'est donc pas équitable ; son application conduit aux conséquences les plus injustes, les plus choquantes et nous pensons, avec un grand nombre de sociétés d'agriculture qui ont émis un vœu dans ce sens, que c'est le capital et non la prime qui doit servir de base à la répartition. »

Cet exposé ne contient aucun argument en ce qui concerne les assurances maritimes.

Les auteurs de la proposition ont donc demandé que l'article 6 de la loi du 23 août 1871 fût modifié ainsi qu'il suit :

« Le droit est calculé *sur le capital assuré,* soit pour les assurances maritimes, soit pour les assurances contre l'incendie.

« Ce droit est fixé à sept centimes (0f,07) par 1,000 fr., décimes compris. »

Sur l'avis favorable de la 18e commission d'initiative parlementaire, ce projet fut renvoyé par la Chambre, d'accord avec le Gouvernement, à l'examen de la commission du budget de 1881, et le rapporteur de cette dernière commission déclara, dans son rapport général, que la question présentant un grand intérêt et méritant un examen très sérieux, ferait l'objet d'un rapport spécial.

Lors de la discussion du budget de 1882 (séance du 11 juillet 1881), M. Bernard a transformé sa proposition en amendement ; mais le ministre des finances ayant déclaré que la proposition était assez importante pour être étudiée sous forme de proposition de loi, l'amendement a été retiré par son auteur.

4. *Assurances sur la vie; projet d'une taxe obligatoire ; droits de mutation par décès.*

Les assurances sur la vie avaient été épargnées par les lois fiscales de 1871 ; mais, en 1875, le Gouvernement proposa de les assujettir, comme les assurances maritimes et contre l'incendie, à une taxe obligatoire qu'il fixait à 1 p. 100 et qui devait être perçue annuellement sur le montant des primes et capitaux encaissés chaque année ; moyennant le paiement de cette taxe, la formalité de l'enregistrement aurait été donnée gratis.

La commission, à la suite des observations développées dans son sein par M. de Courcy, dont la science et l'expérience en ces matières font autorité, pensa que l'impôt proposé aurait le plus fâcheux résultat sur l'avenir et les progrès de l'assurance sur la vie, alors que cette institution mérite au contraire, à tous les points de vue, les encouragements de l'État. « Les assurances sur la vie, a dit à ce sujet le rapporteur, M. Bertauld, favorisent l'esprit d'ordre et d'économie ; elles font le plus souvent prévaloir, sur les inspirations de l'égoïsme, les affections de famille, sur la préoccupation des besoins personnels, la prévoyance des besoins d'une femme et d'un enfant, la prévoyance du sort des survivants dont l'avenir est une cause d'inquiétude. Au point de vue économique,

l'épargne résultant des assurances sur la vie, amoncelle un capital considérable qui est déversé sur le marché de nos rentes françaises. Ne serait-il pas dangereux de détourner de nos compagnies nationales, au profit de compagnies étrangères, des contrats qui échapperaient à l'impôt s'ils se signaient à Londres, à Genève, à Bruxelles, au lieu de se signer à Paris ou dans une autre ville de France ? La concurrence déjà très redoutable des assureurs étrangers ferait son profit de toutes charges qui seraient établies sur les assurés, parce qu'elle en garantirait l'exemption aux clients répondant à son appel. »

Ces considérations décidèrent la commission à rejeter le projet de taxe obligatoire et le Gouvernement se rangea à cet avis.

Mais le projet de loi contenait un autre article relatif aux droits de mutation par décès qui ne rencontra pas la même opposition.

Déjà, la jurisprudence avait reconnu que les assurances sur la vie contractées au profit des héritiers, ayants droit ou autres personnes indéterminées dépendent de la succession de l'assuré et se trouvent dès lors assujetties aux droits de mutation par décès, comme les autres valeurs de l'hérédité. Il n'existait de difficulté que sur le point de savoir si le droit était également exigible lorsque l'assurance avait été souscrite au profit d'un bénéficiaire nominativement désigné.

Pour mettre fin à ces contestations, le Gouvernement demanda au législateur de décider que le droit serait perçu en toute hypothèse.

La même commission accueillit cette seconde proposition. Elle considéra que la transmission qui s'effectue au décès doit donner lieu à l'impôt des mutations par décès, soit qu'elle ait lieu à titre successif, soit qu'elle résulte d'une libéralité particulière. Le rapporteur fit observer toutefois que le projet ne tranchait qu'une question purement fiscale et laissait intactes les questions de droit civil.

La disposition adoptée par l'Assemblée nationale fait l'objet de l'article 6 de la loi du 21 juin 1875, ainsi conçu :

« Art. 6. — Sont considérés pour la perception du droit de mutation par décès, comme faisant partie de la succession d'un assuré, sous la réserve des droits de communauté, s'il en existe une, les sommes, rentes ou émoluments quelconques dus par l'assureur, à raison du décès de l'assuré.

« Les bénéficiaires à titre gratuit de ces sommes, rentes ou émoluments sont soumis au droit de mutation, suivant la nature de leurs titres et leurs relations avec le défunt, conformément au droit commun. »

Il convient de remarquer que les capitaux ou rentes dus par les compagnies d'assurances étrangères, à raison du décès d'assurés français ou même d'assurés étrangers, mais ayant établi leur domicile en France, avec ou sans autorisation, sont soumis aux mêmes droits de mutation par décès, tant par application de la disposition qui précède qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 23 août 1871.

Pour assurer l'exécution des lois sur l'enregistrement et le timbre, l'article 7 de la nouvelle loi oblige les sociétés, compagnies d'assurances et assureurs à communiquer aux agents de l'enregistrement, tant au siège social que dans les succursales et agences, les polices et autres documents énumérés dans l'article 22 de la loi du 23 août 1871.

5. *Résumé des droits d'enregistrement.*

D'après ce qui vient d'être dit, les assurances donnent lieu aux droits d'enregistrement ci-après :

1° *Assurances autres que les assurances maritimes et contre l'incendie :* droit d'enregistrement des polices fixé à 1 p. 100 du total des primes (1 fr. 25 c. p. 100 décimes compris) ; mais ce droit ne devient exigible que lorsqu'il est fait usage du contrat, soit en justice, soit devant un officier public ou ministériel ; quant aux avenants, ils s'enregistrent d'après leur contenu, dans le même cas où il en est fait usage ;

2° *Assurances contre l'incendie :* taxe annuelle et obligatoire de 8 p. 100 sur les primes ou cotisations (10 p. 100, décimes compris) ;

3° *Assurances maritimes :* taxe obligatoire de 50 cent. p. 100, décimes compris, par chaque contrat, sur la prime et accessoires de la prime, plus la surtaxe de 4 p. 100 de la précédente, en vertu de la loi du 30 décembre 1873 ;

(Moyennant le paiement de ces deux taxes obligatoires — 8 p. 100 et 50 cent. p. 100, — la formalité de l'enregistrement est donnée gratis tant aux polices qu'aux avenants de prolongation et d'augmentation et aux avenants d'aliment : tous autres avenants doivent être enregistrés, le cas échéant, comme il est dit ci-dessus, n° 1.)

4° *Assurances sur la vie :* droits d'enregistrement des polices et avenants comme au n° 1 ; en outre, droits de mutation par décès, d'après les tarifs ordinaires, à la charge des héritiers ou bénéficiaires à titre gratuit qui recueillent le produit de l'assurance.

Ch. Dumaine.

Notice bibliographique.

ASSURANCES MARITIMES.

Weil, *Des Assurances maritimes et des avaries.* 1 vol. in-8°. 1879 (Marchal Billard, éditeur).

Droz, *Traité des assurances maritimes, du délaissement et des avaries.* 2 vol. in-8°. 1881.

A. de Courcy, *Commentaire des polices françaises d'assurances maritimes.* 1 vol. in-16. — *Questions de droit maritime,* par le même. 2 vol. in-8°. 1877 et 1880 (Anger, éditeur).

ASSURANCES CONTRE L'INCENDIE.

Philouze, *Manuel du contrat d'assurance contre l'incendie et sur la vie.* 1 vol. in-8°. 1879.

G. Férot, *Études sur les assurances à prime contre l'incendie.* 1 vol. in-8°. 1880 (Anger, éditeur).

A. Lassaigne, *Manuel des assurances : le Contentieux de l'assurance contre l'incendie.* 1 vol. in-16 (Anger, éditeur).

ASSURANCES SUR LA VIE.

A. de Courcy, *Précis de l'assurance sur la vie.* 1 vol. in-16 (Anger, éditeur).

E. Couteau, *Traité des assurances sur la vie* (doctrine, législation, jurisprudence). 2 vol. in-8°. 1881 (Anger, éditeur).

Ch. Dumaine, *Du Contrat d'assurance sur la vie et des droits de mutation par décès auxquels il donne lieu* (droit civil et enregistrement). 1 vol. in-16. 1882 (Delamotte, fils et Cie, éditeurs).

Fr. Baily, *Théorie des annuités viagères et des assurances sur la vie,* traduit de l'anglais par A. de Courcy. 2 vol. in-8° (Anger, édit.).

E. Dormoy, *Théorie mathématique des assurances sur la vie.* 2 vol. in-8° (Gauthier-Villars éditeur).

OUVRAGES DIVERS.

A. de Courcy, *Essai sur les lois du hasard,* suivi d'*Etudes sur les assurances.* 1 vol. in-16 (Anger, éditeur).

Même auteur. *De l'Assurance par l'État,* 3e édit., brochure in-8°. 1882 (Anger, éditeur).

Bonneville de Marsangy, *Jurisprudence générale des assurances terrestres ; Répertoire annoté des décisions,* etc. 1 vol. in-4°. 1882 (Nadaud, éditeur).

Journal des assurances (mensuel), fondé en 1849 par M. Louis Pouget, continué depuis 1870 par M. E. Badon-Pascal.

Moniteur des assurances. Revue mensuelle fondée par M. Eugène Reboul (1868), continuée par M. A. Thomereau.

ATELIER GÉNÉRAL DU TIMBRE. — Avant l'arrêté consulaire du 7 fructidor an X, il existait, dans chaque département, et antérieurement à cette division territoriale, dans chaque généralité, un atelier spécial chargé, moyennant finances, d'apposer sur les papiers destinés à recevoir certains actes et écrits une marque particulière, constatant le paiement des droits.

Cette marque consista d'abord en une formule imprimée, ou en-tête uniforme pour chaque nature d'actes; puis, en 1674, une empreinte, appelée timbre, remplaça ces formules; mais chaque département ayant son empreinte spéciale, les papiers qui en étaient revêtus ne pouvaient être employés en dehors des limites du département ou de la généralité dans lesquels elle avait été apposée.

Une première loi du 14 thermidor an IV décida l'unification des empreintes, mais cette unification ne fut appliquée qu'aux effets de commerce qui, par leur nature particulière, devaient pouvoir circuler librement dans toute l'étendue du territoire.

La loi sur le timbre du 13 brumaire an VII n'apporta pas de changements à cet état de choses, et ce ne fut qu'en vertu d'un arrêté des Consuls du 9 prairial an IX que l'unité du timbre devint la règle ; cependant, tout en unifiant les types et tout en laissant aux directeurs de l'enregistrement la faculté d'envoyer timbrer leurs papiers à Paris, on crut néanmoins devoir conserver les ateliers départementaux.

Mais un arrêté des Consuls du 23 brumaire an X ayant décidé la création d'un atelier général du timbre à Paris, dans lequel devaient être centralisés tous les travaux auxquels donnait lieu l'apposition du timbre, un arrêté postérieur du 7 fructidor, même année, supprima les ateliers des départements.

Depuis, l'impression des vignettes, le timbrage des formules, la fabrication de timbres-quittance et des timbres mobiles, et, en général, tout ce qui a rapport à l'impôt du timbre, est opéré par l'atelier général de Paris, qui fournit à l'approvisionnement des départements et des colonies.

La direction du service appartient au directeur des domaines du département de la Seine, qui joint à son titre celui de chef de l'atelier général du timbre et a sous ses ordres le personnel tout entier de cet établissement.

Les dépenses de l'atelier général atteignent, pour le personnel et le matériel, le chiffre de 1,211,310 fr.

La suppression du timbre des journaux et feuilles périodiques avait, pour un moment, diminué l'importance de l'atelier général, mais depuis la création des timbres-quittance et l'extension donnée aux timbres mobiles, le travail n'a fait qu'accroître de jour en jour.

Les chiffres suivants, qui englobent une année entière, font connaître le nombre des manipulations opérées par l'atelier général :

	Nombre.
Feuilles de papier timbré . . .	55,738,395
Permis de chasse.	522,200
Timbres mobiles fabriqués. . .	216,502,300

L'atelier général est, en outre, chargé, pour le département de la Seine, du timbrage à l'extraordinaire des papiers de toute nature que les particuliers font revêtir du timbre. Ce service est le même que celui établi, dans chaque département, près la direction de l'enregistrement, du domaine et du timbre, et il n'en diffère que par l'importance.

En 1881, l'atelier général a frappé plus de 109 millions d'empreintes à l'extraordinaire. (*V.* **Timbre.**)

ATELIERS DE CHARITÉ. — On dénomme ainsi les ateliers et chantiers organisés par les municipalités pour donner du travail aux populations ouvrières dans les temps de crise ou de chômage.

Les événements calamiteux, la guerre, les troubles politiques, amènent fatalement un arrêt de la production et du travail national dont la population ouvrière subit toujours le premier contre-coup. L'incendie d'une usine prive momentanément l'ouvrier de son salaire quotidien, la guerre suspend les travaux publics, les troubles politiques ont presque toujours pour conséquence la fermeture des ateliers et des chantiers; et, dans un cas comme dans l'autre, une population souvent considérable se trouve, non seulement inoccupée, mais encore privée de ses moyens d'existence auxquels la société doit alors pourvoir.

C'est à l'assistance publique, c'est aux municipalités et parfois à l'État, qu'il appartient de secourir les populations privées de travail pendant la durée du chômage, mais le plus souvent les ressources ordinaires de la bienfaisance sont insuffisantes, et il devient nécessaire de recourir à des moyens d'assistance plus efficaces.

C'est dans ce but que furent organisés des travaux d'intérêt local destinés à occuper et à rémunérer les ouvriers momentanément sans ouvrage. On a pensé que des secours accordés sous cette forme seraient moins humiliants que l'aumône, et que les communes ou l'État, en ayant ainsi les moyens de se récupérer de leurs dépenses, pourraient utiliser les bras inoccupés à des travaux de viabilité, d'assainissement ou de défrichement dont l'un et l'autre profiteraient.

Ce mode d'assistance est d'ailleurs fort ancien et le premier essai de ce genre qui puisse être cité, est celui tenté à Reims après la guerre de Cent ans par les magistrats et bourgeois de cette ville; mais ce n'est que sous le ministère de Turgot, que de véritables ateliers de charité furent créés au moyen de subsides fournis par le Gouvernement, et plus tard, en 1790, lorsque les travaux de l'industrie privée furent suspendus, on dut de nouveau constituer des chantiers pour les ouvriers des deux sexes sans ouvrage, tant à Paris que dans les départements. Un crédit spécial de 30,000 fr. fut alloué par l'Assemblée constituante à chacun des départements pour secourir par le travail sa population que le manque d'occupation réduisait à la misère.

Les lois des 12-22 juillet 1791 et du 24 vendémiaire an II prescrivirent diverses mesures d'ordre applicables aux ateliers, exigèrent quelques précautions d'admission et fixèrent les bases de la rétribution du personnel enrôlé.

Plus tard, afin de faciliter le classement des personnes assistées, la Convention nationale décida qu'un *Livre de la bienfaisance nationale* serait tenu dans chaque district. (*L.* 8 *mess. an II.*)

Une autre loi du 21 pluviôse an III disposa de 10 millions dans un but d'assistance, affecta la moitié de cette somme à la réparation des routes ou à d'autres travaux et « enjoignit aux directoires de districts d'aviser sans délai aux moyens d'ouvrir

dans l'étendue de leurs territoires respectifs, des travaux où seraient reçus les indigents valides. »

Pendant les crises de 1810 et de 1817, mais surtout après les journées de juillet 1830, il se forma des ateliers dans plusieurs départements. Aux termes d'une ordonnance royale rendue le 22 novembre 1830, une somme de 1 million dut être distribuée, soit à titre de prêts ou avances, soit à titre d'allocation définitive, aux départements et aux communes afin de les aider « dans les moyens de procurer du travail pendant l'hiver à la classe indigente et laborieuse. » Six mois après, une nouvelle ordonnance du 9 mai 1831 dotait d'une allocation extraordinaire d'égale somme le chapitre 12 du ministère du commerce et des travaux publics dont le libellé était le suivant : *Ateliers de charité pendant l'hiver.*

Enfin, le gouvernement de la Défense nationale, de 1870, jugeant nécessaire d'assurer des ressources aux citoyens que la mauvaise saison, la stagnation des affaires ou la cessation des travaux agricoles avaient mis dans l'impossibilité de pourvoir à leurs besoins, et désireux pourtant de n'accorder son assistance que moyennant une juste compensation, ouvrit au ministre de l'intérieur, par décret du 28 novembre 1870, un crédit de 6 millions affecté, à titre de subvention extraordinaire, à des travaux d'utilité communale. Il fut spécifié en outre que les fonds seraient ordonnancés par le ministre, sur l'avis des préfets, en tenant compte de l'empressement qu'auraient montré les communes à seconder les vues de l'administration.

Bibliographie.

Comte Alexis de Tocqueville, *Mémoire sur le paupérisme* (*Mémoires de la Société académique de Cherbourg*, 1er volume). 1833. — De Sismondi, *Du Sort des ouvriers dans les manufactures*. Paris, 1834. — F. M. L. Naville, *De la Charité légale, de ses effets, de ses causes et spécialement des maisons de travail, et de la proscription de la mendicité*. Paris, 1836. — Dr Marchand, *Du Paupérisme*. Paris, 1845. — L. M. Moreau-Christophe, *Du Problème de la misère et de sa solution chez les peuples anciens et modernes*. Paris, 1850-1851.

ATELIERS NATIONAUX. — Aux époques de crises industrielles, les gouvernements ont souvent considéré comme une nécessité politique de venir en aide, par l'ouverture d'ateliers publics, aux ouvriers que le chômage de l'industrie privée laissait sans ressources.

Un édit de 1545, des ordonnances de 1685, de 1699, de 1709 prescrivent d'employer ce mode d'assistance et règlent la police des ateliers.

Louis XVI, par des ordonnances de 1786 et 1788, étendit ces mesures à tout le royaume. Mais ce fut surtout pendant les révolutions de 1790 et de 1848 que l'organisation du travail, tentée sur des bases nouvelles, frappa lourdement les finances de l'État.

Au lendemain de la prise de la Bastille, en juillet 1789, le peuple parisien s'étant porté à Montmartre, y avait élevé des fortifications dans le but de mettre la capitale à l'abri d'un coup de main de la cour.

Les craintes de la population une fois dissipées, on conserva l'atelier de Montmartre afin de procurer des moyens d'existence aux indigents sans travail. Cependant cet atelier devint bientôt le foyer d'une fermentation qui inspira de vives inquiétudes, et la municipalité, forcée de le supprimer, le 31 août, dut le remplacer par des ateliers de district disséminés dans l'intérieur de Paris. Cette mesure demeura inefficace, et le 19 septembre, la ville de Paris obtint de l'Assemblée constituante une somme d'un million pour être employée à des *travaux utiles*. Néanmoins la besogne resta improductive.

Au mois de décembre, Necker évaluait à 8,000 environ le nombre des personnes employées pour le compte de l'État. Malgré de graves abus dont ils furent le théâtre, les ateliers nationaux se maintinrent jusqu'au décret du 16 juin 1791 qui en prononça la dissolution.

Ils reparurent bientôt sous une autre forme. L'Assemblée législative avait décrété, le 6 juin 1792, la formation d'un camp de 20,000 volontaires sous les murs de Paris et l'envoi aux frontières des troupes régulières.

Une partie de la population voulant contribuer à la défense du pays contre l'invasion prussienne, entreprit d'élever aux environs de Paris des retranchements destinés à arrêter la marche de l'armée ennemie Les travaux, exécutés d'abord gratuitement à titre de corvée patriotique, furent ensuite rétribués à la journée ou à la tâche, puis enfin supprimés par la Convention nationale à la date du 20 octobre 1792.

Les guerres que la République eut à soutenir fournirent alors de l'emploi à tous, soit aux armées, soit dans les magasins où se confectionnaient les objets d'équipement.

Depuis ce moment jusqu'à la révolution de 1848, les tentatives d'assistance par le travail ne présentèrent plus le caractère d'une institution nationale.

Mais, le 25 février 1848, le Gouvernement provisoire rendit le décret suivant :

« Le Gouvernement de la République française s'engage à garantir l'existence de l'ouvrier par le travail; il s'engage à garantir du travail à tous les citoyens. »

Ce décret fut complété par celui du 27 février qui prescrivait « l'établissement immédiat d'ateliers nationaux » et par un arrêté qui nommait une « Commission du Gouvernement pour les travailleurs », avec mission spéciale de s'occuper de leur sort.

M. Emile Thomas, chargé d'élaborer un règlement, organisa militairement les ateliers et fixa les salaires ainsi qu'il suit :

	JOURS de travail.	JOURS d'inactivité.
Brigadiers.	3f 00	3f 00
Chefs d'escouade	2 50	1 50
Travailleurs.	2 00	1 00

Cependant, les agglomérations de travailleurs constituées sur une vaste échelle devinrent bientôt une charge accablante pour le budget. Les actes législatifs sont là pour en témoigner : un arrêté du 24 mars décide que l'État contribuera dans la proportion d'un tiers aux dépenses des ateliers de la commune de Belleville ; viennent ensuite les allocations de crédits extraordinaires s'élevant ensemble à un total de 12 millions : 3 avril, crédit de 3 millions ; 23 avril, nouveau crédit d'égale somme ; 22 mai, crédit de 1 million ; 24 mai, crédit de 2 millions. Enfin, un crédit de 3 millions, demandé par le ministre des travaux publics, le 15 juin, et renvoyé aux bureaux, n'est accordé que le 20, sur les conclusions conformes d'un rapport présenté par M. de Falloux. Ajoutons que les tra-

vaux, entrepris souvent sans utilité, acceptés sans contrôle sérieux, accomplis par des ouvriers déclassés, étaient loin de procurer au pays l'équivalent de ses avances. L'Assemblée nationale avait essayé vainement d'améliorer cette situation en substituant au travail à la journée, le travail à la tâche; MM. Léon Faucher, L. Wolowski, Michel Chevalier avaient en vain proposé des réformes : le mal était trop considérable pour céder à aucun remède. Il fallut aviser aux moyens de supprimer les ateliers.

L'insurrection du 23 juin précipita le dénouement. A la suite de cet événement, le général Cavaignac, investi d'une sorte de dictature, poursuivit ce résultat et vint déclarer à la tribune de l'Assemblée nationale, le 3 juillet, que les ateliers nationaux n'existaient plus.

Tel fut le dernier essai d'organisation artificielle d'ateliers de travailleurs.

En 1870, le gouvernement de la Défense nationale ayant à traverser des temps difficiles se contenta d'allouer aux gardes nationaux une somme de 1 fr. 50 c. par jour, et ouvrit au ministre de l'intérieur un crédit de 6 millions destiné à donner une forte impulsion aux travaux d'utilité communale.

Bibliographie.

Émile THOMAS, *Histoire des ateliers nationaux.* Paris, 1848. — Michel CHEVALIER, *Lettres sur la question des travailleurs.* Paris, 1848. — Léon FAUCHER. *Du Droit au travail.* Paris, 1848. — Louis BLANC, *Organisation du travail.* Paris, 1839. — J. STUART MILL, *La Révolution de 1848 et ses détracteurs* (*Revue de Westminster,* 1849), trad. par M. SADI-CARNOT. Paris, 1875. — Frédéric GUÉRARD, *Organisation du travail. Des Ateliers nationaux.* Bordeaux, 1848. — Léon LALANNE, *Travaux publics et voies de communication* (fait partie du recueil : *l'Instruction pour le peuple,* 84e et 85e livraisons, traités 88 et 89).

ATTRIBUTION AUX COMMUNES.

SOMMAIRE.

I. PRODUIT DE L'IMPÔT DES PATENTES.
II. PERMIS DE CHASSE.
III. PRODUIT DES AMENDES.
IV. TAXE DES CHEVAUX ET VOITURES.

En dehors des produits et revenus qui forment la base principale des budgets communaux, les communes reçoivent de l'État certaines attributions ou remises sur les produits qu'il perçoit. Ces attributions leur sont accordées dans le but de les intéresser au développement et au recouvrement des impôts. Le principe en fut établi pour la première fois par l'article 40 de la loi du 2 ventôse an XIII ; appliqué d'abord au produit des patentes, il fut, plus tard, étendu aux produits de la taxe sur les permis de chasse, aux produits des amendes, à la taxe des chevaux et voitures.

I. PRODUIT DE L'IMPÔT DES PATENTES.

La loi du 25 avril 1844 a attribué aux communes 8 centimes par franc du principal de la contribution des patentes, modifiant en partie la loi du 2 ventôse an XIII, qui avait institué le principe de cette attribution en vue d'intéresser les communes à l'impôt et d'éviter ainsi l'accueil trop facile que trouvaient les réclamations auprès des municipalités.

La loi du 2 ventôse an XIII avait eu le tort de comprendre dans les attributions des communes, en même temps que les 8 centimes conservés depuis la loi de 1844, 5 centimes en sus pour fonds de dégrèvement et de non-valeurs, qu'elle mettait à la charge des communes. Il résultait de cette situation que certaines communes absorbaient et au delà le produit des 13 centimes qui leur était attribué, rien que pour faire face aux demandes de dégrèvement et aux non-valeurs ; la caisse municipale se trouvait ainsi privée des ressources que le législateur avait entendu lui procurer.

Le produit de cette attribution, consacrée par toutes les lois qui ont traité des patentes, est mis à la disposition des communes dans la proportion des recouvrements effectués et figure au budget de 1884 pour une somme de 6,320,000 fr. (*V.* **Patentes.**)

II. PERMIS DE CHASSE.

La loi sur la chasse du 3 mai 1844, en fixant le prix du port d'armes à 25 fr., attribue aux communes, sur les produits perçus par l'État, une allocation de 10 fr. par chaque port d'armes délivré.

Malgré les modifications dont le prix du port d'armes a été l'objet, la remise allouée par la loi de 1844 n'a subi aucun changement et est restée fixée à la somme de 10 fr., que les communes perçoivent au moment même de la délivrance des permis. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 484, *n°* 5.)

Cette attribution figure au budget de 1884 pour la somme de 3,728,250 fr. (*V.* **Permis de chasse.**)

III. PRODUIT DES AMENDES.

Les produits de cette nature sont classés parmi les recettes ordinaires des communes.

Ils comprennent:

1° Les amendes prononcées par voie de police rurale et municipale, dont le montant est attribué tout entier aux communes sur le territoire desquelles les délits ou contraventions ont été constatés;

2° Les amendes de police correctionnelle attribuées aux communes et aux hospices ; un tiers servant à former une sorte de fonds commun à toutes les communes du département que la commission départementale, instituée par la loi du 10 août 1871, répartit selon les besoins; les deux autres tiers étant affectés au remboursement de diverses dépenses opérées pour le recouvrement des amendes;

3° Les amendes aux contraventions de grande voirie sur lesquelles un tiers est attribué aux communes dans lesquelles les délits ont été constatés (*Instr. gén., art.* 933) ;

4° Le produit des amendes pour contraventions aux droits d'octroi.

5° Le produit des amendes de chasse, déduction faite de la part attribuée aux agents verbalisateurs;

6° Les deux tiers des amendes de roulage résultant de contraventions sur les chemins de grande communication qui dépendent des communes.

Les produits de cette nature sont inscrits au budget de 1884 pour 1,985,000 fr.

IV. TAXE DES CHEVAUX ET VOITURES.

La loi du 2 juillet 1862, qui a établi l'impôt sur les chevaux et voitures, avait attribué aux communes le dixième du montant de cette contribution, mais elle tomba bientôt en désuétude, et avec elle disparut l'attribution faite aux communes.

La taxe sur les chevaux et voitures ayant été rétablie en 1872, on rétablit en même temps le principe de l'attribution aux communes, mais comme les tarifs avaient été surélevés comparativement à ceux de 1862, la loi du 23 juillet 1872 fixa au vingtième le montant de ces attributions, évalué au budget de 1884 pour une somme de 1,089,640 fr. (*V.* **Chevaux et voitures.**)

AUBAINE (Droit d'). — Le droit d'aubaine, ou le droit imposé à l'aubain (*alibi natus*), consistait dans la confiscation, au profit du roi, de *tous* les biens qu'un étranger possédait en France au moment de sa mort.

On admet communément que le droit d'aubaine naquit avec la féodalité vers l'année 877 et qu'il eut son fondement dans le servage.

Les premiers aubains furent des Français. A l'origine, en effet, on réputait aubain tout homme qui quittait la terre d'un seigneur pour aller demeurer avec sa famille dans celle d'un autre. Il devenait par le seul fait de ce changement de résidence serf de ce dernier.

Quant aux individus venus des pays étrangers et désignés sous le nom méprisant d'*espaves,* ils étaient considérés comme des prisonniers de guerre et traités comme les Romains traitaient les hommes et les choses appartenant à ces peuples, *quibuscum neque amicitia, neque bellum, neque fœdus esse potest*. C'était le dernier degré de l'esclavage.

Peu à peu le servage s'adoucit et la condition des aubains participa dans une certaine mesure à cet adoucissement. Les droits de *chevage* et de *formariage* furent un premier progrès, non pas qu'ils ne fussent déjà compris dans le servage, mais parce qu'ils s'en détachèrent. L'établissement des communes vint ensuite, et en faisant naître le commerce, il établit des rapports nouveaux qui contribuèrent puissamment à adoucir les mesures oppressives qui accablaient les aubains.

La royauté, en conquérant le royaume pied à pied sur les seigneurs, amena la transformation successive de ce droit rigoureux, jusqu'au jour où il devint un droit régalien. Ce fut saint Louis qui proclama ce grand principe. Dès lors les aubains ne relevèrent plus que du roi et ceux-là seuls furent aubains qui n'étaient pas Français.

Néanmoins des concessions particulières ne tardèrent pas à être faites par la royauté, encore trop faible et trop timide, aux seigneurs hauts justiciers sur les biens des étrangers, et ce n'est guère qu'au XVIe siècle que le droit du roi fut définitivement considéré comme domanial. « Le roi succède aux étrangers à défaut d'enfants légitimes nés en France, ainsi qu'aux enfants des aubains, à défaut de postérité, pour tous les biens situés en France,...... seul et privativement à tous les seigneurs hauts justiciers. » (*Extraits des registres de la Chambre des comptes*, 9 *avril* 1540, 19 *nov.* 1561 *et* 10 *janvier* 1576 ; Bacquet, *Du Droit d'aubaine.*)

A mesure que les relations internationales s'étendirent, on vit se multiplier les exemptions et les privilèges. Un enfant né et établi dans le royaume pouvait succéder à ses parents, bien qu'ils fussent aubains non naturalisés. Il en était de même d'un enfant non naturalisé qui était en concours avec d'autres enfants français. Des exemptions particulières quant aux meubles furent accordées aux ambassadeurs et gens de leur suite, aux marchands fréquentant les foires de Lyon, aux docteurs, régents et écoliers des Universités. (Pothier, *Des Successions*.)

Enfin, sous les règnes de Louis XV et de Louis XVI, de nombreux traités furent conclus entre les puissances européennes pour l'abolition réciproque du droit d'aubaine et pour le seul prélèvement d'un droit de 10 p. 100 sur les successions, appelé droit de *détraction*.

Plus tard, sous l'impulsion donnée par Montesquieu et les économistes, l'Assemblée constituante proclama l'abolition du droit d'aubaine et de détraction comme contraire à la fraternité des peuples (*L.* 6 *août* 1790). Cette loi donnait aux étrangers le droit de transmettre leurs biens *ab intestat* ou par testament et de recueillir ceux que laissaient en France leurs parents étrangers ; mais elle ne leur donnait pas le droit de succéder à leurs parents français. Cette dernière concession leur fut faite par la loi du 8 avril 1791. L'Assemblée nationale espérait que les autres peuples marcheraient sur les traces de la France. Elle se trompa. Il arriva que les Français n'étaient pas admis à succéder à l'étranger, tandis que les étrangers succédaient en France. Cela parut injuste au gouvernement consulaire, et lorsque le Code civil fut rédigé, le législateur essaya de corriger ce que la loi de 1790 avait d'excessif et de contraire à l'intérêt national, en établissant le système de la réciprocité (*C. civ., art.* 726 *et* 912). Les étrangers succédaient en France dans les mêmes cas et de la même manière que les Français étaient admis à succéder à l'étranger.

L'héritier étranger étant exclu, les héritiers français étaient appelés par préférence, et l'État ne venait plus qu'après eux et d'après les principes du droit de déshérence.

Ces règles étaient fort rigoureuses. Comme elles exigeaient que la réciprocité fût fondée sur des traités, et qu'elle existât non seulement de nation à nation, mais encore d'individu à individu, les étrangers évitaient d'acquérir des biens en France sous un régime qui n'admettait leurs parents étrangers à les recueillir que dans les cas les plus rares, et portaient ailleurs leur industrie et leurs capitaux.

Aussi ne tarda-t-on pas à s'apercevoir des résultats fâcheux qui en résultaient pour notre commerce et nos relations internationales.

La question fut reprise en 1819. Sur la proposition et d'après le rapport de M. Siméon, les Chambres proclamèrent la liberté absolue du droit de transmission de la propriété. La loi du 19 juillet supprima les conditions de réciprocité écrites dans les articles 11 et 726 et abolit complètement tout ce qui subsistait du droit d'aubaine.

« Les étrangers, dit l'article 1er de cette loi, auront le droit de succéder en France de la même manière que les Français, dans l'étendue du royaume. »

Rien de plus général et de plus conforme à la fois aux principes du droit naturel.

Toutefois, cette admission des étrangers au droit de succéder en France, sans aucune condition de réciprocité, pouvant tourner dans plus d'une occasion au préjudice des Français, le législateur a voulu, autant qu'il dépendait de lui, rétablir l'égalité entre les uns et les autres. Tel est le but de l'article 2 de la loi de 1819, aux termes duquel tout Français en concours avec un étranger a le droit de prendre avant tout partage, sur les biens situés en France, une portion égale à celle que la loi étrangère lui refuse sur les biens que le défunt a laissés en pays étranger.

La loi du 19 juillet 1819 règle définitivement la condition des étrangers et aucune autre loi n'est venue depuis modifier ses dispositions.

AUBE. — Chef-lieu : Troyes ; sous-préfectures : Arcis-sur-Aube, Bar-sur-Aube, Nogent-sur-Seine, Bar-sur-Seine.

Nombre de communes : 446 ; population totale :

255,326; superficie territoriale : 601,003 hectares; bois domaniaux : 14,963 hectares; bois communaux : 23,924 hectares.

Cours d'appel de Paris; chef-lieu d'académie : Dijon; évêché : Troyes, suffragant de l'archevêché de Sens; 6e corps d'armée (Châlons).

Sénateurs : 2; députés : 6; percepteurs : 59.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 214,782 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 26,764 fr.

Revenus communaux annuels : 1,359,842 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	281
— — local	»
Routes nationales	378
— départementales	382
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	1,347
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	1,213
Canaux	64
Rivières navigables	84
— flottables	61

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires.	1,014,361f07	1,375,683f59
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	53,372f86	47,327f13
Propriétés départementales.	9,724 11	57,195 03
Routes départementales	234,786 52	182,173 52
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local.	378,452 87	507,961 78
Enfants assistés	41,467 57	46,217 12
Aliénés.	43,220 00	76,000 00
Assistance publique	21,300 14	39,403 15
Encouragem. et subvent.	42,590 85	48,354 21
Instruction publique.	87,954 79	184,650 86
Dépenses diverses	34,806 98	52,623 54
Total des dépenses ordin.	947,676f69	1,241,906f34
Recettes extraordinaires	602,026f48	735,068f37
Dépenses extraordinaires	556,162 33	677,669 36
Emprunts. Dette en principal	271,000f00	427,000f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	1,517,769f00	383,779f00	294,924f00	434,971f90
Cent. généraux.	»	65,242 43	46,597 99	162,122 12
Fonds de sec. et non-valeurs	30,355 38	7,675 58	8,847 73	23,639 79
	1,548,124f38	456,697f01	350,369f72	620,733f81
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	862,096 56	213,189 23	91,131 52	148,930 60
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	1,065,736 00	256,984 73	168,708 46	284,421 77
Total par contr.	3,475,956f94	926,870f97	610,209f70	1,054,086f18

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 7,220 fr. 10 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 4,813 fr. 40 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 2,983,145 fr. 02 c. Département : 1,315,347 fr. 91 c. Communes : 1,780,664 fr. 36 c.; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à		6,079,157f29
Taxes assimilées		238,454 68
Contributions indirectes.		
Boissons	2,784,690f94	5,367,367 70
Tabacs	2,144,053 50	
Autres contribut. indirectes.	438,623 26	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	4,247,219 46	7,124,188 56
Forêts.	579,446 63	
Postes et télégraphes	794,327 86	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	16,298 39	
Revenus et produits divers.	1,486,896 22	
Soit un total général de		18,809,168f23

représentant 0 fr. 55 c. p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 c. : budget général, 2,926,501,620 fr. 30 c.; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87 c.

AUDE. — Chef-lieu : Carcassonne; sous-préfectures : Castelnaudary, Limoux, Narbonne.

Nombre de communes : 437; population totale : 327,942; superficie territoriale : 629,099 hectares; bois domaniaux : 11,565 hectares; bois communaux : 16,467 hectares.

Cour d'appel et chef-lieu d'académie : Montpellier; évêché : Carcassonne, suffragant de l'archevêché de Toulouse; 16e corps d'armée (Montpellier).

Sénateurs : 2; députés : 4; percepteurs : 66.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 480,866 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 28,225 fr.

Revenus communaux annuels : 1,439,631 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	225
— — local	»
Routes nationales	340
— départementales	637
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	2,074
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	1,211
Canaux	166
Rivières navigables	»
— flottables	150

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires.	1,074,193f19	1,480,827f51
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	47,664f57	67,030f53
Propriétés départementales.	10,239 42	95,674 95
Routes départementales	219,368 49	281,956 83
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local.	403,796 14	550,657 38
Enfants assistés	71,666 06	64,000 00
Aliénés.	61,583 49	86,500 00
Assistance publique	27,052 88	46,947 40
Encouragem. et subvent.	32,896 39	37,706 65
Instruction publique.	82,363 67	149,722 44
Dépenses diverses	77,694 50	46,709 47
Total des dépenses ordin.	1,034,325f61	1,426,905f65
Recettes extraordinaires	314,925f92	1,884,951f60
Dépenses extraordinaires	306,366 39	1,722,024 74
Emprunts. Dette en principal	»	2,770,000f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal . . .	1,864,179f00	360,808f00	204,266f00	357,542f43
Cent. généraux.	»	61,337 36	32,274 03	132,189 58
Fonds de sec. et non-valeurs .	37,283 58	7,216 16	6,127 98	19,431 66
	1,901,462f58	429,361f52	242,668f01	509,163f67
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	1,058,550 94	204,073 00	65,222 13	126,500 06
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	1,161,224 01	219,614 66	106,265 70	224,726 85
Total par contr.	4,121,237f53	853,049f18	414,155f84	860,390f58

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 5,476 fr. 05 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 3,650 fr. 70 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 3,088,131 fr. 83 c. Département : 1,454,346 fr. 13 c. Communes : 1,715,481 fr. 92 c.; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . . .		6,257,959f88
Taxes assimilées.		174,725 94
Contributions indirectes.		
Boissons	2,059,393f78	
Tabacs	3,650,524 35	
Douanes	4,569,713 47	10,783,009 38
Autres contributions indirectes	503,377 78	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	5,300,071 05	
Forêts	475,820 31	
Postes et télégraphes	1,111,321 40	8,718,624 97
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	8,916 02	
Revenus et produits divers .	1,822,496 19	
Soit un total général de		25,934,320f17

représentant 0 fr. 76 c. p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 c. : budget général, 2,926,501,620 fr. 34 c. ; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87 c.

AUDITEURS AU CONSEIL D'ÉTAT. — Leur institution remonte à l'arrêté du 19 germinal an XI. Le décret du 26 décembre 1807 en fixait le nombre à 160, et décidait que 40 seulement seraient attachés aux ministres et aux sections du Conseil d'État, et les autres à diverses administrations publiques. Le nombre des auditeurs en service extraordinaire n'était pas limité.

Supprimé en 1814 et en 1815, l'auditorat a été rétabli par l'ordonnance du 24 août 1824. Le nombre de ses membres, fréquemment modifié, était porté à 80 par le décret du 25 novembre 1853. La loi du 24 mai 1872, qui a réorganisé le Conseil d'État, instituait trente auditeurs, dont dix de première classe. Enfin, depuis les lois du 10 août 1876 et du 13 juillet 1879, il y a douze auditeurs de première classe, et vingt-quatre de seconde classe.

Les auditeurs de seconde classe sont nommés à la suite d'un concours, dont les formes et conditions ont été déterminées par le décret réglementaire du 14 octobre 1872, modifié dans quelques-unes de ses dispositions par les décrets du 19 février 1878 et du 14 août 1879.

Les épreuves du concours portent sur les diverses branches du droit, sur les éléments de l'économie politique, mais principalement sur l'organisation et les matières administratives, dont le programme détaillé est annexé au décret de 1872.

Pour être admis au concours, il faut être porté sur la liste des candidats, qui est dressée et arrêtée définitivement par le vice-président du Conseil d'État, assisté des présidents de section. Les candidats doivent avoir vingt ans au moins et vingt-cinq au plus au 1er janvier de l'année du concours, être licenciés en droit, ou remplir une des autres conditions de capacité prévues par les décrets précités.

Le jury se compose de trois conseillers d'État et de deux maîtres des requêtes. Les auditeurs de seconde classe sont nommés par décret, sur la proposition du ministre de la justice.

Le concours pour l'auditorat de première classe a été supprimé par la loi du 13 juillet 1879. Les auditeurs de première classe, nommés par décret, sont choisis parmi les auditeurs de seconde classe en fonctions, ou les anciens auditeurs ayant au moins quatre années de services. Le vice-président du Conseil d'État et les présidents de section sont appelés à faire des présentations.

Le tiers au moins des places de maîtres des requêtes est réservé aux auditeurs de première classe. La durée de leurs fonctions n'est pas limitée.

Il n'en est pas de même des auditeurs de seconde classe, dont les fonctions sont temporaires, et expirent en principe après quatre années. Leur renouvellement a lieu annuellement par quart (*L.* 10 *août* 1876). S'il y a plus de six vacances au moment du concours, il y est pourvu, pour le surplus, en maintenant au Conseil d'État un ou plusieurs des auditeurs qui sont arrivés au terme de leurs fonctions.

Les auditeurs de première classe reçoivent un traitement de 4,000 fr., égal à la moitié de celui des maîtres des requêtes. Ceux de deuxième classe ont, depuis la loi du 23 mars 1880, un traitement de 2,000 fr. Mais ni l'un ni l'autre de ces traitements n'est assujetti à la retenue pour les pensions.

Les auditeurs ne peuvent être révoqués que par des décrets individuels, et après avis du vice-président et des présidents de section.

Les auditeurs, répartis entre les sections du Conseil d'État par des arrêtés ministériels, y remplissent les fonctions de rapporteurs, ainsi qu'à l'assemblée générale. A ce titre, leurs attributions sont les mêmes que celles des maîtres des requêtes, et n'en diffèrent que par l'importance des affaires qui leur sont confiées. Toutefois les auditeurs ont voix délibérative à leur section, et voix consultative à l'assemblée générale, seulement dans les affaires dont ils sont les rapporteurs.

Sans cesser de prendre part aux travaux du Conseil d'État, les auditeurs peuvent être choisis comme chefs de cabinet par les ministres et nommés

secrétaires ou rapporteurs près des commissions instituées dans les ministères.

Ils peuvent être également nommés commissaires du Gouvernement au conseil de préfecture des départements de la Seine et de Seine-et-Oise.

Les auditeurs de première classe, après trois ans de fonctions, peuvent, sans perdre leur rang au Conseil, être nommés à des fonctions publiques pour une durée n'excédant pas trois ans.

Lorsqu'ils sont remplacés dans leurs fonctions au Conseil d'État, après huit ans de services, ils peuvent être nommés maîtres des requêtes honoraires. (*V.* **Conseil d'État.**)

E. Saint-Paul.

AUDITEURS PRÈS LA COUR DES COMPTES. — Créés, au nombre de vingt, par le décret du 23 octobre 1856, et divisés en deux classes par le décret du 14 décembre 1859, les auditeurs près la Cour des comptes sont actuellement au nombre de vingt-cinq, dont quinze de première classe (*D.* 25 *décembre* 1869, *art.* 1er.)

Pour pouvoir être nommé auditeur de deuxième classe, il faut : être âgé de vingt et un ans au moins ; être licencié en droit ; être porté sur la liste des candidats admis à subir l'examen, liste arrêtée par le ministre des finances sur la proposition du premier président de la Cour des comptes, et qui ne peut comprendre que des candidats âgés de moins de vingt-huit ans ; enfin, il faut être jugé admissible par une commission d'examen composée d'un conseiller maître, de deux conseillers référendaires, et de deux fonctionnaires appartenant à l'administration centrale des finances. (*D.* 25 *décembre* 1869, *art.* 4.)

Un arrêté du ministre des finances fixe l'époque du concours, le nombre des places à attribuer, les matières de l'examen (organisation administrative, règles et formes de la comptabilité publique, calculs arithmétiques), et nomme les membres de la commission d'examen.

La liste des candidats reconnus admissibles est arrêtée par le ministre, et ils peuvent dès lors être appelés à prendre part aux travaux de l'auditorat ; mais ils ne sont nommés auditeurs qu'au fur et à mesure des vacances et dans l'ordre de leur classement.

Les auditeurs sont nommés par décret ; ils prêtent serment devant la Cour. Ils peuvent être révoqués par un décret, sur la proposition du ministre des finances et sur l'avis du premier président et du procureur général. (*D.* 23 *octobre* 1856, *art.* 4.)

Les promotions de la deuxième à la première classe ont lieu moitié au choix, moitié à l'ancienneté. (*D.* 14 *décembre* 1859, *art.* 3.)

Après quatre années d'exercice, les auditeurs désignés par décret et dont le nombre ne peut être supérieur à quinze, peuvent être autorisés à faire directement des rapports aux chambres de la Cour et à signer les arrêts rendus sur leurs rapports (*D.* 12 *décembre* 1860, *art.* 2). En fait, la promotion à la première classe ayant lieu après plus de quatre années d'auditorat, tous les auditeurs de première classe sont rapporteurs.

Les auditeurs de première classe n'ont droit qu'à la moitié des places vacantes dans l'ordre des conseillers référendaires de deuxième classe (*D.* 25 *décembre* 1869, *art.* 3) ; ils sont appelés à ces places moitié par le choix, moitié par l'ancienneté. (*D.* 19 *mars* 1864.)

Les auditeurs qui ne sont pas autorisés à faire directement des rapports sont adjoints aux conseillers référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification confiés à ces magistrats. Ils assistent, avec le conseiller référendaire chargé du rapport, aux séances des Chambres dans lesquelles sont jugés les comptes dont ils ont préparé la vérification.

Ils touchent un traitement annuel de 2,000 fr.

Les auditeurs-rapporteurs jouissent des mêmes droits et sont soumis aux mêmes règles de discipline que les autres membres de la Cour ; ils sont chargés des mêmes travaux que les conseillers référendaires.

Ils reçoivent, par an, un traitement fixe de 2,000 fr. et un *préciput,* ou traitement variable, suivant le travail de chacun, fixé en moyenne à 1,200 fr. (*V.* **Cour des comptes.**)

H. Nast.

AUMONERIE, AUMONIER.

SOMMAIRE.

I. NOTIONS PRÉLIMINAIRES.

Aumônerie, charge *d'aumônier.* Ce nom était particulièrement réservé pour désigner autrefois dans les monastères un certain bénéfice claustral affecté à la distribution des aumônes.

Actuellement le titre d'*aumônier* est donné aux ecclésiastiques attachés à certains corps, à certains établissements, même à des particuliers, pour remplir auprès d'eux des fonctions analogues à celles des curés, célébrer le culte, administrer les secours spirituels, faire tout ce qui concerne le service religieux. C'est dans ce but que des aumôniers sont établis dans les lycées et autres établissements d'instruction, dans les divers établissements hospitaliers, dans les prisons, les asiles, les châteaux, etc., etc.

En raison de leurs fonctions essentiellement ecclésiastiques, ils sont toujours, sinon nommés, au moins proposés par l'évêque diocésain, de qui ils tiennent leurs pouvoirs et sous la juridiction duquel ils restent placés.

II. AUMÔNIERS DES PARTICULIERS.

L'administration civile n'a pas à s'occuper des aumôniers attachés à la personne ou à la propriété de simples particuliers, qui les rétribuent de leurs propres deniers et font avec eux les conventions qu'ils jugent nécessaires. Il en est de même de ceux qui sont chargés de desservir les établissements communaux et ceux d'utilité publique, tels que les congrégations et communautés religieuses.

Nous n'avons, dès lors, à exposer que les dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent aux aumôniers des établissements publics, ou à ceux qui sont payés sur les fonds de l'État ou des départements.

III. AUMÔNIERS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

Le concordat du 26 messidor an IX, pas plus que la loi du 18 germinal an X ne font mention expresse des aumôniers. On peut toutefois considérer qu'en permettant d'ériger des oratoires particuliers et publics, ainsi que des chapelles domestiques, l'article 44 de cette loi a implicitement sanctionné le rétablissement des aumôniers qui étaient, avant 1789, chargés de les desservir.

On ne tarda pas d'ailleurs à reconnaître la nécessité d'attacher, avec ce titre, un ou plusieurs ecclésiastiques à tous les établissements dont le personnel n'aurait pu se rendre à l'église paroissiale ou trouver dans le clergé ordinaire de la paroisse les instructions et les soins dont il avait besoin.

1. Aumôniers des établissements d'instruction.

La première création de cette nature a été celle des aumôniers des lycées, institués par l'arrêté consulaire du 10 frimaire an XI, portant (art. 28) qu' « *il y aura un aumônier dans chaque lycée* ». Ses fonctions ne se bornent pas à dire la messe ; il doit encore, d'après un rapport du ministre des cultes du 3 pluviôse an XIII, enseigner aux élèves la religion et la morale.

Depuis cette époque, les lycées n'ont jamais cessé d'être pourvus d'aumôniers. Leur nomination a lieu (*O.* 28 *avril* 1824, *art.* 2) par le ministre de l'instruction publique, sur la présentation du recteur qui reçoit les désignations de l'évêque diocésain, dont chaque aumônier tient ses pouvoirs spirituels.

L'organisation actuelle des aumôniers remonte pour ceux des lycées des départements à 1853 (*D.* 16 *avril de cette année*), et pour ceux des lycées de Paris à 1874 (*D.* 29 *janv.*). Les premiers sont divisés en trois classes, dont les traitements ont été fixés, savoir, pour la 1re classe à 2,500 fr. ; pour la seconde à 2,200 fr. ; et pour la troisième à 2,000 fr. S'il y a lieu de recourir à un second aumônier, en raison du nombre des élèves, il a seulement le titre d'aumônier auxiliaire, est pris d'ordinaire parmi le clergé de la paroisse, et reçoit, en cette qualité, une simple indemnité qui varie de 400 fr. à 1,000 fr.

Chacun des lycées de Paris est pourvu d'un premier et d'un second aumônier. Les uns et les autres sont divisés en trois classes avec les traitements suivants :

Premiers aumôniers	1re classe . . .	4,500 fr.
	2e classe. . . .	4,000
	3e classe. . . .	3,500
Seconds aumôniers	1re classe . . .	3,400
	2e classe. . . .	3,000
	3e classe. . . .	2,600

Tous sont logés dans les bâtiments du lycée.

Les traitements et indemnités des aumôniers des lycées sont payés sur les fonds du budget de l'instruction publique. Les aumôniers titulaires ont droit à une pension de retraite réglée dans les conditions et d'après les bases déterminées par la loi générale de juin 1853. Leurs traitements sont, dès lors, assujettis à une retenue de 5 p. 100.

Les collèges communaux ont aussi des aumôniers payés, comme les autres employés de ces établissements, sur les fonds de la commune, chargée de pourvoir à tous les frais. Le plus souvent, ces ecclésiastiques sont pris parmi les prêtres attachés à la paroisse.

Des pasteurs et rabbins sont également, suivant les circonstances et d'après les besoins, attachés aux lycées où se trouvent un certain nombre d'élèves appartenant à l'une ou à l'autre des religions protestante ou israélite. Ils reçoivent un traitement qui varie, pour les premiers, de 2,000 fr. à 200 fr. par an, et pour les seconds de 1,000 fr. à 200 fr.

Les autres établissements d'instruction ont aussi des aumôniers.

Le décret du 29 juillet 1881, art. 10, portant réorganisation des écoles normales primaires, a disposé que des ministres des différents cultes professés par les élèves seraient attachés à ces écoles. Ces aumôniers sont nommés par le ministre de l'instruction publique, comme les aumôniers des lycées, mais résident hors de l'établissement. Un décret du 30 juillet de la même année a fixé leur traitement, selon les classes, savoir :

1,500 fr. pour la 1re classe.
1,200 fr. pour la 2e classe.
1,000 fr. pour la 3e classe.

Les aumôniers de tous les établissements d'instruction participent, comme les professeurs et les autres membres de l'enseignement, aux distinctions honorifiques dont dispose le ministre de l'instruction publique.

Un aumônier est aussi attaché, en exécution d'un décret du 6 novembre 1873, à chacune des trois écoles nationales d'arts et métiers. Il est nommé par le ministre du commerce, sur la désignation de l'évêque diocésain, et se trouve chargé de donner aux élèves l'enseignement moral et religieux ; son traitement, imputable, comme les autres dépenses de ces écoles, sur les fonds du budget du commerce, est divisé en deux classes, l'une de 1,800 fr., l'autre de 2,500 fr.

Les instituts agricoles, les écoles vétérinaires, les fermes modèles, les manufactures, peuvent aussi avoir un aumônier, lequel, à moins de dispositions spéciales, est nommé par l'évêque.

En passant des écoles aux hospices et autres établissements dépendant du ministère de l'intérieur, on trouve aussi des aumôniers.

2. Aumôniers des établissements de bienfaisance.

Dans les établissements généraux de bienfaisance, les aumôniers tiennent leur nomination du ministre de l'intérieur. Ils sont logés, chauffés, éclairés et reçoivent, en outre, sur les crédits ouverts à cet effet au budget de ce département, à titre de traitement annuel, savoir :

Aux jeunes aveugles, à Paris.	2,400 fr.
Aux Quinze-Vingts, à Paris.	2,400
A Charenton.	2,400
A Vincennes.	2,400
Aux sourdes-muettes de Bordeaux . .	2,100
Au Vésinet.	1,500

Viennent ensuite les hospices (établissements d'humanité). L'instruction réglementaire du 31 janvier 1840 fait toujours figurer un aumônier au personnel de chacun d'eux.

Cet aumônier est nommé par l'évêque diocésain (*O.* 31 *oct.* 1821) sur la présentation de trois candidats faite par la commission administrative, chargée de régler son traitement. En l'absence de texte déterminant le mode de révocation, on a reconnu ce droit à la même autorité diocésaine. Si, malgré des motifs graves, l'évêque se refusait à en user, la commission administrative aurait la faculté de proposer la suppression du traitement de l'aumônier. Cette suppression ne deviendrait définitive qu'après avoir été prononcée par le préfet.

Quant au chiffre de ce traitement, il est réglé par le préfet sur la proposition de la commission administrative et l'avis du sous-préfet (*Arr.* 11 *fruct. an XI*). Le montant en varie suivant les usages locaux et les ressources de chaque hospice. Les aumôniers sont, en outre, logés et nourris dans la plupart des établissements. S'il est utile qu'ils y habitent, l'administration considère qu'au lieu de leur accorder la nourriture il est préférable d'augmenter leur traitement.

Bien que le casuel provenant de l'exercice du culte ne profite pas aux aumôniers des hospices et qu'il soit versé dans la caisse de l'établissement, ils sont tenus d'acquitter gratuitement les fondations religieuses des établissements auxquels ils sont attachés.

Lorsqu'à défaut d'aumônier, le curé ou le vicaire de la paroisse en remplit les fonctions, il est de jurisprudence de lui accorder une indemnité en raison de ce service, auquel il n'est pas tenu.

En vertu des dispositions d'une ordonnance du 16 avril 1823, les aumôniers des hospices de Paris ont droit à une pension liquidée d'après les bases posées par le décret du 7 février 1809. On peut, par analogie, étendre le bienfait de cette ordonnance aux aumôniers des hospices des autres villes.

Il existe aussi des aumôniers dans les autres établissements dépendant du ministère de l'intérieur. Ils sont nommés, savoir, *dans les maisons consacrées aux aliénés*, par l'évêque, sur la présentation de trois candidats faite par le directeur de l'établissement de concert avec la commission de surveillance (*Déc. min. int.* 8 *janv.* 1841) ; *dans les prisons départementales*, par le préfet, sur la proposition de l'évêque (*Arr. min.* 30 *oct.* 1841) ; *dans les dépôts de mendicité*, par le préfet, sur la proposition de l'évêque (*Déc. min. int.* 18 *déc.* 1850) ; *dans les maisons centrales de force et de correction*, par le ministre de l'intérieur, sur la présentation d'un candidat faite par l'évêque et transmise au ministre avec son avis par le préfet (*même décision*). Leur traitement varie de 1,200 fr. à 1,800 fr. Ils ont, en outre, le logement, le chauffage et l'éclairage.

3. Aumôniers de la marine.

L'existence des aumôniers de la marine remonte à l'ordonnance de 1689, qui réorganisa tous les services de la marine et disposa que chaque vaisseau serait pourvu d'un aumônier.

Ces dispositions furent maintenues par une ordonnance de 1765.

Il est de nouveau fait mention des aumôniers de la marine dans un arrêté du 11 février 1803, qui fixa les appointements de l'aumônier de l'hôpital maritime de Toulon, et dans l'ordonnance du 16 décembre 1815, où sont déterminées les soldes des aumôniers de 1re et de 2e classe.

De nouvelles ordonnances, des 8 janvier 1823, 22 janvier 1824 et 31 décembre 1827, admirent le droit à la pension de retraite et au traitement de réforme des aumôniers.

Des aumôniers sont, depuis lors, embarqués sur les bâtiments affectés à des voyages de circumnavigation ou à des missions spéciales, comme celle de la *Belle-Poule*. En 1844, il en est placé sur les bâtiments amiraux destinés à l'expédition des côtes du Maroc. En 1846, les vaisseaux d'escadre en sont pourvus; celui qui est embarqué sur le bâtiment amiral est chargé de la direction du service religieux.

Les ecclésiastiques qui recevaient ces destinations, le plus souvent temporaires, n'avaient entre eux aucun lien et, leur mission accomplie, rentraient dans leurs diocèses. Les seuls dont les services avaient un caractère de permanence, étaient ceux qui occupaient les postes à terre dans les hôpitaux ou sur le bâtiment-école.

En réalité, l'organisation du personnel des aumôniers de la marine ne date que du décret du 31 mars 1852, qui détermina le mode de leur recrutement et les conditions de leur embarquement en les plaçant sous la direction d'un aumônier en chef chargé de centraliser tous les services religieux à la mer. Une circulaire ministérielle, du 21 juin 1854, étendit cette direction de l'aumônier en chef aux aumôniers employés dans les établissements de la marine à terre, et le décret du 26 janvier 1857, en consacrant cette fusion de ces deux catégories du personnel des aumôniers, révisa leur solde et détermina l'assimilation à leur attribuer pour la pension de retraite.

Ces différentes dispositions, tout en constituant le personnel des aumôniers en un corps organisé, fonctionnant, bien que dans des conditions spéciales, comme les autres corps de la marine, n'avaient pas déterminé l'effectif, qui variait selon les besoins du service.

Le décret du 5 mars 1864 eut pour but de combler cette lacune. Il fixa le cadre, établit une hiérarchie et les conditions de l'avancement.

Déjà une décision rendue au Conseil d'État, le 2 août 1860, avait reconnu les aumôniers comme étant militaires et pouvant, à ce titre, prétendre au traitement de légionnaire. La loi de 1861 les classait parmi ceux qui peuvent obtenir le 5e en sus de la pension, lorsqu'ils comptent douze années de grade, et, dans un article qui leur est particulier, leur ouvrait le droit à la retraite après vingt ans de services effectifs dans le cas où ils réunissent douze années de navigation.

A la suite des événements de 1870, le cadre des aumôniers de la marine subissait des réductions analogues à celles qui étaient imposées aux autres corps et descendait au chiffre de cinquante.

Le vote du budget de 1877 ramenait leur nombre à 27, et la loi de finances de 1878, qui supprimait l'emploi d'aumônier en chef, limitait leur effectif à 24, *chiffre qui n'a pas été dépassé depuis*.

Actuellement, la hiérarchie des grades prévue par le décret de 1864 n'existe plus. Aucun avancement ne peut être donné aux aumôniers, dont la solde est uniforme et ne diffère que d'après la position qu'ils occupent sur les bâtiments ou dans les établissements de terre. Ils reçoivent, *à la mer*, 3,000 fr. par an, soit 250 fr. par mois et 8 fr. 333 par jour, et *à terre*, 2,500 fr. par an, 208 fr. 333 par mois et 6 fr. 944 par jour. S'ils sont en résidence à Paris, ils reçoivent, comme les lieutenants de vaisseau, auxquels ils sont assimilés, un supplément de solde de 750 fr. par an, 62 fr. 50 c. par mois et 2 fr. par jour. Ces traitements ont été réglés par une loi du 11 avril 1878. Leur pension de retraite est aussi semblable à celle des lieutenants de vaisseau. Ils y ont droit après 21 ans de service, dont 12 à la mer.

Enfin un supplément de 180 fr. par an est alloué aux aumôniers de la flotte embarqués, pour achat de pain d'autel, de vin et de cierges.

Quant au mode de concession des pouvoirs spirituels nécessaires aux aumôniers de la marine, il

est resté le même pour ceux qui fonctionnent dans les établissements à terre. Le chef du diocèse dans lequel ils exerçaient a toujours dû les leur donner. Mais ce mode a varié pour les aumôniers navigants. Jusqu'en 1857, époque de l'institution de la Grande-Aumônerie, ceux-ci obtenaient leurs pouvoirs des ordinaires, desquels relevaient les ports d'embarquement. Concédés par le grand aumônier jusqu'en 1870, ces pouvoirs furent ensuite accordés directement par l'aumônier en chef en vertu d'un rescrit pontifical. Ils sont actuellement donnés par les évêques du littoral, sur la demande du ministre de la marine faite à chaque désignation pour un embarquement.

4. Aumôniers militaires.

Antérieurement à 1791, un aumônier était attaché à chaque corps de troupes ainsi qu'aux hôpitaux militaires et sédentaires. Ce fait est constaté par certains décrets se rapportant à ces diverses catégories d'aumôniers. On peut citer notamment deux décrets rendus pour cet objet, l'un du 28 décembre 1791, tendant à attacher un aumônier à chaque bataillon de gardes nationales volontaires, *ainsi que cela existait dans les autres corps,* comme le porte ce décret; l'autre du 4 septembre 1792, destiné à augmenter les appointements tant des aumôniers des hôpitaux sédentaires établis pour le service des armées que des aumôniers des hôpitaux ambulants attachés à chaque armée.

Un décret, du 7 août 1793, relatif au service de santé des armées, est muet sur les aumôniers. On doit en conclure qu'à ce moment ils étaient supprimés. Ils furent rétablis par une ordonnance du 1er octobre 1814. Leur emploi dans les régiments fut de nouveau supprimé par ordonnance du 10 novembre 1830, portant qu'il sera attaché un aumônier aux garnisons, places et établissements militaires où le clergé des paroisses sera insuffisant pour assurer le service divin, de même qu'à chaque brigade lorsqu'il y aura un rassemblement de troupes en division ou en corps d'armée. C'est ainsi que des aumôniers furent successivement attachés à des places de guerre, à des prisons, à des établissements pénitentiaires et à certaines écoles militaires.

La loi des 19 juillet 1873, 27 janvier et 20 mai 1874 réorganisa le service religieux dans l'armée de terre sur de nouvelles bases, et constitua un corps d'aumôniers militaires tous nommés par le ministre de la guerre sur la proposition, transmise par le ministre des cultes, des évêques diocésains.

Ce corps se composait, en cas de guerre et pour sa durée, d'un aumônier en chef par armée et d'un aumônier supérieur par corps d'armée; de plus, en tout temps, d'aumôniers *titulaires* ou *auxiliaires* attachés, les premiers à tout rassemblement ou fraction de troupes de 2,000 hommes au moins, et les seconds aux rassemblements ou fractions inférieurs à ce chiffre. Des aumôniers titulaires ou auxiliaires devaient, en outre, suivant les besoins du service, être attachés aux garnisons comptant un régiment complet, aux prisons, ateliers de condamnés, pénitenciers militaires, etc.

Mais cette organisation a disparu à la suite de la loi du 8 juillet 1880, qui a abrogé la loi précitée de 1874, en lui substituant les dispositions suivantes:

« Art. 2. — Il sera attaché des ministres des différents cultes aux camps, forts détachés et aux garnisons placées hors de l'enceinte des villes contenant un rassemblement de 2,000 hommes au moins et éloignés des églises paroissiales et des temples de plus de trois kilomètres, ainsi qu'aux hôpitaux et pénitenciers militaires.

« Art. 3. — En cas de mobilisation, des ministres des différents cultes seront attachés aux armées, corps d'armée et divisions en campagne, mais sans aucune distinction hiérarchique. »

D'après le décret du 27 avril 1881 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de cette loi, il est nommé un aumônier catholique dans chaque place dont la garnison est de 10,000 hommes et, si la garnison dépasse ce chiffre, pour chaque fraction de 10,000 hommes, ainsi que dans chaque fort détaché ayant une garnison de 2,000 hommes. Pour les cultes dissidents, un ministre protestant est nommé dans chaque place ayant une garnison d'au moins 20,000 hommes, et un ministre du culte israélite dans chaque place dont la garnison est au moins de 30,000 hommes.

Les aumôniers militaires sont nommés par le ministre de la guerre, sur la présentation des évêques ou des consistoires, qui lui font parvenir leurs propositions par l'intermédiaire du ministre des cultes.

Les membres du clergé paroissial peuvent, en outre, être appelés à remplir temporairement les fonctions d'aumôniers militaires:

1° Dans les places de guerre dont la garnison normale de siège est inférieure à 10,000 hommes et où, dès lors, il n'est pas nommé d'aumônier;

2° Dans les places de guerre d'une garnison supérieure à 10,000 hommes, où le nombre des aumôniers nommés est momentanément insuffisant.

Dans chaque place de guerre, le Gouvernement désigne à cet effet, par l'intermédiaire de l'autorité ecclésiastique, au moyen d'une liste, les membres du clergé paroissial qui acceptent de remplir éventuellement cette mission. Lorsqu'il y a lieu de réclamer leurs services, l'autorité militaire adresse, par l'intermédiaire du supérieur ecclésiastique, des réquisitions aux ecclésiastiques inscrits sur cette liste. Ceux qui sont ainsi requis ont droit à une indemnité journalière de 5 fr.

Quant aux traitements des aumôniers, ils ont été successivement réglés de la manière suivante:

A 1,200 fr. par an, par décret du 4 septembre 1792;

A 1,800 fr. par un tarif du 2 février 1818;

A 2,300 fr. pour la cavalerie et l'artillerie à cheval, par le tarif du 26 décembre 1820;

Et à 2,000 fr. pour l'infanterie et l'artillerie à pied.

Les aumôniers d'hôpitaux étaient divisés par classe et recevaient, savoir:

1,500 fr. par an pour la 1re classe.
1,200 fr. par an pour la 2e classe.
800 fr. par an pour la 3e classe.
600 fr. par an pour la 4e classe.
400 fr. par an pour la 5e classe.

Le décret du 20 janvier 1815 a modifié le tarif ainsi qu'il suit:

1re classe.	1,800	fr. par an.
2e classe	1,500	—
3 classe	1,200	—
4 classe	900	—
5e classe	600	

Le traitement des aumôniers créés par la loi de 1874 était fixé, savoir :

Aumôniers des armées.	Aumônier en chef.	6,984 fr.
	— de corps d'armée	4,752
	— titulaire	2,376
	— auxiliaire. . . .	252
Aumôniers des hôpitaux.	1re classe	2,376
	2e classe.	2,016
	3e classe.	1,728
	4e classe.	1,440
	5e classe.	1,116

A la suite de la loi de 1880, le tarif relatif aux aumôniers des hôpitaux a été maintenu, mais celui des aumôniers des armées a été assimilé à celui qui est applicable aux capitaines de 1re classe montés qui reçoivent, sous diverses formes, un traitement annuel de 3,751 fr. 58 c.

5. Aumôniers des dernières prières.

Nous devons terminer par *les aumôniers des dernières prières,* ainsi désignés en raison des fonctions qu'ils exercent dans les cimetières de Paris, auxquels ils se trouvent attachés, en vertu d'un décret-loi du 21 mars 1852. Leur nombre est de neuf.

Ils sont spécialement chargés de recevoir gratuitement, sur la demande des familles, les corps non accompagnés par le clergé de la paroisse, de les conduire jusqu'à la tombe et de réciter les dernières prières de l'Église. Le traitement de chacun d'eux est de 1,200 fr., imputables sur le chapitre IV du budget des cultes. Il leur est, en outre, alloué, sur les fonds de la ville, une indemnité de logement de 600 fr.

Ils sont nommés par l'archevêque de Paris.

6. Aumônier chargé de desservir la chapelle funéraire de Marseille.

Enfin, un service religieux quotidien a été institué à Marseille, par décret du 11 août 1859, dans une chapelle dédiée à la mémoire des officiers et soldats morts au service de la France. Un traitement annuel de 3,000 fr. est également porté au chapitre IV du budget des cultes en faveur du chapelain ou aumônier chargé de la célébration de ce service. Ce chapelain est nommé par le ministre des cultes, sur la présentation de l'évêque de Marseille.

A. DE TAILLANDIER.

AUXILIAIRES. — On appelle ainsi les agents à la journée, qui sont adjoints au personnel des administrations publiques, soit à titre permanent, soit à titre temporaire, dont le traitement n'est pas assujetti à la retenue pour le service des pensions civiles.

AVAL. — On donne ce nom à une espèce de garantie particulière aux effets de commerce. Ordinairement celui qui donne son *aval* au bas d'une lettre de change ou d'un billet à ordre, fait précéder sa signature de ces mots : *Pour aval*... Mais l'usage de n'apposer qu'une simple signature n'est pas abrogé.

L'aval entraîne avec lui la solidarité et la juridiction commerciale, à moins qu'il n'y ait convention contraire (*C. de comm., art.* 42), et l'action à laquelle il donne ouverture se prescrit, comme toutes celles relatives aux lettres de change ou billets à ordre, par le laps de cinq ans.

Enregistrement. — Le droit d'enregistrement dû sur l'aval est de 50 cent. pour 100 fr. comme sur les lettres de change.

AVANCES.

SOMMAIRE.

I. AVANCES DES COMPTABLES SUR LEURS FONDS PARTICULIERS.

1. Trésoriers-payeurs généraux.
2. Autres comptables du Trésor.
3. Percepteurs.
4. Receveurs des communes et des établissements de bienfaisance.
5. Avances exceptionnelles en cas de guerre.

II. AVANCES POUR DIVERS SERVICES PUBLICS.

III. AVANCES AUX AGENTS DES SERVICES RÉGIS PAR ÉCONOMIE.

IV. AVANCES DE MINISTÈRE À MINISTÈRE.

Sous cette dénomination, sont décrites dans les comptes des finances un certain nombre d'opérations, tant en recettes qu'en dépenses, représentant les avances faites, soit par les comptables du Trésor, soit par les départements, communes, chambres de commerce, etc., soit par l'État lui-même.

Partie de ces avances servent à alimenter la dette flottante, telles sont celles auxquelles sont assujettis les comptables du Trésor sur leurs fonds particuliers, notamment les trésoriers-payeurs généraux ; d'autres qui entrent dans la composition de l'actif du Trésor ont pour objet les avances faites par les comptables pour divers services publics ; d'autres enfin, classées comme les précédentes en dehors du budget, forment une catégorie comprise dans les services spéciaux du Trésor et représentent des sommes avancées par le Trésor qui lui sont remboursées à des époques déterminées.

Les autres avances, au contraire, figurent au budget des recettes et constituent de véritables prêts consentis à l'État dans le but de concourir à l'exécution de certains travaux publics. Ces avances sont mises, sous forme de fonds de concours, à la disposition du Trésor qui les rembourse au moyen d'annuités inscrites chaque année au budget.

Les avances faites par le Trésor aux compagnies de chemins de fer à titre de garantie d'intérêt sont, au contraire, inscrites au budget des dépenses ; elles sont remboursées par les compagnies, à des conditions déterminées qui seront examinées en détail aux articles *Chemins de fer* et *Garantie d'intérêt.*

D'autres avances ont un caractère spécial et constituent, à proprement parler, plutôt des emprunts que des avances ; mais comme le budget et les comptes généraux des finances les ont comprises sous cette dénomination, nous nous bornons à mentionner ici, à titre d'indication seulement, les avances faites par la Banque de France au Trésor, et celles que, de son côté, le Trésor a faites au commerce et à l'industrie en 1830, 1848 et 1860.

Le détail de ces opérations importantes sera mieux à sa place aux mots : *Banque de France* et *Prêts à l'industrie.*

Pour les avances à l'État, voir notamment les mots : *Chemins de fer, Société générale algérienne, Canaux, Rivières, Ports, Casernement* (*fonds de concours remboursables*), *Travaux publics.*

Pour les avances faites par l'État, voir notam-

ment les mots : *Garantie d'intérêt aux compagnies de chemins de fer*, *Caisse des chemins vicinaux*, *Caisse des lycées, collèges et écoles primaires*, *Prêts à l'industrie*, *Courtiers et marchandises*, *Emprunt grec*, *Paquebots transatlantiques*, *Messageries nationales*.

Enfin, il convient de mentionner les avances faites aux agents des services régis par économie et les avances de ministère à ministère.

Nous ne nous occuperons ici que de ces dernières avances ainsi que de celles qui sont faites par les comptables du Trésor et nous renverrons aux mots spéciaux, comme il vient d'être dit, l'étude des questions se rattachant aux avances qui ne sont, en réalité, que des prêts d'une nature particulière.

I. AVANCES DES COMPTABLES SUR LEURS FONDS PARTICULIERS.

1. Trésoriers-payeurs généraux.

Les trésoriers-payeurs généraux sont tenus de constituer, pour toute la durée de leur gestion, au moyen de fonds appartenant à eux ou à leur famille, une avance égale au montant de leur cautionnement, à laquelle viennent s'ajouter les fonds qui leur sont confiés à titre personnel par les particuliers. Ces fonds sont compris dans leur compte courant. (*V.* **Comptes courants**.)

Les fonds confiés par des particuliers, soit à titre de dépôt, soit en compte courant, doivent être versés en totalité au Trésor et ne peuvent recevoir aucune autre destination. Il est formellement interdit de les employer à des achats de valeurs, à des opérations d'escompte ou à des avances en compte courant. La somme versée au Trésor doit, en conséquence, toujours représenter l'intégralité de ces dépôts et n'est susceptible d'aucune compensation. (*Instr. gén.* 20 *juin* 1859, *art.* 1188; *Circ. de la direction du mouvement général des fonds du* 28 *déc.* 1864.)

2. Autres comptables du Trésor.

Les comptables du Trésor autres que les trésoriers-payeurs généraux font aussi des avances sur leurs fonds particuliers, mais ces avances qui sont peu importantes n'ont lieu que dans des cas déterminés; par exemple, lorsqu'il y a insuffisance momentanée des fonds du Trésor pour le paiement de dépenses publiques assignées sur leur caisse. Dans ce cas, les comptables ont le devoir de se couvrir de leurs avances au moyen des sommes provenant des premiers recouvrements effectués par eux pour le compte de l'État.

3. Percepteurs.

Ces avances ne sont pas obligatoires pour les percepteurs, elles sont absolument facultatives; et, dans tous les cas, elles ne peuvent pas excéder un demi-douzième du montant des rôles, ni le montant des douzièmes échus et elles doivent être appliquées à l'exercice courant; d'un autre côté, les avances pour le service des contributions directes avec les fonds des communes sont sévèrement interdites.

Sont considérées comme avances faites avec les fonds communaux : l'emploi de ces fonds aux dépenses publiques et le versement, à titre de contributions directes, des sommes recouvrées sur les impositions communales dont les percepteurs doivent faire la retenue au profit des communes. Si le produit de ces impositions n'est pas immédiatement applicable aux dépenses communales, et qu'il y ait lieu dès lors de le faire verser à la caisse du receveur des finances, celui-ci ne peut le recevoir qu'à titre de placement au Trésor pour le compte des communes. (*Instr. gén.* 20 *juin* 1859, *art.* 1374 *à* 1376.)

Si des avances faites des deniers des percepteurs et appliquées aux contributions d'un exercice subsistent encore au 1[er] novembre de la deuxième année de cet exercice, elles doivent, dans le courant de ce même mois, être remboursées aux comptables ou transportées à l'exercice suivant, afin qu'elles ne soient pas comprises dans les recettes de l'exercice expiré au moment où les receveurs des finances sont tenus de solder, de leurs propres deniers, les restes à recouvrer.

4. Receveurs des communes et des établissements de bienfaisance.

Ces avances ont ordinairement pour objet : 1° les frais d'expertise pour le jugement des réclamations en décharge et réduction sur les contributions foncière et personnelle-mobilière; 2° les frais de poursuites ou de procédure ou de renouvellement de titres et d'inscriptions hypothécaires; 3° les frais de route des voyageurs indigents et condamnés libérés; 4° les feuilles de passeport à l'intérieur; 5° les frais judiciaires en matière d'octroi; 6° les dépôts faits aux recettes des finances pour achats de rentes sur l'État; 7° les dépenses journalières des économes des hospices et hôpitaux; 8° les dépenses à la charge des hospices pour le service des enfants assistés; 9° les contributions dues par les fermiers des biens des communes ou des établissements de bienfaisance; 10° les frais de culture à rembourser par les fermiers.

Les receveurs constatent ces avances et les remboursements qui leur sont faits à des comptes particuliers et les pièces justificatives des avances sont classées comme valeurs dans leur comptabilité.

5. Avances exceptionnelles en cas de guerre.

Les règles qui viennent d'être énumérées ci-dessus font ressortir les conditions auxquelles les avances sont consenties par les comptables, mais en cas de guerre, par exemple, ces conditions sont souvent d'une application difficile.

Nous ne pouvons mieux faire que reproduire, à ce sujet, en les résumant, quelques extraits du rapport de la Cour des comptes, exercice 1870, concernant les autorisations données et les mesures prises pour qu'il ne soit apporté, en 1870, aucun retard dans les dépenses de guerre :

EXTRAITS DES RAPPORTS DE LA COUR DES COMPTES.

Les circonstances difficiles dans lesquelles les opérations ont été effectuées expliquent suffisamment les dérogations apportées aux règles ordinaires de la comptabilité. Le caractère urgent de la plupart des dépenses militaires rendait souvent impossible l'observation stricte de toutes les dispositions réglementaires. Dès le 11 août 1870, la suppression d'une partie des formalités habituelles avait été reconnue nécessaire. A partir de cette époque, par suite d'un accord établi entre les ministres de l'intérieur et des finances, les crédits purent être ouverts aux préfets par dépêches télégraphiques, et ces dépêches communiquées aux trésoriers généraux purent tenir lieu des lettres ordinaires d'avis de crédit. Enfin, le 17 août 1870, une circulaire du directeur général de la comptabilité publique donnait aux trésoriers généraux les instructions suivantes (*Rapport de la Cour*, p. 21) :

« Le service des dépenses de la guerre étant dans les circonstances actuelles la principale préoccupation du Gouvernement, il importe qu'il ne souffre aucun retard pour

défaut de forme. Les difficultés que les comptables ne croiraient pas pouvoir résoudre eux-mêmes sans engager leur responsabilité, devront être immédiatement soumises au préfet, qui statuera, et l'ordre écrit de ce fonctionnaire sera annexé aux pièces justificatives des paiements.

« En conséquence, les comptables pourront, notamment en cas d'urgence, payer toutes les dépenses de la guerre, même en l'absence de crédits ; faire des avances spéciales de fonds, sur ordre spécial du préfet, à d'autres personnes que celles désignées dans les règlements ministériels ; acquitter les mandats assignés sur leur caisse en vertu de crédits ouverts à leur collègue du chef-lieu de la division militaire, lors même que la répartition n'en aurait pas été faite entre les départements composant cette division ; enfin, payer les dépenses mandatées sur la caisse de leurs collègues. »

Ces dispositions applicables à l'origine aux seules dépenses urgentes de la guerre, furent étendues le *31 août 1870* aux dépenses de tous les ministères ayant le même caractère d'urgence.

Ainsi, dès le mois d'août 1870, c'est-à-dire sous le régime de l'administration impériale, l'autorisation était donnée aux comptables de payer des dépenses sans crédit et de faire des avances sur l'ordre des préfets, auxquels un droit de réquisition presqu'illimité était reconnu. La nécessité impérieuse de défendre le territoire justifiait peut-être cet abandon momentané des règles protectrices du Trésor, mais si, plus tard, des abus en ont été la conséquence, il serait certainement injuste d'en faire retomber la responsabilité unique sur un Gouvernement qui n'a pas eu l'initiative de ces mesures.

Aucun reproche ne saurait d'ailleurs atteindre l'administration des finances. Même dans ces temps troublés, elle s'est constamment efforcée de maintenir autant que possible l'observation de la règle dans les finances publiques.

Pour prévenir la confusion résultant de la faculté de payer sans crédits et sans pièces justificatives, elle s'appliqua à établir une ligne de démarcation absolue entre les opérations effectuées d'urgence et les opérations normales et à préparer pour les premières les éléments d'une liquidation ultérieure. (*Rapport de la Cour*, p. 26.)

En informant les comptables qu'ils pourraient payer en cas d'urgence toutes les dépenses de la guerre, même en l'absence de crédits, la direction générale de la comptabilité leur interdit en même temps d'inscrire les dépenses de cette nature au compte des dépenses publiques proprement dites. Ce compte fut exclusivement réservé aux paiements pour lesquels les mandats et ordonnances contenaient l'indication du ministère, du budget, de l'exercice, chapitre, etc., auxquels ils appartenaient. Les dépenses acquittées d'urgence sans ces indications devaient être classées à un compte spécial en attendant qu'une régularisation définitive permît de les comprendre parmi les opérations budgétaires.

Enfin, le 20 décembre 1870, l'autorisation donnée aux comptables de payer sans crédit était retirée, et un télégramme du directeur général de la comptabilité publique informait ces agents qu'ils ne devaient plus désormais obtempérer à cet égard aux réquisitions des ordonnateurs.

Ainsi, le ministère des finances, on le voit, s'est appliqué à atténuer, dans la mesure du possible, les conséquences des dérogations introduites, sous des nécessités de force majeure, aux dispositions réglementaires de la comptabilité. Si l'on n'a pas eu à regretter des désordres plus graves, on le doit à ses efforts persévérants, la Cour elle-même, dans son rapport public, a rendu un juste hommage à l'administration aussi habile que dévouée qui avait pu, au milieu de tant de perturbations et d'écueils, suffire aux exigences des événements sans compromettre les principes essentiels qui sont la base et la garantie de la fortune publique. (*Rapport de la Cour*, p. 57.)

II. AVANCES POUR DIVERS SERVICES PUBLICS.

Ces avances qui forment l'un des éléments de l'actif du Trésor, sont faites par tous les comptables du Trésor.

On citera, à titre d'exemples de cette nature, les avances des receveurs de l'enregistrement pour frais de justice militaire et maritime, pour frais de poursuites et d'instances concernant diverses administrations ou dans l'intérêt des communes, pour frais de vente de valeurs, d'objets mobiliers ou d'immeubles appartenant à l'État et aux départements, pour frais en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, pour frais de viabilité, pour arrérages de pensions payés par provision, pour traitements à des agents dépossédés, pour frais concernant les biens séquestrés, etc.

Les avances des receveurs des douanes pour frais de saisies et de préemptions, pour parts de saisies à des indicateurs ou à des saisissants, de primes de captures, saisies de tabacs et arrestations de fraudeurs et de déserteurs, pour fonds remis aux receveurs particuliers des douanes pour subvenir au remboursement de consignations, etc. ;

Les avances des receveurs des contributions indirectes pour frais judiciaires et de poursuites pour le recouvrement de droits, pour achat de timbres et titres divers, etc. ;

Les avances des receveurs des postes pour frais de poursuites, pour frais d'estafettes par suite de fausses directions de dépêches, etc. ;

Les avances des trésoriers-payeurs généraux pour frais de poursuites concernant le recouvrement des contributions directes et celui des amendes et condamnations pécuniaires, pour les restes à recouvrer sur les contributions directes applicables aux deux exercices précédents, pour dégrèvements sur pensions des élèves des écoles du Gouvernement, pour remboursements de taxes de brevets d'invention et pour frais de procédure dans l'intérêt des communes et des établissements publics ;

Les avances des comptables en Algérie. Ces avances étant de même nature que celles des comptables de la métropole, il est inutile d'en répéter l'énumération.

Enfin, les avances du caissier-payeur central du Trésor, du payeur central de la dette publique, des trésoriers-payeurs des colonies et de l'agent comptable des traites de la marine. La plupart des avances de ces derniers comptables sont faites provisoirement pour le compte des budgets et sont régularisées ultérieurement au moyen d'ordonnances délivrées sur les crédits des chapitres du budget qui doivent définitivement en supporter la dépense.

III. AVANCES AUX AGENTS DES SERVICES RÉGIS PAR ÉCONOMIE.

Les ordonnances ou mandats délivrés pour un service à faire, donnent lieu au paiement d'avances.

On distingue dans les avances de fonds :

1° Les avances légales ;

2° Les avances conventionnelles ;

3° Les avances par décisions spéciales pour des cas extraordinaires ou urgents, non prévus par les règlements ou par les conventions.

Les avances légales sont celles qui se font en des cas prévus, et en des quotités ou proportions déterminées par des lois et règlements. Telles sont les avances pour la solde des troupes de toutes armes, pour indemnités de route, etc.

Les avances conventionnelles diffèrent des avances légales en ce qu'elles n'ont pas lieu en vertu des lois ou règlements, mais d'après les clauses d'un marché, d'une soumission approuvée ou de toute autre convention. Telles sont les avances qui se font à des entrepreneurs quand les besoins du service exigent des approvisionnements supérieurs à leurs facultés ; telles sont, plus fréquemment, les avances faites dans les achats par commission aux entrepreneurs, régisseurs ou agents qui opèrent en France ou à l'étranger.

Les avances par décisions spéciales sont toutes celles qui ne sont autorisées ni par un texte de la loi ou du règlement, ni par une clause de marché ou de toute autre convention.

L'article 10 du décret du 31 mai 1862 affirme ce principe, qu'aucun paiement ne peut être effec-

tué qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait. Toutefois, pour faciliter l'exploitation des services administratifs régis par économie, l'article 94 du même décret admet qu'il peut être fait aux agents spéciaux de ces services, sur ordonnances ministérielles ou sur mandats des ordonnateurs secondaires, des avances dont le total ne doit pas excéder 20,000 fr., à la charge par eux de rapporter aux payeurs, dans le délai d'un mois, la justification complète de l'emploi des fonds avancés, c'est-à-dire les quittances des créanciers réels et les autres pièces de dépenses exigées par les règlements.

Pour les services qui s'exécutent en Algérie ou à l'étranger, le maximum de l'avance a été porté à 35,000 fr. et le délai de justification étendu jusqu'à 45 jours. (*D.* 31 *mai* 1862.)

Les mêmes conditions sont imposées pour le service des armées par l'article 45 du décret du 24 mars 1877, portant règlement d'administration publique sur le service de la trésorerie et des postes aux armées.

Cependant, dans des cas spéciaux, la limite fixée par l'article 94 du décret du 31 mai 1862 peut être étendue par décret. C'est ainsi qu'un décret du 10 décembre 1880 a porté de 35,000 à 100,000 fr. le maximum des avances à faire en Algérie en ce qui concerne les acquisitions de chevaux à faire par les comités d'achats en cas de mobilisation.

Les règlements ministériels déterminent les services et les établissements régis par économie qui exigent qu'il soit fait des avances à des agents spéciaux.

Sans entrer dans le détail de la nomenclature annexée aux règlements de comptabilité de chaque ministère, on peut citer comme exemples les avances faites aux agents spéciaux pour les dépenses de personnel et de matériel des administrations centrales, pour les dépenses du service des prisons non confiées à l'entreprise, pour les dépenses du *Journal officiel*, pour la confection des rôles des contributions directes, pour les dépenses de construction et d'entretien des lignes télégraphiques, pour les dépenses de vivres, de fourrages, d'hôpitaux; pour les dépenses des établissements d'artillerie et du génie, pour celles des écoles militaires et navale et celles de l'hôtel des invalides de la guerre; pour les dépenses des établissements scientifiques et littéraires, pour les dépenses de matériel des Académies, Facultés et écoles normales primaires, pour les établissements dépendant du ministère de l'agriculture et du commerce et du ministère des travaux publics.

Les ministres peuvent, par des décisions spéciales, appliquer la régie par voie d'économie à tous les services dépendant de leur administration, pour lesquels ils en reconnaîtraient la nécessité, soit temporairement, soit d'une manière permanente.

Ils peuvent également, par des règlements intérieurs, restreindre cette faculté pour celles des dépenses des services énoncés dans les règlements de comptabilité, dont le paiement leur paraîtrait pouvoir être fait par des mandats directs, au nom des ayants droit.

IV. AVANCES DE MINISTÈRE À MINISTÈRE.

Les ministères sont autorisés, par les règlements sur la comptabilité publique, à se faire réciproquement des avances pour les besoins de leurs services respectifs. Ces avances consistent en dépenses momentanément supportées par un ministère pour le compte d'un autre ministère, qui les rembourse en prenant définitivement la dépense à sa charge par voie d'ordonnance de virement.

Ainsi, par exemple, le ministère de l'intérieur transporte, par ses voitures cellulaires, les extradés et les détenus étrangers. Cette dépense n'incombe pas au ministère de l'intérieur, puisqu'il n'a pas de crédits pour cet objet, et c'est le ministère de la justice, auquel les crédits de l'espèce sont ouverts par le Parlement, qui doit supporter la dépense. En conséquence, le ministère de la justice émet une ordonnance de virement de comptes au profit du ministère de l'intérieur, et l'agent comptable des virements au ministère des finances passe dans ses écritures l'ordonnance dont il s'agit en faisant une annulation de dépense au ministère de l'intérieur et une dépense au ministère de la justice, en sorte que l'annulation de dépense rend libre une somme égale de crédits au ministère de l'intérieur.

On peut citer comme exemples d'opérations de même nature, les avances faites par le ministère de la guerre pour le compte du ministère de la justice pour transport et indemnités journalières de militaires de la gendarmerie appelés en témoignage ou chargés d'escorter des prévenus ou accusés civils; les avances faites par le ministère de la marine à d'autres ministères pour transport de passagers incombant à ces ministères; les avances faites par le ministère de la guerre et de la marine à divers ministères pour frais de séjour de détenus civils et de traitement des différents agents des ministères dans les hôpitaux militaires et maritimes, pour cessions d'armes et de matériel faites à diverses maisons centrales, pour cessions de cartes de l'état-major à divers ministères (dans ce dernier cas, et conformément à l'article 49 du décret du 31 mai 1862, l'ordonnance de virement n'est pas délivrée au profit du ministère de la guerre, mais au profit du Trésor public, attendu qu'il s'agit d'une recette prévue au budget); les avances faites par le ministère de la guerre au ministère de la marine pour frais de rapatriement de déserteurs et frais de route avancés à des marins, etc.

On voit par ces exemples qu'il ne s'agit pas, dans l'espèce, de faire revivre les virements de crédits abolis par l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871; il y a seulement déplacement momentané des crédits législatifs, et pour l'exactitude des comptes à rendre par chaque ministère, il est nécessaire que les crédits du service prêteur lui soient remboursés par le service emprunteur. Cette opération, qui a l'avantage de rétablir la vérité des faits en plaçant les dépenses faites en regard des crédits alloués par les Chambres, est réglée par l'article 50 du décret du 31 mai 1862.

Lorsque ce rétablissement ne peut plus avoir lieu au crédit du ministère créancier par suite de la clôture de l'exercice, les ordonnances de remboursement sont délivrées au profit du Trésor et il est fait recette de leur montant aux produits divers du budget de l'exercice courant, conformément au 2e paragraphe de l'article 50 précité.

L'article 47 du décret du 31 mai 1862 prévoit un autre cas de rétablissement de crédit, c'est celui qui résulte de l'annulation d'une recette versée dans les caisses du Trésor à titre de trop payé sur ordonnance ministérielle ou d'une avance de fonds restée sans emploi. Dans ce cas, l'ordon-

nance de virement doit être libellée originairement : *Avance à charge de réintégration.* Mais cette dernière prescription, qui ne correspond à aucun fait précisé par l'usage, n'a jamais été exécutée et la commission chargée de la révision du décret du 31 mai 1862 se propose de la supprimer dans le nouveau règlement général sur la comptabilité publique.

A. LANJALLEY.

AVANCES PERMANENTES AUX CAISSIERS DES MINISTÈRES. — Dans le but de pourvoir au paiement de certaines dépenses urgentes telles que : acomptes à des fonctionnaires chargés de missions, soit en France, soit à l'étranger; frais de voyages, avances de soldes, menues dépenses de matériel, des avances permanentes sont consenties au profit des caissiers de certains ministères.

Ces avances sont constatées dans les écritures du caissier-payeur central du Trésor public au débit d'un compte de trésorerie intitulé : *Avances en compte courant à divers caissiers et agents des ministères*, en vertu de décisions spéciales prises par le ministre des finances.

Les caissiers titulaires de ces avances doivent toujours être en mesure de représenter les sommes dont ils sont débiteurs envers le Trésor, au moyen soit des fonds en caisse, soit des pièces de dépenses à ordonnancer.

La caisse particulière de ces agents doit être vérifiée et surveillée par le service de la comptabilité de chaque ministère, qui doit adresser au ministre des finances un procès-verbal constatant l'existence des fonds et valeurs en caisse au 31 décembre de chaque année.

Actuellement, les avances de cette nature concernent les ministères ci-après :

Ministère des finances. — Avance de 3,000 fr. en vertu du décret du 27 décembre 1880;

Ministère des affaires étrangères. — Avance de 10,000 fr. (*Déc. min.* 28 *oct.* 1880);

Ministère du commerce. — Avance de 10,000 fr. (*Déc. min.* 19 *janv.* 1883);

Ministère de l'agriculture. — Avance de 10,000 fr. (*Déc. min.* 30 *déc.* 1881);

Ministère de la marine et des colonies. — Avance de 150,000 fr. (*Déc. min.* 4 *mars* 1880.)

AVARIE (**MARCHANDISES ATTEINTES D'**). Aux termes de la loi du 21 avril 1818, reproduisant en cela, avec quelques variantes, les dispositions de celle du 22 août 1791, qui s'était elle-même inspirée des errements suivis à l'époque de la Ferme générale, les marchandises d'importation avariées par suite d'événement de mer (naufrage, échouement, voie d'eau, etc.), jouissaient d'une réduction des droits de douane proportionnelle à leur dépréciation constatée en vente publique. Malgré les abus auxquels donnaient lieu, au détriment du Trésor, les connivences qui s'établissaient entre vendeurs et acheteurs, on hésita longtemps à rapporter ce régime. Il fut supprimé d'abord pour les sucres (*D.* 27 *mars* 1852); puis pour les cafés, le thé et le cacao (*L.* 23 *mai* 1860); enfin pour toutes autres marchandises. (*L.* 16 *mai* 1863.)

Actuellement, les marchandises avariées acquittent intégralement les mêmes taxes que les marchandises saines. Le déclarant a, du reste, la faculté de procéder à un triage et de réexporter ou de détruire les parties ayant trop peu de valeur pour supporter le droit.

Lorsque des denrées ou des espèces médicinales importées sont reconnues atteintes d'avarie, le service des douanes prévient le magistrat chargé de la police locale, afin que celui-ci puisse aviser aux mesures à prendre en vue de la santé publique.

AVENANT. — On appelle *avenant* le contrat qui intervient entre un assureur et un assuré dans le but d'apporter une modification au contrat principal d'assurance ou même de le résilier.

Les avenants qui contiennent prolongation de l'assurance, augmentation dans la prime ou le capital assuré, ou bien, en cas de police flottante, ceux qui désignent la somme en risque ou la prime à payer, tombent, quant au timbre, sous l'application des articles 33 et suivants, 42 et suivants de la loi du 5 juin 1850.

Si les avenants précités ont pour objet des assurances maritimes ou contre l'incendie, ils sont régis, quant au droit d'enregistrement, par l'article 6 de la loi du 23 août 1871.

Les autres avenants tombent, en matière d'enregistrement et de timbre, sous l'empire des dispositions générales qui atteignent tous les actes d'après leur nature et leur contenu. (*V.* **Assurances**, *ch. IV.*)

AVERTISSEMENT.

SOMMAIRE.

I. CONTRIBUTIONS DIRECTES.

1. Définition et objet de l'avertissement.

En matière de contributions directes, l'avertissement est destiné, ainsi que son nom l'indique, à « avertir » chaque contribuable qu'il est inscrit au rôle pour une cotisation déterminée, dont le paiement lui incombe.

La publication du rôle ou de la liste des contribuables, telle qu'elle est prescrite par l'article 5 de la loi du 4 messidor an VII, est une notification officielle et d'un caractère général qui a pour but d'informer l'ensemble des contribuables de la commune que le rôle est entre les mains du percepteur chargé d'en opérer le recouvrement. L'attention des redevables étant ainsi éveillée, ceux-ci ont la faculté de se rendre chez le percepteur pour y prendre connaissance du montant de leur cotisation et réclamer, s'il y a lieu, contre le chiffre d'impôt qui leur a été attribué. Mais cette notification n'a pas été considérée comme suffisante dans la pratique ; un mode de publication beaucoup plus efficace avait été signalé, dès avant 1789, comme une des réformes les plus utiles à introduire dans la législation des vingtièmes et des tailles (voir à ce sujet l'ouvrage de Letrosne, *De l'Administration provinciale et de la Réforme de l'impôt,* Bâle, 1779, page 446) : c'était d'adresser à tous les contribuables, au moment de la publication des rôles, un

avertissement individuel afin de les mettre à la fois en demeure de payer à l'échéance et en mesure de réclamer au cas où ils se croiraient surtaxés. Les lois relatives à la perception des contributions directes n'ont cependant rien prescrit à cet égard avant 1817.

Dans le but toutefois de faciliter le recouvrement de l'impôt, les percepteurs avaient l'habitude d'adresser, à leurs frais, à chaque contribuable, mais avec plus ou moins de régularité, un avis portant notification de la contribution qui lui avait été imposée, ainsi que des époques auxquelles il devait se libérer sous peine d'y être contraint. La loi du 25 mars 1817 est venue régulariser cet état de choses en disposant (*art.* 71) qu'il serait adressé à chacun des contribuables portés au rôle un avertissement individuel destiné à lui faire connaître la somme pour laquelle il y avait été personnellement compris. La loi du 15 mai 1818 (*art.* 50) a consacré cette innovation et, dans la suite, les lois du 22 juin 1854 et du 5 août 1874 ont prescrit d'ajouter certaines indications pour compléter celles que contenait déjà l'avertissement.

2. Rôles généraux.

1. *Indications portées sur les avertissements.*

L'avertissement doit présenter aujourd'hui, indépendamment du nom de la commune et de l'année à laquelle s'applique la cotisation :

1° Les noms, prénoms, surnoms et demeures des contribuables ;

2° L'énonciation de la loi en vertu de laquelle la contribution est établie (*L.* 15 *mai* 1818, *art.* 50 ; *Circ. min. fin.* 12 *mai* 1830) et l'indication de la faculté accordée aux contribuables de consulter, au secrétariat de la mairie, un tableau présentant la division du montant de chaque contribution entre l'État, le département, la commune, etc. ; la nature, la quotité et le produit des divers centimes additionnels au principal des contributions ; la destination des impositions départementales et communales, et la date des lois, décrets, arrêtés ou votes qui les ont autorisées ou établies ; le montant des réimpositions, etc. ;

3° Le montant détaillé de ce que les contribuables doivent payer tant en principal qu'en centimes additionnels (*L.* 25 *mars* 1817 *et* 15 *mai* 1818). A cet effet, l'avertissement porte l'indication des bases sur lesquelles la contribution est établie (le revenu cadastral pour la contribution foncière, avec l'indication de la division de ce revenu entre les propriétés bâties et non bâties, telle qu'elle est prescrite par le modèle annexé à la circulaire de l'administration des contributions directes du 16 août 1882, n° 628 ; le montant en principal des droits fixe et proportionnel en ce qui concerne la contribution des patentes, etc.). Il indique aussi la quotité du centime-le-franc à appliquer aux bases précitées pour obtenir le chiffre de la contribution réellement due ;

4° La mention des termes accordés pour le paiement de l'impôt (*L.* 15 *mai* 1818, *art.* 50, *et Circ. contr. dir. du* 23 *août* 1830) ;

5° La quotité des frais d'avertissement;

6° L'indication du rapport existant entre la part de contribution revenant soit à l'État, soit au département, soit à la commune, et le total de la contribution portée sur l'avertissement : la réunion des trois proportions relatives à une même contribution donne toujours un total inférieur à 100, la différence représentant la part afférente aux fonds de secours, de dégrèvements ou de non-valeurs.

Depuis longtemps on s'était plaint des difficultés que les contribuables éprouvaient pour reconnaître comment se répartissaient les sommes portées sur leurs avertissements entre l'État, le département et la commune. Plusieurs propositions avaient été formulées à ce sujet : M. d'Audiffret, dans son ouvrage sur le *Système financier de la France* (voir 2ᵉ édit., 3ᵉ vol., p. 247 à 252), s'était fait l'écho de ces plaintes en signalant les avantages que présenterait l'inscription sur les avertissements de la part de contributions attribuée à l'État, au département et à la commune, disposition qui montrerait clairement aux redevables que l'augmentation des charges qui leur incombent résulte, le plus souvent, de l'extension des dépenses départementales et communales. C'est pour satisfaire à ce vœu général et pour fournir aux intéressés des indications qu'ils ne pouvaient autrefois se procurer qu'en consultant soit l'affiche apposée à la mairie, soit la feuille de tête du rôle, que l'article 15 de la loi du 22 juin 1854 et l'article 6 de la loi du 5 août 1874 ont prescrit l'inscription des renseignements dont il s'agit sur chaque avertissement.

L'avertissement fait également connaître la date de la publication du rôle (*Circ. contr. dir.* 31 *août* 1844, *n°* 47, *et art.* 71 *de l'instr. génér. sur la compt. publ.* 20 *juin* 1859), date à partir de laquelle commence à courir le délai de trois mois fixé par la loi pour la présentation des demandes en décharge ou en réduction; le nom et la résidence du percepteur (*modèle annexé à l'ordonnance* [1] *du* 19 *novembre* 1817) ; ses jours et heures de recette (*art.* 71 *de l'instruction générale précitée*), ainsi que le local qu'il a choisi dans la commune pour y effectuer le recouvrement (*Déc. min.* 30 *janv.* 1835). L'avertissement contient en outre divers renseignements de nature à éclairer les contribuables sur les règles qui président soit à l'établissement et au recouvrement de l'impôt, soit à la formation des réclamations. Ces dernières indications sont portées au verso de l'avertissement et sont complétées par une mention relative aux obligations imposées par la loi, en ce qui touche l'enregistrement des baux et des déclarations de locations verbales. Enfin, certains avertissements présentent un modèle de la quittance à souche qui doit être délivrée par le percepteur pour chaque versement effectué entre ses mains.

Les avertissements ont été affranchis du timbre, par analogie avec ce qui avait été décidé par la loi des 10-17 juin 1791 (*art.* 5) à l'égard de certains actes de poursuites.

2. *Rédaction et distribution des avertissements.*

La direction des contributions directes est chargée, aux termes de l'article 1ᵉʳ de l'ordonnance précitée du 19 novembre 1817, de la rédaction des avertissements qui ne sont autre chose que la copie de chaque article de rôle.

Lorsque les rôles ont été arrêtés et rendus exécutoires par le préfet, le directeur les transmet, avec les avertissements, au trésorier-payeur général pour l'arrondissement chef-lieu et aux receveurs particuliers, en ce qui concerne les autres arrondissements. Ces comptables font parvenir ces documents aux percepteurs qui sont exclusivement

1. Cette ordonnance est inédite; elle ne figure pas au *Bulletin des lois*. Elle est cependant citée dans tous les recueils concernant les contributions directes.

chargés du soin de distribuer les avertissements. Cette opération est entreprise aussitôt après que la publication du rôle a été effectuée et que les indications à inscrire par le percepteur sur chaque avertissement (date de la publication du rôle, résidence, etc.) y ont été consignées. La distribution des documents dont il s'agit doit être faite sans retard, afin de permettre aux contribuables de vérifier dans le plus bref délai possible, la régularité de leurs cotisations et de réclamer en temps utile contre les erreurs qu'ils pourraient y découvrir; l'administration leur enlève ainsi tout prétexte de refuser ou de différer le paiement de l'impôt.

Les percepteurs ont la faculté d'adresser les avertissements aux contribuables par l'intermédiaire de la poste, qui reçoit ces documents, sous bandes et au taux des imprimés, malgré les indications manuscrites que leur texte comporte. (*Art* 71 *et* 1,438 *de l'Inst. gén. sur la compt. publ.* 20 *juin* 1859.)

3. *Quotité des frais d'avertissement.*

La quotité des frais d'avertissement, fixée à 5 cent. par article de rôle (*L.* 25 *mars* 1817, *art.* 71), a été l'objet de quelques critiques, lors de la discussion de la loi devant la Chambre des députés (séance du 21 février 1817, *Moniteur universel* du 23 février suivant, page 2); mais le chiffre adopté paraîtra modéré si l'on considère que sur les 5 centimes, 3 centimes sont destinés à couvrir les frais d'impression et de confection des avertissements et que le surplus, soit 2 centimes, est attribué aux percepteurs pour la distribution de ces documents aux contribuables. Les frais d'impression et de rédaction des avertissements, en ce qui concerne les rôles des quatre contributions directes, lesquels sont confectionnés à la charge de l'État, rentrent dans les fonds pour dépenses générales du budget où ils figurent (budget de 1882) pour une somme de 600,000 fr. (20 millions d'avertissements à 3 centimes l'un). D'autre part, les frais de distribution, calculés à raison de 2 centimes sur le même nombre d'avertissements, sont inscrits pour 400,000 fr. au budget des dépenses sur ressources spéciales.

Les frais dont il s'agit sont ajoutés dans les rôles au montant de chaque cotisation et sont indiqués d'une manière distincte sur chaque avertissement. Ils sont acquittés en même temps que la contribution elle-même par les redevables; de sorte qu'il ne doit être exigé de ces derniers aucune espèce de rétribution lorsque les avertissements leur sont remis. (*Circ. min. fin.* 22 *déc.* 1826 *et art.* 72 *de l'Inst. gén. sur la compt. publ.* 20 *juin* 1859.)

3. Rôles spéciaux.

Les cotisations comprises dans les rôles spéciaux d'impositions départementales et communales donnent lieu, comme celles qui figurent dans les rôles généraux et dans les rôles supplémentaires, à la rédaction d'avertissements individuels; toutefois, il n'est pas formé d'avertissements pour les articles de rôles spéciaux qui sont inférieurs à un franc (*Circ. contr. dir.* 11 *mars* 1820). Le percepteur adresse gratuitement aux contribuables que ces articles concernent un avis sommaire dont le modèle est annexé à l'instruction générale précitée du 20 juin 1859.

Le budget des dépenses sur ressources spéciales (1882) comprend, pour les frais de premier avertissement relatifs aux rôles spéciaux d'impositions départementales et communales, une somme de 16,000 fr. calculée à raison de 5 centimes pour 320,000 avertissements; sur cette somme 3 centimes sont attribués aux directeurs des contributions directes, pour frais d'impression et de confection des avertissements, et 2 centimes aux percepteurs pour frais de distribution. Dans ladite somme sont également compris les frais de premier avertissement concernant la taxe destinée à subvenir aux dépenses des Bourses et des chambres de commerce dont il sera parlé ci-après.

4. Taxes assimilées.

Plusieurs des taxes assimilées aux contributions directes donnent lieu à la rédaction d'avertissements dont les frais sont fixés, comme pour les rôles généraux, à 5 centimes. Ce sont:

Les redevances des mines (*V. le modèle annexé à l'Inst. gén. sur la compt. publ.* 20 *juin* 1859);

La taxe sur les biens de mainmorte (*Circ. contr. dir.* 10 *mars* 1849, *n°* 199);

La contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets (*Inst.* 31 *oct.* 1862 *et Circ. contr. dir.* 21 *sept.* 1872, *n°* 518);

La taxe sur les billards publics et privés (*Circ. contr. dir.* 12 *janv.* 1872, *n°* 505);

La taxe sur les abonnés des cercles, sociétés, lieux de réunion (*même circulaire*).

Nous ajouterons à cette énumération la taxe pour frais de Bourses et de chambres de commerce, en faisant remarquer qu'il n'est délivré d'avertissements pour cette taxe que dans le cas où les cotisations sont égales ou supérieures à 1 fr.

Les frais d'avertissement de ces diverses taxes se répartissent entre les directeurs (3 centimes pour frais d'impression et de rédaction) et les percepteurs (2 centimes pour frais de distribution) et figurent au budget des dépenses sur ressources spéciales. Quant à la contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets, les 3 centimes affectés à l'impression et à la confection des avertissements figurent au budget ordinaire, tandis que les 2 centimes destinés à couvrir les percepteurs des frais de distribution sont seuls portés au budget des dépenses sur ressources spéciales.

Indépendamment des taxes assimilées que nous venons d'énumérer, il en est d'autres qui sont également l'objet d'avertissements individuels adressés aux contribuables; mais ces derniers ne sont pas soumis à la rétribution de 5 centimes par avertissement dont il a été parlé ci-dessus. Telles sont les taxes sur les chiens et sur les prestations.

D'autres taxes enfin ne donnent lieu qu'à la rédaction, par les soins du percepteur, d'un avis sommaire informant les redevables du montant de la somme qu'ils ont à payer: cet avis tient lieu de sommation sans frais. Nous citerons, parmi ces dernières taxes, la taxe pour frais de vérification des poids et mesures (*V. Circ. min. fin.* 14 *mars* 1826) et les taxes affouagères.

A la suite des indications relatives au délai accordé pour les réclamations, les avertissements renferment d'ordinaire une mention qui figurait d'ailleurs sur le modèle annexé à l'ordonnance du 19 novembre 1817, et portant que toute réclamation doit être accompagnée de l'avertissement ou de l'extrait de rôle concernant les cotisations contestées. Il est sans doute de l'intérêt des contribuables de joindre à leurs demandes ce document dont

la communication ne peut que faciliter et accélérer l'instruction : mais cependant aucune disposition législative ne fait de cette formalité une obligation essentielle et le Conseil d'État a jugé, à maintes reprises (V. *notamment l'arrêt du* 12 *septembre* 1864, affaire Perrier, Gard), que le fait par un contribuable de n'avoir pas joint à sa réclamation l'avertissement, ne pouvait être considéré comme constituant un vice de forme.

II. AVERTISSEMENT DES JUSTICES DE PAIX.

Dans toutes les causes, excepté celles qui requièrent célérité et celles dans lesquelles le défendeur serait domicilié hors du canton ou des cantons de la ville, il est interdit aux huissiers de donner aucune citation en justice, sans qu'au préalable le juge de paix ait appelé les parties devant lui au moyen d'un ***avertissement*** rédigé et délivré par le greffier, au nom et sous la surveillance du juge de paix, et expédié par la poste sous bande simple, scellé du sceau de la justice de paix avec affranchissement.

Le greffier reçoit pour tout droit, et par chaque avertissement, une rétribution de 25 centimes, y compris l'affranchissement qui est dans tous les cas de 10 centimes.

S'il y a conciliation, le juge de paix, sur la demande de l'une des parties, peut dresser procès-verbal des conditions de l'arrangement. Ce procès-verbal a force d'obligation privée.

Dans tous les cas qui requièrent célérité, il ne peut être remis de citation non précédée d'avertissement qu'en vertu d'une permission donnée sans frais par le juge de paix sur l'original de l'exploit. En cas d'infraction à cette dispositon de la part de l'huissier, il supporte sans répétition le coût de l'exploit. (L. 5 *mai* 1855, *art.* 2, *mod. de l'art.* 17 *de la loi du* 25 *mai* 1838.)

Ces avertissements qui avaient été exemptés du droit de timbre par la loi précitée ont été soumis par l'article 21 de la loi du 23 août 1871 à un droit de 60 centimes, décimes compris.

III. ENREGISTREMENT ET TIMBRE.

En matière d'enregistrement et de timbre l'avertissement préalable n'est imposé par aucune disposition légale : l'impôt est portable et doit être acquitté, sans préavis, dans les délais et sous les peines déterminés par les lois.

La régie recommande toutefois à ses agents (*art.* 91 *et* 114 *des ord. gén.*) d'adresser un avis aux redevables, sauf le cas de prescription imminente, préalablement aux ***poursuites*** qu'ils ont à exercer contre eux : mais l'absence de cette mesure purement officieuse ne saurait constituer un moyen juridique de contestation.

Edouard ARNOUX.

AVEUGLES. — Deux établissements en France sont destinés spécialement à venir en aide aux aveugles, l'*hospice des Quinze-Vingts* pour les adultes, et l'*Institution des jeunes aveugles* pour les enfants de 9 à 13 ans.

C'est à saint Louis que la tradition attribue la création du premier établissement, dit l'hospice des *Quinze-Vingts,* affecté aux aveugles. Il renfermait 300 chevaliers qui avaient suivi le roi dans sa première croisade et auxquels les Sarrasins avaient crevé les yeux. L'action bienfaisante de l'hospice des Quinze-Vingts s'est considérablement agrandie depuis. C'est ainsi que, en plus des 300 aveugles qui, aux termes de la fondation, y sont entretenus à perpétuité, cet établissement vient en aide à 1,750 aveugles externes, dont 250 reçoivent une pension de 200 fr. ; 450 une de 150 fr. et 1,050 une de 100 fr. L'hospice des Quinze-Vingts figure au budget de l'État pour une somme de 300,000 fr.

L'Institution des jeunes aveugles dont la fondation remonte à Louis XVI, a subi diverses transformations jusqu'à l'organisation actuelle qui a été fixée par un règlement d'administration publique du 27 août 1853. L'instruction donnée aux jeunes aveugles est scientifique et littéraire ; on leur apprend aussi des états manuels ; mais ce qui paraît convenir le mieux aux aveugles est l'enseignement musical ; à cet égard, l'établissement a formé un grand nombre d'organistes. L'enseignement dure 8 années. Le prix de la pension est de 1,000 fr. par an ; le ministre de l'intérieur peut l'abaisser à 600 fr.

Bourses.— L'État, les départements, les communes et les particuliers entretiennent un certain nombre de bourses dans l'établissement. Les bourses de l'État sont fractionnées en demi-bourses et en trois quarts de bourse. Celles fondées par les particuliers sont de 800 fr. par année. Celles des départements, communes, établissements charitables sont de 600 fr. par élève et par année.

La subvention accordée par l'État à l'Institution des jeunes aveugles est annuellement de 170,000 fr. Les sommes portées au budget de l'État en faveur des aveugles s'élèvent donc, y compris la subvention ci-dessus, à 470,000 fr.

L'hospice des Quinze-Vingts et l'Institution des jeunes aveugles ressortissent au ministère de l'intérieur auquel doivent être adressées les demandes d'admission.

Les directeurs de chacun de ces établissements sont nommés par le ministre ; ils jouissent d'un traitement de 7,000 à 9,000 fr.

Chaque directeur est assisté d'un économe dont le traitement varie de 3,000 à 4,500 fr. et d'un receveur au traitement de 3,000 à 6,000 fr. Ces économes et receveurs sont assujettis à un cautionnement dont le chiffre varie entre 4,000 et 25,000 fr.

Leur comptabilité est soumise à la juridiction de la Cour des Comptes.

L'hospice national des Quinze-Vingts et l'Institution nationale des jeunes aveugles sont deux établissements généraux de bienfaisance qui ont leur existence propre et dont le budget est arrêté annuellement par le ministre de l'intérieur.

AVEYRON. — Chef-lieu : Rodez ; sous-préfectures : Espalion, Millau, Saint-Affrique, Villefranche.

Nombre de communes : 301 ; population totale : 415,075 ; superficie territoriale : 874,760 hectares ; bois domaniaux : 3,390 hectares ; bois communaux : 7,074 hectares.

Cour d'appel de Montpellier ; chef-lieu d'académie : Toulouse ; évêché : Rodez, suffragant de l'archevêché d'Alby ; 16[e] corps d'armée (Montpellier).

Sénateurs : 3 ; députés : 7 ; percepteurs : 59.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 138,932 fr.

Valeur du centime départemental, 1882 : 23,138 fr.

Revenus communaux annuels : 735,014 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	262
— — local	»
Routes nationales	597
— départementales	839

	Longueur kilométrique.
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.	2,303
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction.	2,227
Canaux	»
Rivières navigables	70
— flottables	»

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1881.
Recettes ordinaires.	993,987f29	1,216,555f43
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires . . .	73,385f37	88,736f14
Propriétés départementales.	33,088 80	11,470 60
Routes départementales . .	232,350 79	241,619 10
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local.	347,941 06	353,598 90
Enfants assistés	44,181 87	53,000 00
Aliénés.	54,210 00	98,450 00
Assistance publique	20,850 10	25,793 96
Encouragem. et subvent. .	42,576 24	35,197 24
Instruction publique. . . .	71,365 00	100,253 73
Dépenses diverses	38,238 15	51,764 69
Total des dépenses ordin.	958,187f38	1,059,884f36
Recettes extraordinaires . .	481,980f66	1,216,738f66
Dépenses extraordinaires .	467,960 98	976,235 61
Emprunts. Dette en principal	600,000f00	1,477,300f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1880.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal . . .	1,507,984f00	319,639f00	230,959f00	244,192f49
Cent. généraux.	»	54,338 63	36,491 52	89,479 55
Fonds de sec. et non-valeurs .	30,159 68	6,392 78	6,928 77	13,271 33
	1,538,143 68	380,370f41	274,379f29	346,943f37
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	914,857 59	193,701 23	83,260 72	97,544 27
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	445,153 94	104,321 48	62,237 67	101,979 44
Total par contr.	2,898,155 21	678,393f12	419,877 68	546,467f08

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 6,648 fr. 36 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 4,432 fr. 24 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 2,546,485 fr. 11 c. Département : 1,289,363 fr. 81 c. Communes : 718,124 fr. 77 c. ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . . .		4,553,973f69
Taxes assimilées.		177,228 03
Contributions indirectes.		
Boissons	1,431,637f66	3,540,160 99
Tabacs	1,599,614 22	
Douanes	»	
Autres contributions indirectes.	508,909 11	
A reporter.		8,271,362f71
Report.		8,271,362f71
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	3,765,856 72	5,435,740 04
Forêts.	5,631 22	
Postes et télégraphes	533,907 74	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	3,758 54	
Produits et revenus divers. .	1,126,585 82	
Soit un total général de		13,707,102f75

représentant 0 fr. 40 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1880 pour 3,381,232,417 fr. 21 c. : budget général, 2,926,501,620 fr. 34 c.; budget sur ressources spéciales, 454,730,796 fr. 87 c.

AVIS-ANNONCES. — On entend par ces mots les imprimés distribués en public pour faire connaître une entreprise commerciale ou industrielle.

Assujettis à l'impôt du timbre par la loi du 6 prairial an VII, les avis-annonces en ont été exonérés par l'article 12 de la loi de finances du 23 juin 1855, ainsi conçu : « Est abrogé l'article 1er de la loi du 6 prairial an VII qui assujettit au timbre spécial les avis imprimés qui se crient et se distribuent dans les rues et lieux publics, ou que l'on fait circuler de toute autre matière. »

AVITAILLEMENT DES NAVIRES. — Par *objets d'avitaillement* ou *provisions de bord*, on entend tout ce qui est destiné à être consommé à bord d'un navire ou employé à sa manœuvre, vivres, voiles, cordages, etc.

Navires en partance. — Autrefois une distinction était à faire entre les navires français et les navires étrangers. Les premiers embarquaient en franchise des droits de sortie les quantités de vivres et autres provisions de bord jugées nécessaires d'après la force de leur équipage et la durée de leur navigation. Les navires étrangers, sauf ceux assimilés par les traités aux navires français, acquittaient les droits de sortie (*L.* 22 *août* 1791, *titre VIII, art.* 1 *et* 3). Depuis la suppression des droits de sortie, l'embarquement des provisions de bord, sans limite de quantité, n'est plus soumise qu'à la formalité de la déclaration.

Navires arrivant. — Les vivres et provisions doivent être déclarés comme les marchandises composant le chargement (*Même loi, titre VIII, art.* 5). Toutefois il est admis que leur inscription au manifeste du navire tient lieu de déclaration.

Les vivres et provisions que les capitaines de navires français ont pris à l'étranger ne peuvent être débarqués qu'en acquittant les droits du tarif (*Même loi, titre VIII, art.* 6). Ils peuvent, d'ailleurs, être laissés à bord, sous garantie de réexportation, pour servir à l'avitaillement du navire au départ, s'il doit reprendre la mer pour l'étranger. Mais s'il doit se rendre à un autre port français, les droits du tarif sont exigibles.

S'il s'agit de restants de provisions que l'on justifie avoir été prises antérieurement à la consommation en France, le débarquement a lieu en exemption de tous droits. (*Même loi, titre VIII, art.* 5.)

Les provisions de bord des navires étrangers doivent être ou déposées en douane, ou maintenues à bord sous l'engagement et les garanties nécessaires pour en assurer la réexportation. Si elles étaient déclarées pour la consommation, elles acquitteraient les droits du tarif. (*Même loi, titre VIII, art.* 1er.)

AVOUÉS. — On désigne sous ce nom les officiers ministériels qui représentent et défendent les parties devant la cour ou le tribunal près desquels ils sont établis.

Supprimées par un décret du 3 brumaire an II, les fonctions d'avoué furent rétablies par une loi du 27 ventôse an VIII, dont les dispositions ont été complétées par les arrêtés des 13 frimaire an IX et 2 nivôse an XI, la loi du 22 ventôse an XII, les décrets des 16 février et 31 mai 1807, 6 juillet et 14 décembre 1810, la loi du 28 avril 1816 et les ordonnances des 23 décembre 1814, 27 février 1822 et 12 août 1831.

Le nombre des avoués près chaque cour est réglé par un décret rendu sur le rapport du ministre de la justice. Ils sont nommés par le Chef de l'État, sur la présentation du titulaire, de sa veuve ou de ses héritiers, et sont soumis à un cautionnement en espèces dont l'importance varie suivant les tarifs annexés à la loi du 28 avril 1816.

Les conditions requises pour être nommé sont :

1° De justifier par un certificat du maire de son domicile que l'on ne se trouve dans aucun des cas de suspension ou de privation totale des droits civils et politiques, qui empêcheraient de remplir une fonction publique ;

2° D'être âgé de 25 ans accomplis ;

3° De produire un certificat de moralité et de capacité délivré par la chambre des avoués du tribunal près lequel on veut exercer ;

4° Un certificat de capacité obtenu après examen dans une Faculté de droit et après un cours d'une année consacré à l'étude de la procédure civile et des lois criminelles; ce certificat peut être remplacé par le diplôme de licencié en droit ou même de bachelier en droit ;

5° De justifier de cinq années de cléricature chez un avoué ;

6° De produire en original ou en expédition le traité entre le candidat et le titulaire démissionnaire;

7° La démission de l'avoué titulaire lorsque c'est lui qui présente son successeur; en cas de décès, cette pièce est remplacée par l'acte de l'état civil ;

8° Un état des produits de l'étude pendant les cinq dernières années de l'exercice du titulaire, certifié par le démissionnaire et l'impétrant;

9° Une expédition de la délibération du tribunal ayant pour objet l'admission du candidat.

Les avoués du Trésor sont directement nommés par le ministre des finances.

Les fonctions d'avoué sont incompatibles avec tous les emplois administratifs salariés ; elles sont aussi incompatibles avec toutes fonctions judiciaires, si ce n'est celles de juge suppléant.

B

BACS.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

On appelle *bac*, un bateau servant à transporter les individus, le bétail et les marchandises d'une rive à l'autre d'un cours d'eau.

Avant la Révolution, le droit de bac était de nature féodale ou de souveraineté. « La plupart des droits de passage, usurpés par la féodalité ou envahis par des corporations particulières, n'étaient autrefois dans la main de ceux qui se les étaient appropriés, que des moyens d'exaction et d'extension de revenus ; et par ce motif le décret du 27 août 1792 dut en prononcer l'abolition. On ne tarda pas cependant à s'apercevoir que cette abolition même avait été une erreur et que l'exploitation du passage des rivières avait été imprudemment livrée au désordre et à l'arbitraire de tous les spéculateurs qui voulurent s'en emparer.

L'expérience démontra que le service des bacs et bateaux, essentiellement lié à toutes les branches de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, n'intéressait pas moins la liberté des communications que la sûreté individuelle des citoyens.

On sentit la nécessité de régulariser une partie du service public aussi importante et l'on reconnut enfin que les fleuves, les rivières et les canaux, ne pouvant appartenir à quelques individus isolés, devaient être le bien de tous.

Telles furent les considérations d'ordre et d'intérêt général qui déterminèrent la loi du 6 frimaire an VII.

En vertu de cette loi, les préposés de la régie prirent possession, au nom de la nation, et moyennant remboursement sur procès-verbal d'estimation, des bacs et bateaux établis pour la traverse des fleuves, rivières ou canaux navigables et employés à un usage commun. (Exception fut faite, bien entendu, des bateaux établis pour le seul usage d'un particulier ou pour l'exploitation d'une propriété circonscrite par les eaux.)

Les bacs, bateaux, logements, agrès, etc., furent provisoirement confiés, à titre de séquestre, et sous caution, soit à des abonnataires, soit aux anciens détenteurs eux-mêmes qui, moyennant une redevance fixée par le préfet, assurèrent provisoirement le service d'après les tarifs en vigueur ou d'après les tarifs perçus avant la loi du 15 mars 1790, si ceux-ci étaient inférieurs.

Puis, lorsque les nouveaux tarifs eurent été déterminés par le Corps législatif, le Gouvernement fit procéder, par voie d'adjudication, au fermage des bacs et passages.

II. LÉGISLATION.

La loi du 6 frimaire an VII sert encore aujourd'hui de base au régime des bacs et passages d'eau. Elle n'a été modifiée que sur quelques points de détail par l'arrêté du 8 floréal an XII et la loi du 10 août 1871. Elle stipule que les droits de passage, bacs, bateaux, passe-cheval seront affermés par adjudication, suivant les formes prescrites pour la location des domaines nationaux et aux clauses, charges et conditions qui auront été jugées par le Gouvernement les plus convenables à l'intérêt public, les plus utiles à la nation et aux localités.

L'adjudication a lieu aux enchères publiques,

d'après les ordres et instructions du ministre des finances, et à la diligence des préfets.

Les baux ordinaires sont de trois, six et neuf années. Toutefois, lorsque pour l'intérêt et l'avantage de la perception, des baux d'une plus longue durée sont reconnus préférables, les préfets peuvent les consentir pour douze, quinze ou dix-huit ans, à la charge de les soumettre à l'approbation du ministre des finances. (*Arr.* 8 *flor. an XII.*)

L'adjudication a lieu en présence du préfet et du directeur des contributions indirectes ou de leurs délégués.

La loi du 6 frimaire an VII n'a pas prévu le cas où l'adjudication ne donnerait pas de résultat. Mais, d'accord avec le ministre des finances, le ministre des travaux publics a admis qu'après une tentative d'adjudication demeurée sans effet, les préfets pourraient recourir au mode d'abonnement par voie de soumission directe. (*V.* **Abonnement.**) L'affermage par abonnement direct n'est qu'un mode d'exploitation transitoire qui doit cesser à l'époque fixée pour la réadjudication publique des autres passages du département.

En vertu du cahier des charges, les fermiers sont tenus de fournir un cautionnement soit en rentes sur l'État, soit en immeubles. Le cautionnement garantit non seulement le prix du fermage, mais encore la moins-value éventuelle. Il est reçu par le préfet.

Les procès-verbaux d'adjudication d'abonnement et de cautionnement doivent être enregistrés aux frais des adjudicataires ou abonnataires.

III. PRODUITS.

Aux termes de la loi de l'an VII, tous les bacs étaient affermés au profit de l'État. En 1866, le Gouvernement présenta un projet de loi qui avait pour but d'abandonner aux départements le produit des bacs et passages d'eau. La proposition fut repoussée par le Corps législatif. (*Séance du* 22 *mai* 1866.) Plus tard, la loi du 10 août 1871 (*art.* 58) a compris parmi les recettes départementales les bacs et passages d'eau établis *sur les routes et chemins à la charge du département.*

Les fermiers ne doivent, sous peine d'amende et même d'emprisonnement, exiger du public que le prix des tarifs, lesquels sont déterminés par le Gouvernement ou par les conseils généraux, suivant qu'il s'agit de bacs appartenant à l'État ou de bacs appartenant aux départements. Ils peuvent poursuivre, à leurs risques et périls, toute personne qui, contrairement à l'article 56 de la loi du 6 frimaire an VII, se soustrairait au paiement des sommes portées aux tarifs.

Ils doivent passer gratuitement divers agents et fonctionnaires en service, tels que les préfets, maires, magistrats judiciaires, agents des contributions indirectes, des douanes, de l'enregistrement, des ponts et chaussées, les gendarmes, les militaires, les facteurs ruraux, etc.....

Aux termes de l'article 11 de la loi du 6 frimaire an VII, la perception des droits de bacs était opérée par l'administration de l'enregistrement. L'article 4 de l'arrêté du 5 germinal an XII l'a fait passer entre les mains du service des contributions indirectes. Le paiement de la redevance doit être effectué à la caisse des receveurs de ce dernier service de 3 mois en 3 mois et d'avance.

Au moment de l'adjudication, les agents des ponts et chaussées établissent l'état du matériel, bateaux, agrès, etc. L'article 29 de la loi du 6 frimaire an VII fait une obligation aux fermiers d'entretenir ces objets et de les transmettre en bon état, à l'expiration de leur bail, aux nouveaux adjudicataires. Ils ont à acquitter, à la caisse de la régie, le montant de la moins-value, de même que l'État leur tient compte de la plus-value qui pourrait être constatée.

Les adjudicataires sont également tenus d'acquitter la contribution foncière, laquelle a été rendue applicable aux bacs par l'article 2 de la loi du 18 juillet 1836.

En cas de non-accomplissement des diverses obligations qui leur sont imposées, les fermiers peuvent voir la résiliation de leur bail prononcée par le préfet, indépendamment des peines et amendes encourues.

Les contraventions en matière de bacs sont poursuivies, suivant les cas, devant les juges de paix ou les tribunaux correctionnels.

Le service des bacs offre un caractère mixte; d'une part, il intéresse la viabilité publique; d'autre part, il crée certains revenus pour le Trésor. Les départements des travaux publics et des finances sont, dès lors, chargés de prendre, chacun en ce qui le concerne, les mesures nécessaires pour que cette double destination soit remplie. Ainsi, le département des travaux publics statue sur les questions qui ont trait à l'établissement, au déplacement, à la suppression des bacs, aux réparations et renouvellement du matériel, etc. Le ministre des finances prononce, au contraire, sur les adjudications, les abonnements, la fixation ou la révision des tarifs, les demandes en réduction de prix de fermage, les demandes d'indemnités et de résiliation, enfin sur toutes les questions qui touchent l'exploitation et la perception.

Le produit des bacs et passages d'eau ne représente guère que le remboursement des frais de perception. Il ne s'élève qu'à environ 150,000 fr. par an.

ROUSSAN.

BACCALAURÉAT. *V.* **Droits universitaires.**

BAGNES. *V.* **Prisons.**

BAIL.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION. DIVISION DU SUJET.

Le Code civil prévoit deux sortes de contrats de louage : le louage d'ouvrage et le louage de choses. Le mot *bail* désigne plus spécialement le contrat de louage de choses, par lequel, aux termes de l'article 1709, « l'une des parties s'oblige à faire jouir l'autre d'une chose pendant un certain temps et moyennant un certain prix ». C'est de cette forme du contrat de louage qu'on va s'occuper ici, renvoyant au mot *Marché* l'étude du louage d'ouvrage.

Toutes sortes de biens meubles et immeubles pouvant faire l'objet d'un louage (*C. civ., art.* 1713), il existe de nombreuses variétés de baux. Nous allons examiner successivement le caractère et la nature de chacune d'elles au point de vue particulier de leurs conséquences financières et fiscales.

Ces conséquences sont de deux sortes. Les baux et locations sont, en effet, directement soumis par la loi à l'application de diverses taxes fiscales. En outre, la valeur locative des biens, telle qu'elle résulte des conventions arrêtées par les parties, sert fréquemment de base à l'assiette d'impôts de différente nature. Cette distinction déterminera l'ordre suivi dans les développements ci-après.

Dans son article 1711, le Code civil s'est borné à énumérer les baux les plus souvent employés et à en donner une définition sommaire. Ceux de l'usage le plus habituel sont le *bail à loyer*, ou louage des maisons et des meubles, et le *bail à ferme*, ou louage des héritages ruraux.

II. BAUX À LOYER OU À FERME D'IMMEUBLES, CONSENTIS POUR UNE DURÉE DÉTERMINÉE.

On peut louer, porte l'article 1714 du Code civil, « par écrit ou verbalement ».

1. Baux écrits.

Les baux à loyer ou à ferme des immeubles peuvent être rédigés dans la forme authentique ou sous signatures privées. Dressés par-devant notaires, ils sont soumis aux règles établies pour les actes authentiques (*V.* v° ACTE). Écrits sous signatures privées, ils doivent être rédigés sur papier timbré de dimension, sous peine d'une amende de 62 fr. 50 c. en principal et décimes. (*L.* 13 *brum. an VII*, 23 *août* 1871).

1. *Enregistrement ; délai ; pénalité.*

Le bail passé devant notaires est assujetti à la formalité de l'enregistrement dans le délai de dix ou quinze jours fixé pour les actes notariés d'après le lieu de la résidence des officiers publics (*V.* v° ACTE). Quant au bail sous seings privés, il doit être enregistré dans le délai de trois mois de sa date (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 22). Si l'acte a été passé en pays étranger ou dans les colonies où l'enregistrement n'a pas été établi, le délai est de six mois pour l'acte fait en Europe ; d'une année si c'est en Amérique, et de deux années si c'est en Asie ou en Afrique (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 22). A défaut d'enregistrement dans ces délais, le bailleur et le preneur sont tenus, chacun personnellement et sans recours, nonobstant toute stipulation contraire, d'un droit en sus du droit simple, lequel ne peut être inférieur à 50 fr. en principal, soit à 62 fr. 50 c., décimes compris. (*L.* 23 *août* 1871, *art.* 14, § 1er.)

Toutefois, aux termes du paragraphe 2 du même article, le bailleur peut s'affranchir du droit en sus qui lui est personnellement imposé, ainsi que du versement immédiat du droit simple, en déposant dans un bureau d'enregistrement l'acte constatant la mutation et, pour effectuer ce dépôt, il lui est accordé un délai supplémentaire d'un mois.

Le bailleur évite donc le paiement du droit en sus en déposant l'acte au bureau avant l'expiration d'un délai de quatre mois à partir de la date de cet acte.

2. *Paiement du droit d'enregistrement ; solidarité.*

Des termes du paragraphe 1er de l'article 14 précité, il résulte qu'il n'existe aucune solidarité entre le bailleur et le preneur pour le paiement du droit en sus. A défaut d'enregistrement dans les délais fixés ou de dépôt de l'acte par le bailleur dans les

conditions ci-dessus rappelées, chacune des parties doit personnellement un droit en sus et ni l'une ni l'autre ne peut faire retomber cette amende sur sa partie adverse au moyen d'un recours qui est formellement interdit par la loi. (*Cass.* 23 *juill.* 1878.)

Quant au droit simple, le bailleur est solidairement tenu du paiement avec le preneur. Toutefois, ce droit n'est pas exigible *de plano* contre le bailleur qui a déposé son acte pour éviter le paiement immédiat de l'impôt. C'est seulement après l'expiration du délai supplémentaire d'un mois qu'il peut être poursuivi. Remarquons que le dépôt de l'acte régulièrement effectué par le bailleur dispense bien ce dernier du droit en sus, mais n'en exonère pas le preneur qui a négligé de soumettre son bail à la formalité dans le délai de trois mois.

3. *Entrée en jouissance antérieure à la date de l'acte.*

Si le bail constate que le preneur est entré en jouissance antérieurement à la date de l'acte, la mutation consentie verbalement depuis le jour de cette entrée en jouissance constitue une véritable location tombant particulièrement sous l'application de la loi. Cette question qui peut se présenter fréquemment, sera examinée lorsque nous nous occuperons des locations verbales (*V. infrà*).

4. *Paiement des droits de timbre de l'acte; solidarité.*

Le bailleur et le preneur sont solidairement tenus du paiement du droit de timbre de l'acte qui aurait été rédigé sur papier non timbré et de l'amende de 62 fr. 50 c. encourue. Toutefois, il a été décidé que ce paiement ne serait pas exigé immédiatement du bailleur, en cas de dépôt de l'acte dans les conditions prévues par le paragraphe 2 de l'article 14 de la loi du 23 août 1871. Dans cette hypothèse, le recouvrement du droit et de l'amende doit être suivi ultérieurement, en même temps que le recouvrement des droits d'enregistrement. (*Instr. de l'adm. de l'enreg.*, nº 2,423, § 1er.)

5. *Liquidation et tarif du droit d'enregistrement sous l'ancienne législation.*

Sous l'ancienne législation, les baux à ferme ou à loyer rédigés sous seings privés n'étaient pas assujettis à la formalité du contrôle [1] dans un délai déterminé. Le mode de liquidation et le tarif du droit étaient également soumis à des règles différentes de celles actuellement en usage.

Tout d'abord, le législateur établissait une distinction entre les baux à ferme et à loyer consentis pour une durée *maximum* de neuf années et ceux qui devaient se prolonger pendant une plus longue durée. En ce qui concerne les premiers, l'article 15 du tarif du 29 septembre 1722 portait que le droit de contrôle était payé « sur le pied d'une année de loyer en argent, espèces, ou autres choses à évaluer », d'après le tarif suivant :

Pour ceux au-dessous de 50 livres : 5 sols;
— de 50 à 100 livres : 10 sols;
— de 100 à 150 livres : 1 livre;
— de 150 à 200 livres : 1 livre 10 sols;
— de 200 à 250 livres : 2 livres 10 sols;
— de 250 à 300 livres : 3 livres 10 sols;
— de 300 à 400 livres : 4 livres 10 sols;

De 400 livres et au-dessus, jusqu'à 3,000 livres, à raison de 20 sols par chaque 100 livres; de 3,000 livres : 30 livres 10 sols.

Et au-dessus de 3,000 livres, à quelques sommes qu'ils puissent monter, à raison de 20 sols d'augmentation pour 1,000 livres. (Bosquet, *Dictionnaire des domaines*, vº BAUX A LOYER ET A FERME; Contramont, *Commentaire du tarif du* 29 *sept.* 1722, t. Ier, p. 77.)

Les baux d'une durée supérieure à neuf ans étaient confondus avec les baux emphytéotiques (*V. ce mot*) et soumis par l'article 18 du tarif de 1722 à un droit de contrôle double de celui réglé par l'article 15 précité. (Bosquet et Contramont, *loc. cit.*, vº BAUX EMPHYTÉOTIQUES.)

Le tarif du 5 décembre 1790 ne reproduit pas la confusion établie par celui de 1722 entre les baux à ferme ou à loyer de longue durée et les baux emphytéotiques. Chaque nature de baux fait l'objet d'articles différents de ce tarif et le chiffre de l'impôt est gradué d'après le temps plus ou moins long de la durée du bail à ferme ou à loyer. Pour les baux d'une seule année, il est de 1 sol par 100 livres, à raison de ce qui forme le prix; pour ceux au-dessus d'une année jusqu'à 12 ans, il est de 30 sols par 100 livres, à raison du prix de location annuelle; Pour ceux au-dessus de douze ans jusqu'à trente ans inclusivement, il est calculé sur le prix de location annuelle, à raison de 3 livres par 100 livres;

Enfin, pour ceux au-dessus de trente ans, il est dû sur le capital d'une année de la redevance, à raison de 40 sols par 100 livres. (*Décret et tarif du droit d'enregistrement du* 5 *déc.* 1790, lettre B, vº BAUX A FERME OU A LOYER D'IMMEUBLES RÉELS, art. 5 et 6, p. 21.)

Ce tarif, modifié en l'an IV, avait été réglé ainsi qu'il suit par l'article 69, paragraphe 3, nº 2, de la loi du 22 frimaire an VII:

Le droit était de 1 p. 100 sur les baux à ferme et à loyer d'une seule année. Le même droit était applicable à ceux faits pour deux années, mais il était perçu sur le prix cumulé des deux années. Enfin, les baux d'une plus longue durée étaient assujettis au droit perçu sur le prix cumulé, savoir : pour les deux premières années, à raison de 1 franc pour 100 fr., et pour les autres années, sur le pied de 25 c. par 100.

6. *Tarif actuel.*

Ces dispositions ont été elles-mêmes modifiées par l'article 1er de la loi du 16 juin 1824, ainsi conçu : « Les baux à ferme ou à loyer des biens meubles ou immeubles, lorsque la durée sera limitée, ne seront désormais soumis qu'au droit de 20 c. par 100 fr., sur le prix cumulé de toutes les années. » Cet article est encore en vigueur; l'impôt est donc exigible sur le prix cumulé de toutes les années du bail, à raison de 20 cent. p. 100 en principal. A ce droit sont ajoutés deux décimes et demi, par application des articles 1er de la loi du 6 prairial an VII, 2 de celle du 23 août 1871, et 2 de la loi du 30 décembre 1873, soit ensemble 25 cent. p. 100.

7. *Détermination du prix, base de l'impôt.*

C'est le prix du bail qui sert de base à la perception de l'impôt. Par le mot prix, il faut entendre la redevance exprimée dans l'acte et stipulée payable par le preneur, en y ajoutant les charges imposées à ce dernier. Cette disposition, écrite dans le paragraphe 1er de l'article 15 de la loi du 22 frimaire an VII, s'explique facilement : « Tout ce qui forme un objet onéreux pour le preneur et un objet lucratif pour le bailleur, fait incontestablement partie du prix, en quelques espèces que le paiement en ait

1. Par l'expression de *Contrôle*, on désignait dans l'ancienne législation la formalité aujourd'hui connue sous la dénomination d'*Enregistrement*.

été stipulé » (Bosquet, *Dictionnaire des domaines*, v° BAUX A LOYER OU A TITRE DE FERME). « Lorsque par le bail à loyer d'un immeuble, le preneur est chargé, en outre du prix à payer annuellement dans les mains du bailleur, d'acquitter encore en son nom des rentes foncières ou autres charges, le droit de contrôle est dû sur tous les objets réunis que le preneur s'oblige de payer chaque année, tant au bailleur qu'à sa décharge... » (Contramont, *Comm. du tarif de* 1722, *sur l'art*. 15, p. 78). Ces observations, présentées par les anciens commentateurs, sont encore exactes aujourd'hui. Tout ce qui, en dehors du prix proprement dit du bail, constitue un avantage pour le bailleur, doit s'ajouter à ce prix pour la liquidation du droit d'enregistrement. C'est ainsi que l'obligation imposée au preneur d'acquitter l'impôt foncier mis par la loi à la charge du bailleur est une charge de nature à venir en augmentation du prix. Il en est de même des primes d'assurances contre l'incendie des bâtiments loués, etc.

8. *Prix en nature.*

L'article 15, n° 1, de la loi du 22 frimaire an VII a prévu l'hypothèse où le prix du bail n'aurait pas été stipulé payable en argent. Dans le cas où le paiement devrait être fait en nature, l'évaluation du prix est établi au moyen des dernières mercuriales, d'après les règles de calcul posées par l'article 75 de la loi du 15 mai 1818. A défaut de mercuriales, les parties sont tenues de faire une déclaration estimative.

9. *Mode de perception du droit d'enregistrement; baux de plus de trois ans; fractionnement de la perception.*

Sous l'empire de la loi du 22 frimaire an VII, le droit proportionnel d'enregistrement, calculé sur le montant cumulé de toutes les années du bail, devait être payé lors de l'accomplissement de la formalité. La loi du 23 août 1871 (*art.* 11, § 7) édicte sur ce point une modification importante : « Si le bail, porte cet article, est de plus de trois ans, et si les parties le requièrent, le montant du droit pourra être fractionné en autant de paiements égaux qu'il y aura de périodes triennales dans la durée du bail. Le paiement des droits afférents à la première période sera seul acquitté lors de l'enregistrement et celui des périodes subséquentes aura lieu dans le premier mois de l'année qui commencera chaque période. »

D'après les termes de cet article, la partie qui présente à l'enregistrement un bail d'une durée fixe de neuf ans, par exemple, a le droit de requérir le fractionnement de la perception, c'est-à-dire d'exiger que le droit soit calculé seulement sur une période de trois ans. L'administration de l'enregistrement a organisé un service de surveillance pour assurer le paiement des droits non acquittés lors de l'enregistrement du bail et devenus exigibles au fur et à mesure de l'échéance des périodes triennales contenues dans le bail à durée fixe. Les parties sont tenues d'acquitter ces droits dans le délai prévu par l'article précité; toutefois l'accomplissement de cette obligation ne paraît pas avoir été soumis par la loi à une sanction pénale.

10. *Baux à périodes.*

L'article 69, paragraphe 3, n° 2, de la loi du 22 frimaire an VII considérait, pour la liquidation et le paiement du droit, comme baux de neuf années, ceux faits pour trois, six ou neuf ans. Les baux à périodes étaient donc assimilés aux baux à durée fixe, nonobstant la faculté de les faire cesser à l'expiration de l'une des périodes prévues. Les parties étaient censées liées pour le temps *maximum* indiqué dans l'acte, et la cessation anticipée de la jouissance, avant l'accomplissement de ce terme, équivalait, aux yeux du législateur, à la réalisation d'une condition résolutoire du lien formé pour toute la durée (G. Demante, *Princ. de l'enreg.*, 1[re] édit. n° 351). Cette interprétation des effets légaux des baux à périodes pouvait, dans certains cas, être contestée en droit (*V. Rapport de M. Mathieu Bodet sur la loi du* 23 *août* 1871); elle entraînait, d'ailleurs, des conséquences contraires à l'équité, car il est difficile de traiter de la même manière, au point de vue de l'application des taxes fiscales, les baux consentis pour un temps fixe définitivement arrêté entre les parties et ceux dont les contractants se sont réservé d'abréger la durée *maximum* prévue. Aussi l'article 11 de la loi du 23 août 1871 a-t-il prononcé, dans son dernier paragraphe, l'abrogation de la disposition de la loi de frimaire, relative aux baux à périodes. Les baux convenus pour plusieurs périodes successives, dont la première seule a une exécution assurée, sont aujourd'hui considérés comme des baux ordinaires d'une durée limitée à cette période, et c'est sur le prix cumulé des années qui la composent que le droit d'enregistrement doit être calculé. Quant à l'impôt qui devient exigible sur les périodes subséquentes, lorsque les parties n'ont pas usé de la faculté réservée de faire cesser le bail à l'expiration de l'un des termes fixés, il doit être acquitté dans le délai d'un mois, prévu par l'article 11, paragraphe 7 de la loi du 23 août 1871, et applicable aux baux ayant donné lieu, sur la réquisition des parties, au fractionnement de la perception. Le bail à périodes enregistré moyennant le paiement du droit liquidé sur le prix cumulé des années de la première période, est complètement assimilé à celui à durée fixe présenté à la formalité avec réquisition du fractionnement. Cette assimilation est consacrée en termes formels par l'instruction de l'administration de l'enregistrement, n° 2,515. Il résulte également de cette instruction qu'aucune pénalité n'est encourue pour retard dans l'acquittement de l'impôt sur les périodes successives autres que la première.

Si un bail est consenti pour plusieurs périodes dont la première est supérieure à trois ans, la partie peut ou acquitter l'impôt sur le prix cumulé de toutes les années composant cette période, ou bien requérir le fractionnement de la perception et payer le droit sur le prix cumulé de trois années.

11. *Cautionnements des baux.*

Aux termes des articles 9 de la loi du 27 ventôse an IX et 1[er] de la loi du 16 juin 1824, les cautionnements des baux à ferme et à loyer sont soumis à un droit d'enregistrement qui est de moitié seulement du droit principal auquel ces baux donnent lieu. Le tarif afférent à cette nature de conventions est donc de 10 cent. p. 100 en principal. On admet que lorsque le cautionnement est contenu dans l'acte de bail et que ce bail de plus de trois ans a donné lieu à une perception fractionnée sur la réquisition des parties, le fractionnement s'applique au droit de cautionnement comme au droit de bail.

12. *Cessions et subrogations de baux. Sous-baux.*

Le législateur de l'an VII avait consacré l'assimilation complète, au point de vue du tarif et de la

liquidation du droit d'enregistrement, des baux et des sous-baux, cessions et subrogations de baux qui ne sont, à vrai dire, que des baux nouveaux. L'article 1er de la loi du 16 juin 1824, qui a modifié la quotité du tarif édicté par les lois des 22 frimaire an VII et 27 ventôse an IX, ayant gardé le silence sur ces derniers contrats, on avait soulevé la question de savoir s'ils devaient bénéficier de la réduction de taxe prononcée au profit des baux. Cette question est depuis longtemps résolue par l'affirmative : les sous-baux, cessions et subrogations de baux donnent ouverture au droit d'enregistrement de 20 cent. p. 100 sur le prix cumulé des années restant à courir et faisant l'objet des cessions, et, s'il y a lieu, sur le montant de la bonification dont profiterait le cédant. On admet également qu'ils profitent, comme le bail lui-même, de la faculté de fractionnement accordée aux baux de plus de trois ans par l'article 11 de la loi du 23 août 1871.

13. *Cessions de droit au bail consenties en même temps que des cessions de fonds de commerce.*

Aux termes de l'article 7 de la loi du 28 février 1872, le droit proportionnel de 2 fr. p. 100 est dû : 1° sur le prix de vente de l'achalandage d'un fonds de commerce cédé; 2° sur celui de la cession du droit au bail ; 3° sur celui des objets mobiliers ou autres servant à l'exploitation du fonds, à l'exception des marchandises neuves. Ainsi, le prix de la cession de bail est assimilé dans cette hypothèse au prix de vente des autres éléments composant la valeur du fonds de commerce et est soumis au même droit. C'est là une innovation assez grave qui s'explique par le désir de prévenir une fraude trop facile. Si la partie du prix afférente à la cession du bail avait été assujettie au droit ordinaire de 20 cent. p. 100, il eût été à craindre que cette partie n'ait été augmentée frauduleusement, tandis que la portion du prix de cession du fonds de commerce, frappée d'un tarif plus élevé, aurait été diminuée d'une somme correspondante. Cet abus a été évité par l'unification du tarif. Il faut remarquer, d'ailleurs, que le droit de 2 p. 100 frappera seulement la bonification revenant au cédant par suite de la cession du droit au bail, et non le montant des loyers restant à courir et à payer au propriétaire. Ces loyers continuent à supporter, dans cette hypothèse, le droit ordinaire de cession à 20 cent. p. 100. (*Conf. Dict. des Réd.*, v° Fonds de commerce, n° 30; M. Garnier, *Rép. gén. de l'enreg.*, v° Mutation, n° 11,621 *bis ; Contra* M. G. Demante, *Princ. de l'enreg.*, 3e édit., n° 769, § 15.)

14. *Rétrocession et résiliation des baux.*

La loi du 22 frimaire an VII, article 69, paragraphe 3, n° 2, assujettissait au même droit que le bail, mais seulement pour les années restant à courir, *les rétrocessions de baux*. Il résultait de cette disposition que tout acte constatant résiliation d'un bail et emportant rétrocession de la jouissance donnait ouverture, sous certaines réserves qu'il serait sans intérêt de rappeler ici, à la perception du droit proportionnel. La loi du 23 août 1871 ne contient aucun texte modifiant cette règle, cependant l'application en a paru incompatible avec la nouvelle organisation inaugurée à cette époque. « Combinée avec le principe nouveau du fractionnement de l'impôt, dit à ce sujet M. Demante (*Princ. de l'enr.*, n° 353, 3°), la théorie ancienne aurait amené logiquement des résultats monstrueux. Soit, par exemple, un bail à durée fixe de dix-huit ans ; le fractionnement a été requis ; les parties résilient au cours de la première période triennale. *Strictâ juris ratione*, on maintiendrait l'ancien système en disant : Le fractionnement de perception de l'impôt n'est qu'une facilité de paiement accordée au débiteur et la résiliation ne doit pas empêcher de le recouvrer. Cette résiliation elle-même donne ouverture au droit sur l'intégralité du temps à courir, sauf au débiteur à profiter, s'il le juge convenable, de la faculté de fractionnement. »

L'administration de l'enregistrement a reculé devant un semblable résultat. Il lui a paru impossible et contraire aux intentions du législateur de 1871, de réclamer les droits applicables à la fraction résiliée du bail et laissés en suspens lors de l'enregistrement et, en outre, d'exiger le paiement de l'impôt sur la résiliation. Les parties auraient difficilement compris comment elles pouvaient être tenues d'acquitter des droits sur un bail résilié depuis trois ans, six ans, neuf ans et même plus longtemps, ainsi que sur une résiliation remontant aux mêmes époques, alors surtout qu'elles acquitteraient la taxe afférente aux nouveaux baux qui leur auraient été consentis depuis. L'application des anciennes règles aurait entraîné des difficultés inextricables et l'administration a sagement interprété la loi nouvelle en décidant : 1° qu'après la résiliation d'un bail, le droit proportionnel cesserait d'être exigible sur les périodes résiliées ; 2° que la résiliation elle-même ne pouvait donner lieu à une perception supérieure à celle du droit fixe. (*V. Contrà, Dict. des Réd.*, v° Bail, nos 429 et 257 ; *Rép. gén.*, de M. Garnier, nos 359, 2°, 3°, 2,601.)

En résumé, d'après la nouvelle doctrine administrative, l'impôt est dû sur la jouissance effective, et si cette doctrine peut être critiquée, au point de vue des principes du droit et de l'appréciation juridique des effets du contrat de bail, on doit reconnaître qu'elle se justifie par des considérations d'opportunité pratique dont l'importance ne saurait être méconnue.

15. *Transcription des baux de plus de dix-huit années ; droit d'hypothèque.*

Aux termes de la loi du 23 mars 1855 (*art.* 2 *et* 13), les baux d'une durée de plus de dix-huit années doivent être transcrits au bureau des hypothèques de la situation des immeubles, moyennant le droit fixe d'un franc, outre le salaire du conservateur. Il en est de même de tout acte ou jugement constatant, même pour bail de moindre durée, quittance ou cession d'une somme équivalente à trois années de loyers ou fermages non échus.

2. Baux verbaux.

La loi du 22 frimaire an VII assujettit à l'enregistrement, dans un délai déterminé, les actes portant transmission de propriété ou d'usufruit de biens immeubles ainsi que les baux, sous-baux et cessions de baux de biens de même nature (*art.* 22). Les articles 4 et 13 de la même loi consacraient également une assimilation à peu près complète entre le mode de preuve destiné à établir l'existence d'actes emportant mutation de propriété ou d'usufruit immobiliers et celui relatif aux baux et engagements non enregistrés. Mais la loi du 27 ventôse an IX (*art.* 4), en soumettant à l'impôt « *les mutations de propriété ou d'usufruit de biens immeubles, lors même que les nouveaux posses-*

seurs prétendraient qu'il n'existe pas de conventions écrites entre eux et les précédents propriétaires ou usufruitiers », n'a fait aucune allusion aux mutations *de jouissance* et n'a pas imposé aux preneurs en vertu de conventions verbales l'obligation, dont les nouveaux possesseurs ou usufruitiers étaient tenus, de suppléer à l'absence d'acte écrit par une déclaration détaillée et estimative.

On a conclu de cette disposition restrictive que le législateur n'avait pas voulu soumettre au droit les baux verbaux d'immeubles et cette interprétation a été admise par la jurisprudence de la Cour de cassation (*Arr.* 12 *juin*, 24 *juin et* 3 *déc.* 1811; *Instr. de l'adm. de l'enreg.*, n° 5501). Les mutations verbales de jouissance immobilière échappaient ainsi au droit d'enregistrement et cette exemption profitait, dans bien des cas, aux baux sous seings privés. Ainsi que le fait remarquer un commentateur, « par un euphémisme bien connu des praticiens et parfois entretenu par l'extrême tolérance des tribunaux, les parties, en cas de contestation portant sur un acte sous seing privé, n'arguaient jamais que de conventions verbales... » (G. Demante, *Princ.*, 3e édit., n° 98, 2°). L'article 11 de la loi du 23 août 1871 a eu pour double objet de mettre fin à cet abus en assurant désormais la stricte exécution de l'article 22 de la loi de frimaire sur l'enregistrement obligatoire des baux écrits, et de rétablir, en matière de mutation verbale de jouissance immobilière, le principe général qui régit les mutations de même nature de propriété et d'usufruit immobiliers. « La loi de frimaire an VII, porte à ce sujet le rapport de M. Mathieu Bodet sur la loi du 23 août 1871, établit un droit d'acte sur les actes contenant obligations, libérations, etc., et un droit de mutation pour les transmissions de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens immeubles. C'est le fait de la mutation de la propriété, de l'usufruit ou de la jouissance qui rend le droit exigible... Il est si vrai que l'existence d'un écrit est indifférente, dans la pensée des auteurs de la loi de l'an VII, pour l'exigibilité du droit, lorsqu'il y a mutation de propriété ou de jouissance de biens immeubles, que cette loi détermine les circonstances qui établiront suffisamment cette mutation, pour la demande des droits d'enregistrement, à défaut de production d'actes écrits... L'administration a dû s'incliner devant la jurisprudence [qui décidait, en se fondant sur le silence de la loi de l'an IX, que le droit n'était pas dû lorsque le bail était purement verbal] — et, depuis cette époque, le droit n'est perçu ni sur les baux verbaux ni, le plus souvent, sur les baux écrits, — les parties se mettant toujours d'accord, même quand il y a litige entre elles, pour reconnaître qu'elles ne sont liées que par des conventions verbales. »

« La loi actuelle, ajoutait le rapporteur, fait un retour aux principes de la loi fondamentale du 22 frimaire an VII et complète celle du 27 ventôse an IX. Cette disposition est, du reste, parfaitement juste. Elle rétablit l'égalité de l'impôt en le faisant payer indistinctement par tous ceux qui le doivent. »

L'article 11 de la loi du 23 août 1871, présenté, discuté et voté sous l'influence de ces considérations, est ainsi conçu : « Lorsqu'il n'existe pas de conventions écrites constatant une mutation de jouissance de biens immeubles, il y est supplée par des déclarations détaillées et estimatives dans les trois mois de l'entrée en jouissance. Si la location est faite suivant l'usage des lieux, la déclaration en contiendra la mention. Les droits d'enregistrement deviendront exigibles dans les vingt jours qui suivront l'échéance de chaque terme, et la perception en sera continuée jusqu'à ce qu'il ait été déclaré que le bail a cessé ou qu'il a été résilié. »

Ces dispositions générales et les règles qui en découlent vont faire l'objet d'un bref commentaire. Il n'est pas toutefois sans intérêt de faire remarquer que le principe de la déclaration obligatoire des mutations verbales de jouissance immobilière n'est pas aussi nouveau qu'on le croit généralement. Sous l'ancienne législation, les baux des revenus des gens de mainmorte étaient soumis à l'accomplissement de formalités spéciales, soigneusement réglées par les édits. Ils ne pouvaient être passés que devant notaires. Dans les cas où le bail étant fini, se prolongeait par convention verbale, le preneur était obligé de se conformer aux prescriptions suivantes que nous transcrivons, d'après une formule d'avertissement originale en date de juin 1753 : « Si votre bail étant fini, porte cet avertissement, vous jouissez par tacite reconduction, ou par convention verbale ou sous signature privée, vous en ferez une déclaration contenant la qualité des lieux que vous tenez à loyer, le prix que vous en payez par chacun an ; laquelle déclaration vous affirmerez véritable au bureau des greffes et controlles des domaines de gens de main-morte, la renouvellerez tous les trois ans et payerez les droits d'enregistrement et de controlle... ; le tout à peine de trois cents livres d'amende, suivant et conformément auxdits édits et arrêts du conseil des 18 mars, 10 juillet et septembre 1692, déclarés communs avec les controlles par la déclaration du 6 mai 1704. Vous êtes aussi avertis de ne payer ailleurs qu'au bureau de la recette des décimes ci-dessus désigné, à peine de payer deux fois. » (*Comp.* Bosquet, *Dict. des Dom.*, v° BAUX DES GENS DE MAINMORTE.)

1. *Déclaration de location verbale; forme; bureaux de déclaration.*

L'article 11 précité de la loi du 23 août 1871 fait revivre l'obligation anciennement imposée au preneur, par convention verbale, des baux des biens de gens de mainmorte. Aux termes de cet article, toute location d'immeuble consentie verbalement doit faire l'objet d'une déclaration au bureau de l'enregistrement. Cette déclaration est rédigée sur des formules imprimées, mises par l'administration à la disposition du public. Elle est signée par le déclarant ou, à défaut, par un mandataire. La procuration, certifiée par le mandataire, peut être dressée sous signatures privées. Dans ce cas, elle doit être écrite sur papier timbré, mais il n'est pas nécessaire qu'elle soit enregistrée. La loi n'indique pas à quel bureau d'enregistrement la déclaration doit être souscrite, mais l'intérêt des parties, d'accord avec les nécessités du service, exige que cette formalité soit accomplie au bureau de la situation des biens. Pour faciliter la perception de l'impôt, une décision ministérielle a autorisé les percepteurs des contributions directes, dans les communes où il n'existe pas de bureau d'enregistrement, à recevoir les déclarations et à donner quittance des droits. (*Instr. de l'adm. de l'enreg.*, n° 2, 418.)

2. *Délai ; pénalité.*

Les déclarations de locations verbales doivent être souscrites dans le délai de trois mois de l'en-

trée en jouissance, à peine d'un droit en sus qui ne peut être inférieur à 50 fr. en principal, soit, avec les décimes, à 62 fr. 50 c. Dans l'hypothèse que nous avons signalée plus haut, où un bail écrit fait remonter l'entrée en jouissance réelle des lieux loués à une époque antérieure à la date du bail, la mutation ainsi révélée donne ouverture au droit et si elle a pris réellement naissance plus de trois mois avant le jour où le bail est soumis à la formalité de l'enregistrement, le droit en sus est exigible. Cela revient à dire que le bail écrit, constatant une location verbale effective, antérieurement consentie, doit être enregistré, pour échapper à l'application de la pénalité, avant l'expiration du délai de trois mois à partir de la date de l'entrée en jouissance. Il n'en serait autrement que si la jouissance rétroactive n'avait pas eu d'effet réel et s'il s'agissait d'une simple date arrêtée entre les parties, pour se conformer à l'usage des lieux et pour régler entre elles les époques du paiement des loyers ou fermages. (*V., à ce sujet, Rép. gén. de l'enreg.*, de M. Garnier, n° 2,670. v° Bail.)

3. *Par qui doit être souscrite la déclaration de location verbale? Paiement du droit.*

La loi du 23 août 1871, se conformant sur ce point aux principes généraux de la loi fiscale, disposait que la déclaration de location verbale devait être faite par le preneur, ou, à son défaut, par le bailleur (*art.* 11, § 4). Mais cette prescription a été abrogée par l'article 6 de la loi du 28 février 1872, ainsi conçu : « Les obligations imposées au preneur, dans le cas de location verbale, par l'article 11 de la loi du 23 août 1871, seront accomplies, à l'avenir, par le bailleur qui sera tenu du paiement des droits, sauf son recours contre le preneur. Néanmoins, les parties restent solidaires pour le recouvrement du droit simple. »

C'est donc le bailleur qui seul est tenu de souscrire la déclaration des locations verbales qu'il a consenties. C'est lui qui encourt seul le droit en sus lorsqu'il a négligé de se conformer à la loi. Il est toutefois fondé à se faire rembourser par le preneur le montant du droit simple d'enregistrement qu'il a acquitté pour son compte, et, à défaut de paiement de ce droit par le bailleur, le preneur peut être poursuivi par l'administration en vertu de la solidarité qui lui incombe et qui est rappelée par l'article 6 précité de la loi de 1872.

4. *Liquidation du droit d'enregistrement; tarif.*

Le droit d'enregistrement est exigible lors de la déclaration, comme lors de la présentation du bail écrit à la formalité. Liquidée de la même manière et d'après le même tarif, la perception peut en être fractionnée, lorsque la durée de la location excède trois ans. Si la location verbale est d'une durée inférieure à ce terme, l'impôt est liquidé et est perçu sur le prix afférent à cette durée, et si la location continue, après la période fixée, elle doit faire l'objet d'une nouvelle déclaration dans le délai déterminé par la loi et à charge de la pénalité du droit en sus. Sur tous ces points, le législateur assimile la location verbale au bail écrit.

5. *Locations suivant l'usage des lieux.*

Des prescriptions particulières visent spécialement les locations consenties suivant l'usage des lieux, c'est-à-dire dont la durée et les conditions sont déterminées, non par les conventions des parties, mais par l'usage des lieux. Dans cette hypothèse, le bailleur qui a souscrit une déclaration de location verbale et qui a acquitté les droits sur la période réglée par l'usage, n'est pas tenu de renouveler sa déclaration lorsque cette période a pris fin : il est seulement obligé de payer les droits afférents à chaque nouvelle période de la location continuée, dans les vingt jours qui suivent l'échéance de chaque terme et la perception s'effectue indéfiniment dans ces conditions jusqu'à ce que le bail ait cessé ou ait été résilié. (*L.* 23 *août* 1871, *art.* 11.)

6. *Locations verbales ne dépassant pas* 100 *fr. et d'une durée n'excédant pas trois ans.*

Par une disposition de faveur, la loi décide que les locations verbales dont la durée ne dépasse pas trois ans et dont le prix annuel n'excède pas 100 fr., ne sont pas assujetties à la formalité de la déclaration. Toutefois, cette exemption cesse de recevoir son application, lorsque le même bailleur a consenti plusieurs locations verbales de cette catégorie, mais dont le prix cumulé excède 100 fr. annuellement. Dans cette hypothèse, il est tenu de souscrire la déclaration de ces locations et d'acquitter personnellement les droits d'enregistrement, *sans recours contre les preneurs.*

7. *Déclarations insuffisantes; pénalités.*

« En cas de déclaration insuffisante, porte le paragraphe 3 de l'article 11 de la loi du 23 août 1871, il sera fait application des dispositions des articles 19 et 39 de la loi du 22 frimaire an VII. » Aux termes de ces articles, et par application de la disposition remise en vigueur de l'article 13 de la même loi, l'administration est en droit d'établir la réalité de l'insuffisance, par les actes de nature à faire connaître le véritable revenu des biens ; à défaut, elle peut requérir l'expertise. La peine encourue par l'auteur de la déclaration insuffisante est du droit en sus de celui qui sera dû sur le chiffre de l'insuffisance reconnue ou constatée. Si la constatation résulte d'une expertise, le contrevenant doit en payer les frais, indépendamment du droit en sus et du droit simple complémentaire. Lorsqu'il y a lieu à expertise, si la valeur déclarée n'excède pas 2,000 fr., cette expertise est faite par un seul expert, conformément à l'article 15 de la loi du 23 août 1871. Si la valeur déclarée excède 2,000 fr., la procédure est suivie dans la forme ordinaire adoptée en matière d'enregistrement. (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 17.)

3. Baux à ferme dits à colonage ou à portions de fruits, écrits ou verbaux.

D'après l'exposé des motifs de la loi du 23 août 1871 et le rapport de la commission, les prescriptions de cette loi n'étaient pas applicables aux baux dits à colonage ou à portion de fruits. Les auteurs du projet considéraient, d'accord avec la doctrine et la jurisprudence, que les baux de cette nature, en usage dans plusieurs parties de la France, constituaient une association entre le propriétaire et le colon et ne tombaient pas sous l'application des règles fiscales édictées pour les baux proprement dits. L'administration avait soutenu, en conséquence, que le bail à colonage était assujetti au droit fixe gradué auquel donnaient ouverture les actes de formation de société en vertu de

l'article 1er de la loi du 28 février 1872. Mais cette thèse n'a pas été admise par la Cour de cassation qui a décidé, par son arrêt du 8 février 1875, que le bail à colonage rentrait dans la catégorie des baux à ferme ou baux ordinaires et qu'il était soumis, à ce titre, au tarif de 20 cent. p. 100 en principal. Cet arrêt a dû être pris pour règle de la perception et dorénavant les baux à moitié fruits sont assimilés, au point de vue de l'application du droit d'enregistrement, des délais, du tarif et des pénalités, aux baux écrits ordinaires. Quant à la mutation de jouissance qui s'opère verbalement, en l'absence d'acte de bail, au profit du colon ou fermier partiaire, elle demeure exempte, conformément aux intentions formelles du législateur de 1871, de la déclaration et de la taxe établies par l'article 11 précité. (*Instr. de l'adm. de l'enreg.*, n° 2.516, § 1er.)

4. Baux d'appartements meublés. Distinction.

Dans la séance du 22 août 1871, le rapporteur de la loi a fourni les explications suivantes sur la question de savoir si les locations d'appartements meublés tombaient sous l'application des dispositions relatives aux baux et locations verbales : « Quant au bail des appartements meublés, les personnes qui occupent ces appartements ne sont pas considérées, au regard de la loi fiscale, comme des locataires. Et, en effet, elles ne paient pas de cote mobilière, ni l'impôt des portes et fenêtres. La personne qui est considérée comme ayant toujours la jouissance de ses appartements, c'est le logeur ; c'est lui qui loue en garni ; en sorte que si un propriétaire veut meubler sa maison et louer ses appartements en garni, il est considéré comme un logeur. C'est exactement le cas d'un propriétaire qui exploite lui-même sa ferme. » Mais il n'en serait pas de même si « un propriétaire meuble sa maison, la loue en totalité ou en partie à quelqu'un qui vient l'habiter lui-même ou l'exploiter comme logeur. Dans ce cas, le preneur est un véritable locataire. » Or, comme la déclaration obligatoire ne concerne « que les locations d'immeubles, le locataire (depuis 1872, le bailleur), dans ce cas, fera sa déclaration sur le prix qui est afférent à la valeur de l'immeuble et non pas sur le prix afférent à la location des objets mobiliers. » (*Instr. de l'adm. de l'enreg.*, n° 2413.)

III. BAUX DE MEUBLES CONSENTIS POUR UNE DURÉE DÉTERMINÉE.

Les dispositions de la loi du 23 août 1871 ne s'appliquant, en principe, qu'aux mutations de jouissance de biens immeubles, les baux de meubles restent soumis, sauf sur un point, aux prescriptions contenues dans la législation antérieure. Ces prescriptions sont les suivantes : Aucun délai n'est fixé pour l'enregistrement des actes sous seings privés de bail de biens meubles et c'est seulement en cas d'usage en justice, par acte public ou devant une autorité constituée, que l'accomplissement de la formalité devient obligatoire. (*L. 22 frim. an VII, art.* 22 *et* 23.)

Les baux verbaux de meubles ne sont pas non plus assujettis à l'obligation d'une déclaration. Quant au tarif du droit exigible lors de l'enregistrement des actes, il est le même que celui applicable aux baux d'immeubles, c'est-à-dire de 20 cent. p. 100 augmenté de deux décimes et demi : il est calculé sur le prix cumulé des années de bail, en y ajoutant les charges imposées au preneur (*L. 22 frim. an VII, art.* 14, n° 1 ; *L.* 16 *juin* 1824). Lorsque le bail est consenti pour plus de trois ans, l'impôt doit être liquidé sur la durée totale de la jouissance prévue, les baux de meubles ne profitant pas de la facilité du fractionnement accordée par la loi de 1871 qui, ainsi que nous l'avons dit, n'est pas applicable à cette nature de contrat. Toutefois, l'article 11 de cette loi (*in fine*) prononçant l'abrogation sans distinction du paragraphe 3 de l'article 69 de la loi de frimaire relative aux baux à périodes de biens meubles et d'immeubles, on doit en conclure que cette disposition n'est plus en vigueur, aussi bien pour les baux de meubles que pour les baux ayant pour objet des immeubles. Il en résulte que les baux d'objets mobiliers consentis pour diverses périodes ne sont soumis au droit que sur le prix afférent à la première période. (*V. suprà, Baux à périodes.*)

IV. BAUX À DURÉE INDÉTERMINÉE. BAUX À VIE.

La loi du 22 frimaire an VII assujettit au droit de 4 p. 100 en principal les baux d'immeubles dont la durée est illimitée (*art.* 69, § 7, n° 2), et aux termes de l'article 12, n° 2, de la même loi, l'impôt est perçu sur un capital formé de vingt fois le prix annuel et les charges aussi annuelles, en y ajoutant également les autres charges en capital et les deniers d'entrée, s'il en est stipulé. Les objets en nature s'évaluent de la manière indiquée plus haut. (*V.* Baux écrits : *Prix en nature.*)

Ces prescriptions sont encore en vigueur, la loi du 23 août 1871 n'ayant apporté aucun changement dans le tarif et dans le mode de liquidation du droit applicable aux baux de cette nature. Elle s'est bornée à attribuer implicitement aux locations d'immeubles consenties suivant l'usage des lieux, le caractère et les effets de locations faites pour une durée déterminée en considérant la durée des locations de cette espèce comme fixée par cet usage des lieux : à défaut de cette interprétation, les locations de nature à se prolonger indéfiniment au gré des parties auraient pu être rangées dans la catégorie des baux à durée illimitée et c'est ce que le législateur a voulu éviter.

Sous cette réserve, la loi de 1871 a donc laissé subsister le tarif et l'assiette du droit tels qu'ils avaient été réglés par la loi de l'an VII. Mais on s'est demandé si les baux d'immeubles à durée indéterminée tombaient sous l'application des autres prescriptions de la loi nouvelle, relatives notamment à la faculté de fractionnement de la perception, à l'obligation de déclarer les baux consentis verbalement, à l'organisation d'un système de pénalités.

En ce qui concerne la faculté de fractionnement, les auteurs et la jurisprudence paraissent aujourd'hui d'accord pour reconnaître que l'exercice de cette faculté est incompatible avec la nature même des baux à durée illimitée et avec les termes employés dans la loi de 1871.

Quant aux autres dispositions de cette loi, on ne saurait douter qu'elles ne soient applicables aux baux d'immeubles à durée indéterminée et notamment que les mutations de jouissance de cette espèce ne doivent faire l'objet d'une déclaration, dans les délais et sous les pénalités fixés pour les baux d'immeubles à durée déterminée, lorsqu'elles ont été consenties verbalement.

Les baux de meubles à durée illimitée sont tarifés au droit de 2 p. 100 par l'article 69, paragraphe 5,

nº 2, de la loi du 22 frimaire an VII. Aucune loi postérieure n'a modifié cette règle.

Tout ce qui vient d'être dit doit être étendu aux baux à vie, sauf en ce qui concerne le mode de liquidation du droit, déterminé par le paragraphe 3 de l'article 15 de la loi du 22 frimaire an VII, ainsi conçu : « La valeur de la jouissance des immeubles est déterminée pour les baux à vie, sans distinction de ceux faits sur une ou plusieurs têtes, par un capital formé de *dix fois* le prix et les charges annuelles, en y ajoutant de même le montant des deniers d'entrée et des autres charges, s'il s'en trouve d'exprimés. Les objets en nature s'évaluent pareillement comme il est prescrit ci-dessus. »

V. BAUX DE DIVERSES NATURES.

5. Bail à cens.

Le bail à cens avait pour objet, dans l'ancienne législation, l'aliénation d'un immeuble, sous la réserve, par le vendeur de la seigneurie directe, d'une redevance annuelle payable, soit en argent, soit en nature, en reconnaissance du droit seigneurial réservé. Cette réserve étant de l'essence du bail à cens, ce contrat est tombé sous l'application des lois abolitives de la féodalité et a disparu de nos codes.

6. Bail à cheptel ; cheptel simple ; cheptel à moitié ; cheptel de fer ; contrat appelé improprement cheptel.

Bail à cheptel. — Le bail à cheptel, porte l'article 1711 du Code civil, est celui des animaux dont le profit se partage entre le propriétaire et celui à qui il les confie. « C'est, dit encore l'article 1800 du même Code, un contrat par lequel l'une des parties donne à l'autre un fonds de bétail pour le garder, le nourrir et le soigner sous les conditions convenues entre elles. » Enfin, l'article 1801 distingue plusieurs sortes de cheptels : le cheptel simple ou ordinaire ; le cheptel à moitié ; le cheptel donné au fermier ou au colon partiaire ou cheptel de fer, enfin un contrat improprement appelé cheptel.

Aux termes de l'article 69, paragraphe 1er, nº 2, de la loi du 22 frimaire an VII, les baux à cheptel et reconnaissances de bestiaux étaient tarifés au droit de 25 cent. p. 100, qui devait être perçu sur le prix exprimé dans l'acte, ou, à défaut, d'après l'évaluation à faire du bétail. L'article 1er de la loi du 16 juin 1824 modifie cette disposition et réduit à 20 cent. p. 100 le tarif de l'impôt exigible sur les baux à cheptel consentis pour une durée limitée. Ce droit est perçu sur le prix cumulé de toutes les années. Quant au droit de cautionnement de ces baux, il est de moitié de celui fixé par le même article.

Par sa nature, le bail à cheptel, faisant l'objet d'un contrat distinct, rentre dans la catégorie des baux de meubles à durée limitée. Il n'en serait autrement, au point de vue de la durée, que s'il était confondu dans un bail d'immeubles à durée indéterminée. Dans cette hypothèse, il ne serait censé prendre fin qu'à l'expiration du bail principal. Sous cette réserve, le bail à cheptel tombe donc en principe sous l'application des règles exposées plus haut au sujet des baux de meubles à durée limitée. On n'a pas à y revenir ici : toutefois, le mode de liquidation de l'impôt de l'enregistrement sur les baux à cheptel présente quelques difficultés spéciales et varie suivant les différentes espèces de cheptels. Des explications sommaires doivent être fournies sur ce point.

Cheptel simple. — Par le bail à cheptel simple, le preneur s'oblige à garder, nourrir et soigner les bestiaux donnés à bail et à supporter la moitié des pertes subies pendant la durée de la jouissance dont il profite et qui consiste notamment dans le produit du laitage, des fumiers et des travaux. Il conserve en outre la moitié du *croît* (accroissement résultant des plus-values, naissances, etc.), dont l'autre moitié appartient au bailleur (*C. civ., art.* 1804). On comprend que, dans ces conditions, un prix spécial soit rarement stipulé au profit du bailleur et que, dès lors, le droit d'enregistrement ne puisse être liquidé, dans la plupart des cas, sur la base de perception fixée en termes généraux par l'article 1er de la loi du 16 juin 1824. Aussi, on a dû considérer que, dans cette hypothèse, la disposition de l'article 69, paragraphe 1er, nº 2, de la loi du 22 frimaire an VII citée plus haut et qui prescrivait d'établir le droit, à défaut de prix, sur l'évaluation du bétail, n'avait pas été abrogée par la loi du 16 juin 1824. La jurisprudence a consacré l'exactitude de cette interprétation.

Cheptel à moitié. — Le cheptel à moitié est, d'après les articles 1818 et 1819 du Code civil, une société dans laquelle chacun des contractants fournit la moitié des bestiaux qui demeurent communs pour le profit ou pour la perte. Ainsi que dans le cheptel simple, le bailleur a droit à la moitié des laines et du croît. Malgré la qualification donnée par le Code à cette forme de cheptel, comme les lois de l'an VII et de 1824 n'ont pas distingué entre les divers baux de cette nature, c'est le droit de bail, liquidé ainsi qu'il a été dit plus haut, qui est applicable aux cheptels à moitié.

Cheptel donné au fermier par le propriétaire ou cheptel de fer. — L'article 1821 du Code civil définit ce contrat, qui consiste dans l'engagement pris par le fermier de laisser, à l'expiration du bail de l'immeuble, des bestiaux d'une valeur égale au prix de l'estimation de ceux qu'il aura reçus. En réalité, le cheptel de fer n'est que l'accessoire du bail à ferme et se confond avec lui. Les bestiaux, dont la perte doit être supportée en entier par le fermier, sont des immeubles par destination et perdent le caractère de meubles. Dès lors, cette stipulation ne donne ouverture à aucun droit particulier. Le seul droit exigible est celui auquel donne lieu l'enregistrement du bail de l'immeuble. Dans le cas où le fermier serait tenu de remettre au bailleur, en sus du prix du bail, une partie du croît, cette charge serait de nature à être ajoutée au prix, conformément au principe établi *suprà*. (*V. Détermination du prix. Base de l'impôt.*)

Contrat improprement nommé cheptel. — Ce contrat, défini par l'article 1831 du Code civil, est soumis aux mêmes règles que le cheptel simple.

7. Bail à colonage. (*V. suprà ce mot*, nº 3.)

8. Bail à complant.

Le bail à complant, encore en usage dans plusieurs départements, a pour objet la cession par un propriétaire à un fermier, de terrains cultivés ou non, à charge de les planter d'arbres et spécialement de vignes, s'ils sont incultes, ou de les cultiver s'ils sont déjà plantés. Le preneur est, en outre, tenu de fournir au propriétaire et de les

conduire à son pressoir, une quantité déterminée de fruits.

Cette nature de contrat existait sous l'ancienne législation et la redevance en nature exigée du preneur avait, dans certains cas, le caractère d'une prestation féodale. Mais comme ce caractère, à la différence de ce qui se passait pour le bail à cens (*V. suprà*), n'était pas de l'essence de la convention, les seuls baux à complant entachés de féodalité sont tombés sous les lois abolitives de ce régime ; les autres ont pu continuer à subsister.

Parmi ces derniers et suivant les usages des lieux, les uns produisent les effets d'une véritable aliénation de la propriété du fonds moyennant le paiement d'une rente perpétuelle aujourd'hui toujours rachetable (*V. infrà Bail à rente*). Le droit d'enregistrement de ces baux est alors celui édicté pour les transmissions immobilières entre vifs à titre onéreux (*V.* **Vente**). Les autres confèrent au preneur les droits d'un simple fermier et doivent être considérés, pour l'application du tarif et la liquidation du droit d'enregistrement, comme des baux ordinaires d'immeubles, consentis, suivant les cas, pour une durée limitée ou illimitée.

9. Bail à convenant ou à domaine congéable.

Le bail à domaine congéable qui est encore aujourd'hui assez fréquemment usité en Bretagne (Demolombe, *Biens*, n° 501), contient à la fois un bail et une vente. Aux termes de ce contrat, le propriétaire d'un fonds en concède la jouissance, le plus fréquemment pour un temps déterminé, moyennant un prix annuel. En outre, le preneur devient propriétaire, pour une somme fixée, des édifices ou superficies existant sur le fonds loué. Le bailleur conserve, d'ailleurs, la propriété du fonds et le droit de congédier le preneur au terme convenu en lui remboursant, à dire d'experts, la valeur des édifices et superfices existant à cette époque. On entend par superfices ou superficies, non seulement les constructions, mais encore les arbres, murs, fossés, clôtures, plantations établis par la main de l'homme sur la superficie du sol. Ces conventions se résument donc dans la location du sol et dans la vente, avec faculté de rachat, de tout ce qui existe sur la superficie du fonds loué.

L'exigibilité de l'impôt découle de cette distinction. Le droit de bail est dû à raison de 20 cent. p. 100 en principal, sur le montant cumulé de la rente convenancière représentant le prix du bail de l'immeuble, lorsque la jouissance est consentie pour une durée déterminée dans l'acte ou par l'usage des lieux. L'impôt serait de 4 p. 100 sur le capital au denier vingt de la rente, si la durée était illimitée.

Quant à la vente des édifices ou superfices, le droit est de 5 fr. 50 c. p. 100, tarif édicté pour les transmissions immobilières à titre onéreux (*V.* **Vente**). La condition résolutoire résultant de la faculté de rachat réservée par le bailleur ne met pas d'ailleurs obstacle à ce que le paiement du droit de vente soit immédiatement exigé.

10. Bail emphytéotique.

« L'emphytéose est la concession d'un fonds moyennant une redevance périodique, concession faite pour un long temps. L'emphytéose, jadis, pouvait même être perpétuelle, mais depuis la loi des 18-29 décembre 1790, une emphytéose perpétuelle transmet immédiatement la propriété au preneur et celui-ci a essentiellement la faculté d'amortir la redevance par le paiement d'un capital (*V. infrà Bail à rente*). La même loi de 1790 permet à l'avenir la constitution d'emphytéoses temporaires pour une durée *maxima* de 99 ans. » (G. Demante, *Princ. de l'enreg.*, n° 359.)

D'après cette définition, le bail emphytéotique consenti pour une durée qui ne peut être supérieure à 99 ans confère au preneur la jouissance d'un fonds pendant un temps prolongé. Cette aliénation de la jouissance produit des effets plus étendus que ceux d'un simple bail et le preneur dispose d'un quasi-domaine se composant, non seulement d'une jouissance pleine et entière, mais encore et pendant la durée de l'emphytéose, des droits attachés à la propriété. Il peut aliéner le fonds, sous la condition résolutoire résultant de l'extinction de la jouissance emphytéotique : il peut l'hypothéquer sous la même réserve. Ce quasi-domaine prend, dans la pratique, le nom de *domaine utile*. Le prix de la concession de ce domaine utile consiste dans la redevance ou prestation annuelle appelée aussi *canon*, payée au bailleur qui retient le droit de reprendre la propriété à la fin de l'emphytéose et qui conserve ce qu'on est convenu d'appeler le *domaine direct*. Ces brèves explications permettent de discerner la différence qui sépare le bail emphytéotique du bail ordinaire. Lorsque les parties ont eu réellement l'intention de constituer une emphytéose, le contrat a pour objet la transmission d'un droit immobilier, et cette interprétation détermine, à défaut d'une disposition particulière des lois fiscales, la nature du droit exigible lors de l'enregistrement des actes de cette nature. Ce droit est celui édicté pour les transmissions entre vifs d'immeubles à titre onéreux, c'est-à-dire de 5 fr. 50 c. p. 100 en principal. (*V.* **Vente.**)

Quant à la liquidation du droit, les auteurs et la jurisprudence sont aujourd'hui d'accord pour reconnaître qu'elle doit être établie, d'après une déclaration estimative des parties, conformément à l'article 16 de la loi du 22 frimaire an VII. (G. Demante, *loc. cit.*, n° 360 ; *Rép. gén.* de M. Garnier, v° Bail, n° 2,979 ; *Dict. des rédact.*, v° Bail emphyt., n°s 110 et suiv.)

11. Bail héréditaire.

Par le contrat de bail héréditaire, en usage dans l'ancienne province d'Alsace, le bailleur affermait son immeuble au profit du preneur et de ses descendants mâles en ligne directe. D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, les baux de cette nature pourraient être considérés comme constituant une sorte d'emphytéose perpétuelle.

D'après cette interprétation, ces baux entraîneraient aliénation de la propriété moyennant une redevance rachetable. Le droit exigible serait donc celui de transmission immobilière. Cette forme de contrat, seulement usitée dans les départements si malheureusement perdus par la France, est, d'ailleurs, trop rare pour qu'il y ait lieu de lui consacrer de plus longs développements.

12. Bail à rente perpétuelle.

Dans l'ancien droit, le contrat de bail à rente avait pour objet la cession d'un immeuble, à charge d'une rente retenue par le propriétaire. Le droit résultant au profit du bailleur était immobilier ; il était une charge et comme une partie du fonds. (Champ. et Rig., *Tr. des dr. d'enreg.*, IV, 305.)

La loi du 4 août 1789 déclara toute rente foncière rachetable et cette prohibition de créer à l'avenir aucune redevance foncière non susceptible d'être rachetée, maintenue par la loi des 18-29 décembre 1790, a été consacrée de nouveau par l'article 530 du Code civil. Il résulte de ces dispositions que le bail à rente entraîne aujourd'hui l'aliénation de l'immeuble moyennant un prix consistant dans une rente toujours rachetable. Ce contrat donne donc ouverture au droit d'enregistrement de 5 fr. 50 c. p. 100 en principal, liquidé sur un capital formé de vingt fois la rente (*V.* **Vente** *et suprà Bail emphytéotique*). Les mêmes règles s'appliquent aux baux à locatairie ou à culture perpétuelle.

13. Bail à nourriture de personnes.

Le contrat par lequel une personne se charge d'en nourrir une autre, moyennant un prix convenu, est une stipulation mobilière tarifée par l'article 1er de la loi du 16 juin 1824 au droit ordinaire de 20 cent. p. 100 en principal. S'il est consenti pour une durée indéterminée, le droit est de 2 p. 100. Les règles exposées plus haut au sujet des baux de meubles lui sont entièrement applicables.

14. Bail de pâturage et de nourriture d'animaux.

Le premier de ces contrats a pour objet le droit de pacage consenti par un propriétaire sur un terrain lui appartenant. Cette forme de bail paraît rentrer dans la catégorie des baux à loyer d'immeubles et est soumis aux mêmes règles. Le bail par lequel une personne s'oblige à nourrir sur ses propres biens les bestiaux d'un autre, à charge d'une rétribution, affecte, au contraire, le caractère d'un bail mobilier.

15. Bail à vie.

On n'a rien à ajouter ici aux explications fournies plus haut au sujet du bail à vie. On se bornera à rappeler que sous l'empire du Code civil, ce bail ne peut être consenti sur plus de trois têtes. Au delà, il équivaut à une véritable aliénation du fonds et l'application de l'impôt découle de cette distinction.

VI. BAUX DES BIENS DE L'ÉTAT, DES DÉPARTEMENTS, DES COMMUNES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

Aux termes de l'article 78 de la loi du 15 mai 1818, les actes des autorités administratives et des établissements publics portant transmission de propriété, d'usufruit et de jouissance sont assujettis au timbre et à l'enregistrement sur la minute, dans le délai de vingt jours. Quant au tarif, les baux des biens dépendant du domaine de l'État sont soumis au même droit que les baux entre particuliers (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 69, § 3, *n°* 2 ; *V. ég. Instr. de l'adm. de l'enreg.*, n° 2,492, *sur les locations de biens de l'État* ; *L.* 20 *déc.* 1872 *relative aux occupations, à titre précaire, du domaine public maritime* ; *Instr.* n° 2,494). Il en est de même des baux consentis par les départements. Enfin, la Cour de cassation a reconnu, par son arrêt du 12 mai 1875 (*Instr. de l'adm. de l'enreg.*, n° 2,519, § 3), que les dispositions de la loi du 23 août 1871, relatives aux locations verbales d'immeubles, sont applicables aux transmissions de jouissance temporaire de places dans les halles et marchés, consenties par les administrations municipales moyennant un prix conforme au tarif.

Quant aux baux *faits à l'État*, aucune disposition législative ne formulant une exception en leur faveur, ces contrats sont passibles, dans la rigueur des principes, du droit proportionnel édicté par l'article 1er de la loi du 16 juin 1824. Toutefois, comme la perception du droit de bail serait, en pareil cas, sans profit pour le Trésor, puisqu'il est à la charge de l'État en sa qualité de preneur (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 31), l'usage s'est introduit d'enregistrer les baux de l'espèce sans exiger le paiement du droit. Il en serait autrement et le droit commun redeviendrait applicable si, en vertu d'une clause particulière, le droit d'enregistrement était mis à la charge du *bailleur* (*Instr. de l'adm. de l'enreg.*, n° 2,465, § 9). Rappelons à cette occasion que le droit de timbre des actes passés entre la République et les citoyens est toujours à la charge des particuliers. (*L.* 13 *brum. an VII, art.* 29.) (*V.* **Timbre.**)

VII. BAUX JUDICIAIRES. DROITS DE GREFFE.

Aux termes de la loi du 22 prairial an VII, du décret du 12 juillet 1808 et de la décision ministérielle du 21 mai 1823 (*Instr. de l'adm. de l'enreg.*, n° 1,082), toute adjudication faite en justice, de quelque nature que soient les biens adjugés, est sujette au droit proportionnel de rédaction : par suite, les baux judiciaires sont passibles de ce droit, créé par la loi du 21 ventôse an VII et qui rentre dans la catégorie des droits de greffe. Le tarif pour la rédaction des adjudications est de 50 cent. p. 100 sur les cinq premiers 1,000 fr. du prix et de 25 cent. par 100 fr. sur ce qui excède 5,000 fr. Ce tarif est augmenté de deux décimes, à la différence de celui des droits d'enregistrement qui est assujetti à deux décimes et demi. (*L.* 30 *déc.* 1873, *art.* 2.)

La perception du droit de greffe est, d'ailleurs, indépendante de celle du droit d'enregistrement dont la mutation de jouissance est passible.

VIII. RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES.

En 1867, le produit en principal du droit d'enregistrement sur les baux de toute nature, y compris celui des baux d'industrie (*V.* **Marché**) et celui des antichrèses (*V. ce mot*), était de 2,484,084 fr. ; de 2,549,904 fr. en 1868, il retombait en 1869 à 2,490,797 fr. 68 c., d'après le détail suivant :

1° Baux de meubles et immeubles dont la durée est limitée (20 cent. p. 100)	2,232,077f27
2° Baux d'immeubles à vie ou dont la durée est illimitée (4 p. 100)	182,802 15
3° Baux de pâturage et nourriture d'animaux (20 cent. p. 100)	593 60
4° Baux d'industrie (20 cent. p. 100) . . .	5,827 41
5° Baux à cheptel et reconnaissance de bestiaux (20 cent. p. 100)	2,446 96
6° Baux à nourriture de personnes, durée limitée (20 cent. p. 100)	10,845 90
7° Baux à nourriture de personnes, durée illimitée (2 p. 100)	37,779 63
8° Antichrèses et engagement d'immeubles.	18,421 76
Total, en principal. . . .	2,490,797f68

En 1871, par suite des dispositions de la loi du 23 août qui permettait l'enregistrement, sans pénalité dans un délai déterminé, des baux écrits, consentis antérieurement et non soumis à la formalité [1], le montant du droit a atteint, en principal, le chiffre

1. Une disposition transitoire analogue, destinée à régulariser la situation des contrevenants, se retrouve dans l'article 111 de l'edit du 29 septembre 1722.

de 10,312,965 fr. Depuis cette époque, il s'est maintenu ainsi qu'il suit :

1872.	5.670.889 fr.
1873.	5.447.069
1874.	5.959.915
1875.	5.942.276
1878.	5.983.201
1881.	6.245.751
1882.	6.581.258

Le nombre des baux enregistrés de la nature de ceux compris sous le nº 1 du détail qui précède et des locations verbales déclarées en exécution des règles inaugurées par la loi de 1871, a été :

	Pour les baux.	Pour les locations verbales
1874.	462,214	1,358,030
1875.	471,358	1,391,339
1876.	476,111	1,387,966
1877.	501,021	1,411,785
1882.	677,630	1,952,491

(Rapp. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, livraisons de juillet et d'août 1882 et de juin 1883.)

Dans sa livraison du mois de septembre 1878, le même bulletin a publié un tableau indiquant les valeurs sur lesquelles avaient été assis, depuis 1827 jusqu'en 1876, les droits d'enregistrement des baux et antichrèses. Ces valeurs ont suivi la marche suivante :

1830.	613,327,487 fr.
1840.	706,973,642
1850.	613,506,347
1860.	989,878,894
1869.	1,133,275,843
1871 (*L.* 23 *août* 1871)	5,053,803,740
1880 d'après le compte définitif.	2,890,508,509

IX. DES BAUX ET LOCATIONS CONSIDÉRÉS AU POINT DE VUE DE LA LIQUIDATION ET DE L'ASSIETTE DES DIFFÉRENTS IMPÔTS ÉTABLIS D'APRES LE REVENU LOCATIF DES BIENS.

Indépendamment des droits auxquels donnent directement ouverture les contrats ou conventions formant le titre de baux ou de locations de biens, les stipulations de cette nature servent encore assez fréquemment à déterminer la base ou l'assiette d'un certain nombre d'impôts. Sans entrer ici dans des développements qui formeraient double emploi avec ceux auxquels donnera lieu l'étude spécialement consacrée à chacun de ces impôts, on croit devoir présenter sur ce point quelques explications sommaires.

16. Droit d'enregistrement. Assiette de l'impôt sur les transmissions d'immeubles à titre gratuit, entre vifs et par décès. Avantages résultant du contrat de bail. Droits de mutation par décès. Échanges.

Les transmissions entre vifs à titre gratuit et celles qui s'opèrent par décès sont frappées d'un droit proportionnel de mutation, c'est ce qui sera exposé aux mots *Donation* et *Succession*. Spécialement en ce qui concerne les immeubles, l'article 15, nºˢ 7 et 8, de la loi du 22 frimaire an VII dispose que : « La valeur de la propriété et de l'usufruit de ces biens est déterminée, pour la liquidation et le paiement du droit proportionnel, ainsi qu'il suit : pour les transmissions de propriété entre vifs, à titre gratuit, et celles qui s'effectuent par décès, par l'évaluation qui sera faite et portée à vingt fois le produit des biens, *ou le prix des baux courants*, sans distraction des charges ; pour les transmissions d'usufruit seulement, soit entre vifs à titre gratuit, soit par décès, par l'évaluation qui en sera portée à dix fois le produit des biens, *ou le prix des baux courants*, aussi sans distraction des charges. »

C'est donc le prix des baux courants qui forme la base légale de la liquidation et de la perception du droit proportionnel de transmission à titre gratuit, entre vifs et par décès. L'existence d'un bail courant dispense les parties de fournir une évaluation du produit des biens. Le prix, tel qu'il est fixé dans l'acte, est opposable aux contribuables aussi bien qu'à l'administration.

Mais on s'est demandé si le caractère attribué par la loi de frimaire aux baux courants devait être étendu, sous l'empire de la loi du 23 août 1871, aux locations verbales et si le produit des biens, tel qu'il résultait des déclarations faites en vertu de l'article 11 de cette loi, devait être légalement pris pour base, le cas échéant, de la liquidation du droit de succession.

La question, après avoir donné lieu à divers incidents de jurisprudence, est aujourd'hui résolue par l'arrêt de la Cour de cassation du 13 décembre 1882 (*Instr. de l'adm. de l'enreg.*, nº 2,680, § 3). Aux termes de cet arrêt, l'administration n'est pas liée par la déclaration faite en exécution de la loi de 1871 et constatant que les biens, transmis par décès, étaient loués moyennant un prix évalué dans cette déclaration. Si cette évaluation, fournie pour la perception du droit d'enregistrement des baux verbaux, paraît insuffisante, l'administration conserve la faculté de requérir l'expertise des immeubles et d'en faire fixer contradictoirement la valeur, afin d'établir en conséquence le droit de mutation par décès, et cela quand même l'évaluation contenue dans la déclaration verbale n'aurait pas été critiquée.

Les motifs de cet arrêt sont tirés de ce que, sous la dénomination de baux courants, la loi du 22 frimaire an VII n'a compris que les baux écrits et dont la preuve est certaine. La loi du 23 août 1871, en assujettissant pour la perception de l'impôt de mutation de jouissance, les locations faites verbalement à des déclarations détaillées et estimatives des parties, n'a point donné à ces déclarations, faites par une seule des parties et, depuis la loi de 1872, par le bailleur qui ne peut être admis à se créer un titre à lui-même, la valeur d'un acte constatant par écrit la convention synallagmatique de bail à loyer ou à ferme.

Toutefois, si le bailleur n'a pu se former un titre opposable à l'administration, sa déclaration constitue un aveu qui l'oblige, lui et ses représentants, et si, à l'inverse, l'évaluation contenue dans la déclaration de location verbale accuse un revenu supérieur à celui que les héritiers auraient porté dans la déclaration de la succession du bailleur, ils peuvent être tenus de subir les conséquences de l'aveu de leur auteur. (*C. civ., art.* 1,350, § 4.)

En résumé, pour la liquidation du droit de mutation par décès, l'administration est en droit, suivant les cas, ou de se prévaloir de cet aveu ou d'en contester l'exactitude en faisant procéder à l'expertise des immeubles loués verbalement. (*V.* **Succession.**)

Succession du preneur. — Une observation qui se rattache au sujet de cet article trouve ici également sa place. Lors du décès du locataire, on doit se demander si les bénéfices pouvant résulter du bail qui lui a été consenti et qui sont recueillis par ses héritiers, doivent être considérés comme une valeur active de sa succession et sont soumis, par suite, à l'impôt de mutation par décès. En principe, la négative doit être adoptée : ainsi que le font re-

marquer MM. Championnière et Rigaud (*Traité des droits d'enreg.*, IV, 5, 3,558), « la convention du bail ne crée pas toujours, pour le preneur, un avantage : son droit de continuer la jouissance se convertit quelquefois en obligation onéreuse. » Au décès du preneur à bail, dit en ce sens M. G. Demante (*Princ.*, n° 683), aucun impôt n'est encouru par ses héritiers à raison de la transmission du droit au bail. Outre que le profit du contrat est incertain, la continuation du bail requiert l'industrie propre de l'héritier. » Cette interprétation des effets du contrat de bail est adoptée par la jurisprudence. Il n'en serait autrement que si, le prix du bail ayant été payé d'avance avant le décès du preneur, ses héritiers trouvaient dans sa succession le droit de profiter d'un bail sans avoir à en supporter les charges. Dans ce cas, le droit constituerait une valeur active passible de l'impôt.

En outre, ce qui vient d'être dit s'applique exclusivement au cas où les représentants du défunt recueillent une jouissance, mais si le contrat, bien que qualifié bail, rentrait dans une des catégories énumérées plus haut et avait eu pour conséquence d'investir le preneur d'un véritable droit de propriété, il s'effectuerait alors, par suite du décès, une mutation de cette propriété qui donnerait ouverture au droit de cette distraction des charges. (*V.* **Succession.**)

Échanges. — Enfin, mentionnons que le revenu des biens immeubles transmis à titre d'échange sert également de base à la liquidation du droit proportionnel d'enregistrement. (*V.* **Échange.**)

17. Impôts directs.

1. *Contribution foncière.*

La contribution foncière est établie, par égalité proportionnelle, sur toutes les propriétés foncières, bâties ou non bâties, à raison de leur revenu net imposable (*L. du* 3 *frim. an VII*). On n'a pas à indiquer ici ce qu'il faut entendre par le revenu net imposable et ce qui le distingue du revenu vrai (*V.* **Contributions directes**), on doit se borner à énoncer que, parmi les éléments les plus importants destinés à contrôler les évaluations directes du revenu cadastral, figurent les indications contenues dans les baux et dans les déclarations de locations verbales.

La loi du 3 août 1875 (*art.* 45) a proclamé la nécessité de procéder à une nouvelle évaluation du revenu foncier des propriétés non bâties, afin de répartir aussi exactement que possible l'impôt en proportion des forces contributives, c'est-à-dire du revenu net foncier. Les derniers travaux d'évaluation remontant aux années 1851-1854 et les données ainsi recueillies depuis plus de vingt ans ne correspondant plus à la réalité des choses, une nouvelle constatation des forces contributives était devenue indispensable. Les crédits nécessaires ayant été mis à la disposition du ministre par la loi de finances du 9 août 1879, cet important travail a été entrepris et récemment terminé. Parmi les principales dispositions des instructions données aux agents de l'administration des contributions directes pour la marche de leurs opérations, on remarque celles ayant pour objet le relevé des baux et des déclarations de locations verbales, et ces éléments de contrôle avaient été spécialement désignés dans le plan d'ensemble préparé par le Gouvernement lui-même (*L. de* 1879; imprimé n° 1,386, annexe, p. 8 et 9.) Les résultats des ventilations effectuées au vu des baux sont consignés dans les divers tableaux fournis à l'appui de la nouvelle évaluation et dont la réunion forme un volume de plus de 400 pages, imprimé sous le titre : *Nouvelle Évaluation du revenu foncier des propriétés non bâties de la France* (imp. nat. 1883). (*V. ég. Circulaires de la direction générale des contributions directes du* 7 *nov.* 1879, *n°* 583, *et ses annexes ; — du* 19 *avril* 1881, *n°* 607.)

2. *Contribution personnelle-mobilière.*

Cette contribution, due par chaque habitant du territoire jouissant de ses droits et non réputé indigent, se compose d'une taxe personnelle fixée d'après la valeur de trois journées de travail et dont le montant, multiplié par le nombre des contribuables, est d'abord prélevé sur le contingent personnel-mobilier. Le surplus de ce contingent est réparti en cotes mobilières, *au centime le franc des loyers d'habitations* attribués aux divers assujettis. Dans les villes ayant un octroi, le contingent personnel-mobilier peut être payé en totalité ou en partie par les caisses municipales sur la demande qui en est faite aux préfets par les conseils municipaux. Ces conseils déterminent la portion du contingent qui doit être prélevée sur les produits de l'octroi. La portion restant à percevoir au moyen d'un rôle est répartie en cotes mobilières seulement, soit *au centime le franc des loyers d'habitation, soit d'après un tarif gradué en raison de la progression ascendante de ces loyers*, après déduction des faibles loyers que les conseils municipaux croiraient devoir exempter de toute cotisation. Toutefois, les délibérations prises à ce sujet ne reçoivent leur exécution qu'après avoir été approuvées par un décret (*L.* 3 *nivôse an VII;* 25 *mars* 1817 ; 23 *juillet* 1820 ; 21 *avril* 1832 ; 3 *juillet* 1846). D'après ces dispositions, il est facile de comprendre les rapports étroits qui existent entre les constatations fournies par l'enregistrement des baux et les déclarations de locations verbales et le mode d'établissement de la contribution mobilière.

3. *Contribution des portes et fenêtres.*

Le contingent assigné à chaque commune est réparti sur toutes les portes et fenêtres imposables au moyen d'un tarif fixé d'après la population des villes et communes et d'après la nature et le nombre des ouvertures. Certaines villes, notamment Paris et Bordeaux, sont autorisées à établir, pour la répartition de leurs contingents, un tarif spécial combiné de manière à tenir compte à la fois du nombre des ouvertures et de la valeur locative des maisons et des appartements. Ici encore, les énonciations des baux et des locations constituent un élément de contrôle de l'établissement de la taxe. (*L.* 4 *frim. an VII;* 13 *floréal an X;* 4 *germinal an XI, et* 21 *avril* 1832.)

4. *Contribution des patentes.*

L'assiette, le tarif et le mode de perception de la contribution des patentes sont réglés par la loi du 15 juillet 1880. Elle se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel. Ce droit proprotionnel est établi sur la valeur locative tant de la maison d'habitation du patenté que des magasins, boutiques, usines, etc., servant à l'exercice des professions imposables. « La valeur locative, porte l'article 12 de cette loi, est déterminée, soit au moyen de baux authentiques ou de déclarations de locations verbales dûment enregistrées, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer aura été régu-

lièrement constaté ou sera notoirement connu... » L'instruction générale sur les patentes, en date du 6 avril 1881, détermine la portée de cette prescription. L'évaluation au moyen des baux, porte cette instruction (n° 18), est la plus sûre et celle par conséquent dont les agents doivent faire usage lorsqu'ils rencontrent des baux passés dans des conditions normales et régulières. Mais si, par suite de circonstances exceptionnelles, certains baux présentaient une atténuation ou une exagération sensible, les agents constateraient le fait et les écarteraient de leur travail, ou ne les emploieraient qu'après leur avoir fait subir les modifications nécessaires. »

En résumé, de ce qui précède, il résulte que pour la liquidation et le paiement du droit proportionnel d'enregistrement sur les mutations d'immeubles entre vifs à titre gratuit et sur celles qui s'opèrent par décès, le prix des baux courants constitue une base légale de la perception de l'impôt. Les déclarations de locations verbales constituent seulement, de la part du bailleur, un aveu susceptible d'être accepté par l'administration, si l'évaluation semble suffisante, ou rejeté dans le cas contraire. Le prix porté dans les baux et dans les déclarations de locations verbales ne constitue pas une base légale pour l'établissement de l'assiette des trois impôts directs de répartition et de la contribution des patentes, mais il forme un des principaux éléments du contrôle de l'évaluation du revenu ou de la valeur locative imposable, et c'est pour assurer l'exercice de ce contrôle que les agents des contributions directes doivent relever dans les bureaux de l'enregistrement, notamment tous les baux et déclarations de locations verbales concernant les propriétés bâties; les baux écrits d'un prix de 300 fr. et au-dessus, relatifs à des propriétés non bâties ou mixtes. (*Circ. de l'adm. des contr. directes du* 6 *mars* 1872, *n°* 508 ; 17 *octobre* 1873, *n°* 531 ; 30 *nov.* 1881, *n°* 616.)

Bibliographie.

Bosquet, *Dictionnaire raisonné des domaines et droits domaniaux*, v° Bail. Paris, 1762. — De Contramont, *Commentaire des tarifs du contrôle des actes et de l'insinuation du 29 septembre 1722*. Paris, 1784. — *Dispositions du décret et tarif du droit d'enregistrement du* [illegible] 1790. — Championnière et Rigaud, *Traité des droits d'enregistrement*. — Garnier, *Répertoire général de l'enregistrement*, v° Bail et Succession. — Le même, *Répertoire périodique de l'enregistrement*. — *Dictionnaire des droits d'enregistrement*, par les Rédacteurs du *Journal de l'enregistrement*, 3e édit., v° Bail et Succession. — *Journal de l'enregistrement et des domaines*. — G. Demante, professeur à la Faculté de droit de Paris, *Explication de la loi du 23 août 1871*. Paris, 1872. — Le même, *Deuxième supplément contenant l'explication de la loi du 28 février* 1872. Paris, 1873. — Le même, *Principes de l'enregistrement*, 3e édit. Paris, 1880. — Géraud, directeur de l'enregistrement du département de la Seine, *Table générale des instructions et circulaires publiées par l'administration de l'enregistrement*. Paris, 1880. — *Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des finances*, livraisons de septembre 1878, juillet et août 1882, juin 1883. — *Nouvelle évaluation du revenu des propriétés non bâties de la France, faite par l'administration des contributions directes*. Paris, 1883. — *Circulaires de l'administration des contributions directes.*

E. Chalvet.

BALANCE DU COMMERCE.

SOMMAIRE

I. DÉFINITION.

La balance du commerce est le résultat qu'on obtient en comparant les importations d'un pays avec ses exportations (*voir ces mots*), soit dans l'ensemble de ses opérations avec le monde entier, soit dans ses rapports plus spéciaux avec chacun des peuples étrangers qui entretiennent des relations avec lui. Selon que les exportations l'emportent sur les importations ou celles-ci sur les premières, la situation de la nation ainsi étudiée se traduit, dans le langage vulgaire, par cette formule : « La balance de son commerce est créditrice ou débitrice, favorable ou défavorable. »

II. ÉLÉMENTS DE LA BALANCE DU COMMERCE.

Les éléments qui contribuent à former cette balance sont nombreux, d'origines diverses et d'une importance qui varie suivant la source qui les produit ou les procédés employés pour les obtenir. Les uns sont fournis par le mouvement général des entrées et des sorties de marchandises ou de métaux précieux constatées par la statistique, les autres par les fluctuations du marché des valeurs; d'autres enfin, plus ou moins importants, échappent à un contrôle efficace et ne sont indiqués, en fin de compte, dans l'ensemble de la balance commerciale, que par l'état du change. Ce dernier est, en effet, le thermomètre exact de la situation économique d'une nation; les autres ne sauraient être admis, *à priori*, comme l'expression absolue de la réalité, ni servir de base à une opinion définitive sur le résultat des relations internationales d'un pays.

1. Mode d'évaluation des importations et des exportations.

L'élément principal sur lequel repose la balance du commerce est le relevé statistique effectué par l'administration des douanes à la sortie et à l'entrée du territoire. Ce relevé constatant uniquement la valeur des marchandises ou des métaux précieux qui franchissent la frontière dans un sens ou dans l'autre, est obtenu à l'aide des déclarations plus ou moins exactes et contrôlées des expéditeurs. On ne peut donc affirmer, vu cette origine défectueuse, que les chiffres publiés par l'administration soient mathématiquement rigoureux et représentent dans son intégrité le mouvement des importations et des exportations effectuées.

En premier lieu, nous devons faire observer que les entrées et les sorties de marchandises ou de numéraire ne se font pas toutes exclusivement à l'aide de procédés commerciaux : or ceux-ci seuls font l'objet d'une déclaration à la douane. Il en est qui s'accomplissent par le simple transport des voyageurs ou des émigrés, et, avec l'importance croissante des déplacements favorisés tant par la multiplication des moyens de communication que par le prix sans cesse affaibli des excursions, la valeur des produits ou des espèces ainsi déplacés s'accroît tous les jours. Le nombre des touristes circulant d'un pays à l'autre s'est élevé, en vingt-cinq ans, de quelques milliers à peine, à des centaines de mille et même à des millions ; tous ces voyageurs qui partent avec ou sans esprit de retour emportent, dans leurs malles ou dans leurs portefeuilles, l'argent nécessaire à leurs besoins pendant le temps de leur séjour hors de la demeure habituelle, et la plupart se font accompagner de colis plus ou moins nombreux ou volumineux qui tous contiennent des produits semblables à ceux que le commerce expédie ou reçoit ordinairement.

Qui donc pourrait évaluer cette part de l'importation et de l'exportation qui ne figure pas dans

les bilans du commerce extérieur? Qui pourrait dire qu'elle n'égale pas le quart et peut-être le tiers du mouvement total? Qui donc aussi serait en état de fixer la proportion des marchandises introduites sur le territoire ou expédiées en dehors par la voie de la contrebande? Cependant tous ces éléments pèsent dans la balance générale des transactions internationales, et, bien que d'une façon occulte, ils contribuent au solde total et définitif.

En ce qui concerne l'inscription elle-même, sur les registres de la douane, de la valeur des marchandises expédiées, une observation de la plus haute importance doit être faite relativement au système d'évaluation employé pour l'obtenir.

Ce système est, pour ceux qui n'en connaissent pas le mécanisme, la cause d'erreurs graves dans l'appréciation de la balance. En effet, la détermination des valeurs n'est pas la même pour les importations que pour les exportations, et il est presque impossible, avec les chiffres relevés par l'administration, d'établir un rapport exact entre les deux facteurs. Tandis que, dans l'évaluation des marchandises qui entrent en France, la douane comprend, avec le prix de revient des produits au lieu d'origine, le fret maritime, l'assurance, les commissions des intermédiaires et même le bénéfice commercial du producteur, elle n'inscrit, pour les objets exportés, que leur valeur en fabrique, dégagée de tous les frais de transport ou d'assurance, bénéfices et commissions qui en augmentent le prix à l'arrivée sur le territoire étranger. En un mot, pour les importations, la douane prend la valeur *brute*, et pour les exportations la valeur *nette*, de telle sorte que, pour faire une comparaison rationnelle entre les deux facteurs, il faut ajouter aux exportations, telles qu'elles sont indiquées sur les relevés officiels, les éléments omis qui figurent en entier aux importations.

Nous pouvons ajouter que, au point de vue de la balance définitive du commerce d'un pays avec les autres, l'inscription des valeurs sur les registres de l'administration ne peut conduire à des conclusions absolues, par la simple raison que le contrôle administratif, si scrupuleusement qu'il soit fait, ne suit pas les marchandises exportées ou importées au delà de l'horizon borné où elle se meut elle-même. Or il se peut qu'une partie de ces valeurs commerciales se détériore ou se perde dans le cours du voyage, et que, par suite d'événements imprévus, la constatation de richesse faite au départ se transforme, à l'arrivée, en un accusé de perte ou de dépréciation.

Le chiffre de la valeur primitivement inscrit sur les registres de la douane n'en subsiste pas moins, et, aux yeux de l'administration comme aux yeux du public qui se réfère à la statistique, il simule une réalité palpable, effective, faisant nombre dans la masse des richesses générales ou nationales. Et l'on arrive à ce curieux résultat qu'une marchandise expédiée par un industriel et engloutie dans les profondeurs de la mer au cours d'une tempête, après son inscription sur les registres de la douane, figure comme une richesse du pays exportateur et par conséquent est comprise dans le solde de la balance commerciale, alors qu'en réalité son propriétaire est tenu de la considérer comme une perte.

Ces considérations prouvent à quel point on se trompe en se fondant exclusivement sur les chiffres fournis par la statistique officielle pour établir la situation économique d'une nation. Cependant les résultats apparents qu'ils fournissent ont suffi pour édifier une doctrine économique qui porte également le nom de *balance du commerce* ou de *système mercantile* et qui, pendant plusieurs siècles, a pesé sur notre développement matériel.

Il est encore un dernier élément, très considérable par ses résultats, qui entre dans la composition du solde des comptes établis entre deux nations en relations commerciales et dont le rôle échappe souvent à ceux qui ne sont pas initiés aux lois du commerce. C'est le mouvement de richesse causé à la Bourse par la négociation des valeurs et des titres industriels ou financiers. Depuis la Restauration, la Bourse de Paris est ouverte aux titres étrangers qui en étaient auparavant bannis. Cette réforme, à laquelle le comte de Villèle a particulièrement coopéré, a eu pour conséquence d'attirer sur un certain nombre d'entreprises extérieures de premier ordre, tels que fonds d'État, chemins de fer, sociétés industrielles et autres, les épargnes sans cesse grandissantes de notre pays. Elle a créé ainsi à l'étranger, au profit de nos nationaux, un capital de réserve que des travaux récents évaluent à 15 ou 18 milliards et dont les intérêts, supérieurs à 750 millions de francs, contribuent à rétablir l'équilibre dans la balance de notre richesse quand nous sommes débiteurs vis-à-vis des nations en relations d'affaires avec nous, ou bien sont importés en France sous des formes diverses, soit en numéraire, soit en titres de crédits, lettres de change et valeurs, ou en marchandises.

2. Valeur des métaux précieux dans la balance.

Le solde de la balance du commerce ne s'effectue pas en effet fatalement et nécessairement au moyen de métaux précieux; les éléments de libération sont très nombreux et variables, et, en dehors des importations et des exportations de lingots et de numéraire, le crédit moderne a créé la traite, la lettre de change qui, en se dispersant sur le territoire entier, produisent des oscillations dont la mesure est donnée aussi exactement que possible par le *change* (*voir ce mot*). L'influence de ce dernier élément est telle que, dans le monde des affaires, pour déterminer la situation d'une nation vis-à-vis d'une autre, il suffit d'examiner l'état du change, sans même se préoccuper des tableaux du commerce publiés par l'administration. Si le cours du change sur Londres nous est favorable et si, au contraire, il est faible sur New-York, on dit que nous sommes créanciers de l'Angleterre et débiteurs des États-Unis, et il n'est pas un homme d'affaires, versé dans les opérations commerciales ou financières, qui ne soit en mesure, par la simple vérification de l'état du change, de définir immédiatement les conditions économiques de la nation à laquelle il s'intéresse.

La preuve mathématique du phénomène de circulation que nous relatons ici réside dans l'examen des documents statistiques de quelques-unes des grandes puissances européennes, les plus riches et les plus industrieuses du continent. La Grande-Bretagne entre autres accuse depuis plus de quinze ans, sur les tableaux du *Board of trade*, un excédent croissant des importations sur les exportations, et cet excédent, après avoir été annuellement de 49 millions de livres sterling (1,229 millions de francs) au début, dépassait de 1876 à 1880, 100 millions de livres (2,500 millions de francs). On peut juger par le tableau suivant de l'importance de l'écart

qui n'a cessé d'exister dans cette période entre les importations et les exportations de ce grand pays.

	IMPORTATIONS.	EXPORTATIONS.	EXCÉDENT des importations sur les exportations
	£	£	£
1867	275,183,137	225,802,529	49,380,608
1868	294,693,608	227,778,454	66,915,154
1869	295,460,214	237,015,052	58,445,162
1870	303,257,493	244,080,577	59,176,916
1871	331,015,480	283,574,700	47,440,780
1872	354,693,624	314,588,834	40,104,790
1873	371,287,372	311,004,576	60,282,796
1874	370,082,701	297,650,464	72,432,357
1875	373,939,577	281,612,323	92,327,254
1876	375,154,703	256,773,602	118,378,101
1877	394,419,682	252,346,020	142,073,662
1878	368,770,742	245,483,858	123,286,884
1879	362,991,875	248,783,364	114,208,511
1880	411,229,565	286,414,466	124,815,099
1881	397,022,489	297,082,775	99,939,714

En relevant la valeur des importations et celle des exportations dans cette période de quinze années, et en comparant entre eux les deux totaux, on obtient, en faveur des importations, un excédent de 1,269 millions de livres sterling ou de 31,725 millions de francs. Si l'on ne tient compte que de ces chiffres, on en arriverait à déclarer que la balance du commerce se soldait à la fin de l'année 1881, en Angleterre, par une perte de près de 32 milliards de francs, autrement dit que chaque année, depuis 1867, la richesse de ce pays s'est amoindrie de plus de 2 milliards.

Or, l'examen des différentes sources de revenu de la Grande-Bretagne n'autorise pas une pareille supposition; il ne permet pas de croire que cette nation si active et si laborieuse ait décliné, et que ses habitants aient perdu, sans retour et sans compensation, les sommes énormes que le solde apparent de la balance commerciale de leur patrie semble indiquer. Il ressort en effet des documents les plus consciencieusement résumés que, dans la période de 1867 à 1881, alors qu'elle importait beaucoup plus qu'elle n'exportait, l'Angleterre diminuait le capital de sa dette consolidée de 70 millions de francs par année en moyenne, abaissait ses dépenses budgétaires, et que, tout en déchargeant les contribuables d'un certain nombre de taxes directes ou indirectes, elle couvrait son territoire d'un vaste réseau de voies ferrées. En même temps, le prix de la propriété foncière et immobilière s'élevait, en dépit de la législation aristocratique qui en restreint la mobilisation; la richesse générale du royaume, évaluée en 1867, d'après les bases de l'*income tax*, confirmées par les calculs d'un statisticien d'outre-Manche, M. Giffen, à 153 milliards de francs, s'élevait, en 1881, à 213 milliards, et son commerce progressait dans la proportion de 15 p. 100.

On ne saurait expliquer un semblable contraste sinon par ce fait que l'Angleterre, devenue riche et puissante, a pu disposer d'une partie de ses capitaux en faveur d'entreprises étrangères et les employer comme placements soit dans les constructions des chemins de fer et des canaux, soit dans la création des sociétés financières ou des banques des nations moins favorisées ou des régions neuves avec lesquelles elle entretient des relations commerciales fréquentes. Elle s'est ainsi constitué un capital important, évalué par M. Giffen à 35 milliards produisant un revenu de 1 milliard 645 millions de francs, qui lui constitue une réserve de revenu dont elle se sert pour accroître son bien-être et pour faire venir de toutes les parties du monde, sans exiger de sa part une exportation de marchandises ou de numéraire, les objets de luxe, d'alimentation ou de première nécessité qu'elle ne pourrait se procurer dans les limites de son territoire. L'explication de ce phénomène est d'ailleurs donnée par l'état du change et par le taux de l'escompte des effets de commerce sur la place de Londres. Si nous jetons, en effet, les yeux sur le tableau de l'intérêt à la banque d'Angleterre dans le cours de la période citée plus haut, nous remarquons que le taux de l'escompte s'est maintenu presque toujours aux environs de 3 à 4 p. 100; que, sauf en 1872 et 1873 où, pendant quelques semaines, les besoins de numéraire, rendus plus considérables par notre vaste opération d'emprunts de 2 et de 3 milliards, pesaient sur l'encaisse de la banque d'Angleterre, il n'a pas dépassé 5 p. 100, et qu'au moment même où s'accentuait l'écart entre les importations et les exportations, il descendait à 2 1/2 et 3 p. 100. En même temps, la réserve métallique de ce grand établissement demeurait presque complètement dans des limites normales, et, sauf en 1869, qui fut pour l'Angleterre comme pour la France une année de crise commerciale, la moyenne annuelle de l'encaisse de ce grand établissement ne s'est jamais abaissée au-dessous de 540 millions de francs, en face d'une circulation variant entre 580 millions et 700 millions de francs.

Si de l'Angleterre nous nous reportons en France même, nous constatons, à un point de vue presque identique, l'influence, sur le solde de la balance commerciale, des capitaux nationaux employés dans les entreprises étrangères, et la part considérable que ceux-ci prennent à la liquidation des affaires internationales, nous donnant ainsi la clef de certains phénomènes économiques qui sans cela ne sauraient se comprendre. Il n'est pas douteux qu'à la suite des événements de 1870-1871, la France n'ait subi une crise très grave sous le double rapport de sa fortune et de son activité, et que sa richesse générale n'ait été amoindrie dans de fortes proportions. Or, dans les années mêmes où le paiement de sa rançon à l'Allemagne diminuait le stock de ses épargnes d'une somme de 6 milliards environ, les tableaux de son commerce extérieur accusaient au contraire une augmentation de richesse se traduisant par un excédent notable des exportations sur les importations.

De 1872 à 1875, les sorties de marchandises s'élevaient en totalité à 15,121 millions de francs, au commerce spécial, dont 3,761 millions en 1872, 3,787 millions en 1873, 3,701 millions en 1874, 3,872 millions en 1875, contre 14,168 millions d'importations ainsi répartis : 3,570 millions en 1872, 3,554 millions en 1873, 3,508 millions en 1874, 3,536 millions en 1875. La plus-value totale des premières sur les dernières atteignait donc le chiffre de 953 millions, inférieur de plus de 5 milliards au chiffre total, principal et intérêts, de l'indemnité de guerre à compter à l'Allemagne. Ces 5 milliards se sont-ils soldés en espèces? Non, sauf dans la proportion de 512 millions en chiffres ronds, et un rapport rédigé par M. Léon Say et présenté à l'Assemblée nationale au nom de la commission du budget de 1875, le démontre victorieusement.

Le taux de l'intérêt pendant la même période ainsi que l'état de notre stock monétaire suffiraient

du reste à prouver que la balance du commerce ne se solde pas uniquement en numéraire, et que cette forme de règlement est même généralement la plus rare. En ce qui concerne le prix des capitaux, nous remarquons que, sauf pendant le court espace de trois mois qui fut employé à la négociation des emprunts nationaux, le taux ne s'en est pas élevé à la Banque de France au-dessus de 4 1/2 p. 100 pour redescendre même à 4 p. 100 de 1874 à 1876, et à 3 et 2 p. 100 en 1877; en même temps, l'encaisse monétaire de ce grand établissement de crédit, descendue en 1871 à 551 millions et demi, remontait successivement à 728,100,000 fr. en moyenne en 1872; à 762,800,000 fr. en moyenne en 1873; à 1,113,100,000 fr. en moyenne en 1874; à 1,541,100,000 fr. en moyenne en 1875; à 1,987,300,000 fr. en moyenne en 1876; et les relevés de l'administration des douanes constataient, dans le même espace de temps, un excédent de 2,756 millions et demi en faveur des entrées d'espèces monnayées et de métaux précieux. Ainsi, au moment même où nous prélevions sur la fortune générale du pays une somme de 6 milliards perdue sans retour et sans compensation, la balance apparente du commerce accusait un excédent d'importation de métaux précieux dépassant 2 milliards et demi et le taux de l'intérêt devenait presque fixe aux environs de 4 p. 100 en moyenne. L'explication de ce phénomène est la même que pour l'Angleterre, et nous en trouvons l'explication et la constatation à la fois dans l'état du change à cette époque et dans le rapport précité de M. Léon Say.

Considérée en elle-même, et abstraction faite des défauts que nous signalons dans son organisation, la balance du commerce, telle qu'elle est constituée, ne peut d'ailleurs indiquer *à priori* l'état économique réel du pays qu'elle concerne, autrement dit, on ne peut affirmer à simple vue qu'un excédent d'exportations ou d'importations dans le solde d'une balance commerciale soit l'indice d'une situation prospère ou défavorable. La raison en est que ces excédents n'ont de valeur qu'autant qu'ils sont dus à des causes normales, et, pour porter sur eux un jugement exact, il est nécessaire par conséquent d'analyser les articles qui contribuent à les former. Il est en effet des exportations qui ne sont autre chose que la conséquence d'une liquidation forcée ou de besoins d'argent pressants et immédiats, et dont l'importance, loin d'affirmer le développement de l'industrie ou du commerce, en indique au contraire la faiblesse et la gêne.

C'est ce qui se produit à la suite de crises financières ou monétaires intenses, après un arrêt plus ou moins prolongé du travail industriel. La reprise de l'activité entraîne souvent après elle un mouvement inconsidéré des affaires qui ne tarde point à dépasser les besoins de la consommation, et elle place alors les industries productives, en face de marchandises fabriquées surabondantes eu égard aux exigences des marchés et à l'exiguïté des débouchés. L'heure de l'échéance arrive et pour se procurer les capitaux indispensables, on consent alors à faire des sacrifices, on expédie au dehors à des conditions inférieures, souvent même onéreuses, pour lutter contre la concurrence étrangère, et plus on expédie, plus la perte s'élève, et cependant plus aussi l'exportation l'emporte sur l'importation et semble indiquer une situation prospère.

Il est également des importations dont l'accroissement s'effectue en raison directe de la faiblesse ou de l'accroissement de l'industrie nationale. Dans les années de disette ou de mauvaise récolte, les importations de céréales, de bétail ou de vins sont beaucoup plus considérables qu'aux époques normales et viennent combler les vides causés dans la production agricole par les épidémies et les fléaux ou par les rigueurs de la température; elles rendent sans doute un service immense à la consommation qu'elles alimentent, mais on ne saurait les considérer comme un élément de richesse, puisque les objets sur lesquels elles portent sont destinés à être consommés sans espoir de reproduction et qu'ils viennent prendre une place occupée en temps normal par des produits indigènes qui font ordinairement corps dans les évaluations de la fortune nationale.

Or, au point de vue fiscal, cette faiblesse de notre richesse commerciale se traduit par un accroissement de revenus; le droit de balance sur les blés, les droits de douane appliqués aux vins étrangers, italiens ou espagnols, qui franchissent la frontière et comblent les déficits causés par le phylloxéra, les taxes imposées à l'entrée du bétail, des viandes et des autres produits alimentaires destinés à remplacer les produits similaires indigènes qui font accidentellement défaut, grossissent les recettes du Trésor d'une somme d'autant plus forte que le chiffre de ces importations est élevé, de telle sorte que plus les rentrées de cette nature s'accroissent, plus aussi s'affirme, dans une certaine mesure, la crise agricole ou commerciale de la nation.

Il est donc juste de déduire alors ces importations du chiffre total des importations étrangères pour avoir l'état réel du commerce national et de s'en rapporter à l'état du taux de l'intérêt à l'intérieur et du cours du change sur les places d'approvisionnement pour se rendre compte de la situation du pays approvisionné et de l'importance des sommes destinées à solder sa balance commerciale.

Octave Noël.

Bibliographie.

Goschen, *Théorie des changes étrangers*. Paris, Guillaumin. 1876. — Octave Noël, *Histoire du commerce extérieur de la France depuis la Révolution*. Paris, Guillaumin. 1879. — Léon Say, *Rapport fait au nom de la Commission du budget de 1875, sur le paiement de l'indemnité de guerre.*

BALAYAGE (Taxe de).

SOMMAIRE.

I. LÉGISLATION.

L'autorité municipale doit « faire jouir les citoyens des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté... dans les rues ». Cette prescription de l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 suffirait à justifier le pouvoir qui appartient au maire et qui n'a d'ailleurs jamais été contesté, de contraindre les propriétaires ou les locataires des fonds riverains de la voie publique, dans les groupes d'habitations, à nettoyer et balayer au-devant de ces fonds.

Développant les principes généraux posés par la loi du 14 décembre 1789, celle des 16-24 août 1790 énumère parmi les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publi-

ques... le nettoiement... l'enlèvement des encombrements... l'interdiction de rien jeter qui puisse... causer des exhalaisons nuisibles ».

1. Établissement des taux, abonnement.

Dans certaines villes, un arrêté pris par le maire et rendu public réglemente le nettoiement de la voie publique et ordonne aux habitants de balayer chacun au-devant de leurs demeures à des heures déterminées. Les infractions à ces arrêtés sont prévues par l'article 471 du Code pénal qui punit d'amende... « 3°... ceux qui auront négligé de nettoyer les rues ou passages dans les communes où ce soin est laissé à la charge des habitants. »

Dans d'autres villes et particulièrement dans les grands centres, l'administration municipale fait procéder elle-même au balayage, à la décharge des riverains, moyennant un abonnement. Le taux d'après lequel les habitants contribuent à la dépense, est réglé par une délibération du conseil municipal, laquelle doit être approuvée par le préfet. Il est ensuite dressé un rôle par le maire; ce rôle, rendu exécutoire par le préfet, est mis en recouvrement suivant les formes établies pour les contributions publiques. (*L.* 18 *juill.* 1837, *art.* 44.)

Il a été jugé que cet abonnement ne saurait être imposé par la municipalité aux riverains. Il est essentiellement facultatif, de sorte que les propriétaires ou locataires qui ne veulent pas consentir à payer la taxe, peuvent continuer à effectuer par eux-mêmes le balayage des voies publiques au droit des immeubles qu'ils occupent.

Pour éviter des difficultés dans le recouvrement, les municipalités ont en général la précaution de faire contracter par chaque riverain un engagement écrit de contribuer à la dépense suivant le tarif déterminé par le conseil municipal. L'état des redevables n'est dressé qu'après la réunion de tous les engagements à la mairie; l'administration doit avoir ensuite le soin de tenir la main à ce que le balayage soit effectivement opéré, dans les conditions établies par l'arrêté de police, par ceux des riverains qui ont refusé de signer l'engagement et qui ne figurent pas dès lors sur le rôle.

Il n'y a pas de règles spéciales qui déterminent les bases à prendre pour l'établissement de cette taxe d'abonnement; le procédé le plus simple consiste à évaluer ce que coûte à la ville l'ensemble du service du balayage et de diviser ce total par celui des surfaces à balayer. Le quotient donne le prix du mètre carré à réclamer des riverains au prorata de l'importance de leurs immeubles. La ville doit, bien entendu, comprendre dans l'ensemble des surfaces, toutes celles qui bordent des édifices publics communaux et dont le balayage lui incombe. Elle ne doit pas davantage mettre à la charge des habitants les frais correspondants aux emplacements d'une certaine étendue, comme les places, les carrefours, les quinconces, les avenues, etc.

Un conseil municipal ne peut élever arbitrairement le montant de la taxe, de manière que son produit total dépasse les frais réels qui résultent du balayage fait par la ville pour le compte des riverains. Une pareille prétention est impossible à réaliser dans les localités où les abonnements sont souscrits à l'avance, puisque les riverains sont libres d'opter pour la prestation en nature, si le contingent pécuniaire qui leur est réclamé leur semble excessif. Dans les autres localités, en admettant que le rôle de recouvrement excédant notablement les débours effectués par la ville, ait obtenu la sanction du préfet, tout redevable pourrait réclamer devant le conseil de préfecture la réduction de sa taxe.

En pareille matière, il est de principe que les taxes soient purement et simplement le remboursement de la dépense engagée par les villes au lieu et place des intéressés.

2. Régime spécial à la ville de Paris.

Le système de l'abonnement facultatif, qui a été en usage à Paris pendant fort longtemps, présentait de graves inconvénients. Les heures indiquées pour le balayage n'étaient presque jamais observées par les riverains non abonnés; les limites des zones à leur charge étaient l'objet de difficultés nombreuses entre eux ou avec les agents de l'administration municipale. Par suite, le balayage était fait d'office aussi bien sur les surfaces des non-abonnés que sur celles des abonnés; les poursuites ne remédiaient pas aux abus.

L'introduction des machines à balayer acheva de rendre cet état de choses intolérable. On comprend que l'emploi de ces appareils qui enlèvent automatiquement toutes les immondices d'une rue pour les réunir sur ses bords, ne pouvait se concilier avec l'abonnement facultatif. On aurait perdu tout l'avantage de cette utile invention si l'on avait dû interrompre le travail des machines-balayeuses chaque fois qu'on arrivait devant l'immeuble d'un non-abonné pour le reprendre au point où l'on retrouvait un abonné. En fait, les non-abonnés savaient qu'ils seraient forcément balayés par la machine et ils ne balayaient plus. Les abonnés, se trouvant ainsi dans une situation désavantageuse par rapport aux non-abonnés, cessaient peu à peu leur abonnement.

En 1872, le balayage coûtait à la ville de Paris 2,300,000 fr. et ne lui rapportait que 1,100,000 fr. La ville, voulant combler ce déficit, demanda que l'obligation du balayage, au lieu d'être une simple prestation en nature rachetable à volonté au moyen d'un abonnement, fût convertie d'une manière générale et absolue en une taxe en numéraire représentant la dépense du balayage que l'administration municipale serait autorisée à faire d'office pour le compte des particuliers. La demande de la ville de Paris fut accueillie par la loi du 26 mars 1873. Aux termes de cette loi, la charge incombant aux propriétaires riverains des voies de Paris livrées à la circulation publique de balayer chacun au droit de sa façade, sur une largeur égale à la moitié desdites voies, sans pouvoir dépasser celle de six mètres, a été convertie en une taxe municipale obligatoire, payable en numéraire, suivant un tarif délibéré par le conseil municipal et approuvé par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, tarif qui doit être renouvelé tous les cinq ans.

Il ne doit pas être tenu compte, dans l'établissement de la taxe, de la valeur de la propriété, mais seulement des nécessités de la circulation, de la salubrité et de la propreté de la voie publique.

La taxe totale ne doit pas excéder les dépenses occasionnées à la ville par le balayage de la superficie à la charge des habitants.

Le recouvrement de la taxe a lieu comme en matière de contributions directes.

En exécution de cette disposition, les rôles de la

taxe du balayage à Paris, arrêtés par le préfet, sont remis aux receveurs-percepteurs qui en opèrent le recouvrement dans les formes établies pour les contributions directes.

Le montant des rôles remis aux receveurs percepteurs de Paris pour l'exercice 1881, s'est élevé à 2,698,334f,09c

Les décharges et non-valeurs ont été de. . . . . 4,165 ,08

Produit net pour la taxe de balayage pour l'exercice 1881 . . 2,694,169f,01c

Les dépenses incombant à la ville de Paris pendant la même période pour le service de balayage (personnel et matériel), forment un total de 4,824,426 fr. 67 c., dont 3,601,000 fr. sont applicables à la surface qui est à la charge des riverains.

Les frais de timbre et confection des rôles ont été de 25,496 fr. 44 c.; les remises aux percepteurs sont de 1.50 p. 100 (*Déc. min. fin.* 6 *juin* 1875), 40,475 fr. 01 c.; une indemnité annuelle de 2,000 fr. est accordée au receveur central des finances qui réunit le produit de la taxe et le verse à la ville (*même décision*); les frais d'avertissement sont de 2 cent. par article de rôle (*O. roy.* 9 *nov.* 1817), soit pour 787,196 articles 1,575 fr. 92 c.; la différence à la charge de la ville est de 955,378 fr. 36 c.; la taxe prévue au budget de 1883 est de 2,650,000 fr.

Enfin, la loi laisse subsister les obligations qui sont imposées à Paris aux riverains de la voie publique, en temps de neige et de glace, par les règlements de police.

Le tarif voté tous les cinq ans par le conseil municipal et homologué par le Conseil d'État divise les voies publiques de Paris en sept catégories dans lesquelles les prix à payer par arrondissement et par mètre superficiel vont en décroissant de 70 cent. à 10 cent., suivant l'importance de la circulation.

Dans les voies des deux dernières catégories, les propriétés bordées uniquement de grilles ou de murs d'une part et celles qui sont à l'état de terrains vagues ou closes par des planches, des treillages, ou des haies d'autre part, obtiennent une atténuation de taxe, les premières d'un quart, les autres de moitié.

Lors de la présentation du projet de loi, le ministère de l'intérieur avait proposé d'autoriser le Gouvernement à étendre la loi nouvelle aux villes qui en feraient la demande. Cette disposition fut écartée par le motif que, dans certains cas, les circonstances locales peuvent exiger d'autres règles que celles qui ont été édictées expressément pour Paris. Mais ce rejet n'a pas pour effet d'empêcher les autres villes de solliciter des lois spéciales qui leur accordent, avec ou sans modifications, le bénéfice de la loi du 21 mars 1873.

C'est ainsi que la taxe de balayage a été rendue obligatoire dans deux villes d'Algérie, Alger et Oran, par la loi du 31 juillet 1880.

BALS PUBLICS, GUINGUETTES. — Les bals publics et les guinguettes sont, comme les spectacles, assujettis au droit des pauvres perçu au profit des hospices et des bureaux de bienfaisance. Ce droit est généralement recouvré au moyen d'abonnements contractés par les établissements intéressés avec les communes ou plutôt avec les administrateurs des hospices et des bureaux de bienfaisance. A Paris, le droit est perçu par la direction générale de l'assistance publique.

BANCS ET CHAISES.

SOMMAIRE.

I. CULTE CATHOLIQUE.

II. CULTES NON CATHOLIQUES.

I. CULTE CATHOLIQUE.

Les dépenses nécessitées pour la décoration et l'entretien des églises, ainsi que par les divers besoins du culte avaient, dans l'ancien droit, déterminé les supérieurs ecclésiastiques et laïques à tolérer le louage des chaises dans les églises. Les règlements imposaient aux adjudicataires l'obligation de garnir l'église du nombre de chaises nécessaires, en laissant toutefois un espace suffisant pour placer ceux des paroissiens qui ne voulaient pas s'en servir et assistaient ainsi aux offices sans payer aucune rémunération.

A l'égard des bancs, les patrons et les seigneurs hauts justiciers avaient seuls le droit d'en avoir dans le sanctuaire des églises. Les autres paroissiens pouvaient en avoir dans le reste de l'église par la concession du curé, des marguilliers et autres personnes chargées de l'administration des biens ecclésiastiques. Ces concessions devaient être rendues publiques et être faites aux plus offrants.

Le changement de domicile dans une autre paroisse anéantissait ces concessions, nonobstant toutes conventions contraires.

Les évêques avaient le droit de pourvoir à la réduction des bancs qui empêchaient le service.

Ces diverses prescriptions ont servi de base a la réglementation des bancs et chaises contenue dans le décret du 30 décembre 1809, concernant les fabriques des églises.

En effet, après avoir, dans son article 36, fait figurer parmi les revenus des fabriques le prix de la location des chaises, ainsi que le produit de la location des bancs placés dans les églises, ce décret porte (*art.* 65) qu'il est expressément défendu de rien percevoir pour l'entrée de l'église. Il exige, en outre, qu'il soit réservé dans toutes les églises une place où les fidèles puissent, sans aucune rémunération, assister commodément au service divin et entendre les instructions.

Sous la réserve de ces prescriptions, les conseils de fabriques, chargés par la loi de l'administration temporelle du culte, sont autorisés à percevoir, pour la concession, la location ou même la simple occupation pendant un office des bancs et chaises de l'église, un prix déterminé.

Ce prix est réglé pour les différents offices par délibération du bureau des marguilliers, approuvée par le conseil de fabrique. Cette délibération doit même être affichée dans l'église. Elle est exécutoire sans avoir besoin d'être soumise ni à l'approbation de l'évêque, ni à celle du préfet.

Deux modes de perception sont susceptibles d'être adoptés par le bureau des marguilliers, avec l'autorisation du conseil de fabrique, celui d'une simple régie ou celui de la mise en ferme.

La régie est exercée au nom de la fabrique par des agents qu'elle paie et qui reçoivent des fidèles, pour son compte, le prix porté au tarif. La mise en ferme a pour conséquence de confier cette perception à un tiers, pour un temps et moyennant une rémunération déterminés. Il s'agit, dans cette dernière hypothèse, d'une location en bloc des bancs et chaises.

La loi a déterminé dans quelles conditions cette

location serait susceptible d'être réalisée. Elle a prescrit, à cet effet, qu'elle aurait lieu au moyen d'une adjudication faite en présence des marguilliers, au plus offrant et après trois affiches de huitaine en huitaine. Mention de l'accomplissement de ces formalités doit même être faite dans le bail, auquel sera, en outre, annexée la délibération fixant le prix des chaises.

On peut, en outre, exploiter le produit des bancs et chaises en les concédant, soit par bail pour une prestation annuelle, soit au prix d'un capital ou d'un immeuble. Ces concessions ne peuvent pas s'étendre à un temps plus long que celui de la vie de ceux qui les obtiennent, à moins qu'il ne s'agisse de concessions consenties à des bienfaiteurs de l'église et constituant pour eux, de la part du conseil de fabrique, un témoignage de gratitude susceptible d'être étendu à leurs descendants en ligne directe, tant qu'ils existent dans la paroisse. Il est, en effet, de principe dans le droit moderne comme dans l'ancien, qu'il faut résider dans la paroisse pour obtenir et conserver une concession, quelle qu'elle soit, de telle sorte qu'en cessant d'y résider, tout concessionnaire perd, par ce seul fait, son droit à la concession obtenue.

La délibération du conseil de fabrique est un titre suffisant pour la concession par bail pour une prestation annuelle. Un décret est nécessaire si la concession a lieu pour un immeuble ou pour un capital dont le chiffre, s'il s'agissait d'un don ou d'un legs, nécessiterait ce mode d'autorisation. Un arrêté du ministre des cultes, pris sur la proposition du conseil de fabrique et les avis de l'évêque et du préfet, suffit pour sanctionner une concession faite à titre de donateur ou de bienfaiteur.

Les concessions, moyennant une prestation annuelle ou au prix d'un capital ou d'un immeuble, doivent, comme la mise en ferme, être faites avec publicité et concurrence. A cet effet, la demande qui en est présentée au bureau, doit être publiée trois dimanches et affichée pendant un mois à la porte de l'église. Ce n'est qu'après l'accomplissement de ces formalités et à l'expiration de ce délai que rapport est fait par le bureau des marguilliers au conseil de fabrique chargé d'admettre l'offre de concession.

Aucun membre de la fabrique ne peut se présenter comme adjudicataire pour la ferme des chaises et des bancs. Mais une semblable interdiction n'existe pas, s'il s'agit seulement, pour un fabricien, d'obtenir la concession personnelle ou en faveur de sa famille d'un banc ou de chaises.

Les locations ou concessions, soit de bancs, soit de chaises, ne peuvent être l'objet ni d'une sous-location, ni d'une cession à un titre quelconque.

Le privilège exclusivement attribué aux fabriques de bénificier du produit des chaises dans les églises deviendrait sans objet si les fidèles avaient la faculté d'apporter et de remporter leur chaise, sans payer aucune rémunération. Aussi le prix déterminé par le tarif reste-t-il exigible, que les chaises soient fournies par la fabrique ou apportées par les paroissiens.

Les dispositions de la loi du 29 frimaire an V, qui attribuent aux hospices et aux bureaux de bienfaisance le dixième du produit des *fêtes et spectacles publics,* ne s'appliquent, en aucun cas, aux cérémonies religieuses célébrées dans les églises. Le produit des chaises et celui des augmentations de prix, quelque notables qu'elles soient, résultant de ces cérémonies, rentrent dans la caisse de la fabrique.

Un seul prélèvement est susceptible d'être fait sur le produit des bancs et chaises. C'est celui qu'autorise, en faveur des caisses diocésaines de secours, le décret du 13 thermidor an XIII (1er août 1805). Il ne peut jamais dépasser le sixième de ce produit net et s'opère conformément à un règlement de l'évêque approuvé par décret.

Deux sortes de bancs ne sont pas susceptibles de concession, parce qu'ils sont attribués *de droit* à deux classes de personnes déterminées : ce sont le *banc de l'œuvre* et ceux que l'article 72 du décret du 30 décembre 1809 permet de retenir, pour eux et leur famille, tant qu'elle existe, à ceux qui ont entièrement bâti une église ou en font donation.

Le *banc de l'œuvre* constitue un banc d'honneur destiné aux membres du conseil de fabrique. Le maire peut y prendre place, à ce titre, dans le même rang qu'aux assemblées du conseil de fabrique, c'est-à-dire après le président et le curé. Ce dernier qui n'occupe que la seconde place à la droite du président aux réunions du conseil, a droit à la première place dans le banc de l'œuvre, car il y préside à la cérémonie religieuse.

Lorsque, pour un motif quelconque, il n'existe pas de banc d'œuvre, les fabriciens rentrent dans le droit commun et n'ont pas droit, dès lors, d'occuper gratuitement une autre place.

Les concessions de bancs et chaises faites avant la Révolution doivent être considérées comme nulles et non avenues. Il est, en effet, de principe que les biens restitués aux fabriques ainsi que les églises rendues au culte se trouvent libres et quittes de toutes charges autres que celles résultant de fondations de services religieux.

C'est au curé ou desservant qu'en exécution du paragraphe 3 de l'article 30 du décret du 30 décembre 1809 et de son droit de police dans l'église, revient le soin de déterminer la place des bancs et chaises. Il l'exerce sans autre recours possible qu'à l'évêque, qui tient également de l'article organique 75 le droit d'ordonner la *suppression,* la *réforme,* la *réduction* ou le *changement des bancs.* Lorsqu'il en use, les concessionnaires qui s'en trouvent lésés peuvent demander des dommages-intérêts pour les jouissances dont ils se trouvent privés. Il en serait de même à l'égard des concessionnaires de bancs supprimés par suite de la construction d'une nouvelle église ou de l'agrandissement de l'ancienne.

Les frais de construction des bancs sont, suivant les conventions, à la charge du concessionnaire ou de la fabrique. En ce qui concerne les réparations et l'entretien, on doit, à défaut de clauses insérées au contrat, se conformer aux règles relatives aux frais de même nature en matière de bail. Ce serait dès lors à la fabrique qu'incomberait cette dépense à titre de bailleur, en exécution de l'article 1719 du Code civil, avec cette réserve que le concessionnaire resterait, de son côté, soumis à toutes les charges du locataire et de l'usager.

Les contestations sur la possession d'un banc doivent, suivant les circonstances, être tranchées administrativement ou judiciairement. Si elles rentrent dans le domaine judiciaire, c'est devant le tribunal civil qu'elles doivent être portées. Le juge de paix n'est appelé à statuer que dans le cas où il s'agit de poursuivre le paiement du prix de location et jusqu'à concurrence du prix auquel s'étend sa compétence.

Mais, en aucun cas, l'action ne peut être engagée

qu'avec l'autorisation du conseil de préfecture ou, en cas de refus, par arrêt du Conseil d'État auprès duquel il est permis de se pourvoir et qui statue à ce sujet en dernier ressort.

Les règles établies pour les bancs et chaises des églises paroissiales s'appliquent également aux bancs et chaises des chapelles d'hospices ou autres établissements, avec cette seule différence que la fabrique se trouve représentée par l'administration de l'établissement et le curé par l'aumônier.

II. CULTES NON CATHOLIQUES.

Dans les communautés protestantes, il n'existe en cette matière aucune règle uniforme et certaine. Chaque conseil presbytéral a toute liberté de fixer, comme il le juge opportun, le tarif des places dans les lieux de culte existant sur le territoire de la paroisse. Communément, cette source de revenu est même entièrement négligée, par suite de l'application du principe admis dans l'église protestante, de la gratuité complète, à l'égard des fidèles, de tout ce qui concerne la célébration du culte.

La même absence de règles fixes et précises se remarque pour le culte israélite, où cette matière est laissée à la décision de chaque consistoire. A part les places qui constituent des propriétés de famille, en souvenir de libéralités faites en vue de la construction de l'édifice, il est assez généralement d'usage, dans les temples israélites, de subordonner le droit d'occuper les meilleures places, pendant l'office principal, au paiement d'une redevance dont le tarif est déterminé à l'avance, par catégories de place, et qui est due pour l'année entière.

A. de Taillandier.

BANKNOTES. *V.* **Billets de banque.**

BANLIEUE. — Au point de vue de l'impôt, les territoires qui constituent la banlieue des villes jouissent de certaines immunités, ou bénéficient de réductions sur les tarifs perçus dans les villes ; mais il y a lieu de faire une distinction entre la banlieue réelle des villes et certaines zones de territoire qui entourent les grandes villes, dénommées également banlieues, et dans lesquelles certains produits sont, au contraire, assujettis à des droits plus élevés, perçus sous le nom d'*octroi de banlieue.*

Les règles applicables aux octrois de banlieue devant être traitées au mot *Octroi,* nous ne nous occuperons ici que des privilèges, immunités accordées en matière de contributions directes ou indirectes.

CONTRIBUTIONS DIRECTES.

La contribution des portes et fenêtres afférente aux immeubles situés dans la banlieue est, dans certains cas, inférieure à celle qui atteint les immeubles faisant partie de l'agglomération de la commune.

En ce qui concerne la contribution des patentes, dans les communes dont la population dépasse 5,000 âmes, les patentables exerçant dans la banlieue des professions imposables eu égard à la population (professions rangées dans les tableaux A et B annexés à la loi du 15 juillet 1880), sont soumis à un droit fixe moins élevé que ceux qui exercent lesdites professions dans la partie agglomérée.

Les dispositions des lois fiscales régissant la matière se trouvent exposées en détail au mot *Patentes.*

CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

En ce qui concerne le droit d'entrée perçu sur les boissons, au profit du Trésor, dans les agglomérations de 4,000 âmes et au-dessus, la loi établit une distinction, suivant que les boissons sont consommées au chef-lieu de la commune ou dans la banlieue. Ainsi, le droit est dû sur les boissons consommées par toutes les classes de contribuables (débitants et simples particuliers) au siège de la commune et dans les faubourgs, mais dans les dépendances rurales, il n'est perçu qu'à la charge des débitants, les simples particuliers en sont exempts.

En matière d'octroi, l'article 152 de la loi du 28 avril 1816 autorise l'établissement des perceptions supplémentaires dans les banlieues autour des grandes villes, afin de restreindre la fraude (*V.* **Octrois**). Une disposition de ce genre n'existe pas pour les droits du Trésor. Toutefois, dans le but également de combattre la contrebande, principalement de protéger la taxe d'entrée, l'article 12 de la loi du 21 juin 1873 a édicté une peine correctionnelle de 6 jours à 6 mois d'emprisonnement contre toute personne déclarée coupable de fraude dissimulée sous vêtement, ou au moyen d'engins disposés pour l'introduction ou le transport frauduleux d'alcools ou de spiritueux soit à l'entrée, soit dans un rayon de un myriamètre à partir de la limite de l'octroi, pour les villes de 100,000 âmes et au-dessus, et de cinq kilomètres pour les villes au-dessous de 100,000 âmes.

BANQUES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

Banque, trafic, commerce d'argent qu'on fait remettre de place en place, d'une ville à une autre, par des correspondants ou des commissionnaires par le moyen des lettres de change : telle était la définition qu'en donnait, en 1751, l'*Encyclopédie* de Diderot.

M. Gauthier ajoutait que ce mot seul réveille l'idée de change, prime, crédit, escompte, agio, usance, ducroire, facture, connaissements.

Banque se dit aussi du lieu où les banquiers s'assemblent pour exercer leur trafic ; on nomme ce lieu selon les pays : la loge, la place du change, la Bourse. Encore de nos jours, à Paris, c'est à la Bourse que se traitent les principales opérations de change, il est vrai que les agents de change, qui ont le privilège de ces négociations, y ont pour ainsi dire renoncé.

Le *banc* sur lequel étaient assis les changeurs ou les banquiers dans les marchés ou places pu-

bliques : *banco* en italien, *banca* en espagnol, telle est l'origine du mot banque. Quand ces négociants venaient à manquer, on rompait leur banc, d'où le mot de banqueroute.

1. Les banques et les banquiers dans l'antiquité.

Dans la plupart des articles et des ouvrages sur les banques, on se demande s'il y a eu des banques dans l'antiquité, et on déclare qu'on n'en peut pas suivre la trace.

Cependant, si nous ne possédons pas les statuts d'une banque antique, nous pouvons affirmer qu'à cette époque reculée le commerce de banque était très actif, très répandu.

La pratique du change a précédé la constitution des banques. La fondation et l'organisation d'une banque indique déjà une civilisation avancée, puisque la circulation de plusieurs monnaies oblige celui qui les reçoit de les essayer pour en connaître la nature, le titre, en les comparant à la monnaie fixe ou légale. Les changeurs précédèrent donc les banquiers, de là le commerce de l'argent et l'apparition des *argentarii* réunissant le travail des métaux aux opérations de change et, enfin, s'élevant à la pratique de la banque. Les armées romaines, en faisant affluer sur les marchés de Rome les monnaies de l'Espagne, de Carthage, de la Grèce et de l'Orient, rendaient leur présence nécessaire.

Quelles que soient les discussions par rapport à l'origine des *argentarii,* ils apparurent à Rome dès que le besoin de leur existence se fit sentir. A Rome les *argentarii,* en Grèce les *trapézites* indiquent la même profession; personnages considérables, il y en avait parmi eux qui prêtaient sur gage, ce qui, à leur égard, fit souvent varier le degré d'estime que l'opinion publique leur accordait.

Ils tenaient boutique au Forum, ce qui n'empêchait pas leur influence de s'exercer au loin par suite des dispositions de la loi qui avait limité le taux de l'intérêt à Rome et l'avait d'abord laissé libre en Italie, puis dans les provinces. Cette restriction regrettable était devenue l'origine d'une industrie : on empruntait de l'argent à Rome pour le prêter au dehors ; Cicéron faisait même remarquer qu'il ne se remuait pas un écu en Gaule sans qu'il en fût passé écriture au Forum.

Leurs opérations s'étendirent bientôt aux extrémités du monde romain, et pour diriger des capitaux aussi considérables, la surveillance dut s'étendre. Les *argentarii* furent mis en sociétés. Mais rien n'indique que ces sociétés eussent la qualité de personnes morales.

Après le change, les *argentarii* s'occupèrent des opérations de banque, ils acceptèrent les dépôts des citoyens qui s'absentaient. Ces dépôts leur permirent d'échelonner leurs échéances et de pratiquer plus largement le prêt à intérêt. Par suite même de la variété de leur négoce, ils cumulèrent bientôt plusieurs fonctions.

Prêteurs sur gages, ils prirent l'habitude de vendre aux enchères ; changeurs, leurs connaissances des métaux leur valut le privilège de les essayer ; banquiers, ils devinrent les intermédiaires de l'État pour l'émission et la mise en circulation des monnaies.

Leurs principales fonctions se divisaient ainsi : le change, les dépôts, le prêt, le *receptum* ou la promesse de payer une certaine somme ou de donner une certaine chose à un jour fixé ; ce n'était pas encore le billet de banque, mais c'était déjà une circulation de crédit. Cette circulation fiduciaire était si difficile, qu'on se demande même si les *argentarii* ont connu la lettre de change ? Si les trapézites l'avaient connue, il n'y aurait pas de doute, mais c'est sur ce point que l'on discute. Un passage du *Trapézitique* d'Isocrate signale l'existence d'une sorte de lettre de change, garantie même par son aval, sans qu'on puisse établir le mode de transmission par endossement.

Ce qui était bien connu et ce dont on faisait un fréquent usage, c'est la lettre de crédit, simple lettre missive, par laquelle une personne donne mandat à une autre de payer en son nom une certaine somme à une troisième qu'elle lui désigne. Dans cette transaction, il fallait tenir compte du change qu'on appelait *permutatio.*

Pour faire passer de l'argent à son fils à Athènes, Cicéron a employé ce moyen, et dans une lettre à Atticus, il lui demande s'il peut s'en servir ?

Les dépôts augmentant, les *argentarii* voulurent en tirer parti en prélevant un droit de garde, ce seul prélèvement a changé la nature du contrat ; il n'y a plus un dépôt proprement dit, mais un louage de service.

Le prêt fut la principale opération des *argentarii,* celle qui assura leur influence et leur prospérité ; pour répondre aux demandes qu'on leur faisait, ils employaient les dépôts, au besoin même ils empruntaient et, enfin, ce qui devait leur fournir le plus de ressources, c'était le *receptum* dont nous avons parlé plus haut, qui leur permettait de mettre du crédit en circulation en promettant de payer une certaine somme à un jour fixé, c'est presque la promesse inscrite sur le billet de banque, sauf que le paiement n'a pas lieu à vue et au porteur.

Il fallait tout créer et, d'après ce que nous voyons, si certains instruments de crédit étaient imparfaits, manquaient même, néanmoins, l'histoire à la main, nous constatons qu'il en existait assez pour montrer que quoique le mécanisme des banques ne fût pas parfait, — l'est-il aujourd'hui ? — du moins il fonctionnait déjà sur une vaste échelle. Les exigences de la pratique se trouvaient constamment en présence des rigueurs de la loi, il fallait la tourner jusqu'à ce qu'on l'eût modifiée ; c'est ainsi que les *argentarii* firent faire les plus grands progrès au droit romain.

On a vu que dans l'antiquité le commerce de banque était exercé par des particuliers, mais qu'on n'y trouve pas de banques proprement dites. Cet état de choses s'explique par le peu de sécurité dont jouissaient la plupart des peuples, les guerres étaient trop fréquentes pour qu'il fût possible de réunir les capitaux nécessaires à la fondation des grandes banques. De plus, l'esprit d'association n'avait pas pris à cette époque un développement qui permît de faire en commun le commerce de banque.

2. Les banques depuis le moyen âge jusqu'au XVIIIe siècle.

La situation précaire qui caractérise l'état du commerce dans l'antiquité se retrouve également à l'époque du moyen âge. Elle tenait à l'instabilité résultant des guerres et au discrédit attaché à tout ce qui avait un intérêt mercantile pour objet, dans des temps où seule la profession des armes était en honneur. Cependant quelques républiques italiennes, telles que Venise et Gênes, la ville de Barcelone, d'autres pays au nombre desquels étaient la Hollande et les villes libres de l'Allemagne offraient par l'importance de leur commerce et leur état de civilisation

avance plus de sécurité pour les affaires qui s'y traitaient, sécurité absolument indispensable à l'emploi de grands capitaux. C'est dans les villes et pays que nous venons de citer que les premières banques furent établies.

1. *Banque de Venise.*

La banque de Venise a commencé ses opérations dans la seconde moitié du XIIe siècle. Son premier capital fut formé du montant des sommes dues par l'État aux habitants et garanties par un gage. On ne connait pas exactement la date de fondation qui, suivant certains auteurs, remonterait à 1157, tandis que d'autres lui assignent l'année 1171. Elle était formée de trois établissements qui furent successivement constitués; le premier appelé Vieux-Mont (Monte-Vecchio), vers 1157; le second, Monte-Novo, vers 1580, et le troisième, Monte-Novissimo, en 1610.

Les opérations de la banque de Venise consistaient à recevoir en dépôt les fonds des particuliers et à leur ouvrir des crédits transmissibles par voie de transfert sur les livres mêmes de la banque. Elle était une caisse de comptes courants et de prêts sur dépôts. On voit ici l'application sur une grande échelle du système des virements de parties. Pour l'usage de la banque de Venise, on établit une monnaie conventionnelle fictive dont la valeur était immuable et supérieure à celle de la monnaie existante et qui s'échangeait contre cette dernière. Les opérations et les comptes étaient de la sorte convertis et ramenés à une valeur idéale, ce qui donnait lieu à la perception d'un agio sur les espèces qui lui étaient versées. (*V.* **Agio.**)

La banque de Venise subsista jusqu'en 1797; elle cessa d'exister en même temps que la république qui l'avait fondée, lorsque celle-ci périt par le fait de la conquête.

2. *Banque de Barcelone.*

Deux siècles après la banque de Venise, fut fondée celle de Barcelone. C'était, comme la première, une banque de dépôt et de comptes courants instituée par la municipalité. Son crédit était étroitement lié à celui de la ville qui affectait ses revenus à la garantie des sommes reçues par la banque en dépôt.

3. *Banque de Gênes.*

C'est au début du XVe siècle, en 1407, que fut fondée la banque de Gênes, appelée banque de Saint-Georges. Son capital primitif fut, comme pour la banque de Venise, formé des sommes dues par l'État à des particuliers, et garanti par un gage consistant en territoires dépendant de l'État de Gênes, au nombre desquels était l'île de Corse. Inspirée par l'exemple de la banque de Venise, c'était une caisse de dépôts et de comptes courants qui possédait aussi une monnaie spéciale d'une valeur plus élevée que celle de la monnaie en usage. Des guerres fréquentes forcèrent le gouvernement à avoir souvent recours à la banque; son caractère en fut modifié, et au lieu d'être un établissement commercial, elle fut transformée en caisse d'emprunts publics. Elle périt en 1740, pillée par les Autrichiens. La monnaie fictive qui y était en usage lui survécut.

4. *Banque d'Amsterdam.*

Deux siècles après la création de la banque de Gênes, fut fondée la banque d'Amsterdam, le 31 janvier 1609. Placée comme celle de Barcelone sous la garantie de la ville et administrée par les bourgmestres, elle s'inspira fortement de l'exemple de ses devancières, fut une caisse de comptes courants et de prêts. Elle se livrait aussi au change des monnaies et à l'achat des matières d'or et d'argent, et employa une monnaie imaginaire échangeable contre la monnaie en usage. Au nombre des sources de son revenu, étaient les dépôts de monnaies étrangères et de métaux précieux que le commerce de la Hollande faisait affluer dans la capitale. La banque acceptait en garantie des prêts consentis par elle, des monnaies suivant une proportion fixée par leur valeur en argent de banque. Le déposant auquel était remis un récépissé constatant la valeur en argent de banque des dépôts, était crédité du montant de cette valeur dont il avait immédiatement la libre disposition. Les dépôts effectués à la banque étaient soumis à un droit de garde semestriel variant de $^1/_8$ à $^1/_2$ p. 100. La banque avait la faculté de disposer à son profit des dépôts qui, à l'époque de l'échéance, n'étaient ni retirés ni renouvelés.

Bien qu'elle eût été fondée longtemps après les banques de Venise et de Gênes, la banque d'Amsterdam acquit bientôt une situation supérieure; elle fut sans contredit la plus importante de l'époque. Aucun moyen ne fut épargné pour développer les opérations de la banque. Toutes les lettres de change de 600 florins et au-dessus (300 suivant certains auteurs) durent être acquittées en monnaie de banque, ce qui généralisa l'emploi de cette monnaie dans le pays. La banque d'Amsterdam remplit les fonctions de caisse d'épargne tant pour la ville où elle était établie que pour les provinces voisines, cependant elle ne payait pas d'intérêt pour les sommes qui lui étaient confiées, ce qui la différencie des caisses d'épargne ordinaires. La banque prélevait un agio de 5 p. 100 sur les espèces qui lui étaient versées, ce qui contribuait à donner à sa monnaie une valeur supérieure à celle de la monnaie en usage. De plus, les effets de commerce payables en argent banco dont le montant excédait 300 florins ne pouvaient être acquittés que par l'intermédiaire de la banque, ce qui obligeait les commerçants à avoir un compte ouvert dans cet établissement et donnait lieu à la perception d'un droit de 10 florins. Ce droit était exigible chaque fois que le commerçant ayant épuisé son compte désirait s'en faire ouvrir un nouveau. Les dépôts étaient garantis par la ville d'Amsterdam qui pendant longtemps les garda avec la plus grande fidélité. Il résulte de la plupart des dispositions qui précèdent que l'institution de la banque d'Amsterdam, en dehors des avantages qu'elle devait procurer au commerce, avait un but fiscal et procura d'importants bénéfices à la municipalité.

La banque primitive d'Amsterdam cessa ses opérations en 1814, elle fut alors remplacée par une banque analogue à celles existant en France et en Angleterre, émettant des billets au porteur et à vue.

5. *Banque de Hambourg.*

Cette banque, fondée en 1619, avait été instituée sur les mêmes bases que celles de Venise et d'Amsterdam; son objet était de recevoir des dépôts et d'assurer la fixité de la monnaie.

Un petit État faisant le commerce avec le monde entier et recevant toutes sortes de monnaies étrangères, devait donner à ces monnaies, qui alors étaient toutes fondées sur l'argent, une sorte de dénominateur commun, ce qui le gardait en même temps contre les falsifications gouvernementales. La ban-

que de Hambourg fut donc constituée pour recevoir des dépôts d'argent fin ou de monnaies étrangères ramenées au fin et pour ouvrir des comptes sur ces dépôts. On faisait des virements de parties en comptes, et ces comptes étaient tenus en une monnaie qu'on rectifiait par des bonifications ou des retenues, qui cessa d'avoir une existence réelle à partir de 1763, et qui ne fut plus qu'une sorte de monnaie idéale sous le nom de *marc banco*.

Le marc banco donnait à celui qui en était crédité le droit d'opérer le retrait d'une certaine quantité d'argent fin ; mais l'usage qu'on en fit ne se borna pas à ces comptes intérieurs ; il fut vite étendu à toutes les relations commerciales. Les rapports des marchands entre eux et avec les pays étrangers, même ceux qui étaient réglés en dehors de la banque, eurent lieu dans cette monnaie de compte, monnaie non frappée, comme nous l'avons dit, et qui a duré jusqu'au 15 février 1873 !

Après l'établissement du nouvel empire d'Allemagne et pour en consacrer l'unité, on prit en 1872 les mesures nécessaires afin de créer une monnaie d'empire en or.

Le marc banco de Hambourg contrariait le système à deux points de vue : d'abord parce que c'était une monnaie particulière, et que toutes les monnaies particulières devaient disparaître devant la monnaie de l'empire ; ensuite parce que c'était une monnaie à base d'argent, tandis que l'étalon monétaire de l'empire était en or.

Une loi abolit donc le marc banco pour le remplacer par le reichsmarc impérial.

Le marc banco valait un demi-thaler prussien ou 1^{f},875 de notre monnaie, tandis que le nouveau reichsmarc vaut 1^{f},25 de notre monnaie.

Il fut décidé d'abord que la banque de Hambourg liquiderait ses comptes en remboursant les dépôts d'argent fin, et que le marc banco cesserait d'être employé dans les comptes au delà du 15 février 1873. Toute personne possédant après le 15 février des valeurs souscrites à son profit en marcs banco perdait le droit de recevoir l'argent fin que comportait l'ancien marc banco et se trouvait simplement créancière d'un demi-thaler prussien.

Dans le paiement de l'indemnité de guerre faite à l'Allemagne, 280,707,013 marcs banco de Hambourg sont entrés dans le portefeuille du Trésor français.

6. *Banque de Nuremberg.*

La banque de Nuremberg, instituée en 1621, si elle n'offre rien de particulier quant aux opérations qui s'y traitaient, montre que l'esprit de fiscalité avait présidé à sa création. Les obligations que cette institution imposait au commerce étaient encore plus nombreuses que celles constatées pour la banque d'Amsterdam. A Nuremberg, les lettres de change de plus de 50 florins et les marchandises dont le prix excédait 200 florins devaient se payer en banque, et cela sous peine d'une amende de 10 p. 100 de la somme négociée. De plus, il était perçu un impôt de 3 kreutzers par 100 florins reçus ou payés par la banque.

7. *Banque de Stockholm.*

La banque de Stockholm, sur la date de fondation de laquelle les auteurs ne sont pas tous d'accord, paraît remonter à 1668. C'est à elle qu'est due, suivant M. Gautier, le premier germe du perfectionnement important consistant dans la création et la circulation d'un papier de crédit qui reçut plus tard son complet développement par la fondation de la Banque d'Angleterre. La banque de Stockholm délivrait aux négociants ayant des sommes à leur crédit des récépissés qui circulaient comme argent comptant dans toute la Suède. Ils servirent d'abord au paiement des marchandises et plus tard à celui des lettres de change. On voit ici le germe du billet de banque qui ne fut que la généralisation et le perfectionnement des récépissés dont il vient d'être question. La banque de Stockholm est encore intéressante à un autre point de vue. Elle a servi de modèle aux banques foncières qui depuis se sont répandues en Allemagne. En dehors de ses opérations consistant à prêter sur les monnaies et matières d'or et d'argent, la banque prêtait sur des immeubles comme le fait le Crédit foncier, et les prêts de cette seconde catégorie étaient les plus nombreux. On craignit même un moment, en 1752, que, par suite de la grande quantité d'immeubles grevés de dettes envers la banque, celle-ci n'arrivât à devenir propriétaire du royaume. Pour conjurer cette éventualité, on décida qu'à partir de 1754 les propriétaires débiteurs auraient la faculté d'éteindre leurs dettes envers la banque au moyen d'annuités réparties sur un grand nombre d'années. On voit que cette organisation avait posé les règles qui ont servi de base aux établissements de crédit foncier.

Pour suivre l'ordre chronologique adopté, nous devrions parler ici de la Banque d'Angleterre, dont la fondation remonte à l'année 1694, mais comme elle sera traitée en détail dans un chapitre spécial, nous y renvoyons le lecteur pour ne nous occuper ici que des autres banques moins importantes qui furent successivement fondées en Europe. La même observation s'applique aux banques d'Écosse qui seront étudiées plus loin avec les développements qu'elles comportent.

8. *Banques diverses.*

En continuant la revue des anciennes banques, nous trouvons la banque de Vienne instituée en 1703 et réorganisée en 1816. Ses opérations n'étaient pas seulement commerciales, car elle prêtait son concours au gouvernement dans les opérations financières que nécessitait la dette publique de l'État. La Banque nationale privilégiée autrichienne a été remplacée en 1878 par la Banque austro-hongroise dont il sera parlé plus loin.

En Prusse, les banques de Berlin et de Breslau furent créées en 1765. Elles possédaient aussi une monnaie fictive, le thaler banco. A l'exemple de ce qui se pratiquait à Amsterdam et à Nuremberg, aucune lettre de change excédant 100 thalers ne pouvait être acquittée qu'en passant par la banque. Celles-ci prenaient les effets de commerce à quarante jours d'échéance et à trois signatures, et émettaient des billets dont la valeur variait de 10 à 1,000 thalers banco qui circulaient comme les espèces, mais sans avoir cours forcé.

La Russie possédait aussi des banques établies à Saint-Pétersbourg et à Moscou ; l'une d'elles, la banque d'assignation, servait à émettre le papier-monnaie du Gouvernement. Une autre à Saint-Pétersbourg était un mont-de-piété faisant des avances sur dépôts et escomptant les effets de commerce. Moscou possédait encore la banque commerciale de Russie, ayant une succursale à Archangel dont le capital montait à 36 millions de francs. Elle faisait

les avances sur métaux et sur marchandises, l'escompte et servait de caisse de comptes courants.

L'Italie, après avoir vu successivement disparaître les banques dont elle avait été le berceau, en posséda de nouveau quelques-unes au début du siècle. Elles n'ont fait que se développer depuis leur fondation et seront examinées plus loin.

Pour ne pas empiéter sur ce que nous aurons à dire plus tard sur les banques des États-Unis, nous devons seulement indiquer ici l'existence de banques dans l'Amérique du Nord, à l'époque même où elle était sous la domination de l'Angleterre et signaler l'établissement dans l'Union américaine, dès 1790, de la Banque des États-Unis.

9. *Banque de Law.*

Tandis que les banques prospéraient à l'étranger, la France ne possédait aucune de ces utiles institutions. Cet état de choses dont il est difficile de démêler exactement les causes, est attribué par M. Gautier, dans son ouvrage sur les Banques, au caractère particulier de l'industrie française et à l'esprit de la nation. M. Coquelin, au contraire, pense qu'il est dû aux obstacles opposés par la législation. Ces deux opinions sont également plausibles et justifiées par les résultats que donnèrent les deux banques instituées en France pendant le XVIIIe siècle : la banque de Law en 1716, et la caisse d'escompte en 1776. La première sombra, malgré l'ingéniosité qui avait présidé à son organisation, par suite des excès de la circulation auxquels elle se livra, circulation qui ne répondait pas aux besoins de l'époque, ce qui justifie en partie l'opinion de M. Gautier; la seconde, qui présentait toutes les conditions de sage administration qui font les bonnes entreprises, fut paralysée dans ses opérations et périt par suite de l'ingérence de l'État qui se manifesta également dans la banque de Law et était permise par la législation existante; ainsi se trouve corroboré l'avis de M. Coquelin. Un rapide examen de la banque de Law fera d'ailleurs ressortir la justesse de cette dernière appréciation qui nous paraît être la plus exacte.

Au début, la banque de Law, simple institution privée, en apparence du moins, ne réalisa qu'une partie des vues de son fondateur. Le célèbre financier écossais avait en effet conçu l'idée d'une banque nationale, qui devait être comme l'un des rouages du Gouvernement, et chargée à ce titre de l'encaissement de ses recettes et du paiement de ses dettes, remplissant le même office vis-à-vis des particuliers, se livrant à toutes les opérations usitées dans les banques anglaises pour la compensation des dettes au moyen de virements de comptes, émettant comme elles des billets. Les opérations primitives de la banque furent l'escompte du papier de commerce, la réception en dépôt des fonds des commerçants et le paiement de leurs effets, enfin, l'émission de billets au porteur et à vue, remboursables en écus de même valeur que ceux en usage au moment de la fondation de la banque. Cette disposition complétait les avantages de la monnaie banco des premières banques italiennes. Elle assurait la fixité de la valeur du numéraire et des billets de la banque qui en étaient ou devaient en être la représentation. Le taux de l'escompte était très modéré et le nouvel établissement conquit rapidement la faveur populaire. L'État accepta dans ses caisses les billets de la nouvelle institution, ce qui contribua à étendre leur circulation, d'abord dans la capitale, puis dans tout le royaume. Le succès vint confirmer les espérances du promoteur du système et lui attira la confiance de Philippe d'Orléans, régent de France pendant la minorité de Louis XV, qui entrevoyait la possibilité de débarrasser l'État du fardeau de la dette nationale en en faisant porter le poids par la banque nationale. La circulation des billets s'éleva bientôt à 60 millions, soit dix fois le capital de la banque.

La tranformation de la banque en institution de l'État, sous le nom de banque royale, opérée par l'édit du 4 décembre 1718, fut la clef de voûte du système imaginé par Law. Les actionnaires furent remboursés, l'État se porta garant des billets de banque en circulation. Ce changement complet dans la nature de la banque apportait avec lui le germe de la ruine de cet établissement que par ce moyen on avait cru, au contraire, consolider. Par là même, on substituait le crédit de l'État, dont les finances n'étaient rien moins que prospères, à celui d'une institution privée dont le développement attestait la vitalité. Les opérations de la banque suivirent leur cours, ainsi que l'émission des billets qui atteignit 110 millions de francs en 1719. Law, qui avait fondé la Compagnie des Indes occidentales et obtenu pour elle le privilège exclusif de faire le commerce d'outre-mer, fit étendre ce monopole, de telle sorte que les échanges avec l'Amérique, les Indes, la Chine et l'Afrique ne purent avoir lieu que par son intermédiaire; elle prit alors le nom de Compagnie des Indes. Ce n'était pas encore assez d'attributions aux yeux du fondateur du système, et un édit du 25 juillet 1719 y ajouta la transformation des monnaies, à des conditions fort avantageuses pour la Compagnie.

Le succès toujours croissant des opérations successivement tentées par Law, confirma le régent dans la pensée de charger la Compagnie des Indes du remboursement de la dette publique, en lui faisant donner l'entreprise des fermes qui se trouvait depuis peu aux mains d'une puissante société au capital de 100 millions de francs, à laquelle il s'agissait de le retirer. La Compagnie des Indes eut le bail des fermes et le monopole du tabac. Le plan de Law consistait alors à substituer la Compagnie à l'État et à rembourser la dette publique avec ses actions. Cette opération nécessitait une somme de 1,500 millions, que la Compagnie se procura au moyen d'une émission d'actions nouvelles de pareille somme. Cette émission fut faite, 300,000 actions furent souscrites, et bien que le capital nominal qu'elles représentaient fût de 150 millions seulement, soit 500 livres par titre, la majoration de 4,500 livres dont elles avaient été l'objet, en avait porté le capital réellement encaissé à 1,500 millions.

La circulation des billets de la banque se montait alors à 640 millions de francs et s'élevait plus tard au chiffre, véritablement fabuleux pour l'époque, de 2,696,400,000 fr.

La débâcle du système commença vers la fin de l'année 1719, lorsque les capitalistes enrichis grâce à une spéculation effrénée réalisèrent leurs actions. Celles-ci baissèrent rapidement, malgré les mesures arbitraires prises pour maintenir les cours; il y eut bien quelques revirements passagers, mais on peut dire que dès cette époque le système avait vécu. L'impossibilité dans laquelle se trouvait la banque de rembourser ses billets, accéléra encore la chute de l'entreprise de Law qui périt définitivement dans les premiers mois de l'année 1720. Cette catastrophe était immanquable, malgré la valeur incontestable de l'homme chargé de la diriger, auquel on ne

saurait contester la perception distincte des trois sources les plus fécondes et jusque-là les plus ignorées de la grandeur des nations, le commerce maritime, le crédit et l'esprit d'association.

Cette tentative ne fut pas renouvelée pendant le long règne de Louis XV, et ce n'est qu'en 1776 que fut créé, sous le nom de caisse d'escompte, un nouvel établissement de crédit dont nous aurons à examiner le mécanisme et le fonctionnement lorsque nous nous occuperons de la Banque de France dont cet établissement fut pour ainsi dire le précurseur. (*V.* **Système de Law.**)

II. TRANSFORMATIONS SUCCESSIVES DES BANQUES.

Les premières opérations auxquelles les changeurs et les banquiers se sont livrés étaient des opérations de change et surtout le change des monnaies ; c'est dire que les banquiers et les banques sont contemporains des premières civilisations et de l'apparition de la monnaie.

Dès que le troc en nature a été remplacé par les espèces métalliques, la diversité de ces espèces et de leur valeur a donné lieu au commerce du change.

Si les transports d'argent sont encore difficiles et coûteux à l'époque actuelle, quels devaient être les embarras qu'on y trouvait aux époques antérieures ! Si l'on y joint la diversité des monnaies, l'usure, la dépréciation, on comprendra la nécessité d'un intermédiaire pour s'y reconnaître.

Ces intermédiaires eux-mêmes ne tardèrent pas à constater que la tâche était au-dessus de leurs forces, et pour répondre aux besoins de chaque jour et à la rapidité qui était indispensable aux échanges, ils imaginèrent une monnaie idéale (*standard*), monnaie de compte, fixe, invariable, à laquelle, comme à un étalon de mesure et de valeur, on rapportait toutes les transactions. Pour donner une garantie à cette monnaie idéale, monnaie de banque, banco, il fallait une réserve métallique considérable ; pour faire face aux demandes d'achats du métal, il fallait s'associer ; de là l'origine des banques de Venise, de Hambourg, d'Amsterdam.

Venise, la première, par suite de ses relations avec l'Orient, avait besoin d'une monnaie de compte. Un édit déclara que les paiements des marchandises en gros et des lettres de change ne pourraient se faire qu'en banco, et que les débiteurs et les créanciers seraient obligés : les uns de porter leur argent en banco, et les autres de le recevoir.

De cette manière, les paiements se faisaient par un simple transport d'écriture, sans qu'il fût nécessaire de faire aucun paiement réel et effectif ; cependant, si on le demandait, on payait à bureau ouvert quand on réclamait des espèces pour le commerce de détail, ou pour le commerce des lettres de change à l'étranger. On a remarqué que cette caisse de comptant ne causait aucune diminution dans le fonds des banques. Au contraire, la liberté qu'on avait de retirer son argent quand on voulait, l'avait plutôt augmenté que diminué.

L'argent ou l'or déposé à la Banque étant, par suite des essais, ramené à un titre fixe, il y a toujours eu un écart avec la monnaie en circulation, c'est ce qu'on appelle agio de banque. C'est pour régulariser les variations du change et diminuer les trop grands écarts qui se produisaient par suite de la diversité et de la dépréciation des monnaies, que l'on a inventé la monnaie de banque qui, au milieu de ces changements continuels, présentait une valeur fixe invariable.

Les cours des changes, dès le principe, ont joué le plus grand rôle dans la circulation des banques, ils dominent la question, et jusqu'à ces derniers temps, en France, on ne s'en préoccupait pas dans les discussions officielles !

3. Banques de dépôt.

A l'origine, les banques furent donc organisées pour faire circuler les monnaies. Pour permettre de se reconnaître au milieu de cette variété infinie d'espèces, pour les faire circuler, il fallait s'occuper du commerce des métaux précieux, faire des avances ou des arbitrages, selon les indications données par le cours des changes. Dans ces opérations, le comptant jouait le plus grand rôle, de là le nom de banques de dépôts qui leur fut donné.

Mais les dépôts seuls ne permettaient pas à une banque de remplir toutes les fonctions auxquelles elle pouvait être appelée. Pour faire des remises de place, on se servait de lettres de change ; ces lettres de change ne se compensaient pas toujours, il fallait faire des envois d'espèces ou des compensations sur d'autres places, et c'est par des lettres de change que l'on créait encore qu'on arrivait au but désiré.

4. Banques de dépôt et d'escompte.

Les banques de dépôts, gardiennes fidèles de l'étalon de la valeur, furent ainsi amenées à faire l'escompte, l'escompte aussi ancien que la lettre de change.

La circulation des espèces, ou du moins leur rapport à une valeur fixe, basée sur le prix des lingots, ainsi établi par les banques de dépôts, on s'est occupé de faire circuler le papier créé par le commerce pour ses achats à crédit. On a suivi l'ordre dans lequel les besoins se faisaient sentir : d'abord le comptant, puis le terme.

Après les banques de dépôts qui répondaient à un premier besoin, il fallut s'occuper du second, c'est-à-dire de l'escompte du papier sur une plus vaste échelle que ne pouvaient le faire les banquiers locaux, dont le chiffre d'affaires était trop restreint pour alimenter une circulation s'étendant sur une zone plus grande que le rayon de leur localité.

Après les avances sur les métaux précieux, on fit des avances sur les valeurs commerciales, lettres de change, effets de commerce et sur les produits eux-mêmes.

Pour ces divers services, un service de caisse était nécessaire ; on établit une caisse des recettes et une caisse des paiements, et comme chacun ne liquidait pas chaque jour ses opérations, une caisse pour les comptes courants fut ajoutée.

Telle fut l'origine des banques qui cumulaient les deux fonctions des dépôts et de l'escompte.

5. Banques de dépôt, d'escompte et d'émission.

Restait une troisième forme de banque, de beaucoup la plus perfectionnée, celle qui, en recevant les dépôts et faisant l'escompte des effets de commerce, émettait des billets payables à vue et au porteur.

Cette émission a été une révolution dans le commerce de banque, et, à partir de ce moment, les banques ont pris un développement que rien ne pouvait faire présager jusque-là. Au lieu de n'avoir en circulation que des promesses de payer, garanties par une quantité équivalente de monnaie ou de lingots titrés, ici, les billets, promesses de payer, gagés par le métal provenant de la souscription

du capital de la banque ou des dépôts en comptes courants qui lui sont confiés, ne sont pas limités, comme dans le premier cas, par la somme métallique qui forme l'encaisse ; selon les besoins, ils peuvent s'étendre beaucoup au delà : c'est ce qui forme l'élasticité de la circulation du papier.

6. Création des grandes banques.

L'élasticité toute spéciale que présentaient les billets émis par les banques pour faire circuler le papier de commerce ne tarda pas à être remarquée par les États besogneux qui avaient tant de mal à faire circuler leur propre papier.

Après avoir épuisé toutes les combinaisons honnêtes ou malhonnêtes pour obtenir des ressources, ils trouvèrent qu'il y avait avantage à dissimuler leur papier derrière celui des banques pour obtenir des avances. Ils donnèrent à une banque, en échange de son capital, une créance, soit une promesse de la rembourser, et pour prix de ce service lui accordèrent l'autorisation d'émettre des billets à vue et au porteur qui devaient représenter la créance sur l'État et circuler comme monnaie.

Cette dette n'avait pas de terme, elle ne devrait donc pas faire partie de la circulation fiduciaire ; mais il y avait avantage pour le Trésor à dissimuler son papier derrière les billets émis par la banque et à le confondre ainsi dans le courant des engagements commerciaux.

De là l'origine des grandes banques d'escompte et de circulation : la Banque d'Angleterre, la Banque de France, etc., dont nous tracerons l'histoire aux chapitres suivants.

III. SYSTÈME MODERNE DES BANQUES.

7. Conséquences des transformations successives.

Depuis un siècle, quelques grandes découvertes au point de vue économique ont changé la face du monde. La vapeur, les chemins de fer, les sociétés par actions, sans lesquelles les grandes entreprises seraient inabordables, l'heureuse combinaison des assurances, les banques qui mettent des capitaux à la disposition des travailleurs, l'électricité qui les répartit pour ainsi dire instantanément sur toute la surface du globe, toutes ces nouvelles inventions se poussent, se succèdent et viennent à point nommé pour se prêter un mutuel concours ; la coïncidence est telle qu'on hésite à dire quelle est la plus importante, puisqu'elles paraissent toutes des rouages indispensables du même mécanisme qui entraîne les sociétés civilisées.

C'est aux banques que l'Angleterre doit la prépondérance commerciale qu'elle a acquise en Europe sur toutes les autres nations civilisées qui l'entourent. Cependant ces immenses bienfaits des banques, on les conteste, on ne s'en rend pas encore bien compte. Leur évolution a été lente pour arriver à l'état où nous les voyons aujourd'hui. Le maniement des affaires a peu à peu indiqué les transformations nécessaires, sans pénétrer le côté mystérieux qui les entoure encore de nos jours.

Toutes ces transformations de la pratique, non prévues et le plus souvent interdites par les lois, se font sous la pression des événements et des conditions dans lesquelles on opère. En 1789, la machine à vapeur de Watt, le métier à filer introduits dans les ateliers en bouleversèrent toute l'économie. Le stock des matières premières en magasin ne suffit plus pour alimenter le travail de ces nouveaux producteurs mécaniques. Pour faire arriver et pour répartir les produits non fabriqués et fabriqués, en un mot pour les faire circuler, il était nécessaire d'avoir à sa disposition un immense stock de monnaie qu'on n'avait pas. Pour y suppléer par un moyen improvisé comme les inventions qui en réclamaient l'usage, partout s'établirent, comme par un coup de baguette, des institutions de crédit, des banques qui, par leurs promesses de payer émises sous forme de billets, fournirent aussitôt les moyens de circulation qui manquaient et remplacèrent les espèces dont le défaut arrêtait tout. Pouvait-on revenir à l'échange primitif et direct du produit, c'est-à-dire au troc ?

Dans le nombre des banquiers qui surgirent alors, beaucoup avaient un crédit douteux, mais, même en cet état, leur papier circulait encore comme de l'or et de l'argent, et par suite jouait le rôle du capital, capital fragile, mauvais, dangereux ; mais enfin c'en était un, tant qu'il circulait. Ce fut grâce à cet engin de qualité inférieure que la prodigieuse activité du moment fut entretenue.

Nous venons de suivre les transformations successives des banques, banques de dépôt d'abord, banques de dépôt et d'escompte ensuite, puis banques de dépôt, d'escompte et d'émission.

Les Vénitiens, les Génois, les Florentins, les Portugais, la Ligue hanséatique nous donnent de nombreux exemples du fonctionnement des banques de dépôt et d'escompte, et enfin à une époque plus rapprochée de nous, la Banque d'Angleterre, en 1694, et la Banque de France, beaucoup plus tard, nous montrent non seulement le rôle des dépôts en comptes courants, mais encore le rôle de l'émission des billets dans les opérations de banque.

Remontons un peu plus haut, à l'origine même des civilisations. Pour produire, il faut du capital et du travail ; or, sans crédit le capital est insuffisant et le travail impuissant ; il faut un trait d'union, c'est le crédit qui le donne en entretenant la circulation du capital et en l'amenant au travail.

Si on ne vend pas à crédit, l'acheteur ne peut s'engager que jusqu'à concurrence du capital qu'il possède ; à la faveur d'un délai, le temps permet de tout concilier. L'un peut étendre sa spéculation, l'autre sa fabrication à une somme de beaucoup supérieure au capital dont ils ont la disponibilité.

Cette tendance à accroître son crédit oblige à ne rien négliger pour le conserver, de là la prudence, l'exactitude dans les engagements, ce qui entretient la moralité de l'individu. Toutes les forces productives se trouvent ainsi en mouvement, tandis que quand le crédit languit, tout languit.

Mais si chacun achète et vend à crédit, comment faire circuler toutes ces promesses de payer à terme ? car le terme est le premier pas du crédit.

Il fallait appeler au secours de l'industrie, et les y retenir, non seulement les capitaux qui y étaient déjà consacrés, mais ceux qui n'étaient pas encore engagés. Pour constater et régler les dettes payables à terme, que par l'effet du crédit les négociants s'accordaient réciproquement, on créa soit des obligations, soit des promesses énonçant la somme due et le jour où elles seraient payées en espèces. On attribua à ces obligations un caractère exceptionnel et spécial propre à inspirer la plus grande confiance et à en rendre la propriété très facilement et sûrement transmissible ; moyennant quatre conditions que l'on fit consacrer par la législation :

1° Le règlement était consommé par la déli-

vrance de l'obligation en échange de la facture portant quittance, opérant ainsi une novation complète et irrévocable, éteignant la dette primitive ayant pour origine une vente à crédit, et lui substituant une dette nouvelle ayant le caractère d'un simple prêt remboursable à une époque fixe ;

2° Tous ceux à qui la propriété du titre était transmise devenaient garants solidaires du paiement à l'échéance ;

3° Le non-paiement de l'obligation à l'échéance entraînait l'extrémité ruineuse et fatale du dessaisissement et de la cession des biens, la perte de l'honneur, la faillite en un mot ;

4° La propriété devait en être valablement transmise par simple endossement.

Ces conditions imposées et acceptées, il n'y avait pas de contestations possibles, nulles causes de rescision ou d'ajournement de paiement ne pouvaient être admises.

Chaque transmission de propriété ajoutait une garantie de plus. Tous les signataires étaient engagés, non seulement sur tous leurs biens présents et à venir, mais encore sur leur honneur. L'époque du remboursement présentait donc une sûreté que ne pouvait offrir aucune autre nature de placement.

Ces obligations furent contractées d'abord entre les négociants d'une même place, sous la forme de billets à ordre, puis, de place en place, sous la forme de lettres de change jouissant de pareils privilèges ; elles furent de suite très recherchées par tous les capitalistes. Elles n'engageaient le capital que pour un temps limité et le tenaient toujours disponible, qualité précieuse et très prisée que ne donnent pas les prêts hypothécaires. Des prêts directs en comptes courants maintiennent, il est vrai, cette disponibilité, mais ils ne confèrent que la garantie d'un seul débiteur.

A l'aide de ces obligations, les négociants peuvent acheter à terme, et tout en vendant à terme, ces deux opérations ne s'annulent pas, parce que, par l'usage des billets à ordre et des lettres de change qu'ils vendent aux capitalistes ou aux banquiers, ils attirent de toutes parts le capital en quête de placement et reçoivent au comptant la valeur de leurs effets, déduction faite de l'intérêt du terme à courir. L'augmentation du capital disponible, qui résultait pour eux du terme qu'ils obtenaient pour le paiement de leurs achats, devint entière au moyen de la suppression du terme qu'ils avaient accordé eux-mêmes pour le paiement de leurs ventes, et l'étendue de leurs entreprises n'eut plus d'autres limites que celles de la confiance qu'inspiraient leur caractère et leur fortune.

Les banquiers qui déjà faisaient pour le commerce le service de caisse, l'échange et l'achat des monnaies et matières d'or et d'argent, enfin des avances sur dépôts de ces valeurs, ne tardèrent pas à centraliser cette dernière branche de leurs opérations, qui bientôt devint la principale.

Des associations s'étaient déjà formées pour susciter aux banquiers, par la création de banques de dépôt et de comptes courants, une concurrence puissante ; l'escompte des effets de commerce devint une source de profits beaucoup plus importants. Ce fut là l'origine des banques d'escompte et de circulation dont la fondation, loin de nuire aux banquiers eux-mêmes, devait donner un nouveau développement à la puissance du crédit. Nous avons dit banques d'escompte et de circulation, c'est qu'en effet, dès qu'une société veut se livrer aux opérations de banque et à l'escompte du papier de commerce, son capital et celui qu'elle peut se procurer par les dépôts en comptes courants ne peuvent suffire dans le principe à toutes les demandes; si elle employait tout son capital, il ne lui resterait rien pour servir de garantie à sa gestion.

Instituée pour faire circuler le papier de commerce dans le plus grand nombre de cas, et non pas pour le remplacer par des espèces et en faire du comptant, quoiqu'elle le fasse quelquefois, elle devra avoir recours à une nouvelle combinaison.

Recevant d'une main les effets de commerce escomptés qu'elle place dans son portefeuille, elle émettra en représentation de ces effets, des obligations semblables, qui circuleront en leur lieu et place et constitueront un instrument de crédit des plus admirables.

De tout ce qui précède, il est bien établi qu'un négociant, un banquier opère à l'aide du crédit. Le billet à ordre, la lettre de change, le billet de banque, le chèque permettent d'acheter et de faire circuler les produits exactement comme l'or et l'argent, par conséquent cette circulation fiduciaire renferme tout le crédit qui est le véritable nœud des affaires.

Faire circuler le crédit, c'est faire passer de mains en mains le capital dont peut disposer le pays. Nous avons déjà insisté sur les merveilleux résultats de cette ingénieuse répartition. Suivons pas à pas la transformation qui se produit à vue d'œil aussitôt l'introduction des banques dans une région qui en avait été privée jusque-là.

En l'absence de leur secours, pour répondre aux opérations de chaque jour, il fallait recevoir et solder les effets qu'on avait mis en circulation, accepter les traites et faire tous les encaissements de la maison. Pour un pareil service, une réserve en espèces était nécessaire, elle portait sur un chiffre limité d'affaires, ne se balançant pas toujours avec les échéances; il fallait un caissier, et toutes les chances d'erreur ou de perte, de détournement retombaient sur la maison. Maintenant, le banquier vous débarrasse de tous ces soucis et de tous ces frais, et s'il manque un appoint, par l'escompte ou par une avance il le fournit. Toutes les acceptations du négociant sont ainsi payées, non par des espèces, mais par des instruments de crédit, dont il est lui-même le créateur. Il multiplie ainsi les moyens de circulation et les met à la disposition de ceux qui en ont besoin.

Voir ce mécanisme, c'est comprendre l'énorme économie des espèces qui n'interviennent, pour ainsi dire plus dans les transactions. On estime qu'un dixième suffit aujourd'hui et on est encore au-dessus de la vérité, car, d'après le mouvement des espèces dans la caisse de la Banque d'Angleterre, ces dernières atteignent à peine 3 p. 100 de l'ensemble des recettes et des paiements. Il y a donc là un accroissement de 97 p. 100 du capital espèces mis à la disposition de la nation pour ses échanges. Voilà dans quelle proportion la puissance productive se trouve accrue.

Rien ne peut mieux faire sentir l'erreur de ceux qui prétendent que les services rendus par une banque n'ajoutent rien au capital déjà existant, qu'elle ne fait que le distribuer.

Sans doute, on ne crée pas des pièces d'or et d'argent, mais on crée des instruments de crédit

qui sont acceptés comme espèces, quoiqu'ils dépassent de beaucoup la quantité de métal en la possession des banquiers ou de la banque. Le capital circulant est augmenté d'autant, ainsi que les services qu'on peut en attendre. Ce sont les plus puissants engins pour mettre les produits en mouvement, c'est-à-dire pour les placer dans les mains de ceux qui savent et peuvent en tirer le meilleur parti, pourvu toutefois que la valeur du papier reste au niveau de la valeur du métal.

Toute promesse d'un paiement futur équivalant à un paiement actuel, cette monnaie nouvelle dépasse dans des proportions qu'on ne peut apprécier la monnaie réelle en espèces, et la puissance productive de la nation se trouve accrue d'autant, tout en économisant la masse des produits qu'il faut avoir en magasin pour répondre aux besoins de la consommation. C'est là qu'est tout le danger.

En portant pour ainsi dire à l'infini la puissance du capital, on est bien près de l'abus. Qui pourra nous en préserver? Peut-on compter sur la prudence des banquiers ou de la banque, sur la réserve des négociants ?

8. Création et échange des instruments de crédit.

Le commerce de crédit, de change et d'argent dont les banques s'occupent est susceptible d'un grand nombre de combinaisons, mais les principales fonctions des banques peuvent se résumer ainsi :

1° Recevoir des dépôts en comptes courants ;
2° Escompter des effets de commerce ;
3° Émettre des billets payables à vue et au porteur;
4° Faire des avances aux particuliers.

L'observation de la marche des dépôts montrait qu'ils séjournaient un certain temps dans les caisses, on aurait donc pu s'en servir. Il est vrai qu'on engageait ainsi sa responsabilité et on n'a pas voulu d'abord aller jusque-là. L'important alors était d'avoir une monnaie fixe pour comparer les prix ; le crédit ne venait qu'en seconde ligne. On ne voulait laisser planer aucun soupçon sur la monnaie des banques, monnaie inaltérable, reposant sur la valeur intrinsèque du métal.

Pour employer les dépôts et les mettre au service du commerce, il fallait avoir recours à deux nouveaux instruments qui manquaient alors : nous voulons parler de l'émission du billet et du chèque, qui font chacun l'objet d'un article spécial. Émettre des billets payables à vue et au porteur et les maintenir en circulation, cela a toujours paru une opération des plus délicates pour ne pas dire prestigieuse.

On voyait dans cette émission une source intarissable de richesses, par suite on voulait les faire servir à des usages auxquels ils n'étaient pas propres, ce qui, en leur enlevant leur principal caractère, les privait aussi de toute valeur. On ne tarda pas à s'en apercevoir.

Dans l'ensemble des opérations d'une banque, l'émission des billets ne remplit qu'un rôle subordonné comme complément d'une fonction plus essentielle, c'est-à-dire qu'ils facilitent la circulation des effets de commerce. Comparer cette faculté à celle de battre monnaie, parce qu'elle tend à remplacer le numéraire, c'est commettre une grosse erreur et méconnaître le rôle des billets. Ils peuvent remplacer pendant un temps la monnaie, sans être cependant du numéraire. De là le titre erroné qu'on leur donne de papier-monnaie, tandis que ce n'est qu'une monnaie de papier qui, bien réglée, circule au pair avec l'or et l'argent en nature.

Le billet de banque est d'ailleurs une obligation commerciale conçue dans le même esprit, dans le même but, la forme seule en est différente.

Il n'est pas destiné à remplacer l'argent, mais à remplacer les effets de commerce dont la circulation serait trop difficile.

Émis par des compagnies puissantes, le billet de banque inspire confiance ; il circule partout à l'usage de tous, rivalise avec la monnaie, plus commode même, et est accepté de toutes mains ; quoique échu, il circule encore, sa valeur, tant qu'on le rembourse à vue, est constante, invariable. La durée de sa circulation donne tout le bénéfice des banques, elles mettent donc tous leurs soins à la prolonger autant que possible. L'émission du billet n'est qu'un procédé commercial, ingénieux, subordonné à l'escompte des effets de commerce, dont elle est l'auxiliaire et le complément.

Quand on examine théoriquement cette question de l'émission, on s'imagine toujours qu'un billet n'a de valeur que si on peut à volonté et à vue le transformer en espèces, et on motive cette opinion en faisant observer qu'il ne saurait être un capital, parce que si la banque a donné un billet à un de ses clients, elle en doit le remboursement; le crédit accordé et la dette qui en résulte s'élevant à la même somme, le résultat est zéro. Il en serait ainsi si le paiement était demandé de suite, mais ce n'est pas le cas dans la pratique. Jusqu'à ce qu'il soit demandé, c'est un passif qui pèse sur le banquier ou sur la banque, mais le service rendu, l'effet produit n'en existe pas moins. C'est un réservoir plein d'eau dans lequel on peut puiser et qui se remplit sans cesse ; il s'agit de maintenir une balance entre ce qu'on prend et ce qui arrive.

Comme l'usage a prouvé que dans ces opérations de banque, il y a beaucoup de flottant, toute l'habileté du banquier consiste à maintenir en circulation une plus grande quantité de billets ou de crédits ouverts en comptes courants qu'il n'a d'espèces en caisse, ou de capital disponible. Tout ce qui dépasse ce capital effectif joue le même rôle que ce capital lui-même, le cercle dans lequel il se meut peut être moindre, mais là sa puissance est la même.

A l'aide de moyens si simples et si perfectionnés, rien de plus facile que de transporter le capital d'une branche d'industrie à une autre, d'un point du pays où il n'est pas abondant en un autre où il est rare. L'industrie et le commerce, sous l'influence de ces rosées bienfaisantes, se développent, et le nombre des effets de commerce que ces deux branches d'affaires mettent en circulation est en rapport avec leur activité. Les banques les achètent, les gardent en dépôt, et en font passer le montant de mains en mains à l'aide des virements et des crédits ouverts en comptes courants.

Les banques agissent comme de puissantes pompes aspirantes et foulantes ; elles attirent le capital, le drainent pour ainsi dire sur toute la surface du territoire, et après l'avoir réuni dans de grands réservoirs, elles le poussent dans toutes les directions pour vivifier le commerce et l'industrie. Ce capital qu'elles tiennent en réserve, c'est un nouveau crédit qu'à l'aide des comptes courants elles font circuler, mettant à chaque instant à la disposition de chacun

les sommes que ses voisins n'utilisent pas pour le moment. Il s'établit ainsi un roulement qui place sans cesse le capital dans les mains qui savent en tirer le meilleur parti.

Toute opération de banque se réduit donc à un échange des instruments de crédit mis en circulation par le public et par les banques pour arriver à une compensation de leurs engagements, non seulement sur la place où on opère, mais sur toutes les places du pays que l'on habite et, ce qui paraît encore plus extraordinaire, sur toutes les places du monde.

Sous le nom d'instruments de crédit, nous comprenons : le billet à ordre, la lettre de change, les chèques, les billets de banque. Avec les trois premiers, même sans employer le billet de banque, on peut payer des millions sans toucher au métal, ou, s'il intervient, c'est pour solder un faible appoint.

Les instruments de crédit remplissent exactement les mêmes fonctions que les espèces; ils font ainsi partie de ce que l'on est convenu d'appeler la circulation : en anglais, *currency, circulating, medium.*

Les billets de banque, les chèques sont créés par les banques comme les lettres de change par le commerce ; chacun a un instrument particulier, il s'agit de le faire fonctionner.

Pour un mécanisme si délicat, ce n'est pas trop de toute l'habileté des grandes banques. Elles embrassent, non pas les besoins de la circulation du papier, c'est-à-dire du crédit, dans une petite ou dans une grande localité, mais leurs opérations, par suite de la variété des effets présentés à l'escompte, rayonnent dans le monde entier. Sans des relations aussi étendues, il serait impossible d'arriver à la compensation de tous les engagements du commerce, dernier terme que tout le monde poursuit : les négociants, les banquiers et les banques. Ce sera toujours le grand embarras des petites banques locales, et là même où existe la liberté d'émission, comme en Écosse, elles doivent inévitablement s'appuyer sur une grande banque dans un grand centre.

Ce que l'on recherche partout, ce que l'on a toujours recherché, c'est le capital, c'est-à-dire le grand moteur du travail et de la production. Le capital, dans ce sens général, comprend tout ce qui peut servir à la production, c'est-à-dire non seulement l'or et l'argent, les espèces qui permettent de se procurer tout ce dont on a besoin, mais encore tous les produits eux-mêmes : matières premières, produits ayant déjà subi une ou plusieurs préparations, enfin les produits fabriqués qui n'attendent plus qu'à être livrés au consommateur contre du comptant. C'est ici le dernier terme du crédit ; à ce moment, il faut arriver à l'accomplissement de la promesse faite au début, car l'évolution est terminée et on doit payer en espèces ou en billets de banque, que l'on peut à volonté et à vue transformer en espèces.

La première opération s'ouvre par du crédit ; on met en circulation une promesse de payer, et la dernière doit être l'exécution de cette promesse.

Le papier de crédit qui forme la circulation fiduciaire ne peut être créé que par le producteur ; le consommateur n'a pas le droit de s'en servir, car il mettrait en circulation un papier qui ne serait pas gagé par un produit; puisque ce produit a été acheté pour la consommation, il ne reste rien dans la circulation qui le représente.

On répète sans cesse que les banquiers et les banques sont de simples intermédiaires entre ceux qui veulent prêter et ceux qui ont besoin d'emprunter. Il n'y a pas de plus grande erreur, de plus faux langage. Dans le prêt ordinaire, le prêteur se prive de ce qu'il prête; en banque, il n'en est pas ainsi. Les deux parties en présence, le banquier et le client, ont le même droit sur le même capital, espèces ou crédit ; il est complètement à leur usage. L'argent déposé dans la caisse des banquiers est tout à la fois à son usage et à celui de son client; par cette disponibilité constante, il n'y a pas un moment où il ne puisse être employé tantôt par l'un, tantôt par l'autre. C'est une force qui est toujours sous pression, comme la vapeur dans une locomotive en feu, mais au repos. Avec la garantie de son capital et des fonds en dépôt dont il a la disponibilité, le banquier achète des effets de commerce avec des promesses de payer et le négociant qui les lui a vendus a, comme lui, le droit de puiser dans les mêmes caisses.

9. Virements.

Malgré le rôle important que jouent les virements dans les opérations de Banque, nous n'avons pas cru devoir les comprendre au nombre des instruments de crédit. Les virements ne sont en effet, par eux-mêmes, qu'un moyen de comptabilité employé pour compenser non seulement les engagements réciproques des clients des banques, mais encore ceux des banques entre elles.

Leur mécanisme mérite cependant d'être décrit, aussi en raison même de la place qu'ils occupent dans la comptabilité des banques et dans leurs opérations, nous avons pensé qu'il serait préférable de leur réserver un article spécial auquel nous renvoyons le lecteur. (*V.* **Chambres de compensation, Virements.**)

10. Unité et pluralité des banques d'émission.

Le commerce de banque, depuis qu'il existe, n'a pas toujours été concentré dans les mains de grands établissements privilégiés : ces grands établissements eux-mêmes n'ont pas toujours répondu à ce qu'on attendait d'eux, quant aux secours qu'on espérait en tirer, tout en réalisant cependant de grands bénéfices. Il n'est donc pas surprenant que la question du monopole ait été posée, et on n'a pas hésité à la résoudre en demandant à la liberté des banques et à la liberté d'émission tout ce que le privilège n'avait pas donné jusqu'ici.

Deux systèmes se trouvent en présence, les arguments n'ont pas manqué pour montrer les avantages et les inconvénients de la liberté et du monopole.

Les partisans de la pluralité des banques remarquent que l'émission des billets a précédé la création des banques privilégiées. Le billet de banque lui-même n'est pas une monnaie, il en remplit seulement la fonction dans des conditions particulières, sans que l'on puisse prétendre que les banques d'émission battent monnaie et empiètent ainsi sur les droits de l'État.

Sauf quelques exceptions passagères, le commerce de banque a été libre en France jusqu'en 1796, en Angleterre jusqu'en 1844.

Émettre des billets promesses de payer, c'est mettre en circulation des obligations commerciales qui entraînent la même responsabilité que les autres actes d'un négociant. Par cette émission, on facilite

la circulation des produits, les prix sont moins variables, puisqu'une monnaie nouvelle leur sert toujours de véhicule. Par la multiplicité même des émissions les erreurs peuvent se rectifier, tandis qu'il n'en est pas ainsi pour les banques privilégiées : en temps prospère elles prodiguent leurs avances, et tout à coup, en temps de crise, elles les refusent, et tout s'arrête au milieu d'un monceau de ruines.

Avec la liberté d'émission un plus grand nombre de banques se formeraient et leur capital de garantie serait plus considérable. La multiplicité même des banques ferait baisser le chiffre de l'émission.

Pour émettre des billets il faut que le public les accepte, et qu'il puisse s'en servir comme moyen de paiement dans toutes les banques du pays. Cette surveillance que toutes les banques exerceraient les unes sur les autres sera la meilleure garantie de la valeur des billets. Dès qu'une banque en aurait émis en excès, ils retourneraient ensuite à leur source et l'émission se trouverait ainsi contenue par la force des choses.

La faculté de créer des billets offre encore ce grand avantage qu'elle permet à une banque de naître; et c'est là le point important pour les petites villes, loin des grands centres, où les canaux de la circulation des grandes banques ne pénètrent pas.

Ces nouvelles promesses de payer, ajoutées à celles du public, donnent une nouvelle activité aux échanges, un nouveau capital étant mis à la disposition de chacun, le taux de l'intérêt a une tendance à être moins élevé, l'intensité des crises est même diminuée.

Avec une pareille communauté d'efforts pour faire circuler le papier, l'émission des billets se limite d'elle-même et ne peut jamais être excessive.

D'ailleurs, dans le bilan des banques, le chiffre de l'émission des billets n'est pas toujours supérieur aux dépôts en comptes courants, à l'encaisse, au portefeuille; on sait aussi que le monopole ne satisfait pas à toutes les demandes.

Si on objecte que les banques départementales en France avant 1848 n'ont pas répondu à l'attente générale, c'est qu'il leur était défendu de communiquer entre elles. Isolées, sans compensation possible, faut-il être surpris de leur échec ?

Attribuer les crises à la multiplicité des banques et à leur circulation, c'est oublier qu'on n'en est pas à l'abri, là même où il n'y a pas de banque d'émission.

Quant à la hausse de l'escompte au moment des crises, elle n'aurait pas lieu si les banques se faisaient concurrence.

Voilà la thèse soutenue par les partisans de la liberté des banques; voici quelle a été la réplique des partisans des banques privilégiées :

Ils font remarquer que la solidité du billet domine la question, à tout prix il faut sauvegarder sa valeur. Ici l'intérêt général est en jeu : le billet de banque intervenant dans presque toutes les transactions commerciales et civiles, il faut lui donner pour ainsi dire un caractère d'infaillibilité, et la sécurité qu'on doit avoir en le recevant passe avant toute autre opération de commerce. Peut-on, dans ces conditions, réclamer le droit commun pour l'émission ?

Une banque privilégiée, en concentrant toutes ses forces, son crédit et ses réserves, offrira toujours plus de résistance aux crises : nous en avons des exemples en Angleterre en 1797, en France en 1870-1871. Supposer qu'alors on se fût trouvé en présence d'un grand nombre de banques ? Sur laquelle aurait-on pu s'appuyer sans lui donner un caractère officiel ? Elles auraient pu se former en syndicat, dira-t-on, mais c'eût été un syndicat fermé, offrant les mêmes inconvénients qu'un privilège.

Enfin, puisqu'on réclame la liberté des banques, surtout pour jouir du droit d'émission, on ne le dissimule pas, quels ont donc été dans la pratique les résultats de cette faveur si recherchée ?

Aux États-Unis, en Écosse, en Allemagne, là où cette liberté existe en partie, ou a existé jusqu'en 1844, la circulation des billets, bien loin de s'accroître, a eu plutôt une tendance à décroître, et la diminution est sensible dans les grandes banques de New-York.

Le billet de banque, dans la pratique, a servi comme un échafaud provisoire pour permettre aux banques de s'organiser et d'attirer la clientèle, ainsi que les dépôts ; aussitôt que ces derniers ont été en nombre suffisant, le billet, qui au début avait joué le principal rôle, a passé au second.

La pratique n'a donc pas justifié les craintes que l'on entretenait au sujet des excès et de l'abus de l'émission. Mais si on a évité ce danger, il y en a un autre sur lequel on n'a pas insisté et que l'on a toujours passé sous silence : Avec la pluralité des banques, comment faire face pendant les crises aux demandes pressantes de numéraire pour les remises que réclame l'étranger ?

Les partisans de la liberté d'émission ne se sont jamais occupés de cette difficulté pratique.

Où seront les réserves métalliques ? dans une banque centrale ou dans des banques répandues sur tout le territoire de l'État ? Où se porteront les demandes et comment se répartiront-elles ?

Or, on sait, d'après les mouvements des réserves métalliques dans les succursales de la Banque de France, qu'il y en a chez lesquelles le mouvement se fait toujours dans le même sens, soit en gain soit en perte. Le numéraire s'accumule sur certains points et manque toujours sur d'autres. C'est un des grands embarras de la Banque de France de régulariser ce double mouvement en temps ordinaire. Aux époques troublées la difficulté est encore plus grande, surtout quand aux demandes pour l'intérieur, viennent se joindre et se mêler les demandes pour l'extérieur, sous l'influence des changes défavorables.

Le règlement des opérations commerciales avec l'étranger s'opère dans les grands centres ; c'est là où se fait le commerce des lettres de change, et c'est là où, sous l'influence des changes défavorables, les demandes d'or pour l'exportation se feront sentir. Ainsi, ce sont les encaisses des Banques de France et d'Angleterre, à Paris et à Londres, qui devront répondre à presque tous les besoins. Ces banques d'Écosse si vantées, dont l'administration économe a su réduire le chiffre de la réserve métallique dans de telles proportions qu'elles ne peuvent satisfaire les demandes de leurs clients, sont les premières à puiser largement dans les caisses de la Banque d'Angleterre : ce sont presque toujours elles qui donnent le signal de la crise.

Aux États-Unis, comme il n'y a pas de banque centrale privilégiée, chaque banque se met sur la défensive, et les banques locales éloignées des grands centres suspendent les paiements ; privés

de tout secours, la spéculation et le commerce se liquident comme ils peuvent.

Ce trait seul montre la différence qu'il y a entre l'organisation d'un pays sous le régime des banques libres ou des banques privilégiées.

IV. BANQUE DE FRANCE.

11. Établissements qui l'ont précédée.

1. *Caisse d'escompte.*

Depuis la chute de la banque de Law jusqu'au commencement du règne de Louis XVI aucune banque d'émission ne fut fondée en France. A cette époque, un banquier génevois, Penchaud, réfugié à Paris, obtient grâce à l'appui de Turgot, alors contrôleur général des finances, un arrêt du Conseil d'État (24 mai 1776), autorisant la fondation d'une société en commandite appelée *Caisse d'escompte*. Ce nom fut employé de préférence à celui de *banque* pour ne pas réveiller le souvenir néfaste qu'avait laissé dans la population la *Banque générale de Law*. Les opérations de cet établissement consistaient à escompter les lettres de change et autres effets de commerce à un taux d'intérêt qui ne pouvait excéder 4 p. 100 l'an, à faire le commerce des matières d'or et d'argent; à se charger, en recette et en dépense, des deniers, caisses et paiements des particuliers, sans pouvoir exiger d'eux aucune commission, rétribution ou retenue quelconque.

Le capital social fut fixé à 15 millions de francs versés en une seule fois et divisé en 5,000 actions de 3,000 livres chacune; sur cette somme, 5 millions étaient destinés aux opérations de la Caisse d'escompte, et 10 millions déposés au Trésor royal pour sûreté des engagements de la Caisse. Cette dernière somme était remboursable, y compris les intérêts, en paiements semestriels de 500,000 fr. chacun, dans le délai de 13 ans; le produit de la ferme des postes était affecté au paiement du prêt ainsi fait à l'État. Le droit d'émettre des billets au porteur et à vue n'est pas mentionné dans les statuts de la Caisse d'escompte, parce qu'il n'était pas considéré comme un privilège. La société était dirigée par des administrateurs élus par les actionnaires.

Cette organisation fut modifiée dès que Turgot eut quitté le ministère; le fonds social fut réduit par arrêt du Conseil d'État du 7 mars 1779, à 12 millions divisés en 4,000 actions de 3,000 livres. Lesdits fonds devaient être uniquement employés à escompter des lettres de change ou autres effets à échéance fixe. L'escompte était fixé à 4 p. 100 par an en temps de paix et à 4 1/2 en temps de guerre.

Jusqu'en 1783, les opérations de la Caisse suivent une marche progressive; sa circulation atteignait 43 millions de billets et les dividendes s'étaient élevés à 8 p. 100 du capital versé. Malheureusement, par suite de l'absence d'une réserve métallique et aussi à cause d'un emprunt de 6 millions fait par le contrôleur général des finances d'Ormesson à la Caisse d'escompte, une crise éclata. La Caisse ne pouvant, faute d'argent, rembourser les billets qui se présentaient, ni obtenir du ministre la restitution de la somme qui lui avait été prêtée, celui-ci ne trouva d'autre solution que la suspension des paiements en espèces jusqu'au 1er janvier 1784. Cette mesure fut autorisée par arrêt du Conseil des 27-30 septembre 1783 qui la motivait sur *l'exportation du numéraire par suite des circonstances de guerre.*

L'effet désastreux produit par cette mesure la fit rapporter, et, dès le 10 décembre de la même année, Calonne qui avait succédé à M. d'Ormesson, fit rétablir les paiements en espèces. Les statuts de la Caisse d'escompte furent modifiés peu après. Les changements qui furent apportés consistèrent à porter le capital de 12 à 15 millions, et à constituer, après paiement aux actions des intérêts de 5 p. 100 et d'un dividende égal à la moitié des bénéfices, un fonds de réserve égal à ces bénéfices. Enfin, pour assurer le paiement des billets à présentation, la Caisse d'escompte était en outre assujettie à conserver en caisse un fonds d'espèces variant du tiers au quart de la somme des billets en circulation.

Ces sages mesures ramenèrent la prospérité, les bénéfices des actionnaires s'élevèrent à 13 p. 100 et le cours des actions de 3,000 livres atteignit 8,000 livres en 1785. Ainsi, dix années seulement après sa fondation, la Caisse d'escompte était devenue, par ses propres forces et sans aucun privilège, un établissement de premier ordre ayant une circulation de 60 millions de billets au porteur.

Malheureusement, le Trésor public, épuisé par l'administration de Calonne, eut recours de nouveau à la Caisse d'escompte. Pour se procurer les sommes qui lui étaient nécessaires, il transforma complètement l'institution. Le capital, par arrêté du Conseil du 18 février 1787, fut porté à 100 millions par l'émission de nouvelles actions, sur lesquels 70 millions étaient versés au Trésor royal et devaient porter intérêt à 5 p. 100. Ce prêt était désigné sous le nom de cautionnement des engagements de la Caisse envers le public. Comme compensation, il lui était accordé un privilège de 30 ans.

Le taux de l'escompte fut fixé à 4 p. 100 pour les effets ayant 60 jours d'échéance, à 4 1/2 pour ceux de 60 à 120 jours, et à 5 p. 100 pour ceux de 120 à 180 jours.

Environ un an après ces modifications, la déplorable situation des finances publiques, l'exil des parlements et les autres expédients auxquels le Gouvernement avait eu recours, excitèrent au plus haut point l'inquiétude des porteurs de billets, qui se présentèrent en grand nombre à la Caisse d'escompte pour obtenir le remboursement de leurs billets. Un arrêté du Conseil, rendu sans la participation des administrateurs de la Caisse d'escompte, autorisa cet établissement à rembourser ses billets au porteur avec les effets de son portefeuille. Cet arrêt prit le nom d'arrêt de surséance et fut rendu bien plus dans l'intérêt de l'État, qui craignait qu'on ne lui redemandât le remboursement des 70 millions, que de la Caisse d'escompte qui avait encore une réserve métallique de 19 millions.

La détresse des finances était à son comble : Necker, rappelé au ministère, réclama de la Caisse un prêt de 15 millions qui lui fut consenti sur l'engagement personnel du roi. Cependant l'administration de cette banque était menée avec une telle sagesse que, malgré ses avances à l'État et le remboursement de ses billets, sa situation restait florissante. Le 14 juin 1789, elle possédait 27 millions d'espèces contre une circulation de 80 millions de billets au porteur ayant cours forcé.

Toutes les opérations entre l'État et la Caisse d'escompte étant restées secrètes, l'Assemblée nationale s'en préoccupa.

Une députation de la Caisse d'escompte fut admise à présenter aux députés la situation de cet établissement qui, à la fin de 1789, était créancier de l'État de 155 millions. L'Assemblée nationale décida, le 17 décembre 1789, le remboursement des avances faites

par la Caisse d'escompte au moyen de 170 millions d'assignats sur les biens et domaines de la couronne et du clergé mis en vente, mais ces biens ne furent pas vendus dans les délais fixés et les avances de la Caisse durent continuer jusqu'au moment où le Gouvernement put émettre lui-même ses assignats. Cette mesure amena la liquidation de la Caisse d'escompte, qui fut supprimée en 1793 par un décret rendu sur la proposition de Cambon.

2. *Banques diverses.*

Aucun établissement de crédit ne fut créé pendant la tourmente révolutionnaire ; c'est seulement en 1796 que l'on voit apparaître la *Caisse des comptes courants*, société en commandite au capital de 5 millions, divisé en 1,000 actions de 5,000 fr. chacune. Cette caisse escomptait les effets à 3 mois d'échéance au plus et revêtus de trois signatures au moins. A la tête de cette société figuraient plusieurs banquiers ayant déjà appartenu à la Caisse d'escompte, et leur sage administration, autant que leur compétence des affaires, contribua beaucoup à la prospérité de la nouvelle banque, dont la circulation, y compris les billets, montait à 20 millions environ.

L'année 1797 vit naître la *Caisse d'escompte du commerce* dont le capital nominal était de 24 millions représentés par 2,400 actions de 10,000 fr., sur lequel le quart seulement fut versé, et dont le surplus était garanti par l'engagement pris par les actionnaires. Sa circulation atteignait 20 millions.

Cette société, victime d'un vol important commis par l'un de ses fondateurs, dut se dissoudre, mais elle se reforma aussitôt — 10 nivôse an VII, — sous la même raison sociale et finalement fut absorbée plus tard par la Banque de France.

Le *Comptoir commercial*, dit aussi *Caisse Jabach* date de 1800. Il faisait l'escompte des effets sur Paris et les départements et émettait des billets au porteur de 250, 500 et 1,000 fr.

Telles étaient pour Paris, en y ajoutant quelques établissements de moindre importance, les trois banques principales existant en 1800.

Quant à la province, il n'y avait que Rouen qui possédât une banque d'émission : c'était la *Société générale de commerce de Rouen* fondée en 1798. Elle prenait à l'escompte des effets ayant deux signatures au moins et à 180 jours d'échéance. Elle recevait les dépôts de 250 fr. et au-dessus, à charge d'intérêt au profit des déposants à terme. Cette banque mit en circulation des billets de 100, 250, 500 et 1,000 fr. Sa circulation ne dépassait pas 200,000 fr.

12. Création de la Banque de France.

1. *Consulat et Premier Empire.*

C'est en 1800 que fut réalisée la création d'une Banque nationale, à laquelle le premier consul s'intéressait particulièrement. Le nouvel établissement, qui reçut le nom de Banque de France sous lequel il est encore désigné et dont la durée était illimitée, fut fondé le 24 pluviôse an VIII (13 février 1800). Il ne pouvait se dissoudre que par le vœu des actionnaires réunissant plus des 3/4 du fonds social, et fut constitué en société anonyme au capital de 30 millions divisé en 30,000 actions de 1,000 fr. chacune, tout appel de fonds sur les actions étant prohibé.

Les actionnaires étaient représentés par les 200 plus forts propriétaires d'actions inscrits depuis plus de 3 mois en cette qualité sur les registres de la Banque; chaque actionnaire devait être citoyen français et il jouissait d'autant de voix qu'il avait de fois 5 actions, sans toutefois pouvoir posséder plus de 5 voix.

L'assemblée des actionnaires se réunissait de droit le 25 vendémiaire (17 octobre) de chaque année, entendait le compte rendu des opérations de l'année et procédait, par la voie du scrutin, à la nomination des administrateurs.

Ces administrateurs, au nombre de 15, prenaient le nom de *régents*, ils étaient nommés pour 5 ans, renouvelables par cinquième et rééligibles. Trois régents nommés par leurs collègues formaient *le comité central*, auquel était imparti le pouvoir exécutif.

L'assemblée nommait également 3 censeurs chargés de veiller à l'exécution des statuts. Les censeurs étaient élus pour 3 ans, renouvelables par tiers et rééligibles.

Les opérations de la Banque consistaient :

1° A escompter les effets de commerce ayant au plus 90 jours d'échéance et revêtus de trois signatures notoirement solvables ;

2° A recouvrer les valeurs qui lui seraient remises et à faire des avances sur les recouvrements qui lui paraîtraient certains ;

3° A recevoir tous dépôts en comptes courants et à payer au débit de ces comptes courants jusqu'à concurrence de leur montant ;

4° A émettre des billets au porteur et à vue, et des billets à ordre à un certain nombre de jours de vue, *mais dans des proportions telles qu'au moyen du numéraire réservé dans ses caisses et des échéances du papier de son portefeuille, elle ne pût, dans aucun temps, être exposée à différer le paiement de ses engagements ;*

5° A ouvrir une caisse de placement et d'épargne où toute somme au-dessus de 50 fr. serait reçue et produirait intérêt au profit du déposant.

Les opérations de la Banque commencèrent le 20 février 1800 ; mais, antérieurement à cette date, 28 nivôse an VIII (18 janvier 1800), un arrêté consulaire avait prescrit le versement à la Banque de France des fonds reçus par la Caisse d'amortissement, que Mollien venait de créer, et la conversion en actions de la Banque nouvelle des fonds provenant des cautionnements fournis par les receveurs généraux. Le même arrêté chargeait la Banque de France de solder les obligations impayées des receveurs généraux, jusqu'à concurrence non seulement des fonds figurant au crédit de la Caisse d'amortissement, mais encore du montant des actions de la Banque de France inscrites au nom de cette caisse, 5 millions. Cinq mois après sa fondation, le 3 juillet 1800, la Banque fut chargée pour la première fois d'opérer pour le compte du Trésor le paiement des arrérages de la dette publique, et conserva ce service jusqu'en 1804. Ce service lui fut confié de nouveau de 1817 à 1827, ainsi que l'on verra plus loin.

Loi de germinal an XI. — Bien qu'à l'époque de sa fondation la Banque de France fût en relations très suivies d'affaires avec l'État, elle conservait néanmoins sa complète indépendance et ne jouissait d'aucun monopole. Cet état de choses dura peu. La crise financière qui éclata en 1803, lors des premiers symptômes de rupture avec l'Angleterre, et la concurrence qui s'établit par la suite entre les différentes banques d'émission qui subsistaient encore, appelèrent l'attention du premier consul et le décidèrent à concéder à la Banque de France le privilège

exclusif d'émettre des billets de banque. (*L. 24 germ. an XI* [14 avril 1803].)

Le capital de la Banque fut porté à 45 millions de francs par l'émission de 15,000 actions nouvelles et son privilège limité à 15 années. La loi nouvelle apporta peu de changements dans le mode d'administration de la Banque : elle exigea cependant que la moitié des régents, ainsi que les trois censeurs, fussent choisis sur une liste de manufacturiers et de commerçants. Elle prescrivit en outre la création d'un conseil d'escompte formé de douze négociants dont le choix était laissé aux censeurs; le mandat des membres de ce conseil d'escompte était limité à trois ans, mais ils étaient toujours rééligibles et se renouvelaient par quart tous les ans.

Chaque actionnaire, membre de l'assemblée générale, n'eut plus qu'une voix, quel que fût le nombre de ses actions. Le dividende annuel ne pouvait excéder 6 p. 100 du capital nominal de l'action, soit 60 fr. ; l'excédent des bénéfices servait à former le fonds de réserve qui devait être placé en 5 p. 100 consolidé, dont les arrérages étaient distribués à titre de second dividende aux actions. Enfin, une disposition spéciale (*art.* 33 *de ladite loi*) stipulait qu'aucune opposition ne pouvait être admise sur les sommes déposées en compte courant.

Cependant, tout en accordant à la Banque de France le privilège d'émettre des billets de banque, le Gouvernement s'était réservé, par l'article 31, le droit d'accorder le même privilège à d'autres établissements créés le jour où il croirait utile de le faire.

Devenue unique établissement d'émission, la Banque de France se trouva, dès le début de sa nouvelle organisation, dans une situation des plus difficiles. Depuis la rupture de la paix d'Amiens, la progression des dépenses publiques était loin d'être balancée par celle des revenus, le Trésor était dans un véritable état d'épuisement. Les obligations des receveurs généraux ne se négociaient qu'à 10 et même 12 p. 100 de perte, le cours de la rente variait de 56 à 60, et les bonnes valeurs ne s'escomptaient pas à moins de 8 p. 100 sur le marché libre.

La Banque avait soutenu à elle seule le poids de la crise, elle avait prêté largement son concours à l'État en escomptant à 6 p. 100 les obligations des receveurs généraux et en fournissant aux besoins du commerce avec libéralité. Mais les obligations des receveurs généraux étaient renouvelées ou n'étaient payées qu'en mandats sur les banquiers du Trésor, lesquels n'avaient à donner que d'autres obligations. La situation devint très grave.

Le 24 septembre 1805, l'encaisse n'était plus que de 782,000 fr., en présence d'une circulation en billets de 63 millions et de 10 millions de comptes courants ; cette situation amena une crise d'une violence extrême ; la Banque, assiégée par les porteurs de billets réclamant le remboursement, se vit réduite à ne rembourser qu'un billet à la fois, mais cette mesure fut mal accueillie et la foule se pressa de plus en plus aux guichets de la Banque.

D'accord avec le Gouvernement, et pour diminuer l'encombrement, l'échange des billets se fit par l'intermédiaire des 12 mairies de Paris. Chaque maire recevait un certain nombre de bulletins de remboursement qu'il distribuait à ses administrés suivant leurs besoins. Les porteurs de bulletins venaient alors à la Banque et recevaient la somme ordonnancée par le maire. Par ce moyen, on diminua l'affluence du public; d'autre part, le conseil de régence fit les plus grands efforts pour reconstituer l'encaisse, et, le 25 janvier 1806, la Banque, dont la réserve métallique atteignait 25 millions contre une circulation de 51 millions, put reprendre ses paiements à bureau ouvert.

Loi du 22 avril 1806. — Les événements dont il vient d'être parlé ci-dessus furent le motif des modifications importantes apportées au régime de la Banque par la loi du 22 avril 1806.

Cette loi prorogea de 25 ans le privilège de l'émission des billets, éleva le capital de la Banque de 45 millions à 90 millions, non compris la réserve. Le dividende annuel dut se composer : 1° d'une répartition ne pouvant excéder 6 p. 100 du capital primitif; 2° d'une autre répartition égale aux deux tiers du bénéfice excédant ladite répartition. Le dernier tiers des bénéfices était mis en réserve et placé de la manière jugée la plus convenable par le conseil de régence.

L'administration de la Banque fut cette fois profondément remaniée. Le pouvoir exécutif qui, jusqu'alors, avait été exercé par le comité central, passa aux mains d'un gouverneur assisté de deux sous-gouverneurs nommés par le chef de l'État. Le gouverneur fut armé du droit de *veto*, aucune délibération des régents ne pouvant être mise à exécution si elle n'était revêtue de la signature du gouverneur.

Sur les 15 régents, 3 durent être receveurs généraux des contributions, 5 commerçants ou manufacturiers, et les 7 autres pris dans l'universalité des citoyens français. Enfin, les infractions relatives aux lois et règlements de la Banque, ainsi que toutes les contestations entre cet établissement et son personnel, furent déférées au Conseil d'État.

Un décret impérial du 16 janvier 1808 approuva les statuts de la Banque, et autorisa les actionnaires à donner à leurs actions la qualité d'immeubles. La création, dans les départements, de comptoirs d'escompte appelés aujourd'hui succursales de la Banque de France, est également prévue ainsi que l'obligation pour la Banque d'établir des comptoirs d'escompte dans les villes où les besoins du commerce en feraient sentir la nécessité.

C'est pour satisfaire à cette dernière prescription que la Banque établit deux comptoirs faisant partie intégrante de l'établissement, l'un à Lyon, l'autre à Rouen, le 24 juin 1808.

L'organisation *des comptoirs* avait été réglée par le décret du 18 mai 1808, dont la plupart des dispositions, maintenues dans l'ordonnance royale du 25 mars 1841, seront analysées plus loin. On y trouve un article abrogé par l'ordonnance de 1841 et qui indique bien l'esprit de l'époque : *le taux de l'escompte* dans les comptoirs était fixé provisoirement à 5 p. 100 l'an, et chaque année le ministre des finances devait faire à l'empereur un rapport sur les opérations de chaque comptoir et proposer, s'il y avait lieu, la réduction du taux de l'escompte.

La création de ces deux comptoirs était loin de remplir les vues de Napoléon; en 1810, à la suite d'un voyage qu'il avait fait dans la région du Nord, dans lequel il avait recueilli les plaintes des négociants et des industriels lésés dans leurs intérêts par le blocus continental, il réclama le concours de la Banque pour les villes de Valenciennes, Cambrai,

Saint-Quentin, Lille, etc., offrant de porter, s'il le fallait, le capital de la Banque à 200 millions. Mollien, ministre du Trésor public, résista à ces ordres dont l'exécution aurait été funeste à la Banque qui n'avait, à cette époque, ni les moyens ni l'expérience nécessaires pour diriger un grand nombre de succursales. Cependant la Banque ne put se soustraire complètement aux volontés de l'empereur et établit un comptoir à Lille, le 29 mai 1810.

Après des fortunes diverses, le comptoir de Lille s'éteignit en 1813 et les comptoirs de Lyon et de Rouen furent liquidés en 1817.

La reprise de l'activité commerciale et la confiance qui régnait après Austerlitz augmentèrent la prospérité de la Banque. En 1810, les opérations d'escompte s'élevèrent à 715 millions.

Cette brillante situation présentait le contraste le plus frappant avec la situation financière du Trésor qui, de plus en plus obéré, fut obligé de s'adresser à la Banque de France pour escompter 135 millions d'obligations des droits réunis, en sus d'une avance de 40 millions, garantie par les obligations des receveurs généraux.

En 1813, les opérations de la Banque avec le Trésor atteignaient 343 millions.

En 1814, la situation de la Banque redevint très critique ; la circulation s'élevait à 45 millions d'engagements à vue contre une encaisse de 14 millions d'espèces et un portefeuille de 31 millions d'effets à échéances diverses non immédiatement réalisables. La Banque possédait bien, en vertu de ses statuts, sa réserve constituée en rentes sur l'État, mais la dépréciation des cours rendait cette ressource à peu près illusoire.

Cette fois encore, la Banque put sortir d'embarras, elle limita le remboursement quotidien de ses billets à 500,000 fr. par jour, éleva à 5 p. 100 le taux de l'escompte qui, depuis le 5 août 1807, était resté fixé à 4 p. 100, n'accepta aux escomptes que le papier à courte échéance et, par ces moyens, arriva à restreindre à 11 millions le chiffre des billets en circulation ; elle rentra aussi dans une partie des avances qu'elle avait faites au Gouvernement.

2. *Restauration.*

La chute de l'Empire amena à la Banque un mouvement de réaction violent contre la loi du 22 avril 1806.

Le conseil de régence profita du départ du gouverneur (comte Jaubert) qui avait dû, en vertu d'ordres du Gouvernement, suivre l'impératrice à Blois, pour demander la suppression de cette place. Jacques Laffitte fut nommé gouverneur provisoire et remplit gratuitement ces fonctions du 6 avril 1814 au 6 avril 1820, époque à laquelle il fut remplacé par le duc de Gaëte, ancien ministre des finances de l'Empire.

Les autres réclamations de la Banque portaient sur l'exubérance du capital qui, de 90 millions, avait été à la vérité réduit par des rachats d'actions à 67,900,000 fr., mais qui n'était maintenu à ce chiffre que par tolérance ; sur la réserve, formée en vertu des lois des 24 germinal an XI et 22 avril 1806, qui était complètement inutile et dont les actionnaires demandaient la répartition, enfin sur l'existence des comptoirs dont la direction était difficile et qui étaient pour la Banque une source perpétuelle d'embarras et de difficultés.

La Banque ne réussit que partiellement dans ses réclamations, les comptoirs furent supprimés par la loi du 5 février 1817 et la réserve fut répartie entre les actionnaires en vertu de la loi du 4 juillet 1820. Mais le Gouvernement ne voulut pas se dessaisir de son droit de contrôle sur la Banque et maintint l'institution d'un gouverneur.

A cette époque, la Banque fut chargée de nouveau du paiement des arrérages de la dette publique.

La loi de finances du 25 mars 1817 avait stipulé (*art.* 139) que les produits nets de l'enregistrement, du timbre et des domaines et ceux des administrations des postes et de la loterie seraient affectés au paiement de la dette perpétuelle et au service de la Caisse d'amortissement.

La portion attribuée à cette caisse dans lesdits produits était fixée à 40 millions. L'article 140 de la même loi autorisait le ministre des finances à traiter soit avec la Banque de France, soit avec la Caisse des dépôts et consignations pour le paiement de la dette perpétuelle et le service de l'amortissement au moyen de l'assignation des produits cidessus affectés.

Le comte Corvetto, ministre des finances, qui avait déjà fait des ouvertures à la Banque à ce sujet, s'adressa de nouveau à elle.

Le conseil de régence montra d'abord une certaine hésitation à se charger de ce service, il était d'avis que les fonds assignés fussent versés directement à la Banque, afin qu'ils ne pussent dans aucun cas être détournés de la destination spéciale qui leur était donnée par la loi.

Le ministre, tout en manifestant l'intention de maintenir rigoureusement l'affectation, craignait qu'en accueillant les propositions de la Banque il ne lui donnât une trop grande ingérence dans la comptabilité publique. Il ne consentit qu'à lui fournir des délégations sur les receveurs généraux pour opérer chez elle la centralisation des fonds des impôts spécifiés jusqu'à concurrence de la quotité déterminée dans le budget pour le paiement des rentes et de l'amortissement. Mais, en revanche, il s'engagea à garantir à la Banque des ressources suffisantes pour effectuer les paiements, même si les rentrées de l'impôt n'arrivaient pas en temps utile.

Cette combinaison, qui affranchissait la Banque de la responsabilité de la perception des impôts déterminés par la loi et ne lui laissait que la charge rémunérée du paiement des rentes, fut acceptée par le conseil de régence, et pour conserver toute sa liberté d'action la Banque ne consentit à traiter que pour chaque semestre séparément.

Pour approvisionner la Banque des fonds nécessaires au paiement des rentes, le Trésor lui remit d'abord, conformément aux dispositions de la loi du 25 mars 1817, des délégations sur les receveurs généraux par douzièmes, de mois en mois. En cas d'insuffisance des produits affectés, il devait être parfait au paiement, à l'aide des autres deniers de la recette générale. Enfin, le Trésor transféra à la Banque une somme de 2 millions de rente appelée à suppléer la troisième signature qui manquait aux délégations et à la garantir contre toute éventualité. Cette manière de faire dura de 1817 à la fin de 1818.

A partir du 1er semestre de 1819 la situation du Trésor s'étant améliorée, la Banque cessa d'effectuer le paiement des arrérages de la dette publique dans les départements, mais le service des rentes à Paris lui fut conservé. Le compte courant du Trésor fut affecté à la garantie de ces avances, et dans le cas où ce crédit aurait été insuffisant, on devait

y pourvoir par l'escompte du portefeuille commercial du Trésor. Enfin, si ces diverses ressources étaient insuffisantes, le Trésor devait créer des bons royaux que la Banque se chargeait d'escompter.

Le mécanisme des paiements des arrérages aux ayants droit était extrêmement simple, les caisses de la Banque correspondaient avec autant de caisses établies au Trésor. Ces dernières délivraient aux rentiers des mandats payables le lendemain à la Banque. Les caissiers de la Banque, nantis des feuilles nominatives des paiements à effectuer et des talons de mandats envoyés par le Trésor, acquittaient les mandats à présentation après les avoir rapprochés du talon.

En ce qui concerne l'exécution des dispositions de la loi du 25 mars 1817 relatives à l'amortissement, la Banque de France remit à la Caisse des dépôts et consignations, de 1817 à la fin de 1818 seulement, contre des récépissés en due forme, la somme portée annuellement au budget pour le rachat de la dette. Elle prélevait les fonds nécessaires à cet objet sur la masse du produit des impôts affectés qui lui étaient versés par les agents du Trésor, mais elle ne s'immisça en rien dans le fonctionnement de l'amortissement.

A partir de 1819, il n'est plus question de l'amortissement dans les traités entre la Banque et le Trésor.

Le service du paiement des rentes prit fin au 31 juillet 1827, à la suite du refus fait par la Banque de s'en charger gratuitement. (*V.* **Rentes**.)

La Banque eut, en 1818, à subir une crise produite par les émissions extraordinaires de rentes créées pour le paiement de l'indemnité réclamée par les alliés. L'encaisse de la Banque tomba à 34 millions contre un passif exigible de 163 millions. Pour faire face à cette situation, la Banque n'eut plus recours à la limitation des paiements en espèces, mais elle refusa tout papier ayant plus de 45 jours d'échéance et put ainsi éviter l'élévation du taux de l'escompte, mesure qui excitait alors la plus vive répugnance.

Le calme le plus complet succéda à l'activité financière de 1818 et l'histoire de la Banque n'offre aucun fait important à signaler jusqu'en 1830, si ce n'est de nombreux escomptes de bons royaux qui aidèrent puissamment au relèvement des finances.

3. *Période de* 1830 *à* 1848.

Les événements de 1830 amenèrent une crise commerciale des plus intenses qui obligea le Gouvernement à intervenir. Une somme de 30 millions, votée par la Chambre, fut mise à la disposition du commerce sous la forme d'escomptes et de prêts. La Banque de France, de son côté, donna son concours en avançant, sous la garantie de la ville de Paris, une somme de 4 millions à un comptoir d'escompte, créé par la loi du 17 octobre 1830.

Ce comptoir, qui n'était qu'un établissement temporaire, fondé seulement pour venir en aide aux commerçants et industriels fortement éprouvés par la crise de 1830, fut complètement liquidé en 1832.

Par suite du développement des affaires, plusieurs banques s'étaient créées en province à partir de 1835, elles étaient connues sous le nom de banques départementales. (*V. plus loin : Banques départementales.*) La Banque de France ne tarda pas à voir l'intérêt qu'il y avait pour elle à fonder de nouveau des succursales pour remplacer celles qui avaient été liquidées en 1813 et 1817, et elle en établit un certain nombre sous leur ancien nom de comptoirs d'escompte. (*V. plus loin : Succursales de la Banque.*)

Quinze comptoirs furent établis de 1841 à 1848; à cette dernière date, les neuf banques départementales existant en dehors de la Banque lui furent adjointes comme succursales.

Loi du 21 *mai* 1840. — Le privilège de la Banque de France, qui devait expirer en 1843, fut prorogé jusqu'au 31 décembre 1867 par la loi du 21 mai 1840, avec cette restriction que le privilège pourrait être modifié ou même prendre fin le 31 décembre 1855 si une loi votée dans l'une des deux sessions précédentes en décidait ainsi; le capital de 67,900,000 fr. fut officiellement reconnu; il ne pouvait être augmenté ni diminué qu'en vertu d'une loi. La Banque put accepter les effets publics français de toute nature en garantie d'avances. Enfin, le ministre des finances dut publier tous les trois mois un état de la situation moyenne de la Banque pendant le trimestre écoulé, et tous les six mois le résultat des opérations du semestre et le règlement du dividende.

De 1840 à 1847, la Banque traversa une période de calme. La tournure menaçante que prenait la question d'Orient paralysait les transactions, les capitaux en quête d'emploi étaient abondants et s'offraient à un taux inférieur au taux de 4 p. 100 que maintenait la Banque, aussi les escomptes de cet établissement étaient des plus réduits. Pour utiliser les capitaux inactifs, on se lança dans les grands travaux publics; en 1846, les dépenses pour les chemins de fer s'élevèrent à près de 700 millions de francs. Mais il y eut bientôt à répondre à des besoins plus pressants : la mauvaise récolte de 1846 nécessita une importation considérable de grains de Russie, on s'adressa à la Banque pour en effectuer le paiement; celle-ci voyant son encaisse diminuer, éleva à 5 p. 100 le taux de son escompte (14 janvier 1847); malgré cette mesure et des achats de métaux précieux à l'étranger, la situation allait devenir critique pour la Banque, lorsque, fort opportunément, le Gouvernement russe lui acheta pour 50 millions de rentes françaises qu'elle avait dans son portefeuille.

En 1847, le chiffre des moindres coupures des billets de banque fut abaissé à 200 fr. (*L.* 10 *juin* 1847.)

4. *Période de* 1848 *à* 1870.

Les événements de 1848 obligèrent la plupart des maisons de crédit à suspendre leurs opérations.

La Banque de France, menacée de subir le même sort, demanda et obtint du Gouvernement provisoire l'autorisation de suspendre le remboursement de ses billets, auxquels le cours forcé et le cours légal furent donnés par le décret du Gouvernement provisoire du 15 mars 1848, à condition que le chiffre de ses émissions ne dépasserait pas 350 millions, tant pour Paris que pour les 15 comptoirs établis dans les départements.

Le même décret autorisait l'abaissement à 100 fr. de la moindre coupure des billets et prescrivait la publication hebdomadaire du bilan de la Banque.

La mesure fut étendue aux banques départementales, qui purent émettre des billets jusqu'à concurrence de 102 millions. (*D.* 25 *mars* 1848.)

Cette extension donnée à la circulation fiduciaire des banques départementales au moment où le cours forcé des billets venait d'être établi, amena un certain

troublée dans les relations du commerce des départements, qui motiva leur suppression et leur fusion avec la Banque de France.

Par suite de cette fusion, le capital de la Banque se trouva porté à 91,250,000 fr., divisé en 91,250 actions de 1,000 fr. chacune, et la limite maximum de la circulation des billets de la Banque de France, augmentée de celle des établissements qu'elle avait absorbés, fut fixée à 452 millions de francs.

Après février 1848, la Banque de France, par suite de la stagnation des affaires et dans le but de faire fructifier son capital devenu inactif, traita de nouveau avec le Gouvernement auquel elle consentit, sur dépôt de bons du Trésor, deux avances, l'une de 50 millions et l'autre de 30 millions. Ces deux prêts furent remboursés en 1852. De plus, le 30 juin 1848, la Banque passa avec le Gouvernement un traité par lequel elle consentait une avance, au taux de 4 p. 100, de 150 millions (réduite à 75 millions par la loi du 6 août 1850), garantie moitié par des rentes qu'elle n'avait pas le droit d'aliéner et moitié par des forêts de l'État aliénables sous certaines conditions. La Banque fit également des avances, au taux de 4 p. 100, et garanties par des obligations municipales, aux villes de Paris, 10 millions; de Marseille, 3 millions; au département de la Seine, 3 millions; ainsi qu'à divers hospices de Paris, Lyon, etc., prêts qui furent liquidés en 1849 et 1850. Comme on le voit, la Banque de France déploya à cette époque une grande activité. Le billet de banque inspirait toute confiance au public et le montant de la circulation atteignit bientôt la limite légale, tandis que l'absence d'opérations d'escompte faisait affluer le numéraire dans les caisses de la Banque. Dans cette situation, le Gouvernement autorisa d'abord, par une loi du 29 décembre 1849, la Banque à porter à 525 millions la limite de ses émissions de billets; puis, le 6 août 1850, il supprima toute limite et leva le cours légal et le cours forcé qui, depuis la fin de 1848, n'avaient plus de raison d'être, puisque, dès ce moment, la Banque de France avait repris ses paiements en espèces.

Quelques jours avant le coup d'État du 2 décembre 1851, la Banque versa au Trésor une somme de 25 millions, reliquat de l'avance de 75 millions qui n'avait pas été entièrement réalisée; l'année suivante, le traité du 3 mars 1852, approuvé par un décret du même jour, recula les époques de remboursement des 75 millions dus par le Trésor à la Banque en vertu de la loi précitée du 6 août 1850. Le même décret étendit le nombre des valeurs sur lesquelles la Banque fut autorisée à faire des avances.

Avec la reprise des affaires qui suivit 1852, le portefeuille de la Banque s'accrut rapidement; en 1854, il avait atteint 411 millions, tandis que l'encaisse descendait à 280 millions. Pour parer aux inconvénients que cette situation aurait pu présenter en se développant, la Banque de France haussa le taux de son escompte qu'elle porta à 5 p. 100, et réduisit le nombre de jours des avances sur valeurs mobilières. Grâce à ces deux mesures, l'encaisse revint bientôt à 500 millions et le taux de l'escompte fut ramené à 4 p. 100.

Deux causes vinrent, en 1856, apporter la perturbation dans la circulation des espèces métalliques : la guerre de Crimée et la mauvaise récolte. La guerre de Crimée, en nécessitant des emprunts, avait raréfié le numéraire, et l'encaisse de la Banque présenta une diminution importante. Dans ces conditions, la Banque acheta du numéraire à l'étranger, ce qui, joint à la mesure beaucoup plus efficace de l'élévation du taux de l'escompte porté à 6 p. 100, à la limitation d'échéance des billets admis et à la réduction des avances sur titres, suffit à rétablir l'équilibre entre l'actif et le passif.

Loi du 9 juin 1857. — L'année 1857 présente une date importante pour l'histoire de la Banque de France, celle du vote de la loi du 9 juin portant prorogation, jusqu'au 31 décembre 1897, du privilège de la Banque qui devait expirer le 31 décembre 1867. Cette loi doubla le capital de la Banque par l'émission de 91,250 actions nouvelles attribuées aux propriétaires d'anciennes actions.

Comme le droit de chaque action ancienne sur les réserves était de 100 fr., les nouveaux titres furent émis à 1,100 fr., savoir : 1,000 fr. de principal et 100 fr. de prime qui allèrent grossir la réserve et établirent la parité entre les anciennes et les nouvelles actions.

Sur le produit de cette émission, la Banque dut verser une somme de 100 millions au Trésor et reçut en échange des rentes 3 p. 100 au cours de 75 fr., lorsque sur le marché le prix ne dépassait pas 71 fr. 10 c.

Le Gouvernement se réserva le droit, 10 ans après la promulgation de cette loi, c'est-à-dire au plus tôt le 9 juin 1867, d'exiger la création de succursales dans les départements qui en seraient privés. (*V. plus loin : Succursales.*)

En dehors de la prorogation de son privilège, quelques autres avantages furent accordés à la Banque de France; elle fut autorisée à abaisser à 50 fr. la moindre coupure de ses billets et à élever au-dessus de 6 p. 100 le taux de ses escomptes et l'intérêt de ses avances lorsque les circonstances l'exigeraient.

Mais à la demande même de la Banque, il fut stipulé que les bénéfices qui résulteraient pour elle de l'exercice de cette faculté seraient déduits des sommes annuellement partageables entre les actionnaires et ajoutés au fonds social.

Traité du 10 *juin* 1857. — Enfin, le traité du 10 juin 1857 entre la Banque et le ministre des finances stipula que la Banque devrait, pendant la durée de son privilège, faire des avances au Trésor, au fur et à mesure de ses besoins, jusqu'à concurrence de 60 millions et que les sommes portées au débit du Trésor, en vertu de cette convention, se compenseraient avec celles qui formeraient le crédit de son compte courant, en sorte que les intérêts dus par le Trésor ne seraient calculés que sur le solde dont il serait réellement débiteur. Ces intérêts seraient réglés sur le taux de l'escompte du papier de commerce, sans pouvoir dépasser 3 p. 100 par an.

La nouvelle loi ne tarda pas à recevoir son application, et pendant la crise de 1857, la Banque haussa le taux de son escompte qui fut porté à 10 p. 100. Cette crise fut la cause d'un ralentissement des transactions, dont la Banque profita pour s'occuper de l'émission des obligations des compagnies de chemins de fer français que le public put se procurer à ses guichets. Ces opérations eurent lieu de 1858 à 1861 pour le compte des compagnies de l'Ouest, de la Méditerranée, d'Orléans, du Dauphiné, des Ardennes, de l'Est, du Midi, de Genève.

La Banque, qui avait avancé 100 millions à ces

compagnies avant la vente des titres, en écoula dans le public pour 246 millions et demi dans la seule année 1858.

En 1859, les ventes d'obligations faites par la Banque fournirent un capital de 250 millions. Enfin, en 1860 et 1861, les ventes atteignirent, pour ces deux années réunies, plus de 724 millions, et le total des sommes versées à la Banque pour le compte des huit compagnies s'éleva à 1,200,307,500 fr.

Les années qui suivirent le traité de commerce de 1860 avec l'Angleterre furent très prospères. Une véritable transformation économique fut la conséquence de cet acte important qui développa nos relations commerciales sur tout le continent.

Bien que les lois constitutives de la Banque de France aient établi en sa faveur un privilège, elle faillit, en 1863, trouver une concurrente dans la Banque de Savoie qui, d'italienne à son origine, était devenue française, en 1860, par l'annexion volontaire de la Savoie et du comté de Nice à la France, à la suite de la guerre d'Italie.

Cette Banque, au capital de 4 millions, émettait en Italie des billets à vue et au porteur, et s'appuyant sur les traités d'annexion, elle réclama pour avoir le droit d'exercer son privilège en France.

La Banque de France s'émut de ces prétentions et finit par conclure un arrangement avec la Banque de Savoie. (*V. plus loin : Banque de Savoie.*)

Quoique des crises violentes se soient produites en Europe et en Amérique depuis 1860 et que la France en ait ressenti le contre-coup, la situation matérielle du pays s'améliora notablement à dater de 1860, malgré les craintes politiques qui, en 1868, assombrirent l'horizon financier. Tout semblait devoir suivre une marche normale; l'année 1869 ainsi que le début de l'année suivante promettaient une reprise, lorsque la guerre, déclarée le 15 juillet 1870, suivie de l'insurrection communaliste de 1871, vint changer la face des choses.

A la suite de nos premiers revers, devant l'impossibilité de poursuivre le recouvrement des effets de commerce dans les territoires envahis, il fut ordonné, par la loi du 12 août 1870, que les délais dans lesquels doivent être faits les protêts seraient prorogés d'un mois. La Banque, dont le portefeuille commercial s'élevait à 1,246 millions, ne pouvant plus compter sur des rentrées qui lui permissent de rembourser ses billets, se trouva, malgré son extrême répugnance, dans l'obligation de subir encore une fois le cours forcé.

La loi du 12 août 1870 dispensa la Banque de rembourser ses billets, prescrivit qu'ils seraient reçus comme espèces par les caisses publiques et les particuliers, abaissa à 25 fr. la moindre coupure et fixa à 1,800 millions le maximum des émissions. Deux jours après, ce maximum fut élevé à 2,400 millions.

Mais comme les billets de 25 fr. avaient l'inconvénient de ne pas se rattacher au système décimal, un décret du Gouvernement de la Défense nationale du 12 décembre 1870 autorisa la substitution du billet de 20 fr. à celui de 25 fr.

5. *Guerre et Commune* (1870-1871).

Au moment de l'investissement de Paris par les armées allemandes, la Banque avait délégué en province un de ses sous-gouverneurs, M. Cuvier, avec la mission d'administrer les succursales et de se tenir en rapport avec le Gouvernement. Dès le 19 octobre 1870, la Banque mettait 100 millions à la disposition du Trésor; cette somme, ajoutée aux 150 millions emportés de Paris par la délégation du Gouvernement et au produit de l'emprunt Morgan, souscrit le 27 octobre, permit de solder les dépenses extraordinaires de guerre jusqu'à la fin de l'année. Mais ces ressources une fois épuisées, M. Gambetta demanda à la Banque un nouveau crédit de 100 millions et fit pressentir son intention d'emprunter 200 millions en janvier 1871 et autant en février, sauf à augmenter la limite d'émission des billets ou à créer une banque d'État émettant des obligations à long terme et faisant des avances au Trésor avec ce papier-monnaie ayant cours forcé. Le sous-gouverneur de la Banque n'ayant pas qualité pour consentir à ce qui était exigé de lui, demanda un congé et fut remplacé par M. O'Quin, trésorier-payeur général des Basses-Pyrénées qui montra la plus grande habileté dans le cours de sa difficile mission. Sous son administration, 400 millions furent prêtés à l'État. (*V. le paragraphe spécial aux avances de la Banque de France*, nº 16.)

A peine sortie de la guerre, la France allait avoir à traverser une nouvelle et terrible épreuve; celle de l'insurrection communaliste de Paris. Pendant cette période, la Banque eut à Paris une situation difficile et périlleuse qu'elle surmonta, grâce au dévouement de M. le marquis de Plœuc, sous-gouverneur, de quelques membres du conseil restés à Paris et de son personnel, qui, organisé militairement, garda nuit et jour le dépôt confié à son honneur.

L'insurrection, maîtresse de Paris, n'avait aucune ressource financière. Dès le 20 mars, pour pourvoir à la solde de la garde nationale, deux membres du Comité central faisaient auprès du gouverneur une démarche personnelle à l'effet d'obtenir des fonds. Cette démarche fut bientôt suivie d'une sommation écrite spécifiant « *qu'en cas de refus de la Banque, il y aurait à craindre des conséquences qu'il importait d'éviter dans l'intérêt de l'ordre public* ».

Un million fut délivré sur cette réquisition. Une nouvelle somme d'un million fut livrée par la Banque, le 22 mars. L'idée de la résistance armée à l'insurrection rencontrait à la Banque de nombreux partisans, mais les moyens de défense étaient trop insuffisants pour qu'on pût risquer une si grave partie dont la perte aurait été suivie d'un pillage immédiat. On résolut de temporiser et de déférer aux injonctions de la Commune, mais seulement à la dernière extrémité et lorsqu'il y aurait danger imminent à refuser. La Banque fut, du reste, parfaitement secondée par M. Beslay, délégué de la Commune. Les réquisitions de la Commune s'élevèrent à 16,695,202 fr. 33 c., mais cette somme n'avait pas été versée sans précautions. La Commune se prétendant administrateur communal par suite de l'absence d'un gouvernement régulier et d'un conseil municipal, s'était emparée du solde du compte de la ville de Paris s'élevant à 9,401,819 fr. 33 c. La Banque fut déchargée de cette perte par suite d'un accord avec la ville de Paris. Quant aux 7,293,383 fr. restants, M. Pouyer-Quertier, ministre des finances, les avait à plusieurs reprises reconnus, pendant et après la Commune, comme dette, soit de l'État, soit de la Ville, mais lorsque la Banque en réclama le remboursement, la validité des engagements de M. Pouyer-Quertier fut contestée et le litige, porté

devant le Conseil d'État, aboutit au rejet des prétentions de la Banque. Toutefois, le ministre des finances proposa, par voie transactionnelle, de lui allouer à titre de dédommagement 50 p. 100 de sa perte, soit 3.646.661 fr. Mais la commission du budget repoussa cette transaction et la Banque perdit définitivement les 7.293.383 fr. livrés à la Commune, pour sauver les 3 milliards de valeurs dont elle était dépositaire.

6. *Période actuelle.*

Au mois de décembre 1871, les paiements faits à l'Allemagne pour l'indemnité de guerre et les achats de grains effectués à l'étranger amenèrent une crise monétaire, la circulation s'élevait, au 30 novembre, à 2.321.240.000 fr., le portefeuille commercial à 1,945 millions, et il fallait prévoir de nouvelles et pressantes demandes pour la fin de l'année. M. Thiers proposa à l'Assemblée nationale et fit adopter une loi élevant la limite légale des émissions au chiffre de 2,800 millions.

Comme la pénurie de petite monnaie était extrême et qu'on n'avait pour en tenir lieu que les billets émis par des municipalités ou des sociétés particulières dont la diversité entraînait de graves inconvénients, la Banque fut autorisée à créer des coupures de 5 et 10 fr. (*V.* **Billet de banque.**)

Les premières de ces coupures ont seules été exécutées et ont atteint dans la circulation le chiffre maximum de 144,300,300 fr. au 16 octobre 1873.

Mais la limite de 2,800 millions devint bientôt insuffisante. Le conseil de régence manifesta la crainte qu'au moment de l'émission de l'emprunt de 3 milliards, la Banque ne pût rendre les services qui lui seraient demandés et il obtint que la loi du 15 juillet 1872, relative à l'emprunt, l'autorisât à maintenir en circulation 3,200 millions de billets.

Le chiffre le plus élevé atteint par la circulation de la Banque, avant la levée du cours forcé, est de 3,071,912,300 fr. au 31 octobre 1873.

L'encaisse se reconstitua avec une extrême rapidité; les moyennes de ce compte sont :

551,500,000 en 1871.
728,100,000 en 1872.
762,800,000 en 1873.
1,130,100,000 en 1874.
1,541,100,000 en 1875.
1,987,300,000 en 1876.
2,195,900,000 en 1877.

La Banque profita de cette situation favorable pour reprendre les paiements en espèces, bien qu'elle en fût légalement dispensée, jusqu'à ce que les avances qu'elle avait consenties à l'État fussent réduites au chiffre de 300 millions. (*L.* 3 *août* 1875.) Dès le 7 novembre 1873, elle remettait les écus de 5 fr. en circulation, puis le 7 mai 1874, le conseil décidait la reprise des paiements en pièces d'or de 5 et de 10 fr., et enfin les 5 et 26 novembre 1874, on donna à qui en voulait des pièces de 20 fr. contre des billets. A partir de cette époque, le cours forcé fut purement nominal. Aussi, le 1er janvier 1878, la levée du cours forcé passa inaperçue et n'entraîna pas le plus léger inconvénient. (*V. plus loin le paragraphe spécial aux avances faites par la Banque à l'État.*)

Le cours légal, c'est-à-dire l'obligation de recevoir les billets de banque comme monnaie réelle, et la limite maximum des émissions qui a été portée à 3,500,000 fr. sont maintenant les seuls vestiges du régime qui a duré du 12 août 1870 au 1er janvier 1878. (*V.* **Cours forcé.**)

13. Succursales de la Banque de France.

Les succursales de la Banque de France, connues autrefois sous le nom de Comptoirs, étaient dans le principe régies par le décret du 18 mai 1808; plus tard, une ordonnance du 25 mai 1841 vint fixer les conditions de leur établissement qui depuis sont restées les mêmes.

D'après cette dernière ordonnance, l'établissement et la suppression d'un comptoir (succursale) ne peuvent avoir lieu que par ordonnance royale.

Le capital de chaque comptoir est fixé par le conseil général de la Banque, les opérations y sont les mêmes que celles de la Banque de France. Le conseil de régence fixe le taux de l'escompte.

La Banque a seule le privilège d'émettre des billets dans les villes où elle a établi des comptoirs, la moindre coupure est de 250 fr.; leur remboursement est de droit pour le comptoir qui les émet et facultatif pour l'établissement central.

Quinze comptoirs furent établis de 1841 à 1848; à cette dernière date, les neuf banques départementales existant en dehors de la Banque lui furent adjointes comme succursales.

Lors du renouvellement du privilège de la Banque, en 1857, le Gouvernement se réserva le droit d'exiger la création de succursales dans les départements qui n'en étaient pas encore pourvus.

Cet article reçut son entière exécution par la loi du 27 janvier 1873, prescrivant la mise en activité de :

11 succursales le 1er janvier 1875;
7 succursales le 1er janvier 1876;
7 succursales le 1er janvier 1877.

L'administration des succursales de la Banque est ainsi composée :

A la tête de chacune d'elles est placé un directeur nommé par décret rendu sur la proposition du ministre des finances, sur la présentation qui lui est faite de trois candidats par le gouverneur. Tout directeur doit justifier de la propriété de 15 actions qui sont inaliénables pendant toute la durée de sa gestion.

Le directeur est assisté d'un conseil d'administration composé de 12 membres au plus et de 6 au moins, nommés par le gouverneur sur une liste de candidats en nombre double de celui des membres à élire, présentée par le conseil général de la Banque. Toutefois, si les actions inscrites dans les succursales représentent au moins la moitié du capital de la succursale et si le nombre des actionnaires n'est pas inférieur à 50, ceux-ci sont appelés à élire un nombre de candidats égal à celui des administrateurs à nommer; le conseil général de la Banque forme une liste du même nombre de candidats, et c'est sur cette liste que le gouverneur choisit les administrateurs.

La surveillance des succursales est dévolue à 3 censeurs nommés par le conseil général de la Banque.

Les administrateurs et censeurs sont nommés pour 3 ans, ils sont renouvelables par tiers et rééligibles, ils doivent posséder 4 actions qui sont inaliénables pendant toute la durée de leur gestion.

Le directeur de la succursale exécute les arrêtés du conseil général et se conforme aux instructions du gouverneur, il signe la correspondance, les en-

dos et acquits des effets appartenant au comptoir, il exerce les actions judiciaires à ses poursuites et diligence, au nom des régents et à la requête du gouverneur. Il ne peut présenter à l'escompte aucun effet lui appartenant ou revêtu de sa signature. Aucun effet ne peut être admis à l'escompte que sur son approbation. Il préside le conseil d'administration et tous les comités.

Le conseil d'administration, formé des administrateurs et des censeurs, délibère sur toutes les affaires de la succursale et surveille toutes les parties de l'établissement. Il se divise en comité des caisses, comité des escomptes, comité des livres et portefeuilles. Les fonctions des administrateurs et censeurs sont gratuites, sauf des droits de présence.

La comptabilité des succursales est vérifiée par des agents qui ont le titre d'inspecteurs, ils sont choisis par le gouverneur dans le personnel de la Banque et n'ont ni examen à subir, ni conditions spéciales à remplir.

14. Administration de la Banque de France.

Bien que, dans l'exposé chronologique des faits intéressant l'histoire de la Banque de France, nous ayons signalé à leurs dates diverses dispositions relatives à son administration, il nous a paru utile de grouper dans un paragraphe spécial tout ce qui concerne l'administration de ce grand établissement.

La direction de la Banque est confiée à un gouverneur assisté de deux sous-gouverneurs nommés tous les trois par décret du pouvoir exécutif, rendu sur la proposition du ministre des finances.

A côté du gouverneur se trouve placé un conseil de régence, composé de 15 membres et de 3 censeurs nommés par l'assemblée générale des actionnaires pour une durée de 3 ans. 3 régents doivent être choisis parmi les trésoriers-payeurs généraux des finances, 5 doivent être manufacturiers ou commerçants ainsi que les 3 censeurs, les autres peuvent être indifféremment choisis parmi l'universalité des citoyens français.

L'ensemble des pouvoirs délibératifs de la Banque de France est complété par un conseil d'escompte, composé de 12 négociants nommés par les censeurs sur une liste de candidats présentée par le conseil général, en nombre triple de celui des membres à élire, et chargés d'examiner avec les régents le papier présenté à l'escompte, de l'admettre ou de le rejeter.

Le gouverneur, les sous-gouverneurs, les régents, censeurs, membres du conseil d'escompte doivent être les uns comme les autres propriétaires d'un certain nombre d'actions de la Banque fixé à 100 pour le gouverneur, à 50 pour chacun des sous-gouverneurs, à 30 pour les régents et censeurs et à 10 pour les membres du conseil d'escompte. Ces actions sont inaliénables pendant la durée de leur mandat.

A titre de rémunération, les gouverneur et sous-gouverneurs reçoivent un traitement payé sur les fonds de la Banque, fixé à 60,000 fr. par an pour le gouverneur et à 30,000 fr. pour chacun des sous-gouverneurs ; ils jouissent en outre de frais de bureau, du logement et autres accessoires. Les fonctions de régents, de censeurs et de membres du conseil d'escompte sont au contraire gratuites, il leur est seulement attribué des jetons de présence.

Le gouverneur, les sous-gouverneurs, les 15 régents et les 3 censeurs forment le conseil général de la Banque, qui a pour mission de délibérer sur toutes les affaires dont il est saisi par le gouverneur. Les censeurs, dont la mission est toute de surveillance, n'ont que voix consultative.

Le gouverneur préside le conseil général et tous les comités ; nulle délibération ne peut être exécutée si elle n'est revêtue de sa signature. En cas de partage égal des voix au conseil général, la délibération est renvoyée à la prochaine séance, et s'il y a encore égalité, l'avis du gouverneur forme la majorité.

Aucun effet ne peut être escompté sans l'approbation formelle du gouverneur constatée par son visa sur les bordereaux.

Il signe la correspondance, les traités et conventions et exerce au nom des régents et à ses poursuites et diligence les actions judiciaires.

Il nomme et révoque les employés.

En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par l'un des deux sous-gouverneurs dans l'ordre de leur nomination.

Les 15 régents et les 3 censeurs sont répartis en 6 comités pour exercer leur surveillance sur les opérations de la Banque, savoir :

Le comité d'escompte, le comité des billets, le comité des caisses, le comité des livres et portefeuille, le comité des succursales, le comité des relations avec le Trésor, dans lequel il entre au moins 2 trésoriers-payeurs généraux régents.

Telle est actuellement l'organisation de la Banque centrale, celle des succursales est réglée par l'ordonnance du 25 mars 1841. (*V. plus haut : Succursales.*)

Personnel de la Banque.

La plus grande partie des dépenses d'administration comprend les appointements du personnel qui, au 31 décembre 1883, s'élevait à 2,000 agents de tout grade.

Les employés de la Banque sont recrutés par voie de concours; ils reçoivent un traitement de début de 2,000 fr. à Paris et de 1,800 fr. dans les succursales, les augmentations de traitement ont lieu à l'ancienneté et au choix, et l'avancement en grade, exclusivement au choix.

Le personnel est sous l'autorité du gouverneur, qui l'exerce par l'intermédiaire du secrétaire général.

Les services sont dirigés par 4 chefs principaux : le secrétaire général, le contrôleur général, le caissier principal et le secrétaire du conseil général.

Au-dessous des chefs principaux sont les chefs de bureau, assistés de sous-chefs et de commis principaux.

A la tête des succursales, on trouve les directeurs dont les fonctions ont déjà été exposées; sous leurs ordres sont les caissiers et les autres employés.

Le personnel actif comprend les garçons de recette chargés des encaissements, astreints au cautionnement et dirigés par le caissier principal.

Les employés de la Banque ont droit à une retraite pour laquelle est constituée, par les décrets des 12 mai 1808 et 15 juillet 1874, une caisse gérée par la Banque et alimentée par une retenue de 2 p. 100 exercée sur les traitements.

Aux termes de ses statuts qui ont force de loi, toute contestation entre cet établissement et son personnel est du ressort du Conseil d'État.

15. Opérations de la Banque. Renseignements généraux et statistiques.

Nous avons énuméré par périodes les principaux faits intéressant la Banque de France, il convient maintenant d'analyser ses opérations et d'en dresser la statistique.

1. *Circulation fiduciaire.*

La circulation fiduciaire de la Banque n'a jamais été en principe l'objet d'une législation spéciale; à toute époque et dès l'origine même de cet établissement, sa limitation a été confiée exclusivement à la prudence et à l'expérience du conseil de régence. Les pouvoirs publics ne sont sortis de cette réserve que dans deux circonstances critiques : en 1848, à la suite de la révolution de février, et, en 1870, pendant la guerre franco-allemande. A ces deux dates, la circulation de la Banque de France fut fixée, par des décrets ou par des lois, à un maximum qui ne pouvait être dépassé sans une nouvelle autorisation du pouvoir exécutif.

Toutefois cette dérogation aux principes fondamentaux de la Banque étant considérée comme le corollaire du cours forcé appliqué aux billets fiduciaires, aurait dû disparaître, *ipso facto,* avec la reprise des paiements en espèces. C'est ce qui s'était produit en 1850 quand fut supprimé le cours forcé édicté en 1848; la limite imposée à la circulation disparut en même temps, et cette dernière ne fut plus soumise qu'aux lois normales du crédit, c'est-à-dire aux besoins du commerce exprimés par le mouvement des escomptes.

Depuis 1870, cette règle a été modifiée. La limite de la circulation fiduciaire inscrite dans la loi du 12 août 1870, qui donnait aux billets le cours légal et forcé, a été maintenue dans la loi de finances du 3 août 1875, et tandis que la reprise des paiements en espèces était décrétée et appliquée dans les conditions prescrites par la loi, la circulation continuait à être contenue dans les bornes fixées antérieurement.

Le ministre des finances, lors de la présentation du projet de budget pour 1884, s'est préoccupé de cette situation anormale et il a proposé d'inscrire dans la loi, un article abrogeant explicitement toutes les lois antérieures relatives à la fixation de la limite d'émission des billets de la Banque de France. L'exposé des motifs, se basant sur la disparition des causes qui ont provoqué le cours forcé et la limitation de l'émission, réclamait le retour aux traditions économiques

Cette détermination, conforme aux intérêts du monde commercial, méritait d'être prise en considération. Des raisons d'ordre purement financier ont influencé les décisions de la commission parlementaire, qui a craint que le public ne vît dans le rétablissement de la liberté d'émission un encouragement à des abus préjudiciables aux intérêts généraux, et elle a décidé que la limitation de la circulation serait maintenue en principe et reculée en fait s'il était reconnu nécessaire.

C'est en s'inspirant de ces idées qu'elle a introduit dans la loi de finances de 1884 un article qui porte à 3,500 millions, la limite maximum de l'émission des billets de la Banque, précédemment fixée à 3,200 millions par la loi du 15 juillet 1872.

Le tableau suivant fait ressortir, à diverses époques, le montant de la circulation fiduciaire de la Banque de France.

ANNÉES.	CIRCULATION FIDUCIAIRE.	
	Maximum.	Minimum.
	Millions.	Millions.
1808	108.1	82.8
1814	67.6	11.0
1825	243.2	179.2
1830	238.6	201.5
1840	255.3	203.8
1848	432.3	212.8
1851	583.3	496.2
1857*	646.0	526.0
1862	869.0	723.1
1864*	839.6	720.4
1867	1195.9	937.0
1871	2360.0	1718.5
1872	2678.1	2212.5
1873*	3071.3	2654.1
1875	2702.1	2331.1
1879	2328.1	2101.2
1883	3097.5	2775.8

* Les années surmontées d'un astérisque ont été marquées par des crises.

2. *Portefeuille de la Banque. Encaisse métallique. Escomptes. Encaissements.*

La circulation fiduciaire, dont le tableau précédent résume les chiffres à diverses époques, est représentée à la fois par les réserves métalliques qui forment l'encaisse de la Banque et par son portefeuille.

A titre de rapprochement, nous avons groupé dans le tableau suivant la situation du portefeuille et de l'encaisse aux mêmes époques que celles qui ont été choisies pour la circulation fiduciaire.

ANNÉES.	PORTEFEUILLE.		ENCAISSE MÉTALLIQUE.	
	Maximum.	Minimum.	Maximum.	Minimum.
	Millions.	Millions.	Millions.	Millions.
1808	142.9	104.3	79.8	50.4
1814	90.6	55.7	82.2	6.6
1825	154.8	71.3	156.9	86.5
1830	196.1	113.7	172.5	104.3
1840	211.1	152.9	261.2	216.3
1848	311.3	149.8	253.5	83.9
1851	159.8	92.1	628.3	470.6
1857	647.2	490.1	291.3	181.3
1862	683.0	446.5	431.3	285.8
1864	791.7	561.6	367.5	151.9
1867	715.8	428.5	1016.2	651.9
1871	1945.7	524.8	691.5	398.5
1872	2552.0	1829.6	793.0	630.9
1873	2578.8	2119.1	820.8	705.7
1875	1667.1	1122.1	1668.5	1316.3
1879	868.8	380.6	2252.0	1970.3
1883	1248.6	896.5	2083.4	1964.1

La Banque de France prend à l'escompte :

1° Les *effets de commerce* payables à Paris ou sur les places où elle a des succursales et des bureaux auxiliaires; elle admet aussi le papier payable dans ce que l'on appelle les villes rattachées aux succursales, où ces établissements font des encaissements à l'échéance des 5, 10, 15, 20, 25 et fin de mois.

Ces effets doivent être revêtus de trois signatures et avoir au plus trois mois d'échéance;

2° Les *effets à deux signatures*. Dans ce cas, la troisième signature est remplacée par le transfert ou le dépôt, soit d'actions de la Banque, soit de valeurs sur lesquelles elle fait des avances;

3° Les *warrants* à deux signatures au moins;

4° Enfin, des *chèques* dans les délais prévus par

la loi, c'est-à-dire présentés ou pouvant parvenir au lieu du paiement la veille du jour où le paiement en est exigible.

L'escompte est perçu sur le nombre de jours à courir. Il ne peut être moindre de 5 jours avec un produit minimum de 10 centimes par effet.

Ces règles s'appliquent tant aux effets sur place qu'à ceux de Paris sur les succursales et des succursales sur Paris.

Pour les effets de succursales sur succursales, un minimum de 8 jours est exigé ; ce minimum est de 10 jours pour les effets à encaisser dans les villes rattachées ou dans celles qui sont pourvues de bureaux auxiliaires.

En dehors des effets de commerce, warrants et chèques dont il vient d'être parlé, la Banque escompte encore les bons de monnaie et les bons du Trésor.

Le tableau suivant donne le mouvement général des escomptes depuis 1869.

Mouvement général des escomptes.

ANNÉES.	ESCOMPTES DE LA BANQUE CENTRALE.				ESCOMPTES DES SUCCURSALES.		RÉUNION.
	Effets de commerce.	Bons du Trésor.	Bons de monnaie.	Total.	Effets de commerce.	Bons de monnaie.	
	Millions.	Millions.	Millions.	Millions.	Millions.	Millions.	Millions.
1869	2,969	6	»	2,975	3,658	47	6,682
1870	[illegible]	257	2	3,149	3,738	4	6,892
1871	1,391	4,088	»	5,480	2,697	4	8,181
1872	3,591	5,306	»	8,897	4,546	»	13,443
1873	4,370	4,983	»	9,354	5,191	»	14,546
1874	3,216	4,066	6	7,289	4,809	»	12,098
1875	3,101	2,756	6	5,864	3,725	»	9,589
1876	2,521	1,722	»	4,243	3,118	»	7,362
1877	2,818	[illegible]	8	4,126	3,451	»	7,577
1878	3,106	736	2	3,845	3,760	»	7,606
1879	2,391	»	»	3,391	3,869	»	7,260
1880	4,101	»	»	4,101	4,595	»	8,696
1881	5,491	»	»	5,491	5,882	»	11,373
1882	5,139	»	»	5,139	6,182	»	11,322
1883	4,783	»	»	4,783	6,044	»	10,827

Quant au taux de l'escompte, dont nous parlerons plus en détail lorsque nous examinerons dans des articles spéciaux les questions se rattachant à la circulation fiduciaire, il est essentiellement variable et dépend surtout des besoins du commerce et de la situation de la place. Nous dirons seulement ici que la Banque a été autorisée par la loi du 9 juin 1857 à porter au besoin le taux de son escompte au-dessus de 6 p. 100 ; mais dans ce cas, les bénéfices résultant de cette surélévation ne sont pas distribués à ses actionnaires ; ils viennent s'ajouter au capital social.

A ces opérations d'escompte qui constituent la fonction principale de la Banque de France, il convient d'ajouter, pour embrasser l'étendue de ses opérations, les encaissements au comptant opérés pour le compte des particuliers ayant compte courant avec elle, et jouissant de la faculté d'escompte. Ces particuliers, moyennant une commission de 10 cent. par effet de 400 fr. et au-dessous, de 20 cent. pour les effets de 400 à 4,000 fr. et de 1 fr. par effet supérieur à 4,000 fr., lui remettent les effets de toute nature pour en effectuer le recouvrement.

L'échéance des effets ne doit pas dépasser 5 jours, non compris le jour de la remise. Les titulaires des comptes courants peuvent disposer du montant des effets encaissés le lendemain de l'échéance.

Effets remis à l'encaissement à Paris et dans les succursales.

ANNÉES.	NOMBRE D'EFFETS.	MONTANT.
1869	3,091,187	2,790,736,600
1870	2,341,545	2,287,543,800
1871	984,879	796,822,200
1872	1,888,939	1,317,554,100
1873	1,792,827	1,117,882,800
1874	2,012,330	1,186,981,000
1775	2,440,451	1,447,126,200
1876	2,710,022	1,773,903,600
1877	2,584,574	1,742,280,700
1878	2,689,546	1,488,269,500
1879	2,216,996	1,200,172,700
1880	757,468 *	474,307,700
1881	836,951	471,677,770
1883	1,150,958	740,840,000

* Cette diminution provient d'un droit d'encaissement sur les effets au comptant qui jusqu'alors avaient été recouvrés gratuitement.

3. *Comptes courants. Virements.*

La Banque ouvre à Paris, dans les succursales et bureaux auxiliaires, des comptes courants de deux sortes : le compte courant simple et le compte courant avec faculté d'escompte.

Le compte courant simple donne le droit de déposer des fonds sans frais ni intérêts et à en disposer au moyen :

1° De bons de virements rouges destinés à faire passer une somme au crédit d'un autre compte courant sur place ;

2° De chèques directs ou placés à ordre ou au porteur toujours gratuits ;

3° De chèques indirects ou déplacés, exclusivement à ordre.

Ces chèques sont gratuits s'ils servent à disposer de fonds résultant d'opérations productives d'intérêts pour la Banque, dans tous les autres cas ils sont passibles d'un droit de 5 cent. p. 100 avec minimum de 50 cent.

Le compte courant avec faculté d'escompte participe à tous les avantages du compte courant simple, mais il permet en outre de présenter du papier à l'escompte.

La Banque ouvre encore des comptes courants, connus sous le nom de comptes courants extérieurs, aux personnes ne résidant pas au siège d'une succursale. Ce compte est en tout semblable au compte d'escompte, sauf que toutes les opérations se font par correspondance. Tous les envois sont aux frais et risques du titulaire.

Le mouvement de fonds auquel donnent lieu les comptes courants tend à prendre d'année en année plus d'importance.

Les chiffres qui suivent, puisés dans les comptes de la Banque, font ressortir cette progression constante qui s'est surtout manifestée depuis une quinzaine d'années.

Situation des comptes courants des particuliers.

ANNÉES	MAXIMUM.	MINIMUM.	ANNÉES	MAXIMUM.	MINIMUM.
	Millions.	Millions.		Millions.	Millions.
1808	60.9	16.7	1867	430.8	221.1
1811	55.2	1.5	1871	735.6	[illegible]
1825	117.8	37.0	1872	753.0	178.7
1830	87.1	38.0	1873	271.3	141.9
1840	87.8	15.7	1875	580.2	187.6
1848	113.0	47.1	1877	695.6	345.9
1851	155.1	91.8	1879	556.2	334.1
1857	168.1	128.7	1881	499.4	405.5
1862	323.6	151.2	1883	[illegible]	315.6
1864	181.1	110.5			

La Banque opère, par voie de virement, le transport des sommes versées à Paris au profit des comptes courants dans toutes les succursales ; dans les succursales, le virement des sommes versées au profit des comptes courants de Paris, des autres succursales ou des bureaux auxiliaires, moyennant une commission semblable à celle qu'elle prélève sur les effets de commerce, à moins que la somme virée ne provienne d'opérations productives d'intérêt pour la Banque, auquel cas le virement est gratuit. La faculté de virer gratuitement subsiste pendant les 5 jours qui suivent l'inscription du crédit. Le minimum des virements est de 100 fr.

Mouvement des virements.

ANNÉES.	MOUVEMENT des virements.	ANNÉES.	MOUVEMENT des virements.
	Millions.		Millions.
1840	6,562.8	1872	27,826.9
1845	5,982.4	1873	22,820.4
1851	8,163.4	1875	29,819.2
1856	20,517.6	1877	22,239.3
1862	15,406.5	1879	29,123.9
1864	14,619.3	1881	47,577.1
1867	17,574.6	1882	38,864.1
1871	17,991.7		

Nous ne mentionnerons ici que pour mémoire le compte courant du Trésor avec la Banque ; un article spécial étant réservé au mot *Compte courant*, auquel le lecteur est prié de se reporter. Nous dirons cependant, pour en montrer l'importance, qu'il s'est élevé en 1881 à 755 millions maximum, en 1882 à 490 millions et en 1883 à 294,700,000 fr. (*V.* **Comptes courants.**)

4. Impôts et charges.

On a vu que la Banque de France était la seule banque d'émission autorisée en France et que, comme telle, elle était soumise à une législation spéciale. Bien que l'exercice du crédit ne soit pas réglementé, le privilège de la Banque de France le limite en quelque sorte par suite du droit d'émission des billets payables à vue et au porteur qu'elle possède seule. Malgré ce privilège, la Banque de France n'est pas une banque d'État, mais si celui-ci ne participe pas directement à ses bénéfices, il perçoit, par les impôts divers qui frappent cet établissement, des revenus importants qui se sont élevés pour 1882 à la somme de 3,195,455 fr. 60 c., répartie comme suit :

Contributions directes	453,598f30
Impôt de 3 p. 100 sur les dividendes. . .	1,636,855 70
Droit de timbre sur les billets en circulation et timbres divers.	1,105,001 60
	3,195,455f60

Le droit de timbre à la charge de la Banque de France sur les billets au porteur ou à ordre est l'objet d'un abonnement annuel dont il a été déjà parlé au mot *Abonnement*. (*V. également* **Billets de banque.**)

Les chiffres suivants montrent le produit de cet impôt, depuis 1872 jusqu'au moment où la loi du 13 juin 1878 en réduisit le quantum et depuis cette époque.

1872.	[illegible] fr.
1873.	2,947,818
1874.	4,081,500
1875.	3,774,401
1876.	3,801,901
1877.	3,810,717 fr.
1878.	2,588,045
1879.	150,000
1880.	800,000
1881.	900,000
1882.	1,010,000

Indépendamment de ces charges générales qui pèsent sur la Banque de France aussi bien que sur les autres établissements de crédit, il en est d'autres qui lui sont imposées soit en raison de son privilège, soit en raison de conventions passées avec l'État. En vertu de ces conventions, la Banque est tenue de constituer, en dehors des réserves provisoires prélevées sur ses bénéfices, des réserves légales dont l'importance atteint 22,105,570 fr., qui sont employées en rentes sur l'État, savoir :

1° 10 millions prescrits par la loi du 17 mai 1874 ;

2° 2,980,750 provenant de la liquidation des banques départementales ;

3° 9,125,000 en exécution de la loi du 9 juin 1857.

Nous ne parlerons pas ici des avances permanentes ou temporaires faites par la Banque à l'État, un chapitre spécial à la suite du présent paragraphe étant consacré à cette étude.

5. Bénéfices de la Banque. Cours des actions et dividendes.

Les bénéfices que la Banque distribue chaque semestre à ses actionnaires sous forme de dividendes, comprennent les produits de l'escompte et des avances, les arrérages de valeurs appartenant à la Banque et un certain nombre de produits dont le détail offre peu d'intérêt. Les prélèvements opérés sur ces bénéfices comprennent les impôts, les dépenses d'administration et les amortissements d'immeubles, d'effets en souffrance, etc., et le réescompte, c'est-à-dire la part d'escompte sur effets échéant postérieurement à l'arrêté des comptes et appartenant par conséquent au semestre suivant.

Nous reproduisons ci-dessous, à titre de document intéressant la statistique de la Banque, le chiffre de ses bénéfices à diverses périodes de son histoire, en regard duquel nous avons fait ressortir le cours de ses actions et les dividendes payés aux actionnaires.

ANNÉES.	BÉNÉFICES GÉNÉRAUX arrérages de rentes compris.	COURS DES ACTIONS.		DIVIDENDE.
		Maximum.	Minimum.	
	Milliers de francs.	Fr.	Fr.	Fr.
1806	1,887	1865	1072	20 [1]
1815	7,332	1202	730	61
1825	10,029	2225	1960	98
1830	9,743	1920	1462	85
1840	10,854	3800	2350	139
1848	12,825	3230	959	75
1855	26,110	3300	2900	200
1860	35,823	2980	2780	140
1865	39,947	3800	3410	154
1870	48,118	2940	2250	84
1880	42,386	3810	3200	150
1881	72,704	6807	3675	250
1883	62,572	5170	5100	226

16. Avances de la Banque.

1. *Avances sur titres et sur lingots.*

La Banque fait aux particuliers, au taux fixé par le conseil et sans commission, des avances sur titres.

1. Pour les trois derniers mois seulement.

La proportion de l'avance varie suivant la nature des titres remis en garantie ; elle est de 80 p. 100 sur les effets publics français : rentes françaises, obligations du Trésor, bons du Trésor ; de 75 p. 100 sur les actions et obligations de chemins de fer, obligations de la ville de Paris, de certaines autres villes et de quelques départements, bons de liquidation, obligations du Crédit foncier de France, lettres de gage et obligations algériennes ; de 60 p. 100 sur les actions de jouissance des chemins de fer de l'Est, d'Orléans, de l'Ouest, du Midi et du Nord.

S'il s'agit de titres nominatifs, ils doivent être transférés au moment du prêt au nom de la Banque de France.

Le minimum des prêts est de 500 fr.

Les avances sont faites habituellement pour 90 jours, mais ce délai peut être prolongé.

Elles peuvent être remboursées par anticipation, et, dans ce cas, la Banque perçoit un minimum de 15 jours d'intérêt.

La Banque centrale encaisse et paie sans frais aux emprunteurs les arrérages des titres déposés ou transférés par eux en garantie.

La Banque ouvre encore, mais seulement aux titulaires de comptes courants, des *comptes courants spéciaux d'avances*.

Cette opération a pour but de mettre instantanément à la disposition des clients de la Banque les sommes dont ils ont besoin. Le crédit demandé ne peut être inférieur à 1,000 fr., ni supérieur à 3 millions, les titres déposés en nantissement doivent être de la nature de ceux que la Banque admet en garantie d'avances et le crédit demandé ne doit pas excéder la proportion prêtée par la Banque en matière d'avances ordinaires. Chaque prélèvement ou remboursement ne peut être inférieur à 500 fr. et doit toujours être fait en sommes rondes sans appoint au-dessous de 100 fr. Les avances en compte courant sont consenties pour un délai minimum de 5 jours et maximum de 10 jours. Les comptes courants d'avances sont soldés tous les 6 mois et débités pour tous frais des intérêts des sommes prélevées ; toutefois, si le compte n'a pas fonctionné, il est chargé pour un semestre du droit de garde des titres que prélève la Banque sur les dépôts libres.

Voici le résumé des opérations d'avances faites par la Banque depuis 1869.

Avances sur titres de toute nature.

ANNÉES.	PARIS.	SUCCURSALES.	TOTAUX.
	Fr.	Fr.	Fr.
1869	268,329,200	211,640,300	479,969,500
1870	316,766,400	225,230,300	541,996,700
1871	184,327,500	149,480,300	333,807,800
1872	189,244,900	156,531,800	315,776,700
1874	318,038,000	171,612,600	489,650,600
1877	208,137,800	167,811,000	375,95[illegible],800
1879	228,390,200	173,572,400	401,962,600
1883	327,343,100	337,285,900	669,629,000

En dehors des avances sur dépôt de titres, la Banque de France prête également sur lingots et sur monnaies étrangères d'or et d'argent. La durée de ces prêts est de 36 jours, dont l'intérêt est dans tous les cas acquis à la Banque ; passé ce délai, l'avance peut être continuée, mais les intérêts ne sont plus dus qu'au *prorata* des jours écoulés. Le minimum de chaque prêt est de 10,000 fr.

2. *Avances de la Banque de France au Trésor.*

1. Avances temporaires.

L'histoire des avances temporaires faites par la Banque à l'État n'est autre que celle de son compte courant avec le Trésor, et malgré le désir que nous aurions eu de grouper à cette place les divers incidents qui ont amené la création des divers comptes courants qui existent actuellement, nous sommes obligés, pour ne pas faire un double emploi, de renvoyer au mot *Compte courant du Trésor* tout ce qui se rattache à ces avances.

2. Avances permanentes.

On désigne sous le nom d'avances permanentes de la Banque de France, certaines avances faites à l'État pour les besoins de son service de trésorerie. Elles ont eu surtout pour but de rendre indirectement au Trésor la disponibilité des sommes versées en son nom à la Banque et de produire le même effet qu'un compte courant à intérêt réciproque. Comme les avances temporaires, elles se lient intimement au jeu du compte courant du Trésor et nous aurons à en examiner le mécanisme en détail à l'article spécial qui lui est réservé. (*V.* **Comptes courants.**)

Il nous a paru cependant utile d'analyser ici le texte des traités du 10 juin 1857 et du 29 mars 1878 qui régissent les avances de cette nature.

Traité du 10 *juin* 1857. — Par traité du 10 juin, en réciprocité des avantages résultant pour la Banque de ce qu'elle recevait en compte courant les encaisses disponibles du Trésor, elle s'engagea, pour la durée de son privilège, à faire au Trésor, au fur et à mesure de ses besoins, des avances pouvant s'élever jusqu'à 80 millions, mais ce chiffre devait être ramené à 60 millions au moyen de remboursements annuels. Enfin, il devait s'établir une compensation entre les sommes portées au débit du Trésor à titre d'avances et le solde créditeur de son compte courant ; de telle sorte que les intérêts à la charge de l'État ne seraient calculés, chaque jour, que sur la différence dont il se trouverait réellement débiteur, et au taux fixé pour l'escompte du papier de commerce, sans pouvoir excéder cependant 3 p. 100. Cette somme de 60 millions, remboursable à l'expiration du privilège, au 31 décembre 1897, ne porte donc intérêt au profit de la Banque que si le solde créditeur du compte courant du Trésor vient à descendre au-dessous de 60 millions, et seulement pour la partie dont le Trésor est débiteur après compensation des comptes.

Traité du 29 *mars* 1878. — L'accroissement des dépenses publiques, le développement des opérations de trésorerie dans ces dernières années ayant élevé dans une proportion notable et d'une manière permanente le solde créditeur du compte courant du Trésor, l'avance primitive de 60 millions n'était plus en rapport avec le montant des sommes déposées à la Banque.

Par traité du 29 mars 1878, approuvé par la loi du 13 juin suivant, la Banque s'est engagée, pour une durée de 10 ans, à porter de 60 à 140 millions le chiffre maximum de son avance au Trésor ; les conditions de cette nouvelle avance de 80 millions sont conformes à celles du traité du 10 juin 1857.

Des bons du Trésor, renouvelables de trois mois en trois mois, garantissent dans le portefeuille de la Banque sa créance sur le Trésor ; les sommes

ainsi avancées doivent se compenser avec le montant du solde créditeur du compte courant ; les intérêts au profit de la Banque ne sont calculés que sur l'excédent. La seule différence à signaler consiste dans le taux de l'intérêt éventuel qui est fixé à 1 p. 100 sur les 80 millions, celui de l'avance primitive restant régi par le traité de 1857.

3. Avances ou prêts de 1848.

Le brusque arrêt des affaires, les retards apportés dans le recouvrement de l'impôt, conséquences des événements politiques qui marquèrent le commencement de l'année 1848, contraignirent le Trésor à recourir à la Banque de France pour lui demander une avance de 50 millions.

Dans la convention qui intervint le 30 mars 1848 entre cet établissement et le ministre des finances par en régler les conditions, il fut stipulé qu'elle serait faite pour un an et sans intérêts ; mais que, dans le cas où l'échéance de remboursement serait l'objet d'une prorogation ultérieure, les sommes avancées deviendraient passibles d'intérêt au profit de la Banque, au taux de 4 p. 100 l'an, jusqu'à complet remboursement.

Cette première avance ne suffisant pas aux besoins du Trésor, M. Garnier-Pagès, ministre des finances, proposa à la Banque de lui consentir une nouvelle avance de 150 millions destinée, dans l'esprit du Gouvernement, au rachat et à la construction des chemins de fer qui devaient lui permettre, en procurant de l'ouvrage aux ouvriers, de supprimer les ateliers nationaux.

Les conditions de cette nouvelle avance furent réglées comme suit (*Traité du* 30 *juin* 1848) :

La Banque s'engagea à verser au Trésor :

75 millions en 1848, répartis en 3 versements à effectuer aux mois de juillet, août et septembre de la même année ;

75 millions dans les trois premiers de 1849, à raison de 25 millions par mois.

En raison des circonstances, la Banque ne crut pas devoir se contenter des bons du Trésor que le ministre des finances lui avait offerts en garantie, elle demanda et elle reçut :

1° Partie des rentes appartenant à la Caisse d'amortissement qui devaient lui être transférées jusqu'à concurrence de 75 millions au fur et à mesure des versements ;

2° La propriété d'une partie des forêts de l'État.

Les époques du remboursement par l'État furent arrêtées comme suit :

Pour les 75 millions à recevoir en 1848 : 25 millions le 15 avril 1850 ; — 25 millions le 15 juillet 1850 ; — 25 millions le 15 octobre 1850 ;

Pour les 75 millions à recevoir en 1849 : au fur et à mesure de la rentrée des sommes provenant de la vente des forêts de l'État.

Le taux de l'emprunt fut fixé à 4 p. 100, mais l'intérêt n'était exigible que pour les sommes versées par la Banque au Trésor.

Un compte courant spécial intitulé : *Avances au Trésor sur l'emprunt de* 150 *millions* fut établi. Le ministre des finances profita de cette occasion pour demander à la Banque d'ouvrir au Trésor un compte général d'avances à 4 p. 100, afin de remplacer le compte courant ordinaire qui fonctionnait depuis le 31 mars 1838.

La Banque adhéra à cette proposition, et il fut convenu qu'elle acquitterait désormais, au débit de ce compte d'avances, tous les mandats fournis sur elle par le Trésor. Le crédit de ce compte s'alimenta, d'un côté, au moyen des versements successifs provenant du prêt de 150 millions et, de l'autre, par tous les versements faits à la Banque au profit du Trésor, de telle sorte que ce dernier n'eût plus à payer d'intérêts que sur le solde dont il était réellement débiteur à la fin de chaque jour.

Quant à la Banque, elle ne devait d'intérêts en aucun cas, lors même que le Trésor fût devenu créancier à son tour.

Le 10 novembre 1849, le Trésor n'ayant usé du crédit qui lui était ouvert que jusqu'à concurrence de 50 millions seulement, et les délais fixés pour le versement du montant total de l'emprunt de 150 millions étant expirés, le ministre, d'accord avec la Banque, demanda à l'Assemblée nationale la prorogation du traité du 30 juin 1848.

Cette prorogation fut accordée par la loi du 19 novembre 1848 et elle eut pour conséquence de maintenir à la disposition du Trésor, à partir du 1er mars 1850, les 100 millions dont il n'avait pas encore fait emploi.

Les événements permirent au ministre de ne pas user de la faculté qui lui était ainsi conservée, et, loin de continuer à emprunter à la Banque, il proposa de réduire le montant de l'emprunt à 75 millions seulement.

Cette réduction approuvée par la loi du 6 août 1850 rendit au Trésor la propriété des forêts, constituées en garantie des 75 millions dont les versements n'avaient pas été réalisés.

Quant aux 25 millions restés disponibles sur le crédit de 75 millions, ils furent maintenus à la disposition du Trésor jusqu'au 31 décembre 1851 ; mais les échéances de remboursement furent reportées aux dates suivantes :

25 millions au 15 avril 1852;
25 millions au 15 juillet 1852;
25 millions au 15 octobre 1852.

A la fin de novembre 1851, quelques jours avant le coup d'État du 2 décembre, le ministre des finances invita la Banque à lui verser les 25 millions formant le solde de l'emprunt ; ils furent remis au Trésor le 27 novembre.

Un autre traité (3 mars 1852) vint régler encore une fois les conditions de cette avance : le remboursement dut s'opérer à raison de 5 millions par an, à compter du 1er juillet 1853 jusqu'au 1er juillet 1867, avec faculté pour l'État d'anticiper sa libération ; l'intérêt stipulé payable par semestre fut fixé au taux courant de l'escompte, sans pouvoir toutefois dépasser 4 p. 100 ; enfin, comme garantie, la Banque reçut des bons du Trésor en remplacement des rentes qui, transférées en 1848 au nom de la Banque, furent retransférées à la Caisse d'amortissement.

Enfin, le solde des opérations de 1848 à 1850 a été liquidé en 1857 par le traité du 10 juin 1857 dont nous avons parlé plus haut.

La Banque consentit à cette époque une avance de 80 millions dans laquelle se trouvèrent confondus les 55 millions restant à rembourser sur le prêt de 75 millions. (*V.* **Compte courant.**)

4. Avances (guerre et Commune, 1870-1871).

L'historique des avances faites au Trésor pendant la période comprise entre le 1er juillet 1870 et le 3 juillet 1871 a été si bien résumé dans le rapport adressé au ministre des finances par M. Musnier de Pleignes, directeur du mouvement général des

fonds, qu'il nous suffira d'en donner un extrait pour faire comprendre le mécanisme et la liquidation de cette colossale opération.

L'origine de ces avances remonte au 18 juillet 1870 ; M. Segris, ministre des finances, n'ayant pas voulu recourir à l'emprunt, demanda verbalement à la Banque de France d'admettre des bons du Trésor à l'escompte au fur et à mesure des besoins du Trésor jusqu'à concurrence de 50 millions de francs. Les bons étaient payables à 3 mois et l'État se réservait la faculté de les renouveler; quant au taux auquel la Banque consentait à les prendre, il devait suivre les fluctuations du taux ordinaire de l'escompte.

Le 18 août, une seconde avance de 50 millions fut demandée par M. Magne, remboursable sur le produit de l'emprunt de 750 millions alors projeté.

Le 23 septembre, M. Picard avisa la Banque que la délégation de Tours s'était réservé, sur le montant du compte du Trésor, une somme de 150 millions pour le service des départements et que le solde laissé à Paris devenant insuffisant, il était obligé de la prier en conséquence de mettre à la disposition du Trésor une somme de 100 millions. Conformément au traité de 1857, il lui demandait de prendre les bons sans déduction d'escompte, sauf règlement ultérieur, compensation faite du solde en compte courant, créditeur ou débiteur.

Le conseil général, déférant partiellement à cette demande, ouvrit un crédit de 75 millions. Le 30 novembre, la délégation de Tours s'étant fait ouvrir elle-même, sur les succursales, un crédit de 100 millions, le ministre demanda à la Banque de lui consentir un nouvel emprunt de 200 millions qui se confondrait avec le crédit alloué dans les départements. La Banque accepta à condition que le prêt serait garanti par des bons du Trésor portant intérêt au taux courant de la Banque.

A cette date, le total des crédits ouverts s'élevait déjà à 375 millions, plus 40 millions avancés à la Caisse des dépôts et consignations pour le service des caisses d'épargne.

Le 11 janvier 1871, le Trésor, pressé par les nécessités de la situation, fit de nouveau appel à la Banque et lui demanda une avance de 400 millions. Celle-ci pouvait encore y répondre sans dépasser la limite de 2,400 millions fixée par la loi du 14 août 1870 à l'émission de ses billets. Elle s'empressa d'accorder le crédit demandé et elle accepta comme gage de cette avance les forêts de l'ancienne liste civile que le Gouvernement crut devoir lui offrir afin de rassurer l'opinion. Pour la première fois, intervint entre la Banque et l'État, non pas une simple convention verbale ainsi qu'il avait été fait jusqu'alors, mais un traité en forme ratifiant les prêts antérieurs montant à 415 millions et mettant à la disposition du Gouvernement une nouvelle somme de 400 millions. En même temps, on stipula que le taux de l'intérêt de ces avances ne dépasserait pas 3 p. 100 et que dans le cas où il deviendrait supérieur à ce chiffre, le surplus devrait être imputé à l'amortissement de la dette en capital.

Les demandes d'avances se succédèrent plus nombreuses encore à partir de cette époque : le 13 mars, la Banque accorda au Trésor une somme de 50 millions, puis une autre de 90 millions le 31 mars ; un traité conclu le 15 avril 1871 réunit ces deux emprunts et en ajouta un troisième de 75 millions de francs qui porta le total des avances de la Banque à 1,030 millions.

Les besoins renaissaient sans cesse ; le 17 mai 1871, l'État emprunta encore 150 millions ; le 10 juin, 50 millions, d'une part, et 30, de l'autre, pour les trésoriers-payeurs de Strasbourg et de Metz, ce qui porta le total des avances à 1,260 millions ou plutôt à 1,320 millions en y ajoutant l'avance permanente de 60 millions faite en vertu de la loi du 9 juin 1857. C'est à ce moment qu'eut lieu le premier emprunt de 2 milliards (juin 1871).

Pour répondre à ces différentes avances, la Banque avait dû porter la circulation de ses billets de 1,640 millions à 2,400 millions. On pouvait espérer alors que l'État cesserait de recourir à la Banque, mais le Gouvernement n'osa pas se priver d'un appui aussi efficace au moment même où il s'adressait au crédit et il demanda au conseil de régence d'élever le total de ses avances de 1,320 millions à 1,530 millions, afin de faciliter la négociation de l'emprunt et le paiement par anticipation des versements ultérieurs à effectuer. Pour donner à la Banque une garantie immédiate, l'Etat s'engagea à la rembourser à l'aide d'un amortissement annuel de 200 millions jusqu'à l'extinction de sa dette.

Par contre, la Banque prit à son tour l'engagement de pourvoir aux mouvements de trésorerie de l'emprunt de 2 milliards, de façon à en rendre les produits disponibles à l'échéance des paiements, à la condition toutefois que le découvert ne dépassât pas 300 millions.

Ces secours fournis par la Banque dans un espace de 10 mois pesèrent assurément sur la circulation du pays, mais grâce aux mesures de prudence prises par les pouvoirs publics, il ne s'ensuivit ni crise sensible, ni dépréciation dans la valeur du billet de banque et le taux de l'escompte ne dépassa pas même 6 p. 100.

Dès le mois d'août 1871, la Caisse des dépôts et consignations avait remboursé les 40 millions empruntés pour le service des caisses d'épargne, mais ils furent de suite repris pour le compte du Trésor. Sous l'influence de l'émission de l'emprunt de 2 milliards et de la reprise des affaires, la circulation des billets augmentait et approchait de la limite légale qui lui avait été assignée. Aussi proposa-t-on, le 9 décembre 1871, de la porter de 2,400 millions à 2,800 millions, ce qui fut voté par l'Assemblée. De son côté, la Banque réduisit à 1 p. 100, à partir du 1er janvier 1872, le taux d'intérêt de ses avances au Trésor. Dès lors, l'amortissement de cette partie des dettes de l'État prit une marche régulière.

D'après le tableau des crédits ouverts par la Banque, il résulte que plusieurs n'ont pas été épuisés. L'un d'eux, entre autres, montant à 30 millions (3 juillet 1871), formait double emploi. De ce fait, 45 millions sont restés sans utilisation sur la somme totale de 1,470 millions.

Les remboursements à la charge du Trésor n'ont donc pas dépassé 1,425 millions en capital. Le dernier crédit ouvert par le traité du 3 juillet 1871 pour une somme de 210 millions n'a été utilisé que du 10 janvier au 24 juillet 1872, date à laquelle ont cessé les prélèvements à la Banque.

La loi du 15 juillet 1872, relative à l'émission de l'emprunt de 3 milliards, ne modifia pas le compte d'avances de 1,470 millions, mais elle autorisa des mesures de trésorerie pour rendre disponibles les ressources de l'emprunt afin de hâter le paiement de l'indemnité allemande. Des avances montant à 200 millions furent stipulées avec cette affectation spéciale et réalisées jusqu'à concurrence de 150 millions.

Afin de permettre à la Banque de remplir tous ses engagements, la loi de 1872 porta le chiffre maximum de l'émission des billets de 2,800 millions à 3,200 millions. On prévoyait le cas où, dans ce mouvement insolite et prodigieux de capitaux de tous les pays provoqué par l'emprunt français, il se présenterait une circonstance où les moyens d'échange deviendraient insuffisants.

En 1873, les remboursements à la Banque s'effectuèrent avec régularité, mais un amortissement aussi considérable prélevé sur les ressources de l'impôt n'était pas sans imposer une certaine gêne au Trésor, et M. Léon Say proposa de n'inscrire que 150 millions au budget ordinaire et de demander les 50 autres millions à un emprunt contracté en obligations du Trésor. Ce projet fut repoussé par la commission du budget.

Cependant la situation de la Banque s'était améliorée, la circulation était descendue de 3 milliards à 2,500 millions, l'encaisse métallique, de 730 millions s'était élevée à 1,200 millions. Le papier circulait au pair avec l'or et, ce qui le prouvait, c'est que le change sur Londres était descendu de 25 fr. 60 c. à 25 fr. 18 c.

On négocia de nouveau pour réduire à 150 millions le remboursement annuel à la Banque. Mais M. Magne ne voulut pas se rallier à ce projet et préféra donner sa démission, malgré les observations de M. Bocher. « Qu'importe, disait ce dernier, un retard de 50 millions dans le remboursement des avances à l'Etat ? Une seule considération est essentielle, c'est le cours des changes. L'important, c'est que le change nous soit favorable, et pour qu'il en soit ainsi, il faut que la prospérité des affaires ramène chez nous le numéraire ; voilà ce qui fait affluer l'or à la Banque. Pour atteindre ce but, il faut que le commerce et l'industrie, au lieu d'être gênés par des impôts excessifs, conservent ou recouvrent leur liberté d'action par l'allègement des charges publiques. »

Cette réduction du remboursement de 200 à 150 millions, votée par l'Assemblée nationale, fut repoussée par la Banque qui la considérait comme aussi préjudiciable au crédit de l'État que dangereuse pour le crédit de la Banque. Cependant, le 4 août 1874, le conseil de régence, désireux de venir en aide au Trésor, proposa de mettre à sa disposition, sous forme d'avances, une somme de 80 millions remboursable après les 1,530 millions du contrat de 1871 et dont la moitié devait être réalisée en 1875.

Le projet de loi approuvant cette convention inséra ces avances, à titre de ressources extraordinaires, au budget de 1875, et le remboursement des 200 millions à la Banque fut maintenu dans son intégralité.

En 1875, une nouvelle modification fut apportée au mode et à la quotité de cet amortissement.

Un traité fut conclu le 6 mai, aux termes duquel le Gouvernement s'engagea à comprendre le remboursement des derniers 80 millions avancés le 4 août précédent dans les délais prévus pour l'extinction de la dette antérieure ; mais il se réserva la faculté de ne rembourser, en 1876, sur l'avance primitive, que 110 millions, à condition que le surplus des 200 millions annuels serait reporté à l'année 1877. Le reliquat de l'avance primitive devait être remboursé en 1878 et 1879 à raison de 135 millions par an. Quant aux 80 millions, le remboursement en fut réglé ainsi : 50 millions en 1877 et 15 millions pendant chacune des années 1878 et 1879. Toutefois, au moment du vote, pour alléger l'exercice 1877, on reporta à celui de 1876 une partie du remboursement. On lui alloua 150 millions au lieu de 110, ce qui ramena à 300 millions le remboursement à opérer en 1877. Par suite de ces dispositions, la dette du Trésor devait se trouver éteinte définitivement à raison de 150 millions pendant chacune des années 1878 et 1879. On crut alors possible de prévoir avec certitude le moment de la suppression du cours forcé et on déclara que la reprise des paiements en espèces aurait lieu quand le chiffre des avances faites à l'État par la Banque de France serait réduit à 300 millions.

En abrogeant l'article 2 de la loi du 12 août 1870, on maintenait cependant l'article 1er qui attribuait aux billets le caractère de monnaie légale, leur donnant ainsi le pouvoir libératoire que jusqu'ici les espèces métalliques seules possédaient.

Le rendement des impôts en 1875 dépassa toutes les espérances, et non seulement le Trésor n'eut pas recours aux 40 millions mis à sa disposition par le traité du 4 août 1874, mais il porta à 270 millions le total du remboursement dans le cours de cette même année, soit à une somme supérieure de 70 millions à celle des crédits budgétaires.

En ouvrant, au chapitre des remboursements à la Banque de l'exercice 1875, un crédit supplémentaire de 25 millions et en imputant, sur le crédit de l'exercice 1876, le surplus, soit 45 millions, à valoir sur le crédit des 150 millions ouvert au budget, il ne restait à payer dans le cours de 1876 que 105 millions.

Les ressources du Trésor, en 1876, permirent de verser à la Banque, pendant le cours de l'année, 217 millions en capital et 4,295,000 fr. en intérêts.

Sur le crédit budgétaire de 150 millions, les remboursements effectués en 1875 étaient déjà imputés pour 45 millions. Il ne restait, comme crédit ouvert, que 105 millions. Le remboursement ayant atteint 217 millions, il se trouva, à la fin de l'année 1876, une anticipation de 112 millions qui fut reportée à l'exercice 1877.

L'année 1877 se maintint dans les limites du crédit budgétaire et compléta, par un versement de 38 millions en capital, l'annuité prévue de 150 millions. A la fin de 1877, les dettes du Trésor se trouvant réduites à 300 millions, le cours forcé des billets fut légalement aboli.

En 1878, les remboursements effectifs atteignirent 235,300,000 fr. en capital, y compris 85,300,000 fr. payés par anticipation à valoir sur 1879 ; les intérêts payés s'élevèrent à 1,552,500 fr.

Enfin, le 14 mars 1879, le solde de l'opération, soit 64,700,000 fr., fut versé à la Banque avec une somme de 161,750 fr. représentant les intérêts. Ce dernier paiement acheva la libération complète du Trésor neuf mois et demi avant l'expiration du terme légal.

3. *Avances à la ville de Paris* (1871).

La ville de Paris n'échappa pas plus que les autres villes de France qui avaient été occupées par les armées allemandes aux exigences du vainqueur. Une contribution de guerre de 200 millions, payable dans un délai maximum de 15 jours, lui fut imposée par la convention d'armistice conclue avec l'Allemagne le 28 janvier 1871.

L'administration de la ville de Paris était alors complètement désorganisée et l'on ne pouvait songer à ce moment à remplacer par un conseil nou-

veau la commission municipale qui, sous l'empire, était chargée de délibérer sur les intérêts financiers de la cité. Le décret qui intervint pour autoriser la ville de Paris à contracter un emprunt de 200 millions, plus la somme nécessaire aux frais d'émission et de négociation, fut rendu sur la proposition du maire de Paris chargé de l'administration du département de la Seine.

Des négociations s'ouvrirent immédiatement avec la Banque de France, et à leur suite fut conclu le traité suivant que nous reproduisons *in extenso,* car il résume mieux que nous ne pourrions le faire les conditions du prêt stipulé en faveur de la ville de Paris.

Traité passé entre la Ville de Paris et la Banque de France pour un emprunt de 210 millions.

(11 février 1871.)

Entre les soussignés :

M. Jules FERRY, membre du Gouvernement de la Défense nationale, et son délégué pour l'administration des affaires municipales de Paris, agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par le décret du 10 de ce mois;

Et M. Gustave ROULAND, gouverneur de la Banque de France, agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par la délibération du conseil général de ladite Banque, en date du 10 de ce mois, d'autre part;

A été exposé ce qui suit :

Le décret précité du 10 courant autorise la Ville de Paris : 1° à emprunter une somme de deux cents millions pour rembourser la contribution de guerre imposée par la convention d'armistice en date du 28 janvier 1871, et en plus la somme afférente aux frais de négociation et d'émission; 2° à établir une taxe municipale spéciale pouvant être affectée à la garantie et au remboursement dudit emprunt; 3° à affecter, en outre, à cette garantie, même ses biens immobiliers.

Dans le but de se ménager le temps nécessaire pour réaliser l'emprunt projeté, la Ville de Paris s'est adressée à la Banque de France, afin d'obtenir l'avance immédiate d'une somme de deux cent dix millions (210,000,000), représentant, comme il est dit ci-dessus, le capital et les frais de négociation dudit emprunt.

En conséquence, les clauses et conditions suivantes ont été arrêtées entre les parties contractantes :

Art. 1er. La Banque de France s'oblige à prêter immédiatement à la Ville de Paris une somme de deux cents millions qui pourra être portée à deux cent dix.

Art. 2. Cette somme sera remboursable dans le délai de six mois, à partir de la date du présent traité. Elle sera représentée, dans les mains de la Banque, par cinq billets souscrits par la Ville de Paris, chacun de quarante-deux millions, à trois mois d'échéance, renouvelables jusqu'à l'épuisement du terme de six mois. L'intérêt sera celui du taux de l'escompte de la Banque, et ne portera que sur les sommes mises effectivement à la disposition de la Ville.

Art. 3. Pour sûreté et garantie du prêt ainsi consenti par la Banque de France, la Ville de Paris affecte et engage, dès ce jour, le produit de ses octrois, jusqu'à concurrence de quarante-deux millions par année, ladite garantie ne devant d'ailleurs devenir effective et exécutoire qu'à l'expiration du délai de six mois, à partir de la date du présent traité, c'est-à-dire au cas du non-remboursement de la somme de deux cent dix millions dans le délai ci-dessus convenu.

Art. 4. La Ville de Paris se réserve le droit de rembourser sa dette avant le délai fixé.

Art. 5. Le Gouvernement de la Défense nationale approuvera et ratifiera, par un décret spécial, toutes les clauses et stipulations du présent traité, lequel, ainsi que tous les actes nécessaires à son exécution, seront, au besoin, enregistrés en débet.

Fait et signé double à Paris, après lecture, le 11 février 1871.

Jules FERRY. ROULAND.

L'avance de la Banque lui fut remboursée sur les fonds de l'emprunt de 350 millions contracté en vertu de la loi du 6 septembre 1871.

17. Bilan de la Banque de France.

Le bilan de la Banque est publié chaque jeudi dans la soirée. Il résume la balance générale de tous les comptes et donne le détail des opérations présentant un intérêt économique; mais il est utile de faire remarquer que ce bilan ne peut renseigner le public que sur la situation de la Banque au jour de sa publication et qu'il ne fournit aucune indication sur le mouvement de ses affaires.

Nous donnons ici un des bilans publiés par la Banque et nous avons cru devoir l'accompagner d'une analyse aussi succincte que possible des divers articles qui le composent.

Banque de France et Succursales.

Situation hebdomadaire.

		24 JANVIER 1884. Matin.
	Actif :	
1	Encaisse de la Banque*	1,945,139,392f 56
2	Effets échus hier à recevoir ce jour . .	198,796 08
3	Portefeuille de Paris. Effets sur Paris	500,709,695 96
	Portefeuille de Paris. Obligations du Trésor, à court terme.	158,000,000 00
	Portefeuille des succursales	678,104,539 00
4	Avances sur lingots et monnaies à Paris	11,036,200 00
	Avances sur lingots et monnaies dans les succursales.	2,148,500 00
5	Avances sur titres à Paris	158,518,205 10
	Avances sur titres dans les succursales.	149,812,206 00
6	Avances à l'État (conventions des 10 juin 1857 et 29 mars 1878).	140,000,000 00
7	Rentes de la réserve :	
	Loi du 17 mai 1834 . . . . A	10,000,000 00
	Ex-banques départementales. . . B	2,980,750 14
8	Rentes disponibles.	99,634,290 63
9	Rentes immobilisées (*L.* 9 *juin* 1857) (compris 9,125,000 de la réserve) . C	100,000,000 00
10	Hôtel et mobilier de la Banque. . . D	4,000,000 00
11	Immeubles des succursales.	7,447,578 00
12	Dépenses d'administration de la Banque et des succursales	127,543 30
13	Emploi de la réserve spéciale . . . E	11,997,444 16
14	Divers	61,701,430 88
		3,916,392,907f 41
	Passif :	
15	Capital de la Banque.	182,500,000f 00
16	Bénéfices en addition au capital. (*L.* 9 *juin* 1857, *art.* 8.).	8,002,313 54
17	Réserves mobilières :	
	Loi du 17 mai 1834 . . . . A	10,000,000 00
	Ex-banques départementales. . . B	2,980,750 14
	Loi du 9 juin 1857 C	9,125,000 00
18	Réserves immobilières de la Banque D	4,000,000 00
19	Réserve spéciale. . . . . E	11,997,444 16
20	Billets au porteur en circulation (Banque et succursales).	3,069,571,390 00
21	Arrérages de valeurs transférées ou déposées.	10,870,715 67
22	Billets à ordre et récépissés payables à Paris et dans les succursales . . .	32,568,702 99
23	Compte courant du Trésor, créditeur.	182,424,554 35
24	Comptes courants de Paris	304,639,862 39
	Comptes courants dans les succursales	52,461,499 00
25	Dividendes à payer	6,531,250 00
26	Escomptes et intérêts divers à Paris et dans les succursales	3,892,412 14
27	Réescompte du dernier semestre à Paris et dans les succursales	2,478,934 00
28	Divers	22,348,079 12
		3,916,392,907f 41

* Décomposition de l'encaisse :

	Au 24 janvier 1884.
Or.	950,480,049f 21
Argent	994,659,343 35
	1,945,139,392f 56

ACTIF.

1° *Encaisse.* C'est le total des espèces d'or et d'argent possédées par la Banque et provenant, soit de versements au crédit des comptes courants, soit de dépôts, soit d'encaissements d'effets de commerce.

2° *Effets échus hier à recevoir ce jour.* Sous cette rubrique, sont compris les effets non présentés aux

principaux obligés le jour de l'échéance, mais qui vont être payés ou protestés le jour même.

3° *Portefeuille de Paris et des succursales.* Le portefeuille est composé des effets provenant de l'escompte. Il contient des bons du Trésor et des effets de commerce payables, soit à Paris, soit dans les succursales, soit dans les bureaux auxiliaires, soit encore dans les villes rattachées, mais seulement pour ces derniers aux échéances des 5, 10, 15, 20, 25 et fin de mois.

4° *Avances sur lingots et monnaies* (*Paris et succursales*). La Banque consent des prêts sur lingots d'or et d'argent et sur monnaies étrangères, ce qui permet aux détenteurs de profiter des fluctuations du cours du change et de reporter en quelque sorte leurs opérations. Le chiffre porté sous cette rubrique représente le montant des prêts en cours.

5° *Avances sur titres* (*Paris et succursales*). C'est le chiffre des avances en cours consenties par la Banque tant sous forme d'avances ordinaires que de comptes courants d'avances; les prêts sont faits pour une durée maximum de 90 jours dans le premier cas et de 10 jours dans l'autre, mais le délai peut en être prolongé au moyen du simple paiement des intérêts.

6° *Avances à l'État.* Sont compris sous ce titre, les prélèvements effectués :

1° Sur la somme de 60 millions mise à la disposition de l'État par le traité du 10 juin 1857;

2° Sur celle de 80 millions résultant du traité du 29 mars 1878. Le Trésor n'est débiteur d'intérêts qu'autant que le crédit de son compte courant est inférieur aux avances réalisées et seulement sur la différence.

7° *Rentes de la réserve.* La Banque qui, aux termes des lois des 24 germinal an XI et 22 avril 1806, avait dû constituer une réserve sur ses bénéfices, avait obtenu à deux reprises, 4 juillet 1820 et 6 décembre 1831, l'autorisation d'en distribuer une partie à ses actionnaires. La loi du 17 mai 1834 fixa définitivement cette réserve à 10 millions qui se sont accrus des réserves des banques départementales absorbées en 1848, soit 2,980,750 fr. 14 c.

Ces réserves ont été placées en rentes qui constituent un avoir pour la Banque et par conséquent figurent à l'actif du bilan.

8° *Rentes disponibles.* La somme de 99,626,231 fr. 53 c. qui figure au bilan sous cette rubrique, comprend :

1° Le montant du capital de la Banque avant le doublement de son capital en 1857, ci	91,250,000 f 00
moins la partie non divisible de .	1,082 01
Soit.	91,248,917 f 99
2° Le montant du compte des bénéfices en addition au capital qui sera expliqué ci-après (*V. Passif*, n° 16), ci.	8,002,313 54
3° Le reliquat du produit du doublement du capital de 1857 après versement de 100 millions s'élevant à	375,000 00
	99,626,231 f 53

le tout placé en rentes dont la Banque à la libre disposition.

9° *Rentes immobilisées.* Les 100 millions portés au bilan sous ce titre sont ceux qui ont été versés au Trésor en vertu de la loi du 9 juin 1857 et en échange desquels il a été remis des rentes à la Banque.

10° et 11° *Immeuble et mobilier de la Banque. Immeubles des succursales.* Ces propriétés figurent au bilan pour une somme de beaucoup inférieure à leur valeur réelle, par suite d'amortissements successifs.

12° *Dépenses d'administration de la Banque et des succursales.* C'est le chiffre des dépenses effectuées depuis le commencement du semestre, tant à Paris que dans les succursales.

13° *Emploi de la réserve spéciale.* Ce compte est provisoire, il a été créé à la fin de 1871, année de produits exceptionnels, afin de faire face dans l'avenir aux charges pouvant incomber à la Banque ou à l'insuffisance des bénéfices.

14° *Divers.* Chapitre groupant différents comptes de peu d'intérêt.

PASSIF.

15° *Capital de la Banque.* Il s'élève à la somme de 182,500,000 fr. divisés en 182,500 actions nominatives et entièrement libérées. Ce capital est placé en rentes sur l'État.

16° *Bénéfices en addition au capital.* La loi du 9 juin 1857 a autorisé la Banque à élever au-dessus de 6 p. 100 le taux de l'escompte et des avances, lorsque les circonstances l'exigeraient, mais les bénéfices provenant de cette mesure ne sont pas partagés entre les actionnaires, ils sont ajoutés au fonds social et forment le chapitre en question.

17°-19° *Réserves mobilières et réserve spéciale.* Elles sont placées en rentes; les détails relatifs à ces réserves ont été donnés lors de l'examen de l'actif.

18° *Réserve immobilière de la Banque.* C'est le prix du palais et du mobilier de la Banque d'après une estimation faite en 1831.

20° *Billets au porteur en circulation* (*Paris et succursales*). Billets entre les mains du public, remboursables à vue et en espèces. La circulation constitue la plus forte dette de la Banque; elle ne peut dépasser 3 milliards 500 millions.

21° *Arrérages de valeurs transférées ou déposées.* La Banque se charge d'encaisser les arrérages des titres qui lui sont remis, soit en dépôt libre, soit en garantie d'avances, et elle en crédite le compte d'arrérages en attendant qu'ils soient réclamés par les ayants droit.

22° *Billets à ordre et récépissés payables à Paris et dans les succursales.* La Banque souscrit au profit des particuliers, moyennant provision préalable et commission, des billets à ordre qui permettent de toucher une somme dans les villes où elle possède des succursales; elle reçoit également en dépôt libre toute somme supérieure à 5,000 fr. à Paris et à 2,000 fr. dans les succursales, et remet aux déposants des récépissés. Les versements qui donnent lieu à la délivrance de billets à ordre ou de récépissés à vue, sont portés au crédit du présent compte qui indique le chiffre de la circulation de ces titres.

23° *Compte courant du Trésor.* Montant des remises ou versements effectués au crédit du Trésor, soit par lui-même, soit par des tiers. La somme portée à ce compte est toujours à la disposition du Trésor.

24° *Comptes courants à Paris et dans les succursales.* Total du crédit des titulaires de comptes courants, ils peuvent en disposer soit par voie de virement, soit au moyen de chèques. Ces mandats sont payables à vue.

25° *Dividendes à payer*. Dividendes d'actions de la Banque non encore touchés par les ayants droit.

26° *Escompte et intérêts divers à Paris et dans les succursales*. Bénéfices réalisés par la Banque depuis l'ouverture du semestre.

27° *Réescompte du dernier semestre*. Partie de l'agio prélevé sur effets escomptés pendant le semestre précédent, mais dont l'échéance n'a lieu que dans le semestre courant et appartenant en conséquence à ce semestre.

28° *Divers*. Même observation que pour l'actif.

V. BANQUES DÉPARTEMENTALES.

La création des banques départementales remonte aux premières années de la Restauration; elle comprenait à l'origine la banque de Rouen, fondée en 1817, et celles de Nantes et de Bordeaux, toutes deux fondées en 1818. Ces trois banques d'émission furent les seules établies dans les départements jusqu'en 1835. Mais, à partir de cette époque, les affaires ayant pris un grand développement, la création de 6 nouvelles banques fut autorisée, ce qui porta à 9 le nombre des banques départementales, celles de :

Rouen, fondée le 7 mai 1817 au capital de .	3,000,000f
Nantes, fondée le 11 mars 1818 au capital de	3,000,000
Bordeaux, fondée le 23 novembre 1818 au capital de	3,150,000
Lyon, fondée le 29 juin 1835 au capital de. .	2,000,000
Marseille, fondée le 27 septembre 1835 au capital de	4,000,000
Lille, fondée le 29 juin 1836 au capital de. .	2,000,000
Le Havre, fondée le 25 août 1837 au capital de	4,000,000
Toulouse, fondée le 11 juin 1838 au capital de	1,200,000
Orléans, fondée le 8 novembre 1838 au capital de	1,000,000
Total des capitaux des banques départem.	23,350,000f

Les opérations de ces banques étaient les mêmes que celles de la Banque de France, mais elles n'avaient le privilège d'émettre des billets qu'à leur siège social et dans quelques autres villes désignées par leurs statuts.

Le chiffre de leurs engagements à vue ne devait en aucun cas dépasser le triple de leur encaisse métallique. Cette restriction n'avait jamais été imposée à la Banque de France, mais, par contre, les banques départementales choisissaient leur directeur à leur gré, du moins jusqu'en 1840.

Elles étaient soumises à la surveillance du préfet, qui remplissait vis-à-vis d'elles le rôle de commissaire du Gouvernement.

Malgré l'étroitesse de leur champ d'activité, les banques départementables rendirent de notables services et parcoururent une carrière qui ne fut ni sans honneur ni sans utilité.

De 1840 à 1847, leurs escomptes s'étaient élevés à 5,033,510,014 fr., soit en moyenne 629,188,751 fr. par année. Pendant la même période, leur encaisse moyenne avait été de 34,860,000 fr.; la circulation et les comptes courants avaient atteint respectivement 73,474,600 fr. et 13,090,000 fr.

Le cours moyen des actions était, en 1847, pour les banques de : Rouen, 2,600 fr.; Nantes, 1,700 fr.; Bordeaux, 2,200 fr.; Lyon, 3,700 fr.; Marseille, 1,900 fr.; Lille, 1,700 fr.; Le Havre, 1,300 fr.; Toulouse, 2,400 fr.; Orléans, 1,200 fr.

Les actions de la Banque de France valaient alors 3,200 fr.

Mais bien que les banques départementales rendissent de grands services au commerce, la multiplicité de la monnaie fiduciaire, résultat des émissions des banques locales, n'était pas sans entraîner de graves inconvénients, car les billets de ces banques n'avaient cours que dans les villes où elles exerçaient leur privilège. Aussi, lorsqu'en 1848 fut établi le cours forcé, en résulta-t-il une gêne dans les paiements. En présence de cette situation, le Gouvernement résolut d'unifier la circulation et les décrets des 27 avril et 2 mai 1848 prononcèrent la réunion des banques départementales à la Banque de France.

La fusion s'opéra de la manière la plus simple, la Banque de France prit l'actif et le passif de chaque établissement et les actionnaires reçurent une action de la Banque de France contre une action de la banque locale. La banque de Lyon, dont les actions valaient 3,700 fr., se trouva seule lésée par cette mesure, à laquelle elle se soumit du reste avec la plus louable et la plus patriotique résignation.

Au moment de leur absorption par la Banque de France, le bilan des banques départementales se résumait ainsi :

Actif:	
Encaisse	71,190,349 fr.
Portefeuille commercial	80,230,645
Avances sur effets publics.	2,330,890
Comptes débiteurs divers	29,074,235
	182,826,119 fr.
Passif:	
Capitaux et réserves.	26,330,750 fr.
Circulation	132,175,050
Comptes courants.	14,593,348
Comptes créditeurs divers	9,726,971
	182,826,119 fr.

VI. BANQUE DE L'ALGÉRIE.

18. Historique.

La Banque de l'Algérie a été établie par la loi du 4 août 1851.

Quelques années auparavant, en 1845, la Banque de France avait été autorisée à établir à Alger un comptoir d'escompte, placé sous sa direction, mais les événements politiques coupèrent court à ce projet. Il fut repris six ans plus tard avec d'importantes modifications et aboutit à la création d'une banque d'escompte, de circulation et de dépôts, qui fut dénommée Banque de l'Algérie.

La loi du 4 août 1851 fixa le capital de cette Banque à 3 millions et lui conféra pour 20 années le privilège d'émission de billets au porteur de 1,000 fr., 500 fr., 100 fr. et 50 fr.

Le capital fut porté à 10 millions par décret du 30 mars 1861 et à 20 millions par la loi du 3 avril 1880. Il est représenté par 40,000 actions de 500 fr. chacune, qui ont été émises, savoir : 2,000 en 1852, à 500 fr.; 6,000 en 1856, 1857 et 1861, à 600 fr.; 2,000 en 1861 et 10,000 en 1871, à 700 fr.; enfin, 20,000 le 30 octobre 1881, à 900 fr.

Par suite de ces majorations, la prime résultant de l'élévation successive des taux d'émission a été, en tout, de 11 millions de francs, sur lesquels un million a servi à rembourser l'État et les 10 millions restants ont été inscrits aux réserves.

Quant au privilège d'émission, sa durée a été prorogée jusqu'au 1er novembre 1881 par le décret du 15 janvier 1868 et jusqu'en 1897 par la susdite loi de 1880.

Le privilège de la Banque d'Algérie doit ainsi prendre fin en même temps que celui de la Banque de France.

La loi du 10 août 1870, qui a autorisé le cours forcé en faveur des billets de la Banque de France, l'a décrété également en faveur de la Banque d'Algérie et, pour ce motif, a limité à 18 millions le maximum de son émission, bientôt porté à 24 millions par la loi du 3 septembre 1870 ; à 34 millions par un décret du 26 octobre 1870 et à 48 millions par la loi du 26 mars 1872.

Le cours forcé a été supprimé par la loi de 1880, mais le cours légal a été maintenu comme cela existe pour la Banque de France.

La même loi a modifié en même temps la limite de la circulation des billets de la Banque d'Algérie, conformément aux règles en vigueur avant l'établissement du cours forcé, et elle a décidé que « le montant des billets en circulation, cumulé avec celui des sommes dues par la Banque en comptes courants, ne pourra excéder le triple du numéraire existant en caisse. »

Cette disposition est un peu moins sévère que celle de la loi de 1851 qui ajoutait en outre : « L'excédent du passif sur le numéraire en caisse ne pourra dépasser le triple du capital réalisé. »

En ce qui concerne le capital des 20,000 actions nouvelles de 500 fr. résultant du doublement de son capital autorisé par la loi du 3 avril 1880, la Banque de l'Algérie a été astreinte à le placer en valeurs de l'État français par les soins et à la diligence de son directeur.

Les coupures de 20 fr., créées par la loi du 26 mars 1872, ont été maintenues en Algérie en raison de la difficulté où l'on est souvent de s'approvisionner promptement de monnaie par suite de l'éloignement des centres importants.

Remarquons en passant qu'un prêt subventionnel de 1 million fut à l'origine consenti par l'État en faveur de cette Banque. Il est remboursé depuis 1856. De son côté, en 1871, la Banque d'Algérie a prêté à l'État 12 millions actuellement remboursés.

19. Administration.

A la tête de la Banque d'Algérie est placé un directeur nommé par décret du Président de la République, sur la proposition du ministre des finances.

Aucune opération d'escompte ou d'avance ne peut être faite sans son approbation et nulle délibération du conseil d'administration, dont il est président, ne peut être exécutée, si elle n'est revêtue de sa signature.

Un sous-directeur nommé par le ministre des finances est placé sous les ordres du directeur, qui détermine ses fonctions.

L'assemblée générale des actionnaires nomme les administrateurs. Ils sont élus pour trois ans et renouvelés par tiers chaque année.

Il en est de même des trois censeurs, chargés d'exercer une surveillance générale sur toutes les parties de la Banque et d'en rendre compte à l'assemblée générale.

Un conseil d'administration, composé du directeur, du sous-directeur, des neuf administrateurs, des trois censeurs et du commissaire du Gouvernement, qui est le trésorier-payeur général d'Alger, fait tous les règlements du régime intérieur de la Banque. Il détermine le taux de l'escompte et de l'intérêt, les changes, etc., autorise toutes les opérations de la Banque, fixe l'organisation des bureaux et confère au directeur tous pouvoirs contre tous débiteurs. Le compte des opérations de la Banque est arrêté par le conseil d'administration et présenté en son nom par le directeur à l'assemblée générale.

Le conseil d'administration est assisté d'un comité d'escompte chargé exclusivement d'examiner et d'admettre ou de rejeter toute valeur présentée à l'escompte.

Le siège social de la Banque est à Alger, et elle compte 5 succursales établies à Oran, Constantine, Bône, Philippeville et Tlemcen. Les billets émis par chacun de ces établissements sont payables à la caisse de cet établissement; ceux des succursales peuvent être remboursés à Alger, et réciproquement, avec l'autorisation du conseil d'administration.

20. Opérations. Statistique.

Les opérations de la Banque d'Algérie consistent :

1° A escompter les lettres de change et autres effets à ordre, ainsi que les traites du Trésor public et des caisses publiques, les obligations négociables, *convenablement garanties,* ainsi qu'il est prescrit par les statuts.

Les effets à ordre doivent être revêtus de deux signatures, et l'échéance ne doit pas dépasser 100 jours de vue. L'une des signatures peut être suppléée par la remise, soit d'un connaissement d'expédition de marchandises exportées d'Algérie, soit d'un récépissé de marchandises déposées dans des magasins publics agréés par l'État, et, dans ce cas, l'échéance ne doit pas dépasser 60 jours de vue;

2° A prêter sur effets publics (rentes françaises). La loi du 3 avril 1880 a considérablement étendu cette faculté de faire des avances sur titres ;

Ainsi, la Banque a été autorisée à faire des avances sur titres dans des conditions semblables à celles où la Banque de France les fait elle-même, avec cette différence toutefois que, tandis que la Banque de France peut prêter les 4/5 de la valeur cotée, la Banque d'Algérie ne peut dépasser les 3/5.

Il a été décidé en outre qu'elle pourrait recevoir en nantissement les obligations des chemins de fer situés en Algérie, ayant une garantie départementale, et les obligations des villes de l'Algérie cotées à la Bourse de Paris;

3° A ouvrir des comptes courants sans intérêts, et exceptionnellement avec intérêts, pour les fonds des grands établissements financiers ou autres destinés à des travaux d'intérêt public ;

4° A recevoir des dépôts moyennant un droit de garde ;

5° A émettre des billets de 1,000, 500, 100, 50 et 20 fr. payables au porteur et à vue, des billets à ordre, des traites ou mandats.

Le taux de l'escompte du papier sur la France, de 4 p. 100 jusqu'au 18 novembre 1871, a été à cette date élevé à 6 p. 100, puis abaissé à 5 p. 100 le 4 avril 1878; il était revenu à 4 p. 100 le 25 avril 1878. Le 29 mars 1882, il a été ramené à 3 $^1/_2$ p. 100, taux actuellement en vigueur. Quant à l'escompte sur le papier de l'Algérie, il est descendu de 6 p. 100 à 5 p. 100 depuis le 10 octobre 1878.

La Banque tient une caisse de réserve qui est affectée aux pensions de retraite, indemnités et secours accordés ou à accorder aux fonctionnaires et employés par délibération du conseil. Cette réserve se compose d'un fonds de dotation prélevé sur les bénéfices et alimenté en outre par tous autres prélèvements que pourra voter le conseil d'administration, sauf approbation de l'assemblée générale (*art.* 32 *des Statuts*). Elle comprend aussi, en outre,

les immeubles appartenant à la Banque, dont la valeur est de 2.298.391 fr. 69 c.

Le tableau suivant indique, par exercice, à différentes époques, l'importance des billets escomptés, la circulation moyenne, les dividendes distribués et le fonds de réserve :

EXERCICES.	EFFETS escomptés.	CIRCULATION moyenne.	INTÉRÊTS et dividendes par action.	RÉSERVE totale.
	Millions.	Millions.		Millions.
1861-1862	68.4	7.0	51f 15c	1.2
1869-1870	154.0	22.8	66 00	3.3
1871-1872	203.3	42.7	77 00	5.8
1875-1876	175.4	37.2	61 00	6.2
1879-1880	351.1	59.5	71 00	6.3
1882-1883	475.9	63.7	100 00	13.9

VII. BANQUE DE SAVOIE.

Lorsqu'après la guerre d'Italie, la Savoie et le comté de Nice furent volontairement annexés à la France, il existait dans la première de ces provinces un établissement financier connu sous le nom de Banque de Savoie, qui d'italienne qu'elle était à son origine, devint française à la suite du traité d'annexion (1860).

Cette Banque, au capital de 4 millions, émettait, en Italie, des billets d'une valeur nominale variant de 20 à 1,000 fr.; sa circulation (3 millions environ, plus ses comptes courants) était limitée au triple de son encaisse métallique. Elle possédait des comptes courants à vue et sans intérêt, et des comptes courants à plusieurs jours de vue et portant intérêt : ceux-ci avaient la préférence du public. La Banque de Savoie pouvait escompter du papier à deux signatures et était autorisée à créer des succursales dans toutes les villes dépendant de la couronne de S. M. Victor-Emmanuel II.

S'appuyant sur les traités d'annexion de 1860 qui accordaient, en France, aux individus et aux personnes morales appartenant à la Savoie les mêmes droits que ceux qu'ils tenaient de la loi sarde, la Banque de Savoie réclama le privilège d'établir des succursales dans toute la France et la faculté d'émettre des billets dans la même forme que la Banque de France. A l'appui de cette thèse, on alléguait qu'aux termes de l'article 9 du décret du 18 mai 1808, la Banque de France avait le privilège exclusif d'émettre des billets dans les villes où elle avait établi ses succursales, mais que là où il n'en existait pas encore, la voie restait ouverte pour une société faisant des opérations similaires.

Pour tirer parti de la situation qui lui était faite par les traités, la Banque de Savoie dut augmenter son capital social qui ne s'élevait qu'à 4 millions seulement. Dans ce but, elle s'associa à la maison Péreire et conclut avec elle un traité qu'elle fit ratifier par ses actionnaires, par lequel son capital fut porté à 40 millions.

La Banque de France s'émut de ces prétentions qui portaient atteinte à son monopole. Elle demanda et obtint du Gouvernement l'annulation de la décision des actionnaires approuvant le traité Péreire, et pour mettre fin à ce conflit, elle conclut un arrangement avec la Banque de Savoie par lequel, moyennant une somme de 4 millions et la transformation des deux établissements d'Annecy et de Chambéry en succursales de la Banque de France, la Banque de Savoie renonçait à émettre des billets payables au porteur et à vue.

VIII. BANQUES COLONIALES.

21. Historique.

Sous cette dénomination, on désigne généralement cinq établissements de crédit qui ont été jetés dans le même moule statutaire. Ils tirent leur origine d'une seule et même loi, celle du 30 avril 1849; leur organisation uniforme repose sur les lois des 11 juillet 1851 et 24 juin 1874. Chacun d'eux, cependant, forme une société anonyme distincte et séparée, ayant son siége et son administration dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane et du Sénégal.

Par un décret du 15 janvier 1875, une banque dite de l'*Indo-Chine* a été créée, il est vrai, pour la Cochinchine et pour l'Inde, mais son siége est à Paris; elle n'a que des succursales à Saïgon et à Pondichéry; le champ de ses opérations est sensiblement le même que celui des institutions de crédit des cinq autres colonies ci-dessus désignées; néanmoins, elle n'est pas placée sous leur régime, elle est en dehors de la législation spéciale aux *banques coloniales*, législation dont il est intéressant de mettre en relief les traits principaux, à côté de ce qui est dit ici des institutions de crédit métropolitaines et en dehors de ce qui pourra trouver sa place sous la rubrique : *Colonies*. C'est, en effet, aux *banques coloniales*, fondées au lendemain de l'émancipation des esclaves, qu'il était réservé d'introduire, dans les colonies françaises, le crédit *agricole*, et même, dans une certaine mesure, le crédit *personnel*, dont M. Léon Say a décrit le fonctionnement [1].

L'idée première des banques coloniales a pris naissance dans un amendement introduit par l'initiative parlementaire, lors de la discussion de la loi du 30 avril 1849 sur l'indemnité accordée aux colons, à la suite de l'abolition de l'esclavage dans les colonies françaises. L'article 7 de cette loi dispose en effet : 1° que le huitième de la rente de 6 millions afférente aux colons de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion sera prélevé pour servir à l'établissement d'une banque de prêt et d'escompte dans chacune de ces colonies; 2° que les titres de rente ainsi prélevés seront déposés dans les caisses desdites banques comme gage et garantie des billets qu'elles seront autorisées à émettre; 3° que le Gouvernement pourra appliquer des dispositions analogues à d'autres colonies que celles ci-dessus indiquées.

Le capital ainsi formé fut mis en réserve, et les indemnitaires reçurent en échange du huitième de retenue qui leur était imposé, des actions des banques coloniales, dont le capital social fut plus tard complété par des souscriptions publiques au moment de leur constitution définitive.

De l'origine même de la création de ces institutions découlaient diverses conséquences que, dans un rapport au Conseil d'État du 7 août 1850 (*Rapport sur le projet de loi organique des banques coloniales*), M. Horace Say résumait de la manière suivante : « L'entreprise qu'il s'agissait de mener à bien, était certainement commerciale par essence et, cependant, elle ne présentait pas de spéculateurs ordinaires se réunissant librement pour former une société. Les colons indemnitaires se trouvaient, en effet, associés entre eux de *par la loi;* en outre, leur société commençait avec l'ouverture même du droit des indemnitaires et avant même que le droit individuel de chacun d'eux eût pu être

1. *Dix Jours dans la haute Italie.* Guillaumin.

constaté : les intéressés ne pouvaient donc être préalablement réunis pour formuler des projets de statuts. C'est, en conséquence, au Gouvernement que fut donnée la mission d'arrêter à l'avance la charte de chaque banque. » C'est dans ces conditions toutes particulières qu'ont été créées les banques coloniales et elles ont successivement commencé à fonctionner aux époques suivantes : à la Martinique, en janvier 1853 ; à la Guadeloupe, en février ; à la Réunion, en juillet de la même année ; enfin, à la Guyane, en mai et, au Sénégal, en août 1855. Leur durée avait été fixée à 20 ans par les statuts annexés à la loi du 11 juillet 1851. Ce terme était expiré en 1871. Des décrets successifs l'ont prolongé de 3 ans, jusqu'au 11 septembre 1874, et la loi organique du 24 juin 1874, a renouvelé le privilège des banques coloniales pour 20 nouvelles années, qui prennent fin le 12 septembre 1894.

La loi du 30 avril 1849 qualifiait de banques de *prêt* et d'*escompte* les établissements qu'il s'agissait de créer aux colonies. Mais ce sont, à vrai dire, des banques de circulation, car leur caractère le plus distinctif (à côté du rôle agricole) est l'émission d'un papier fiduciaire. Naturellement, elles font l'escompte, et les billets émis sont la contre-partie du portefeuille. Cependant, les attributions ordinaires d'une banque d'escompte auraient manqué d'aliment aux colonies. Il fallait donc chercher à rendre la nouvelle institution utile par d'autres côtés ; il était, d'ailleurs, difficile de perdre de vue l'origine du capital même de ces banques, de ce capital fourni, en réalité, par l'agriculture. On ne pouvait non plus oublier que le principal but à atteindre était le relèvement du travail de la terre, abandonné par les noirs devenus libres.

22. Attributions et organisation.

Voyons comment il a été atteint et résumons l'organisation des banques coloniales :

Nous avons dit comment avait été formé leur capital. — Il fut fixé et a été maintenu à 3 millions pour chacune des banques de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. A la Guyane, porté d'abord à 700,000 fr., réduit à 300,000 fr., relevé à 600,000 fr. en 1863, il a été arrêté à 450,000 fr. en 1874. Au Sénégal, de 230,000 fr. à l'origine, il a été porté à 300,000 fr. en 1874.

Les *banques coloniales* sont, à l'exclusion de tous autres établissements, autorisées à émettre, dans chacune des colonies où elles sont instituées, des billets au porteur de 500 fr., de 100 fr., de 25 fr. et de 5 fr., remboursables à vue et reçus comme monnaie légale par les caisses publiques et par les particuliers. Le montant cumulé des billets en circulation, des comptes courants et des autres dettes de la banque ne peut excéder le triple du capital réalisé et de la réserve ; le montant des billets en circulation ne doit pas dépasser le triple de l'encaisse métallique.

Administration. — L'administration de la banque est confiée à un conseil composé du directeur nommé par décret du Président de la République, sur le rapport du ministre des colonies et du ministre des finances, et de 4 administrateurs, dont l'un est de droit le trésorier de la colonie, et les 3 autres sont élus par l'assemblée générale des actionnaires. Le conseil est assisté de deux censeurs, l'un désigné par le ministre des colonies, l'autre élu par l'assemblée générale des actionnaires. Une *Agence centrale des banques coloniales* est instituée à Paris (*D.* 17 *nov.* 1852) ; l'*agent central*, nommé par le ministre des colonies, est le représentant des banques dans les opérations qu'elles font avec la métropole ou vis-à-vis du Gouvernement. Enfin, une commission de surveillance (*L.* 24 *juin* 1874, *art.* 15) est chargée de contrôler les opérations des banques, de donner son avis sur les actes de leur gestion, de présenter les candidats aux directions et à l'*Agence centrale des banques*, de provoquer toutes les mesures de vérification qui lui paraîtraient utiles et de rendre un compte annuel au chef du Gouvernement des résultats de sa surveillance et de la situation de ces établissements. Elle est composée de 9 membres, savoir : un conseiller d'État élu par le Conseil d'État en assemblée générale, 4 membres, dont 2 au moins, actionnaires en résidence à Paris, désignés par le ministre chargé des colonies ; 2 membres désignés par le ministre des finances, et 2 membres élus par le conseil général de la Banque de France.

23. Opérations.

Les opérations de ces banques consistent :

1° A escompter des billets à ordre ou effets de place à une ou plusieurs signatures ;

2° A négocier, escompter ou acheter des traites ou des mandats directs ou à ordre sur la métropole ou l'étranger ;

3° A escompter des obligations négociables ou non négociables garanties :

Par des warrants ou des récépissés de marchandises déposées soit dans des magasins publics, soit dans des magasins particuliers dont les clés ont été régulièrement remises à la banque ;

Par des récoltes pendantes ;

Par des connaissements à ordre ou régulièrement endossés ;

Par des transferts de rentes ou d'actions de la banque de la colonie ;

Par des dépôts de lingots, de monnaies ou de matières d'or et d'argent ;

4° A se charger, pour le compte des particuliers ou pour celui des établissements publics, de l'encaissement et du recouvrement des effets qui lui sont remis, et à payer tous mandats et assignations ;

5° A recevoir, moyennant un droit de garde, le dépôt volontaire de tous les titres, lingots, monnaies et matières d'or et d'argent ;

6° A souscrire à tous les emprunts ouverts par l'État, par la colonie ou par les municipalités de la colonie, jusqu'à concurrence des fonds versés à la réserve ;

7° A recevoir, avec l'autorisation du ministre de la marine et des colonies, les produits des souscriptions publiques ouvertes soit dans la colonie, soit dans la métropole ;

8° A émettre des billets payables à vue au porteur, des billets à ordre et des traites ou mandats ;

9° A faire le commerce des métaux précieux monnayés et non monnayés.

Arrêtons-nous un instant sur une des opérations visées au 3e alinéa du § 3 : c'est-à-dire aux *prêts sur récoltes pendantes*. C'est là, en effet, un des côtés réellement nouveaux et importants de l'institution des banques coloniales ; c'est là la fondation du *crédit agricole*, poursuivi avec tant de peine en France, et qui, dans une certaine mesure, fonctionne aujourd'hui avec succès, surtout dans trois de nos colonies.

Le projet de loi organique des banques colonia-

les présenté au Parlement en 1851 et le projet des statuts annexé, proposaient d'autoriser ces établissements à faire des prêts sur *récoltes pendantes.* La commission de la Chambre rejeta cette proposition (*Rapport de M. Chégaray*), parce que ce genre de prêt ne lui paraissait pas offrir aux banques le gage réel et matériel qu'il convient de leur assurer, alors qu'elles prêtent sur une seule signature et parce que l'on ne trouvait pas le moyen de concilier les droits de la banque avec ceux des créanciers privilégiés sur la récolte elle-même, comme les ouvriers dont les travaux l'ont produite ou conservée. Dans l'intervalle entre les travaux de la commission et la discussion, M. de Chasseloup-Laubat était nommé ministre de la marine et, persuadé de l'importance de la disposition en question pour les colonies, il amenait la commission d'abord, puis le Corps législatif à autoriser le prêt sur récoltes, à la condition de réserves et de garanties propres à sauvegarder tous les intérêts. Ainsi, on n'autorisait le prêt que pendant les 4 mois qui précèdent la récolte, c'est-à-dire à une époque où son degré d'avancement permet de la considérer comme un gage positif et réel; de plus, le prêt ne porterait que sur le tiers de la valeur estimative, de manière à laisser un gage toujours libre aux créanciers hypothécaires ou privilégiés. Enfin, un bon système de publicité donnerait à tous les créanciers légitimes les moyens de se faire connaître et même de s'opposer au prêt, qui ne s'effectuerait qu'au cas de silence de leur part, après mise en demeure, ou même, dans certaines hypothèses, qu'avec le consentement des créanciers inscrits. Ce système prévalut, et après des discussions intéressantes (*V. le Moniteur des* 26 *avril,* 25, 26 *et* 27 *juin et* 12 *juill.* 1851), le *prêt sur récoltes pendantes* prenait place dans la loi organique et dans les statuts des banques coloniales. Il y a été maintenu dans la dernière loi organique du 24 juin 1874 (*V. art.* 6, 7, 8, 10, 11, 13 *et la section III* des statuts qui, en rendant applicable à l'espèce l'article 404 du Code pénal, a même étendu la faculté d'emprunt sur récoltes, des propriétaires d'habitations, comme le permettait la loi de 1851, aux fermiers, métayers, locataires de terrain, entrepreneurs de plantation, sous réserve de l'adhésion du propriétaire foncier). On remarquera que ce système repose sur une sorte de fiction légale : la récolte restant nécessairement entre les mains de l'emprunteur, le prêt était mieux garanti par une *cession* qui rendait la banque propriétaire, que par un *nantissement,* puisque la réalisation du nantissement était rendue impossible par la nature même des choses. Les opérations se sont engagées sur ces bases aux colonies et cette fiction légale était consolidée, le 10 février 1857, par un arrêt de la Cour de cassation qui reconnaissait que le prêt sur récoltes pendantes « devait être considéré comme un « élément *nécessaire* de leur existence et *constituait* « *un droit absolu* dont les créanciers du débiteur « ne peuvent sous aucun prétexte gêner ou entraver l'exercice. » Telle est l'origine d'un droit nouveau, souvent invoqué dans les discussions économiques sur la création d'un crédit agricole en France. Voyons, maintenant, comment fonctionne le prêt sur récoltes : pour le dernier exercice dont les résultats nous sont aujourd'hui connus (1882-1883) :

A la Martinique, les prêts se sont élevés à 3,324,444 fr.; la plus grande partie en a été remboursée à l'échéance, le retard ne porte que sur 36,602 fr. A la Guadeloupe, les prêts ont été de 8,466,997 fr., les retards portent sur 41,729 fr. A la Réunion, les prêts ont été de 3,136,935 fr., les retards portent sur 80,000 fr. environ.

C'est un élément important des opérations des banques coloniales; on s'en convaincra, si on rapproche les chiffres que nous venons de donner pour les trois colonies qui, seules, prêtent sur récoltes, du chiffre général des affaires de chaque banque.

Le mouvement général des opérations d'escomptes, de prêts et d'avances a été en 1881-1882 :

A la Martinique, de 27,087,391 fr., et le dividende pour une action de 500 fr. de capital, 74 fr. 95 c.

A la Guadeloupe, de 16,535,354 fr., et le dividende pour une action de 500 fr. de capital, 77 fr. 50 c.

A la Réunion, de 23,256,319 fr., et le dividende pour une action de 500 fr. de capital, 83 fr.

A la Guyane, de 3,493,243 fr., et le dividende pour une action de 500 fr. de capital, 81 fr. 50 c.

Au Sénégal, de 1,021,390 fr., et le dividende pour une action de 500 fr. de capital, 40 fr.

A Saïgon, de 20,195,125 fr., et le dividende pour une action de 500 fr. de capital, 12 fr. 50 c.

A Pondichéry, de 3,933,339 fr., et le dividende pour une action de 500 fr. de capital, 12 fr. 50 c.

Nous nous bornons ici à cette indication, renvoyant à l'article *Colonies* des détails plus complets sur les opérations des banques; ces détails y seront bien placés, parce qu'ils se rattachent à l'organisation et à la situation financière de nos établissements d'outre-mer. Mais il nous a paru utile, surtout dans un moment où, en France, on recherche les dispositions à adopter pour fonder le crédit agricole, de montrer ici comment un des côtés de cette question a trouvé sa solution aux colonies. Nous ne pourrons l'oublier, c'est grâce à l'institution des banques coloniales, aux facilités qu'elles ont apportées à l'habitant, au planteur, au sucrier, au petit propriétaire, qu'on a dû de traverser avec succès l'époque un instant si critique de l'émancipation des esclaves. C'est grâce à leur institution que, moins de 10 ans après cette grande mesure humanitaire, la production de nos colonies était remontée au-dessus des chiffres antérieurs à 1848. Ainsi ont été justifiées les prévisions du rapporteur au Conseil d'État de la loi de 1851 (M. Horace Say), quand il envisageait surtout, dans la création des banques dont il jetait les bases, « les « moyens de ranimer le travail agricole et de vivifier le commerce, de faire reparaître le crédit dans « les lieux où il était depuis longtemps anéanti. »

IX. BANQUES D'ALLEMAGNE.

24. Historique.

Tout ce qui se rapporte aux banques d'émission est régi, en Allemagne, par la loi impériale du 14 mars 1875. Avant l'application de cette loi, la Banque de Prusse (qui fut une banque d'État depuis sa fondation en 1765 jusqu'en 1846 où elle admit des particuliers comme actionnaires) et 32 banques particulières avaient en Allemagne le privilège d'émettre des billets. Ce privilège leur avait été accordé par les gouvernements des différents États sur le territoire desquels elles étaient situées. La loi susvisée du 14 mars 1875 porte que la « faculté d'émettre des billets de banque ou d'augmenter la circulation au delà du chiffre autorisé, lors de la publication de cette loi, ne peut être acquise que par une loi de l'Empire. Aux billets de banque est assimilé le papier-monnaie d'État, dont le droit d'émission serait conféré à quelque banque en vue

d'augmenter ses moyens d'opération. » Suivant cette même loi, les banques d'émission allemandes sont divisées en deux classes : la Banque de l'Empire (*Reichsbank*), qui a remplacé l'ancienne Banque de Prusse, et les banques privées (*Privat-Notenbanken*). Un certain nombre de banques privées (15) qui, avant la loi du 14 mars 1875, jouissaient du droit d'émission, y renoncèrent parce qu'elles ne purent ou ne voulurent pas se conformer aux prescriptions de ladite loi, dont on trouvera l'exposé au paragraphe traitant des banques privées.

En raison de la division indiquée ci-dessus, nous allons examiner dans deux chapitres distincts la Banque de l'Empire et les banques privées.

25. Banque de l'Empire.

La Banque de l'Empire, dont le siège central est à Berlin, n'est pas une banque d'État, en ce sens que son capital a été formé par actions et que les actionnaires prennent part à son administration. Elle est cependant placée sous la *surveillance* et la *direction* de l'Empire, qui participe à ses bénéfices. Elle possède la qualité de personne juridique et a pour mission de régler la circulation monétaire dans tout le territoire de l'Empire, de faciliter la compensation des paiements et de rendre productifs les capitaux disponibles. On peut se rendre compte de l'importance attachée à l'ingérence du Gouverment allemand dans la Banque de l'Empire en remarquant que la direction en est confiée au chancelier de l'Empire.

1. *Capital et réserves.*

Le capital de la Banque de l'Empire est de 120 millions de marks, divisés en 40,000 actions nominatives de 3,000 marks chacune; il est entièrement versé. La moitié de ce capital provient de la conversion d'une partie des actions de la Banque de Prusse en actions de la Banque de l'Empire, l'autre moitié a été obtenue par la souscription publique de 20,000 actions.

La quotité du fonds de réserve a été fixée au quart du capital social; il est constitué au moyen d'un prélèvement de 20 p. 100 sur les bénéfices après paiement d'un intérêt de 4.50 p. 100 aux actionnaires.

Ce fonds de réserve était, au 31 décembre 1876, de 36 millions de marks, provenant par moitié du fonds de réserve de la Banque de Prusse et de la prime de 30 p. 100 sur la vente de 20,000 actions. Mais, sur cette somme, on préleva la part du fonds de réserve qui appartenait au royaume de Prusse, montant à 9 millions de marks, et l'indemnité due à la Prusse par la loi de 1875, pour la cession de la Banque prussienne à l'Empire, qui s'élevait à 15 millions de marks, soit au total 24 millions de marks. Ce retranchement réduisit le fonds de réserve à 12 millions de marks; à cette somme est venue s'ajouter, depuis 1876, la portion des bénéfices annuels de la Banque revenant de droit à la réserve, qui atteignait, au 31 décembre 1882, 19,250,000 marks.

2. *Administration. Surveillance Succursales.*

La surveillance de la Banque de l'Empire est exercée par un *Kuratorium* formé du chancelier de l'Empire, qui en a la présidence, et par 4 membres, dont un nommé par l'empereur, et les trois autres par le Conseil fédéral. Quant à la direction, elle est exercée sous les ordres directs du chancelier de l'Empire, par un conseil de direction dont les membres sont nommés à vie par l'empereur, sur la proposition du Conseil fédéral. Les comptes de la Banque de l'Empire sont soumis au contrôle de la Cour des comptes.

Malgré l'intervention du Gouvernement allemand dans la Banque de l'Empire, les actionnaires de cette institution ont une certaine participation à son administration. Ils l'exercent, tant au moyen de l'assemblée générale, que par une *commission centrale permanente* choisie parmi eux, dont les membres sont renouvelables par tiers et rééligibles ; ils ne touchent pas de traitement. La commission centrale inspecte les relevés mensuels des diverses opérations de la Banque. Son rôle est principalement celui d'une assemblée consultative, et, à ce titre, elle est appelée à donner son avis sur tout ce qui concerne les comptes de la Banque, les pensions du personnel, le conseil de direction, l'emploi des fonds en prêts et en achats d'effets publics, le taux de l'escompte et des prêts, ainsi que les arrangements avec les autres banques allemandes. De plus, un contrôle spécial journalier est exercé par trois délégués chargés de faire leur rapport aux réunions mensuelles de la commission centrale.

La Banque impériale est tenue d'établir des sièges principaux dans les grandes villes qui lui sont désignées par le Conseil fédéral. La direction de ces sièges comprend une « présidence » composée de deux membres; la surveillance y est exercée par un commissaire nommé par l'Empereur.

De plus, auprès de chaque siège est établie une commission de district dont les membres sont nommés par le chancelier de l'Empire, et qui a pour mission de prendre connaissance, chaque mois, des opérations de l'établissement. Les propositions de la commission de district sont soumises, suivant les cas, soit à la « présidence », soit au chancelier de l'Empire. Deux ou trois délégués, choisis par la commission, contrôlent journellement la marche des affaires dans chaque siège.

En dehors de son siège central établi à Berlin, la Banque de l'Empire possède de nombreux comptoirs (230), sortes de succursales étendant l'action de la Banque sur toute l'Allemagne, et divisés en sièges principaux situés dans les villes les plus importantes; en sièges simples; en succursales; en caisses principales du Gouvernement administrées par les employés de la caisse du Gouvernement de Prusse; en dépôts de marchandises ne faisant que des prêts sur gages de marchandises, et en *Commanditen* plus importantes que les succursales et placées chacune sous la dépendance d'un siège principal.

3. *Circulation fiduciaire.*

La circulation des billets de la Banque de l'Empire a varié, pendant l'année 1882, entre 669 millions et 841 millions de marks. Son encaisse correspond à 70 p. 100 de cette circulation, et même à 80 p. 100 en y comprenant les billets d'État et ceux des autres banques. (*V.* **Billets de banque**.)

Il existe en circulation, en Allemagne, un papier-monnaie émis par l'Empire. Ce papier-monnaie est représenté par des bons de caisse qui sont acceptés en paiement, pour leur valeur nominale, dans toutes les caisses de l'Empire et des États confédérés, et convertibles en valeur métallique dans les premières de ces caisses.

La Banque impériale, de même que les banques privées, est tenue d'accepter en *paiement*, à leur valeur nominale, les billets des banques d'émission reconnues, tant que celles-ci se conforment aux règles qui les régissent.

4. *Bénéfices. Part de l'État.*

Dans les bénéfices de la Banque une part importante est réservée à l'État. Le partage au profit du Trésor a lieu après paiement aux actionnaires d'un intérêt fixe sur le capital versé, et après prélèvement de la part destinée à constituer la réserve légale. Les bénéfices restants sont divisés en deux parts égales, dont l'une est attribuée aux actionnaires et l'autre au Trésor impérial. Dans le cas où le dividende des actionnaires, y compris l'intérêt du capital versé, dépasserait 8 p. 100, les bénéfices excédant ce chiffre seraient répartis dans la proportion des trois quarts en faveur du Trésor et d'un quart en faveur des actionnaires; dans le cas où le bénéfice serait inférieur à 4 $^1/_2$ p. 100, le déficit serait comblé par le fonds de réserve.

5. *Opérations.*

En dehors des opérations communes à toutes les banques d'émission, la Banque de l'Empire est chargée, à titre gratuit, des fonctions de caissier de l'Empire. Elle peut remplir les mêmes fonctions pour les Gouvernements confédérés, mais les paiements et les remboursements ne peuvent s'exercer que sur les sommes d'une valeur minima de 10,000 marks. On verra qu'en Angleterre et en Belgique les mêmes fonctions sont remplies à titre onéreux, respectivement par la Banque d'Angleterre et par la Banque nationale de Belgique.

La Banque de l'Empire est autorisée à acheter ou vendre des fonds publics, ainsi que des actions et obligations de sociétés allemandes de chemins de fer dont les lignes sont exploitées. Nous avons vu la Banque de France se livrer également à des opérations sur cette dernière catégorie de titres, mais elles consistaient simplement à écouler dans le public les obligations des lignes alors en construction.

Autrefois, plusieurs banques allemandes étaient obligées de prêter à leur gouvernement certaines sommes, le plus souvent moyennant intérêt. Cette disposition n'est plus actuellement obligatoire et la loi de 1875 porte que la Banque de l'Empire ne peut faire d'opérations avec l'administration des finances de l'Empire ou des États allemands que dans les limites fixées par cette loi. Néanmoins, il peut être fait exception à cette règle par décrets spéciaux, ce qui, soit dit en passant, atténue singulièrement la portée de cette restriction.

Une particularité intéressante à signaler dans les opérations de la Banque de l'Empire est l'organisation du service des virements que nous aurons à examiner à l'article spécial réservé aux *virements*.

26. Banques privées.

Le cadre de cet article ne permet pas de donner, pour chacune des banques d'émission privées, les mêmes développements que pour la Banque de l'Empire. On indiquera seulement ici les conditions générales auxquelles est subordonné le fonctionnement de ces banques d'après les dispositions de la loi de l'Empire du 14 mars 1875.

Les banques privées allemandes sont autorisées à faire les mêmes opérations que la Banque de l'Empire, mais elles ne peuvent y consacrer, au maximum, que la moitié de leur capital et de leur fonds de réserve. Ces banques ne peuvent plus faire actuellement d'opérations de crédit hypothécaire.

1. *Conditions de leur fonctionnement. Opérations.*

Aux termes du paragraphe 44 de la loi du 14 mars 1875, toute banque voulant bénéficier du droit d'émission ne peut faire que les opérations indiquées ci-après :

1° Acheter et vendre de l'or et de l'argent en lingots et monnaies ;

2° Escompter, acheter et vendre des lettres de change à trois mois d'échéance au maximum, ayant deux ou trois signatures; de plus, des obligations de l'Empire, d'un État allemand ou de corporations communales allemandes, à l'échéance de trois mois au plus et payables à leur valeur nominale;

3° Faire des prêts à intérêts, pour un terme ne dépassant pas trois mois :

a) Sur l'or et l'argent monnayés et non monnayés ;

b) Sur obligations de l'Empire, d'un État allemand ou des corporations communales allemandes; sur des actions de capital de sociétés allemandes de chemins de fer ; sur des lettres de gage d'institutions allemandes de crédit foncier placées sous la surveillance des États, et sur lettres de gage des banques hypothécaires allemandes;

c) Sur obligations à intérêts et payables au porteur, d'États non allemands, ainsi que sur des obligations de priorité de chemins de fer étrangers garanties par les États ;

d) Sur des lettres de change souscrites par des signataires connus et solvables ;

e) Sur nantissement de marchandises se trouvant dans le pays ;

4° Acheter ou vendre des obligations de la catégorie désignée au n° 3, lettre *b* ci-dessus. La banque ne peut consacrer à cette dernière nature d'opérations que la moitié de son capital de fondation et de ses réserves, au maximum.

Les autres opérations autorisées sont communes à tous les établissements de crédit et concernent les encaissements et paiements pour le compte d'autrui, l'ouverture de comptes courants, l'acceptation de dépôts et la garde et l'administration des valeurs.

Outre les restrictions apportées à ses opérations, chaque banque est assujettie, conformément au même paragraphe 44, aux obligations suivantes :

1° La banque doit prélever chaque année, sur le bénéfice net réalisé au delà de 4 $^1/_2$ p. 100 du capital de fondation, au moins 20 p. 100, pour la constitution d'un fonds de réserve, aussi longtemps que ce fonds ne sera pas égal au quart du capital ;

2° La banque s'engage à avoir toujours dans ses caisses, pour la couverture du montant de ses billets en circulation, au moins un tiers en monnaie allemande, en bons de caisse de l'Empire ou en or en lingots, en monnaies étrangères, et le surplus en bonnes lettres de change;

3° La banque s'engage à rembourser au porteur, au plus tard le lendemain de la présentation, ses billets en monnaie allemande ayant cours légal, à un bureau à établir par elle à Berlin ou à Francfort, suivant décision du Conseil fédéral;

4° La banque s'oblige à recevoir en paiement, à leur pleine valeur nominale, tous les billets de banques allemandes dont la circulation est autorisée dans le territoire de l'Empire;

5° La banque renonce à tout droit de réclamation qui pourrait lui appartenir, soit à raison de la faculté qui serait accordée à d'autres banques d'émettre des billets, soit à raison du retrait par le Gouvernement du pays, d'engagements d'après lesquels il avait permis l'acceptation des billets de banque comme argent comptant dans les caisses publiques;

6° La banque consent à ce que son droit d'émettre des billets puisse lui être retiré par décision du Gouvernement du pays ou du Conseil fédéral, moyennant avertissement donné un an d'avance.

De plus, le Conseil fédéral est chargé par la même loi d'autoriser les banques remplissant certaines conditions relativement au montant de l'émission de leurs billets, à traiter les affaires de banque dans toute l'étendue de l'Empire au moyen d'agences ou de succursales.

Les banques privées qui adhérèrent aux conditions que nous venons d'énumérer, conservèrent seules le droit d'émission. Elles sont au nombre de 17, ce qui, avec la Banque de l'Empire, porte à 18 le nombre total des banques d'émission en Allemagne. L'une d'elles, la banque de Braunschweig, ne peut faire circuler ses billets au delà des frontières de l'État qui lui a octroyé la concession.

Les billets émis par les banques allemandes n'ont ni cours légal ni cours forcé: ils ont seulement un cours fiduciaire. Malgré cette disposition que la loi du 14 mars 1875 a rappelée, les billets des banques d'émission allemandes sont acceptés par les caisses publiques des divers États confédérés. Les billets doivent être d'une valeur minimum de 100 marks.

Les dispositions concernant le remboursement des billets par les banques allemandes n'offrent rien de particulier, mais elles doivent, comme nous l'avons dit, rembourser leurs billets en monnaie allemande ayant cours légal dans un bureau établi par elles à Berlin ou à Francfort.

Bien que la loi du 14 mars 1875 confirme aux divers Gouvernements des États confédérés le droit de surveillance sur les banques d'émission particulières, la même loi autorise le chancelier de l'Empire à faire procéder à des vérifications concernant l'accomplissement par ces banques des dispositions qui les régissent.

2. *Impôt sur les bénéfices.*

Le Trésor impérial prélève une taxe de 5 p. 100 sur les bénéfices effectués par les banques d'émission sur l'excédent de circulation des billets dépassant le chiffre assigné à chacune d'elles par la loi de 1875 et non couvert par le fonds métallique.

27. Statistique.

Le tableau suivant donne l'indication des banques d'émission allemandes, y compris la Banque de l'Empire; il fait connaître, en même temps que le capital de chacune d'elles, le montant de la circulation non couverte par une encaisse métallique que chaque banque a été autorisée à émettre, ainsi que leur circulation spéciale. Enfin il donne, pour l'ensemble des banques allemandes, leur situation et leurs principales opérations comme encaisse, portefeuille, avances, fonds publics et dépôts au commencement de l'année 1882.

DÉSIGNATION des BANQUES.	CAPITAL.	CIRCULATION non couverte.	CIRCULATION totale.	ENCAISSE.	PORTEFEUILLE.	AVANCES.	FONDS publics.	DÉPOTS.
	Marks.	Marks.	Marks.	Marks.	Marks.	Marks.	Marks.	Marks.
Banque de l'Empire	120,000,000	273,875,000	857,439,000	614,518,000	360,490,000	73,650,000	23,152,000	188,699,000
Banque municipale de Breslau	3,000,000	1,283,000	2,798,800					
Banque privée de Cologne	3,000,000	1,251,000	1,987,900					
Banque privée de Magdebourg	3,000,000	1,173,000	2,140,000					
Banque privée de Dantzig	3,000,000	1,272,000	1,675,000					
Banque provinciale de Posen	3,000,000	1,206,000	1,990,900					
Banque de Hanovre	12,000,000	6,000,000	5,262,600					
Banque de Francfort	17,143,000	10,000,000	8,436,600					
Banque de Bavière	7,500,000	32,000,000	64,716,300					
Banque de Dresde	30,000,000	16,771,000	47,081,700	102,900,000	249,537,000	35,377,000	16,004,000	68,123,000
Banque de Leipzig	3,000,000	5,048,000	2,922,500					
Banque commerciale de Chemnitz	510,000	441,000	505,400					
Banque de Wurtemberg	9,000,000	10,000,000	19,214,900					
Banque de Bade	9,000,000	10,000,000	15,457,100					
Banque de l'Allemagne du Sud	15,672,000	10,000,000	15,713,700					
Banque de Braunschweig	10,500,000	2,829,000	2,156,400					
Banque de Lübeck	2,400,000	500,000	827,900					
Banque de Brême	16,607,000	4,500,000	5,661,900					
TOTAUX	268,332,000	388,149,000	1,055,983,600	717,418,000	610,027,000	109,027,000	39,156,000	256,822,000

X. BANQUE D'AUTRICHE-HONGRIE.

28. Historique.

Il n'existe, dans toute la monarchie austro-hongroise, qu'une seule banque d'émission, la « Banque austro-hongroise », qui est investie de ce privilège jusqu'au 31 décembre 1887. Elle a remplacé, à partir du 1er juillet 1878, l'ancienne Banque privilégiée autrichienne créée par lettres patentes du 1er juillet 1816 « *pour rétablir l'ordre dans les conditions de la valeur du papier par rapport au métal* ». Les deux dispositions principales prescrites dans ce but, portaient : la première, qu'on ne pouvait mettre en circulation du nouveau papier-monnaie, ni augmenter plus tard le chiffre de la circulation existante ; la seconde, que le retrait du papier-monnaie devait être confié à une « Banque nationale privilégiée » qui était la Banque nationale autrichienne.

Par suite de la transformation récente opérée dans cette institution, la plupart des dispositions

que nous allons faire connaître, bien que s'appliquant maintenant à la Banque austro-hongroise, ne sont autre chose que celles qui régissaient l'ancienne Banque nationale privilégiée autrichienne.

La Banque austro-hongroise n'est pas une banque d'État, car son patrimoine appartient exclusivement aux actionnaires. Toutefois, l'État intervient dans l'administration de la Banque et participe à ses bénéfices. (*V. Administration et bénéfices.*)

29. Organisation actuelle.

1. *Capital et réserves.*

Capital. — Le capital social de la Banque, fixé par les statuts de 1862-1863 à 110,250,000 florins (le florin = 2 fr. 50 c.), a été réduit par la loi du 13 novembre 1868 à 90 millions de florins (225 millions de francs) et est resté depuis à ce dernier chiffre. Ce capital est divisé en 150,000 actions nominatives de 600 florins chacune ; il est entièrement versé.

Réserve. — En dehors de son capital, la Banque est tenue de constituer un fonds de réserve qui doit être égal au cinquième du capital social, soit 18 millions de florins. Il a été formé au moyen de prélèvements sur les bénéfices sociaux dont la quotité a varié sous l'empire des dispositions qui ont successivement régi la Banque et qui, depuis un décret du 30 octobre 1868, a été fixée au dixième des bénéfices nets excédant la partie à distribuer comme premier dividende aux actionnaires ; celle-ci est de 5 p. 100 du capital versé par action.

2. *Administration. Succursales.*

Bien qu'ayant son siège central à Vienne, la Banque possède, en outre, dans cette ville un de ses deux sièges principaux, le second est situé à Buda-Pest.

A la tête de l'administration de la Banque est placé un conseil général comprenant un gouverneur, deux vice-gouverneurs et douze conseillers généraux.

Le gouverneur et les deux vice-gouverneurs, un pour chaque siège principal, sont nommés par l'empereur : le vice-gouverneur de Vienne sur la proposition du ministre des finances autrichien, et celui de Buda-Pest sur la proposition du ministre des finances hongrois. Quant aux douze conseillers généraux, ils sont nommés par l'assemblée générale des actionnaires. Le conseil choisit dans son sein un *comité exécutif* composé de cinq membres, y compris le gouverneur et un membre sujet hongrois. Ce comité représente le conseil général et est spécialement chargé de surveiller l'émission des billets de banque et le fonds de garantie dont il sera parlé.

La Banque austro-hongroise a deux directions, une à Vienne et une à Buda-Pest. Chaque direction est présidée par un vice-gouverneur assisté de huit directeurs. Les directeurs de chaque siège doivent être sujets du pays où le siège est situé. La principale fonction des deux directions consiste à répartir, proportionnellement à l'importance des affaires de la Banque, le montant du stock à employer dans les opérations d'escompte et de prêts contre nantissement, et de fixer le maximum du crédit que la Banque peut accorder à chacun de ses clients.

Le Gouvernement autrichien et le Gouvernement hongrois nomment chacun un commissaire et un vice-commissaire chargés de surveiller les affaires de la Banque. Afin de pouvoir remplir leur mission, ils assistent aux séances de l'assemblée générale des actionnaires, du conseil général et de la direction à laquelle ils sont attachés.

La Banque est tenue d'établir des succursales pour faire les opérations d'escomptes, d'avances et d'assignations partout où leur existence est reconnue nécessaire par le Gouvernement, d'accord avec la direction de la Banque. Les principales de ces succursales sont situées à Agram, Bielitz, Brünn, Buda-Pest (qui possède, en outre, un siège principal), Cracovie, Czernowitz, Debreczin, Eger, Fiume, Gratz, Hermannstadt, Innsbruck, Kaschau, Klagenfurt, Kronstadt, Laybach, Lemberg, Linz, Olmütz, Pilsen, Prague, Reichenberg, Salzbourg, Temeswar, Teplitz, Trieste, Troppau.

3. *Circulation fiduciaire.*

Billets de la Banque. — Aux termes des statuts de la Banque, le conseil général, spécialement représenté par le comité exécutif, doit maintenir entre la réserve métallique de la Banque et ses billets en circulation une proportion qui garantisse l'exécution complète de ses obligations, consistant à changer ses billets à vue et contre espèces métalliques. Les billets en circulation dépassant le chiffre de 200 millions de florins doivent être garantis par une somme correspondante tant en or qu'en argent monnayé ou non monnayé. De plus, le montant des billets en circulation et des dettes à vue, dont la valeur n'est pas représentée par des espèces métalliques, doit avoir pour contre-partie un *fonds de garantie* composé : de lettres de change et d'effets escomptés ; de lettres de change sur l'étranger ; de lettres de gage de la Banque émises en représentation de prêts hypothécaires ; d'effets ou de coupons de titres de dette autrichiens ou hongrois de l'État, des provinces ou des communes ; de métaux précieux ou de papiers-valeurs.

La Banque est tenue de publier hebdomadairement la situation des billets en circulation et du fonds de garantie.

Les billets de la Banque ont cours légal et cours forcé ; les événements survenus dans la monarchie austro-hongroise en 1866 n'ayant pas permis de reprendre les paiements en espèces qui devaient avoir lieu à partir du 1er janvier 1867, suivant une convention passée en 1862 entre le Gouvernement et la Banque. Les coupures des billets de la Banque sont de 1,000, 500, 50 et 10 florins. (*V.* **Billets de banque** *et* **Cours forcé.**)

Billets d'État. — En dehors des billets de la Banque, il circule dans l'Autriche-Hongrie un papier-monnaie émis directement par le Gouvernement.

Dans le but de procurer au Trésor les sommes nécessaires pour les préparatifs de la guerre que l'Autriche dut soutenir contre la Prusse en 1866, une loi du 5 mai de la même année déclara *billets d'État* les billets de 1 et de 5 florins émis par la Banque nationale, elle autorisa de plus l'État à émettre du papier-monnaie pour une somme de 150 millions de florins, dans lesquels devaient être compris les billets de la Banque déclarés billets d'État et dont la Banque avait reçu la contre-valeur.

Les désastres éprouvés par l'armée autrichienne et l'augmentation des dépenses exigèrent de nouvelles mesures financières, et en vertu d'une loi du 7 juillet 1866, le ministre des finances fut au-

torisé à se procurer 200 millions de florins. La Banque avança 60 millions de florins dont elle devait être remboursée en billets de banque un an après la conclusion de la paix. La même loi suspendit les dispositions des statuts de la Banque qui n'étaient pas compatibles avec son exécution — et notamment l'obligation de reprendre les paiements en valeur métallique — tant que les avances faites par la Banque à l'État ne lui auraient pas été entièrement remboursées.

Il restait à se procurer 110 millions de florins sur les 200 millions dont la loi précitée avait autorisé l'emprunt. Afin de réaliser cette somme, la loi du 25 août de la même année prescrivit les mesures suivantes :

1° Émission d'un emprunt de 50 millions de florins au taux de 5 p. 100 ;

2° Émission de 150 millions de florins de billets d'État, dont 60 millions en coupures de 1 et de 5 florins destinés à rembourser l'avance de même somme consentie précédemment par la Banque, ce qui réduisait la somme réellement disponible sur cette émission à 90 millions de florins ;

3° Confirmation du cours forcé des billets d'État ;

4° Circulation du papier-monnaie de l'État mise en rapport avec celle des obligations émises par l'État jusqu'à la somme maximum de 100 millions de florins et garanties par le produit des salines, et fixation au chiffre de 400 millions de florins du total de l'émission de ces deux titres. Une loi du 1er juillet 1868 ayant ordonné l'échange de 12 millions de florins de monnaie fractionnaire de papier contre une somme égale de papier-monnaie de l'État, il en résulte que le maximum de la circulation, tant des billets d'État que des titres des salines, s'éleva à 412 millions de florins.

La même loi précitée du 25 août 1866 promettait un autre acte législatif pour retirer et éteindre le papier-monnaie du Gouvernement, mais cette loi n'a pas encore été présentée.

4. *Relations de la Banque avec l'État.*

Bien que la Banque eût été fondée dans le but de racheter la dette publique résultant d'une émission exagérée de papier-monnaie faite par le Gouvernement, on fut loin de s'y conformer dans la pratique, et l'État, profitant du crédit de la Banque, en usa pour contracter auprès d'elle, par conventions successives, de gros emprunts. C'est ainsi que, pendant l'année de guerre 1859, la dette de l'État envers la Banque s'éleva à 300,169,000 florins. Cette dette diminua dans les années suivantes, et, lors d'une convention conclue entre l'État et la Banque, en 1862, elle n'était plus que de 221,768,000 florins. Depuis, cette dette a été remboursée en partie, et, à partir de 1867, elle est descendue à 80 millions de florins. Cette dernière somme constitue une avance spéciale résultant d'une convention en date du 10 janvier 1863 et pour laquelle la Banque ne reçoit pas d'intérêt.

La Banque n'est pas tenue de prêter au Gouvernement. Ses statuts l'autorisent seulement à escompter, en se conformant aux prescriptions qu'ils renferment, les lettres de change qui lui seraient présentées par l'administration des finances. Elle ne peut faire que par commission d'autres opérations pour le compte de l'État, et le crédit de la Banque résultant de ces opérations doit être soldé à la fin de chaque mois.

5. *Impôts, charges et bénéfices.*

Les impôts payés par la Banque à l'État sont l'impôt sur les dividendes, y compris le droit de timbre sur les coupons des actions ; l'impôt sur les prêts contre nantissement ; l'impôt sur les coupons des effets dont la Banque est propriétaire, ainsi que les contributions directes immobilières. Il y a lieu de remarquer ici que les billets de la Banque ne sont soumis à aucun impôt.

Au nombre des charges de la Banque, figure la part prélevée par l'État sur les bénéfices de cet établissement. Les sommes qui lui reviennent de ce chef sont employées à l'extinction de sa dette envers la Banque, ainsi qu'on va le voir.

Bénéfices. — Les bénéfices nets annuels de la Banque sont partagés entre les actionnaires, le fonds de réserve et l'État de la manière suivante :

1° Il est tout d'abord distribué aux actionnaires 5 p. 100 du capital social versé sur les actions, à titre de premier dividende. Dans le cas où les bénéfices nets de l'année seraient insuffisants pour fournir ce dividende, la somme nécessaire pour le compléter pourrait être prise sur le fonds de réserve, pourvu que celui-ci ne descendît pas au-dessous de 10 p. 100 du capital versé sur les actions ; et si ce fonds de réserve était lui-même insuffisant pour permettre l'allocation du dividende dont il s'agit, l'État compléterait la somme nécessaire, jusqu'à concurrence de 1 million de florins ;

2° Sur les bénéfices restant libres après la distribution du premier dividende, 10 p. 100 sont affectés au fonds de réserve, jusqu'à ce qu'il ait atteint le cinquième du capital social ;

3° S'il reste un reliquat, un deuxième dividende de 2 p. 100 est distribué aux actionnaires, ce qui, avec les 5 p. 100 prélevés à leur profit avant toute autre répartition, forme ainsi un dividende total de 7 p. 100 ;

4° Au cas où les bénéfices laissent encore une somme disponible après les prélèvements indiqués ci-dessus, cette somme est divisée en deux parts égales : la première revient aux actionnaires et constitue un troisième dividende essentiellement variable, quant à la seconde part, elle revient à l'État, à titre de participation dans les bénéfices de la Banque.

Rappelons ici que la part des bénéfices nets de la Banque revenant à l'État est applicable, tous les ans, à l'extinction du prêt de 80 millions de florins consenti par la Banque à l'État, dont il a déjà été question précédemment et pour lequel la Banque ne reçoit aucun intérêt.

6. *Opérations. Résultats statistiques.*

La Banque est autorisée à escompter des lettres de change, des effets et des coupons ; à effectuer des prêts contre nantissement ; à accepter en dépôt de l'argent ; à accepter en compte courant de l'argent, des lettres de change et des effets à courte échéance ; à émettre des mandats de paiement (assignations) sur ses succursales ; à faire des opérations de commission ; à recouvrer des effets et des coupons de titres de dette autrichiens ou hongrois de l'État, des provinces ou des communes ; à acheter ou vendre de l'or et de l'argent monnayés ou non, et des lettres de change payables sur des places étrangères ; à exercer le prêt hypothécaire qu'elle fait sur une vaste échelle ; à acheter et vendre des lettres de gage de la Banque.

La Banque n'est pas chargée du service du Trésor de l'État, mais seulement de celui des salines.

Le tableau suivant fait connaître la situation de la Banque de 1877 à 1882 et montre les principaux chiffres auxquels se sont élevées ses opérations d'escomptes et d'avances.

ANNÉES.	PORTEFEUILLE.			ENCAISSE MÉTALLIQUE.		AVANCES.		CIRCULATION.		DETTE DE L'ÉTAT ENVERS LA BANQUE.	
	Maximum.	Minimum.	Effets escomptés.	Maximum.	Minimum.	Maximum.	Minimum.	Maximum.	Minimum.	Maximum.	Minimum.
	Mill. de fl.	Mill. de fl.	Mill. de fl.	Mill. de fl.	Mill. de fl.	Mill. de fl.	Mill. de fl.	Mill. de fl.	Mill. de fl.	Mill. de fl.	Mill. de fl.
1877	142.4	91.4	646.3	137.4	136.6	30.8	27.2	307.1	262.6	80	80
1878	143.1	85.5	625.4	153.9	137.1	33.6	24.6	322.7	257.7	80	79.7
1879	127.5	75.3	574	169.9	149.8	31.6	22.8	341.5	273.1	79.7	79.7
1880	146.5	89.8	658.8	178.2	164	25.4	18.3	352	296	79.7	79.7
1881	156.5	103	780.4	198.6	168.6	25.7	16.6	366.1	307.8	79.7	79.7
1882	169.6	109.7	817.6	194.5	173.2	36.8	17.9	380.5	320	79.7	79.6
1883	175.9			201.4		29.2		329.2		79.6	

XI. BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE.

30. Historique.

La Banque nationale de Belgique a été instituée par la loi du 5 mai 1850. Sa durée, fixée primitivement à 25 ans, à partir du 1er janvier 1851, devait expirer en 1875; elle a été prorogée en 1872 pour une nouvelle période de 30 années, à partir de 1873, c'est-à-dire jusqu'en 1903. Cette Banque est la seule du royaume qui soit autorisée à émettre des billets au porteur.

La Banque nationale de Belgique a été spécialement créée pour escompter le papier de commerce et pour remplir les fonctions de caissier de l'État qui lui ont été confiées par les lois des 10 mai 1850 et 20 mai 1872. Bien qu'elle soit la seule banque d'émission autorisée, cette Banque ne jouit pas d'un monopole de droit; mais, en réalité, elle possède un monopole de fait, car son crédit est incontestablement supérieur à celui des autres banques existant en Belgique, attendu qu'elle reçoit dans ses caisses les fonds du Trésor et est autorisée à placer en valeurs commerciales la partie de ces fonds excédant ce qui est nécessaire pour les besoins du service. Enfin, le Gouvernement intervient dans les opérations d'émission des billets de la Banque, contrôle ses opérations et prélève une part dans ses bénéfices. Néanmoins la Banque nationale n'est pas une banque d'État.

Elle possède le caractère d'une société anonyme.

Les dispositions primitives de la loi de 1850, en ce qui concerne le régime financier de la Banque nationale, ont été modifiées par la loi du 20 mai 1872 qui a réglé à nouveau la part de l'État dans les bénéfices de la Banque; mais son rôle, comme caissier de l'État, n'a pas subi de changements.

31. Organisation actuelle.

1. *Capital. Réserves.*

Le capital de la Banque nationale de Belgique est de 50 millions de francs, divisé en 50,000 actions de 1,000 fr. chacune, qui sont en partie nominatives et en partie au porteur.

Les immeubles nécessaires pour l'exécution de ses opérations représentent actuellement en chiffres ronds une valeur de 10 millions, et le matériel et le mobilier 500,000 fr.

Aux termes de la loi de son institution, la Banque nationale est tenue d'affecter à la constitution de sa réserve le tiers au moins des bénéfices annuels excédant 6 p. 100 du capital social.

Avec le capital relativement restreint de la Banque sa réserve patrimoniale était, au 1er janvier 1880, de 14,102,000 fr.

2. *Administration. Succursales.*

A la tête de la Banque sont placés un gouverneur et un vice-gouverneur qui sont tous deux nommés par le roi. Ils ne peuvent faire partie d'aucune des deux Chambres. A côté du gouverneur, est un commissaire du Gouvernement chargé de surveiller les opérations de la Banque et de s'opposer à l'exécution des mesures contraires à la loi, aux statuts et aux intérêts de l'État.

Le siège de la Banque nationale est à Bruxelles, elle a une succursale à Anvers et des agences réparties sur le territoire belge.

Les principales de ces agences sont situées dans les villes suivantes : Alost, Anvers, Arlon, Ath, Audenarde, Boom, Bruges, Charleroi, Courtray, Dinan, Eeclou, Furnes, Gand, Grammont, Hasselt, Huy, La Louvière, Liège, Louvain, Malines, Marche, Mons, Namur, Neufchâteau, Nivelles, Ostende, Péruwelz, Philippeville, Renaix, Roulers, Saint-Nicolas, Soignies, Termonde, Tirlemont, Tongres, Tournay, Turnhout, Verviers, Wawres, Ypres.

3. *Circulation fiduciaire.*

L'émission des billets de banque n'est pas limitée d'une manière absolue. La Banque émet des billets au porteur, et le montant de ceux mis en circulation doit être représenté par des valeurs facilement réalisables; la circulation fiduciaire était au 31 octobre 1883 de 339,309,100 fr. (*V.* **Billets de banque.**)

Tout ce qui concerne l'émission des billets est réglé d'un commun accord entre la Banque et le Gouvernement. Ils sont payables à vue aux bureaux de la Banque, tant à Bruxelles que dans les agences.

L'encaisse de la Banque nationale, aux termes de ses statuts primitifs, devait être égale au tiers du montant de ses billets et de ses autres engagements à vue (comptes courants). D'après les nouveaux statuts, cette limite peut être abaissée par autorisation du ministre des finances. Elle s'élevait au 31 octobre 1883 à 91,263,000 fr.

Les billets de la Banque nationale n'ont pas cours forcé, mais ils ont cours légal, ils sont admis en paiement dans les caisses de l'État en vertu d'une autorisation ministérielle *révocable*. Tant que les billets de la Banque sont remboursables à vue en monnaie légale, les offres réelles peuvent être faites avec ces titres. (*L.* 20 *juin* 1873, *art.* 6.)

Il ne circule en Belgique aucun papier-monnaie émis directement par le Gouvernement.

4. *Impôts, charges et bénéfices.*

Les redevances payées par la Banque de Belgique à l'État, les charges qui lui incombent et les impôts auxquels elle est assujettie comprennent :

a) Un quart des bénéfices excédant 6 p. 100 du capital des actionnaires ;

b) L'excédent de l'intérêt perçu par la Banque au delà de 5 p. 100.

Cette mesure, suivant l'exposé des motifs de la loi belge du 5 mai 1865, sur la liberté du prêt à intérêt, « a pour but de désintéresser la Banque dans les élévations de l'escompte, et de donner au public la garantie que, dans aucune circonstance, l'élévation du taux de l'escompte au delà d'une certaine quotité, qu'on peut admettre comme normale, ne sera déterminée que par des motifs d'intérêt général ».

c) Une bonification de 1/4 p. 100 par semestre sur l'excédent de la circulation moyenne des billets au delà de 275 millions de francs ;

d) L'intervention de la Banque dans les frais de la Trésorerie en province ;

e) Le produit du portefeuille du Trésor ;

f) L'abonnement pour le timbre des billets ;

g) La patente de la Banque.

La répartition des bénéfices nets de la Banque, constatés à chaque bilan semestriel, a lieu de la manière suivante [1] :

1° Un premier dividende de 3 p. 100 est alloué aux actionnaires ;

2° Un quart de l'excédent est versé au Trésor ;

3° 4 p. 100 sont attribués au conseil d'administration, et 1 p. 100 aux censeurs sur la partie du bénéfice net qui dépasse 2.50 p. 100 réparti en vertu du n° 1 ;

4° 15 p. 100 à la réserve du même excédent ;

5° Le surplus de ce qui reste revient aux actionnaires à titre de deuxième dividende. Toutefois, il est prélevé sur ce deuxième dividende une somme maximum de 25 centimes par action et par semestre, qui est affectée par le conseil d'administration à des œuvres de bienfaisance.

Dans le cas où le bénéfice semestriel à répartir aux actionnaires est inférieur à 2.50 p. 100, il est complété par un prélèvement sur le fonds de réserve. Ce prélèvement doit être restitué à la réserve si, le semestre suivant, il peut s'opérer sans réduire au-dessous de 2.50 p. 100 le bénéfice à répartir (*art.* 13 *des Statuts*).

5. *Opérations.*

L'emploi des capitaux de la Banque est limité en principe aux opérations d'escompte, au commerce des métaux précieux, à l'achat des fonds nationaux et aux avances sur les obligations de la dette de Belgique. La Banque possède un portefeuille étranger dans le but de pouvoir consacrer, lorsque le besoin s'en fait sentir, des capitaux plus considérables à l'escompte des effets nationaux. Les opérations aléatoires lui sont formellement interdites et une réglementation précise et sévère règle l'admission des effets à l'escompte ainsi que les mesures à prendre pour la conservation des valeurs.

La Banque ne reçoit à l'escompte que les effets de commerce revêtus de trois signatures solvables. Certains effets peuvent néanmoins, moyennant des conditions spéciales, être acceptés avec deux signatures seulement. Un gage en *warants* ou marchandises peut remplacer une signature. La Banque peut escompter les bons du Trésor aux mêmes conditions que celles faites au commerce, mais elle ne peut avoir dans son portefeuille pour plus de 10 millions de bons de cette catégorie. Le montant de son portefeuille s'élevait au 31 octobre 1883 à 291,860,816 fr.

Une particularité spéciale à la Banque de Belgique, est qu'elle ne possède pas de dépôts. Elle ouvre seulement des comptes courants aux personnes honorables qui en font la demande. Ceux-ci ne portent pas d'intérêt et se divisent en deux catégories, ceux des particuliers et ceux du Trésor ; leur montant s'élevait à la fin de 1883 à 35,990,612 fr. pour les comptes courants privés et à 39,367,249 fr. pour le compte courant du Trésor.

Aux termes de ses statuts, la Banque, dans le but de faciliter les mouvements de fonds, émet des mandats de virement ou *accréditifs* à vue (délivrés gratuitement), des chèques et des mandats de paiement. Ces différents titres sont exempts du droit de timbre (*L.* 23 *juin* 1873). Le paiement en doit être réclamé, suivant le cas, dans les trois ou six jours de l'émission, suivant que la disposition est faite de la place où elle est payable, ou bien qu'elle est tirée d'un autre lieu.

Le maximum de la durée des prêts sur fonds publics nationaux est de 120 jours ; le taux de ces prêts reste presque toujours fixé à 4 p. 100, ne suivant pas, par conséquent, les fluctuations du taux de l'escompte.

Le développement remarquable qu'ont pris les opérations de la Banque nationale, tient à une innovation spéciale à la Belgique, qui consiste dans l'établissement de comptoirs responsables. Ce mode de procéder donne la solution d'un problème qui semble presque insoluble, puisque ses deux termes sont l'unité de circulation et la diffusion du crédit. Ce système fonctionne de la manière suivante : pour stimuler le zèle des membres des comptoirs et les tenir éventuellement indemnes du chef des engagements qu'ils prennent envers la Banque, celle-ci leur abandonne une part du produit des escomptes qu'ils lui procurent. Ils ont ainsi tout intérêt à aider au développement des affaires, puisque leur part de profits en est augmentée, et aussi à écarter les effets mauvais ou douteux pour ne pas engager leur responsabilité.

Grâce à ce mode de procéder, les comptoirs seuls de la Banque lui procurent plus d'escomptes que l'établissement central à Bruxelles et la succursale d'Anvers.

La conclusion à tirer de ce qui précède, c'est que la Banque nationale a un double but à remplir : créer et garantir la monnaie fiduciaire ; faire profiter le commerce et l'industrie, en leur procurant la facilité et le bon marché de l'escompte, des avantages que l'État a donnés à cette institution. Ce qu'on peut dire aussi, c'est que, grâce à la prudence qui préside à ses opérations et à la sage direction qui leur est imprimée, la Banque a rempli sa mission

1. Nous avons reproduit textuellement l'article 43 des Statuts de la Banque de Belgique réglant la répartition des bénéfices ; pour plus de clarté nous avons établi, en chiffres exacts, les proportions dans lesquelles se fait cette répartition :
1° Aux actionnaires, 3 p. 100 de leur capital ;
2° A l'État, 25 p. 100 de l'excédent (une fois les actionnaires servis) ;
3° Au fonds de réserve, 15 p. 100 de l'excédent ;
4° Aux administrateurs et aux censeurs, 7,50 p. 100 de l'excédent ;
5° Aux actionnaires, à titre de 2e dividende (y compris les 25 cent. prélevés par action), 52,50 p. 100 de l'excédent.

pour le plus grand bien du pays. Elle peut être considérée, à juste titre, comme un des facteurs de la prospérité nationale chez nos voisins, et mérite à tous égards l'attention des économistes.

6. *Attributions de la Banque comme caissier de l'État.*

Aux termes des lois de son institution, la Banque nationale de Belgique est chargée de remplir les fonctions de caissier de l'État. Voici comment elle procède à l'accomplissement de cette importante mission :

Les fonds nécessaires à la Banque pour effectuer ses paiements en qualité de caissier de l'État lui sont fournis de la manière suivante : la Banque étant tenue d'établir des agences au chef-lieu de chaque arrondissement judiciaire et dans toutes les localités où le Gouvernement le juge nécessaire, les comptables des différentes régies financières versent le montant de leurs recouvrements d'impôts à l'agence de la Banque située dans leur ressort et ne conservent par devers eux qu'une très faible quantité de numéraire. Tous les versements effectués chez l'agent de la Banque sont visés par l'agent du Trésor du ressort. Ce dernier est responsable de tous les paiements à faire par l'agent de la Banque, il signe le *vu: bon à payer* en vertu duquel la Banque paie les mandats et ordonnances qui en sont revêtus. Tel est, d'une manière générale, le rôle de la Banque nationale comme caissier de l'État, centralisant pour son compte les recettes et les dépenses publiques.

Comme on vient de le voir, à côté des agents de la Banque fonctionnent les agents du Trésor. Les rapports qu'ils ont entre eux sont très fréquents et, pour les faciliter, les bureaux des agents de la Banque et de ceux du Trésor sont situés dans le même bâtiment ou dans un local très rapproché.

Les agents du Trésor, un par arrondissement, soit judiciaire, soit administratif, sont chargés, en dehors de la constatation indiquée plus haut, des versements effectués entre les mains de la Banque comme caissier de l'État, d'assigner le paiement sur les caisses de la Banque nationale :

1° De toutes les dépenses de l'État ordonnancées par le département des finances;

2° Des mandats émis par les administrateurs pour solder les dépenses faites par anticipation ;

3° Des dépenses concernant les caisses spéciales des pensions ;

4° Des ordonnances émises par les députations permanentes des conseils provinciaux (correspondant à nos commissions départementales françaises) sur les crédits spéciaux qui leur sont ouverts pour les fonds locaux et provinciaux ;

5° Des arrérages des rentes inscrites sur le grand-livre de la dette publique.

Ils disposent, à cet effet, sur la caisse de l'agent de la Banque nationale de leur localité, ainsi que sur celles des receveurs des impôts dans les localités où il n'existe pas d'agence de la Banque. Dans ce dernier cas, on a en vue d'épargner aux créanciers de l'État des déplacements onéreux. Pour rétablir l'uniformité des opérations de cette catégorie spéciale, les divers comptables publics qui ont payé sur leur caisse des mandats des agents du Trésor, envoient les pièces acquittées de ces paiements à l'agent de la Banque et celui-ci remet ces pièces à l'agent du Trésor comme s'il les avait acquittées lui-même. Dans toutes ces opérations, l'agent du Trésor remplit les fonctions d'ordonnateur secondaire sans aucun maniement de fonds.

En dehors des dépenses effectuées avec le concours de l'agent du Trésor, la Banque nationale paie, sans l'intervention de cet agent, et lorsqu'elle a reçu préalablement avis, suivant les cas, soit de l'émission des mandats, soit de l'ouverture des crédits:

1° Les mandats à ordre délivrés par le ministre des finances ;

2° Les mandats au porteur délivrés par le directeur général de la Trésorerie sur les crédits qui lui sont ouverts par la Caisse d'amortissement et la Caisse des dépôts et consignations.

La Banque est en outre chargée du service et de la conservation des fonds publics de la Trésorerie, de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que des services rattachés, de la réception des titres de la dette publique destinés à être convertis en inscriptions nominatives, et enfin de la restitution des titres provenant des transferts au porteur.

Pour résumer les fonctions de la Banque nationale de Belgique comme caissier de l'État, on peut dire que, d'une part, elle encaisse les versements qui lui sont faits par les divers comptables du Trésor, qui sont les receveurs des contributions directes, douanes et accises, de l'enregistrement, successions et domaines, des droits de navigation, les conservateurs des hypothèques, les percepteurs des postes, des télégraphes, et les chefs de station pour les chemins de fer de l'État, et que, d'autre part, elle emploie les sommes ainsi recueillies au paiement des créanciers de l'État, des provinces et des localités.

Les attributions de la Banque nationale, comme caissier de l'État, nécessitent des frais d'administration, de transport et de virements de fonds pour lesquels il lui est alloué une indemnité annuelle de 175,000 fr., chiffre fort restreint en comparaison des services qu'il est appelé à rémunérer. Il paraît superflu d'indiquer que les agents de la Banque tiennent une comptabilité séparée pour leurs opérations relatives à la caisse de l'État. Pour établir la conformité des écritures entre les paiements et les ordonnances de l'agent du Trésor, l'agent de la Banque lui remet, à des dates déterminées, les pièces justificatives de ses opérations.

De même aussi, la nature des opérations du caissier de l'état exige que le ministre des finances soit exactement tenu au courant des opérations que la Banque effectue de ce chef. Le règlement de ces opérations a lieu, suivant la nature de chacune d'elles, au moyen de l'envoi au ministre par la Banque d'États quotidiens, hebdomadaires et semi-mensuels. Ces envois permettent au ministre des finances de se rendre compte : à la fin de chaque journée, des achats et ventes ou encaissements opérés par la Banque pour le compte du Trésor ; à la fin de chaque semaine, du mouvement du portefeuille spécial ; à la fin de la quinzaine, de la situation et des opérations de la quinzaine.

En dehors de ces envois, la Banque remet au ministre, le 10 et le 25 de chaque mois, le compte des recettes et des dépenses de la quinzaine écoulée, ainsi que celui des obligations de la dette publique et autres valeurs reçues et restituées.

Enfin, au mois de janvier de chaque année, la Banque soumet à la Cour des comptes le compte de sa gestion de l'année précédente comme caissier de l'État.

XII. BANQUES DES ÉTATS-UNIS.

32. Historique.

L'histoire des banques aux États-Unis mérite d'attirer l'attention parce qu'elle est intimement liée au développement économique de ce grand pays. En dehors du système actuel qui tire son origine de la loi du 25 février 1863, bientôt remplacée par l'acte du 3 juin 1864, et qui, par les développements qu'il comporte, nécessite un paragraphe spécial, elle se divise en deux périodes : celle du début, de 1780 à 1837, où l'institution d'une banque centrale d'État est en butte aux compétition des deux grands partis politiques qui ont exercé alternativement le pouvoir. La deuxième période de 1837 à 1863, est celle de la liberté absolue donnée aux États, par le Congrès, pour la constitution et l'organisation des banques d'émission.

1. *Période de* 1780 *à* 1837.

La première période commence en 1780, pendant la guerre de l'Indépendance. Les ressources de l'armée confédérée, sous les ordres de Washington, étant épuisées, et le papier-monnaie considérablement déprécié, des marchands hollandais résidant à Philadelphie offrirent alors au Gouvernement de lui venir en aide en lui procurant 1,500,000 dollars (ou 300,000 livres de monnaie réelle), moyennant l'autorisation de fonder une banque. Celle-ci fut constituée sous le nom de *Bank of North of America*, au capital de 400,000 dollars divisé en 1,000 actions de 400 dollars chacune. Peu après, deux autres banques furent créées, l'une à New-York, en 1784, l'autre à Boston, en 1793.

Ces trois institutions, tenant leur charte des États sur le territoire desquels elles se trouvaient, ne purent surmonter la crise financière créée par la guerre, à cause de la faiblesse relative de leurs ressources et de l'insolvabilité de leurs créanciers, dont le principal, pour chacune d'elles, était l'État auquel elles devaient leur existence légale.

Les nécessités de la situation, à la suite de la guerre, engagèrent le Gouvernement à instituer une banque centrale, *Bank of United States*, dont la création fut votée par le Congrès le 25 février 1791. Le capital était de 10 millions de dollars, divisé en 25,000 actions de 400 dollars, sur lesquelles 5,000 actions furent souscrites par le Gouvernement qui, par cette opération, réalisa un bénéfice de plus d'un million de dollars. La durée de la banque fut fixée à vingt années et son privilège consista à être pendant toute son existence la seule banque *fédérale* d'émission. Chaque État conservait, comme auparavant, le droit d'autoriser la création des banques d'émission sur son territoire, droit qui, aux États-Unis, n'appartenait ni aux particuliers, ni aux sociétés.

Par la nature de ses opérations, cette banque rendait service au Trésor et au pays ; en effet, d'un côté, elle était chargée d'opérer les recouvrements et de faire les paiements pour le compte du Trésor, et, d'autre part, elle contrôlait indirectement les diverses banques d'émission en acceptant ou en refusant leurs billets. Au moment de sa liquidation, elle avait une circulation de 5 millions de dollars et ses dépôts s'élevaient à 7,800,000 dollars.

A la suite de la guerre de 1812 avec l'Angleterre, une violente crise financière éclata aux États-Unis : toutes les banques d'émission furent obligées de suspendre le remboursement de leurs billets. L'État dut emprunter à 15 p. 100. Devant cette situation, et malgré l'opposition du président, M. Madison, la banque des États-Unis fut rétablie en 1816 au capital de 35 millions de dollars, divisé en 350,000 actions de 100 dollars, sur lesquelles le Gouvernement souscrivit 7 millions de dollars. Elle eut les mêmes attributions que la première banque, la durée de son privilège fut également fixée à vingt années.

En dehors de ses opérations comme caissier de l'État, la banque faisait l'escompte, l'achat des métaux précieux, les avances sur nantissement ou immeubles et la réalisation des garanties. Par les avances qu'elle fit à l'État, ainsi que par ses achats d'or, elle rétablit la circulation fiduciaire entravée par la crise qui sévissait depuis 1812 et ramena l'ordre et la confiance. Malgré ces heureuses conditions de fonctionnement, la banque des États-Unis, en butte aux menées des banques d'émission qui se trouvaient gênées par son contrôle indirect, consistant dans l'acceptation ou le rejet de leurs billets, fut contrainte de liquider. Les deux causes principales de cette mesure furent d'abord l'avènement au pouvoir du parti démocrate ouvertement hostile à la banque, et ensuite, lorsqu'elle eut liquidé ses opérations comme *Bank of United States* et qu'elle fut devenue banque de Pensylvanie, la perte d'une importante créance sur l'État de Mississipi, gouverné alors par le parti démocrate, et qui renia sa dette. La banque liquida alors définitivement et les actionnaires perdirent leur argent.

2. *Période de* 1837 *à* 1863.

Ici commence la seconde période de l'histoire des banques aux États-Unis. En même temps que la banque des États-Unis disparaissait du marché, le contrôle qu'elle exerçait sur les autres entreprises analogues fit immédiatement défaut, les banques locales s'organisèrent sur tous les points du territoire, et l'excès de circulation produisit une crise intense.

Après une hausse considérable sur les marchandises et principalement sur le coton, la baisse survint et fut la cause de nombreux désastres financiers. Toutes les banques arrêtèrent leurs opérations, ce qui occasionna une ruine générale facile à comprendre, si on songe que 722 banques, ayant toutes émis des billets, se trouvaient à la fois dans l'impossibilité de les rembourser. La Banque d'Angleterre, à la suite de cette crise, refusa l'escompte du papier des États-Unis, et les banques de New-York elles-mêmes suspendirent momentanément leurs opérations.

Cette crise était la conséquence de la suppression du contrôle exercé autrefois par la Banque centrale des États-Unis. Ce contrôle revint, d'une manière indirecte, aux mains des banques de New-York.

33. Système actuel.

1. *Régime et organisation des banques.*

D'après la loi du 25 février 1863, les banques d'émission comprennent deux groupes, qui sont les *National-Banks* et les *State-Banks ;* les premières régies par la législation générale sur les banques établie par le Congrès, et les secondes par les lois émanées des assemblées législatives de chaque État.

L'organisation des banques est fixée de la manière suivante, d'après l'acte du 3 juin 1864 : toutes les banques nationales des États-Unis sont classées en trois groupes comprenant les banques de la ville

de New-York, les banques des villes de réserve (*Reserve cities*) ou de rachat (*Redemption cities*), c'est-à-dire banques chargées de rembourser au pair les billets des autres banques nationales, et enfin les banques provinciales (*Country Banks*).

Chaque banque provinciale a été obligée par la loi de choisir une banque dans une des villes désignées par l'acte sur la circulation (*Currency act*), pour la charger du remboursement de ses billets (*Redemption agency*) : ces dernières banques (à l'exception des banques de la ville de New-York) furent tenues, de leur côté, de charger une des banques de New-York de rembourser, à vue et au pair, les billets émis par elles et d'y déposer une partie de leur réserve. Naturellement chaque banque était aussi obligée à changer ses billets au porteur contre un montant correspondant de *legal tender notes*. (*V.* § 5, *Circulation fiduciaire.*) Dans ce système, les banques provinciales s'appuyaient sur celles des villes de rachat, au nombre de 17, et ces dernières sur celles de la ville de New-York, qui devint ainsi le centre de toutes les banques nationales de l'Union.

L'acte du 3 juin 1864 indiquait les conditions dans lesquelles les banques d'État pouvaient se transformer en banques nationales.

Cet acte qui limitait à 300 millions de dollars la circulation des billets de toutes les banques nationales et ne traçait aucune limite absolue aux émissions de chaque banque fut modifié, en premier lieu par un acte du 12 juillet 1870 qui, en élevant à 354 millions de dollars l'ensemble de la circulation, limita à 500,000 dollars le montant de l'émission que pourrait faire chaque banque nouvelle, et, en second lieu, par un acte du 14 janvier 1875 qui abrogea les dispositions limitatives de la circulation totale des banques nationales.

En outre, la législation concernant les banques nationales a été refondue avec les autres lois de l'Union dans un acte du 22 juin 1874 modifiant le *National Curency*. Aux termes de cet acte : 1° les banques d'émission furent dispensées d'avoir disponible une réserve en monnaie légale (*legal tender notes*) dans les proportions déterminées par l'acte de 1864 ; 2° les dispositions concernant la *Redemption agency* furent changées et cette dernière fut remplacée par un bureau central établi au Trésor des États-Unis pour racheter les billets des banques nationales.

D'après la même loi, toute banque nationale doit toujours tenir en dépôt, dans les caisses du Trésor des États-Unis, en monnaie légale, 5 p. 100 de sa circulation pour être employés au rachat de cette circulation.

Au 1er octobre 1878, les banques nationales, au nombre de 2,053, avaient déjà en dépôt au Trésor des États-Unis, à titre de fonds de rachat (5 p. 100), une somme de 15,205,000 dollars.

Les banques sont obligées de changer en numéraire leurs billets au pair et au porteur et de recevoir en paiement des dettes, les billets émis par toute banque nationale légalement autorisée.

Aucune banque, aux États-Unis, n'est administrée pour le compte de l'État. La dénomination de *Banque d'État* donnée à de nombreuses institutions n'a pour but que de les distinguer des banques nationales, et, de plus, comme on l'a dit précédemment, elles tirent aussi leur nom de l'origine de la législation qui les régit, et qui émane des assemblées législatives des différents États de l'Union.

Les banques nationales n'ont pas de créances non rachetables et non négociables envers les États-Unis. Elles ne sont pas tenues de prêter des sommes soit aux gouvernements de l'Union, soit au Gouvernement fédéral.

Elles font gratuitement le service du Trésor.

Celles qui sont régulièrement constituées peuvent remplir le rôle d'agences financières du Gouvernement. Elles doivent, dans ce cas, satisfaire à des conditions spéciales et notamment fournir un cautionnement en *bonds* des États-Unis.

D'après la loi du 3 juin 1864, tout individu ayant l'intention de fonder une banque doit rédiger un *certificat d'organisation* contenant la dénomination de la société, dont le titre est soumis à l'approbation du contrôleur de la circulation chargé de la surveillance des banques, la place sur laquelle la société doit opérer ; le montant de son capital et le nombre de ses actions ; les nom et résidence des actionnaires ainsi que le nombre d'actions qu'ils possèdent ; la déclaration des associés de vouloir profiter des dispositions de l'acte sur les banques. Le certificat doit être légalisé par un notaire avant d'être transmis au contrôleur.

D'après le même acte, toute association constituée par actions et composée de cinq membres au moins, a la faculté d'émettre des billets remboursables à vue et au porteur, après avoir préalablement adressé une demande au contrôleur de la circulation, et en se conformant aux dispositions de la loi sur les banques.

Nous ne terminerons pas ce que nous avions à dire sur le régime des banques, sans mentionner l'organisation faite en Californie, après l'acte du 12 juillet 1870, de banques d'émission, *Gold-Banks*, ayant la faculté d'émettre des billets, remboursables à vue et au porteur en monnaie métallique des États-Unis, qui portaient le nom de *Gold-Notes*. Le même acte dispose que, à la suite d'un dépôt de *bonds* portant intérêt, payable en or au Trésor des États-Unis, le contrôleur de la circulation est autorisé à délivrer aux *Gold-Banks* des billets de différentes coupures, jusqu'à concurrence de 80 p. 100 de la valeur au pair des bonds constituant leur dépôt, billets qui doivent être remboursés à vue et en monnaie d'or des États-Unis, au siège de la banque. La limite de la circulation, pour chaque *Gold-Bank*, a été fixée à un million de dollars. Chacune de ces banques doit toujours avoir en caisse une réserve en monnaie d'or ou d'argent, dont le minimum est de 25 p. 100 des billets en circulation ; elle est en outre obligée d'accepter au pair, en paiement de dettes, les *Gold-Notes* de toutes les autres banques, qui, à l'échéance de ce paiement, doivent convertir leurs billets en monnaie d'or des États-Unis.

2. *Surveillance du Gouvernement.*

Le Gouvernement n'intervient pas dans l'administration des banques nationales, mais il exerce sa surveillance sur elles par l'intermédiaire du contrôleur de la circulation, qui relève directement du secrétaire du Trésor et est nommé par le Président des États-Unis. Bien que la durée légale de ses fonctions soit de cinq années, il est à peu près inamovible et placé en dehors de la politique. Il est assisté et remplacé, en cas d'absence, par un vice-contrôleur. Ni l'un ni l'autre ne peuvent participer aux affaires d'une association de banque.

Ses attributions comprennent la surveillance des banques au moment de leur constitution, et ensuite la surveillance de leurs opérations quand elles

sont autorisées et constituées, afin qu'elles ne soient pas contraires aux lois déjà approuvées par le Congrès.

Après constatation de l'organisation régulière des banques, le contrôleur les autorise à commencer leurs opérations, il peut refuser cette autorisation si les actionnaires veulent faire des opérations en dehors de celles prévues par la loi sur les banques.

Il constate le versement du fonds social, son augmentation ou sa diminution, examine les statuts des sociétés qui demandent à émettre des billets, vérifie le montant du capital versé, constate la situation personnelle de chaque directeur, comme domicile et fortune.

Il contresigne les actes de transfert des *bonds* déposés par les banques au Trésor, inscrit les sociétés qui transfèrent les *bonds* au Trésor des États-Unis, et celles au compte desquelles le transfert des *bonds* déjà déposés a été opéré.

Il délivre aux banques des billets en blanc, dont la somme représente le montant de ce qui leur revient, surveille la fabrication des billets, remplace ceux qui sont hors de service, surveille l'état de la réserve, poursuit en cas de défaut de paiement les banques insolvables, en fait la liquidation, réalise leur actif et l'applique au paiement des créanciers, reçoit cinq fois par an l'exposé de la situation des banques nationales qu'elles doivent lui fournir, leur demande au besoin des rapports spéciaux sur leur situation, et est informé des dividendes déclarés et du montant des bénéfices réalisés pendant l'exercice.

Les banques nationales sont assujetties à présenter chaque semestre leur situation au contrôleur de la circulation, sous peine d'une amende de 200 dollars prélevée par le Gouvernement sur le montant des intérêts des *bonds* déposés. Ces situations sont fournies dans la forme déterminée par le secrétaire du Trésor, et leur conformité avec les écritures sociales est certifiée par serment.

3. *Capital, réserves et bénéfices des banques.*

Le montant du capital de toute société de banque ne peut être inférieur à 100,000 dollars, et à 200,000 dollars dans les villes dont la population dépasse 50,000 habitants. Le montant du capital peut toutefois descendre à 50,000 dollars dans les villes ayant moins de 6,000 habitants. Le capital des banques nationales doit être divisé en actions de 100 dollars chacune. Les actions sont nominatives, transmissibles par voie de transfert. La responsabilité des actionnaires s'étend non seulement au montant du capital souscrit et payé par eux, mais encore au même montant à payer une seconde fois.

Le capital social ne peut être augmenté si le montant du capital primitif n'a été versé complètement, et l'augmentation notifiée au contrôleur, qui fixe le *maximum* de cette augmentation. Il approuve également les réductions de capital.

Une banque nationale n'est autorisée à fonctionner qu'après le versement de la moitié du capital social. Le complément du capital doit être versé mensuellement et par dixièmes aussitôt la promulgation du décret qui autorise le fonctionnement de la banque.

Le montant du capital versé par les banques nationales, en octobre 1882, était de 483,104,213 dollars. Depuis 1863, il a subi la progression suivante :

ANNÉES.	NOMBRE de banques.	CAPITAL.
		Dollars.
1863	66	7,200,000
1864	508	86,000,000
1866	1644	415,000,000
1871	1767	458,000,000
1875	2087	500,000,000
1877	2080	480,000,000
1878	2053	466,000,000
1882	2269	483,000,000

Le capital des banques d'État et des banques particulières était, en 1882, de 222,227,000 dollars.

D'après la législation actuellement en vigueur, les banques sont tenues, avant la distribution de tout dividende, de porter au fonds de réserve (*surplus fund*) un dixième des bénéfices nets du semestre précédent jusqu'à ce que ce fonds s'élève à un cinquième du capital social.

Le fonds de réserve des banques nationales était, pour les banques existant en octobre 1882, de 132,000,000 de dollars. On peut considérer comme un autre fonds de réserve les sommes non réparties, appelées *undivided profits*, mentionnées dans les situations des banques nationales, qui correspondent à la réserve spéciale que possèdent, en France, certains établissements financiers.

Le tableau suivant indique les fluctuations des deux natures de réserves mentionnées ci-dessus :

ANNÉES	NOMBRE des banques.	FONDS DE RÉSERVE (surplus fund).	RÉSERVE supplémentaire (undivided funds).	TOTAL.
		Dollars.	Dollars.	Dollars.
1864	508	2,000,000	6,000,000	8,000,000
1866	1644	53,000,000	32,600,000	85,600,000
1871	1767	101,000,000	42,000,000	143,000,000
1875	2087	131,000,000	53,000,000	187,000,000
1877	2080	123,000,000	44,600,000	167,600,000
1878	2053	117,000,000	41,000,000	158,000,000
1882	2269	132,000,000	»	»

L'idée que les banques réalisaient des bénéfices considérables les a longtemps rendues impopulaires aux États-Unis. Les dividendes ont cependant été peu élevés, puisque de 1869 à 1878 ils ont été toujours en décroissant et sont descendus, par semestre, de 5.42 p. 100 à la première de ces dates, à 3.81 p. 100 à la seconde. Deux causes concourent à cette diminution des bénéfices : la limitation légale du taux de l'intérêt et de l'escompte dans plusieurs États, et l'élévation des taxes dont sont frappés les profits des banques. En 1881, par suite de la prospérité générale, les bénéfices ont augmenté et se sont élevés à 8.38 p. 100 pour 2,100 banques nationales.

4. *Dépôts.*

Les banques nationales reçoivent des sommes en dépôt remboursables à vue et à terme ; elles sont obligées d'avoir toujours une certaine réserve en monnaie légale pour faire face aux demandes de retrait de ces dépôts.

Les dépôts à terme portent intérêt ; les déposants reçoivent des certificats de dépôt émis par les banques.

Les dépôts des banques nationales comprennent les dépôts de particuliers (*individual deposits*), ceux des officiers-payeurs des États-Unis (*deposits*

of united states disbursing officers), auxquels il convient d'ajouter les sommes qui, dans les situations des banques nationales, sont portées sous la dénomination de : *Dettes vis-à-vis d'autres banques nationales ; dettes vis-à-vis des banques d'État et banquiers.*

Voici la progression suivie par ces dépôts depuis 1863 :

Situation générale des sommes déposées à divers titres dans les banques nationales.

DATES.	NOMBRE des banques.	DÉPOTS			TOTAL des dépôts. (Col. 3, 4 et 5.)	DETTES DES BANQUES NATIONALES		TOTAL des dettes. (Col. 7 et 8.)	TOTAL GÉNÉRAL des dépôts et des dettes. (Col. 6 et 9.)
		des particuliers.	des États-Unis.	des officiers-payeurs des États-Unis.		vis-à-vis d'autres banques nationales.	vis-à-vis de banques d'État et de banques privées		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		Dollars.	Dollars.	Dollars.	Dollars.	Dollars.	Dollars.	Dollars.	Dollars.
1863	66	»	»	»	8,498,000[1]	»	»	981,000[2]	9,479,000
1864	508	»	»	»	122,166,000[1]	»	»	34,862,009	157,028,000
1866	1644	564,616,000	30,421,000	2,980,000	598,017,000	110,532,000	26,986,000	137,518,000	735,535,000
1871	1767	600,868,000	20,512,000	5,394,000	626,774,000	131,731,000	40,212,000	171,943,000	798,717,000
1875	2087	664,580,000	6,507,000	4,271,000	675,358,000	129,811,000	49,918,000	179,729,000	855,087,000
1878	2053	620,236,000	41,655,000	3,343,000	665,234,000	122,496,000	42,637,000	165,133,000	830,367,000
1882	2269	1,122,472,000	»	»	1,135,000,000	»	»	»	»

1. Chiffre comprenant le total des dépôts des particuliers des États-Unis et des officiers-payeurs des États-Unis.
2. Chiffre comprenant l'ensemble des dettes vis-à-vis d'autres banques nationales et vis-à-vis de banques d'État et de banques privées.

Les sommes dont les banques nationales sont débitrices envers d'autres banques ou des banquiers, ne sont en quelque sorte que des dépôts disponibles ou des comptes courants de dépôt.

Les dépôts effectués dans les banques d'État et les banques particulières au commencement de 1883 s'élevaient à 739,319,000 dollars.

5. *Circulation fiduciaire.*

Circulation de l'État. — A la fin de l'année 1861, les principales banques d'émission des États-Unis, qui avaient prêté au Gouvernement fédéral 150 millions de dollars pour faire face aux dépenses de la guerre, se trouvèrent, par suite du drainage du numéraire, dans la nécessité de suspendre leurs paiements. Cet exemple fut suivi par toutes les banques des États fédéraux, et, dès le début de l'année 1862, la monnaie métallique avait disparu de la circulation. On fut, par suite, obligé de se servir, comme monnaie d'appoint, de timbres poste, de chèques, de *internal revenue stamps* et de billets émis par des particuliers et des corporations.

Vu la gravité de la situation créée par la guerre, le Trésor fut autorisé, le 25 février 1862, à émettre d'abord 150 millions de billets des États-Unis (*United states legal tender notes*), sur lesquels 50 devaient remplacer les *demand treasury notes* émises en vertu de la loi du 17 juillet précédent. D'autres actes successifs autorisèrent l'émission de 300 millions de dollars en billets des États-Unis, formant avec les précédents un total de 450 millions sur lesquels 50 millions de dollars devaient être tenus en réserve.

La guerre terminée et dans le but de restreindre la circulation du papier-monnaie, le Congrès approuva le 12 avril 1866 un bill prescrivant le rachat des *legal tender notes* pour un montant de 10 millions de dollars dans les six mois de l'approbation de l'acte, et après cette date, pour 4 millions de dollars mensuellement. Le rachat fut poursuivi jusqu'au 4 février 1868, date à laquelle le Congrès suspendit la réduction de la circulation des billets des États-Unis, qui s'élevait à cette époque à 356 millions de dollars.

D'après un acte du 20 juin 1874, le montant total des billets des États-Unis et des *demand notes* en circulation ne devait, en aucun cas, dépasser 382 millions de dollars.

Depuis le 1er janvier 1879, l'*assistant Treasurer* de New-York est tenu, aux termes d'un acte du 14 janvier 1875, de rembourser à présentation, en monnaie métallique, les *legal tender notes*, dont le montant forme un minimum de 50 dollars.

De plus, en vertu du même acte, le secrétaire du Trésor, pour retirer de la circulation la *fractional currency*, fut autorisé à émettre, pour la remplacer, des monnaies divisionnaires d'argent de la valeur de 10, 25 et 50 cents, jusqu'à ce que les billets de petites coupures fussent tous remplacés par de l'argent.

Nous avons dit plus haut (*Régime et organisation des banques*) qu'un acte du 14 janvier 1875 a autorisé les banques nationales à augmenter la circulation de leurs billets, sans avoir égard à la limite maximum de la circulation qui avait été fixée précédemment à 354 millions de dollars.

Le tableau suivant fait connaître la situation de la dette flottante des États-Unis de 1866 à 1879, ainsi que la circulation totale des billets de banque, le prix de 100 dollars d'or en papier-monnaie et, réciproquement, celui de 100 dollars de papier-monnaie en or.

DATES.	BILLETS DES ÉTATS-UNIS.			BILLETS des banques y compris les *gold-notes*.	TOTAL.	PRIX de 100 dollars d'or en papier-monnaie.	PRIX de 100 dollars de papier en or.
	Legal tender notes.	*Old demand notes.*	*Fractional currency.*				
						P. 100.	P. 100.
1er janvier 1866	425,810,000	392,000	26,000,000	298,588,000	750,820,000	141.50	69.20
1er janvier 1868	356,000,000	159,000	31,598,000	299,747,000	687,504,000	133.25	75.04
1er janvier 1870	356,000,000	113,000	39,763,000	299,904,000	695,780,000	120.00	83.33
1er janvier 1872	357,500,000	93,000	40,768,000	328,465,000	726,826,000	109.50	91.32
1er janvier 1876	371,827,000	70,000	44,147,000	316,479,000	762,523,000	112.75	88.69
1er janvier 1878	350,000,000	61,000	17,761,000	321,672,000	689,500,000	102.87	97.21
1er janvier 1879	346,681,000	62,000	16,108,000	323,792,000	686,643,000	100.00	100.00

On a vu que depuis la législation de 1874, les banques nationales sont dispensées de charger une banque existant dans une des *Redemption cities* (villes de rachat) du rachat de leurs billets. Néanmoins le tableau suivant montre que la réserve est toujours restée plus considérable dans les banques de cette deuxième catégorie.

Rapport entre le montant de la circulation et des dépôts et le montant de la réserve.

DATES.	NOMBRE des banques.	MONTANT des billets en circulation et des dépôts.	MONTANT de la réserve d'après les dispositions de la loi.	RÉSERVE POSSÉDÉE PAR LES BANQUES.	
				Montant.	Pour 100 dollars de circulation et de dépôts.
Banques des États et des territoires.					
12 septembre 1873 . .	1,747	537,000,000	80,591,000	110,156,000	19.2
1er octobre 1875. . . .	1,851	537,418,000	46,305,000	100,129,000	32.5
1er octobre 1878. . . .	1,822	507,521,000	43,437,000	106,045,000	36.7
Banques des Redemption cities.					
12 septembre 1873 . .	229	475,522,000	118,880,000	118,680,000	25.0
1er octobre 1875. . . .	236	512,819,000	106,542,000	131,977,000	31.7
1er octobre 1878. . . .	231	471,703,000	97,258,000	121,994,000	31.3

La circulation totale des billets des banques nationales, qui était de 300 millions de dollars à la fin de 1862, s'est élevée aux chiffres indiqués ci-après au 1er novembre des années 1873-1878 :

DATES.	MONTANT EN DOLLARS.
1er novembre 1873	392,853,000
1er novembre 1874	385,422,000
1er novembre 1875	367,519,000
1er novembre 1876	397,728,000
1er novembre 1877	343,019,000

1er novembre 1873	354,000,000
1er novembre 1875	345,587,000
1er novembre 1877	316,775,000
1er novembre 1878	320,992,000

Circulation des Banques. — Le montant de la circulation de chaque banque est subordonné au dépôt de titres de la dette fédérale effectué au Trésor fédéral qui garantissent le montant de l'émission, il est également, comme nous le verrons tout à l'heure, limité par le montant du capital versé.

Le contrôleur de la circulation peut délivrer aux banques des billets pour 90 p. 100 au maximum de la valeur des *bonds* déposés, s'ils sont cotés au pair.

Dans le cas où les *bonds* subissent une baisse, les banques doivent déposer au Trésor une valeur égale à la dépréciation, soit en fonds publics des États-Unis, soit en monnaie légale.

Partie des *bonds* déposés sont rendus aux banques en échange de billets représentant 90 p. 100 des *bonds* remplacés. Cette restitution ne peut avoir lieu que lorsque les *bonds* restant déposés garantissent complètement le montant des billets encore en circulation, et que, de plus, la banque n'a pas contrevenu aux dispositions de l'acte sur les banques.

Le Trésor des États-Unis a payé aux banques nationales, de 1863 au 1er janvier 1878, 252,800,000 dollars dont 224,278,000 en monnaie métallique à titre d'intérêt sur les *bonds* déposés par ces banques pour garantir leur circulation.

Le montant total des intérêts payés par les États-Unis, aux porteurs des titres de la dette publique de 1867 à 1878, s'étant élevé à 1,588,000,000 de dollars, et le chiffre perçu par les banques nationales sur ce total, étant, comme on vient de le voir, de 252,800,000, il s'ensuit que ces banques ont employé à ce titre environ un sixième des effets publics des États-Unis.

Le montant des *bonds* déposés par les banques nationales au Trésor des États-Unis, en exécution de l'acte sur la circulation (*national currency act*), est indiqué dans le tableau suivant.

Voici quelle était, au 1er novembre 1878, deux mois avant la reprise des paiements en numéraire, la valeur des *bonds* déposés, tant en or qu'en papier-monnaie :

VALEUR en or.	VALEUR en papier-monnaie.	TAUX d'émission.	INTÉRÊT annuel en monnaie d'or.	INTÉRÊT annuel en papier-monnaie.
349,109,000	368,534,000	314,468,000	17,311,000	17,689,000

En dehors de l'obligation du dépôt de fonds publics, le montant de la circulation de chaque banque est limité par le montant du capital versé, la proportion existant entre ces deux facteurs est la suivante :

Les banques dont le capital *versé* est inférieur à 500,000 dollars peuvent avoir une circulation correspondant à 90 p. 100 de leur capital ;

Celles dont le capital varie entre 500,000 dollars et 1 million de dollars peuvent émettre des billets pour un chiffre égal à 80 p. 100 de leur capital versé. Cette proportion est abaissée à 70 p. 100 pour les banques dont le capital varie entre 1 million et 3 millions, et elle est réduite à 60 p. 100 du capital quand le chiffre de celui-ci est supérieur à 3 millions de dollars. Enfin, les nouvelles banques nationales constituées depuis l'approbation de la loi du 12 juillet 1870, ne peuvent avoir en circulation un montant de billets excédant 500,000 dollars.

Billets de banque. — Les coupures des billets remis aux banques nationales par le contrôleur de la circulation sont de 1, 2, 3, 5, 10, 20, 50, 100, 500 et 1,000 dollars.

Le montant des billets en circulation des banques nationales des différents États et territoires s'élevait à la fin de 1882 à 362 millions de dollars. (*V.* **Billets de banque.**)

6. *Encaisse des banques nationales.*

Les valeurs de caisse, qui aux termes des lois sur la circulation des banques nationales constituent la *réserve légale* que ces banques sont obligées d'avoir disponible pour effectuer le change des billets et le remboursement à vue des sommes déposées, sont : les billets des États-Unis, les espèces métalliques, les certificats de dépôt de *legal tender notes.*

Le tableau suivant fait connaître la situation de l'encaisse des banques nationales depuis 1874 :

DATES.	NOMBRE des banques.	ESPÈCES métalliques.	LEGAL TENDER notes.	FRACTIONAL currency.	CERTIFICATS de dépôt des États-Unis.
2 octobre 1874.	2004	21,241,000	80,022,000	2,225,000	42,825,000
2 octobre 1876.	2089	21,361,000	81,251,000	1,417,000	29,170,000
1er octobre 1878	2053	30,689,000	64,429,000	515,000	32,690,000
3 octobre 1882.	2269	102,858,000 [1]	72,000,000 [2]	»	»

1. L'augmentation de l'encaisse métallique doit être attribuée à la reprise des paiements en monnaie par le Trésor, à partir du 1er janvier 1879.
2. Le chiffre de 72,000,000 comprend les *legal tender notes* et les certificats de dépôts des États-Unis dont il est parlé plus loin

Sous le nom d'espèces figurent, dans le tableau ci-dessus, tant les monnaies possédées par les banques nationales, que les *coin certificates* ou *gold certificates* qui sont des certificats délivrés par le secrétaire du Trésor des États-Unis, en représentation de dépôts de monnaies et de lingots, effectués par l'entremise des trésoriers et sous-trésoriers placés sous sa dépendance. Les *coin certificates* ont des coupures correspondant à celles des *legal tender notes*, mais non inférieures à 20 dollars. Ils ont légalement la même valeur que l'or.

L'encaisse métallique des banques nationales était classifiée comme il suit, au 1er octobre 1878 et au 13 octobre 1882 :

Au 1er octobre 1878.

	Dollars.
Monnaie d'or	9,086,518
Monnaie d'argent	5,387,728
U. S. gold certificates.	16,209,460
U. S. silver certificates	4,900

Au 13 octobre 1882.

Monnaie d'or	91,588,000
Monnaie d'argent	8,270,000
Legal tender notes et certificats de dépôts.	72,000,000

Les certificats de dépôts mentionnés ci-dessus sont une création de l'acte du 8 juin 1872, ils représentent des dépôts de billets des États-Unis effectués pour un montant minimum de 10,000 dollars. Les coupures de ces certificats ne sont pas inférieures à 5,000 dollars. Ces dépôts ne portent pas intérêt. Ils sont payables à vue au bureau d'émission. Les banques sont autorisées à conserver ces certificats dans leurs caisses, où ils représentent une partie de leur réserve en monnaie légale.

De plus, on doit compter dans l'encaisse des banques nationales les valeurs de caisse non spécifiées que possèdent ces établissements et qui se composent principalement de chèques. Quant aux créances à vue de ces banques appartenant à une des *clearing-houses* sur d'autres banques appartenant aux mêmes *clearing-houses*, elles sont également représentées par des chèques et autres mandats de paiement et s'élevaient, à la date indiquée ci-dessus, à 82,372,000 dollars. (*V. d'ailleurs l'article* **Clearing-Houses** *ou* **Chambres de compensation.**)

7. *Taux de l'intérêt et escompte.*

Le taux de l'intérêt ainsi que celui de l'escompte sont libres pour les banques nationales, sans toutefois qu'il puisse dépasser le maximum fixé par la loi de l'État ou du territoire où la banque a son siège. Dans le cas où, par une loi spéciale, les *state banks* seraient autorisées à élever le taux de l'intérêt au-dessus des limites légales, les banques nationales jouiraient du même avantage.

Lorsque le taux de l'intérêt n'a pas été établi par une loi spéciale, l'acte sur les banques l'a fixé à 7 p. 100.

Les banques nationales sont autorisées à percevoir d'avance l'intérêt dû sur les prêts et les escomptes.

Le taux de l'intérêt fixé par les lois des États particuliers varie entre 6 et 10 p. 100. C'est en général dans les nouveaux États qu'il est le plus élevé. Sur 47 États ou territoires mentionnés dans la statistique des banques d'émission établie en 1879, à laquelle on a fait de nombreux emprunts dans le cours de cet article, il en existait 14 dans lesquels les parties contractantes pouvaient stipuler un taux d'intérêt à leur gré.

La sanction des lois sur le taux de l'intérêt consiste pour la moitié des États dans la perte de tout ou partie de l'intérêt prélevé. Dans quelques-uns, la pénalité est l'annulation du contrat; pour les États où l'intérêt se règle de gré à gré, il n'y a en général aucune pénalité. Enfin, deux États, Idaho et New-York State, frappent d'une amende de 100 dollars ou de six mois d'emprisonnement, et même de ces deux peines, les coupables du délit d'usure.

8. *Impôts et charges.*

Bien que, comme cela a lieu en France, ni le Trésor de l'Union, ni celui des différents États ne prélèvent une part directe dans le bénéfice des banques, ils perçoivent cependant des revenus sous forme de taxes imposées aux banques nationales tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements locaux.

Les taxes imposées par le gouvernement fédéral se paient au trésorier des États-Unis par semestre, et sont fixées, pour chaque banque nationale et par semestre, à *un demi pour cent* sur le montant moyen de ses billets en circulation, *plus un quart*

pour cent sur le montant moyen de ses dépôts, et enfin un autre *quart pour cent* sur le montant moyen de son capital qui ne se trouve pas placé en fonds publics des États-Unis.

Le montant de ces taxes est indiqué dans le tableau suivant, où on a relevé seulement les chiffres datant du début de la législation jusqu'à son fonctionnement normal :

ANNÉES.	DROITS PERÇUS			TOTAL.
	sur la circulation.	sur les dépôts.	sur le capital.	
	Dollars.	Dollars.	Dollars.	Dollars.
1864	53,000	96,000	18,000	167,000
1865	733,000	1,087,000	133,000	1,953,000
1866	2,107,000	2,633,000	407,000	5,147,000
1871	2,987,000	2,803,000	385,000	6,175,000
1875	3,283,000	3,514,000	507,000	7,304,000
1878	2,948,000	3,273,000	560,000	6,781,000

En dehors de ces obligations et des taxes qui précèdent, les actions des banques nationales appartenant soit à des particuliers, soit à des corps électifs, sont assujetties aux taxes établies par le gouvernement de chaque État. Leur taux ne doit pas être supérieur à celui qui frappe les autres capitaux circulants possédés par les particuliers de chaque État.

En outre, les banques étaient soumises, avant 1877, à une taxe de licence de 2 dollars sur chaque 1,000 dollars de capital, et à une *income tax* sur les revenus nets industriels.

Au sujet des taxes perçues par les gouvernements particuliers, voici, comme exemple, quelle est actuellement la législation en vigueur dans l'État de New-York. Aux termes de la loi du 8 juin 1881, concernant l'impôt sur les banques, les sociétés qui se livrent aux opérations de banque, ainsi que leurs chefs, administrateurs ou agents, sont tenus de payer, à titre d'impôt sur les affaires qu'elles font dans l'État, une *taxe d'État* de 1 $^1/_2$ p. 100 sur le chiffre moyen des sommes déposées, reçues, employées ou exploitées à titre d'opérations de banque, pendant l'année précédente.

Les sociétés dont il s'agit, ainsi que les banquiers particuliers, doivent adresser au contrôleur, dans les délais prescrits, une déclaration écrite indiquant le chiffre moyen des sommes reçues ou employées en opérations de banque dans l'État et soumises à l'impôt. Cette déclaration doit être confirmée par serment ou affirmation. La sanction consiste dans une amende de 10 p. 100 du montant de l'impôt.

Pour la facilité du contrôle de la taxe exigible, les sociétés assujetties à l'impôt sont obligées de tenir, au siège de leurs opérations dans l'État, un compte exact des sommes employées ou déposées à titre d'opérations de banque; ce compte doit être laissé à la disposition du contrôleur ou de son délégué pour en faire l'inspection.

Les actionnaires sont imposables d'après la valeur de leurs actions. Les autorités locales donnent avis à chaque banque, par écrit, de la contribution mise sur les actions.

Pour permettre l'établissement de la taxe, chaque banque doit avoir la liste exacte des noms et résidences de tous ses actionnaires, ainsi que du nombre d'actions possédées par chacun d'eux; cette liste est à la disposition des agents chargés d'établir l'assiette des impôts.

Le recouvrement des taxes est effectué au moyen d'une retenue sur les dividendes opérée d'office par les directeurs ou administrateurs de la banque.

D'autres articles règlent l'évaluation des actions, ainsi que les voies de recours en cas de nonpaiement de l'impôt.

XIII. BANQUES DE LA GRANDE-BRETAGNE.

34. Banque d'Angleterre.

1. *Historique.*

L'institution de la Banque d'Angleterre remonte à 1694, sous Guillaume III. Au début, cette Banque ne jouissait d'aucun monopole ni privilège et n'existait qu'en vertu d'une simple autorisation qui lui avait été accordée par le Gouvernement pour une durée de 11 années, en échange d'une avance de 1,200,000 £.

Aux termes de ses premiers statuts, elle ne devait prêter ni devoir plus que son capital. Malgré ces sages précautions, dès 1697, pendant la grande opération de la refonte des monnaies, la Banque d'Angleterre se trouva en présence de telles difficultés qu'elle dut suspendre ses paiements. Forcé encore de lui demander son appui, le Gouvernement voulut en même temps consolider les bases sur lesquelles reposait cette institution et, en 1708, il modifia les conditions primitivement fixées. La Banque fut exempte de tout impôt; soumise jusqu'à cette époque à la libre concurrence, elle en fut délivrée désormais. Le nouvel act portait, en effet, que pendant son existence aucun autre établissement analogue ne pourrait être autorisé par le Parlement, et il contenait, en outre, une clause spéciale défendant à toute société de plus de 6 personnes, de prêter ou d'emprunter sur des billets payables à vue ou d'une échéance moindre de six mois. Cette dernière clause n'était applicable qu'à la partie de la Grande-Bretagne appelée Angleterre.

Cette restriction de l'émission des billets s'appliquait à toute l'Angleterre et ne visait pas particulièrement la ville de Londres, comme quelques personnes l'ont cru.

A partir de ce moment, la Banque d'Angleterre peut être considérée, malgré son caractère privé, comme un rouage du gouvernement anglais. Outre qu'elle fut chargée de l'administration de la dette publique, elle fit à l'État de nombreuses avances. En échange de ces services, son privilège fut renouvelé à diverses reprises, et pour faciliter la réalisation des prêts destinés au Gouvernement, elle fut autorisée à augmenter son capital qui fut porté par des élévations successives de 1,200,000 £ en 1694, à 11,015,000 £ en 1844, date de sa dernière réorganisation.

L'historique des événements qui marquèrent ce que l'on peut appeler la première période de la Banque d'Angleterre présente peu de faits saillants; nous signalerons seulement pour mémoire les émeutes de 1780 qui mirent la Banque en danger de disparaître et nous arrivons à la période prospère de 1786 à 1792.

En Angleterre, de 1786 à 1792, en moins de 7 années d'une prospérité jusqu'alors inconnue qui fit nommer cette période l'âge d'or de l'Angleterre (*the golden years*), chaque ville et on pourrait dire chaque village eut sa banque. Toutes ces banques ou sociétés particulières, composées de six personnes au plus, occupées à l'envi d'accroître rapidement leurs bénéfices, étendaient sans mesure

l'émission de leurs billets. La Banque d'Angleterre ne resta pas en arrière des banques locales. Durant cette même période ses émissions furent augmentées de 2,800,000 £. Mais la surabondance de ces valeurs de circulation éveilla le soupçon sur la solidité des banques dans les comtés, et l'alarme communiquée aux porteurs de billets amena la convulsion commerciale de 1793, que marquèrent 1,956 banqueroutes en tous genres. 400 banques dans les comtés furent ébranlées; 100 de ces établissements suspendirent leurs paiements et 26 furent déclarées en faillite.

Cette convulsion nous amène à une date importante dans l'histoire de la Banque d'Angleterre, celle de la suspension des paiements en numéraire et de l'émission des petites coupures (1797).

A la suite des nombreuses avances que la Banque avait dû consentir au Gouvernement, Pitt, chef du cabinet anglais, désireux de venir en aide à cet établissement, demanda à la Chambre et obtint pour les billets de la Banque d'Angleterre le bénéfice de la garantie nationale, il proclama en même temps, après avis du Conseil, la suspension des paiements, en espèces, par la Banque. Mais les opérations d'escompte ayant continué et les marchands de la cité de Londres ayant décidé que les billets seraient reçus comme monnaie, quel que fût le montant de la somme, cette mesure amena peu d'agitation; de plus, afin de faciliter la circulation fiduciaire, la Banque fut autorisée à émettre des *notes* de 1 et de 2 £. Le paiement des billets était considéré comme paiement en numéraire et les receveurs des revenus publics étaient tenus de les accepter.

Il avait été décidé, d'ailleurs, que le cours forcé devrait prendre fin en 1802, mais les mauvaises récoltes et l'incertitude dans laquelle on était de conserver la paix, obligèrent le Gouvernement à proroger successivement la reprise des paiements en espèces.

De 1797 à 1821, période pendant laquelle les paiements en numéraire furent suspendus à la Banque d'Angleterre, les destinées de cet établissement se trouvèrent étroitement liées aux opérations du Gouvernement. Le blocus continental et les guerres que l'Angleterre avait à soutenir contre Napoléon avaient gravement atteint les finances du pays et provoqué de nombreuses émissions de papier-monnaie. Les billets, qui en 1800 atteignaient le chiffre de 14,444,000 livres, s'élevaient à 30 millions en 1817, et si l'on ajoute à ce chiffre les 16 millions de semblables valeurs émis par les autres banques, on arrive à une circulation fiduciaire de 46 millions de livres sterling.

Cette création simultanée de papier-monnaie à Londres et dans les comtés, les facilités de crédit qu'elle présentait encouragèrent et excitèrent les négociants, les manufacturiers, les armateurs à se jeter dans des entreprises qui furent poussées jusqu'à l'extravagance.

Une production et des exportations toujours croissantes en résultèrent, et quand les marchés de l'extérieur que le blocus avait tenus si longtemps fermés au commerce anglais furent encombrés, producteurs, banquiers et capitalistes se trouvèrent atteints par une réaction violente aggravée parfois par les événements politiques.

Cependant les diverses crises commerciales qui avaient sévi sur le pays ayant amené une dépréciation des bank-notes et obligé un certain nombre de banques à liquider, il en résulta une réduction sensible de la circulation fiduciaire, le cours du billet de banque monta, et en 1818, il était à 2 fr. près au pair avec l'or.

En présence d'aussi favorables circonstances, le Gouvernement pensa qu'il pourrait très prochainement supprimer le cours forcé, et en 1819, il faisait rendre un bill prescrivant la reprise des paiements en espèces pour 1823. Mais, comme la situation continuait à s'améliorer, la Banque n'attendit pas le terme fixé par le bill de 1819, et dès le 1er février 1820, elle effectuait ses paiements en numéraire. La prospérité qui succéda à la reprise des paiements en espèces ne tarda pas de nouveau à être troublée par une spéculation insensée qui fut sévèrement punie par la crise de 1825. Nous insistons sur cette perturbation des affaires qui entraîna de nombreuses ruines, parce qu'elle fut la cause d'une nouvelle modification dans le privilège de la Banque d'Angleterre.

En effet, ce fut seulement en 1826, à la suite de la crise de l'année précédente et de la déconfiture d'un grand nombre de banques dont le capital était insuffisant que, pour éviter le retour de pareils accidents, on se décida à changer la loi de 1708, qui limitait à six personnes le nombre des associés d'une maison de banque. Dorénavant, il fut permis de former des sociétés pour se livrer au commerce de banque et émettre des billets quel que fût le nombre des associés, *sauf dans un rayon de* 65 *milles autour de Londres*. En présence de cette restriction en faveur de la Banque d'Angleterre, ses directeurs n'hésitèrent pas à établir des succursales à Glowcester, à Manchester, à Birmingham, à Leeds, à Liverpool, à Bristol, à Exeter, à Newcastle, à Hull, à Norwich, etc.

En supprimant à la même époque l'émission des billets de £ 1, qui pour les banques des comtés étaient le meilleur moyen de faire pénétrer leur papier dans la circulation, le Gouvernement restreignait la liberté d'émission, en même temps qu'il favorisait les intérêts de la Banque.

Quoi qu'il en soit, la situation de la Banque d'Angleterre resta la même jusqu'en 1833, époque à laquelle son privilège fut renouvelé. Dans la nouvelle charte on inscrivit cette clause : que sur simple avis donné un an d'avance, ce privilège pourrait cesser dès 1845; depuis. il se trouve renouvelé chaque année par tacite reconduction. En cas de dénonciation, l'État aurait à liquider sa dette envers la Banque.

En supprimant l'émission des notes de 1 £, le Gouvernement pensait réduire le nombre des banques d'émission, ce qui, en effet, avait eu lieu, après la crise de 1825, mais ses illusions furent de courte durée. Dès 1834, les Banques privées reparurent, et dans l'espace de 18 mois, grâce à l'abondance des capitaux et au bas taux de l'intérêt, 155 banques nouvelles, dont la plupart étaient des banques d'émission, se fondèrent sur tout le territoire.

Munie de ces nouveaux moyens de crédit, la spéculation reprit son cours et il fallut une nouvelle crise (1838-1839) pour mettre fin aux extravagances auxquelles s'étaient livrés les spéculateurs.

Justement frappé de la périodicité de ces crises qui jetaient la perturbation dans le commerce et dont il attribuait la cause au trop grand nombre de bank-notes en circulation, le Gouvernement résolut d'enrayer le mal, en limitant pour l'avenir la faculté d'émission. C'est cette résolution qui a donné naissance à l'act de 1844, auquel est resté attaché le nom de Robert Peel.

2. *Acte de* 1844.

Ce document qui a pour titre : *Act pour régulariser l'émission des billets et pour donner au gouverneur et à la compagnie de la Banque d'Angleterre certains privilèges pour un temps limité*, règle à nouveau les conditions de fonctionnement de la Banque d'Angleterre ainsi que la circulation des autres banques d'émission existantes, afin de maintenir certains rapports entre le montant des billets en circulation et la réserve métallique.

Le but du législateur dans l'acte qui nous occupe a été de fonder un système garantissant la convertibilité des billets et permettant à la circulation fiduciaire de suivre les fluctuations du marché, en se restreignant ou en se développant comme s'il s'agissait d'une circulation métallique.

On était frappé des abus de la circulation fiduciaire et de l'émission du papier par les banques privées et même par la Banque d'Angleterre. On ne se préoccupait pas de l'abus du papier sous forme d'effets de commerce, qui en définitive, à la moindre alerte, se réfugient dans le portefeuille des banques et absorbent leurs encaisses. N'ayant en vue que les billets émis par les Banques, on voulait supprimer la liberté d'émission en établissant des règles immuables pour que la circulation du papier variât dans la même proportion que le métal dans les caisses de la Banque; on pensait qu'ainsi il n'y aurait jamais de suspension de paiement.

C'est pour atteindre ce but que Robert Peel, le principal promoteur de l'act de 1844, décida que désormais les services intérieurs de la Banque d'Angleterre seraient divisés en deux départements : l'un chargé de l'émission des billets, l'autre chargé des opérations de banque.

Par suite de cette décision, le département de la Banque dut remettre au département de l'émission, en plus des valeurs représentant la dette de l'État envers la Banque, tout l'or et l'argent dont il n'avait pas besoin pour son service de caisse; mais il recevait en échange du département de l'émission, des bank-notes pour une somme qui, réunie à celle des bank-notes déjà en circulation, devait égaler l'ensemble des valeurs, espèces et lingots, qui lui avaient été remises en dépôt.

Ainsi le service de l'émission qui délivre les billets, reçoit en échange des valeurs et des espèces en garantie; à ces valeurs il faut ajouter les lingots d'or acquis par la Banque en exécution d'une clause spéciale de ses statuts qui lui prescrit d'acheter au cours de 3 £ 17 sh. 9 d. par once d'or sans alliage tout le métal qui lui est présenté. Ces lingots sont payés en bank-notes dont le montant s'ajoute à la circulation fiduciaire de la Banque.

On cherchait ainsi à régler l'émission des billets par un mécanisme automoteur en liant cette émission aux mouvements du métal en caisse, et cependant on comprenait qu'à moins de supprimer la circulation fiduciaire des banques, tous les billets en circulation ne pouvaient être représentés par des espèces en caisse. Il fallait laisser à cette circulation une certaine élasticité. Mais quelle base prendre pour en régler le chiffre? On rechercha quel avait été le chiffre de la circulation moyenne de la Banque d'Angleterre dans les dernières années et l'on constata qu'il oscillait entre 16 et 20 millions de livres. On prit le chiffre de 14,000,000 £ comme minimum, au-dessous duquel la somme des billets en circulation ne pouvait descendre. En conséquence,

le département de l'émission fut autorisé à émettre 14,000,000 £ de billets garantis jusqu'à concurrence de 11,015,100 £ par des dépôts de valeur du Trésor public et par des rentes immobilisées.

Mais ce chiffre peut être dépassé :

1° Par suite de cessions de privilège faites à la Banque d'Angleterre par d'autres banques privilégiées;

2° Par la faculté accordée à la Banque d'augmenter sa circulation des 2/3 du montant des émissions que les banques qui perdraient leur privilège étaient autorisées à faire.

Pour ces causes, le chiffre primitif de 14 millions sterling s'est accru et atteint aujourd'hui 15,750,000 £. Quant aux billets émis par la Banque en représentation de lingots et monnaie d'or, le chiffre n'en est pas limité.

La lecture d'un des bilans de la Banque d'Angleterre permet d'ailleurs de déterminer exactement cette situation; aussi croyons-nous nécessaire de reproduire ici les chiffres du bilan arrêté au 20 décembre 1883.

Bilan de la Banque d'Angleterre.

20 *décembre* 1883.

(Forme voulue par la loi du 26 juillet 1844.)

Département des opérations d'émission.

Passif :	
Billets créés	37,002,010 £
Actif :	
Dette fixe de l'État	11,015,100 £
Rentes immobilisées	4,734,900
Or monnayé et lingots	21,252,010
Total	37,002,010 £

Département des opérations en Banque.

Passif :	
Capital social	14,553,000 £
Réserves et profits et pertes	3,069,161
Dépôts – Trésor et administration publique	8,401,998
Dépôts – Comptes particuliers	21,561,888
Billets à 7 jours, etc.	180,173
Total	47,766,220 £
Actif :	
Rentes disponibles (à la Banque)	14,462,798 £
Portefeuille et avances	20,314,148
Billets en réserve	12,143,140
Or et argent monnayés	846,134
Total	47,766,220 £

Dans le département de l'émission, nous voyons, au passif, la somme des billets émis former un seul article, et en face, à l'actif, nous trouvons les garanties sur lesquelles repose cette émission : Dette du Gouvernement, rentes immobilisées et la plus grande partie des espèces et des lingots que possède la Banque.

Un article du bilan du département de la Banque, sous le titre de *Notes* (billets en réserve), indique à l'actif quelle est la somme de billets dont la Banque peut disposer pour répondre aux demandes du Trésor et du public, soit pour les escomptes, soit pour les avances. Cette réserve de *Notes* est complètement sous la dépendance du mouvement de la réserve métallique dont elle est le reflet. Quand cette réserve est épuisée ou sur le point de l'être, comme cela est arrivé en 1847 et 1857, il faut suspendre l'acte de 1844, élargir la circulation fiduciaire et dépasser, malgré l'absence de contre-partie en espèces, la limite de 14 millions sterling.

Pour ne pas se laisser acculer à de pareilles extrémités et pour sauvegarder son encaisse, la Banque hausse le taux de l'escompte, mais l'usage

veut qu'elle ne recoure à ce procédé que lorsque la réserve métallique tombe au-dessous du tiers des comptes courants réunis, du Trésor, des administrations publiques et des particuliers.

La hausse de l'escompte, pour sauvegarder l'encaisse métallique, n'avait cependant pas été prévue par l'act de 1844, alors que c'était la seule arme qui restât aux banques en temps de crise pour se défendre. On pensait qu'il suffisait de limiter l'émission des billets, ou du moins de la faire varier d'après l'abondance des espèces métalliques, pour prévenir le retour de tous les embarras commerciaux. On ne voulait pas admettre à cette époque que les effets de commerce, les lettres de change fissent aussi partie de la circulation fiduciaire et que, de ce côté, il pût y avoir aussi excès d'émission, bien qu'il n'y eût pas excès de bank-notes en circulation.

Pour prévenir tout excès d'émission, il ne fallait pas seulement imposer des règles à la Banque d'Angleterre, il fallait aussi s'occuper des banques privées qui jouissaient également du privilège d'émission. Aussi l'act de 1844 limita le maximum de leurs émissions à la moyenne des dernières années, et cette mesure était et est encore applicable aux banques des trois royaumes.

Les résultats favorables que l'on attendait de l'act de 1844, c'est-à-dire la réduction du nombre des banques d'émission, ne tardèrent pas à s'affirmer. Des banques qui jouissaient du privilège d'émettre des billets, les unes se transformèrent, les autres s'éteignirent. C'est ainsi que sur 217 banques privées et 72 banques par actions qui avaient, en 1844, le privilège d'émettre des billets, il ne reste aujourd'hui que 103 banques privées et 47 banques par actions, dont la limite d'émission est actuellement fixée à 5,948,722 £.

3. *Administration.*

Loin d'imiter le gouvernement français qui exerce une surveillance permanente sur la Banque en plaçant à sa tête un gouverneur nommé par lui, le gouvernement anglais laisse la Banque d'Angleterre jouir d'une complète autonomie, il se contente de profiter de ses opérations et n'intervient pas dans son administration, qui est confiée à un gouverneur, à un député-gouverneur et à 24 directeurs élus chaque année, du 25 mars au 25 avril, parmi les membres de la Compagnie, sujets anglais, possédant le gouverneur 4,000 £, le député-gouverneur 3,000 £, chaque directeur 2,000 £ en actions de la Banque.

La cour des directeurs est ainsi composée de 26 membres.

La Banque d'Angleterre a son siège principal à Londres, elle possède, en outre, 10 succursales dont une située dans Londres et les autres à Liverpool, Manchester, Newcastle, Birmingham, Leeds, Hull, Bristol, Plymouth et Portsmouth.

4. *Capital.*

Son capital, qui n'était à l'origine que de 1,200,000 £, s'élève aujourd'hui à 14,553,000 £ et est représenté par 14,553 actions de 1,000 £ chacune, entièrement libérées.

5. *Opérations.*

La Banque d'Angleterre a deux attributions bien distinctes. Elle est à la fois banquier du public et banquier de l'État.

En cette dernière qualité, elle est chargée d'effectuer pour le compte du Trésor, toutes les opérations de finances qu'il peut avoir à réaliser. Elle tient aussi les comptes des différents porteurs de fonds publics, elle fait les opérations de transfert et paie les intérêts de la dette publique ; elle assure la circulation des bons de l'échiquier et fait l'avance au Trésor du montant annuel de la *land-tax* (taxe sur la terre) et de l'impôt sur la drèche dont les rentrées se font souvent attendre.

Toutefois les prêts permanents, consentis par la Banque au Gouvernement ne peuvent avoir lieu que sur l'autorisation expresse du Parlement. La correspondance relative aux emprunts est déposée devant la Chambre des communes. Quant aux prêts temporaires que la Banque fait à l'État comme banquier de ce dernier, ils ont pour but de parer à l'insuffisance de rendement des impôts à certaines époques, mais ils sont toujours strictement limités comme montant et comme échéance de remboursement aux stipulations des acts qui les autorisent.

En rémunération des services rendus à l'État par la Banque, celle-ci recevait autrefois une allocation annuelle de 20,000 £, mais cette allocation a été compensée depuis la réorganisation de 1844 par une diminution d'égale somme sur l'impôt du timbre sur les billets; néanmoins la somme continue à figurer dans la statistique internationale des banques publiée par l'administration de la Banque d'Angleterre.

Les opérations que la Banque d'Angleterre fait pour le compte du public sont les mêmes que celles effectuées par la Banque de France avec ses clients. Ainsi la Banque d'Angleterre, outre l'escompte et les avances, ouvre des comptes courants, encaisse les effets de commerce, touche les dividendes, garde en dépôt les objets précieux d'or et d'argent, les valeurs mobilières, le tout sans commission, pourvu que le crédit du compte courant laisse une balance favorable à la Banque pour compenser les frais de garde.

De plus, la Banque d'Angleterre sert de banquier commun à toutes les autres banques de Londres qui sont en compte courant avec elle.

Ces banques lui servent d'intermédiaires avec toutes banques d'émission ou autres et en font le centre des affaires de banque de la Grande-Bretagne.

6. *Résumé statistique des variations extrêmes des bilans depuis* 1793.

1. Tableau général.

Tableau général des divers articles du bilan.

Maxima et minima par périodes.

PÉRIODES.	CIRCULATION.		ENCAISSE.		PORTEFEUIL. Escomptes, avances.		DÉPOTS du Tresor.		DÉPOTS privés.	
	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
	Millions. £		Millions. £		Millions. £		Millions. £		Millions. £	
1793 à 1810	10	24	3	6	7	23	11	12	1	2
1811 à 1820	22	29	2	11	4	23	2	11	1	2
1821 à 1830	16	26	2	11	3	12	3	7	1	7
1831 à 1840	15	20	2	11	3	19	2	14	3	9
1841 à 1844	15	22	3	16	5	12	2	12	2	10
1845 à 1850	16	22	8	17	8	23	2	11	6	18
1851 à 1860	15	24	6	22	10	31	2	11	8	19
1861 à 1870	18	24	11	25	5	24	2	10	10	23
1871 à 1883	22	33	18	35	15	29	3	16	15	33

Le tableau précédent nous montre les variations extrêmes des divers articles des bilans pris depuis 1793.

2. Circulation fiduciaire.

Pour la circulation nous constatons les énormes fluctuations qu'elle a éprouvées dans les trois périodes caractérisées par des événements ayant eu une grande influence sur l'émission des billets : 1° la suspension des paiements de 1797 à 1820; 2° pendant la période qui a précédé l'act de 1844, c'est-à-dire depuis 1820; 3° depuis la promulgation de l'act de 1844.

Dans la première période, la circulation variait de 10 à 29 millions sterling : on voit l'abus qui en a été fait pour alimenter les dépenses de la guerre à l'aide de la suspension des paiements.

Dans la seconde période avec la reprise des paiements en espèces, l'émission varie de 15 à 26 millions.

Enfin paraît l'act de 1844 et la circulation se régularise; les écarts diminuent et ne s'éloignent pas de 15 à 22 millions. Si on note 25 millions en 1846, c'est au moment des embarras causés par le déficit de la récolte. Dès la période décennale suivante, de 1850 à 1860, malgré la crise de 1857, la circulation des bank-notes varie de 15 à 24 millions; il est vrai que pour la maintenir ainsi on a dû porter le taux de l'escompte à 10 p. 100, enfin de 1871 à 1883, elle se développe comme l'encaisse et oscille entre 22 et 33 millions.

3. Encaisse métallique.

Les réserves métalliques nous montrent des variations encore plus grandes, mais en sens inverse. Tandis que nous observons les maxima de la circulation de 1793 à 1820, au même moment nous notons les minima de l'encaisse, qui coïncident avec la suspension des paiements, ce qui est naturel; mais même après cette terrible période, jusqu'en 1840, le niveau des réserves métalliques reste très bas, variant de 3 à 11 millions, pendant que malgré l'act de 1844 la circulation de 15 millions se relève à 22.

A partir de 1850 et dès l'arrivée de l'or de la Californie, le courant des espèces et des lingots se porte vers la Banque. Nous voyons alors leur niveau s'élever à 22 millions de 1851 à 1860, puis à 25 millions, de 1860 à 1870, et enfin à 35 millions, de 1870 à 1883. Sans doute cette hausse de l'encaisse n'est pas continue, les deux courants de hausse et de baisse sont intimement liés ; quand le premier cesse, le second reprend aussitôt; mais la dépression n'est plus comparable aux époques antérieures. Dans les deux périodes les plus critiques, en 1857 et en 1864-1866, elle donne à peine un moment les chiffres de 11 et de 12 millions au plus fort des crises.

4. Portefeuille.

Le portefeuille de la Banque d'Angleterre n'est pas seulement limité aux effets escomptés, il contient aussi les avances faites sur dépôt de valeurs, ce qui à la Banque de France forme un article spécial du bilan en dehors du portefeuille. Cette remarque faite, on comprendra comment le portefeuille a pu s'élever à £ 23 millions de 1810 à 1820, alors qu'il se composait pour la plus grande partie des avances faites au Trésor, contre bons de l'échiquier, pour les besoins des guerres que l'Angleterre soutenait partout sur le continent en entretenant les armées alliées.

Aussitôt le calme revenu et la paix rétablie, le portefeuille tombe à 3 millions; il ne se relève qu'à l'approche et au moment des crises commerciales, en 1825, en 1847, en 1857, en 1864, etc. Dans ces cas, les chiffres maxima s'élèvent d'une manière continue de 12 millions à 23 et même 31 millions (1860), ce qui correspond à l'étendue des besoins en rapport avec le chiffre des affaires.

Après chacune de ces crises, pendant leur liquidation, une dépression très sensible s'observe dans le portefeuille, alors que la spéculation sommeille et, n'ayant presque pas recours au crédit, laisse les affaires au comptant jouer le plus grand rôle.

Si on décompose le portefeuille de la Banque pour se rendre compte de la proportion des effets escomptés et des avances, on note encore que ce sont ces dernières qui dominent et y prennent la plus grande place, surtout aux époques troublées. En France, c'est le contraire que l'on observe : le papier de commerce et de spéculation se réfugie de suite dans le portefeuille de la Banque; en Angleterre il se réfugie dans les banques privées, dans les Joint-stock Banks et dans les grandes maisons qui s'occupent exclusivement de l'escompte du papier de commerce. Tous ces établissements, quand les demandes se multiplient et quand on les fait sortir de leur rôle qui est de faire circuler le papier, quand on s'adresse à leur encaisse, encaisse qui, d'ailleurs, ne sert que comme monnaie d'appoint dans leurs opérations, s'empressent de chercher un appui auprès de la Banque d'Angleterre, en puisant dans ses réserves métalliques à l'aide de crédits ouverts en compte courant; mais ce n'est pas par le réescompte de leur portefeuille qu'ils atteignent ce but, c'est par des demandes d'avances contre dépôt de valeurs, l'escompte et le réescompte sont toujours au second plan.

5. Dépôts en comptes courants.

Les dépôts en comptes courants sont de deux sortes, souvent on les réunit, mais il est préférable de les distinguer. Les uns viennent du Trésor sous le nom de dépôts publics, les autres viennent des particuliers.

Comptes courants du Trésor. — Les premiers qui constituent le compte courant du Trésor, présentent de grandes variations qui ne correspondent pas aux variations des affaires, mais sont sous la dépendance exclusive des recettes ou des dépenses de l'État. Ainsi, à la veille du paiement des dividendes ils sont élevés, et, dans les jours qui suivent l'échéance, ils sont tout à coup réduits au chiffre minimum, le crédit du Trésor se trouvant tout à coup reporté par simple virement au compte des particuliers. C'est ainsi qu'à toutes les périodes nous les voyons varier de £ 12 à 2 millions et de 16 à 3 millions. Il n'y a donc pas lieu d'insister sur ces variations.

Dépôts privés. — Jusqu'en 1826, les dépôts privés ne jouent pour ainsi dire aucun rôle : ils varient de £ 1 million à £ 3,900,000.

De 1826 à 1843 ils varient de £ 3 à 9 millions, et c'est au moment des crises, dans l'année qui précède ou dans l'année même, qu'on observe les chiffres maxima et minima. Ce dernier chiffre n'est pas, comme on l'a prétendu, celui qui s'observe au moment des plus grands embarras, c'est à ce moment que les dépôts augmentent, parce que, comme nous l'avons dit plus haut, on se fait créditer en compte courant en demandant des avances sur dépôt de valeurs.

Le chiffre minimum des dépôts s'observe quand, sous l'influence des changes défavorables, on com-

mence à demander de l'or pour l'exportation, ou quand le portefeuille se vide, dès qu'on commence à se liquider en livrant les produits achetés à crédit, en spéculation, sans même en avoir pris livraison.

35. Banques d'Écosse.

1. *Historique.*

Les premières banques fondées en Écosse se formèrent par l'association seule, sans l'appui officiel du Gouvernement; mais la libre pratique de cette industrie ne pouvait durer sans chercher à s'appuyer sur les privilèges dont jouissaient les banques des pays voisins. Ces privilèges, en effet, qui consistaient dans le pouvoir d'émettre des billets, manquaient aux banques d'Écosse et les empêchaient de donner à leurs affaires l'extension nécessaire à leur prospérité. C'est ce qui détermina John Holland à solliciter du Parlement une charte d'incorporation qui lui accordât ces faveurs. Il l'obtint, et c'est ainsi que fut fondée à Édimbourg, en 1695, la Banque d'Écosse.

Son crédit, rapidement établi, malgré des débuts rendus fort pénibles par la concurrence de la célèbre Compagnie de l'isthme de Darien, aida puissamment le Gouvernement lorsqu'il fit procéder à la refonte des monnaies, au moment où l'Écosse fut réunie à l'Angleterre.

Le privilège de la Banque d'Écosse expirait en 1717, mais il ne fut pas renouvelé, malgré les services rendus. Néanmoins, la Banque continua de subsister et lorsque, en 1727, une charte fut accordée à la Royal-Bank, elle soutint vaillamment la concurrence et réussit, sans privilège, à maintenir son rang; les actions des deux banques étaient cotées le même prix.

Dix-neuf ans plus tard, en 1746, une nouvelle banque, le British-Linen-Company, obtint à son tour un privilège illimité d'émission et vint ajouter ses efforts à ceux de ses devancières pour le développement de la richesse nationale.

Indépendamment de ces trois banques qui sont encore à l'heure actuelle les plus importantes de toute l'Ecosse, il a été créé autour d'elles, à différentes époques, un grand nombre d'établissements secondaires qui ont beaucoup contribué, quoique dans une proportion plus modeste, à la prospérité de ce pays.

Les plus fameux sont la banque d'Ayr, la Western-Bank et la City of Glascow, dont il sera parlé plus loin.

Le nombre des banques par actions, qui était de 31 en 1825 avec 133 succursales, s'était élevé en 1850 à 37 avec 343 succursales. Ces dernières n'ont cessé de se multiplier depuis; elles étaient au nombre de 586 en 1856, et, en 1882, on n'en comptait pas moins de 801. On doit constater cependant la tendance à fusionner que les banques d'Écosse ont montrée depuis 1850 et qui a réduit leur nombre à 10 seulement. Mais cette diminution dans le nombre des établissements n'a porté aucune atteinte à l'importance des affaires, et, bien au contraire, l'action de ces banques, concentrée dans un petit nombre de mains, s'est exercée d'une manière plus sûre et plus efficace. Ce qui le prouve, c'est l'augmentation constante des dépôts effectués dans les caisses de ces établissements. Ces dépôts, qui se montaient à 500 millions en 1826, étaient portés au double dès 1855, et, dix ans plus tard, le montant en était évalué à 1,635 millions; il atteignait 1,960 millions en 1875 et il dépasse actuellement 2 milliards.

De pareils résultats témoignent assez de l'importance des progrès accomplis.

La raison d'être du succès étonnant des banques d'Écosse tient à deux innovations, qui forment leur caractère distinctif et qui suffisent pour expliquer l'affluence des capitaux dans leurs caisses.

Ces innovations consistaient :

1° A offrir un intérêt aux dépôts, tandis que les banques établies en Angleterre n'en accordaien aucun;

2° A ouvrir des crédits à découvert dans des conditions inusitées jusqu'alors.

Les garanties d'ailleurs ne manquaient pas, et le système de la responsabilité solidaire des associés offrait la plus grande sécurité aux déposants.

Aussi, les populations laborieuses et intelligentes de l'Écosse comprirent vite les avantages incomparables qui résultaient pour elles des virements de comptes et des règlements au moyen de compensations, qui, en évitant le transport du numéraire, diminuaient les chances de perte. Elles s'habituèrent de même, sans difficulté, au régime de la monnaie fiduciaire.

Mais ce qui détermina surtout la faveur du public à l'égard des banques, ce fut l'intérêt accordé aux dépôts. Là est tout le secret de leur prospérité remarquable et toujours soutenue.

Bientôt en possession de sommes considérables, les banques eurent l'idée d'étendre le cercle de leurs opérations au delà des affaires ordinairement traitées par les autres banques. Elles firent le crédit personnel, moyennant caution, aux petits commerçants et industriels ainsi qu'aux cultivateurs. Les résultats obtenus par cette diffusion du crédit sont véritablement remarquables; Adam Smith les a constatés formellement. De pauvre qu'elle était, il y a moins de deux siècles, l'Écosse est devenue un pays riche où l'agriculture, le commerce et l'industrie sont florissants. Tel est l'effet produit par le bon fonctionnement des banques d'Écosse et la sage direction donnée à leurs opérations. Ces établissements sont, comme on le voit, de véritables banques populaires, bien qu'elles diffèrent des institutions analogues existant dans la plupart des pays de l'Europe et qui seront examinées dans un article spécial.

Cependant, malgré le succès merveilleux des banques d'Écosse, on aurait tort de croire qu'elles ont échappé toujours aux perturbations des marchés voisins. Si, chez elles, les embarras ont été moindres et les ruines plus rares, en raison même du champ peu étendu de leurs opérations qui favorisait médiocrement la spéculation, il n'en est pas moins vrai qu'elles ont eu à subir à différentes époques des secousses dont quelques-unes ont été, pour certaines d'entre elles, de véritables catastrophes. Sans parler de la Compagnie de l'isthme de Darien, dont la chute remonte à 1698, peu après la fondation de la Banque d'Écosse, on ne peut passer sous silence les embarras dans lesquels s'est trouvée la Banque d'Écosse elle-même pendant une période de 10 années (de 1730 à 1746) et les sacrifices qu'elle a dû faire pour supporter cette situation et en sortir.

En 1730, les directeurs de cette Banque, dans le but de se prémunir contre les dangers que pouvait entraîner par la suite le pouvoir de l'émission illimitée, eurent l'idée d'introduire dans les statuts une clause par laquelle ils pouvaient reculer à 6 mois le paiement à vue des billets, pourvu qu'on en payât l'intérêt légal à partir du jour de la de-

mande. Cet exemple ne tarda pas à être suivi, mais il suffit que le paiement des billets fût assuré pour faire cesser les demandes de remboursement. Néanmoins, les abus inévitables se firent bientôt sentir et la monnaie métallique devint rare. Pour masquer la situation critique dans laquelle on se trouvait, il fallait faire venir à grands frais de l'argent de Londres; pour en acheter sur le marché de cette ville, il fallait faire escompter du papier, payer l'escompte, la commission, la prime du métal, toutes operations ruineuses qu'on ne pouvait prolonger longtemps. Aussi, dès que la campagne du prétendant eût échoué en 1746, se pressa-t-on de prendre les mesures nécessaires pour rétablir la circulation au pair : on supprima les notes de 1 livre sterling et les paiements à 6 mois, on diminua les cash crédits et aussitôt l'or reparut.

D'ailleurs ces embarras passagers et ces secousses n'étaient rien à côté de la crise terrible qui éprouva l'Écosse en 1772, et dans laquelle sombra l'*Ayr-Bank*. Comme toujours, cette crise avait été provoquée par une émission abusive de papier et une concession irréfléchie de crédits à découvert. La crise de 1793 fut aussi très grave en Écosse, tout paraissait perdu; la liquidation en fut très laborieuse et c'est seulement après avoir vu la ruine de beaucoup de maisons que le calme se rétablit.

Cependant, malgré ces malheurs partiels, d'ailleurs assez rares, la plupart des banques d'Écosse surent se préserver pendant longtemps des excès et des abus de la spéculation. Malheureusement, il n'en fut pas toujours ainsi. Entraînées par le développement des affaires et de la richesse, quelques-unes d'entre elles oublièrent toutes les règles de prudence et contribuèrent beaucoup à amener la crise de 1857, qui entraîna la ruine de la *Western-Bank* et compromit pour toujours la *City of Glascow*. Depuis la chute de la banque d'Ayr, on n'avait pas vu pareil désastre. La Banque occidentale ou Western-Bank dut liquider et elle engloutit sous sa ruine plus de 3 millions de livres sterling, sans qu'il faille conclure de sa mauvaise gestion à celle de toutes les autres banques; car elle s'éloigna presque dès l'origine des règles en usage dans le pays. Au lieu d'avoir une forte réserve à Londres, elle employait son capital autour d'elle en papier qui n'était pas d'une réalisation facile, se livrait sur une grande échelle au réescompte, et, en cas de besoin, ce qui lui était déjà arrivé, elle se trouvait sans ressources. Ses billets avaient été mis à l'index, ou on les refusait dans les autres banques et on l'avait dénoncée à l'opinion publique. Néanmoins, la situation générale resta bonne en Écosse et les embarras ne s'étendirent pas au delà du cercle des clients de la Western-Bank.

La City of Glascow, plus heureuse que la Western-Bank, put reprendre ses paiements après avoir fermé ses guichets pendant un mois.

Mais, malgré cet événement qui aurait dû lui servir de leçon, elle persévéra dans sa mauvaise habitude de faire des opérations risquées. Elle devait porter la peine de son imprévoyance, et sa faillite, arrivée tout récemment, en 1878, jeta la consternation dans toute la Grande-Bretagne. C'est le 2 octobre que se produisit cette catastrophe. Déjà, depuis le milieu de l'année, on avait des inquiétudes sur les banques anglaises dont plusieurs étaient fortement engagées dans des affaires épineuses en Turquie, en Égypte, en Chine et dans l'Inde. Mais on ne songeait pas à la banque de Glascow, et ce fut de la stupeur lorsqu'on sut qu'elle avait suspendu ses paiements. Cette banque, fondée en 1838, était une des 12 banques par actions de l'Écosse. Son capital était de 25 millions de francs entièrement versés. Elle comptait 133 succursales et son crédit était très étendu.

Cette faillite est due à la facilité avec laquelle des sommes énormes ont été mises à la disposition de quelques grands établissements de banque insolvables et de ce que cette folle confiance a duré pendant un temps très considérable. La banque de Glascow avait également fait des opérations aléatoires avec différentes sociétés du Nouveau-Monde et de l'Australie, ainsi qu'avec des entrepreneurs de chemins de fer des États-Unis.

La ruine de la banque de Glascow entraîna celle de plusieurs autres banques et d'un certain nombre de banquiers à Bristol, à York, ainsi qu'à Londres, soit par suite des engagements pris, ou par suite de la responsabilité illimitée des actionnaires; elle fut la cause d'une baisse sur toutes les valeurs, même les plus solides, telles que la Banque d'Écosse et la Banque royale d'Écosse.

Le compte final de la faillite laissait un passif de 129,775,000 fr. en chiffres ronds à la charge des actionnaires. On fit à chacun d'eux un appel de fonds s'élevant au chiffre énorme de 68,500 fr. par action. Un petit nombre d'entre eux, en possession d'une grande fortune, purent seuls remplir leurs engagements vis-à-vis de la liquidation. La plupart abandonnèrent leurs biens et virent vendre tout ce qui leur appartenait. Ces détails font voir quelle a été l'étendue du désastre et dispensent de tout commentaire.

Il existe d'ailleurs sur les banques d'Écosse des illusions qu'il importe de dissiper. L'une d'elles consiste à croire que le montant total de leur actif est employé en avances agricoles et industrielles. La réalité est que toutes les banques d'Écosse ont en portefeuille des rentes sur l'État représentant une portion importante de leur capital, et cela afin de posséder des valeurs d'une complète sécurité.

Une autre cause d'erreur repose sur l'idée que le crédit en Écosse est moins cher qu'ailleurs. Cette opinion n'est pas conforme aux faits. Les banques d'Écosse, qui sont réduites actuellement à 10, forment une sorte de confédération qui jouit presque d'un monopole. Dans ces conditions, on comprend que le loyer des capitaux aurait plutôt une tendance à la hausse qu'à la baisse.

Quoi qu'il en soit, et sans décerner à ces établissements de crédit un brevet de perfection, on ne saurait méconnaître les bienfaits dont ils ont été la source.

Ils sont le fleuve dans lequel viennent se verser les sommes recueillies par les caisses d'épargne.

Ainsi que l'a constaté M. Batbie dans son ouvrage sur le *Crédit populaire*, « les banques d'Écosse sont de vraies banques populaires : là est le trait caractéristique et le secret de leur influence si bienfaisante sur le développement économique du pays ainsi que de leur succès soutenu. »

Toutefois, quelque remarquables que soient les résultats atteints, une part très large en revient aussi à la population dont les habitudes séculaires d'ordre et d'économie, la probité et l'intelligence étaient indispensables pour le fonctionnement du système que nous venons de passer en revue.

2. Circulation fiduciaire.

La limite d'émission des billets s'élève, d'après l'application de la législation de 1845, à 2,676,350 livres sterling. Or, la moyenne de la circulation réelle, à la fin de 1881, s'élevait à 6,150,000 livres sterling, d'où il résulte que les banques écossaises émettent pour 3,300,000 livres sterling au-dessus de l'émission fixée. Suivant les prescriptions de l'acte de 1845, cette émission supplémentaire est faite en représentation de la monnaie d'or possédée par ces banques.

3. Opérations.

De toutes les opérations faites par les banques d'Ecosse, celles qui consistent à recevoir des dépôts et à ouvrir des crédits en compte courant méritent spécialement d'être mentionnées.

En ce qui concerne les dépôts, il nous suffira de dire que la somme minimum reçue par les banques est de 250 fr. et qu'ils sont productifs d'intérêt, comme nous l'avons déjà vu. Mais il est indispensable de donner quelques détails sur les cash crédits (*cash accounts*), autrement dit les crédits en compte courant. Il importe d'abord de bien constater qu'il ne s'agit pas, dans le cas des cash crédits, d'ouvrir un compte sur un capital déjà déposé à la banque, mais bien de faire des avances à découvert sur simple caution.

La banque accorde à son client la permission de tirer sur elle pour une somme *déterminée,* variant de 2,500 à 25,000 fr., soit pour le tout, soit pour une fraction à sa convenance, et de la rembourser par fractions, jour par jour, comme il lui plaît, ne payant d'intérêt que sur le débit de son compte journalier. Ces crédits à découvert étant surtout accordés à l'agriculture, ont pour but de dispenser les emprunteurs dont le capital est engagé de le réaliser immédiatement, ce qu'ils ne pourraient pas faire rapidement dans la plupart des cas.

Un fermier dont la réputation est bonne, peut, sur la présentation de son bail et l'appui d'un ami, se faire ouvrir un cash crédit et conserver ainsi la libre disposition de tout son capital; aussitôt la récolte faite, il rembourse la banque. Avec de pareilles facilités, faut-il être surpris du progrès de l'agriculture en Ecosse? Sans ce merveilleux secours, ce pays, placé à l'extrémité de l'Europe, sous un rude climat, n'aurait jamais pu faire en si peu de temps les progrès qui font encore notre admiration aujourd'hui.

Le grand avantage du cash crédit, c'est de ne payer à la banque l'intérêt que sur la somme empruntée dont on a besoin, tandis que, par l'escompte, on paie sur la somme entière de l'effet présenté, et de plus l'escompte à taux égal est toujours plus cher que le paiement d'un simple intérêt, puisque la somme est retenue au moment même où commence le prêt; l'intérêt, au contraire, n'est payé que lorsqu'on a joui de la somme prêtée.

Quoique ces cash crédits ne jouent plus le même rôle qu'à l'origine par suite du développement des affaires et de la richesse, il ne faut pas cependant oublier qu'ils en ont été le levier principal.

36. Banques d'Irlande.

Après les détails qui précèdent sur l'histoire et le fonctionnement des banques, tant en Angleterre qu'en Écosse, nous nous contenterons, pour terminer ce qui est relatif aux banques d'émission de la Grande-Bretagne, de présenter quelques indications sommaires en ce qui concerne les institutions analogues existant en Irlande.

A l'heure actuelle, l'Irlande compte 9 banques par actions dont 6 ayant le droit d'émission, elles étendent leurs opérations sur tout le pays au moyen de 500 succursales.

Le capital versé et les réserves des banques d'Irlande s'élèvent à 205 millions et les dépôts à 450 millions; ces chiffres sont bien inférieurs à ceux fournis par les banques d'Écosse, et permettent de constater la supériorité de ce dernier pays sur l'autre, tant au point de vue de la richesse qu'à celui de la civilisation.

Rien n'a été changé en ce qui concerne le chiffre des émissions des banques irlandaises depuis l'acte de 1845 qui a étendu à l'Irlande l'application des principes adoptés pour les banques anglaises par le bill de 1844. Les six banques d'émission de l'Irlande ont le droit d'émettre pour 6,354,494 £ de billets. La moyenne de la circulation effective au 1er janvier 1882 ayant été de 7,500,000 £, il résulte que les banques d'Irlande ont usé de leur droit d'émettre des billets au-dessus du chiffre autorisé, pour un montant de 1,200,000 £, soit 30 millions de francs. Cet excédent est couvert, comme cela a lieu pour les banques d'Écosse, par de la monnaie d'or existant dans les caisses des banques.

XIV. BANQUES D'ITALIE.

37. Historique

On a vu dans l'historique général des banques que l'Italie leur avait servi de berceau et que les deux établissements financiers qu'elle possédait furent supprimés à la fin du XVIIIe siècle, par suite de faits de guerre. Ce n'est qu'un demi-siècle plus tard que réapparurent dans ce même pays deux grandes banques : la banque de Gênes en 1844 et la banque de Turin en 1847, toutes deux autorisées par lettres patentes.

Ces deux banques opérèrent séparément jusqu'à la fin de 1849, époque à laquelle elles fusionnèrent, en vertu d'une convention en date du 14 décembre de la même année : de cette convention naquit la Banque nationale sarde, devenue plus tard Banque nationale d'Italie. Le nouvel établissement conserva les deux sièges de Gênes et de Turin et commença ses opérations le 1er janvier 1850. Son capital, fixé primitivement à 8 millions de lires, fut plus tard porté à 32, puis à 40 millions de lires.

38. Banque nationale dans le royaume d'Italie.

1. Capital et réserves.

Lors de la constitution de l'Unité italienne, la Banque nationale des États sardes devint la Banque nationale italienne et ses opérations s'étendirent sur tout le royaume. Son capital fut élevé à 100 millions par décret du 29 juin 1865, puis enfin à 200 millions par la loi du 9 avril 1872. Sur cette somme 150 millions ont été effectivement versés par les actionnaires; les 200,000 actions formant ce capital étant libérées des trois quarts, soit 750 lires.

D'après les statuts de la Banque nationale approuvés par le décret législatif du 1er octobre 1859, lequel porte en même temps, la durée du privilège de la Banque au 31 décembre 1889, le fonds de réserve de cet établissement est fixé au cinquième de son capital social, soit 40 millions de lires. En 1883, le fonds de réserve s'élevait déjà

à 33,280,000 lires, soit aux 5/6 du montant fixé par les statuts.

Il convient aussi de faire figurer, comme une autre réserve particulière de la Banque, le capital restant à appeler sur les actions, ce qui, à raison de 250 lires par titre, donne pour les 200,000 actions une somme de 50 millions de lires.

2. *Administration. Succursales.*

La haute administration de la Banque nationale appartient à un conseil supérieur de régence dont le président et le vice-président sont nommés par le roi et qui comprend en outre 20 régents, un secrétaire, un sous-secrétaire ainsi qu'un directeur général chargé spécialement de l'administration.

La Banque nationale possède, outre le siège principal qui est à Rome, sept autres sièges situés dans les villes de : Florence, Gênes, Milan, Naples, Palerme, Turin et Venise, ainsi que 64 succursales réparties dans toute la péninsule. De plus, elle a inauguré, depuis 1882, le service des correspondants, qui comprennent des banques populaires (*V. ce mot*), des institutions de crédit ordinaires et des caisses d'épargne. Ces correspondants se chargent d'encaisser, pour le compte de la Banque, sur les places où ils ont leur siège principal ou une agence, les effets de commerce escomptés par elle. Ces correspondants, au nombre de 55, desservent 104 localités. Il résulte de ces diverses combinaisons que les places considérées comme « bancables » relativement à la Banque nationale et comprenant ses sièges, succursales, correspondants et leurs agences sont au nombre de 176, ce qui permet à cet établissement de rayonner sur tout le royaume.

A la tête de chaque succursale de la Banque se trouve un conseil d'administration dont le nombre des membres varie suivant l'importance de la succursale, des censeurs et une commission des comptes dirigée par un directeur.

3. *Circulation fiduciaire.*

La Banque nationale est autorisée à mettre en circulation de la monnaie fiduciaire pour une somme qui, jointe au montant des comptes courants payables à présentation, ne peut dépasser le triple de son encaisse métallique qui doit être composée elle-même de deux tiers en or et d'un tiers en argent (*Art.* 20 *des statuts de* 1859 corrigé par le décret du 12 août 1883).

Les billets émis par la Banque nationale sont de 25, 50, 100, 500 et 1,000 lires, payables au porteur et à vue ; après avoir eu cours forcé de 1866 à 1883, ils jouiront du cours légal jusqu'au 31 décembre 1884.

En dehors des billets de la Banque ayant cours dans tout le royaume, il existe encore des billets d'État provenant de l'émission de 340 millions faite par le Trésor italien, lors de l'abolition du cours forcé et mis en circulation à cette époque, en remplacement des billets du consortium qui venait d'être dissous. (*V. plus loin : Consortium.*)

4. *Impôts et charges.*

La Banque nationale verse annuellement à l'État des sommes importantes sous forme d'impôts. Ceux auxquels elle est assujettie sont l'impôt sur la richesse mobilière, le droit de timbre et de circulation sur les billets au porteur, pour lequel nous renvoyons le lecteur au mot *Billets de banque,* et la taxe de négociation sur les actions.

L'impôt sur la richesse mobilière est perçu au moyen de retenues faites directement par les caisses de l'État et au moyen de rôles nominatifs. L'impôt prélevé par la retenue s'applique aux rentes et valeurs de la dette publique possédées par la Banque, aux annuités et intérêts qui lui sont dus par l'État et aux primes des emprunts émis par ce dernier. Il est calculé sur le total du montant de ces rentes, à raison de 13.20 p. 100. Quant à l'emploi des rôles, il est limité aux revenus produits par le mouvement des affaires, déduction faite des frais, sauf les taxes ; l'impôt est, dans ce cas, prélevé sur les bénéfices nets et calculé sur les 6/8 de ces bénéfices, son taux est de 13 fr. 57 c. p. 100.

La taxe de négociation sur les actions a pour assiette la moyenne du cours du titre pendant l'année précédente, déduction faite de la somme restant à verser pour la libération du titre. Son taux est de $1^{1}/_{2}$ pour 1,000 lires.

La Banque acquitte en outre l'impôt foncier sur les bâtiments ainsi que diverses taxes locales ; telles que celles pour l'entretien des chambres de commerce, la taxe municipale pour l'exercice de tout commerce, industrie, art ou métier (correspondant à la portion de l'impôt des patentes qui, en France, revient aux communes). Pour nous en tenir aux taxes payées par la Banque à l'État et qui sont de beaucoup les plus importantes, disons que le montant des sommes versées à ce titre dans les caisses du Trésor de 1878 à 1882 fait ressortir une moyenne annuelle de 5,935,712 lires.

5. *Statistique. Renseignements généraux.*

Le tableau suivant permet d'apprécier l'importance des opérations de la Banque nationale du royaume d'Italie depuis sa fondation jusqu'à la fin de l'année 1882. Les chiffres qu'il contient sont des moyennes données en nombres ronds.

Tableau des opérations de la Banque nationale d'Italie de 1860 à 1882.

ANNÉES.	PORTEFEUILLE.	ENCAISSE MÉTALLIQUE	COMPTES COURANTS disponibles, et non disponibles à intérêts.	ESCOMPTE.	CIRCULATION fiduciaire.
	Lires.	Lires.	Lires.	Lires.	Lires.
1860	63,100,000	24,977,000	14,298,000	247,796,000	62,419,000
1865	134,350,000	69,188,000	21,464,000	533,112,000	109,237,000
1870	228,000,000	166,212,000	38,595,000	828,666,000	381,136,000
1875	222,500,000	142,888,000	51,602,000	1,186,010,000	336,449,000
1880	210,450,000	161,938,000	84,177,000	1,278,747,000	418,728,000
1882	220,000,000	168,187,000	75,657,000	1,596,143,000	410,559,000

Taux d'escompte et d'intérêt. — La moyenne du taux de l'escompte a varié, de 1870 à 1883, entre 4 p. 100 (années 1879 et 1880) et 5.11 p. 100 (année 1870).

L'intérêt sur les avances a varié entre 4 et 6.62 p. 100. Il convient de signaler ici les avances sur dépôt de soies dont le taux d'intérêt est de 5 p. 100 depuis le mois de mai 1882. Quant au taux de l'intérêt des avances sur dépôt de titres de rente et autres garantis par l'État, il est de 5 p. 100. Celui des avances sur dépôt d'autres titres est de 6 p. 100.

37. Banques particulières d'émission.

Plusieurs établissements financiers ont, comme la Banque nationale d'Italie, le privilège d'émettre des billets, avec cette différence que les billets émis par ces établissements ne peuvent circuler que dans la province où ils ont été créés, tandis que les billets de la Banque jouissent du cours légal dans tout le royaume.

Les établissements jouissant du privilège d'émission sont au nombre de cinq, savoir

La Banque de Naples au capital de. .	48,750,000 lires.
La Banque nationale de Toscane au capital de	21,000,000 —
La Banque romaine au capital de. . .	15,000,000 —
La Banque de Sicile au capital de . .	12,000,000 —
La Banque de Toscane de crédit pour le commerce et l'industrie au capital de	5,000,000 —

Circulation et encaisse métallique.

Le montant des billets que les cinq banques de province ont le pouvoir d'émettre est proportionné au montant de leur capital, et a été fixé par la loi du 30 avril 1874 à trois fois ce capital, non compris la réserve.

Plus tard, après l'abolition du cours forcé et la dissolution du consortium dont elles faisaient partie, ces banques bénéficièrent du régime appliqué à la Banque nationale en ce qui concerne la circulation des billets (*Déc.* 12 *août* 1883) et furent autorisées sous les mêmes conditions que celles imposées à la Banque nationale à dépasser la limite fixée par la loi de 1874. Par suite de cette élévation, la circulation fiduciaire des banques de province peut atteindre les 17/5 du capital social (trois fois le capital + 40 p. 100 de ce capital).

La faculté d'émission appartient également à diverses banques agricoles instituées en vertu de la loi du 21 juin 1869, pour venir en aide à l'agriculture.

Nous donnons ci-dessous la situation des bons agraires en circulation au 30 juin 1883.

Banque agricole provinciale de Mantoue.	1,000 l.
Crédit agraire de la caisse d'épargne de Bologne.	1,800,000
Crédit agricole du Monte de Paschi de Sienne	1,359,570
Crédit agraire de la Banque générale de Rome.	300,680
Banque agraire de Foggia.	3,720
Total des bons agraires pour le continent.	3,464,970 l.
Banque agricole sarde d'Orestano. . . .	6,051,140
Crédit agricole de Cagliari	4,009,310
Banque agricole industrielle Arborense d'Oristano.	1,260
Banque agricole de Gallura, Terranova, Pausania	10,800
Total des bons agraires pour la Sardaigne.	10,072,510 l.
Total général pour le royaume d'Italie des bons agraires en circulation	13,537,480 l.

Un projet de loi relatif aux banques d'émission a été déposé à la Chambre des députés (1884). Nous y relevons les dispositions suivantes qu'il nous paraît intéressant de reproduire. Elles indiquent quelles garanties le législateur croit devoir exiger des banques de circulation.

« Les banques qui voudront obtenir la faculté d'émission devront : être constituées en société anonyme ; avoir un capital souscrit de 15 millions de francs au moins et un capital versé, réellement existant, de 10 millions au moins ; avoir émis des actions nominatives d'une valeur qui ne soit pas inférieure à 500 fr. l'une ; enfin, être sociétés nationales. Chaque établissement autorisé pourra, à de certaines conditions, émettre des billets pour un montant s'élevant au triple du capital versé. »

38. Consortium.

En 1874, pendant la période du cours forcé, les banques particulières d'émission furent appelées à jouer un rôle important dans les finances italiennes.

A cette époque, la circulation fiduciaire de la Banque nationale avait atteint le chiffre considérable de 1,180 millions, dans lesquels la dette de l'État envers la Banque était comprise pour 840 millions de lires.

En présence de cette situation et dans la crainte qu'une émission aussi excessive, jointe au maintien du cours forcé, n'amenât une dépréciation des billets en circulation et ne compromît ainsi le crédit de l'établissement sur lequel le sien propre était appuyé, le Gouvernement résolut de venir en aide à la Banque. Il institua, dans ce but, avec l'assentiment des Chambres un syndicat de banques qui dût substituer la Banque nationale dans sa créance contre l'État et prendre à sa charge tous les risques que les avances consenties à l'État auraient pu faire courir à cette dernière. Ce syndicat tel que l'a établi la loi du 30 avril-28 mai 1874, et qui est connu en Italie sous le nom de *Consorzio*, se composait de la Banque nationale et des cinq banques d'émission existant dans le royaume. Dès que le Consorzio fut constitué, les billets que la Banque avait remis à l'État à titre d'avance furent retirés de la circulation et remplacés jusqu'à concurrence de 840 millions, montant des avances, par des billets, dits consortiaux, que le syndicat avait été autorisé à émettre et qui, comme les billets de la Banque, eurent cours forcé dans tout le royaume. Mais, bien que la faculté d'émettre des billets consortiaux fût laissée à toutes les banques composant le « Consorzio », chacune d'elles ne put toutefois en émettre qu'un certain nombre, calculé proportionnellement et d'après le montant de son capital social. Les billets ordinaires que les cinq banques provinciales d'émission émettaient pour leur propre compte ne bénéficièrent pas du privilège de la circulation à cours forcé dans tout le royaume et conservèrent seulement, comme par le passé, cours légal et droit de circulation dans la province où ils étaient créés.

Cependant, si l'État avait changé de créancier et substitué le Consorzio à la Banque nationale, il avait aussi modifié les conditions des prêts qu'il pourrait demander. Ainsi, par exemple, le montant des avances qu'il pouvait obtenir du syndicat pouvait s'élever, à sa volonté, jusqu'à 1 milliard. Il se réservait également le droit d'exiger qu'une certaine somme en or lui fût versée, à titre d'avance, par chacune des banques du Consorzio (*L. d'avril*

1875). Par contre, l'État s'engageait à payer au syndicat un intérêt de 50 cent. p. 100 pendant les quatre premières années et de 40 centimes pendant les années suivantes sur le montant des avances qui lui seraient consenties, lesquelles devaient, en outre, être gagées par un dépôt de titres de rentes italiennes 5 p. 100 à la caisse de dépôts et prêts.

C'est dans ces conditions que les cinq banques provinciales prêtèrent leur concours à l'État jusqu'au moment où le cours forcé ayant été aboli, le consortium fut dissous.

Les avances en billets consortiaux que le syndicat avait consenties à l'État s'étaient successivement élevées à 940 millions, chiffre qu'elles avaient atteint en 1876 et auquel elles se maintinrent jusqu'à la dissolution du consortium.

Sur cette somme, 600 millions furent remboursés avec le produit des 644 millions que le Gouvernement avait été autorisé à emprunter en espèces (*L. 7 avril* 1881) et les 340 millions restants furent purement et simplement retirés de la circulation et remplacés par des billets d'État émis directement par le Trésor, lesquels doivent, d'après l'article 13 de la même loi, être amortis avec les excédents futurs des budgets.

XV. BANQUE DE RUSSIE.

39. Historique et généralités.

La Russie ne possède qu'une seule banque d'émission, qui est une Banque d'État, fondée en 1860, pour « vivifier les opérations de commerce et améliorer le système de circulation fiduciaire ». La mission de la Banque était double et, par suite, ses opérations comprenaient deux catégories : les opérations commerciales et les opérations pour le compte du Trésor. Ces dernières ont surtout consisté dans l'émission de billets de crédit, dans celle des billets métalliques, et enfin dans la liquidation des anciens établissements de crédit de l'Etat qui avaient été préalablement chargés de faire des émissions pour le compte du Gouvernement.

Lorsque ces établissements furent fermés, la Banque prit en charge leur actif et leur passif. Elle devait pourvoir au remboursement de leurs dettes et poursuivre la rentrée des créances qui leur appartenaient. Elle ne put faire cette opération qu'en y consacrant les capitaux qui lui étaient propres, et même ceux de ses dépôts, par suite de l'impuissance de l'État à fournir les fonds destinés à rembourser les créanciers. Les sommes considérables ainsi employées par la Banque sont portées au débet de l'État qui en paie l'intérêt à 3 p. 100.

Au moment de sa création, la Banque de Russie eut à son passif 705 millions de roubles formant le montant des billets de crédit en circulation. Elle portait à son actif le fonds d'échange, représenté par des espèces métalliques, qui était de 92,500,000 roubles, plus, la dette du Trésor s'élevant à 612,500,000 roubles, formant le découvert de la circulation. Les billets de crédit étaient garantis par tout le patrimoine de l'État, ainsi que par le fonds d'échange.

Dans le but d'améliorer le système monétaire, le Gouvernement émit ensuite des obligations appelées *billets métalliques* 4 p. 100 *de la Banque,* dont une partie servit à retirer des billets de crédit de la circulation et l'autre vint en diminution de la dette du Trésor. Plus tard, en 1862, eut lieu un emprunt de 15 millions de livres sterling destiné à augmenter le fonds de réserve métallique et à reprendre les paiements en espèces ; la Banque reçut alors l'ordre d'échanger les billets contre espèces. Mais les ressources étaient insuffisantes, eu égard au montant des billets en circulation, dont elles ne représentaient que le quart. Cette situation fut encore aggravée par suite des avances que la Banque dut faire à l'État à l'occasion de la guerre contre la Turquie, et pour lesquelles elle augmenta ses émissions de papier-monnaie. Enfin, à la suite de la consolidation d'une partie de la dette flottante de l'État, la Banque put, dans le courant de l'année 1879, retirer 100 millions de roubles de la circulation qui s'était élevée à 1,200 millions de roubles en 1878. En vertu d'un ukase qui ordonne le remboursement à la Banque de la dette du Trésor contractée à l'occasion de la guerre, l'État doit amortir cette dette, qui était de 417 millions de roubles au 1[er] janvier 1881, de façon que, à partir de cette date, la Banque puisse retirer annuellement au moins 50 millions de roubles de la circulation.

L'État s'est interdit le droit d'employer pour son usage les capitaux de la Banque et les dépôts qui lui sont confiés. Ces dépôts ne peuvent être saisis ni mis sous séquestre. La Banque est exemptée de l'impôt du timbre.

1. *Capital, réserves et bénéfices.*

Le capital primitif de la Banque de Russie a été fourni par l'État ; il comprenait le capital proprement dit, de 15 millions de roubles, et celui de la réserve, de 1 million de roubles (le rouble = 4 fr.).

L'État participe aux bénéfices annuels de la Banque. Ces bénéfices sont destinés à l'amortissement des emprunts autrefois faits par le Trésor aux établissements de crédit dont la fusion a formé la Banque de Russie, et à constituer un capital de réserve. Un tiers des profits, *au maximum,* peut être prélevé en faveur du capital de réserve, dont une partie sert à augmenter le capital de fondation. En exécution de cette disposition, le capital de la Banque et des succursales est actuellement de 25 millions de roubles, et celui de la réserve de 3 millions de roubles.

2. *Administration, surveillance et succursales.*

La mission de la Banque de Russie en fait nécessairement un rouage de l'État, et elle est placée, pour cette raison, sous les ordres du ministre des finances et la surveillance du conseil des établissements de crédit de l'empire. Ce conseil entend et confirme le compte rendu du gouverneur de la Banque et répartit les bénéfices d'après les prescriptions des statuts et les propositions du ministre des finances. Il exerce sa surveillance sur les opérations de la Banque par l'intermédiaire de deux députés chargés de contrôler les actes de l'établissement. Un comité spécial de révision, formé du contrôleur de l'empire et de quatre réviseurs élus par le conseil, après examen du compte rendu et vérification de la caisse, adresse ses conclusions au conseil qui prononce en dernier lieu et dont la décision est portée à la connaissance du souverain.

Les décisions de la direction de la Banque sont soumises à l'autorisation du ministre des finances pour les objets importants. La direction décide seule pour toutes les autres affaires. La direction, qui est chargée de l'administration et de la surveillance des opérations de la Banque, est composée

d'un gouverneur, d'un vice-gouverneur, nommés par décret impérial; de six directeurs nommés par le ministre des finances, et de trois députés du conseil des établissements de crédit. Un comité de prêts et d'escompte fonctionne auprès de la direction, et comprend, outre le gouverneur et le vice-gouverneur, deux directeurs et huit représentants du commerce, élus, moitié par le conseil municipal parmi les négociants de Saint-Pétersbourg, et moitié par l'entremise du comité de la Bourse, parmi les commerçants qui s'occupent d'exportation. Leur élection est confirmée par le ministre des finances.

La Banque de Russie, dont les opérations ont commencé en juillet 1860, est autorisée à ouvrir des succursales dans les divers pays de l'empire; elle en possède actuellement 57, situées dans les principales villes.

3. *Opérations.*

Sans être complètement chargée du service du Trésor, la Banque de Russie prête son concours aux émissions et souscriptions des emprunts de l'État, et des bons du Trésor, dont elle paye les coupons.

Bien qu'il n'existe pas de papier-monnaie émis directement par le Gouvernement, les émissions de billets effectuées par la Banque, lorsqu'elles ne sont pas couvertes par des monnaies, des lingots ou des titres métalliques de la dette publique, constituent les découverts du Trésor et, par suite, sa dette, pour laquelle aucun intérêt n'est perçu.

En dehors de sa circulation permanente, la Banque de Russie émet temporairement des billets pour venir en aide au Trésor, lorsque ses ressources sont insuffisantes. C'est ce qui s'est produit notamment lors de la dernière guerre de Turquie, où les avances de la Banque atteignirent le chiffre de 548,500,000 roubles, soit 2,194,000,000 fr. Depuis, le Gouvernement russe ayant contracté des emprunts, a pu commencer le remboursement de cette dette, mais de nouvelles avances lui ayant été consenties en 1880, il reste débiteur envers la Banque de sommes considérables.

L'émission des billets de banque est réglée par un manifeste de 1843, mais les statuts de la Banque et la loi n'ont pas été appliqués rigoureusement. On peut dire qu'actuellement, l'émission n'a pas de limites et que c'est avec l'autorisation du Gouvernement que la Banque de Russie s'est livrée aux émissions dites temporaires qui ont été d'un si puissant secours à l'État dans ces dernières années.

La circulation fiduciaire n'existe pour ainsi dire pas en Russie, parce que, dès leur origine, les billets de crédit échangeables en espèces ont joui du cours légal pour leur valeur nominale. Depuis la suspension de l'échange en espèces, les billets sont devenus un papier-monnaie à cours forcé sans qu'aucune disposition législative ait sanctionné cet ordre de choses.

Les coupures des billets de banque sont de 1, 3, 5, 10, 25 et 100 roubles.

La Banque est autorisée par ses statuts à recevoir des dépôts en garde, en compte courant et à intérêts. Elle ouvre aussi des comptes courants à intérêts et des comptes courants spéciaux sur nantissement de valeurs et effets. La Banque n'accepte que deux espèces de dépôts à intérêts : dépôts à vue et dépôts à terme de 5 à 10 ans. Le taux de l'intérêt est respectivement de 3 p. 100 pour les premiers, de 4 p. 100 pour les deuxièmes et de 4 1/2 p. 100 pour les troisièmes. Les sommes déposées en compte courant par le Trésor et les administrations publiques ne rapportent pas d'intérêts.

La Banque escompte des lettres de change simples et des billets à ordre, payables en Russie dans les villes où la Banque possède une succursale, ainsi que les traites étrangères acceptées en Russie ayant deux signatures et au plus 180 jours d'échéance. Par exception et sur l'autorisation du ministre des finances, la Banque admet l'escompte des traites ayant 9 mois d'échéance.

La Banque de Russie fait des avances sur les titres de la dette publique, sur les valeurs des compagnies garanties par le Gouvernement, et sur les titres des sociétés de crédit foncier ; sur les actions entièrement libérées des compagnies de premier ordre; sur les métaux et monnaies, ainsi que sur les denrées et marchandises spécifiées sur une liste approuvée par le ministre des finances.

Clément JUGLAR.

Avec le concours de P. CHARTON *et* PIERRE DES ESSARS.

Le paragraphe VIII (*Banques coloniales*) *est de la plume de* M. DELARBRE, *conseiller d'État honoraire, trésorier général des invalides de la marine.*

Bibliographie.

POTTER, *The Tradesman's Jewel, or a safe, easy, speedy and effectual means for the incredible advancement of trade and multiplication of riches by making bill become current instead of money.* 1659.

CRODOCKE, *An expedient for taking away all imposition and for raising a revenue without taxes by creating banks for the encouragement of trade.* 1660.

GERBIER, *Projet sur l'établissement d'une banque, d'une chambre d'escompte et d'un mont-de-piété.* 1673.

Observation upon the constitution of the company of the bank of England. 1694.

GODFREY, premier gouverneur de la Banque, *A brief account of the intended bank of England.* 1694.

William PATTERSON, *Some account of the transaction of William Patterson in relation to the bank of England.* 1695.

Some observation upon the bank of England. (Situation des banques à cette époque.) 1695.

CHAMBERLAIN, *A proposal for a bank of secure current credit to be founded upon land.* 1695.

A safe and easy method for supplying the want of coin with some remarks upon the bank of England. 1695.

CHAMBERLAIN, *A bank dialogue, or land bank explained by way of question and answer.* 1695.

A projection for creating a bank of credit in Boston founded on land security. États-Unis. 1714.

John HOLLAND, *The ruin of the bank of England and all the public credit inevitable.* 1715.

LAW, *Premier Mémoire sur les banques, présenté à son Altesse Royale Monseigneur le duc d'Orléans, régent de France.* 1715.

LAW, *Second Mémoire sur les banques.* 1715.

CONDORCET, *Banque nationale.* 1781.

MIRABEAU, *De la Caisse d'escompte.* 1785.

Address to the general Assembly of Pennsylvanie on the abolition of the bank charter. États-Unis. 1785.

MIRABEAU, *De la Banque d'Espagne, dite de Saint-Charles.* 1 vol. in-8°. 1785.

ROCCO, *Des Banques de Naples.* 2 vol. in-8°. 1785.

D'AUBUSSON, *Modèle d'un nouveau ressort d'économie politique ou projet d'une nouvelle espèce de banques rurales.* 1785.

GAUDOT, *Banque nationale.* 1789.

DUCLOZ DUFRESNOY, *Origine de la Caisse d'escompte, ses progrès, ses changements, ses statuts.* 1 vol. in-8°. 1789.

GAUDOT, *Banque nationale, précédée de l'examen des principales banques publiques de l'Europe et de la Caisse d'escompte.* 1 vol. in-8°. Amsterdam, 1789.

WEBSTER, *An account of the paper money created by the American revolutionary government.* 1790.

RACH, *Banque municipale nécessaire à toutes les villes de commerce de la France.* 1792.

FORTUNE, *Concise and authentic history of the bank of England.* 1 vol. in-12. 1797.

Reports from the Committees of secrecy of the House of Commons on the state of the Bank. 1797. Curieux détails.

CHAMOUILAUD, *Plan d'une banque générale du commerce de France.* 1 vol. in-8°. An VII (1799).

Lord KING, *Thoughts on the effects of the bank restrictions.* 1804. Important travail.

Report from the Committee on the circulating paper, current coin, and exchange of Ireland. House of Commons, 1804. Très bon rapport.

MONTBRISON, Considérations sur les principales banques de l'Europe. 18[illegible].

DUPONT DE NEMOURS, Sur la Banque de France, les causes de la crise qu'elle a éprouvée, les moyens d'en prévenir le retour, avec une théorie des Banques. 1806.

David RICARDO, The high price of bullion a proof of the depreciation of bank notes. London, 1809. (Indique la cause de la dépréciation.)

Report from the select Committee of the House of Commons on the high price of gold bullion. 1810. (Admirable rapport donnant la clé de tout le système de la circulation.) Traduction française, par Coullet et Juglar. Guillaumin, 1865. (Connu sous le nom de Bullion Report.)

Robert MUSHET of the Mint, An enquiry into the effects produced on the national currency and the rates of exchange by the bank restriction bill, explaining the cause of the high price of bullion. London, 1810.

CAREY, *Reflexion upon the ruinous consequence of a non renewal of the charter of the bank of the United States.* États-Unis, 1810.

CALENGE, *Des differentes Banques d'Europe.* 1814.

BÜSCH, *Traité des banques.* 1814.

D'A[illegible], *Projet d'une banque nationale, des moyens de tirer la France de la crise actuelle.* 1815.

SABATIER, *Des Banques, de leur influence pour faire baisser le taux de l'intérêt pour l'agriculture et l'industrie.* 1817.

PARIS, *le Privilège de la Banque de France considéré comme nuisible aux transactions commerciales.* 1819.

Reports from the Lords Committee, appointed a secret committee to inquire into the state of the Bank of England, with reference to the expediency of the resumption of cash payments with minutes of evidence and an appendice. 1819. (Très bon rapport.)

Reports from the secret Committee of the House of Commons, on the expediency of the bank resuming cash payments. 1819. (Très bon rapport.)

Report on the renewal of the Bank charter to the Senate of Pennsylvania. États-Unis. 1821.

TALLEYRAND DE PÉRIGORD, *Opinion de M. l'évêque d'Autun sur les banques.* 1823.

C[illegible], *De l'État actuel de la Banque de France et de la nécessité d'en modifier le régime.* 1826.

Robert MUSHET, *An attempt to explain from facts, the effect of the issues of the Bank of England upon its own interests, public credit and country banks.* London, 1826.

GAUTIER, *Des Banques, des institutions de crédit en Amérique et en Europe.* 1829.

Report from the Committee of secrecy on the Bank of England charter (Commons). 1832. Important.

GOUGE, *A short history of paper money and banking in the United States.* 1833.

DE VISILLE, *Des Banques d'épargne, de prêts sur nantissements et d'escompte.* 1835.

J. W. GILBART, *The history and principles of banking.* 3e édition. London, 1837. (Excellent ouvrage.)

J. HORSLEY PALMER, *The causes and consequences of the pressure upon the money market with a statement of the action of the Bank of England from 1st. October (1833) to the 27th. December (1836).* London, 1837.

GILBART, *The history of banking in America.* 1 vol. in-8o. 1837.

D[illegible], *Des Banques, [illegible], de leur influence sur les progrès de l'industrie.* 1 vol. in-8o. 1838.

CAREY, *The credit system of France, Great Britain and the United States.* 1838.

CONDY-RAGUET, *Traité des banques et de la circulation.* 1 vol. in-8o. 18[illegible].

GASTALDI, *De la Liberté commerciale, du Crédit et des Banques. Projet d'une banque generale du crédit et de l'industrie.* 1 vol. in-8o. Turin. [illegible]. 18[illegible].

COURCELLE-SENEUIL, *le Crédit de la Banque, contenant un exposé des banques américaines, écossaises, anglaises et françaises.* 1840.

APPLETON, *Remark on currency and banking.* 1841.

Robert TORRENS, *An Inquiry into the practical working of the proposed arrangements for the renewal of the charter of the Bank of England and the regulation of the currency.* London, 1844. (L'auteur est l'inspirateur de l'acte de 1844.)

Suggestions for the regulation of discount by the Bank of England. London, 1847.

MURET DE BORD, *De la Banque de France, de la crise monétaire, des coupures au-dessous de 500 fr.* 1847.

Observations sur la crise de 1837. The Banks Magazine. États-Unis, 1847. (Excellent recueil donnant la situation des banques et continué jusqu'à l'époque actuelle par le *The commercial and financial Chronicle.*)

CAREY, *Answer to the question : what constitues currency.* 1847.

Louis DE NOIRON, *Des Banques en France, leur mission, leur isolement actuel, moyen de les coordonner dans leur intérêt, celui du Trésor et du pays.* 1 vol. in-8o. Guillaumin, 1847.

Léon SAY, *Histoire de la caisse d'escompte.* (1776-1793.) 1 vol. in-8o. Paris, Guillaumin. 1848.

John FRANCIS, *History of the Bank of England.* 2 vol. in-8o. 1848.

OLIND RODRIGUES, *Théorie des banques.* 1848.

GILBART, *A practical treatee on banking.* 5e édit. 2 vol. in-8o. 1849.

Ch. BARA, *Du Credit et des Banques hypothecaires.* 1849.

LAWSON, *The history of banking origin, rise and progress of the Bank of England, Ireland and Scotland.* 1 vol. in-8o 1850.

Institution de la Banque nationale belge et organisation du service du caissier de l'Etat. 1 vol. in-8o. Bruxelles, 1851.

Recueil des lois et statuts relatifs à la Banque de France depuis 1800. 1851.

COCHUT, *Law, son système et son époque.* 1853.

PAIGNON, *Théorie légale des opérations de banque.* 1854.

HÜBNER, *Die Banken.* 1 vol. in-8o. Leipzig, 1854.

Geschichte der Kænigl. Bank in Berlin (1765-1845). 1 vol. in-8o. 1854.

G. PAIGNON, *Théorie légale des opérations de banque, ou droits et devoirs des banques en matière de commerce d'argent.* 1 vol. in-8o. 1854.

LEVASSEUR, *Recherches historiques sur le système de Law.* 1854.

BELL, *The Philosophy of joint-stock banking.* 1 vol. in-8o. 1855.

ZUGSCHWERDT, *Das Bankwesen und die privilegirte Œsterreichische National-Bankin Wien.* 1 vol. in-8o. 1855.

DARIMON, *De la Réforme des banques.* 1856.

MURET, *Crise monétaire, de la situation respective des grands États.* 1855.

MAC LEOD, *The theory and caracter of banking.* 2 vol. in-8o. 1855-1856.

Henry DUNNING-MACLEOD, *The theory and practice of banking with the elementary principles of currency, prices, credit and exchange.* London, 1855-1856. (Très bon ouvrage.)

Thas. TROKE, F. R. S., *On the bank charter act of 1844, its principles and operations, with suggestions for an improved administration of the Bank of England.* London, 1856. (Très bon.)

R. TERRENS, F. R. S., *The principal and practical operations of sir Robert Peel's bill of 1844 explained and defended.* 3e édit. London, 1857.

G. ARBUTHNOT, *Sir Robert Peel's act of 1844, regulating the issue of bank-notes, vindicated.* London, 1857.

MANTELLINI, *Da Banca toscana descritta.* Firenze. 1 vol. in-8o. 1860.

Maurice AUBRY, *les Banques d'émission et d'escompte,* avec un tableau graphique de la marche comparée des taux de l'escompte en Europe pendant les dix dernières années et un tableau synoptique des sept banques publiques françaises. 1 vol. in-8o. Guillaumin, 1861.

MARQFOY, *la Banque de France dans ses rapports avec le credit et la circulation.* 1 vol. in-8o. Guillaumin, 1862.

PROUDHON, *la Vérité sur les institutions de crédit privilégiées en France, la Banque de France et le Comptoir national.* 1 vol. in-8o. 1862.

Clément JUGLAR, *Des Crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux États-Unis.* 1862.

Léon SAY, *Théorie des changes étrangers.* 1863.

Gustave DU PUYNODE, *De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt.* 2 vol. in-8o. Guillaumin, 1863.

Paul COQ, *la Monnaie de banque, ou l'espèce et le portefeuille,* précédé d'une *Notice* sur William Paterson et d'une *Introduction* sur le gouvernement de la Banque de France à partir de 1857 jusqu'à la fin de 1863. 1 vol. gr. in-18. Guillaumin, 1863.

MAC LEOD, *Dictionnary of political economy bank.* 1863.

REY, *les Débats sur les banques de France.* 1 vol. in-8o. 1864.

Enquête officielle sur les principes et les faits generaux qui regissent la circulation monétaire et fiduciaire. Imprimerie nationale. 1864. Un résumé en a été publié par M. Legrand, en 1872.

D'EICHTAL, *De la Monnaie de papier et des banques d'émission.* 1 vol. in-8o. 1864.

Louis WOLOWSKI, *la Question des banques.* 1 très fort vol. in-8o. Guillaumin, 1864.

SUDRÉ, *Études sur la circulation et les banques.* 1 vol. in-8o. 1865.

COULLET, *Enquête sur la circulation monétaire.* 1865.

CORNET D'HUNVAL, *Enquête sur les banques.* In-18. 1865.

COULLET et JUGLAR, *Extraits des enquêtes parlementaires anglaises sur les questions de banque, de circulation monétaire et de credit,* traduits et publiés par ordre du gouvernement et du conseil de régence de la Banque de France, sous la direction de MM. Coullet et Juglar, contenant la traduction du *Bullion report.* Guillaumin, 1865.

Victor BONNET, *le Crédit et les Finances.* 1 vol. in-8o. Guillaumin, 1865.

Isaac PEREIRE, *Principes de la constitution des banques et de l'organisation du crédit.* 1 vol. in-8o. Guillaumin, 1865.

Isaac PEREIRE, *la Banque de France et l'organisation du crédit en France.* 1 vol. in-8o. Guillaumin, 1865.

Prince Adam WISZNIEWSKI, *la Méthode historique appliquée à la réforme des banques et des crédits mobiliers.* Histoire de la banque de Saint-Georges, de la république de Gênes, la plus ancienne banque de l'Europe, et des origines du crédit mobilier, du crédit foncier, des tontines et des amortissements y pratiqués au moyen âge. 1 vol. in-8o. Guillaumin, 1865.

HORN, *la Liberté des banques.* 1 vol. in-8o. 1866.

GARNIER, *Banques d'escompte.* 1866.

D'AMETH, *Résumé d'un cours sur les banques publiques d'émission.* 1 vol. in-8o. Guillaumin, 1866.

COURCELLE-SENEUIL, *Des Banques libres.* 1 vol. in-8o. 1867.

Enquête sur les principes et les faits généraux qui régissent la circulation monétaire et fiduciaire, par la Banque de France. 1 vol. in-8o. 1867.

WOLOWSKI, *la Banque d'Angleterre et la Banque d'Écosse.* 1 vol. in-8o. 1867.

WILSON, *Capital, currency and banking. Monetaria and commercial crises.* 1 vol. in-8o. 1867.

GEYER, *Theorie und Praxis des Zettel-Bankwesens.* 1 vol. in-8°. 1867.

COURCELLE-SENEUIL, *la Banque libre,* exposé des fonctions du commerce de banque et de son application à l'agriculture, suivi de quelques écrits de controverse sur la liberté des banques. 1 vol. in-8°. Guillaumin, 1867.

Clément JUGLAR, *Du Change et de la liberté d'émission.* 1868.

WOLOWSKI, *le Change et la Circulation.* 1869.

WIRTH, *Handbuch des Bankwesens.* 1 vol. in-8°. 1870.

SEYD, *The London banking and banker's clearing-house.* 1 vol. in-8°. 1871.

LEGRAND, *Depositions orales faites devant le conseil superieur du commerce dans l'enquete sur la circulation monetaire.* 1 vol. in-8°. 1872.

Victor BONNET, *le Crédit et les Banques d'émission.* 1875.

Edmond GUILLARD, *les Banquiers athéniens et romains* (*Trapezites et Argentarii*), suivis du pacte de constitut en droit romain. 1 vol. in-8°. Guillaumin, 1875.

LORET, *Renseignements pratiques relatifs à la dette publique des Etats-Unis avec les lois sur les banques nationales,* publiés par la Banque de France. 1876.

COURCELLE-SENEUIL, *le Crédit et les Banques.* 1 vol. gr. in-18. 1876.

COURCELLE-SENEUIL, *Traité théorique et pratique des opérations de banque.* 1 fort vol. in-8°. Guillaumin, 1876.

CRUCHON, *les Banques dans l'antiquité.* 1879.

Von POSCHINGER, *Bankwesen und Bankpolitik in Preussen.* 3 vol. in-8°. Berlin, 1878-1879.

Octave NOËL, *Autour du foyer.* 1879.

STRINGHER, *Sulla estinzione del corso forzoso agli Stati Uniti.* 1879.

Articles publiés par M. FOURNIER DE FLAIX, *les Banques anglaises. Revue des Deux-Mondes,* 15 mars 1880.)

— *Les Banques russes.* (*Économiste français,* 5 mai 1880.)

— *Les Banques en Australie.* (*Économiste français,* 10 oct. 1883.)

— *Les Banques aux États-Unis.* (*Journal des economistes,* 15 sept. 1882.)

A. COURTOIS, *Histoire de la Banque de France et des principales institutions de crédit depuis* 1776. 1 vol. in-8°. Guillaumin, 1881.

A. COURTOIS, *Histoire des banques en France.* 1 vol. in-8°. 1881.

STRINGHER, *Note di statistica e legislazione comparata intorno alle circolazione monetaria nei principali stati.* 1883.

FOURNIER DE FLAIX, *la Crise des banques en France.* Études économiques et financières. 2 vol. Guillaumin, 1883.

FOURNIER DE FLAIX, *Manuel theorique et pratique des banques.* 2 vol. 1884.

Renouvellement du privilège de la Banque. 1840. Rapport au Parlement, Chambre des députés et Chambre des Pairs, par MM. Dufaure et Rossi. — Discours de M. Thiers.

Renouvellement du privilège de la Banque de France en 1857. — Voir *Debats parlementaires.*

Statistique internationale des banques d'émission, publiée par l'Italie d'après les ordres du Congrès de statistique. Bodio.

FOURNIER DE FLAIX, *Études économiques et financières.* (Statistique internationale des banques d'émission.) Sans date.

SIMOND, *Coup d'œil général sur le crédit en général et sur les banques territoriales.* Sans date.

Recueil des lois et statuts relatifs à la Banque de France, de février 1800 jusqu'à 1876. 1 vol. in-4°.

Recueil des discours et comptes rendus de la Banque de France de 1800 à 1828. 2 vol. in-4°; de 1829 à 1883, fascicules séparés.

THALLER, *Examen juridique du privilège d'émission de la Banque de France et du billet de banque.*

Resumé de l'enquête sur la circulation fiduciaire.

BAGEHOT, *Lombard-Street ou le marché financier en Angleterre.*

N. BERNARDAKIS, *les Banques dans l'antiquité.* Brochure gr. in-8°. (Extrait du *Journal des économistes,* juin et août 1881.)

BANQUES POPULAIRES.

SOMMAIRE.

I. EXPOSÉ.

Les banques populaires, dont nous allons nous occuper, ont une organisation et une clientèle qui diffèrent sensiblement de celles des grands établissements de crédit. Bien que ces banques aient été fondées en Écosse, au siècle dernier, c'est à un Allemand, M. Schulze-Delitsch, qu'on doit la formule de solidarité qui a permis aux ouvriers de toutes les professions de profiter des avantages du crédit. Cette solidarité a produit en Écosse et en Allemagne les plus heureux résultats; cette union des sociétaires a transformé l'Écosse et a puissamment contribué au développement industriel et commercial de l'Allemagne.

Bien que diverses tentatives aient été faites pour établir en France des banques populaires, elles sont toutes restées infructueuses; ce n'est qu'à l'étranger que ces banques ont donné des résultats appréciables et pris, même, dans quelques pays, une importante extension. C'est donc par ces pays que nous commencerons l'étude des banques populaires; toutefois, en ce qui concerne l'Écosse, nous renverrons le lecteur au paragraphe spécial qui a été réservé, dans l'article précédent, aux banques de ce pays.

II. PAYS DIVERS.

1. Allemagne.

Les sociétés de crédit mutuel et d'avances fondées en Allemagne par M. Schulze-Delitsch, sous le nom de banques populaires, fonctionnent dans ce pays depuis trente ans environ. Leur constitution, leur administration, quoique des plus simples, méritent cependant d'être exposées et mises en lumière.

Le capital social n'est plus ici un instrument de crédit d'un usage général; chaque banque étant créée au profit exclusif de ses membres; il faut être associé pour participer à ses avantages, et cette participation n'est accordée qu'après un vote du conseil d'administration et sous la condition de payer, en dehors du montant de la souscription personnelle, un droit d'entrée dont le quantum varie suivant les sociétés, de 3 fr. 75 c. à 12 fr. 50 c.

Le capital social est divisé en parts dont le montant est versé, soit en bloc, au moment de l'admission, soit, le plus généralement, par acomptes mensuels jusqu'à complet paiement. La quotité de ces acomptes est d'ailleurs très faible; elle varie de 25 cent. à 0 fr. 625 par mois, soit 3 fr. à 7 fr. 50 c par an. A ces conditions, il faudrait un très long temps pour la libération d'une part; mais on a eu l'heureuse idée d'ajouter au montant de ces versements, les dividendes afférents à chaque part, jusqu'à libération complète.

En dehors du capital formé par l'ensemble des parts sociales, il existe, comme pour toutes les banques, un fonds de réserve qui est constitué par les droits d'entrée des nouveaux sociétaires, sur l'intérêt qui leur est bonifié, au même titre que s'il s'agissait d'un fonds d'emprunt employé dans les affaires de la société, et par un trentième des bénéfices sociaux, jusqu'à ce que ce fonds de réserve s'élève à 4 p. 100 des fonds gérés par la société ou à 6 p. 100 du fonds d'emprunt.

Les parts sociales et le fonds de réserve composent le capital de l'association, qui garantit les emprunts et couvre les pertes, d'ailleurs très rares et auxquelles il est fait face d'abord au moyen des bénéfices. Dans le cas où les bénéfices seraient

insuffisants, les pertes seraient supportées par le fonds de réserve et, en dernier lieu, personnellement par les associés.

C'est au moyen de ce capital ainsi constitué que les banques subviennent à leurs opérations, mais ce capital est souvent insuffisant pour satisfaire aux prêts et aux escomptes. Pour remédier à cette insuffisance, les banques populaires empruntent elles-mêmes les capitaux qui leur sont nécessaires. Elles acceptent également les dépôts des sociétaires et des tiers.

A la tête de chaque société est un conseil d'administration composé de 9 membres, renouvelable par tiers annuellement, et élu par l'assemblée générale formée de tous les membres de l'association. Ce conseil élit un comité directeur, sorte de pouvoir exécutif de la société et chargé à ce titre de contracter les emprunts ou de consentir les prêts. Tout ce qui n'est pas réglé par les statuts ou dévolu au comité, est soumis à l'assemblée générale qui est juge en dernier ressort.

Les employés de tout grade des sociétés d'avances sont sociétaires. Ils sont tenus de fournir un cautionnement.

C'est au comité qu'est laissé le soin d'apprécier dans quelle mesure il est possible de faire face aux demandes de prêts. En cas d'insuffisance des sommes disponibles pour satisfaire à toutes les demandes, elles passent par ordre d'inscription, et les plus faibles avant les plus fortes.

Les prêts sont faits pour un délai variant de 15 jours à 3 mois ; ce délai peut être prorogé jusqu'à 9 mois, mais il n'excède jamais ce dernier terme.

Les sociétaires seuls ont droit à des prêts; mais, pour les obtenir, ils doivent posséder à leur actif, dans la caisse sociale, 60 p. 100 au minimum de la somme à emprunter; à défaut de cet actif, la signature d'un garant qui doit lui-même être sociétaire, est rigoureusement exigée. On voit donc que la banque prête à ses associés 40 p. 100 en sus des sommes qu'il ont à leur avoir, sous leur seule garantie, ou bien à découvert quand cet avoir est insuffisant, mais alors sur deux signatures.

Les prêts et avances sont remboursés par des versements mensuels.

L'intérêt perçu pour les prêts s'élève avec les commissions à 8 p. 100 en moyenne et descend parfois jusqu'à 7 p. 100, ce qui est un chiffre relativement peu élevé pour des prêts à découvert.

Les bénéfices résultent du produit du capital d'exploitation et des sommes payées pour intérêts ou commissions par les sociétaires emprunteurs, après le paiement des intérêts dus aux créanciers de la société, ainsi que des frais d'administration. Toutefois, la retenue statutaire prévue pour constituer le fonds de réserve est prélevée avant toute répartition aux sociétaires. L'excédent leur est ensuite distribué proportionnellement au montant de leurs parts. Mais il ne faut pas oublier que ces dividendes ne sont touchés en entier que par les associés qui ne doivent plus rien au fonds social, et que pour ceux dont les parts ne sont pas libérées, ils viennent s'ajouter obligatoirement aux versements partiels, jusqu'à ce qu'ils aient atteint le chiffre réglementaire.

La situation générale des banques populaires en Allemagne est exposée de la façon la plus claire dans le rapport de M. Amédée Marteau, que l'*Officiel* du 14 avril 1883 a reproduit en entier. Ce rapport montre les brillants résultats obtenus par ces associations et les services qu'elles ont rendus en mettant le crédit à la disposition de classes de la société qui, jusque-là, en étaient privées, ou ne pouvaient l'obtenir qu'en passant sous les fourches caudines des usuriers. Elles ont aussi contribué puissamment à la formation de centres industriels et développé dans une large mesure la puissance économique et financière du pays qui les a vues naître et prospérer.

Le système des banques populaires fondé par M. Schulze-Delitsch en Allemagne, s'est répandu dans les principaux pays d'Europe, et des institutions analogues existent en Angleterre, en Italie, en Belgique, en Suisse, en Russie.

2. Angleterre.

Les banques populaires n'existent pas en Angleterre comme sociétés de crédit mutuel. On a généralement pensé que ces banques, qui ont pour but d'aider la petite industrie et le petit commerce, n'avaient pas de chances de réussir dans un pays où l'une tend généralement à disparaître, et où l'autre est remplacé par de nombreuses sociétés coopératives de consommation.

A défaut de banques populaires, il existe en Angleterre un grand nombre de sociétés de prêts (*Loan societies*), qui font des avances aux ouvriers et aux petits commerçants moyennant la garantie d'un gage ou de cautions personnelles. Elles jouissent même des avantages accordés aux sociétés de secours mutuels, et sont notamment exemptées des droits de timbre. Malgré cela, le crédit est très cher dans ces sociétés, car l'intérêt privé domine chez elles les principes de solidarité qui sont le fondement des banques populaires.

En dehors de ces *Loan societies,* il y a encore, tant en Angleterre qu'en Irlande, de nombreuses sociétés de prêt qui sont surtout des œuvres philanthropiques, et qui consacrent leurs bénéfices à des œuvres de charité. Mais elles relèvent bien plutôt du domaine de la bienfaisance, que de celui du crédit et des banques populaires.

3. Belgique.

Une banque populaire a été fondée à Liège en 1864, par M. Léon d'Andrimont. Elle est sur le modèle des sociétés de Schulze-Delitsch. Cependant elle présente, avec ces dernières, cette différence que la responsabilité de chaque actionnaire vis-à-vis des tiers est limitée au chiffre de 4,000 fr. M. d'Andrimont a organisé aussi une fédération des banques populaires belges, dont il est président et qui compte actuellement 19 banques. Les principales affaires de ces établissements ont porté sur l'escompte des effets de commerce et les avances en compte courant. Elles distribuent des dividendes qui sont en général de 5 et 6 p. 100.

4. Danemark.

La banque ouvrière danoise mérite encore d'être mentionnée. Fondée à Copenhague en 1872, avec un capital d'environ 90,000 fr., elle a vu son chiffre d'affaires s'élever, en 1880, à 38,000,000 fr. et son bénéfice brut atteindre 330,000 fr.

5. Italie.

On a vu, dans le chapitre précédent, que le principe sur lequel reposent les banques populaires était celui de la responsabilité illimitée de chacun

des souscripteurs. Ce système n'a pas été universellement admis en Italie. La législation fixée par le Code de commerce italien en vigueur depuis le 1er janvier 1883, laisse aux sociétés coopératives le droit de se constituer à leur choix, soit en sociétés en nom collectif, soit en sociétés anonymes, soit en sociétés en commandite; mais en dehors de l'obligation imposée à ces associations de se conformer aux règles de la société dont elles ont adopté la forme, elles sont de plus régies par des dispositions spéciales, quel que soit le type adopté.

Les sociétés coopératives, qui se présentent principalement sous la forme de banques populaires, doivent être constituées par acte notarié, tandis que cette formalité n'est pas exigée des sociétés à responsabilité illimitée.

Il existe en outre dans la législation des dispositions qui sont établies spécialement en faveur des sociétés qui nous occupent. Elles sont relatives à la publication des actes qui est gratuite, au versement du capital, à l'émission de nouvelles actions, à l'achat de rentes par les administrateurs, qui sont dispensés de fournir un cautionnement, etc... Mais à côté de ces dispositions libérales, il s'en trouve de restrictives, telles que celles limitant à 5,000 fr. la quote-part qu'on peut posséder dans une société coopérative, fixant la valeur nominale des actions dont la cession ne peut avoir lieu avant leur complète libération et l'approbation de l'assemblée et du conseil d'administration. Dans les assemblées générales, les actionnaires ne peuvent être représentés que par d'autres actionnaires.

En somme, la législation italienne est favorable aux sociétés coopératives, qui, d'ailleurs, se sont toujours montrées dignes de ses bonnes dispositions et n'ont jamais cessé de faire des progrès très considérables.

On peut se faire une idée exacte de la situation des banques populaires en Italie, grâce à la statistique publiée annuellement à ce sujet par le ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

Ces rapports nous donnent les renseignements suivants qui indiquent le développement pris par ces banques.

Le nombre des banques populaires, qui était de 50 en 1870, s'élevait en 1881 à 165. Le capital versé est passé de 13,970,789 lires à 41,153,866. Le progrès n'a pas discontinué, et, en 1882, on comptait 206 sociétés ayant un capital nominal de 48,050,105 lires, dont 47,078,240 lires comme capital souscrit, et 44,394,073 lires de capital versé. Le mouvement des caisses pendant la même année est de 360,478,600 lires. Le chiffre des escomptes avait atteint 145 millions. Les profits bruts avaient été de 11,512,000 lires, desquelles, en déduisant les dépenses, 6,590,000 lires, il ressortait un produit net de 4,922,000 lires.

Depuis que la nouvelle législation est promulguée, c'est-à-dire dans les six premiers mois de 1883, 21 sociétés nouvelles ont vu le jour et groupé un total de 2,919 associés. Le nombre des actions était, à la fin de juin 1883, de 30,745 représentant un capital souscrit de 1,446,000 lires sur lesquelles 311,000 avaient été versées lors de la constitution. Le montant des actions est peu élevé, 50 lires, pour la plupart des sociétés; une société a fixé ce prix à 30 lires; pour 4, il est de 25, et pour les autres il descend à 20.

La plus importante de ces banques nouvelles est la banque milanaise ; le nombre de ses actions est de 19,104; elles représentent un capital de 955,000 lires, sur lequel 198,000 ont été versées au moment de la souscription.

Leurs opérations consistent en escompte d'effets, prêts sur actions, titres et garanties diverses.

Au point de vue du taux de l'intérêt, les bénéfices qui ont été répartis entre les actionnaires, donnent un résultat moyen de plus de 8 $^1/_2$ p. 100.

L'action des banques populaires en Italie est puissamment secondée par l'aide que leur prêtent les caisses d'épargne, qui disposent d'un chiffre de dépôts s'élevant à 750 millions, dont elles ont la libre gestion. C'est ainsi que la seule caisse d'épargne de Milan, dont le capital est de 60 millions et où les dépôts atteignent 300 millions, vient en aide à l'agriculture ainsi qu'à la petite industrie en escomptant leur papier et surtout en acceptant celui de la banque populaire de Milan. Les billets de cette banque une fois endossées par la caisse d'épargne, sont acceptés sans difficulté par la Banque nationale d'Italie.

La même marche est suivie dans les campagnes, où fonctionne de cette manière le crédit agricole. Le papier des banques populaires agricoles, après avoir été revêtu de l'acceptation des caisses d'épargne locales, est négocié, soit aux caisses d'épargne plus importantes, soit à la Banque nationale d'Italie, comme cela a lieu pour le papier de commerce.

La banque populaire de Milan, à l'exemple des banques populaires allemandes et des banques écossaises, accorde des crédits à découvert, moyennant la garantie de deux actionnaires.

En ce qui concerne l'action gouvernementale, elle ne se manifeste qu'au point de vue d'un contrôle légal et pour les opérations de statistique, qui permettent de constater l'heureux essor pris par les banques populaires italiennes, grâce aux efforts persévérants d'économistes éminents, tels que MM. Luigi Luzzatti et Francesco Viganò.

6. Russie.

La pensée qui a présidé à l'établissement, en Russie, de banques populaires, a été inspirée par l'exemple des banques d'Allemagne.

Cependant, bien que des essais aient eu lieu dès 1865, ce n'est qu'à partir de 1870 que les banques populaires se développèrent, grâce à l'influence des magistrats, membres du clergé, instituteurs, etc., qui se font le plus souvent les organisateurs des banques dont il s'agit.

Les deux principaux types des banques populaires en Russie, sont : celui de la *Société agronomique* (ainsi nommée parce que l'initiative en revient à la Société agronomique de Moscou), et celui du *Ministère*.

L'intervention de l'administration en matière de crédit populaire est justifiée par cette considération que les ressources des banques leur sont fournies pour une part importante par l'État, les conseils administratifs provinciaux et les municipalités; par suite, le contrôle officiel s'impose tout naturellement.

Les sociétés du *ministère* offrent cette particularité qu'elles sont à responsabilité limitée. Quant aux autres banques, elles reposent, comme celles d'Allemagne, sur le principe de solidarité mutuelle. Cette analogie pourtant n'est pas complète. Ainsi, tandis que les banques tant allemandes qu'italiennes escomptent les effets, les banques russes limitent leurs opérations à des prêts. De plus, le montant de ces prêts est supérieur à celui consenti en

Allemagne, et il s'élève ici à une fois et demie le montant de la part sociale : on peut même, au moyen de garants, obtenir jusqu'à six fois la valeur de sa part. Dans tous les cas, comme on le voit, les prêts ne sont accordés qu'aux actionnaires seuls.

En dehors des cotisations et des subventions officielles, les banques se procurent les sommes nécessaires à leurs opérations au moyen d'emprunts et de dépôts fournis par le public. L'administration de chaque banque comprend un comité directorial de trois membres, et un conseil d'administration de six membres, chargé du contrôle et de la surveillance. Les comptes sont approuvés par l'assemblée générale des actionnaires, qui choisit et élit pour trois ans les administrateurs et les conseillers. Certaines sociétés possèdent un fonctionnaire appelé *tuteur*. Il est nommé par les municipalités, lorsque celles-ci ont fourni le premier prêt de fondation. Son intervention est des plus heureuses, à cause de l'inexpérience qui caractérise, en général, les membres des sociétés.

Les chiffres qui suivent indiquent le développement des banques populaires russes pendant la période qui s'est écoulée de 1872 à 1880 :

ANNÉES.	NOMBRE de banques.	NOMBRE d'associés	CAPITAL social.	EMPRUNTS et dépôts.	PRÊTS annuels.
			Roubles 4 fr.	Roubles.	Roubles.
1872	162	11,000	208,000	469,000	2,100,000
1880	1,165	183,000	5,374,000	6,581,000	20,547,000

En 1882, le nombre des sociétés a un peu diminué, on n'en trouve plus que 974, mais celui des associés s'est accru sensiblement et il dépasse 200,000.

En résumé, il est permis de conclure que les banques populaires russes ont donné d'excellents résultats, tant au point de vue spécial qui fait l'objet de leur institution, que par l'influence moralisatrice qu'elles ont eue sur les populations.

7. Suisse.

En Suisse, il existe des banques populaires dans les principaux cantons ; on en connait dans ceux d'Argovie, Zurich, Soleure, Berne, Lucerne, Thurgovie, Schaffhouse, Vaud, Genève, Neufchâtel, Bâle, etc. Ces banques sont relativement nombreuses et y donnent d'excellents résultats ; mais on ne possède pas de publication officielle faisant connaître la statistique de ces sociétés, ainsi que leur situation financière.

III. FRANCE.

Dans le domaine du crédit populaire, la France n'est pas encore dotée des instruments que nous avons vus fonctionner dans les différents pays d'Europe.

Les premières tentatives faites à ce point de vue remontent à 1848. A cette époque, le Gouvernement républicain vota 4 millions destinés à faire des prêts aux sociétés ouvrières. Sur cette somme, on utilisa 2,590,500 fr. en faveur de différentes sociétés de Paris et des départements, qui n'eurent pour la plupart qu'une existence de peu de durée. En 1869, il n'en restait plus à Paris que 7 sur 30, qui existaient à l'origine, et 2 dans les départements, au lieu de 26. Cette expérience coûta à l'État plus de 1,500,000 fr., et quelle que soit la

part des événements politiques dans ce résultat, il n'est pas fait pour l'encourager à faire un nouvel essai.

Au début de l'Empire, en 1853, les frères Émile et Isaac Péreire et M. Fould présentèrent un projet d'organisation de sociétés de crédit mutuel, ayant pour effet d'étendre « jusqu'aux classes d'entrepreneurs d'industries les moins favorisés par la fortune, jusqu'à l'ouvrier en chambre, les bienfaits du crédit que les institutions existantes ne peuvent mettre qu'à la portée du haut et du moyen commerce. » Le moyen qu'ils proposaient consistait à grouper en syndicats séparés tous les membres d'une même profession ayant besoin de crédit et à imposer à chacun de ses membres une prime d'assurance proportionnée à sa solvabilité. En retour, les syndicats devaient garantir les valeurs souscrites par les sociétaires et couvrir les sinistres résultant de leur insolvabilité. Ce projet, comme on le voit, différait essentiellement du mode de fonctionnement des banques allemandes, dans lesquelles le crédit suit l'épargne, tandis qu'ici il la précède. Il n'eut d'ailleurs pas de suite et, depuis cette époque, il n'a pas été repris.

1. Société de crédit au travail.

Une tentative de banque populaire fut faite à Paris, en 1863, sous le titre de *Société de crédit au travail* (J. P. Beluze et Cie). Elle était constituée sous la forme de la commandite simple qui se prêtait le mieux aux opérations de la société. Le gérant responsable, électif et révocable était assisté d'un conseil de gérance, d'une commission de contrôle, d'une commission de crédit et d'un conseil judiciaire.

Les opérations de la société consistaient principalement à fournir aux associations des fonds à titre de participation, à escompter leurs valeurs et leur ouvrir des crédits ; on joignait ainsi aux attributions d'une banque d'avances, celles d'un crédit mobilier. Outre ces crédits collectifs, la société ouvrait à ses membres un crédit au moins égal, pour chacun, à son capital versé dans la commandite et pouvant même dépasser ce chiffre par la garantie solidaire de plusieurs de ses membres et même de tiers, comme cela se pratique dans les banques allemandes. Enfin, la société effectuait pour sa clientèle les opérations ordinaires de banque et de Bourse, et recevait en dépôt les fonds et titres, etc., et prêtait même à des tiers sous caution solidaire, mais c'était là une dérogation au système des banques allemandes qui ne prêtent qu'à leurs sociétaires.

La société commença ses opérations en 1863, avec un capital de 20,120 fr. et un personnel de 172 associés ; mais, dès le début, elle compromit les ressources sociales en immobilisant dans une seule maison une somme importante. Elle ne fit alors que végéter et dut cesser ses opérations en 1866.

2. Société du Prince impérial.

Une autre tentative de crédit populaire sous l'Empire, fut la Société du Prince impérial pour les prêts de l'enfance au travail, fondée le 21 avril 1862, sous la présidence de l'impératrice. C'était, comme on le voit, une entreprise ayant un caractère officiel. La société comprenait des fondateurs payant une première somme de 100 fr., plus 10 fr. par année, et des associés composés de tous les enfants âgés de moins de 18 ans, versant 10 cent. par semaine. La société avait pour but de faire des

prêts destinés à acheter les instruments et les matières premières nécessaires pour le travail et à venir en aide pour des besoins accidentels à des familles laborieuses. L'administration comprenait un conseil supérieur, des comités locaux et des dames patronnesses. Le maximum du prêt était fixé à 1,000 fr., mais en réalité on ne dépassa jamais la moitié de ce chiffre, la durée était de trois années au maximum. Cette société ne parvint pas à s'attacher une clientèle. Deux ans après sa fondation, elle n'avait pu prêter que 500,000 fr. à 2,000 souscripteurs, les remboursements étaient réguliers. On peut supposer, d'après les chiffres qui précèdent, qu'elle ne put que venir en aide à des ouvriers gênés, mais non susceptibles de s'établir, car il est impossible qu'avec la modicité des sommes mises à la disposition des travailleurs, ceux-ci aient pu modifier d'une manière sensible leur situation. C'était en somme plutôt un patronage qu'une société de crédit, et il y faut voir surtout une tentative du Gouvernement faite dans un but politique.

3. Caisse d'escompte des associations populaires, de crédit, de production et de consommation.

Une autre institution de crédit populaire fut fondée, le 17 janvier 1865, sous le titre de *Caisse d'escompte des associations populaires, de crédit, de production et de consommation.* Le capital social était de 100,000 fr. au début; il fut porté à 200,000 fr. l'année suivante. La raison sociale de cet établissement indique la nature des opérations auxquelles il devait se livrer, qui consistaient dans l'escompte du papier de commerce de certaines sociétés coopératives, et en prêts aux mêmes sociétés.

La caisse d'escompte des associations ouvrières s'appuyait sur deux autres associations pour faciliter ses opérations : 1° des *syndicats de crédit,* composés d'actionnaires de la *Caisse d'escompte* qui se garantissaient mutuellement pour obtenir crédit de cette dernière; 2° le *Comptoir de crédit mutuel pour avances sur factures,* qui était une société à responsabilité limitée au capital de 25,000 fr., ayant pour objet d'encaisser les factures des sociétés coopératives et d'en escompter le montant jusqu'au jour où le paiement en est exigible.

Toute cette organisation avait pour but de permettre à des associations ouvrières de se fonder et de vivre. Les travailleurs associés devaient se mettre en ateliers, produire par eux-mêmes, écouler leurs produits au moyen des débouchés qu'ils auraient trouvés, administrer leur association ; en un mot, la collectivité des associés devait pouvoir se passer d'un patron et faire profiter ses membres du bénéfice que celui-ci retire ordinairement de son travail. Pour ce qui est des sociétés de production et de consommation, il s'agissait de créer des associations dans lesquelles le consommateur serait propriétaire du fonds de commerce dont il est client, de telle sorte que les bénéfices de la banque reviendraient entre ses mains et qu'en définitive, à la liquidation des comptes annuels, il se trouverait « avoir épargné en dépensant ».

Tel est l'ensemble des principes qui avaient présidé à la fondation de la *Caisse d'escompte.* L'application qui en a été faite en Allemagne, en ce qui concerne les sociétés de crédit mutuel, et en Écosse pour ce qui a trait aux sociétés de consommation, prouve que l'on s'appuyait, dans l'organisation de la caisse d'escompte, sur des exemples ayant donné d'excellents résultats.

Mais il faut bien constater qu'en France on n'avait pas encore l'expérience de ces sortes d'affaires. Les emprunteurs ne savaient pas encore se servir du crédit, et les prêteurs se pressèrent trop d'en accorder. C'est ainsi qu'au bout d'un an, la caisse d'escompte avait engagé tout son capital primitif de 100,000 fr. dans quelques prêts à longue échéance. Le capital dut être doublé et la nouvelle somme fut immédiatement absorbée dans les mêmes opérations.

Dans le but d'aider au rapide développement des opérations sociales, le *Comptoir de crédit mutuel* accueillit trop facilement les factures que l'on demandait d'escompter, il en posséda bientôt pour 100,000 fr. en portefeuille, mais lorsqu'elles furent présentées, la plupart avaient déjà été touchées. Dans ces conditions, la liquidation était inévitable. Elle eut lieu et laissa entre les mains de la Banque de France, qui en avait fait le réescompte, des valeurs impayées. La *Caisse d'escompte* eut le tort d'accorder trop facilement le crédit à des emprunteurs ne présentant pas les garanties suffisantes pour le bien employer. Les fautes qu'elle a commises et qui ont été la cause de son insuccès, ont appelé l'attention sur les principes de sévérité qui doivent guider dans le choix des associés, et sur la prudence à apporter dans les opérations de crédit populaire. L'exemple qu'elle a donné a ouvert la voie dans laquelle sont entrées depuis quelques institutions analogues existant actuellement en France.

A part quelques essais tentés dans les départements, à Arras, au Mans, à Toulouse, à Saint-Chamand, à Angers et enfin à Cannes, et sur lesquels on n'a pas de données suffisantes, on peut dire cependant que, jusqu'à présent, la France n'a pas réussi à établir chez elle des institutions qui, à l'étranger, ont donné de si brillants résultats.

IV. CONCLUSIONS.

En présence de l'extension prise à l'étranger par les banques populaires, on ne peut s'empêcher d'être étonné en considérant combien, en France, cette institution est peu développée, et de ne la rencontrer qu'à l'état embryonnaire. Peut-être quelques essais malheureux d'institutions analogues ont-ils mis le public en garde; ou bien faut-il plutôt y voir un nouvel indice de l'indifférence du public, aussi bien dans cette question que pour tant d'autres qui touchent directement à ses intérêts. On a suggéré, dans l'espoir de remédier à cet état de choses, l'idée de changer le titre des sociétés et de les appeler *Banques de prêts mutuels* ou *de crédit mutuel*; mais il ne faudrait pas exagérer l'importance que pourrait avoir ce changement de dénomination.

Parmi les raisons pour lesquelles les banques populaires n'ont pas pris en France le développement auquel elles sont parvenues à l'étranger, il faut mettre au premier rang l'ignorance du public en général, et spécialement celle des intéressés pour tout ce qui se fait à l'étranger, au point de vue de l'amélioration du sort des classes laborieuses, et aussi la défiance que provoque toute institution qui ne s'abrite pas sous le pavillon gouvernemental. Cette observation s'applique principalement aux habitants de la campagne, auxquels les banques populaires pourraient rendre de précieux services en leur procurant le crédit agricole, comme l'ont fait les banques d'Écosse. Pour ce qui est des

ouvriers, par suite de la transformation des moyens de production, ils ont été refoulés dans les ateliers et manufactures, tandis qu'autrefois ils travaillaient chez eux ; dans cette situation, la banque populaire ne saurait leur rendre que peu de services, puisqu'ils n'ont rien à transformer par eux-mêmes, et que leur condition de salariés restreint, au moins pour la plupart d'entre eux, sinon leurs ressources, du moins leur initiative. C'est donc, au début, surtout parmi les petits commerçants, certaines catégories d'ouvriers pouvant encore travailler en chambre avec un ou plusieurs aides, apprentis et compagnons, que les banques populaires pourront trouver des associés.

Cependant, malgré ces conditions relativement peu favorables pour le développement en France des banques populaires, et, d'une manière générale, surtout en présence des heureux résultats que ces banques ont donnés partout où elles ont été sagement administrées, on ne peut que souhaiter leur prompte extension en France. Elles y rendront certainement d'importants services en mettant le crédit à la portée des travailleurs sérieux à quelque classe de la société qu'ils appartiennent.

Clément Juglar.

BANQUIER DE LA COUR. — *Banquier du roi ou banquier de la cour.* C'était le banquier auquel le roi remettait les fonds qu'il avait à faire tenir à l'étranger, pour acquitter les traitements des ambassadeurs et des ministres de France accrédités auprès des cours, et les subsides accordés à certaines puissances.

Indépendamment des commissions ordinaires de banque, on lui accordait le privilège exclusif de fournir à certains hôtels des monnaies les matières d'or et d'argent importées de l'étranger et, en temps de guerre, de faire fabriquer aux hôtels des monnaies situés dans les provinces voisines des lieux où se trouvaient les armées du roi.

C'est à ce rôle d'intermédiaire pour les envois de fonds à l'étranger que se bornait, dans le principe, l'emploi du banquier de la cour.

Plus tard on se servit de son crédit pour négocier les rescriptions ou assignations sur les revenus du roi, et le banquier de la cour devint alors un personnage des plus influents.

Pour assurer le service du Trésor, les receveurs généraux étaient dans l'usage de tirer sur les receveurs particuliers des rescriptions ou mandats à 6 ou 8 mois d'échéance. Ces rescriptions étaient remises au Trésor, qui y attachait un intérêt et les faisait négocier. A Paris et dans les grandes villes, ce genre de placement était recherché.

Lorsque les charges imposées par de longues guerres eurent mis le désordre dans les finances, on ne put subvenir aux dépenses qu'au moyen d'anticipations sur les recettes à venir, il fallut augmenter la circulation des rescriptions et les renouveler aux échéances.

Ce fut le banquier de la cour qui devint l'intermédiaire de ces négociations ; mais il fallut subir ses exigences.

« Une première condition qu'il prescrivait, c'était d'être seul à diriger, et cette première loi subie, il pouvait dicter toutes celles qu'il lui plaisait ; car il tenait la vie morale d'un contrôleur général entre ses mains. En effet, c'était de la continuation de sa confiance que dépendait le renouvellement des anticipations. » (Necker, *Compte rendu*, 1781.)

Outre les commissions de banque, on lui allouait des frais de voiture pour faire venir les fonds des recettes des provinces.

Le crédit d'un seul banquier, quelque riche qu'il fût, ne pouvait suffire à soutenir la circulation des rescriptions [1]. En 1767, on fit appel au crédit des principaux financiers et on institua une caisse d'escompte pour faire le service du banquier de la cour.

« Le roi, s'étant fait rendre compte de la manière dont il en a été usé par rapport aux services du banquier de S. M., aurait reconnu qu'il serait avantageux à son État et à la sûreté de ces mêmes services, tant dans l'intérieur du royaume que pour les affaires de S. M. en pays étrangers, d'établir une caisse d'escompte qui remplisse, au lieu et place de son banquier, tous les objets dont il a été chargé jusqu'à présent. » (*Arr. C.* 1er *janv.* 1767.)

La caisse était créée pour 10 ans et régie par cinq administrateurs nommés par le roi, qui touchaient 20,000 livres d'honoraires.

Elle faisait les avances des sommes assignées sur les revenus du roi, avec l'engagement que les assignations n'excéderaient pas un an de date.

Elle recevait un intérêt de 4 p. 100 en temps de paix et de 5 p. 100 en temps de guerre ; 2 p. 100 du montant des avances pour tenir lieu « *de toute indemnité, fonds morts, remise et bénéfice* ».

Elle jouissait, en outre, des avantages accordés à la banque du roi pour les frais de voiture et l'importation des matières d'or et d'argent.

Cependant cette combinaison ne réussit pas ; les administrateurs ne contractaient pas d'engagements personnels ; la caisse était entre les mains du Gouvernement, et le Gouvernement n'avait plus de crédit. Elle fut supprimée en 1769 (*Arr. C.* 21 *mars*) et on revint à l'ancien système ; M. de Laborde reprit la banque de la cour.

Les embarras financiers n'en étaient pas moins grands. Terray, nommé contrôleur général à la fin de 1769, ne trouva d'autres moyens d'y faire face qu'en suspendant le remboursement des rescriptions (*Arr. C.* 18 *févr.* 1770) ; pareille mesure avait déjà été prise en 1759 sans exciter trop de plaintes ; en 1770 la suspension fit perdre à ces effets 35 à 40 p. 100.

Les services du banquier de la cour étaient onéreux pour le Trésor ; en 1776 on lui avait payé 10 millions de commissions. Il fut définitivement supprimé en 1778, sous le premier ministère de Necker.

Le Trésor fit lui-même le service des rescriptions, et lorsque des circonstances exigèrent qu'on augmentât la circulation des assignations de manière à en faire un mode d'emprunt, on eut recours au crédit des grands banquiers. Le service des fonds du roi à l'étranger fut confié à un receveur général des finances.

Le banquier de la cour n'avait pas un emploi qui lui conférât des distinctions honorifiques ; il n'était pas au nombre des officiers commensaux du roi, mais le besoin qu'on avait de son crédit lui assurait une grande situation, et le chemin des honneurs et des grandes places était ouvert à lui et à sa famille.

1. Les anticipations, qui n'étaient en 1762 que de 30 millions, étaient de 60 en 1771 (Terray, *Compte rendu*, 1774) ; en 1783, elles montaient à 176 millions (Calonne, *Requête*, 1787).

Il suffit de rappeler que Samuel Bernard, Pâris de Montmartel, de Laborde et Beaujon ont été banquiers du roi.

BATEAUX. *V.* **Navigation, Primes de construction et d'armement.**

BÂTIMENTS CIVILS.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET CLASSIFICATION DES BÂTIMENTS CIVILS.

On désigne sous le nom de *Bâtiments civils* tous les édifices publics, palais, monuments, hôtels, à l'exception des bâtiments de la guerre et de la marine, des palais nationaux, des prisons, des bâtiments et édifices départementaux et communaux, des édifices diocésains et des monuments historiques.

Les bâtiments civils qui sont construits et entretenus par l'État sont affectés à des services ressortissant aux divers départements ministériels, sauf ceux de la guerre et de la marine. Ils comprennent le palais du Conseil d'État et de la Cour des comptes, les écoles d'arts et métiers (Paris, Châlons, Angers et Aix), les écoles vétérinaires, l'école de Grignon, les écoles des ponts et chaussées et des mines, l'école des mineurs de Saint-Étienne, l'école normale supérieure, le palais de l'Institut, le Collège de France, le Muséum d'histoire naturelle et ses dépendances, serres, rotondes, etc., les bibliothèques nationales, Sainte-Geneviève et de l'Arsenal, l'observatoire de Paris, l'observatoire d'astronomie physique de Meudon, les Archives nationales, la Faculté de théologie protestante, les manufactures de Sèvres, de Beauvais et des Gobelins, l'école des beaux-arts, le dépôt des marbres, l'école des arts décoratifs, l'Académie de France à Rome, les théâtres de l'Opéra, de l'Opéra-Comique, de l'Odéon et de la Comédie-Française, les écuries de l'Alma, le monument élevé à la mémoire de Louis XVI, le palais du Trocadéro, les châteaux de Pierrefonds et de Saint-Germain-en-Laye, les établissements généraux de bienfaisance, tels que les écoles des sourds-muets et des jeunes aveugles, l'asile d'aliénés de Charenton, les institutions des sourdes-muettes de Bordeaux et des sourds-muets de Chambéry, et l'hospice du Mont-Genèvre, les 24 dépôts d'étalons existant en France, la bergerie nationale de Rambouillet, enfin divers monuments décoratifs, tels que l'arc de triomphe de l'Étoile et celui du Carrousel, les portes Saint-Denis et Saint-Martin, les colonnes Vendôme, de Juillet et de Boulogne-sur-Mer, l'obélisque de Louqsor, les monuments de Henri IV, Louis XIII, Louis XIV, celui du maréchal Ney, l'église et dôme des Invalides, le Panthéon.

Indépendamment des palais, édifices et monuments ci-dessus désignés dont l'entretien appartient exclusivement au service des bâtiments civils, ce service peut être chargé, par les différents ministères, de travaux de réparation et de reconstruction dans les bâtiments qui leur sont spécialement affectés. Il peut également être chargé pour leur compte de grands travaux de construction d'édifices qui seront plus tard affectés à ces départements ministériels.

Tels ont été les travaux entrepris aux ministères de l'interieur, des postes et des télégraphes, des travaux publics, de la guerre, de l'instruction publique, et tout récemment à l'hôtel des postes à Paris.

II. HISTORIQUE.

Le service des bâtiments civils fut attribué en 1789 au ministère de l'intérieur qui avait la direction exclusive des travaux des monuments et des édifices publics à Paris et dans les départements.

Cette situation ne reçut aucune modification pendant la période révolutionnaire et le consulat; mais, dès l'établissement de l'empire, chaque département ministériel revendiqua, sous le prétexte de compétence, la direction des travaux exécutés dans l'intérêt de ses services.

En 1811, l'importance des travaux d'embellissement entrepris dans la capitale éveilla, sous les rapports de l'art et des besoins des services publics, une sollicitude toute nouvelle de l'administration et une direction des monuments et bâtiments publics fut créée. Elle fut chargée de la direction et de la surveillance des constructions neuves, des reconstructions et grosses réparations et des travaux d'entretien.

La direction des monuments et des bâtiments publics fut conservée dans les attributions du ministère de l'intérieur par le nouveau régime né des événements de juillet 1830. En 1841, elle passa au ministère des travaux publics, tout en restant à la disposition des autres ministères pour l'examen des projets de bâtiments civils construits ou à construire sous leur direction.

Un décret du 18 février 1852 rendit les bâtiments civils au ministère de l'intérieur où ils formèrent deux bureaux de la direction des beaux-arts qui comprenaient en outre les services des beaux-arts, les musées, les monuments historiques et les théâtres.

Le décret du 23 août 1854 fit passer les bâtiments civils, les théâtres et la censure dramatique au ministère d'État.

Le service des bâtiments civils fut érigé en section le 1er juillet 1854, en division le 1er janvier 1858 et en direction le 1er juillet 1863.

Le 23 juin 1863, date de la création du ministère de la maison de l'empereur, les bâtiments civils passèrent dans les attributions de ce nouveau département. Ils furent ensuite réunis au ministère des beaux-arts le 2 janvier 1870.

Le 12 septembre 1870, la direction des bâtiments civils et des palais nationaux fut rendue au ministère des travaux publics.

Le 15 novembre 1881, cette direction fut placée dans les attributions du ministère des arts, en perdant toutefois les palais nationaux et le mobilier national. Mais le 30 janvier 1882 elle reprenait son organisation précédente en passant au ministère de l'instruction publique et des beaux-arts, où elle forme, avec la direction des beaux-arts, une administration spéciale ayant son budget propre et sa comptabilité.

1. Conseil des bâtiments civils.

Peu de temps après la création de la direction des monuments et bâtiments publics, un arrêté ministériel du 1er octobre 1812 institua auprès du ministère de l'intérieur un conseil des bâtiments

civils chargé de la revision des devis, cahiers de charges, comptes, mémoires, etc., relatifs aux travaux. Ce conseil, composé d'architectes et présidé par le ministre et, en son absence, par le directeur des bâtiments civils, examine en outre les projets qui lui sont soumis avant leur exécution et pendant le cours des travaux, au point de vue de l'art et des questions contentieuses qu'ils comportent. Il donne son avis sur les projets d'alignement, examine tout ce qui est relatif à la solidité des constructions, à la qualité des matériaux, aux convenances des édifices sous le rapport de leur destination et des lieux où il s'agit de les construire; il se rend compte des détails estimatifs, de leurs divers éléments, de la qualité des matériaux, de leur prix de revient ou d'acquisition au lieu de fabrication ou d'extraction, des distances jusqu'au chantier de construction, des moyens et du prix des transports, de la façon et de la main-d'œuvre, etc.

Le conseil des bâtiments civils délibère sur les demandes, prétentions, réclamations des entrepreneurs et des architectes, sur les questions de comptabilité, d'évaluation, et généralement sur tous les objets au sujet desquels le ministre juge à propos de le consulter.

Aucune dépense pour la construction et les réparations des bâtiments civils ne peut être faite avant que les plans, les devis, les détails estimatifs et les dessins aient été examinés par le conseil des bâtiments civils et revêtus de l'approbation du ministre, sauf en ce qui concerne les réparations locatives et les réparations urgentes qui n'excèdent pas 1,500 fr.

Les arrêtés des 5 avril 1838, 9 janvier 1840, 20 décembre 1841, 1er mars 1848 ont complété et étendu les attributions du conseil qui, indépendamment de celles qui viennent d'être énumérées, a pour mission d'examiner les plans, devis et cahiers des charges qui lui sont soumis par les divers ministères, les départements et les communes.

Il donne aussi son avis sur les plans d'alignement des villes, les plans partiels pour l'ouverture des nouvelles rues, places ou promenades; il juge les concours ouverts par l'administration pour la construction des édifices publics; il examine, mais non pas comme juge du contentieux, les difficultés qui surgissent entre les administrations, les architectes et les entrepreneurs au sujet de la rédaction des plans et devis, de l'exécution des travaux, des règlements de comptes et de l'interprétation des marchés.

Le conseil se compose de quatre inspecteurs généraux des bâtiments civils au traitement de 6,000 fr., de quatre architectes à 3,000 fr., de deux auditeurs à 1,200 fr., d'un contrôleur à 8,000 fr., et d'un secrétaire à 6,000 fr.

Les architectes ne sont attachés que temporairement au conseil; ils sont renouvelés par moitié au commencement de chaque année et ne peuvent en faire de nouveau partie qu'après un délai de deux ans.

Les auditeurs sont choisis parmi les anciens pensionnaires de l'Académie de France à Rome et sont nommés pour deux ans.

2. Commission supérieure des bâtiments civils et des palais nationaux.

Un décret du 27 mai 1878 a institué une commission supérieure des bâtiments civils et des palais nationaux chargée de délibérer sur l'emplacement et la destination des bâtiments exécutés par l'État, sur les questions d'art qui s'y rattachent, sur leur conservation, sur les mesures propres à assurer la bonne exécution des travaux et la régularité des services. Elle peut procéder, sur la demande ou avec l'assentiment du ministre, à des enquêtes.

III. COMPTABILITÉ DES BÂTIMENTS CIVILS.

Le service de la comptabilité des bâtiments civils est réglé, d'une part, par le décret du 25 janvier 1862, relatif à la constatation et à la liquidation des dépenses, et, d'autre part, par le décret du 18 novembre 1882, qui prescrit les règles à suivre en matière d'adjudications et de marchés passés au nom de l'État. Les travaux d'entretien et de construction entrepris dans les bâtiments affectés aux autres ministères et administrations publiques sont soumis aux mêmes règles que les autres travaux des bâtiments civils et les crédits nécessaires doivent être ouverts au budget de ce service.

IV. BUDGET DES BÂTIMENTS CIVILS.

Le budget des bâtiments civils s'est successivement élevé :

En 1848. (Crédits inscrits au budget du ministère des travaux publics.)

Budget ordinaire	4,811,472 fr.
Budget extraordinaire	1,200,000
Total	6,011,472 fr.

En 1854. (Crédits inscrits au ministère d'État.)

Budget ordinaire	5,787,143 fr.
Budget extraordinaire : Réunion du Louvre aux Tuileries	24,000,000
Total	29,787,143 fr.

En 1870. (Crédits inscrits au ministère des travaux publics.)

Budget ordinaire	2,423,000 fr.
Budget extrordinaire	5,850,000
Total	8,273,000 fr.

En 1884. (Crédits inscrits au projet de budget de la 2e section du ministère de l'instruction publique et des beaux-arts.)

Personnel des bâtiments civils	111,160 fr.
Entretien des bâtiments civils	858,600
Réfections et grosses réparations des bâtiments civils	885,900
Entretien des palais nationaux	1,013,550
Réfections et grosses réparations des palais nationaux	450,000
Entretien et grosses réparations des eaux de Versailles et de Marly	350,000
Maison de santé de Charenton	300,000
Château de Pierrefonds	50,000
Institution des sourds-muets de Chambéry	151,000
Palais du Louvre	311,000
Construction de nouvelles serres et de nouvelles galeries au Muséum d'histoire naturelle	800,000
Reconstruction et agrandissement des bâtiments des dépôts d'étalons	50,000
Réparations et entretien des bassins et eaux du parc de Versailles	100,000
Travaux ordinaires en Algérie	310,000
Archives nationales	300,000
Muséum (Construction de nouveaux laboratoires)	300,000
Reconstruction de la manufacture nationale des Gobelins	200,000
Palais de l'Institut	151,000
Institution des sourds-muets	171,000
Total	6,863,210 fr.

Pignot.

BATIMENTS COMMUNAUX. — Les bâtiments communaux se divisent en deux classes :

1° Les bâtiments affectés à un service ou un usage public qui absorbent les capitaux employés à leur acquisition ou à leur établissement, tels que les édifices consacrés au culte, les mairies, les écoles, les presbytères, les tribunaux de justice de paix et de simple police, les établissements d'instruction publique : Facultés, lycées, collèges communaux, écoles communales, les constructions diverses servant de lieu de réunion pour les tribunaux de commerce, les conseils de prud'hommes, les sociétés de toute nature, etc. ;

2° Les immeubles affectés à un service public, qui procurent en même temps un revenu à la commune, tels que les halles, les marchés, les abattoirs, les salles de spectacle, etc.

Il y a une seconde distinction à faire entre les bâtiments dépendant du domaine communal privé, que la commune possède en sa qualité d'être moral, et ceux qui dépendent du domaine communal public.

Celui-ci comprend les choses qui ne sont pas susceptibles de propriété privée, à savoir les églises et les édifices affectés au culte, les bancs et les vases sacrés qui en dépendent, les chapelles.

Domaine public communal. — La commune est propriétaire des églises paroissiales qu'elle a construites ainsi que de celles qui existaient antérieurement à la Révolution et que la loi du 18 germinal an X a rendues au culte à raison d'une par paroisse. (*C. d'Ét.* 6 *pluv. an XIII.*)

Les églises paroissiales sont inaliénables et imprescriptibles tant que dure leur affectation au culte. (*Concordat de* 1801, *art.* 12.)

Il en est ainsi de leurs parties intérieures, des bancs placés dans leur enceinte, aussi bien que de leurs parties extérieures, des murs, des piliers, des contreforts qui soutiennent les murs. Les droits que des particuliers pouvaient avoir anciennement sur ces édifices par suite de fondations religieuses se sont éteints dans les mains de l'État pendant la mainmise nationale. (*Cass.* 6 *oct.* 1866.)

En vertu des dispositions combinées du décret du 30 décembre 1809 et de la loi du 18 juillet 1837, tous les travaux d'entretien, de réparation et de reconstruction des édifices consacrés au culte constituent pour les communes une dépense obligatoire, du moment où les ressources des fabriques ne permettent pas à ces établissements d'y subvenir. (*Déc. min.*, 1859. *C. d'Ét.* 30 *janv.* 1833, 27 *sept.* 1833, 14 *juillet* 1835.)

Les temples protestants sont soumis par le décret du 5 mai 1806 aux mêmes règles que les églises catholiques paroissiales ; les mêmes charges sont imposées aux communes en cas d'insuffisance de ressources des consistoires.

Domaine privé communal. — Les autres immeubles dont nous avons énuméré les principaux, constituent le domaine patrimonial des communes. Ils ont tous le caractère de la propriété privée.

Les presbytères rendus aux curés et desservants en exécution de l'article 72 de la loi du 18 germinal an X sont la propriété non des fabriques, mais des communes dans la circonscription desquelles les paroisses sont situées. Mais les communes ne sont tenues de fournir un logement ou une indemnité de logement aux curés ou desservants qu'en cas d'insuffisance de ressources des fabriques. (*C. d'Ét.* 21 *août* 1839.)

Les hôtels de ville et les maisons communes existant avant la Révolution ont été attribués aux communes par les lois des 16 octobre 1790-30 juin 1791 (*art.* 2).

Les locaux affectés aux tribunaux de justice de paix sont la propriété des communes chefs-lieux de canton chargées de pourvoir à leur entretien. (*L.* 30 *janv.* 1791, *art.* 3 *et* 4.)

Un décret du 9 avril 1811 a concédé gratuitement aux communes la pleine propriété des édifices alors occupés pour le service de l'instruction publique.

Les Facultés, lycées, collèges communaux, écoles et bibliothèques communales cédés par ce décret ou construits par les communes sont en conséquence la propriété de ces dernières.

Les casernes et autres bâtiments militaires appartiennent aux villes, qui les ont fait construire de leurs deniers ou qui les ont reçus de l'État, à charge de les entretenir, en exécution du décret du 23 août 1810.

Les hôpitaux et hospices appartiennent aux communes sous la réserve de la législation propre à ces établissements publics communaux. Il en est de même des halles et marchés, des théâtres ou salles de spectacle, des abattoirs. Ces derniers sont rangés au nombre des établissements insalubres de 1re classe.

Depuis la publication du règlement du 17 juin 1880, de notables améliorations ont été apportées dans l'installation des écoles communales. Mais les administrations locales, encouragées par les libéralités de l'État, se sont laissé entraîner à des dépenses hors de proportions avec les ressources créées. Cette situation a amené le ministre de l'instruction publique à substituer au règlement du 17 juin une instruction spéciale destinée à contenir dans de justes bornes le zèle des communes. Cette instruction indique les conditions indispensables à l'établissement des écoles. On y a atténué les prescriptions relatives à certains services tels que vestiaire, préau couvert, galeries et autres annexes dont l'installation est parfois très onéreuse. (*Circ. et Instr.* 28 *juill.* 1882.)

Les communes n'ont pas d'impôts à payer pour les immeubles dépendant du domaine public municipal ; mais les bâtiments compris dans le domaine privé communal sont assujettis au paiement de la contribution foncière. Les communes sont en outre passibles de la taxe dite des biens de mainmorte établie sur les biens des personnes morales par la loi du 20 février 1849. Cette taxe annuelle remplace sur les biens dont il s'agit les droits de transmission entre vifs et par décès auxquels ils échappaient.

BATIMENTS DÉPARTEMENTAUX. — Le décret du 9 avril 1811 a concédé gratuitement aux départements, arrondissements ou communes la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux alors occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique, à charge d'acquitter à l'avenir la contribution foncière et de supporter les grosses et menues réparations suivant les règles et dans les proportions établies pour chaque local par la loi du 11 frimaire

an VII sur les dépenses départementales, et par l'arrêté du 27 floréal an VIII pour le paiement des dépenses judiciaires.

La part revenant aux départements dans cette concession, comprend les palais de justice, les hôtels de préfecture et de sous-préfecture, les casernes de gendarmerie, les prisons départementales.

Les autres bâtiments départementaux sont les édifices affectés à un service public ou à un service d'utilité départementale, les immeubles dont le département tire des revenus.

Ces bâtiments font partie du domaine privé que le département possède en sa qualité d'établissement public, de personne morale.

Ils sont susceptibles de propriété privée, d'aliénation, d'échange, etc. *L.* 10 *août* 1871. *Contribution*.)

Ainsi que nous l'avons indiqué à l'article *Aliénation et acquisition des propriétés départementales*, le conseil général statue sur le changement de destination des édifices départementaux (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 46). Toutefois, en ce qui concerne l'acquisition, l'aliénation, l'échange, le changement de destination des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, des écoles normales, des locaux affectés aux cours d'assises et aux tribunaux d'arrondissement, au casernement de la gendarmerie et aux prisons, c'est-à-dire à des services obligatoires aux termes de la loi, les délibérations de l'assemblée départementale ne sont exécutoires que si, dans le délai de trois mois à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution. (*Ibid., art.* 48 *et* 49.)

Services judiciaires. — Les cours d'appel ne sont pas assimilées aux bâtiments dont les dépenses doivent être supportées par les budgets des départements, et le décret du 9 avril 1811 est considéré comme n'ayant concédé aux départements que les bâtiments alors occupés par la cour d'assises et les tribunaux civils. Dans les chefs-lieux où le même édifice réunit tous les services judiciaires, les dépenses d'entretien à la charge de l'État et des départements ont donné lieu à une ventilation basée sur la superficie occupée par les divers services et une décision ministérielle a fixé, après délibération des conseils généraux, la quote-part respective.

Cette décision est annuellement confirmée par le décret portant règlement du budget du département. Il est procédé de la même manière dans le cas de construction ou de reconstruction.

Quelques départements possèdent des propriétés affectées à des services autres que des services obligatoires, des pépinières, par exemple, des fermes modèles, des établissements thermaux, des édifices affectés antérieurement à des services départementaux et momentanément sans destination, des monuments historiques, des immeubles qu'ils mettent en location, des asiles publics d'aliénés, des dépôts de mendicité.

Les propriétés départementales affectées à des services publics ne sont pas imposées, mais les édifices qui n'ont qu'un caractère d'utilité départementale sont passibles de la contribution foncière et de la taxe représentative des droits de mutation, dite *taxe des biens de mainmorte*, établie par la loi du 20 février 1849.

BEAUX-ARTS.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

Les beaux-arts ont été de tous temps l'objet de la sollicitude des gouvernements qui se sont succédé en France. Le plus grand nombre leur ont donné un appui réel et ont veillé à leur développement, non seulement en encourageant les artistes et en concourant par des subventions importantes à la création d'œuvres que l'on considère à justre titre comme des monuments glorieux du génie national, mais encore en créant des écoles, des musées, des académies, des expositions publiques, etc.

Avant 1792, les beaux-arts recevaient la plus grande partie de leurs subventions et encouragements de la couronne qui centralisait toute l'administration française. Quelques riches particuliers et parfois aussi des villes concouraient à ces encouragements par des pensions, des subventions, ou en appelant, à leurs frais, à la décoration intérieure et extérieure des palais, des églises et des monuments publics, les artistes que des œuvres déjà connues désignaient à l'attention de leurs riches contemporains.

La première et sérieuse centralisation des efforts de la couronne en vue du développement des beaux-arts est due à François Ier qui créa « *la Conservation des bâtiments du roy* ».

Plus tard et après plusieurs règnes qui conservèrent cet état de choses spécial aux arts décoratifs, architecture, peinture et sculpture, Colbert organisa la Surintendance des bâtiments, arts et manufactures royales à laquelle ressortissaient les manufactures de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais, l'Académie de France à Rome et l'établissement qui est aujourd'hui l'école nationale des beaux-arts.

Cette organisation qui plaçait les grands établissements destinés à l'enseignement et au développement des arts dans les mains du souverain ou des grands dignitaires de la couronne, dura jusqu'en 1792.

A la Révolution remonte l'organisation, comme service public, de l'administration des beaux-arts qui fut placée parmi les attributions du ministère de l'intérieur, par la loi du 10 vendémiaire an IV, et dans lesquelles elle resta jusqu'en 1832. Elle ne forma dans le principe qu'un bureau.

Une ordonnance du 17 mars 1831 fit passer les beaux-arts dans les attributions du ministère des travaux publics avec la plupart des services administratifs du ministère de l'intérieur.

Une autre ordonnance du 4 avril 1834 les fit rentrer dans les attributions du ministère de l'intérieur.

Un arrêté du Gouvernement provisoire du 18 juin 1848 plaça les Musées du Louvre, de Versailles et du Luxembourg dans les attributions du ministère de l'instruction publique.

Le décret du 14 février 1853 réunit de nouveau les beaux-arts à la couronne, en les rangeant dans les attributions du ministère d'État et de la maison de l'empereur.

En 1860, un décret en date du 24 novembre

maintint le service des beaux-arts au ministère d'État, séparé du ministère de la maison de l'empereur, supprimé par le décret du même jour.

Un décret du 23 juin 1863 réunit à la maison de l'empereur le service des beaux-arts pour former le ministère de la maison de l'empereur et des beaux-arts. Ils en firent partie jusqu'au 2 janvier 1870.

Le ministère du 2 janvier 1870 créa un ministère spécial des beaux-arts. (*Décret du même jour.*)

Le 15 mai 1870, le ministère des beaux-arts devint le ministère des lettres, sciences et beaux-arts. (*Décret du même jour.*)

Le décret du 9 août 1870 rattacha le service des beaux-arts au ministère de l'instruction publique où il resta jusqu'au 14 novembre 1881, sous la dénomination de la direction générale des beaux-arts, puis de sous-secrétariat d'État des beaux-arts.

Le décret du 14 novembre 1881 créa le ministère des arts qui comprit les beaux-arts, les bâtiments civils, les écoles d'arts et métiers et les édifices diocésains. Ces services formèrent trois directions : celles de l'enseignement, de la décoration et de la conservation.

Le décret du 30 janvier 1882, en même temps qu'il renvoyait aux ministères qui les avaient perdus, les édifices diocésains et les écoles d'arts et métiers, rendit les beaux-arts au ministère de l'instruction publique. Ils formèrent d'abord avec les bâtiments civils une direction générale qui a été supprimée le 1er décembre 1882.

II. ORGANISATION.

L'organisation de la direction des beaux-arts a été réglée par le décret du 9 septembre 1878 qui a été successivement modifié par l'arrêté du 29 octobre de la même année, par le décret du 12 octobre 1881, ensuite par le décret du 22 novembre suivant, et enfin par l'arrêté du 29 mars 1882.

Les dispositions principales du décret du 9 septembre 1878, en ce qui concerne le recrutement du personnel, son avancement et ses attributions, ont été en partie conservées par les actes successifs ci-dessus indiqués.

Le service spécial des beaux-arts ne forme plus aujourd'hui qu'une direction de l'administration des beaux-arts. Il comprend six bureaux :

1° Bureau des travaux d'art ;
2° Bureau des musées et des expositions ;
3° Bureau de l'enseignement ;
4° Bureau des monuments historiques ;
5° Bureau des théâtres ;
6° Bureau des manufactures nationales.

La comptabilité de la direction des beaux-arts, qui est aussi celle de la direction des bâtiments civils, est confiée à un service détaché de la direction de la comptabilité générale du ministère de l'instruction publique.

Indépendamment de ces bureaux, il existe auprès de la direction des beaux-arts un corps d'inspecteurs divisés en :

Inspecteurs des beaux-arts ; inspecteurs des théâtres ; inspecteurs de l'enseignement du dessin, et inspecteurs généraux des monuments historiques.

Enfin, divers conseils et commissions ont été institués pour fonctionner auprès de la même direction, sous la présidence du ministre de l'instruction publique. Ce sont :

Le conseil supérieur des beaux-arts créé par décret du 22 mai 1875 ;

Le conseil de perfectionnement de l'enseignement des arts du dessin;

La commission des souscriptions aux ouvrages d'art ;

La commission des monuments historiques ;

La commission de l'inventaire général des richesses d'art en France ;

Le comité des sociétés des beaux-arts des départements ;

Les commissions de perfectionnement des manufactures de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais.

Les établissements qui relèvent de l'administration des beaux-arts sont, conformément au décret du 9 septembre 1879 :

Les musées nationaux (Louvre, Luxembourg, Saint-Germain, Versailles);
Le musée de Cluny ;
Les manufactures nationales de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais ;
L'Académie de France à Rome ;
L'école nationale des beaux-arts ;
L'école nationale des arts décoratifs ;
L'école nationale de dessin pour les jeunes filles ;
Les écoles spéciales des beaux-arts dans les départements ;
Le dépôt des marbres ;
Le Conservatoire de musique et de déclamation ;
Les succursales du Conservatoire dans les départements ;
L'exposition des artistes vivants ;
Les théâtres nationaux ;
Le musée de sculpture comparée du Trocadéro ;
Le musée Khmer transféré de Compiègne au Trocadéro en 1878 ;
Le musée chinois de Fontainebleau ;
Les écoles nationales de Limoges, Bourges, Roubaix, Nice, Alger, Lyon et Dijon ;
L'école Niedermeyer détachée de l'administration des cultes ;
La salle des fêtes du Trocadéro.

III. BUDGET.

Le budget de la direction des beaux-arts est préparé en même temps que celui de toutes les directions du ministère de l'instruction publique par la direction de la comptabilité générale du ministère. Cette direction reçoit, à cet effet, les propositions des services intéressés qu'elle coordonne et transmet aux Chambres par les soins du ministère des finances.

Avant 1792, les dépenses affectées aux beaux-arts étaient comprises dans le budget de la maison du Roi.

Depuis cette époque, elles figurent annuellement dans les comptes des divers ministères qui ont été successivement chargés de leur administration. Toutefois, ce n'est qu'à partir de 1832 qu'on en trouve le détail dans le compte des finances, où elles figurent pour la première fois pour une somme de 2,308,000 fr.

En 1848, ce budget tel qu'il avait été voté par les dernières Chambres monarchiques, s'élevait à 3,614,900 fr.; en 1853, au lendemain de l'empire, les beaux-arts, en rentrant dans les attributions de la couronne, avaient un budget de 4,693,417 fr. qui s'est élevé successivement jusqu'à 6,351,214 fr. en 1870.

Depuis cette époque, les services ont été plus amplement dotés, les dépenses de l'enseignement des arts du dessin ont pris, comme l'enseignement lui-même, un développement considérable.

Les dotations des musées et des manufactures ont été augmentées dans une notable proportion.

Les subventions aux théâtres, au Conservatoire, aux écoles de musique et aux sociétés musicales des départements ont été mises en rapport avec les exigences de l'art et de l'enseignement.

Le budget des beaux-arts atteint aujourd'hui 8,789 485 fr. qui sont répartis comme suit entre les différents services :

Personnel de l'administration centrale. .	441,000 fr.
Matériel de l'administration centrale . .	65,100
Service des inspections et frais de missions	143,000
Établissements des beaux-arts à Paris et dans les départements	894,860
Académie de France à Rome	152,200
Conservatoire de musique et succursales dans les départements.	478,900
Théâtres nationaux, concerts, etc.. . . .	1,688,000
Beaux-arts et théâtres en Algérie	51,000
Travaux d'art, décorations d'édifices publics à Paris et dans les départements. . .	1,130,890
Indemnités et secours.	110,000
Manufactures nationales.	1,017,320
Musées nationaux, départementaux et municipaux.	859,565
Souscriptions aux ouvrages d'art	127,450
Expositions à Paris et dans les départements.	25,000
Monuments historiques et mégalithiques.	1,575,200
	8,789,485 fr.

Il convient de mettre en regard de ces dépenses une somme de 150,000 fr. portée en recette aux produits divers du budget et qui provient de la vente des plâtres et estampes fournis par les musées, des moulages de l'école des beaux-arts, des ventes effectuées à la manufacture de Sèvres et des revenus ordinaires de l'Académie de Rome.

IV. COMPTABILITÉ.

La comptabilité des beaux-arts est soumise aux règles tracées par le décret du 31 mai 1862, modifié par le décret du 28 novembre 1882.

Elle est confiée, ainsi que nous l'avons indiqué *suprà*, à un service spécial détaché de la direction de la comptabilité générale du ministère de l'instruction publique et des beaux-arts.

Chaque service technique liquide ses dépenses et transmet ses propositions de paiement à la direction de la comptabilité qui procède à l'ordonnancement.

La comptabilité qui prépare les budgets et les projets de loi de crédits supplémentaires et extraordinaires, rattache aux crédits législatifs au moyen de décrets, les fonds de concours versés par les départements, les villes et les particuliers. (*V.* **Musées.**)

PIGNOT.

BÉNÉFICE ECCLÉSIASTIQUE. — On désignait sous le nom de *bénéfice ecclésiastique* un office spirituel, auquel se trouvait annexé un certain revenu.

Les *évêchés*, *abbayes*, *cures*, *chanoinies*, *chapelles*, *prieurés*, constituaient les divers genres de bénéfices.

Ceux qui en avaient été investis jouissaient des revenus qui y avaient été attachés, en faisaient emploi suivant leur conscience, sans en rendre compte à personne.

Les *bénéfices* se classaient sous un grand nombre de désignations différentes en raison de la situation des bénéficiaires, des conditions et du mode de leur nomination, de la nature et de la durée des avantages auxquels ils donnaient droit, des charges ou obligations qu'ils imposaient.

C'est ainsi qu'on désignait les bénéfices sous le nom de *séculiers* ou de *réguliers*, selon qu'ils devaient être possédés par des religieux ou par de simples clercs que n'engageait aucun vœu monastique. Ils étaient à *charge d'âme*, s'ils donnaient une juridiction *simple*, s'ils n'astreignaient pas à la résidence; *incompatibles*, si un même ecclésiastique ne pouvait en posséder deux de cette espèce; *compatibles*, si plusieurs étaient susceptibles d'être réunis dans la même main; *consistoriaux* ou *ordinaires*, suivant que les titulaires étaient nommés par le roi ou par les évêques.

Le droit de nomination conféré au roi s'appliquait aux dignités ecclésiastiques, telles que les archevêchés, les évêchés, les abbayes du royaume. Cette prérogative royale provenait du concordat fait entre le pape Léon X et François Ier.

Les biens dépendant d'un bénéfice étaient inaliénables. Ils pouvaient seulement être donnés à bail.

Après la mort du titulaire, les fruits se divisaient entre ses héritiers et le successeur à proportion du temps pendant lequel le bénéfice avait été occupé au cours de l'année commençant au 1er janvier.

Les étrangers ne pouvaient posséder aucun bénéfice en France, sans avoir été préalablement naturalisés.

L'âge exigé des candidats variait suivant la nature des bénéfices. Les bénéficiers étaient, dans tous les cas, réputés majeurs à quatorze ans pour l'administration de leurs bénéfices.

Il existait des cas d'incapacité qui s'appliquaient notamment aux *interdits*, aux *personnes mariées*, aux *infâmes*, aux *bâtards*, aux *simoniaques*, aux *irréguliers*, aux *religieux mendiants*, etc.

Les vacances dans les bénéfices résultaient de la mort naturelle ou civile du titulaire, de son mariage, de sa profession religieuse, de l'abdication de l'état religieux, de la résignation ou de la démission et d'une absence prolongée sans commettre quelqu'un pour desservir à sa place.

La loi des 12 juillet-24 août 1790 (titre Ier, art. 20) a supprimé tous les bénéfices ecclésiastiques. Elle a disposé, en outre, qu'il ne pourrait jamais en être « établi de semblables ». Un décret postérieur, des 18-27 avril 1791, a statué sur les baux emphytéotiques, sur ceux à rente et autres, faits par les bénéficiers ainsi que sur les traités intervenus entre ceux-ci et les particuliers.

A la suite du rétablissement du culte, en exécution du concordat actuellement en vigueur et de la loi du 18 germinal an X, ont été établis des titres ecclésiastiques tels que ceux d'évêques, de chanoines, de curés, qui présentent au point de vue des biens ou *menses* dont jouissent les titulaires, une certaine analogie avec les anciens *bénéfices*. Nous examinerons la situation de chacun d'eux à la place qui lui est propre.

DE TAILLANDIER.

BÉNÉFICES (IMPÔT SUR LES). *V.* **Affaires.**

BERGERIES ET VACHERIES. — L'idée de mettre à la disposition des éleveurs, des reproducteurs des meilleures races afin d'accélérer l'amélioration des races indigènes, remonte aux dernières années de l'ancienne monarchie. L'agriculture était alors dans une situation misérable et ses maux avaient éveillé la sollicitude, d'ailleurs à peu près stérile,

des pouvoirs publics. Parmi les moyens proposés pour augmenter les produits de la grande industrie agricole, l'industrie nationale par excellence, figuraient l'accroissement des prairies et des cultures fourragères et l'amélioration des races de bestiaux. D'un autre côté, nos fabriques étaient tributaires de l'Espagne pour les laines fines et de l'Angleterre pour les laines communes; la France, en 1782, avait importé pour 25 millions de laines de l'étranger ; on manquait de suif et la viande était rare. Daubenton venait de publier le résultat de ses expériences sur le mérinos et l'on connaissait les succès de Beckwel, en Angleterre, qui était parvenu par des croisements judicieux à développer la tendance à l'engraissement et à la précocité.

Louis XVI avait acheté du duc de Penthièvre, en 1785, le château, le parc et les bois de Rambouillet avec l'intention d'y établir une ferme expérimentale, et, l'année suivante, il obtint du roi d'Espagne l'autorisation d'introduire en France 364 bêtes à laine de la race mérinos achetées dans les plus belles bergeries. Telle fut l'origine de la bergerie nationale de Rambouillet. Le premier troupeau, renouvelé par une seconde importation qui eut lieu en 1800, a été la souche des grands troupeaux de mérinos qui existent en Europe et en Australie, troupeaux qui proviennent d'achats faits dans les exploitations où l'on élève le *mérinos Rambouillet.*

Au début, on donna gratuitement des béliers et des brebis, mais les dons n'ayant pas contribué à la propagation de la race, il fut décidé que tous les produits de la bergerie seraient vendus chaque année à l'enchère.

En 1854, la bergerie ayant été attribuée au ministère de la maison de l'empereur, les adjudications publiques furent remplacées par des ventes à l'amiable ; après 1870, l'établissement a fait retour au ministère de l'agriculture, mais ce dernier mode de vente a été conservé. En raison de la nature de la clientèle de Rambouillet qui est maintenant composée en majorité d'étrangers, c'est celui qui permet d'obtenir les produits les plus élevés.

Ce qui a été fait en 1786 pour l'amélioration de la laine avait déjà été tenté quelques années auparavant, surtout au point de vue de la viande, avec des moutons anglais. Sous le premier ministère de Necker, 2,000 de ces animaux furent introduits à Boulogne-sur-Mer, mais l'opération avait été mal conduite et, en 1785, tous avaient disparu.

On avait compté jusqu'à sept bergeries, toutes de mérinos, en 1814. Le nombre en était descendu à deux lorsque, en 1833, fut importé un troupeau anglais de moutons Dishley, race qui a de grandes aptitudes à l'engraissement et donne une laine longue et soyeuse. Ce troupeau placé d'abord à l'école vétérinaire d'Alfort devint plus tard le principal fonds de la bergerie de Montcarsel, transférée à Haut-Tingry, puis finalement réunie à l'école nationale d'agriculture de Grignon.

En résumé, il n'existe plus aujourd'hui que la bergerie de Rambouillet, composée de mérinos, et le troupeau de Grignon, formé de Dishley purs, de Dishley mérinos et de South-Down.

Le produit de l'élevage de Grignon est vendu, chaque année, par adjudication publique.

Une bergerie a été créée en Algérie, sur le domaine de Mondjebeur, dans le but d'élever des béliers mérinos qui seraient mis gratuitement à la disposition des indigènes pour l'amélioration de leurs troupeaux. A la bergerie de Rambouillet et à celle de Mondjebeur est en outre annexée une école de bergers. Les élèves formés dans ces écoles sont très recherchés.

Ce que l'on avait fait pour l'espèce ovine, on le fit également pour l'espèce bovine.

Des essais d'acclimatation et de croisement avec une race anglaise très renommée pour la boucherie, la race Durham, ayant donné des résultats satisfaisants, une vacherie fut créée en 1838 sur le domaine du Pin, spécialement pour l'élevage des animaux de cette race. Cet établissement fut transféré en 1861, à *Corbon*, dans le département du Calvados. C'est la seule vacherie appartenant à l'État qui existe actuellement en France. Chaque année il est fait une vente publique des reproducteurs mâles-femelles qui se trouvent dans de bonnes conditions de conformation.

A partir de l'exercice 1884, les crédits affectés à l'entretien des bergeries et vacheries se trouvent répartis sur deux chapitres du budget du ministère de l'agriculture : chap. 8 : personnel de l'enseignement agricole et des établissements d'élevage ; chap. 9 : matériel de l'enseignement agricole et des établissements d'élevage. Toutefois les dépenses d'entretien du troupeau de Grignon se trouvent confondues dans celles de l'école d'agriculture. Les dépenses d'entretien des bergeries de Rambouillet et de Mondjebeur et de la vacherie de Corbon comprennent sur le chapitre 8 la rémunération du personnel (traitements, gages, salaires) pour une somme de 62,400 fr. ; sur le chapitre 9, les frais matériels (nourriture, entretien des bâtiments, frais d'exploitation etc.) pour une somme de 298,775 fr. ; soit un total de 361,175 fr.

Le domaine sur lequel est établie la vacherie de Corbon n'appartenant pas à l'État, il est payé au propriétaire un fermage qui vient augmenter la dépense. Il faut en outre faire remarquer que les produits récoltés par les établissements et qui sont employés, soit pour la nourriture du personnel, soit pour la nourriture des animaux, figurent en dépenses sous le titre de : consommations en nature. Ces consommations figurent en même temps pour la même somme au budget des recettes. C'est donc une simple opération d'ordre, et pour obtenir la dépense réelle, il faut déduire la valeur de ces consommations du chiffre de 361,175 fr. Les produits consommés en nature étant évalués à 102,800 fr., il reste comme dépenses à la charge du budget de l'État une somme de 258,375 fr.

Nous avons dit que les produits de l'élevage étaient vendus chaque année, soit aux enchères, soit à l'amiable. Le montant de ces ventes est versé à la caisse des domaines et fait partie des ressources générales du budget. Les recettes de cette provenance, abstraction faite des consommations en nature, sont évaluées, pour 1884, à 212,200 fr.

LEBLOND.

BIBLIOTHÈQUES. — L'histoire la plus sommaire des bibliothèques de France devrait suivre celle de la littérature et du mouvement intellectuel ; mais le cadre de cet ouvrage ne peut comprendre que les dates et les faits principaux qui se rattachent aux dépenses et aux recettes inscrites aux budgets.

Bibliothèques publiques à Paris. — Le premier de tous nos dépôts littéraires, comme date certaine

et comme importance, est la bibliothèque du roi, aujourd'hui la bibliothèque nationale, installée dans l'ancien hôtel du palais Mazarin, formé des hôtels de Tubeuf et de Chivry.

Charles V peut être regardé comme en étant le véritable fondateur. Ce prince, à qui le roi Jean, son père, n'avait légué qu'une vingtaine de volumes, parvint à en réunir environ 900 et rendit publiques les chambres de la tour du Louvre qui les contenaient. C'est ainsi que commença la bibliothèque royale. Elle prit une extension considérable, à mesure que les lettres et le goût des sciences s'étendirent en France sous la protection de Louis XII et de François Ier. Ces princes accumulèrent dans les châteaux de Blois, d'Angoulême et de Fontainebleau une grande quantité de livres et de manuscrits, que plus tard Henri IV fit réunir à Paris.

Mais la mesure qui contribua le plus puissamment au développement de cette bibliothèque est due à Henri II, qui, par son édit de 1558, enjoignit le dépôt d'un exemplaire, sur vélin et relié, de tout livre imprimé avec privilège. Cet édit est le véritable point de départ de ce qui s'appelle aujourd'hui le « dépôt légal », successivement modifié, tantôt restreint, tantôt élargi, mais toujours confirmé par toutes les ordonnances, décrets, lois ou règlements que l'on compte à ce sujet.

Sous Louis XIV et Louis XV, grâce à l'influence des écrivains et des encyclopédistes, la bibliothèque royale fut portée à ce degré de magnificence qui la rend aujourd'hui la plus riche et la plus précieuse du monde. Le nombre de volumes, qui ne dépassait pas 16,000 sous le règne de Louis XIII, était déjà de 50,000 sous Louis XIV, et à la Révolution il atteignait le chiffre de 100,000. Celle-ci versa à la bibliothèque nationale les livres et manuscrits de la plupart des grands couvents et abbayes et porta ainsi sa collection à 200,000 volumes. Cet établissement n'a pas cessé depuis lors de s'accroître et de s'enrichir ; il possède actuellement plus de 3 millions de volumes et de manuscrits.

Disons ici qu'aux termes de l'article 35 de la loi de finances du 29 juillet 1881, les ministères et les administrations publiques, tant de Paris que des départements, sont tenus d'envoyer à la bibliothèque nationale, depuis le 1er janvier 1882, un exemplaire de tous les documents qu'ils font imprimer ou des publications auxquelles ils souscrivent.

L'administration de la bibliothèque nationale est régie par le décret de réorganisation du 14 juillet 1858. A sa tête est placé un administrateur général assisté de 4 conservateurs sous-directeurs et de 3 conservateurs adjoints. Le reste du personnel se compose de 14 bibliothécaires, 31 employés, 5 surnuméraires et 19 auxiliaires.

Les traitements se répartissent suivant les grades de la manière suivante :

L'administrateur général touche 15,000 fr.
Les conservateurs, sous-directeurs, chacun 10,000 fr.
Les conservateurs adjoints, chacun 7,000 fr.
Les bibliothécaires, de 4,000 à 5,000 fr.
Les employés de 1,900 à 3,600 fr.
Les surnuméraires, 1,800 fr.
Les auxiliaires, de 1,500 à 2,400 fr.

Il existe encore à Paris, outre la bibliothèque nationale, trois autres dépôts publics qui sont : la bibliothèque Mazarine créée vers 1640 ; celle de Sainte-Geneviève, dont la fondation remonte à l'année 1624, et la bibliothèque de l'Arsenal, due à René Voyer d'Argenson vers la fin du règne de Louis XV.

Ces établissements sont administrés d'après les mêmes règles que la bibliothèque nationale ; seulement le personnel y est moins nombreux et les traitements un peu plus faibles. Ainsi les administrateurs touchent de 4,000 à 6,000 fr. ; les adjoints de 3,000 à 4,000 fr. ; les bibliothécaires de 2,600 à 3,700 fr. ; les sous-bibliothécaires de 1,500 à 2,400 fr. ; les employés de 900 à 1,400 fr.

Tous ces fonctionnaires dépendent du ministre de l'instruction publique et sont nommés par lui ou sur sa proposition.

Bibliothèques administratives. — On appelle bibliothèques administratives celles qui sont établies, soit au sein des administrations centrales des ministères, soit dans les établissements qui en dépendent.

La première bibliothèque administrative formée en France date du règne de Louis XV. Un arrêt du Conseil du 31 octobre 1752 décida la création d'une bibliothèque attachée au contrôle général des finances et composée des édits et ordonnances relatifs à cette administration. Cette bibliothèque, qui a été détruite en 1871 dans les incendies de la Commune, commence à se reconstituer.

A la veille de la Révolution, Louis XVI rattachait également à la chancellerie de France une bibliothèque de législation, d'histoire et de droit public.

Ces exemples ont été suivis depuis par tous les autres départements ministériels.

En outre, un grand nombre de bibliothèques particulières se rattachent aux différents ministères :

A la justice, les bibliothèques du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de l'imprimerie nationale ;

Aux finances, celle de la Cour des comptes ;

A la guerre, entre autres, les bibliothèques militaires qui font plus loin l'objet d'un paragraphe spécial ;

A la marine, les bibliothèques établies dans les différents ports ;

A l'agriculture, celle du Conservatoire des arts et métiers ;

Aux travaux publics, celle de l'École des ponts et chaussées et de l'École des mines.

Le ministère de l'instruction publique et des beaux-arts en compte à lui seul plusieurs fort remarquables, ce sont les bibliothèques de l'Institut, du Muséum d'histoire naturelle, du Collège de France, de l'École des beaux-arts, des lycées, de l'École normale supérieure, de l'Observatoire et du Bureau des longitudes, des Écoles d'Athènes et de Rome, de l'Opéra, du Conservatoire de musique, et celles de l'École de droit et de l'École de médecine.

Bibliothèques départementales. — Les bibliothèques des départements ont été formées, en grande partie, avec les livres et manuscrits possédés avant la Révolution par les couvents et corporations religieuses. Lors de la suppression de ces établissements, leurs livres furent réunis en dépôt aux municipalités et plus tard aux districts. (*D. de la Constituante* 14 *nov.* 1789.)

Le décret du 15 décembre 1790 y ajouta les bronzes et les instruments scientifiques. Enfin, de 1790 à 1795, de nombreuses lois, décrets ou circulaires indiquent ou prescrivent les mesures à prendre tant pour « les monuments des lettres, des sciences et des arts que pour les dépôts dans lesquels ils seront d'abord recueillis avant d'être

classés, inventoriés et distribués ». Mais la véritable et complète organisation de ces bibliothèques date de l'ordonnance du 22 février 1839. C'est là que figure le principe du système actuel de leur administration avec l'idée, qui, malheureusement, exigera encore bien des années, du catalogue général des bibliothèques de France.

La garde et l'entretien des bibliothèques départementales sont confiés à un archiviste paléographe nommé par le préfet et choisi autant que possible parmi les anciens élèves de l'École des chartes (*L.* 16 *août* 1871, *art.* 45). Son traitement est imputé sur les fonds du budget départemental. (*V.* **Archives.**)

Bibliothèques militaires. — Lors de la réorganisation de l'armée en 1872, on s'est beaucoup préoccupé de la situation des bibliothèques de troupe et de garnison.

Les premières, à l'usage des sous-officiers et soldats, restent à demeure fixe dans les casernes. Les secondes, plus importantes, sont destinées aux officiers. Elles comprennent le magasin central des bibliothèques installé au ministère de la guerre, les bibliothèques principales dans les grands centres, les bibliothèques temporaires, qui suivent les détachements. Tout ce qui les concerne est réglé par les instructions ou circulaires des 1er juin 1872 et 18 janvier 1875.

Bibliothèques scolaires. — Ces bibliothèques sont installées dans le local même de l'école et ont pour but de servir à l'instruction des enfants. Elles ont commencé à fonctionner, à titre d'essai, en mai 1860, mais elles n'ont été réellement organisées que par la loi du 13 juin 1862; à partir de cette époque elles ont pris une extension des plus rapides, et de 4,833 qu'il était en 1865, leur nombre s'est élevé en 1882 à 30,000.

Elles se composent : 1° des livres de classe ; 2° des ouvrages concédés par le ministre ou par les préfets avec les crédits des conseils généraux ; 3° des livres donnés par les particuliers; 4° des ouvrages acquis au moyen de leurs ressources propres.

Bibliothèques populaires. — De création récente, ces bibliothèques n'ont pris réellement de l'extension que depuis une dizaine d'années.

Elles furent l'objet d'une assez longue discussion au Sénat en 1867 et en 1868, puis à l'Assemblée nationale en 1873, mais aucune décision ne fut prise à leur égard et elles sont restées définitivement libres, et en dehors de l'action administrative. Celles-là seules qui veulent recevoir des concessions ministérielles sont soumises par un arrêté du 6 janvier 1874 à quelques conditions, dont la première est de soumettre le catalogue à l'administration et d'accepter le contrôle de la commission siégeant au ministère de l'instruction publique.

On comptait en 1873, 265 bibliothèques populaires communales et 508 bibliothèques populaires privées, en tout 773 ; ce nombre atteignait 4,000 en 1882.

Budget des bibliothèques. — Les crédits portés au budget de l'État pour le service des bibliothèques ont beaucoup varié depuis 50 ans. De plus, ces établissements ont changé tant de fois de département ministériel, que ce n'est qu'à partir de 1835 qu'on peut établir le tableau des crédits qui leur sont affectés. En 1835 même, un chapitre unique figure au budget sous le titre de : Bibliothèques royales, 350,000 fr. ; bibliothèques de l'Université, 10,000 fr.

Depuis 1840, il existe deux chapitres qui comprennent : le premier, la bibliothèque nationale, tour à tour impériale et royale ; le second, les bibliothèques publiques de Paris (Arsenal, Mazarine, Sainte-Geneviève), y compris même, un instant, celle d'Alger.

Voici le tableau des crédits attribués à ces bibliothèques depuis cette époque :

ANNÉES.	BIBLIOTHÈQUE NATIONALE. — Personnel, matériel et catalogue.	AUTRES BIBLIOTHÈQUES. publiques de Paris. — Personnel et matériel.	TOTAUX.
1840	381,000	171,323	552,323
1850	349,000	207,150	556,150
1860	545,000	206,400	751,400
1870	545,749	205,930	751,679
1880	674,423	206,125	880,548
1884	721,073	224,150	948,223

Dans le budget de 1884, l'ensemble des crédits attribués au service des bibliothèques s'élève à 2,049 368 fr.

Les bibliothèques de Paris absorbent, à elles seules, 1,064,133 fr., qui se répartissent comme suit :

Bibliothèque nationale	Personnel	397,050 fr.
	Matériel	277,023
	Catalogues	50,000
Bibliothèques	Mazarine	46,600
	Arsenal	58,814
	Sainte-Geneviève	118,746
	des palais de Fontainebleau, Compiègne, Pau et musée d'Alger	33,900
Service général		52,000
Catalogues et manuscrits		30,000
		1,064,133 fr

Dans d'autres chapitres, soit de l'instruction publique, soit des beaux-arts, figurent un certain nombre de bibliothèques spéciales comme celles du Muséum d'histoire naturelle, 28,200 fr. ; de l'Institut, 25,400 fr. ; du Collège de France, 1,200 fr. ; de l'École des beaux-arts, 13,500 fr.; de l'École normale supérieure, 5,000 fr. ; de l'Opéra, 10,000 fr.; du Conservatoire de musique, 10,000 fr.; des bibliothèques musicales des départements, 10,000 fr. ; etc.

Enfin, les bibliothèques scolaires touchent une subvention de 250,000 fr., et les bibliothèques populaires de 52,000 fr.

Le surplus du crédit budgétaire est attribué aux bibliothèques qui ressortissent aux différents ministères et dont nous avons donné plus haut la nomenclature.

En ce qui concerne les bibliothèques départementales, les dépenses sont à la charge de chaque département, et aucun crédit ne figure pour ce service au budget de l'État.

Droits de bibliothèque. — Les bibliothèques des Facultés, outre la subvention qu'elles reçoivent du ministre de l'instruction publique, sont alimentées par un droit annuel de 10 fr. perçu trimestriellement à l'époque des inscriptions. Ce droit a été établi par la loi du 29 décembre 1873 pour parer à l'insuffisance des crédits dont disposait le ministre. Le montant des droits de bibliothèque figure en recette au budget pour 77,777 fr.

BIENS.

SOMMAIRE.

I. EXPOSÉ.

Les choses, lorsqu'on les considère au point de vue de l'utilité qu'elles peuvent procurer aux hommes, s'appellent *des biens*.

Nous n'avons pas à examiner ici toutes les distinctions dont les biens sont susceptibles, et nous renverrons aux traités de droit civil ceux qui voudraient les étudier en détail, mais il en est une qui rentre essentiellement dans le cadre d'un dictionnaire financier ; c'est celle qui se trouve indiquée, plutôt que traitée, par le Code civil dans les articles 537 à 544 sous cette rubrique : ***Des Biens dans leur rapport avec ceux qui les possèdent.***

Les biens, en effet, sont susceptibles d'appartenir à diverses catégories de personnes. A côté des individus ou personnes physiques, les nécessités de la vie sociale ont conduit le législateur à reconnaître, par une fiction favorable, l'existence d'un certain nombre d'associations, capables comme les individus, d'acquérir et de posséder.

La première de ces associations, c'est l'État. On pourrait même, à la rigueur, ne pas admettre, dans l'ordre administratif, d'autre personne morale que lui. Lui seul, en dehors des individus, pourrait être propriétaire, lui seul pourrait avoir des ressources spéciales, lui seul pourrait avoir un budget. Mais lui seul aussi, dans ce cas, aurait à pourvoir à la satisfaction des besoins généraux du pays ; lui seul aurait le devoir d'assurer l'assistance publique, l'instruction publique ; à lui seul incomberait l'obligation de créer, d'améliorer et d'entretenir les voies de communication qui rendent possibles les échanges ; de protéger et d'encourager l'industrie nationale ; de faire en un mot pour la collectivité des individus ce que chacun d'eux, réduit à ses propres ressources, serait incapable de faire.

Or, l'expérience a démontré que cette organisation rudimentaire était incompatible avec une civilisation quelque peu développée. Pour pouvoir faire face aux obligations toujours plus lourdes que les progrès de la société mettaient à sa charge, l'État s'est successivement déchargé sur des établissements spéciaux, créés pour l'aider dans la gestion des services publics, d'un certain nombre de ces obligations. C'est dans ce but qu'ont été érigés en personnes civiles, capables d'acquérir et de posséder, les départements, les communes, les bureaux de bienfaisance, les chambres de commerce, les fabriques, etc. Ces créations de la loi ont reçu le nom générique d'établissements publics.

On est allé plus loin.

A côté de ces établissements, qui se rattachent directement à l'organisation administrative du pays, qui constituent des rouages de cette organisation, il s'en rencontre d'autres, qu'on appelle établissements d'utilité publique, et qui ne sont en réalité que des établissements privés, investis du caractère de personnes civiles à cause de l'utilité qu'ils présentent pour le public et qui peuvent, grâce à ce caractère, recueillir et conserver les ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Leur nombre est très considérable, et la définition que nous en avons donnée indique la variété des œuvres auxquelles le caractère d'établissements d'utilité publique peut être conféré. Nous citerons notamment les caisses d'épargne, les monts-de-piété, certaines sociétés de secours mutuels, de charité ou de prévoyance, des sociétés pour l'encouragement de l'industrie et de l'agriculture, des sociétés littéraires et scientifiques, etc.

Ainsi, au-dessous de l'État se trouvent : 1° des établissements publics; 2° des établissements d'utilité publique.

Tous les biens qui leur appartiennent rentrent dans ce qu'on a appelé les biens de mainmorte. On sait quel développement excessif, grâce à des circonstances toutes spéciales en même temps qu'à une législation mal définie, ces biens avaient pris avant 1789. On sait aussi que le législateur a cru devoir prendre de nombreuses précautions pour prévenir le retour d'un semblable danger.

Nous n'avons à étudier ici ni les conditions qui sont exigées pour la création des établissements publics ou d'utilité publique, ni les éléments dont se compose leur patrimoine, ni les règles qui leur sont imposées pour la gestion et l'administration de leurs biens. On trouvera dans l'étude spéciale qui sera consacrée à chacun d'eux tous les développements nécessaires. (*V. les mots :* **Bureau de bienfaisance, Congrégation, Cure, Fabrique, Hospice,** *etc.*)

Mais il a paru nécessaire de grouper ici un certain nombre de renseignements qui, éparpillés dans le dictionnaire, auraient perdu une grande partie de leur utilité, et de présenter une sorte de tableau des biens appartenant, soit à l'État, soit à ses deux subdivisions principales, les départements et les communes. Ces renseignements, bien que forcément incomplets, pourront donner une idée, non seulement de la valeur des biens appartenant aux trois personnes morales que nous venons d'indiquer, mais encore des exigences particulières que présentent à ce point de vue les différents services publics dont elles sont chargées.

II. BIENS DE L'ÉTAT.

Les biens de l'État, entendus dans un sens large, constituent tout l'ensemble de son patrimoine. Ils se divisent donc, aussi bien que ceux d'un particulier, en droits réels et en droits personnels, en droits de propriété et en droits de créance. Parmi ces derniers rentrent tous les impôts.

Pris dans un sens plus restreint, le mot *biens* s'applique spécialement aux droits de propriété qui peuvent appartenir à une personne, soit sur des meubles, soit sur des immeubles. C'est à cette acception restreinte, qui est en même temps l'acception vulgaire, que nous nous attacherons. Nous laisserons même de côté tout ce qui a trait aux meubles appartenant à l'État, sur la valeur desquels nous sommes dépourvus de toute espèce de renseignements.

La division la plus ancienne, et en même temps la plus rationnelle, des biens de l'État est celle qui distingue entre eux, suivant qu'ils sont affectés à l'usage de tous, ou simplement affectés à un service public, ou productifs de revenus.

Nous nous conformerons à cette division.

1. Biens affectés à l'usage de tous.

Les indications que nous avons à donner sur ce point trouveront leur place dans deux paragraphes séparés, relatifs, le premier à la consistance et à la valeur de ces biens, le second aux produits ou revenus dont ils sont susceptibles.

Les biens de l'État affectés à l'usage de tous se composent :

1° Du rivage de la mer;

2° Des ports maritimes de commerce et de leurs dépendances ;

3° Des fleuves et rivières navigables et flottables;

4° Des canaux de navigation ;

5° Des routes nationales et des ouvrages qui en dépendent ;

6° Des chemins de fer ;

7° De certains tramways.

Tous ces biens, on le voit, constituent des voies de communication.

Un mot sur chacun d'eux.

1. *Rivage de la mer.*

Les flots de la mer n'appartiennent à personne, mais son rivage, ainsi que certains étangs salés qui se trouvent sur les bords de la Méditerranée et qui communiquent avec elle directement, et sans l'intermédiaire d'aucun cours d'eau, appartiennent à l'État.

Lorsqu'en 1873, le 29 décembre, l'Assemblée nationale prescrivit la confection d'un inventaire dans lequel seraient relevées toutes les propriétés de l'État, affectées ou non affectées à des services publics, les rivages de la mer ne furent pas compris dans ce travail. Ils ne l'avaient pas été davantage dans l'inventaire qui fut dressé en exécution d'une loi du 31 janvier 1833.

Une pareille estimation était d'ailleurs impossible, en raison de la consistance variable du rivage de la mer, en raison surtout de la difficulté d'apprécier en argent une propriété de cette nature.

2. *Ports maritimes.*

Les ports maritimes sont ceux qui sont destinés à recevoir les bâtiments de mer. Quelques-uns d'entre eux sont situés à une distance considérable de la côte : tels sont notamment les ports de Rouen, de Nantes et de Bordeaux.

Autrefois, c'était la nature qui faisait les principaux frais d'établissement des ports ; mais les progrès de l'industrie navale, la découverte de la vapeur, la substitution des grands bâtiments aux navires de dimensions restreintes ont rendu de plus en plus importante la part du travail humain en cette matière.

L'action de l'État s'exerce à cet égard de deux façons bien distinctes, suivant le caractère des ouvrages à construire, suivant qu'il se trouve en présence des travaux constitutifs d'un port, ou de travaux destinés à le compléter. Il ne suffit pas, en effet, pour attirer les navires, de creuser un chenal, de construire des quais, des bassins, des écluses. Un port dans lequel les armateurs et capitaines de navires ne trouveraient pas des abris couverts pour leurs marchandises, des grues de chargement et de déchargement, des grils de carénage, des formes de radoub, serait, à l'époque actuelle, bien vite délaissé.

On a été ainsi conduit à distinguer les travaux qui concernent la création et l'agrandissement des ports de ceux qui ont pour objet leur outillage.

L'État pourvoit directement à l'exécution des premiers. Il pourvoit indirectement à l'exécution des seconds en passant à cet effet des conventions, soit avec des particuliers, soit plus généralement avec les chambres de commerce. L'État obtient ainsi sans bourse délier l'exécution des travaux nécessaires : en retour, il autorise la perception pendant un assez long espace de temps, cinquante ans d'ordinaire, de certaines taxes spéciales qui peuvent être exigées de ceux qui se servent de l'outillage ainsi créé. Le caractère le plus marquant

de ce genre de contrat, qui se rapproche beaucoup de ce qu'on appelle en droit administratif un contrat de concession, c'est que les ouvrages à la confection desquels il a pour but de pourvoir sont, dès leur exécution, la propriété de l'État. C'est par là que ce mode de création des ouvrages accessoires des ports rentre dans notre étude. Il en a été fait, notamment depuis 1870, de nombreuses applications.

L'État a ainsi créé un capital considérable qui ne figure malheureusement pas plus que les autres parties du domaine public, dans l'état d'inventaire des propriétés de l'État qui a été dressé en exécution de la loi du 29 décembre 1873.

Nous ne sommes cependant pas absolument dépourvus de tout renseignement sur ce point; et, si nous ne connaissons pas exactement la valeur de nos ports, nous savons au moins ce qu'ils ont coûté.

Les sommes qui ont été dépensées pour la création et l'amélioration des ports maritimes de commerce se trouvent indiquées dans un ouvrage ayant pour titre : *Voies de communication de la France*, et publié en 1873, sous les auspices du ministère des travaux publics, par M. l'ingénieur Lucas.

En tenant compte de la valeur des anciens ouvrages qui ont été utilisés, soit qu'on les ait conservés, soit qu'on les ait englobés dans des travaux récents, on peut évaluer, suivant l'auteur de cet ouvrage, à 450 millions le coût total, en 1870, des travaux d'établissement et d'amélioration des 218 ports de commerce de la France. Il est utile de remarquer que ce chiffre de 450 millions ne comprend ni la grande digue de Cherbourg dont la construction a coûté approximativement 67 millions, ni la digue de Richelieu à La Rochelle.

Cette partie des biens de l'État est en outre susceptible de recevoir des accroissements considérables. Une loi du 29 juillet 1879 a énuméré et classé les travaux les plus urgents à exécuter dans nos ports et consistant, soit dans la construction de môles, de bassins à flot, de quais, soit même dans l'établissement d'ouvrages accessoires, tels que des formes de radoub. La dépense prévue pour cet objet est de 400 millions. A la fin de l'année 1882, près de 200 millions avaient déjà été consacrés, soit aux travaux classés par la loi du 29 juillet 1879, soit à d'autres travaux dont l'exécution avait été ordonnée par quelques lois antérieures. On peut donc évaluer au cours de l'année 1884 les dépenses d'établissement et d'amélioration des ports de commerce à 650 millions.

3. *Fleuves et rivières navigables ou flottables.*

Tout cours d'eau est la propriété de l'État à partir du point où il devient susceptible d'un flottage régulier par trains ou radeaux.

Cette propriété comprend à la fois les eaux, le lit, les bras du cours d'eau, même lorsque ces bras ne sont ni navigables ni flottables.

Peu importe à ce point de vue que la navigabilité ou la flottabilité du cours d'eau soit l'œuvre de la nature, ou qu'elle résulte de travaux exécutés par l'État, les droits de ce dernier à ce point de vue sont les mêmes.

La valeur de cette partie des biens de l'État n'a pas été non plus l'objet d'une estimation directe. Nous savons seulement, par l'ouvrage cité plus haut, que les dépenses d'établissement et d'amélioration des fleuves et rivières s'élevaient, en 1870, à 400 millions, dont 150 environ avaient été consacrés aux rivières navigables naturellement, et 250 millions aux rivières canalisées. Les premiers de ces cours d'eau n'avaient reçu, avant le règne de Louis-Philippe, aucune amélioration importante, et c'est de 1830 à 1870 qu'ont été dépensés les 150 millions dont il s'agit. Il en a été autrement des rivières canalisées, dont la création préoccupait, dès le XVIe siècle, l'autorité publique et au compte desquelles nous voyons dès cette époque affecter des crédits.

Cette somme de 400 millions s'est, de 1870 à 1882, augmentée de près de 131 millions et demi.

Le coût total de nos rivières navigables et flottables était donc, en 1883, de plus de 531 millions.

4. *Canaux de navigation.*

A la différence des fleuves et rivières navigables ou flottables, tous les canaux de navigation n'appartiennent pas à l'État. Il faut distinguer à cet égard entre : 1° ceux qui ont été, soit creusés par l'État, soit exécutés par des concessionnaires ordinaires, c'est-à-dire investis d'un droit d'exploitation limité dans sa durée; 2° ceux qui ont été l'objet, avant 1789, de concessions perpétuelles. Les premiers seuls appartiennent à l'État. Quant aux seconds, il a été reconnu par la Cour de cassation et le Conseil d'État qu'ils constituaient une propriété privée et cessible par les modes du droit commun.

Cette dernière propriété est d'ailleurs grevée d'une affectation perpétuelle à la navigation qui la restreint d'une manière considérable, puisque l'État puise dans cette affectation le droit de contrôler et de surveiller l'exploitation des canaux et d'assurer sur tout leur parcours la liberté et la facilité de la navigation.

Quant aux canaux qui ont été l'objet de concessions ordinaires et limitées, ils font partie, aussi bien que ceux qui ont été creusés par le service des ponts et chaussées, des propriétés de l'État. Les concessionnaires n'ont sur eux qu'un droit mobilier, *sui generis*, limité à leur exploitation.

La valeur des canaux de navigation, soit qu'on prenne pour base leur prix d'établissement, soit qu'on considère plus spécialement leur utilité, est considérable. Le canal est l'instrument de transport le plus habituellement employé pour les marchandises encombrantes, et notamment pour la houille. En 1870, le montant total des sommes affectées à l'établissement ou à l'amélioration des canaux de navigation s'élevait à 786 millions.

A la fin de l'année 1882, ce chiffre s'était accru de près de 200 millions, consacrés pour la plupart à des travaux d'amélioration, tels qu'allongement d'écluses, augmentation de mouillage, etc.

On peut donc évaluer à près d'un milliard la valeur de nos canaux de navigation en 1884. (*V.* **Canaux**.)

5. *Routes nationales.*

Si la création des chemins de fer a enlevé aux routes nationales les transports à grande distance, elle a eu en revanche pour effet de multiplier sur ces routes les transports à petite distance, en augmentant dans une mesure considérable la circulation et l'échange des produits ; en sorte que ces voies de communication, réduites à l'état de simples affluents, ont conservé un mouvement de voyageurs et de marchandises aussi important que lorsqu'elles avaient le caractère de voies principales. Elles n'ont donc rien perdu de leur valeur au point de vue économique.

En 1870, elles avaient coûté 1,126 millions : ce chiffre, actuellement, s'élève à 1,200 millions environ. (*V.* **Routes nationales.**)

6. *Chemins de fer.*

C'est la voie de communication terrestre par excellence. Inconnus pour ainsi dire pendant presque toute la première moitié de ce siècle, puisque les premières concessions importantes datent de l'année 1840, les chemins de fer d'intérêt général en exploitation présentaient au 31 décembre 1882 une longueur de 26,287 kilomètres.

Les chemins de fer constituent la branche la plus importante, et comme valeur et comme revenu tout au moins éventuel des biens faisant partie du domaine public national. Tous les chemins de fer d'intérêt général appartiennent en effet à l'État. Le sol, ce qui comprend les terrassements et travaux d'art ; les immeubles incorporés au sol, tels que gares, stations et ateliers ; tous les objets immobiliers qui se rattachent à la voie, comme les barrières et clôtures, les rails et aiguilles, les plaques tournantes, les machines fixes, etc., sont soumis à son droit de propriété.

Il en est d'ailleurs ainsi, soit que les chemins de fer soient détenus par lui, soit qu'ils se trouvent entre les mains de compagnies concessionnaires.

La seule différence entre les chemins de fer qu'on appelle ceux des compagnies et les chemins de l'Etat, c'est que les premiers sont exploités pour le compte de ces compagnies et que les seconds le sont aux risques et périls de l'État. Encore ce droit d'exploitation concédé aux compagnies n'est-il pas éternel, et doit-il prendre fin à l'expiration des concessions accordées.

La dépense totale d'établissement et d'amélioration des 26,287 kilomètres exploités à la fin de l'année 1882 est de 10 milliards 500 millions environ. (*V.* **Chemins de fer.**)

7. *Tramways.*

Il s'est constitué récemment un nouveau réseau de chemins de fer d'une nature toute spéciale. L'innovation consiste en ce que les rails, au lieu d'être posés sur des terrains acquis à cet effet, sont établis sur des voies de communication préexistantes, routes nationales ou départementales, chemins vicinaux, rues ou promenades.

Jusqu'au 12 juin 1880, ces voies de communication n'ont été soumises à aucune législation spéciale. C'était toujours l'État qui les concédait et qui, par suite, en était propriétaire.

La loi du 12 juin 1880 fit une distinction. D'après l'article 27 de cette loi, la concession est faite par l'État lorsque la ligne de tramway doit être établie en tout ou en partie sur une voie dépendant de son domaine. La concession est faite par le département si le tramway emprunte soit une route départementale, soit un chemin de grande communication ou d'intérêt commun, soit enfin des chemins vicinaux ordinaires ou des rues appartenant à plusieurs communes. Dans les autres cas, la concession est faite par le conseil municipal. Il peut donc y avoir, depuis 1880, des tramways nationaux, des tramways départementaux et des tramways communaux.

Les bulletins de statistique publiés par le ministère des travaux publics ne font pas ressortir la part qui doit être attribuée à chacune de ces trois catégories de tramways. L'importance des tramways de la première catégorie est d'ailleurs, actuellement encore, tellement prépondérante que cette distinction a pu paraître négligeable,

A la fin de l'année 1882, la longueur des tramways exploités était de 525 kilomètres environ. Les dépenses de premier établissement pour l'ensemble du réseau étaient de plus de 110 millions, dont les deux cinquièmes pour la construction, et le surplus pour le matériel roulant.

8. *Estimation résumée de ces biens.*

La valeur des biens que nous venons de passer en revue peut donc être déterminée comme il suit :

Rivage de la mer	Mémoire.
Ports maritimes.	650,000,000
Fleuves et rivières	531,000,000
Canaux de navigation.	1,000,000,000
Routes nationales.	1,200,000,000
Chemins de fer	10,500,000,000
Tramways	110,000,000
	13,991,000,000

9. *Leur produit.*

Produits du rivage de la mer. — En principe, le rivage de la mer est soumis gratuitement à l'usage de tous. Il est permis à tout le monde d'aborder au rivage, d'y haler des bateaux, d'y aller et venir librement et gratuitement.

Toutefois, cette gratuité suppose un usage normal du rivage ; elle cesserait en présence d'un usage comportant une certaine appropriation, un certain droit exclusif. De tout temps, en effet, on a reconnu à l'État, lorsqu'il estime que certains emplacements dépendant du domaine public maritime peuvent être soustraits sans inconvénient à l'usage de tous pour être affectés à un usage privatif ou privilégié, le droit d'autoriser à titre temporaire et toujours révocable l'occupation de ces emplacements. C'est ainsi qu'a été autorisée, au profit de certaines personnes ou de certaines sociétés, l'occupation de parties déterminées du rivage de la mer, en vue de l'établissement de pêcheries ou d'huîtrières, ou en vue de la construction de cabines, de kiosques affectés au service des bains de mer.

Il était naturel qu'en échange de ces permissions, qui confèrent à ceux qui les obtiennent plus d'avantages que ne comporte l'exercice ordinaire des droits qui appartiennent à tout le monde sur le rivage de la mer, l'État stipulât à son profit le paiement d'une redevance ; et c'est ce qu'il a toujours fait. Certaines contestations s'étant élevées sur la légalité de ces perceptions, la loi du 20 décembre 1872 (*art.* 2) trancha la question dans le sens des droits de l'État.

Le compte définitif des recettes ne nous permet pas de déterminer exactement l'importance de cette branche de revenus.

Nous y apprenons bien, en effet, qu'en 1881 les concessions temporaires[1] pour exploitation de pêcheries maritimes ont produit une somme de 155,634 fr. 99 c., mais nous avons vu tout à l'heure que les occupations du rivage de la mer pouvaient être autorisées en faveur d'établissements autres que des pêcheries maritimes, en vue de l'embellissement d'une plage de bains de mer, par exemple, et le produit de ces dernières permissions ne se

1. Concession est pris ici comme synonyme de permission.

trouve pas relevé au compte définitif d'une manière distincte. Il se trouve compris, pour une proportion inconnue, dans la somme de 570,127 fr. 10 c. portée dans le compte de 1881 sous cette rubrique : *Concessions temporaires pour tout autre objet.*

Le recouvrement de ce genre de produit, sur le rivage de la mer aussi bien que sur les ports, fleuves et routes, est effectué par les soins de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Ports maritimes. — Ici encore la gratuité est le principe, sauf les deux exceptions suivantes :

1° Cette gratuité n'existe qu'à l'égard de l'État. Quand un armateur ou un capitaine veut profiter de ces travaux accessoires exécutés par voie de concession dont nous avons parlé plus haut, quand il veut radouber son navire, ou se servir des appareils perfectionnés de chargement ou de déchargement, il ne peut le faire qu'en se soumettant au paiement des taxes dont la perception est la rémunération des travaux ;

2° Cette gratuité, même à l'égard de l'État, suppose un usage normal et régulier du port et de ses dépendances.

Si un propriétaire de navires, au lieu de faire enlever à bref délai les marchandises qu'il vient de débarquer, sollicite l'autorisation de les abriter dans des hangars qu'il se propose de construire à cet effet, il pourra obtenir cette autorisation, mais seulement à charge de redevance.

Il en est ainsi même lorsque l'occupation privilégiée d'une partie du port est autorisée en vue d'un service public, lorsque le bénéficiaire, par exemple, est une chambre de commerce qui se propose d'exécuter sur l'emplacement dont il s'agit des travaux qui profiteront à tous. La redevance, dans ce cas, est seulement réduite à un franc : elle a pour but de constater le droit de propriété de l'État et le caractère essentiellement précaire de l'autorisation qu'il donne.

Le produit de ces permissions est également compris dans la somme de 570,127 fr. 10 c. portée au compte définitif des recettes de 1881 sous la rubrique : *Concessions pour tout autre objet.*

Fleuves, rivières et canaux. — Les fleuves et rivières produisaient, autrefois, ainsi que les canaux, un revenu assez important, qui figurait au budget sous la rubrique : *Droits de navigation.* Cet impôt, qui avait donné en 1879 un produit de 4,391,000 fr., a été supprimé par la loi du 19 février 1880.

L'usage de nos voies de communication fluviale est donc, lui aussi, devenu en principe gratuit, sauf les droits spéciaux qui appartiennent, sur les canaux concédés, aux compagnies concessionnaires.

Les seuls produits directs que l'État retire de ses fleuves, rivières et canaux sont les suivants :

1° Le montant de l'adjudication des droits de chasse et de pêche sur ces cours d'eau ;

2° Le produit des plantations et francs-bords. On entend par là le produit des arbres et aussi des herbes ou osiers qui croissent sur les berges des rivières ;

3° Le produit des bacs et passages d'eau.

Ces trois premières sources de revenus, auxquelles viennent se joindre les redevances pour concession d'eau, ont produit, en 1881, une somme de 2,534,247 fr. 67 c., mentionnée sous cette rubrique : ***Bacs, passages d'eau et moins-value des agrès et ustensiles, pêche, chasse, francs-bords et recettes accessoires.*** Il faut toutefois déduire de cette somme les dépenses d'exploitation des bacs et bateaux, qui se sont élevées, en 1881, à 150,000 fr. environ ;

4° Le montant du droit de touage. Le touage consiste dans l'immersion, au fond du lit d'une rivière, d'une chaîne destinée à faciliter, en leur servant de point d'appui, le service des remorqueurs. Sur quelques points, l'État s'est chargé lui-même de ce genre de remorquage, et la recette portée de ce chef au compte définitif de 1881 est de 113,816 fr. 09 c. ;

5° Le produit des concessions, ou autorisations d'occupations temporaires faites, soit sur les quais ou dépendances des rivières ou canaux pour l'installation de hangars ou d'appareils de chargement par exemple, soit dans le lit même de ces cours d'eau en vue de l'établissement, par des particuliers ou des sociétés, d'un service de touage.

Relativement au produit de ces concessions, nous ne pouvons que renouveler l'observation déjà faite au sujet des concessions temporaires sur le rivage de la mer et dans les ports. Nous devons ajouter que, dans la traverse des villes, les droits de location d'emplacements dépendant du domaine fluvial appartiennent aux communes. C'est là pour certains budgets communaux une importante ressource ;

6° Les redevances pour concessions d'eau.

Une courte explication est ici nécessaire.

De même que l'État peut concéder le droit d'occuper à titre temporaire certaines parties du domaine public terrestre, de même il peut concéder, soit pour l'irrigation, soit pour l'alimentation des villes, soit pour la mise en mouvement des usines, les eaux qu'il considère comme excédant les besoins de la navigation. Ces concessions, qui sont en principe essentiellement révocables, et toujours subordonnées aux exigences des services publics, sont soumises au paiement d'une redevance dont la perception au profit de l'État a été autorisée par la loi de finances du 16 juillet 1840. Le montant de ces redevances ne nous est pas exactement connu : il figure au compte définitif dans la somme de 2,534,247 fr. dont nous avons parlé plus haut.

Routes et ponts. — Depuis la loi du 30 juillet 1880, la circulation sur les routes nationales et sur les ponts qui en dépendent est devenue complètement gratuite[1]. Le droit de péage sur ces ponts, qui n'avait d'ailleurs produit en 1879 qu'une somme dérisoire, a été à cette époque complètement supprimé.

Ces voies de communication comportent néanmoins encore deux sortes de produits :

1° Les routes nationles sont le plus souvent bordées d'arbres : de là une première source de revenus qui leur est commune avec les cours d'eau ;

2° Le sol et plus encore le sous-sol des routes nationales sont l'objet de nombreuses concessions temporaires. Tantôt c'est une compagnie qui sollicite l'autorisation d'établir des conduites d'eau ou de gaz sous la voie publique, tantôt c'est une commune qui sollicite la permission d'ériger sur le sol de la route, un kiosque, un hangar, une bascule publique, etc.

Nous ne pouvons, ici encore, que renouveler, relativement au produit de ces concessions, l'observation déjà faite.

1. Le droit sur les voitures publiques est un impôt qui frappe une industrie spéciale et qui ne frappe qu'elle. Il n'empêche pas la circulation sur les routes d'être gratuite.

Chemins de fer. — Le produit des chemins de fer d'intérêt général est considérable, et tout à fait hors de proportion avec les revenus des autres voies de communication, soit fluviale, soit terrestre.

Déduction faite des frais d'exploitation, ce produit s'est élevé en 1879 à plus de 450 millions.

La plus grande partie de cette somme, il est vrai, a été perçue par les compagnies auxquelles ont été concédées la plupart de nos lignes, et la recette nette des chemins de fer de l'État ne s'élève, en 1881, qu'à un peu plus de 5 millions. Il n'y en a pas moins là une ressource éventuelle qui s'accroîtra encore dans une mesure impossible à prévoir, mais à coup sûr considérable. Mais en dehors des produits directs, l'État retire de l'exploitation des chemins de fer d'autres avantages qui seront évalués dans l'article spécial aux chemins de fer.

Tramways. — Le produit net des tramways est d'environ 6 millions, qui sont perçus par les concessionnaires.

10. *Résumé des produits.*

Les produits actuels des biens affectés à l'usage de tous sont donc les suivants :

Concessions temporaires pour exploitation de pêcheries maritimes.	155,634f99
Concessions temporaires pour tout autre objet	570,427 10
Bacs, passages d'eau[1] et moins-value des agrès et ustensiles, pêche, chasse, francs-bords et recettes accessoires.	2,534,247 67
Droit de touage	113,816 09
Chemins de fer de l'État.	5,000,000 00
Total.	8,374,125f85

Mais, à côté de ces produits, il faut compter les produits éventuels que l'État retirera des contrats de concession passés soit avec les chambres de commerce, pour la création de l'outillage des ports, soit avec des sociétés particulières pour l'établissement et l'exploitation des canaux, des chemins de fer, des tramways, lorsque le terme de ces concessions sera arrivé, et qui ont une bien autre importance. Nous avons vu en effet que le produit net des tramways et des chemins de fer d'intérêt général exploités par les compagnies concessionnaires est de plus de 450 millions.

2. Biens affectés à des services publics.

En créant et en entretenant les voies de communication, l'État accomplit un de ses devoirs essentiels, mais ce devoir est loin d'être le seul.

L'État doit assurer l'ordre, soit par la répression des contraventions, des délits et des crimes, soit par l'action préventive d'agents délégués par lui, et chargés de procurer l'exécution des lois. Il a été créé, pour satisfaire à ce besoin de la société, deux services : 1° celui de la justice; 2° celui de l'administration ou de l'intérieur. L'État doit garder ses frontières; il doit aussi protéger ses nationaux contre les attaques qui pourraient être dirigées contre eux par les nations étrangères, et assurer aux Français résidant à l'étranger une situation aussi favorable que possible. De là la nécessité d'organiser un service spécialement chargé des négociations avec les puissances étrangères; et la nécessité, pour faire respecter par tout le monde les traités obtenus à la suite de ces négociations, d'organiser les forces de terre et de mer. A ce but répondent : 1° le service des affaires étrangères; 2° celui de la guerre; 3° celui de la marine.

L'État ne saurait, sans faillir à sa mission, se désintéresser de ce qui peut améliorer la situation morale et la situation matérielle des citoyens. Il doit par conséquent, d'une part, répandre l'instruction, assurer l'exercice du culte, encourager les beaux-arts; d'autre part, garantir aux négociants un bon régime commercial, mettre à la disposition des agriculteurs les moyens de perfectionnement dont il peut disposer. De là la création des services suivants :

Dans l'ordre intellectuel et moral, création des services de l'instruction publique, des cultes et des beaux-arts. Dans l'ordre matériel, création des services du commerce et de l'agriculture.

Pour l'établissement, l'amélioration et l'entretien des voies de communication, pour les travaux de défense du sol contre les agents naturels, tels que la mer et les eaux, on a organisé le service des travaux publics.

Enfin, on a, dans ces derniers temps, fait un service nouveau, de deux services qui jusque-là avaient été absorbés par d'autres : nous voulons parler du service des postes, que l'importance de ses revenus avait fait considérer principalement comme une source de produits fiscaux, et du service des télégraphes qui avait été rattaché jusque-là à celui de l'administration ou de l'intérieur, à raison de son importance au point de vue politique.

Pour faire face aux besoins de ces services, il faut de l'argent. De là la création d'une administration spécialement chargée du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses, le service des finances. Les ministères correspondent à un ou à plusieurs de ces services. Ils sont actuellement au nombre de 11.

Mais ces ministères ont rendu nécessaire l'affectation aux divers services pour lesquels ils ont été créés d'un certain nombre d'immeubles. Nous indiquerons ici sommairement quels sont ces immeubles, quelle est leur valeur, et, lorsqu'il y aura lieu, quels sont leurs produits.

1. *Distinction par ministère et évaluation des biens affectés à des services publics.*

Nous n'aurons pour connaître la valeur de ces biens qu'à nous reporter à l'*Inventaire des propriétés de l'État,* publié par la direction générale de l'enregistrement et des domaines, en exécution de la loi du 29 décembre 1873.

En tête de cet inventaire figurent les propriétés affectées à la Présidence de la République, au Sénat et à la Chambre des députés qui n'ont été rattachées spécialement à aucun ministère. A la fin de l'année 1879, leur valeur approximative était de 88 millions. Le Luxembourg à lui seul figure dans ce total pour une somme de 60 millions.

Ministère de la justice. — Le ministère de la justice, qui vient ensuite, est un des moins richement dotés à cet égard. Il est vrai qu'il n'a à pourvoir qu'à l'installation de son administration centrale, du Conseil d'État, de la Cour de cassation, des cours d'appel, et de l'imprimerie nationale qui lui a été rattachée à cause de sa participation à l'œuvre législative par la publication du *Bulletin des lois.*

1. Ce produit n'est pas un produit net. Il faut en déduire les frais d'exploitation des bacs, 150,000 fr. environ.

Les immeubles affectés à l'administration centrale [illegible] à la fin de 1879	6,[illegible] fr.
Cour [illegible] d'État	3,[illegible],000
Cour de la Cour de cassation	4,857,500
Cour des cours d'appel	28,462,440
Cour de l'Imprimerie nationale	4,[illegible]
Total	46,827,040 fr.

Il faudrait bien se garder de croire que ces immeubles constituent la totalité des propriétés affectées à l'administration de la justice. Les locaux affectés aux tribunaux de première instance et aux justices de paix ne sont pas, on a dû le remarquer, compris dans cette nomenclature. C'est que ces locaux ont été donnés, soit aux départements, soit aux communes, à charge de les réparer et entretenir, par le décret du 9 avril 1811.

Ministère de l'intérieur. — Nous avons vu tout à l'heure qu'une des raisons d'être de ce ministère était de procurer l'ordre par des mesures préventives. C'est par application de ce principe qu'on trouve, parmi les propriétés dépendant du ministère de l'intérieur, les immeubles affectés aux établissements généraux de bienfaisance.

Il est à remarquer que ces établissements généraux sont en petit nombre : ils sont consacrés exclusivement aux soins nécessaires aux aveugles, aux sourds-muets et aux convalescents ; ce sont avant tout des établissements modèles. Nous avons vu que l'État s'est déchargé sur des personnes civiles spécialement créées dans ce but, notamment sur les hospices, hôpitaux et bureaux de bienfaisance, de la plupart de ses obligations d'assistance. Les immeubles affectés aux établissements de bienfaisance administrés par l'État ont une valeur approximative de 16,958,120 fr.

A côté des immeubles affectés aux établissements généraux de bienfaisance, on rencontre ceux affectés au service des prisons, ou de certaines d'entre elles.

Ces immeubles valaient, à la fin de l'année 1879, 31,788,830 fr. Ce sont, pour la plupart, des maisons centrales ou des pénitenciers agricoles : on n'y trouve qu'une seule maison de détention, celle de Cannes. Les autres prisons appartiennent, en vertu du décret déjà cité du 9 avril 1811, soit aux communes, soit aux départements.

Aux immeubles affectés aux établissements généraux de bienfaisance et aux prisons, il faut ajouter ceux qui sont affectés à l'administration centrale du ministère de l'intérieur : leur valeur est de 4,393,960 fr.

Les immeubles affectés aux services dépendant du ministère de l'intérieur doivent être classés comme il suit :

Administration centrale	4,393,960 fr.
Établissements généraux de bienfaisance	16,958,120
Prisons	31,788,830
Total	56,140,910 fr.

Les tableaux d'inventaire de 1879 ajoutent à cette énumération les propriétés de l'État affectées au service des cultes, qui dépendaient à cette époque du ministère de l'intérieur, et qui ont été, suivant les circonstances, rattachés soit à ce ministère, soit à celui de la justice, soit à celui de l'instruction publique. Nous indiquerons quelles sont ces propriétés quand nous arriverons à ce dernier ministère, dont le service des cultes nous semble former une dépendance naturelle.

Ministère des affaires étrangères. — Un seul immeuble est affecté, en France, à ce ministère : c'est l'hôtel du quai d'Orsay, qui à lui seul est estimé à 14,370,000 fr.

Les hôtels d'ambassade situés à l'étranger ont été portés sur l'inventaire dans un supplément, en même temps que les autres propriétés de l'État situées à l'étranger.

Ministère de la guerre. — Ce ministère absorbe à lui seul la moitié des immeubles affectés, en France, aux services publics.

Les propriétés qui lui sont affectées sont classées par l'inventaire de la façon suivante :

1° Administration centrale	12,000,000 fr.
2° École d'application d'état-major et École polytechnique	9,351,690
3° Service du génie militaire. Les immeubles affectés à ce service sont les fortifications, les routes stratégiques[1], les casernes[2], les magasins à fourrages, les manutentions, les hôpitaux et les prisons militaires ainsi que les chapelles qui en dépendent, les locaux dans lesquels siègent les conseils de guerre, etc. Parmi ces immeubles figure l'Hôtel des Invalides, pour une somme de 41,846,000 fr.	873,921,760
4° Service de l'artillerie. Il s'agit des ateliers et magasins, des parcs, des magasins à poudre, des bâtiments affectés aux écoles d'artillerie, des polygones, des fonderies de canons, des manufactures d'armes, des poudreries, etc.	159,349,670
Les immeubles affectés aux services de la guerre ont une valeur totale de	1,054,656,120 fr.

Ministère de la marine. — Indépendamment des immeubles affectés à son administration centrale, le ministère de la marine détient des écoles, des arsenaux, des parcs, des magasins et ateliers, des polygones, des postes sémaphoriques, des locaux affectés à l'inscription maritime, des casernes, des hôpitaux, des gares maritimes, des fonderies de canons, etc.

L'inventaire dressé par la direction générale des domaines divise ces propriétés d'après leur situation, suivant qu'elles appartiennent à tel ou tel arrondissement maritime, et suivant qu'elles sont situées dans les ports ou hors des ports. Cette classification ne présente aucun intérêt au point de vue qui nous occupe et nous nous bornerons à indiquer la valeur de ces propriétés. Elle atteint le chiffre considérable de 427,987,340 fr.

Ministère de l'instruction publique, des cultes et des beaux-arts. — Après les ministères de la guerre et de la marine, c'est celui de l'intruction publique qui occupe le plus grand nombre d'immeubles appartenant à l'État.

La valeur des bâtiments affectés à l'administration centrale n'est pas considérable : 2,300,000 fr.

Mais il en est autrement des propriétés affectées aux divers établissements qui en dépendent.

Celles qui sont affectées à l'instruction publique valaient en 1879 : 74,375,880 fr. Ce sont en général des bâtiments qui servent de locaux pour les Facultés, pour les lycées, pour certaines écoles supérieures, comme l'école normale par exemple, pour les bibliothèques (les bâtiments de la Biblio-

1. Il s'agit ici des routes qui relient entre eux certains ouvrages de défense. Il ne faut pas les confondre avec les routes qui ont été ouvertes dans l'Ouest, de 1833 à 1840, pour assurer la pacification de ce pays et qui sont soumises au même régime que les routes nationales ordinaires.

2. Il ne s'agit là que des casernes qui appartiennent à l'État en pleine propriété. Celles dont il n'a que l'usufruit, et qui appartiennent aux communes en nue propriété n'ont pas été portées sur l'inventaire.

thèque nationale sont estimés à 12 millions). A ces bâtiments sont quelquefois annexés des terrains en culture ; c'est ainsi que le Muséum et le Jardin des Plantes de Paris ont été portés à l'inventaire, sous le même article, pour une valeur de 20 millions.

Les propriétés de l'État affectées aux cultes, bien qu'elles soient estimées 67,879,500 fr. seulement, ont en réalité une valeur infiniment plus considérable. Les auteurs de l'inventaire se sont en effet abstenus d'indiquer la valeur des cathédrales, au nombre de 81, rendues au culte en exécution du Concordat ainsi qu'un certain nombre de monuments d'art. Parmi les propriétés énumérées ainsi sans indication de valeur figurent Notre-Dame de Paris, le Panthéon, les cathédrales d'Amiens, de Reims, etc. Les propriétés comprises dans l'évaluation ci-dessus sont uniquement celles qui sont affectées soit aux palais épiscopaux, aux séminaires, aux maîtrises, aux écoles secondaires ecclésiastiques, etc., soit au culte protestant.

La partie de l'inventaire relative au service des beaux-arts comporte une observation analogue. La valeur des immeubles affectés à ce service est estimée 94,561,600 fr., mais le Louvre, par exemple, a été porté sur ce tableau sans aucune indication de valeur. Le nouvel Opéra, au contraire, y figure pour une valeur de 40 millions, le palais de l'Industrie pour 20 millions, le château de Saint-Germain pour 10,311,000 fr. En résumé, les propriétés de l'État affectées à l'instruction publique, aux cultes et aux beaux-arts, sont portées à l'inventaire de 1879 pour une valeur de 239,116,980 fr., se décomposant ainsi :

Administration centrale	2,300,000 fr.
Instruction publique.	74,375,880
Cultes	67,879,500
Beaux-Arts.	94,561,600

Ministère de l'agriculture. — Les services de l'agriculture et ceux du commerce ne formaient, jusqu'au 14 novembre 1881, qu'un seul ministère. Ils ont été séparés à cette époque et érigés en ministères distincts. Le ministère de l'agriculture comprend : 1° le service des écoles vétérinaires de Maisons-Alfort, de Lyon et de Toulouse ; 2° celui des écoles d'agriculture, qui se composent de la bergerie nationale de Rambouillet, de l'école d'horticulture de Versailles et de l'école d'agriculture de Grignon ; 3° le service des haras et dépôts d'étalons ; 4° le service des forêts.

Chacun de ces services occupe un certain nombre de propriétés appartenant à l'État : celui des forêts, notamment, nécessite l'affectation au logement de ses agents d'un grand nombre de maisons de gardes.

Les immeubles affectés au ministère de l'agriculture ont été estimés en 1879 de la façon suivante :

Administration centrale	4,000,000 fr.
Écoles vétérinaires.	4,701,620
Écoles d'agriculture	2,750,980
Haras et dépôts d'étalons.	9,010,120
Administration des forêts	12,755,580
Total.	33,218,300 fr.

Ministère du commerce. — Le ministère du commerce comprend le Conservatoire des arts et métiers de Paris, estimé 15 millions, et les écoles d'arts et métiers d'Aix, d'Angers et de Châlons : les bâtiments qui leur sont affectés valent 19,115,000 fr.

Le ministère comprend en outre un certain nombre d'établissements thermaux estimés 14,905,900 fr. Celui de Vichy, à lui seul, est porté à l'inventaire pour plus de 6 millions, et celui de Plombières pour 4 millions.

Il comprend enfin les propriétés affectées au service sanitaire, les lazarets et hôpitaux, etc. Ces immeubles sont estimés 3,120,400 fr.

La valeur totale de ces propriétés est de 37,141,300 fr.

Ministère des travaux publics. — Les bâtiments affectés aux services de ce ministère sont divisés en 3 catégories :

1° Administration centrale	4,600,000 fr.
2° Service des ponts et chaussées. . . .	45,889,560

Ce service comprend les locaux affectés au logement des gardiens des ponts et des éclusiers, les pépinières pour la plantation des routes, les magasins et abris pour les outils, les phares destinés à l'éclairage des côtes et le logement des gardiens, les bureaux des officiers de port, etc. Il comprend aussi certains terrains en voie de colmatage et d'assainissement dont les produits sont vendus aux enchères, et d'autres terrains réservés pour être utilisés postérieurement.

3° Service des mines	2,420,000 fr.

Il s'agit seulement ici de l'école des mines, des pavillons qui donnent accès aux anciennes carrières de Paris, et de l'école des mineurs de Saint-Étienne.

Le total des immeubles affectés au ministère des travaux publics, est de 52,909,060 fr.

Ministère des postes et des télégraphes. — Les immeubles affectés à ce ministère, dont la création date de l'année 1879, se décomposent ainsi :

Service des postes.	4,469,330 fr.
Ce chiffre se rapporte à 5 immeubles seulement, servant de bureaux ou de logements pour les agents des postes.	
Service des télégraphes	1,275,130
Il s'agit ici de bureaux et de magasins.	
Total.	5,744,460 fr.

Ministère des finances. — Ce ministère comprend :

1° Administration centrale	1,385,500 fr.
Ce chiffre se rapporte à la valeur de l'immeuble qui sert de dépôt pour les archives et le matériel. La partie du Louvre occupée par ce ministère est portée dans l'inventaire sans indication de valeur.	
2° Cour des comptes	Mémoire.
La Cour des comptes occupe une partie du Palais-Royal.	
3° Caisse d'amortissement et des dépôts et consignations	4,380,000
4° Commission des monnaies et médailles	7,300,000
5° L'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre.	3,500,000
Il s'agit seulement ici de deux immeubles : l'hôtel du timbre, et le lieu de dépôt et de vente du mobilier de l'État.	
6° L'administration des douanes	10,119,070
Dans ce chiffre sont compris un grand nombre de bureaux, de casernes, de logements pour les préposés, de hangars, etc.	
7° L'administration des contributions indirectes	661,220
Les bâtiments affectés à cette administration sont des magasins et entrepôts pour les poudres, quelques poudrières et quelques logements ou bureaux pour des receveurs de la navigation.	
8° L'administration des manufactures de l'État.	29,549,650
Les immeubles compris dans ce chiffre sont les manufactures et les magasins des tabacs.	
A reporter	56,895,440 fr.

Report	56,898,440 fr.
9° Compagnie concessionnaire du monopole des allumettes chimiques	2,874,640
Ce sont les immeubles qui, après avoir été expropriés par l'État, ont été remis à la compagnie concessionnaire pour l'exercice de son industrie.	
Total.	59,773,080 fr.

2. *Résumé des évaluations.*

Si l'on additionne la valeur de ces propriétés, on arrive au chiffre de 2,115,881,150 fr. pour la France seule. Ce chiffre déjà si considérable doit encore être augmenté de 232,174,470 fr. qui représentent la valeur des propriétés de l'État affectées à un service public soit en Algérie, soit dans les colonies françaises, soit même à l'étranger [1]. Le total général est de 2,348,055,620 fr. Encore ce chiffre doit-il être augmenté dans une forte mesure: nous avons vu que beaucoup d'immeubles affectés aux services publics étaient portés à l'inventaire sans indication de valeur. Nous devons ajouter que pour beaucoup d'autres, la valeur qui leur a été assignée est notoirement insuffisante. Les auteurs des tableaux d'inventaire ont fait preuve, à ces deux égards, d'une timidité excessive.

3. *Produit de ces immeubles.*

Les immeubles affectés aux services publics ne produisent, pour la plupart, aucun revenu. Les terrains affectés au service militaire, toutefois, peuvent donner lieu à la perception d'une somme qui pour l'année 1881 s'est élevée à 491,498 fr. 08 c. Cette somme, qui est portée au compte définitif des recettes sous cette rubrique : *Revenus du domaine militaire*, provient de l'aliénation des herbes et menus produits de ce domaine. Ce faible revenu est d'ailleurs loin de compenser les sommes qui sont annuellement inscrites au budget pour l'entretien des propriétés affectées au ministère de la guerre.

Nous ferons la même observation au sujet des établissements modèles administrés par les agents du ministère du commerce ou de celui de l'agriculture. Ainsi, en 1881, les écoles vétérinaires, les écoles d'agriculture, etc., ont coûté beaucoup plus à l'État qu'elles ne lui ont rapporté. Nous devons du reste faire observer que les sommes portées comme revenus au compte de ces écoles ne proviennent pas des immeubles qui leur sont affectés et que, par suite, ils ne rentrent pas dans notre étude. Elles proviennent en général des pensions des élèves et ne peuvent être considérées comme le produit direct de fonds de terre et de constructions, pour lesquels l'État n'exige aucune rémunération spéciale. Ces établissements sont, à cet égard, dans une situation semblable à celle des lycées.

Les établissements d'eaux thermales, seuls, procurent à l'État un léger bénéfice.

3. Biens productifs de revenus (non affectés).

Ces biens se composent, outre les bois et forêts, de propriétés de natures très diverses. Leur extrême variété tient à deux causes, l'une purement historique, l'autre actuelle.

La première remonte à 1789 et aux nombreuses lois qui ont déclaré successivement biens de l'État: les biens ecclésiastiques (*L.* 2-4 *nov.* 1789); les biens provenant de fondations au profit d'ordres, de corps ou de corporations (*L.* 26 *sept.*-16 *oct.* 1791); les biens des émigrés (*L.* 9-12 *févr.* 1792); les biens provenant des congrégations séculières et des confréries (*L.* 18 *août* 1792); les biens appartenant aux fabriques des églises (*L.* 19 *août*-3 *sept.* 1792); les biens appartenant aux tribunaux consulaires (*L.* 1-8 *nivôse an II*).

Bien qu'un grand nombre de ces propriétés aient été aliénées à l'époque révolutionnaire, bien que beaucoup d'autres aient été rendues à leur ancienne affectation, soit en exécution du Concordat, soit au moment de la réorganisation des divers services que la Convention avait concentrés entre ses mains, le nombre de celles qui sont restées à la disposition de l'État est encore considérable.

La seconde cause tient à la législation qui régit actuellement la matière. Il suffira d'indiquer ici qu'en vertu de cette législation, c'est l'État qui, à défaut d'héritiers connus, recueille les successions; que c'est lui qui bénéficie du produit des confiscations autorisées par les lois pénales; que c'est lui qui recueille les épaves, les biens vacants et sans maître, que c'est à lui qu'appartiennent les lais et relais de la mer, c'est-à-dire les terrains que la mer abandonne ou qui ont été conquis sur elle, les îles qui se forment dans les rivières navigables ou flottables, etc. Nous devons en outre faire remarquer que le domaine productif s'enrichit par la force même des choses de tous les biens qui, par suite d'une disposition de l'autorité publique, cessent d'être affectés, soit à l'usage de tous, soit aux divers services dont nous avons parlé plus haut. C'est ainsi que s'y trouvent comprises des parcelles de routes, des digues ou terrains faisant autrefois partie du lit de fleuves ou canaux et actuellement déclassés, etc.

Les tableaux d'inventaire dressés en exécution de la loi du 29 décembre 1873 distinguent entre les propriétés placées sous la main de l'administration des domaines, d'une part, et les bois et forêts de l'État, d'autre part.

Les premières avaient, à la fin de l'année 1879, une valeur approximative de 277,889,840 fr.

Les bois et forêts avaient une valeur beaucoup plus considérable. Ils étaient estimés à 1,263,031,654 fr.

En réunissant ces deux sommes on obtient un total de 1,540,921,494 fr. Si l'on y ajoute la valeur estimative des biens de même nature situés en Algérie, évaluée à 103,154,421 fr., on trouve : 1,644,075,915 fr.

Produit de ces biens.

Le produit de ces biens nous est connu par le compte définitif des recettes.

Les receveurs des domaines ont eu à encaisser, en 1881, les sommes suivantes :

Revenus des biens qui se trouvent entre les mains de cette administration	892,979f30
Recouvrement de rentes et créances . .	100,590 06
Aliénation d'objets mobiliers [1]	8,136,173 19
Aliénation d'immeubles	4,613,591 70
Successions en déshérence, épaves et biens vacants	1,416,758 88
Total.	15,160,393f13

1. Parmi les immeubles situés à l'étranger se trouvent l'École d'Athènes, l'Académie de France à Rome, qui dépendent du ministère de l'intruction publique et des beaux-arts, et quelques hôtels d'ambassade ou de légation.

1. Sous cette rubrique figure pour la plus grande part le produit de la vente des meubles hors d'usage affectés aux divers ministères et qui doivent être remplacés. Il y a donc bien là une recette, mais non un profit.

Les bois et forêts produisent un revenu annuel de 30,573,656 fr. 21 c., dans lequel le produit du droit de chasse dans les forêts de l'État entre pour une somme de 1,888,923 fr. 24 c.

4. Résumé général.

Les immeubles appartenant à l'État ont une valeur approximative de près de 18 milliards se décomposant ainsi :

1° Biens affectés à l'usage de tous. .	13,991,000,000 fr.
2° Biens affectés aux services publics.	2,348,055,620
3° Biens productifs de revenus (non affectés)	1,644,075,915
Total.	17,983,131,535 fr.

Les produits de cette masse énorme de biens, pour l'État, ne s'élèvent qu'à la somme relativement peu importante de 55 millions environ.

En voici la décomposition :

Produit des biens affectés à l'usage de tous	8,374,125f85
Produit des biens affectés aux services publics.	491,498 08
Produit des biens productifs de revenus, ou non affectés aux services publics :	
Biens sous la main de l'administration des domaines.	15,460,393 13
Bois et forêts.	30,573,656 21
Total.	54,899,673f27

III. BIENS DES DÉPARTEMENTS.

Les biens des départements se divisent, comme ceux de l'État : 1° en biens affectés à l'usage de tous ; 2° en biens affectés aux services publics départementaux ; 3° en biens non affectés à ces services.

5. Biens affectés à l'usage de tous.

Ce sont :

1° Les routes départementales ;

2° La plupart des chemins de fer d'intérêt local ;

3° Certains tramways.

1. *Routes départementales.*

Ce sont, ou d'anciennes routes nationales que l'État a remises aux départements, par le décret du 16 décembre 1811, pour se décharger sur eux des frais d'entretien et de réparation qu'elles lui coûtaient, ou des routes construites postérieurement à ce décret, au moyen de fonds appartenant aux départements. On peut estimer actuellement à environ 47,000 kilomètres la longueur des routes départementales en état de viabilité. Les frais d'établissement et d'amélioration étant d'environ 18,600 fr. par kilomètre, la dépense totale est de près de 900 millions.

2. *Chemins de fer d'intérêt local.*

Dans la pensée des auteurs de la loi du 12 juillet 1865, ces chemins devaient être destinés exclusivement à relier les localités secondaires aux lignes principales de chemins de fer en suivant soit une vallée, soit un plateau, et en ne traversant ni faîtes de montagnes ni grandes vallées ; ils devaient être d'une longueur limitée et d'un trafic peu considérable. Aussi prévoyait-on l'économie dans les dépenses d'établissement comme la première condition du succès.

Il s'en est fallu beaucoup que ces prévisions aient été réalisées dans la pratique. Les conseils généraux qui sont appelés par la loi à concéder ce genre de chemins de fer n'ont cédé que trop souvent au désir fort naturel d'ailleurs de chercher à accroître leur propre domaine au détriment de celui de l'État, et le Gouvernement s'est vu maintes fois dans la nécessité de refuser la déclaration d'utilité publique à des entreprises coûteuses qui ne pouvaient réussir qu'en détournant à leur profit le trafic des lignes d'intérêt général. Au 31 décembre 1881, la longueur des chemins de fer d'intérêt local en exploitation était de 2,152 kilomètres, et les dépenses d'établissement s'élevaient à plus de 330 millions, y compris le matériel roulant.

Presque tous les chemins de fer d'intérêt local appartiennent aux départements.

Il en est cependant qui sont l'œuvre d'une ou de plusieurs communes et qui sont en conséquence la propriété de celles-ci. Nous citerons notamment le chemin de fer d'Achiet à Bapaume, exécuté par cette dernière ville conformément à un décret du 30 mai 1868.

3. *Tramways départementaux.*

Ce sont les tramways qui ont été concédés par les conseils généraux, par application de l'article 27, paragraphe 3, de la loi du 12 juin 1880. Nous n'avons, ainsi que nous l'avons dit plus haut, aucun renseignement spécial qui nous permette de déterminer la part qui doit leur être faite, soit au point de vue de leur valeur, soit au point de vue de leurs produits.

Revenus des biens des départements qui sont affectés à l'usage de tous.

L'usage des routes départementales est, en principe, gratuit. Mais cette gratuité n'est pas absolue. La loi du 31 juillet 1880 a laissé subsister les ponts à péage qui existent actuellement sur les routes départementales ; elle s'est bornée, en même temps qu'elle interdisait d'en construire de nouveaux dans l'avenir, à favoriser leur suppression par l'offre de subventions aux départements qui prendront l'initiative de cette mesure. Les droits de péage perçus sur les ponts dépendant des routes départementales sont du reste recouvrés par des concessionnaires et ne tombent pas dans la caisse du département.

Les routes départementales peuvent, comme les ports et les autres parties du domaine public, donner lieu à la perception de redevances, en cas d'occupation privilégiée et à titre exclusif d'une partie de leur sol ou de leur sous-sol.

Enfin, les routes départementales sont bordées d'arbres dont la vente et l'élagage sont pour le budget départemental une source de revenus d'ailleurs peu considérable.

Nous ne possédons sur l'ensemble de ces divers produits des routes départementales aucun renseignement. Mais il en est autrement du produit des chemins de fer d'intérêt local, qui s'est élevé en 1881 à un peu plus de 3 millions. C'est là un chiffre peu considérable si on le compare à la dépense d'établissement de ces chemins qui, on l'a vu, n'est pas moindre de 330 millions. Ce produit est d'ailleurs, et pour longtemps encore, perçu par des concessionnaires.

6. Biens départementaux affectés à des services publics.

Ces biens sont d'origine relativement récente. Jusqu'en 1811, les départements, créés par la loi du 28 pluviôse an VIII, n'étaient que de simples cir-

conscriptions administratives, incapables d'acquérir et de posséder. A cette époque, un décret, celui du 9 avril, leur concéda gratuitement la pleine propriété des édifices et bâtiments affectés au service de l'administration ainsi que des cours et tribunaux; plus tard, la loi du 10 mai 1838 leur reconnut expressément la personnalité civile.

Les départements sont ainsi devenus propriétaires d'hôtels de préfecture et de sous-préfecture, de palais de justice, de prisons, de casernes de gendarmerie, de dépôts de sûreté, d'asiles pour les aliénés, etc.

Certains d'entre eux possèdent en outre des fermes modèles, des établissements thermaux, etc., qui sont exploités pour leur compte.

Dans un cas comme dans l'autre, le budget départemental ne retire aucun revenu de ces biens. Les premiers sont, en faveur des divers services auxquels ils ont été remis, l'objet d'une affectation toute gratuite. Les seconds sont placés, en général, au point de vue de leur exploitation, dans une situation plus défavorable encore que les établissements analogues possédés par l'État.

7. Biens départementaux non affectés à des services publics ou productifs de revenus.

Depuis la loi de 1838, il a été fait aux départements un certain nombre de donations ou de legs qui ont eu pour effet la constitution en leur faveur d'un nouveau domaine. La plupart de ces libéralités ont été faites à charge d'en affecter le produit soit aux dépenses des aliénés, soit à celles des enfants assistés, en sorte que le produit qu'en retirent les départements ne leur profite qu'indirectement.

Nous ne possédons, ni sur la valeur, ni sur le produit de ces biens aucun renseignement statistique.

IV. BIENS DES COMMUNES.

Nous suivrons ici la même division que celle adoptée pour les biens de l'État et pour ceux des départements.

8. Biens communaux affectés à l'usage de tous.

Ce sont :

1° Les chemins de fer d'intérêt local établis par les communes dans les conditions de la loi du 12 juillet 1865 et de celle du 12 juin 1880 ;

2° Les tramways concédés par les communes dans les conditions de l'article 27, § 5, de la loi du 12 juin 1880, et postérieurement à cette loi.

Nous avons déjà indiqué que sur ces deux points les renseignements spéciaux nous manquent ;

3° Les chemins vicinaux.

Ce sont les chemins qui relient les communes entre elles. Ils se divisent en trois catégories : les chemins vicinaux ordinaires, les chemins vicinaux d'intérêt commun et les chemins vicinaux de grande communication.

Il résulte des renseignements publiés en 1881 par le ministère de l'intérieur, qu'au 31 décembre 1879, les chemins de grande communication ouverts à la circulation présentaient une longueur de 100,911 kilomètres, les chemins vicinaux d'intérêt commun une longueur de 66,031 kilomètres, et les chemins vicinaux ordinaires une longueur de 239,314 kilomètres.

La nature des ressources employées à la création de ces voies de communication ne permet pas d'évaluer exactement leurs dépenses d'établissement, mais il est généralement admis que ces dépenses en moyenne sont de 12,000 fr. par kilomètre pour la première classe de ces chemins, de 6,000 fr. pour la deuxième, et de 4,000 fr. pour les chemins vicinaux ordinaires. La valeur des chemins de grande communication peut donc être évaluée à environ 1 milliard 211 millions ; celle des chemins d'intérêt commun, à 396 millions, et celle des chemins vicinaux ordinaires, à 960 millions ; soit, pour ces trois catégories de chemins, 2 milliards 567 millions.

A la même date, il restait à achever ou à exécuter 2,728 kilomètres de chemins de grande communication, 9,513 kilomètres de chemins d'intérêt commun, et 157,531 kilomètres de chemins vicinaux ordinaires, qui coûteront au total environ 720 millions et porteront à près de 3,300 millions la valeur des chemins dépendant soit de la grande, soit de la petite vicinalité (*V.* **Chemins vicinaux**) ;

4° Les rues, places et promenades des villes ou communes.

Nous ne possédons, sur leur valeur d'ensemble, aucun renseignement ;

5° Les chemins ruraux.

Ce sont ceux qui relient les différentes voies de communication aux exploitations rurales. Ils n'ont jusqu'à présent que préoccupé assez peu les pouvoirs publics, et il en sera nécessairement ainsi tant que le réseau vicinal ne sera pas achevé ou sur le point de l'être. Nous devons toutefois mentionner la loi du 20 août 1881, qui a déclaré imprescriptible et inaliénable le sol de ces chemins.

Produit de ces biens.

Parmi les voies de communication appartenant aux communes, les unes, comme les chemins de fer d'intérêt local et les tramways, donnent lieu à la perception de tarifs ; les autres, comme les chemins vicinaux, les rues, les chemins ruraux, sont en principe soumises gratuitement à l'usage de tous.

Nous avons déjà dit que les produits des chemins de fer et des tramways communaux se trouvaient confondus avec ceux des autres chemins de fer d'intérêt local et des autres tramways, de façon à rendre impossible leur évaluation même approximative.

Quant aux chemins vicinaux ou ruraux et aux rues, places ou promenades, le principe de la gratuité auquel leur usage est soumis n'est pas sans comporter certaines exceptions.

En premier lieu, le passage sur les ponts dépendant des voies de communication communales peut être soumis à un droit de péage. La loi du 31 juillet 1880, tout en encourageant la suppression de ces droits par voie de rachat de la concession, n'a pas prohibé l'établissement, sur les chemins vicinaux, de nouveaux ponts à péage, lorsque l'insuffisance des ressources communales le rend nécessaire. Ces droits, d'ailleurs, sont perçus par des concessionnaires et ne profitent pas directement au budget communal.

La seconde exception a, pour les communes, une importance beaucoup plus considérable.

Lorsque l'État ou les départements autorisent, sur les parties du domaine public qui leur appartiennent, l'occupation privilégiée de certains emplacements, les redevances qu'ils stipulent en échange de ces autorisations sont en général d'un

produit assez faible : leur objet principal est, en effet, la constatation du caractère essentiellement précaire et révocable des autorisations accordées. Le même droit, lorsqu'il est exercé par les villes, peut produire en leur faveur de tout autres résultats.

Lorsqu'une compagnie de gaz ou une compagnie des eaux veut se fonder, il lui faut, au préalable, obtenir des représentants légaux de la commune l'autorisation de creuser des tranchées, d'établir des tuyaux de conduite sous le sol des voies publiques ; il lui faut en outre s'assurer le droit d'entretenir ses travaux de canalisation pendant toute la durée de son existence, et d'exécuter dans ce but les fouilles nécessaires.

Or, la nature même des choses, les exigences de la circulation, celles de la santé publique, l'exiguïté des passages s'opposent à la multiplicité de ces autorisations. En pareille matière, le principe de la libre concurrence est d'une application impossible, et le monopole absolu ou restreint s'impose. Il est facile dès lors de concevoir les avantages que les villes ont pu stipuler, soit au point de vue du partage des bénéfices, soit au point de vue du droit de retour à leur profit, sans indemnité, de tous les ouvrages qui existeront à la fin de la concession.

C'est ainsi que nous voyons figurer au budget des recettes et dépenses de la ville de Paris, en 1883, sous la rubrique de : *Droits de location des parties du sous-sol de la voie publique occupées par des conduites de gaz*, une somme de 200,021 fr., et sous celles de : *Redevance à titre de partage de bénéfices*, 13,700,000 fr. ; *Droit de stationnement*, 4,801,200 fr.

Les villes retirent encore, sous forme de droits de location, des revenus parfois importants de certains emplacements dépendant de leurs rues ou promenades. La ville de Paris perçoit, pour les emplacements dont elle autorise l'occupation dans les Champs-Élysées, dans ses jardins et plus généralement sur la voie publique, une somme de près d'un million.

9. Biens communaux affectés à des services publics.

Ces biens sont nombreux. Ils comprennent notamment :

Les mairies et maisons d'école ;
Les églises et presbytères ;
Les cimetières ;
Les casernes ;
Les halles et marchés ;
Les abattoirs ;
Les entrepôts, etc.

Produit de ces biens.

Un certain nombre de ces biens, les mairies, les écoles, les églises, les presbytères, les casernes, sont affectés gratuitement aux différents services publics. Mais il en est autrement des cimetières, des halles et marchés, des abattoirs, des entrepôts, des établissements de voiries qui peuvent être pour une commune une source d'importants revenus.

Au budget de 1883, les revenus de la ville de Paris pour cette catégorie de biens sont prévus comme suit :

Produits des concessions dans les cimetières	2,220,823 fr.
Produits des halles et marchés	6,879,900
Produits des abattoirs	3,2[illegible]
Produits des entrepôts	2,[illegible],700
Exploitation des voiries, vidanges, etc.	1,300,000

10. Biens communaux productifs de revenus (non affectés).

Ces biens forment, en France, une masse considérable. Ils se divisent en biens patrimoniaux et en biens communaux proprement dits.

Les premiers sont loués à des particuliers ou administrés par le maire : leurs revenus tombent dans la caisse communale.

Les seconds sont abandonnés à la jouissance en nature des habitants de la commune. Ce sont en général des terres incultes, de maigres pâturages, des bruyères ou des landes dont les pouvoirs publics s'efforcent avec raison de diminuer le nombre.

L'étendue et la valeur des biens communaux ne nous sont pas exactement connues.

En 1864, un savant auteur, M. Aucoc, dans son ouvrage sur les sections de commune, évaluait l'étendue de ces biens à 4,809,283 hectares, sur lesquels plus de la moitié, 2,706,671 hectares, consistait en pâtures, terres vaines, landes, bruyères et sables.

A la même époque, le ministre de l'intérieur a demandé aux préfets les renseignements nécessaires pour qu'il pût être dressé une statistique officielle des biens communaux. Ces renseignements ont été fournis au ministère, mais ils n'ont jamais été compulsés.

Il est d'ailleurs peu probable que les biens communaux aient, depuis 1864, varié d'une façon notable dans la plupart des départements, et la seule modification qu'il y ait lieu d'apporter à l'évaluation ci-dessus est celle qui résulte de la perte de l'Alsace et de la Lorraine.

Si l'on prend pour base les chiffres donnés par M. Aucoc pour les départements qui composaient ces provinces, on voit que l'ensemble des biens communaux a été réduit de ce chef d'environ 300,000 hectares, ce qui nous permet d'évaluer à 4,500,000 hectares environ l'étendue de ceux qui nous ont été conservés.

Sur leur valeur, nous n'avons aucun renseignement. Il en est de même quant au produit de ces propriétés.

Il est d'ailleurs à remarquer que les biens patrimoniaux seuls sont susceptibles de donner des revenus à la commune. Au budget de 1883, le produit des propriétés communales de la ville de Paris a été évalué pour 1,428,370 fr.

Quant aux communaux proprement dits, nous avons vu qu'ils ont pour caractère spécial d'être abandonnés gratuitement à la jouissance des habitants de la commune.

Tels sont les biens dont se composent le domaine national, le domaine départemental et le domaine communal. Un trait caractéristique, c'est la part absolument prépondérante qu'occupent parmi eux les biens qui sont affectés aux besoins généraux, aux services publics. Cette prédominance ne fera que s'accroître avec les progrès de la société.

Nous avons vu heureusement que les charges qui, de ce chef, incombent à l'État, aux départements et aux communes ne sont pas sans compensation, et que si, en 1883, les sacrifices faits pour procurer au pays des voies de communication faciles et sûres ne produisent pour ceux qui les ont consentis que des revenus pour ainsi dire insignifiants, il en sera tout autrement dans l'avenir.

V. BIENS NATIONAUX.

On désigne ainsi les biens d'origine diverse qui formaient les gages des assignats, et qu'on pouvait acquérir avec des assignats (*V.* **Assignats**).

On les divise en trois classes :

1° Les biens de première origine, c'est-à-dire les biens ecclésiastiques et ceux du domaine déclaré aliénable ;

2° Les biens d'émigrés, dans lesquels on comprend également les biens confisqués en vertu des lois révolutionnaires ;

3° Les biens des départements réunis.

Cette distinction est nécessaire, parce que les biens des trois classes ont été l'objet de dispositions particulières.

11. Biens du clergé.

Le clergé, avant la Révolution, formait le premier ordre de l'État; c'était un corps constitué, ayant ses assemblées, son budget, avec l'administration de biens considérables. Cette organisation avait disparu. Le clergé ne fut plus un corps dans l'État; les ecclésiastiques reçurent un traitement et les biens que le corps possédait furent dévolus à la nation. Ces biens étaient grevés d'une dette considérable, et l'Assemblée décida qu'ils seraient aliénés. Voyez plus loin l'article spécial consacré aux *Biens de l'Église*.

12. Biens du domaine.

Le domaine avait formé pendant longtemps la partie la plus importante des revenus de la couronne, et pour en empêcher la dissipation, on l'avait déclaré inaliénable. Les produits du domaine n'étaient plus qu'un accessoire dans les revenus publics. L'Assemblée, en le séparant du domaine public, le déclara aliénable. Il parut qu'il était plus utile à la nation de vendre les fonds et les droits domaniaux, que de conserver la foule de régisseurs et de commis employés à leur administration.

Au reste l'aliénation des biens du clergé et des biens du domaine était devenue une nécessité. Le travail de réorganisation entrepris par l'Assemblée avait mis à la charge du Trésor, des sommes considérables. Il fallait rembourser la finance des offices supprimés, payer la dette du clergé et celle des pays d'États, et rembourser les emprunts contractés par l'ancien Gouvernement.

L'Assemblée établit un système d'impôts qui pût suffire aux dépenses ordinaires, et qui fut appliqué à partir de l'année 1791.

Elle rejeta sur le compte de l'arriéré tout ce qui n'avait pu être acquitté au 1er janvier de cette année. Ce compte s'élevait à 2 milliards 300 millions.

Dans l'état où se trouvait le crédit public, on ne pouvait arriver à liquider ce compte qu'en vendant les biens du domaine et les biens du clergé.

L'Assemblée eut soin de réserver les biens des fabriques, des collèges, des hôpitaux et des établissements charitables. Mais plus tard ces biens furent mis en vente sous la Convention.

Dans les biens du domaine, on excepta de la vente les forêts et les biens réservés pour la dotation de la liste civile.

Tous les biens destinés à être vendus étaient estimés à 2 milliards et demi, en y comprenant l'argenterie des églises et le métal des cloches.

13. Biens des émigrés.

L'attitude menaçante d'un grand nombre d'émigrés rassemblés en armes sur la frontière entraîna l'Assemblée législative dans des mesures violentes contre toutes les personnes qui avaient quitté la France. Les biens des émigrés furent mis sous le séquestre, et bientôt après ils furent déclarés confisqués et acquis à la nation. Les événements qui suivirent le 10 août, les massacres de septembre 1792 déterminèrent beaucoup de personnes à chercher un refuge à l'étranger. Ces fugitifs furent traités comme les gentilshommes de l'armée de Condé. Nous n'avons à parler que des mesures prises à l'égard des biens. Les lois révolutionnaires atteignirent non seulement les émigrés, mais les pères et les mères restés en France.

Tous les biens des émigrés, meubles et immeubles, furent confisqués; les biens des pères et des mères d'émigrés mis sous le séquestre.

Après le 9 thermidor, un certain nombre de Français fugitifs rentrèrent dans leur patrie et obtinrent leur radiation des listes d'émigrés ; mais le 13 vendémiaire et ensuite le 18 fructidor ramenèrent les pouvoirs à des mesures de rigueur, et il fut difficile d'obtenir sa radiation. Les pères et les mères d'émigrés obtinrent la levée du séquestre, mais en subissant un partage anticipé de leur succession ; la part de l'émigré était dévolue à la nation.

A la même classe appartiennent les biens provenant des confiscations prononcées contre les condamnés pour crimes contre-révolutionnaires et exécutés, contre les personnes mises hors la loi, contre les prêtres déportés ou reclus.

Le 9 thermidor fit rapporter les dispositions prises contre les députés mis hors la loi.

Il fut sursis à la vente des biens des condamnés, et la loi du 21 prairial an III restitua aux héritiers les biens qui n'avaient pas été vendus ; pour les biens vendus on liquida une indemnité en bons au porteur, qu'on admettait en paiement des *biens d'émigrés*.

Ces biens étaient beaucoup moins recherchés que ceux de première origine. En vain la Constitution de l'an III proclamait-elle comme garantie de la foi publique, que l'acquéreur de biens nationaux, quelle qu'en soit l'origine, ne pourrait en être dépossédé. Le public n'achetait qu'avec hésitation les biens d'émigrés.

A quel chiffre peut-on évaluer la masse des biens d'émigrés. L'estimation est très difficile, parce que cette masse variait suivant l'intensité du mouvement révolutionnaire et dépendait des lois du moment. Le document le plus sérieux que nous ayons, est le rapport présenté au nom de la commission des cinq, le 24 novembre 1795. Il évalue ainsi les biens restant à vendre ; biens de première origine, 605 millions; biens d'émigrés, 2,057,804,311 fr.; le tout valeur de 1790.

On doit prendre cette somme de 2 milliards comme représentant la valeur des biens d'émigrés, après la liquidation des dettes qui les grevaient. Mais ces données sont simplement approximatives ; ce n'est qu'en l'an IV que les agents du domaine ont dressé un état estimatif des biens. D'après le message du Directoire du 4 pluviôse an V, l'état général des estimations portait la valeur de tous les fonds à 3,785,027,919 fr., indépendamment des biens de la Belgique, et cette évaluation faite en vue des

ventes régies par la loi de ventôse an IV, parut généralement trop forte. (*V.* **Emigrés.**)

14. Biens des départements réunis.

Au mois d'octobre 1795, la Belgique avait été réunie à la France, et formait neuf départements. L'application des lois françaises en Belgique mit à la disposition des pouvoirs une masse de biens évalués à 2 milliards.

Telles étaient les trois classes des biens nationaux qui ont été le gage des assignats et des effets de la dette publique de 1790 à 1800.

Il nous reste à indiquer les règles qui furent adoptées pour l'aliénation des biens nationaux. Ces règles ont varié suivant les époques, et nous allons passer en revue les principales lois qui contiennent des dispositions à ce sujet.

15. Mode d'évaluation, d'aliénation et de paiement des biens nationaux.

L'Assemblée constituante divisa les biens à aliéner en quatre classes : les biens ruraux, les rentes et prestations en nature, les rentes et prestations en argent, tous les autres biens, sauf les bois qui étaient réservés.

L'estimation des biens des trois premières classes se faisait d'après les baux ; les biens de la première classe étaient évalués en capital à 22 fois le revenu, ceux de la deuxième classe à 20 fois, et ceux de la troisième à 15 fois. Quant aux biens de la quatrième classe, on procédait pour leur estimation par voie d'expertise.

Les enchères étaient ouvertes sur une soumission égale au prix d'estimation.

Le paiement avait lieu par dixièmes, dont deux payables dans le mois de l'adjudication. Les acquéreurs des biens ruraux avaient 4 ans et demi pour se libérer. Les acquéreurs d'autres biens devaient le faire en 2 ans 10 mois. Les sommes dues portaient intérêt à 5 p. 100. (*L.* 14 *mai et* 3 *nov.* 1790.)

Le paiement se faisait en assignats, on admit ensuite en paiement les reconnaissances de liquidation.

L'Assemblée créa une régie pour administrer les domaines, et une caisse extraordinaire où le produit des ventes devait être versé. L'aliénation des biens nationaux était vue avec faveur, et il y eut dans toute la France un mouvement qui porta les citoyens aux adjudications. En 1791, au mois de septembre, 414 districts avaient fait connaître le résultat de leurs ventes. Elles s'élevaient à 735,034,754 fr. Les prix d'estimation avaient été doublés.

Sous la Terreur, une loi du 8 janvier 1793 accorde à ceux qui acquerront des domaines nationaux en 1793, 12 ans pour payer, en 12 portions égales. Une loi du 5 juin 1793 autorise la vente des créances de l'État sur les acquéreurs de biens nationaux, et accorde aux acquéreurs qui voudraient se libérer par avance, une prime d'un demi p. 100 pour chaque année d'anticipation.

Mais les ventes étaient devenues peu importantes ; il eût été dangereux de montrer qu'on était dans l'aisance.

Après le 9 thermidor, les ventes de biens nationaux reprirent faveur, et dans les trois mois qui suivirent, le montant des adjudications fut porté à 347,595,863 fr. L'émission exagérée des assignats avait amené une baisse rapide, et en voulant relever leur crédit, la Convention ne sut s'arrêter à aucun plan.

La loi du 6 ventôse an III apporta quelques modifications aux lois de 1790. Le quart du prix dut être payé dans le mois de l'adjudication ; pour le surplus, on accordait un délai de 6 ans. Mais une prime de 2 p. 100 par an était accordée aux nouveaux acquéreurs qui, avant le 1er vendémiaire an IV, paieraient, en tout ou en partie, les termes non échus.

Une loi du 8 du même mois admit jusqu'au 1er vendémiaire les porteurs d'inscriptions sur le grand-livre à les donner en paiement des biens nationaux ; elles étaient calculées à raison de 20 fois le montant annuel, lorsqu'on fournissait trois fois la même valeur en assignats, et seize fois quand on versait une somme égale en assignats ; une prime de 1 p. 100 était accordée aux anciens acquéreurs qui s'acquitteraient entièrement avant le 1er vendémiaire.

En germinal, on eut l'idée d'une loterie pour vendre les biens d'émigrés ; le prix du billet était de 50 fr.

Une loi du 12 prairial décrète que sans enchère on pourra se faire adjuger un bien national, en payant le denier 75 du revenu de 1790. Mais quinze jours plus tard, la loi du 27 prairial déclare que les adjudications qui pourraient avoir été faites ne vaudront que comme soumissions, et que toute personne pourra demander la vente aux enchères d'un bien soumissionné.

Des dispositions législatives si facilement changées achevèrent le discrédit des assignats ; les biens s'achetaient avec un papier sans valeur, et lorsque le Directoire fut installé, la loi de brumaire an IV suspendit les aliénations jusqu'au 1er prairial. On voulait avoir le temps de préparer le retrait des assignats.

Mais une loi du 2 nivôse autorisa le Directoire à aliéner de petits bois aux conditions qu'il jugerait le plus utiles, dans l'espoir qu'il pourrait se procurer du numéraire.

Il fut également autorisé à traiter pour 30 ans de la jouissance des forêts de Fontainebleau, Compiègne, etc. (4 *niv.*), et à aliéner les domaines nationaux des départements réunis [Belgique]. (*L.* 4 *pluv. an IV.*)

La loi du 28 ventôse an IV, en créant les mandats territoriaux qui remplaçaient les assignats, changea le mode d'aliénation des biens nationaux.

Tout porteur de mandats put sans adjudication, se rendre acquéreur du bien qui lui convenait en payant en mandats le prix d'estimation, moitié dans la première décade, moitié dans les trois mois. Les biens ruraux étaient estimés sur le pied de 22 fois le revenu de 1790 ; les maisons sur le pied de 18 fois.

Les mandats furent bientôt aussi avilis que les assignats, et la loi du 13 thermidor prescrivit de payer le dernier quart du prix en mandats au cours ; six mois après, le cours était à 1 p. 100. Les biens soumissionnés d'après la loi de ventôse avaient une valeur de 537,441,147 fr. (*Message de pluv. an V.*)

En l'an V, on revint au système des adjudications (*L.* 16 *brum.*). Le papier-monnaie a disparu et les cinq premiers dixièmes doivent être payés en numéraire ; les cinq autres peuvent l'être en effets de la dette publique. La loi du 9 germinal prescrit la vente des maisons et usines qui dépérissaient entre les mains de l'administration, le prix doit être payé en inscriptions sur le grand-livre.

En l'an VI, la loi du 9 vendémiaire liquide le

grand-livre, ordonne le remboursement de deux tiers de la dette en bons au porteur et consolide l'autre tiers.

Les inscriptions du tiers consolidé sont admises comme numéraire pour le placement des cinq premiers dixièmes, et les bons de remboursement pour le surplus. Mais l'acquéreur est tenu d'acquitter la totalité du prix dans les 20 jours de l'adjudication.

La loi du 9 fructidor suspend les ventes jusqu'au 1er nivôse an VII. Les administrations avaient encore à régler 68,000 comptes sur les ventes faites avant la loi du 4 ventôse.

Cependant, la nécessité de pourvoir aux dépenses de guerre fait décréter, le 26 vendémiaire an VII, une vente de 125 millions de biens.

La mise à prix est de 8 fois le revenu pour les biens ruraux, de 6 fois pour les maisons.

Le montant de la mise à prix doit être payé en numéraire métallique, en 18 mois.

La loi du 11 brumaire porte que les acquéreurs d'avant la loi de ventôse seront tenus de se libérer en numéraire, suivant la valeur représentative des assignats au moment de la vente. Les acquéreurs en vertu de la loi de ventôse doivent payer les trois premiers quarts en tiers consolidé et le surplus en numéraire. Peu à peu l'impérieuse nécessité faisait méconnaître les engagements pris envers les porteurs d'assignats et de mandats, sous le prétexte que le nombre des bons de remboursement est insuffisant; la loi du 27 brumaire admit les acquéreurs, en vertu de la loi du 9 vendémiaire, à se libérer en numéraire, en payant pour 100 fr. de bons, 1 fr. 10 c., 1 fr. 95 c., ou 2 fr., suivant qu'ils s'acquitteront, dans deux mois, dans trois mois, ou dans quatre.

Telles sont les principales lois qui ont réglé le sort des biens nationaux jusqu'à l'an VIII. Elles peuvent donner une idée du désordre qui régnait dans l'administration des finances.

Nous avons dit quelle était la valeur approximative des trois classes de biens nationaux ; mais il nous paraît impossible de supputer le prix qu'on en a retiré, à raison de la diversité des valeurs admises en paiement. Mais, il faut le reconnaître, c'est avec les biens nationaux que la France a pu trouver des ressources pour lutter contre toute l'Europe et entretenir jusqu'à 14 armées. Les assignats, les mandats, les bons de toute nature n'avaient d'autre gage que les biens nationaux ; c'étaient les biens nationaux mobilisés.

Ajoutons que la mesure décrétée par la Constituante a eu une influence considérable sur la constitution de la propriété dans notre pays. Les grandes terres du domaine et du clergé ont été morcelées, et de nouveaux propriétaires ont surgi par milliers.

16. Changements d'affectation, restitutions.

Nous devons nous arrêter à l'an VIII. Sous le Consulat, il y eut encore quelques ventes, mais la situation financière s'était améliorée, et les biens nationaux reçurent une autre destination.

Une partie fut employée à former la dotation de la Légion d'honneur et du Sénat.

D'autres biens furent attribués aux hospices en remplacement de ceux qui avaient été aliénés.

Les églises furent mises à la disposition des évêques. (*L. 18 germ. an X.*)

Les fabriques et les bureaux de bienfaisance rentrèrent en possession de ceux de leurs biens qui n'avaient pas été vendus.

L'amnistie du 6 floréal an X permit à un grand nombre d'émigrés de recouvrer les biens qui étaient sous le séquestre. Les biens qui restaient à la nation devinrent le domaine de l'État, et la dénomination de biens nationaux ne fut plus qu'un souvenir.

VI. BIENS DE L'ÉGLISE.

17. Définition.

On entend par *biens de l'Église* ceux qui appartiennent à tout établissement ayant un caractère religieux, tels que les évêchés, chapitres, temples, chapelles, oratoires, monastères, congrégations, etc.

18. Origine.

Les premiers revenus de l'Église consistèrent dans les aumônes volontaires des fidèles. En réalité, c'étaient, non de véritables biens, mais de simples subsides destinés à l'entretien des ministres du culte et au soulagement des pauvres. Sans caractère fixe, essentiellement variable, ils étaient employés à mesure qu'ils étaient recueillis. Dans ces conditions, ils restaient tout à fait en dehors de l'action civile. Ils n'auraient pu d'ailleurs être capitalisés et servir à l'achat de biens-fonds, car les lois de l'empire romain ne permettaient pas aux chrétiens d'en posséder.

19. Accroissement, ses causes.

Cet état de choses dura jusqu'au règne de Constantin et à sa conversion. Devenu chrétien, ce prince permit à chacun de disposer de ses biens en faveur de l'Église, et consacra cette faculté au moyen d'une loi (*L. 4. Cod. Theod. De Episcopis*) portant : « *Habeat* « *unusquisque licentiam sanctissimo, catholico ve-* « *nerabilique concilio decedens, bonorum quod* « *optavit relinquere.* » Cette loi fut l'origine des biens de l'Église, dont elle reconnut implicitement l'existence légale.

A partir de cette époque, l'Église, représentée par ses divers établissements, fut légalement habile à recueillir et à posséder. Les largesses des particuliers et des princes en sa faveur se multiplièrent. Elles s'immobilisèrent en ses mains et s'y accrurent avec une progression constante, par suite des sauvegardes et des privilèges dont les possessions ecclésiastiques furent entourées.

Les constitutions de Léon, d'Anastase, de Justinien entravèrent et prohibèrent même absolument l'aliénation des biens de l'Église. Défense fut faite aux archevêques et administrateurs d'aliéner et d'hypothéquer d'aucune manière les fonds, les colons, les rentes ecclésiastiques, voire même les vases sacrés, les vêtements sacerdotaux et les objets affectés au culte. Les acquéreurs de ces objets étaient tenus de les restituer et pouvaient, en outre, être poursuivis pour avoir tenté de se les approprier. La revendication des dons et legs faits aux églises était susceptible d'être exercée pendant une période de cent ans.

Lorsque les Barbares envahirent les Gaules, ils y trouvèrent l'Église chrétienne organisée comme elle l'était dans les autres parties de l'empire romain. Ils en respectèrent l'administration et le patrimoine, à ce point que les terres de l'Église ne furent pas déclarées terres *conquises* et restèrent en dehors de tout partage. La réglementation destinée à les favoriser et à entraver leur aliénation fut maintenue. Les rois, à partir de la conversion de

Clovis au christianisme, et les seigneurs rivalisèrent de générosité envers les établissements religieux, comme en font foi les recueils du VIIe siècle.

Les Capitulaires de Charlemagne et ceux de ses successeurs prescrivirent toutes les mesures nécessaires pour assurer l'accroissement et la conservation des biens de l'Église. Les dons qui étaient faits aux établissements religieux furent déclarés irrévocables. Ces établissements recevaient à leur gré et sans avoir besoin d'autorisation, tout ce qui leur était attribué, et dès qu'un bien était entré dans leur patrimoine, il devenait inaliénable.

Si, plus tard, des exceptions furent faites au principe d'inaliénabilité de ces biens, elles se justifièrent par des nécessités d'ordre supérieur, les besoins mêmes de l'Église et ceux de l'État. Les lois civiles et canoniques qui les admirent, eurent soin de déterminer les causes pour lesquelles certains biens seulement seraient susceptibles d'être engagés ou vendus. Elles entourèrent la réalisation de ces actes, de formalités, d'enquêtes, d'informations, d'avis, etc., dont l'accomplissement devait précéder chacun d'eux.

Encouragées par ces facilités de la législation et les sauvegardes dont les biens d'église étaient entourés, les fondations pieuses et charitables se multiplièrent, les établissements religieux destinés à en assurer l'exécution se constituèrent en nombre de plus en plus considérable. Chacun d'eux devint un centre de propriété et l'occasion de libéralités nouvelles. A titre de grand propriétaire, le clergé jouit de la plupart des droits féodaux, auxquels s'ajoutèrent des droits et privilèges qui lui furent propres, tels que la perception de *dîmes*, espèce d'impôt en nature constitué par Charlemagne en faveur des ecclésiastiques, la perception de *droits casuels* attachés aux divers actes du ministère ecclésiastique, les mariages, enterrements, célébration de services religieux, le droit de tenir les actes de l'état civil et celui de recevoir les frais de délivrance des expéditions de ces actes. (V. pour les développements au mot **Culte catholique**.)

Il n'y a pas lieu de s'étonner que, dans ces conditions, la richesse du clergé, devenu grand corps de l'État, ait acquis des proportions extraordinaires.

Aussi, dès 1639, il comptait 15 archevêchés, non compris Avignon, 112 évêchés, 120,000 cures ou paroisses comprises dans les villes, bourgs et villages, environ 1,456 abbayes, 12,000 ou 13,000 prieurés, 256 commanderies de Malte, 152,000 chapelles ayant chapelains, environ 700 couvents de cordeliers et de capucins, sans compter les jacobins, carmes, augustins et chartreux qui avaient de 7,000 à 8,000 monastères. Le revenu brut de ces divers établissements était de 103,500,000 écus et le revenu net de 92 millions d'écus. Ces chiffres peuvent paraître exagérés ; mais ils sont officiels et sont tirés d'un extrait de Gilles de Languedoc, manuscrit de la bibliothèque de Rennes.

Cette extension des biens de mainmorte constituait un danger public.

On chercha à le conjurer par des droits d'amortissement, par des règles spéciales de succession pour les religieux.

En 1659, défense fut faite de fonder aucune maison religieuse sans autorisation expresse du Gouvernement.

En 1666, les communautés furent déclarées mineures, incapables d'ester en justice, de recevoir aucun don et legs d'immeubles, de meubles et de tous autres effets civils.

En 1667, il fut interdit de placer chez elles de l'argent à fonds perdu.

En 1691, on détermina le cas où les religieuses pourraient avoir des dots ou des pensions viagères et quel en serait le montant.

On décida aussi, en 1693, que les sommes laissées aux ecclésiastiques seraient placées en rentes sur l'État. Les évêques et les gens de mainmorte furent tenus de soumettre un état de leur temporel aux chambres de commerce.

En 1731, un arrêt du parlement de Bretagne défend les confréries non revêtues de lettres patentes.

En 1749, un édit fut rendu sur les legs et donations en faveur des gens de mainmorte. Il leur défendit de traiter de leurs biens immeubles ou d'en acquérir sans l'autorisation du roi.

Malgré toutes ces restrictions, les revenus et biens du clergé continuèrent à s'accroître.

En 1788, les 134 évêchés qui existaient en France étaient très inégaux en territoire comme en revenus. Comme leurs richesses provenaient de fondations, il n'y avait aucun rapport entre l'étendue et la dotation de chacun d'eux. Les plus riches étaient Strasbourg (300,000 livres de revenu), Paris (200,000), Metz (200,000), Cambrai (150,000), Rouen et Toulouse (100,000), Bayeux (90,000), Reims (80,000). Venaient ensuite 4 évêchés valant 60,000 livres, 2 de 50,000. Les revenus du plus grand nombre variaient entre 20,000 et 40,000. Les moins dotés étaient ceux de Saint-Paul-Trois-Châteaux, Tulle, Saint-Flour, Digne (12,000 livres), Glandève, Orange, Séez (10,000 livres), Belley (8,000 livres), Vence (7,000 livres).

Il y avait un chapitre cathédral pour chaque diocèse et en outre plus de 300 chapitres attachés à des églises collégiales. Les plus riches étaient ceux de Saint-Germain-des-Prés (150,000 livres de revenu), Saint-Étienne, Anchin (70,000 livres), Corbie, Le Bec (60,000 livres), et 5 ou 6 autres qui atteignaient 50,000 livres. La moitié des abbayes rapportait moins de 6,000 livres. Il y en avait dont le revenu ne valait que 900 livres.

A cette même époque, l'ensemble des revenus et produits du clergé se décomposait (d'après l'*Histoire financière* de Bailly), de la manière suivante :

Dîmes.	133,000,000 fr.
Droits aux archevêques et évêques pour dispenses de mariages entre parents . .	2,800,000
Casuel des églises pour mariages et enterrements	4,000,000
Honoraires de services religieux . . .	3,600,000
Frais d'expéditions d'actes de l'état civil	1,000,000
Les quêtes faites par les religieux des ordres mendiants	5,000,000
Biens-fonds.	70,000,000
Ce qui formait un total, en revenu, de.	219,400,000 fr.

20. Impôts et autres charges.

Charges et impôts. — Les papes s'efforcèrent de centraliser à Rome l'administration temporelle de toutes les églises, surtout en ce qui concernait la justice et les finances.

Ils les assujettirent au paiement de contributions exigées pour les croisades ou pour toute autre entreprise utile à la chrétienté.

Ce furent les premiers impôts payés par le clergé, non sans protestation de sa part. Il fut encouragé dans sa résistance par les rois de France, notamment par saint Louis, qui, dans la Pragmatique sanction

de 1268, déclara que le consentement royal était nécessaire pour que l'argent de la France fût porté à la cour de Rome. La nécessité de cette autorisation devint, depuis lors, une règle formelle.

Se prévalant à leur tour de cette sauvegarde qu'ils assuraient au clergé, les rois en tirèrent pour eux-mêmes des ressources pécuniaires. Ils reçurent d'abord les concessions volontaires de beaucoup de seigneurs ecclésiastiques qui se libérèrent à prix d'argent des services féodaux. Puis, à commencer par Philippe le Bel, ils les provoquèrent en adressant au clergé, comme à la noblesse, des demandes de subsides.

Bien que ces contributions fussent votées et même perçues par les membres du clergé, les papes s'en émurent; ils prirent le contre-pied de la Pragmatique sanction et défendirent aux ecclésiastiques de payer des subsides aux princes séculiers sans l'autorisation du Saint-Siège.

Pendant longtemps, il n'y eut pas de règles fixes au sujet des droits réciproques des rois et des papes à propos des contributions que payait le clergé de France. Ces questions se réglèrent suivant les circonstances. En retour des concessions qu'ils obtenaient des papes, les rois leur laissèrent souvent lever des dîmes et percevoir des droits pécuniaires. Telle fut l'origine du *droit d'annate* qu'établit, avec l'autorisation royale, le pape Jean XXII. Il attribuait à la cour de Rome le revenu d'une année de chaque bénéfice vacant, et ne cessa de soulever contre lui les protestations des parlements. (*V.* **Annates.**)

Les subsides que le clergé paya aux rois furent à peu près périodiques et toujours précédés d'un vote. Après cette sanction, les contributions devenaient obligatoires. Une ordonnance de 1358 autorisa les évêques à contraindre au paiement, même par l'excommunication, et, si elle était insuffisante, à l'aide du bras séculier, le clergé inférieur qui ne l'exécutait pas. Dans le but de donner une base aux prélèvements opérés, Charles V et Louis XI demandèrent aux évêques, à toutes les églises ainsi qu'à tous les établissements de mainmorte, des aveux et dénombrements.

Un peu plus tard, sous Charles VI, les ecclésiastiques furent assujettis à l'obligation de réparer leurs églises et leurs maisons bénéficiales.

Les rois de France s'attribuèrent, en outre, par le droit de *régale*, la jouissance, pendant la vacance, des revenus et fruits des biens des évêchés. Il est fait mention de ce droit, pour la première fois, en 1161, sous Louis le Jeune. Antérieurement, le produit des biens d'un évêché, pendant la vacance, était conservé pour le successeur, déduction faite des frais de gestion et d'entretien. Le droit d'en profiter pour le pouvoir royal prit son origine dans le droit féodal qui imposait aux vassaux l'obligation de prêter serment et fidélité à celui de qui ils tenaient l'investiture de leurs fiefs. A la mort du vassal, le suzerain jouissait du revenu du fief jusqu'à ce que le successeur en eût été investi et qu'il eût prêté foi et hommage. Cette loi s'étendit aux ecclésiastiques, parce que leurs églises jouissaient de plusieurs fiefs.

Le droit de régale a continué à recevoir son application jusqu'à 1790 et, après le Concordat et la loi du 18 germinal an X, son maintien a été inscrit comme une prérogative royale dans le décret du 6 novembre 1813 ; mais il est resté à l'état de lettre morte, sans autre application que celle de la nomination, faite depuis quelques années, au décès de chaque archevêque ou évêque, d'un administrateur chargé de gérer les biens du titre vacant désignés sous le titre de mense. (*V.* **Mense, Régale.**)

A partir de Louis XIII, le clergé fut soumis à des dîmes ordinaires et extraordinaires. Les dîmes ordinaires comprenaient la dixième partie du revenu de chaque bénéfice. Elles s'élevaient environ à deux millions par an. Les dîmes extraordinaires, ou dons gratuits, constituaient de véritables contributions, dont l'importance variait suivant les besoins et les demandes du pouvoir royal. Elles n'étaient pas réparties d'une manière uniforme et en raison du revenu des bénéfices. L'assemblée générale du clergé de France, qui était convoquée par les rois pour les octroyer, avait partagé ses contribuables en huit classes et fixé des règles de proportions différentes pour les bénéfices compris dans chacune de ces classes.

La première, composée des offices claustraux et des bénéfices simples, tels que les abbayes et les prieurés séculiers ou réguliers n'exigeant pas résidence, était taxée à raison du quart des revenus imposables. La seconde classe, dans laquelle avaient été compris les archevêchés, évêchés, abbayes, cures, canonicats, menses conventuelles, prébendes, etc., les plus considérables en revenu et qui obligeaient en même temps à la résidence, était taxée à raison d'un sixième. La proportion diminuait successivement jusqu'à la dernière classe, où se trouvaient les cures à portion congrue, c'est-à-dire celles dont le revenu annuel se bornait à cinq cents livres, somme payée par les décimateurs ecclésiastiques, et qui n'était imposée qu'à raison d'un vingt-quatrième.

Elles étaient levées par les receveurs du clergé, et leur perception, en vue d'une équitable répartition, donna lieu, en 1616, à un véritable cadastre.

L'ensemble de ces contributions était désigné sous le nom de *dons gratuits*. (*V.* **Dons gratuits.**)

L'importance de ces dons et la nécessité de les mettre sans retard à la disposition de l'État, en vue des besoins pour lesquels ils étaient demandés, obligèrent souvent le clergé à recourir à des emprunts, à grever ses biens pour garantir le remboursement, et même quelquefois à procéder à la vente de portions considérables. Toutefois, les biens ainsi aliénés étaient toujours susceptibles d'être rachetés. Cette faculté de rachat était une menace pour les détenteurs. Elle fut l'occasion de taxes au profit de la couronne. C'est ainsi qu'en 1641, le clergé, assemblé à Mantes, céda au roi pour trente ans la faculté de rachat des biens ecclésiastiques et celle de faire payer une taxe aux détenteurs qui voudraient être maintenus, trente ans durant, en possession de ces biens, sans pouvoir être inquiétés par l'Église. De son côté, Louis XIV, en 1656, donna au clergé le droit de rentrer, pendant dix années, dans les biens aliénés depuis 1556. En 1675, nouvelle cession faite au roi, par le clergé, de la faculté de racheter, pendant trente ans, certains biens ecclésiastiques « aliénés pour cause de subventions »; seulement la taxe que le roi pourrait imposer aux détenteurs ne devait pas dépasser un certain taux et les ecclésiastiques pourraient toujours être préférés aux détenteurs, en payant la taxe. Des arrêts du Conseil assimilèrent tous les biens aliénés depuis 1556 aux biens aliénés « pour cause de subvention » et spécialement désignés dans la déclaration de 1675.

D'un autre côté, le clergé se trouvait exempt des impôts les plus vexatoires, tels que les droits de *gabelle*, ceux des *aides*, de *jauge*, de *courtage*, de la *taille*, etc. Il jouissait, et ses serviteurs avec lui, d'une exemption complète du service et des charges de la guerre.

En 1789, il y avait deux clergés distincts au point de vue du paiement des contributions :

1° Celui de l'ancienne France, dit le *clergé de France*, qui occupait un territoire de 23,233 lieues carrées, d'une population de plus de 22 millions d'âmes, et avait en terres un revenu, évalué par Necker, à 110 millions de livres ;

2° Le clergé, dit le *clergé étranger*, dont la juridiction s'étendait à 3,718 lieues carrées, peuplé de plus de 4 millions et demi d'habitants, dont le revenu foncier était d'au moins 20 millions de livres.

Au point de vue des impôts, ces deux clergés étaient assimilés à la noblesse et exempts, comme elle, de la taille et autres contributions dont elle était affranchie. Mais le clergé de France, seul, ne connaissait ni le mot de *vingtième*, ni celui de *capitation*, qui pesaient sur la noblesse. Il payait cependant à l'État, année commune, une dizaine de millions. Quant au clergé étranger, il était soumis aux mêmes obligations que la noblesse et donnait à l'État, pour les droits dits *vingtièmes* et pour la capitation, environ un million par an. De plus, à la différence du clergé de France, le clergé étranger ne votait pas les fonds qu'il avait à payer et n'en avait pas l'administration.

Sur l'ensemble des contributions du clergé, qui s'élevaient, en 1789, à 12,550,000 livres, une partie notable, soit 5,800,000 livres, était affectée à servir les intérêts des emprunts que l'Église avait dû contracter pour subvenir aux secours que l'État lui avait demandés. Le chiffre des divers emprunts réalisés pour cet objet montait, à cette époque, à environ 134 millions, dont 42 millions à peu près au denier vingt et 92 millions au denier vingt-cinq.

Indépendamment de cette lourde charge, les biens du clergé étaient en grande partie affectés à des fondations pieuses, hospitalières, d'instruction, ou grevés de charges expresses, telles que la célébration de services religieux, la distribution d'aumônes, etc.

Enfin, les membres du clergé ne recevaient, à aucun des degrés de sa juridiction, de traitements de l'État. Les perceptions constituées à son profit et les revenus de ses biens lui en tenaient lieu.

21. Confiscation des biens et suppression des autres revenus ecclésiastiques.

Avec 1789, s'ouvre une ère nouvelle pour le clergé et pour le culte.

Le 4 août de cette année, l'Assemblée nationale décrète la suppression des divers droits perçus au profit des archevêques et évêques.

Le 11, elle supprime les dîmes, puis le casuel des curés.

Le 29 septembre, elle invite les évêques, curés, chapitres, supérieurs de maisons et communautés séculières et régulières, fabriques et confréries à faire porter à l'hôtel des Monnaies le plus prochain toute l'argenterie des églises, fabriques, chapelles et confréries qui ne sera pas nécessaire pour la décence du service divin.

Les 2-4 novembre, elle décrète que tous les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la nation, à la charge de pourvoir d'une manière convenable aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres et au soulagement des pauvres, sous la surveillance et d'après les instructions des provinces.

Ces diverses lois, notamment la dernière, firent disparaître tout le patrimoine ecclésiastique[1].

On peut évaluer de 1,200 à 1,500 millions les biens qui furent confisqués.

L'Assemblée nationale s'occupa sans tarder de leur mode d'administration. Le 5 novembre 1790, elle désigna les biens qui seraient immédiatement vendus; le 10 décembre suivant, elle ajouta à la liste dressée à cet effet les biens des séminaires, des collèges et autres établissements d'instruction et décida, les 10 février, 15 mai et 16 octobre 1791, que les autres biens ecclésiastiques, même ceux grevés de fondations, ainsi que ceux provenant de fondations faites en faveur d'ordres et de corporations supprimés, seraient aliénés. Enfin, des lois des 25 juillet et 19 août 1792, 10 et 19 mars 1793 ordonnèrent la vente des palais épiscopaux, des immeubles réels affectés aux fabriques des églises, des biens formant les dotations des collèges et de tous autres établissements d'instruction publique français, quelle que fût leur dénomination. La vente par lots séparés des divers biens ecclésiastiques est décrétée.

Mais les ventes ne s'opérèrent que difficilement à raison de l'état de trouble des esprits, de l'incertitude de l'avenir, des scrupules qui s'attachaient à l'achat et à la possession des biens qu'il s'agissait d'aliéner. L'argent était d'ailleurs rare ; il se dissimulait de plus en plus et les assignats, destinés à y suppléer, n'avaient qu'une valeur nominale. C'était cependant au moyen de cette monnaie purement fiduciaire que se payaient les prix des immeubles nationaux. Aussi, l'État ne retrouva-t-il pas, dans l'aliénation des biens du clergé, la compensation des charges qu'il dut assumer en s'emparant des biens ecclésiastiques, notamment de celle de la dette constituée du clergé.

22. Restitution et reconstitution.

Par suite de ces circonstances, une grande partie des biens du clergé se trouvait encore aux mains de la nation, lorsque intervint le Concordat conclu avec le Saint-Siège le 26 messidor an IX (15 juillet 1801) et publié comme loi de l'État le 18 germinal an X (8 avril 1802).

Cet acte international, destiné à régler les rapports de l'Église et de l'État français, eut à s'occuper des anciens biens de l'Église, à un double point de vue. D'une part, l'article 13 garantit aux acquéreurs des *biens ecclésiastiques* aliénés qu'ils ne seraient troublés dans leur possession ni par le Souverain Pontife actuel, ni par ses successeurs, et leur en assura la *propriété* incommutable. De l'autre, il restitua, ou du moins mit à la disposition du clergé, pour les besoins du culte, la plupart des immeubles qui y étaient précédemment affectés et n'avaient pas été vendus.

L'article 12 du Concordat disposa que « toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres, non aliénées, nécessaires au culte seraient mises à la disposition des évêques ».

L'article 75 décida que « les édifices anciennement destinés au culte catholique, actuellement

1. Une exception, fondée sur les traités diplomatiques, fut faite en faveur des biens des protestants de l'Alsace et de la Franche-Comté, par décret des 1er-10 décembre 1790. (*V.* **Fondations protestantes.**)

dans les mains de la nation, à raison d'un édifice par cure et par succursale, seraient mis à la disposition des évêques, par arrêté du préfet du département. »

L'article 77 eut à prévoir le cas où, dans certaines paroisses, il n'y aurait pas d'édifice disponible pour le culte, et disposa que l'évêque se concerterait avec le préfet pour la désignation d'un édifice convenable.

D'un autre côté, l'article 72 rendit aux curés et aux desservants des succursales les presbytères et les jardins attenants, non aliénés, en ajoutant qu'à défaut de ces presbytères, les conseils généraux des communes étaient autorisés à leur procurer un logement et un jardin.

Les conseils généraux des départements étaient, de leur côté, autorisés, par l'article 71, à procurer aux archevêques et évêques un logement convenable.

D'autres restitutions suivirent celles qu'avait inaugurées le Concordat.

Elles s'appliquèrent successivement, par le décret du 7 thermidor an XI, aux biens non aliénés des fabriques ainsi qu'aux rentes dont elles jouissaient, et qui n'avaient pas été transférées ; par celui du 15 ventôse au XIII, aux biens non aliénés des métropoles et des cathédrales ; par celui du 28 messidor an XIII, aux biens et rentes des confréries qui furent rendus aux fabriques des églises où ces confréries étaient établies. Ces dispositions furent considérées comme étant applicables aux anciens biens non aliénés des cures et succursales, qui furent, dès lors, appelées à en reprendre possession. (*V.* pour les détails aux mots : **Cures, Fabriques** *et autres établissements ecclésiastiques ou religieux.*)

D'un autre côté, pour tenir lieu du revenu des biens aliénés et des perceptions existant autrefois au profit du clergé, lesquelles, à l'exception des *droits curiaux*, ne furent pas rétablies, des traitements et dotations furent inscrits aux budgets de l'État, des départements et des communes en faveur des ministres du culte, évêques, chanoines, curés, vicaires et même de diverses institutions religieuses, comme les séminaires, les cathédrales, etc.

Pour compléter cette œuvre de reconstitution du domaine ecclésiastique, l'article 73 du Concordat permit de nouveau d'établir des *fondations* ayant pour objet *l'entretien des ministres* et *l'exercice du culte.* Il donna aux évêques diocésains le droit de les accepter, avec l'autorisation du Gouvernement.

L'article 910 du Code civil étendit à tous les établissements d'utilité publique, parmi lesquels se trouvent compris les établissements ecclésiastiques et religieux, la faculté de recevoir des donations et des legs, toujours avec l'autorisation du Gouvernement.

Plus tard, ce droit de recevoir et de posséder pour les établissements qui nous occupent fut expressément consacré et précisé par la loi du 2 janvier 1817 et par les ordonnances réglementaires des 2 avril 1817 et 14 janvier 1831. On y trouve énoncés les noms des divers établissements religieux pourvus d'une personnalité civile, les destinations pour lesquelles des legs ou donations seraient susceptibles de leur être faits, par qui et comment ces libéralités seraient acceptées.

Enfin, la loi du 24 mai 1825 a déterminé le mode de reconnaissance légale des congrégations et communautés religieuses de femmes et réglé dans quelles conditions, plus restreintes pour ces associations que pour les autres établissements, elles pourraient recevoir des dispositions entre vifs ou testamentaires.

Quant aux congrégations d'hommes, à l'exception de cinq qui ont été spécialement reconnues, elles sont restées à l'état de suppression légale.

Par conséquent, elles ne peuvent ni recevoir, ni posséder en leurs qualités propres et doivent recourir pour cet effet à des personnes interposées, sociétés tontinières, sociétés civiles ou même simples particuliers.

Dans cette situation, par suite des facilités de la législation, les fondations pieuses et les biens de mainmorte se sont en grande partie reconstitués.

L'état ci-après, dressé d'après la statistique tenue à la direction générale des cultes, du montant des dons et legs faits aux établissements ecclésiastiques et religieux et autorisés par ordonnances ou décrets de 1802 à l'époque actuelle, le constate pleinement.

Ces libéralités ont atteint les chiffres suivants :

De 1802 à 1830.	44,821,169 fr.
De 1830 à 1840.	17,865,973
De 1841 au 24 février 1848	18,625,166
Du 24 février 1848 à la fin de 1859 . . .	67,052,573
De 1859 à la fin de 1867	37,035,007
De 1868 à la fin de 1872	22,923,380
De 1873 à la fin de 1879	35,855,349
De 1880 à 1884.	24,266,857
Ce qui forme, pour cette période de 82 ans, un total de	241,362,639 fr.

Il y a lieu, en outre, d'y ajouter :

1° Les acquisitions d'immeubles et de rentes autorisées en faveur de ces établissements et qui se sont élevées, pendant la seule période de 1802 au 24 février 1848, à 48,579,132 fr. ; 2° les emplois de fonds à l'achat d'objets mobiliers ou à des constructions ou réparations, également autorisés pendant la même période et montant à 6,771,103 fr. ; 3° les dons et legs en argent ou objets mobiliers, d'une valeur de 300 fr., jusqu'au décret de décentralisation du 25 février 1862, pour l'ensemble des établissements religieux et, à partir de ce décret, de 1,000 fr. pour les fabriques d'églises, autorisés par simples arrêtés préfectoraux ; 4° toutes les libéralités attribuées au clergé par personnes interposées, soit en raison du défaut d'existence légale des établissements appelés à en profiter, soit dans la crainte des réclamations des héritiers et des refus d'autorisation qui en auraient été la conséquence.

Suivant l'*Annuaire statistique de la France* de 1881, dressé par les soins du bureau de statistique du ministère du commerce, les immeubles *possédés* ou *occupés*, à cette époque, en France par les congrégations religieuses d'*hommes* ou de *femmes*, *autorisées* ou *non autorisées*, étaient d'une contenance cadastrale de 40,520 hectares 80 ares ; d'une valeur locative de 29,525,391 fr. et d'une valeur vénale de 712,538,980 fr. (*V.* **Archevêques, Chapitres, Cures, Menses, Séminaires** *et les autres mots relatifs au culte.*)

VII. BIENS DE MAINMORTE. *V.* Mainmorte.

VIII. BIENS DES CONTUMAX.

La contumace est l'état de tout individu qui, mis en accusation pour un fait qualifié crime, ne se présente pas dans le délai qui lui est fixé, ou qui, ayant été arrêté, s'est évadé avant le jugement.

Les biens des contumax sont régis par l'administration des domaines, et cette régie commence à l'expiration du délai de 10 jours accordé par l'ordonnance de se représenter. (*C. instr. crim., art.* 465.)

La mise sous séquestre des biens d'un contumax ne devient, d'ailleurs, définitive qu'autant que l'ordonnance de contumace est suivie d'une condamnation.

Pour assurer l'efficacité de ce séquestre, le domaine fait apposer les scellés sur les meubles, titres, valeurs et papiers (*C. pr. civ., art.* 907, 947 *et s.*), et en fait également dresser inventaire avant d'en accepter la remise.

Quant aux immeubles, le domaine en prend possession, en présence du maire ou du juge de paix de la situation des biens.

Le séquestre et la prise de possession sont immédiatement notifiés par actes extrajudiciaires aux mandataires, fermiers, débiteurs, etc., des contumax, ou reconnus amiablement par ceux-ci.

Si le contumax est en faillite, il n'y a pas lieu à séquestre, la faillite ayant opéré dessaisissement du failli et transféré à ses créanciers l'administration de ses biens (*C. de comm., art.* 443). Par le même motif, la déclaration de faillite met provisoirement fin au séquestre. (*Caen* 17 *janv.* 1849, S. 52, II, 189; *Toulouse* 17 *janv.* 1862; Pardessus, *Droit commercial,* IV, 1301; Boulay-Paty, *Des Faillites,* n° 537; Renouard, *Des Faillites,* n° 500.)

Simple dépositaire des biens soumis au séquestre, l'administration doit, en général, s'abstenir de toute aliénation sauf, par exemple, pour les objets périssables, les animaux, les objets de consommation, etc.; en tout cas, ces aliénations doivent être autorisées par justice, conformément à l'article 126 du Code civil.

C'est également à l'administration des domaines qu'incombe le soin de représenter le contumax dans toute instance civile où ses intérêts sont engagés (*Montpellier* 19 *mars* 1836; Dalloz, *v°* CONTUMACE, *n°* 64; *Agen* 20 *nov.* 1855; D. P. 56, II 250). Elle paie, jusqu'à concurrence de l'actif disponible, les dettes du contumax reconnues par les tribunaux ou résultant de titres authentiques.

Le délai accordé au condamné pour purger la contumace est de vingt années révolues à compter de la date de l'arrêt de condamnation. A l'expiration de ce délai, la peine est prescrite (*C. instr. crim., art.* 635), et le contumax ne peut plus être admis à se présenter pour demander la révision de la condamnation prononcée contre lui. (*Id., art.* 641.)

Le séquestre se prolonge donc, en général, pendant les vingt années qui suivent la condamnation du contumax.

Toutefois, si le condamné est arrêté, se représente volontairement ou décède avant l'expiration du délai pendant lequel il est admis à purger la contumace, ou bien encore s'il bénéficie d'une amnistie sous réserve, le séquestre cesse, et le compte en est rendu au contumax ou à ses héritiers.

A cet effet, une demande en mainlevée est adressée au préfet, avec pièces justificatives à l'appui. L'arrêté ordonnant la mainlevée doit être soumis à l'approbation du ministre des finances.

L'administration des domaines prépare ensuite le compte à rendre aux parties en ayant soin de prélever sur le montant des recettes, 5 p. 100 pour frais de régie (*L. de fin.* 5 *mai* 1855, *art.* 16). S'il y a lieu, un mandat est délivré en représentation du reliquat de compte; les immeubles sont directement remis et cette remise est constatée par un procès-verbal à inscrire au pied de celui de la prise de possession.

IX. BIENS DE LA FAMILLE D'ORLÉANS.

Les biens de la famille d'Orléans ont soulevé depuis soixante ans de nombreuses questions politiques et financières qui ont agité vivement l'opinion publique. Nous laisserons entièrement de côté les premières, mais les secondes appartiennent de droit à cet ouvrage, et il convient de les passer rapidement en revue, en insistant sur les lois, décrets et règlements qui ont exercé une influence directe sur les finances du pays.

23. Historique.

En 1830, au moment où il allait monter sur le trône, Louis-Philippe, duc d'Orléans, possédait une fortune personnelle dont le revenu était évalué à 3,865,000 fr.

Ces biens se divisaient en deux catégories absolument distinctes, les biens *apanagers* et les biens *patrimoniaux.*

Les premiers produisaient un revenu de 2 millions et demi. Ils avaient pour origine l'acte de partage fait en 1661 entre Louis XIV et son plus jeune frère, alors mineur, et représentaient la part héréditaire du duc d'Orléans dans les successions de Louis XIII et d'Anne d'Autriche. La déclaration de 1672 et les lettres patentes de 1692 ne laissent aucun doute sur le caractère apanager de ces biens. Confisqués sous la Révolution, ils avaient été rendus au duc d'Orléans par les ordonnances royales des 20 mai, 17 septembre et 7 octobre 1814, confirmées à l'avènement de Charles X par la loi du 15 janvier 1825 (*art.* 4) et par une ordonnance du 20 décembre 1825, qui enjoignait au duc d'Orléans de faire dresser les états par département de la consistance des biens composant cet apanage.

Cette partie de la fortune des princes d'Orléans n'a jamais fait l'objet d'une difficulté entre l'État et la famille qui la possédait. Elle a cessé d'appartenir en propre à Louis-Philippe lors de son élévation au trône, attendu qu'elle n'était qu'un démembrement de la fortune du pays, et que les apanages constitués aux princes faisaient de droit retour à la couronne lorsque ces derniers arrivaient au trône (*V.* **Apanages**). C'est ce qui ressort de l'article 4 de la loi du 2 mars 1832 ainsi conçu :

« Sont en outre réunis à la dotation immobilière de la liste civile les biens de toute nature composant l'apanage d'Orléans, constitué par les édits de 1661, 1672 et 1692, et qui, par l'avènement du roi, ont fait retour à l'État. »

Ces biens sont définitivement rentrés dans le domaine public, de même que tous ceux qui faisaient partie de l'ancienne liste civile. (*D.* 26 *févr.* 1848.)

Les biens *patrimoniaux* de Louis-Philippe étaient au contraire possédés par lui à titre personnel et particulier. Ils lui étaient advenus, ou de la succession de sa mère, la duchesse de Penthièvre, ou de la succession bénéficiaire de son père, ou encore de diverses acquisitions faites de 1814 à 1830. La majeure partie de cette fortune avait été recueillie par la duchesse douairière d'Orléans à la mort de son père, qui lui-même la tenait du duc du Maine, donataire de M[lle] de Montpensier, dite la *grande Mademoiselle,* sur la tête de laquelle s'étaient réunis

presque tous les biens patrimoniaux de la maison de Montpensier, branche de la maison de Bourbon. La principauté de Dombes faisait partie de ce don de Mlle de Montpensier; elle n'était donc pas un apanage comme on l'a parfois prétendu à tort.

Ces biens patrimoniaux sont ceux dont la propriété a été contestée à Louis-Philippe par le régime issu du coup d'État de 1851, et qui ont été rendus à la famille d'Orléans par l'Assemblée nationale de 1871. C'est d'eux seuls qu'il convient de s'occuper ici.

Pour la plus grande clarté du sujet, cette rapide étude sera divisée en quatre parties distinctes, répondant chacune à une période historique: le règne de Louis-Philippe Ier, la République de 1848, l'Empire, la République de 1870.

24. Règne de Louis-Philippe Ier. Donation du 7 août 1830; loi du 2 mars 1832.

Deux jours avant d'être proclamé roi des Français, le 7 août 1830, Louis-Philippe voulut, par une sorte de partage anticipé, répartir entre ses enfants la nue propriété des biens qu'il possédait à titre particulier. Il leur fit donc donation de la nue propriété de tous ces biens, d'un revenu brut de 1,365,525 fr., et s'en réserva seulement l'usufruit. Cet acte reçu en la forme authentique donna lieu à la perception, par le Trésor, d'un droit d'enregistrement de 759.377 fr.

La donation du 7 août 1830 était-elle valable, et le duc d'Orléans avait-il le droit, deux jours avant de s'asseoir sur le trône, de disposer ainsi de cette fraction de sa fortune? L'affirmative parait certaine. En tout cas, la question ne fit pas doute pendant le règne même de Louis-Philippe, et s'il avait fallu à cet arrangement une consécration légale, il l'eût trouvée dans la loi du 2 mars 1832, sur la liste civile. A cette date, et conformément aux conclusions de M. Dupin, commissaire du roi, les pouvoirs publics ont formellement reconnu qu'à aucun moment il n'y avait eu dévolution à l'État des biens compris dans la susdite donation. C'est ce que spécifient dans les termes les plus explicites les articles 22 et 23 de la loi précitée.

« Art. 22. — Le roi conservera la propriété des biens qui lui appartenaient avant son avènement au trône; ces biens, et ceux qu'il acquerra à titre gratuit ou onéreux pendant son règne, composeront son domaine privé.

« Art. 23. — Le roi peut disposer de son domaine privé soit par acte entre vifs, soit par testament, mais sans être assujetti aux règles du Code civil qui limitent la quotité disponible. »

Pendant seize ans, cette loi de 1832, faite par les Chambres, en connaissance de la donation du 7 août 1830, a été pour Louis-Philippe comme une charte de famille. Les biens qui y étaient compris ont été cadastrés et imposés comme ceux des simples particuliers. Les huit enfants du roi ont, dans leurs contrats de mariage, visé comme apport les droits de propriété qu'ils tiraient de l'acte du 7 août. Il a été vendu sur ces biens pour une somme de 9,622,000 fr.; des pensions, des secours, s'élevant annuellement à 300,000 fr., ont été concédés avec la garantie de ces mêmes biens. En un mot, le roi et ses enfants ont agi à l'égard de ce domaine privé absolument comme s'ils avaient été de simples particuliers et personne n'a songé pendant seize ans à élever la moindre contestation sur la légitimité de ces actes.

25. Dispositions prises sous la République de 1848.

Telle était la situation des biens de la famille d'Orléans, lorsqu'au 24 février 1848, le roi fut renversé. Si le droit de propriété des princes sur leur domaine privé avait été quelque peu incertain, il est vraisemblable qu'à cette époque, sous la pression des événements et de l'opinion publique, le Gouvernement provisoire eût revendiqué ces biens ou du moins en eût préparé le retour à l'État. Il ne fit même pas allusion à cette éventualité et distinguant, ainsi qu'on l'a vu plus haut, entre les biens de la liste civile et ceux du domaine privé, il mit seulement ces derniers sous le séquestre (*D.* 26 *févr.* 1848). Voici deux des considérants qui motivaient ce décret :

« Considérant que le domaine privé de l'ex-roi doit être la garantie des créanciers de l'ancienne liste civile;

« Considérant que l'Assemblée nationale sera appelée à décider sur les questions relatives aux biens privés de la famille royale. »

On voit que le Gouvernement provisoire n'indiquait nullement la pensée d'une confiscation, et quand, le 9 mars suivant, M. Garnier-Pagès déclarait que les biens de l'ancienne liste civile avaient fait retour à l'État, il avait soin d'ajouter : « Bien entendu, le domaine privé n'est point compris dans cette mesure; il reste sous le séquestre à la disposition de l'Assemblée. »

Après la constitution de l'Assemblée nationale, un des représentants, M. Jules Favre, déposa, le 5 juillet, en son nom personnel une proposition tendant à faire déclarer que les biens meubles et immeubles du roi déchu étaient réunis au domaine de l'État.

Cette proposition, motivée par la soi-disant nullité de l'acte de donation du 7 août 1830, ne trouva aucune faveur sur les bancs de l'Assemblée. Au nom du comité des finances, M. Berryer, nommé rapporteur, fit bonne justice des arguments dont l'étayait M. Jules Favre, qui en séance ne se leva même pas pour la soutenir. Berryer fit valoir en substance « que les donataires de la nue propriété des biens *patrimoniaux* de la maison d'Orléans n'en pouvaient être dépossédés que par une violation manifeste du contrat intervenu entre la nation et eux; qu'il y avait là un droit de propriété incommutable auquel il n'était pas permis de porter atteinte. Ce serait, disait-il, une confiscation arbitraire, et la confiscation est rayée de nos codes. »

L'Assemblée nationale s'associa à ces idées de haute justice. Elle rejeta la proposition Jules Favre et se contenta de rendre le décret-loi du 25 octobre 1848 qui déterminait les mesures à prendre pour hâter la liquidation des dettes de l'ancienne liste civile et du domaine privé.

L'un des paragraphes de l'art. 3 est ainsi conçu :

« .... Dans le cas où, pour activer la liquidation, un emprunt sera jugé nécessaire, *il sera négocié par les mandataires des propriétaires*, avec le concours du liquidateur général, et sous l'autorisation du ministre des finances. »

« Art. 5. — Le Conseil des ministres fixera une provision sur les revenus annuels pour *chacun des propriétaires*. » Ce décret-loi avait été rendu pendant le gouvernement de Cavaignac.

Sous la présidence du prince Louis-Napoléon, les actes de l'Assemblée législative ne furent pas moins concluants dans le même sens. La loi du 4 février

1850 contient en effet la disposition suivante : « A partir du 1[er] août 1850, le séquestre sur les biens du domaine privé sera levé. » En même temps les princes débiteurs étaient autorisés à emprunter sur leurs biens, avec le concours du liquidateur général, jusqu'à concurrence de 20 millions de francs et à consentir hypothèque.

Où la famille d'Orléans eût-elle pu trouver une consécration plus évidente de son droit de propriété? Ce droit, en réalité, n'était contesté par personne, pas même par le Prince-Président. Car la commission de l'Assemblée n'avait proposé la levée du séquestre que pour la fortune particulière du duc d'Aumale et du prince de Joinville, et c'est sur l'initiative de M. Fould, alors ministre des finances, que la mesure fut étendue aux biens compris dans la donation du 7 août 1830. M. Fould motiva ainsi son intervention :

« Le décret du 25 octobre 1848 a placé hors du droit commun, quant à leurs intérêts réels, Louis-Philippe, sa famille et ses créanciers.

« Dans l'esprit de la loi, cette position exceptionnelle, commandée par des circonstances extraordinaires et les exigences du moment, avait un caractère essentiellement transitoire : il ne peut entrer dans la pensée équitable et généreuse du Président de la République de la prolonger au delà du terme rigoureusement nécessaire. Les circonstances permettent et nous vous proposons de faire revivre les lois générales du pays pour tous ces intérêts. »

26. Empire. Décret du 22 janvier 1852; loi du 10 juillet 1856.

Cependant, moins de deux ans plus tard, sans que l'attitude des princes d'Orléans eût expliqué ce revirement, Louis-Napoléon, devenu dictateur et sur le point d'être empereur, rendait les décrets du 22 janvier 1852.

Le premier de ces décrets interdisait aux membres de l'ex-famille royale de rien posséder en France et les obligeait à vendre dans le délai d'un an tous les biens leur appartenant, quand ils seraient situés sur le territoire de la République. Inutile de citer le texte de ce décret d'ordre purement politique.

Le second doit être au contraire reproduit presque en entier. En voici les principaux considérants et les articles essentiels :

« Le Président de la République,

« Considérant que, sans vouloir porter atteinte au droit de propriété dans la personne des princes de la famille d'Orléans, le Président de la République ne justifierait pas la confiance du Peuple français s'il permettait que des biens qui doivent appartenir à la Nation soient soustraits au domaine de l'État;

« Considérant que, d'après l'ancien droit public de la France, maintenu par le décret du 21 septembre 1790 et par la loi du 8 novembre 1814, tous les biens qui appartenaient aux princes, lors de leur avènement au trône, étaient de plein droit et à l'instant même réunis au domaine de la couronne;

. . . .

« Considérant que cette règle fondamentale de la monarchie a été appliquée sous les règnes de Louis XVIII et de Charles X et reproduite dans la loi du 15 janvier 1825;

« Qu'aucun acte législatif ne l'avait révoquée le 9 août 1830, lorsque *Louis-Philippe* a accepté la couronne; qu'ainsi, par le fait seul de cette acceptation, tous les biens qu'il possédait à cette époque sont devenus la propriété incommutable de l'État;

« Considérant que la donation universelle sous réserve d'usufruit, consentie par *Louis-Philippe* au profit de ses enfants, à l'exclusion de l'aîné de ses fils, le 7 août 1830, le jour même où la royauté lui avait été déférée, et avant son acceptation, qui eut lieu le 9 du même mois, a eu uniquement pour but d'empêcher la réunion au domaine de l'État des biens considérables possédés par le prince appelé au trône;

. . . .

« Considérant que les biens compris dans la donation du 7 août se trouvant irrévocablement incorporés au domaine de l'État, n'ont pu en être distraits par les dispositions de l'article 22 de la loi du 2 mars 1832; . . . .

« Décrète :

« Art. 1[er]. — Les biens meubles et immeubles qui sont l'objet de la donation faite le 7 août 1830 par le roi Louis-Philippe, sont restitués au domaine de l'État.

« Art. 2. — L'État demeure chargé du paiement des dettes de la liste civile du dernier règne. »

Les articles suivants règlent l'emploi des fonds à provenir de la vente des biens qui doit être effectuée, pour partie, à la diligence de l'administration des domaines. Dix millions sont alloués aux sociétés de secours mutuels autorisées par la loi du 15 juin 1850. Dix autres millions doivent être employés à l'amélioration des logements d'ouvriers dans les grandes villes manufacturières; dix millions sont affectés à l'établissement d'institutions de crédit foncier dans certains départements; cinq millions serviront à établir une caisse de retraite en faveur des desservants les plus pauvres. Le surplus des biens est réuni à la dotation de la Légion d'honneur.

On voit que pour justifier juridiquement ce décret, Louis-Napoléon s'appuyait principalement sur le principe de dévolution en vigueur sous l'ancienne monarchie. Cependant cette argumentation avait été déjà réduite à néant par M. Dupin aîné, lors de la discussion de la loi de 1832. La thèse soutenue à cette époque et qui avait été consacrée législativement par plusieurs assemblées, fut reprise et développée avec force par les défenseurs et les amis des princes : notamment par les exécuteurs testamentaires du feu roi Louis-Philippe I[er] [1] dans un mémoire au Président de la République; par M. Bocher, mandataire de la famille d'Orléans ; par les avocats-conseils appelés à se prononcer sur la légalité des décrets, MM. de Vatimesnil, Odilon-Barrot, Berryer, Paillet et Dufaure.

Vainement démontrèrent-ils que le principe de dévolution, résultant des lois de la monarchie de droit divin et en particulier des édits de 1566 et de 1607, n'était applicable que sous l'ancien régime, alors qu'il y avait entre la personne du roi et l'État « *ce saint et politique mariage* » dont parlent les vieux auteurs et alors qu'il se produisait un mélange indissoluble entre le domaine privé et le domaine public [2]; mais que la dévolution n'avait pas survécu à la féodalité et qu'elle était incompatible avec la monarchie contractuelle et l'institution des listes civiles. Ils en donnaient comme preuves : 1° qu'il avait fallu, pour l'appliquer, la consacrer à nouveau

1. Ces exécuteurs testamentaires étaient MM. Dupin, Laplagne-Barris, le duc de Montmorency, le comte de Montalivet et Scribe.

2. Voir rapport d'Enjubault à l'Assemblée constituante, le 13 novembre 1789.

au début de chaque règne depuis la Révolution : pour Louis XVI par la Constitution de 1791, pour Louis XVIII et Charles X par les lois du 8 novembre 1814 et du 15 janvier 1825; 2° que le sénatus-consulte du 30 janvier 1810, dont les auteurs des décrets ne parlaient pas et qui avait réglé la situation de Napoléon Ier et de sa famille, avait répudié ce principe de la dévolution. Au Conseil d'État et au Sénat de l'Empire, on avait été unanime pour reconnaître qu'il était inconciliable avec le régime des constitutions et pour autoriser l'empereur à avoir un domaine privé, provenant soit de donations, soit d'acquisitions[1]. De cette idée est né l'article 48 du sénatus-consulte de 1810 :

« Les biens immeubles et droits incorporels faisant partie du domaine privé de l'empereur ne sont en aucun temps et sous aucun prétexte réunis de plein droit au domaine de l'État; la réunion ne peut s'opérer que par un sénatus-consulte. »

La loi de 1832 sur sa liste civile et sur ses biens particuliers n'était-elle pas pour Louis-Philippe le pendant de ce qu'avait été pour l'empire le susdit sénatus-consulte ?

Quant au droit qu'avait Louis-Philippe de disposer de ses biens le 7 août 1830, il était indéniable. La royauté ne fut rétablie en réalité que le 9 août, à dater de l'acceptation de la couronne et la meilleure preuve en est que la liste civile ne courut que de ce jour.

Tous les hommes de bonne foi proclamèrent en 1852 l'illégalité du décret de confiscation. Mais les protestations demeurèrent stériles, les volontés de l'empereur furent exécutées, et comme le dit plus tard, en 1871, le rapporteur de la loi de restitution, « les princes ne purent trouver alors une juridiction qui eût, soit assez de pouvoir, soit assez d'indépendance pour en faire justice. »

Conséquences du décret du 22 *janvier* 1852 *au point de vue des princes d'Orléans et du Trésor.* — Voici quel était, en 1852, le revenu des biens de la famille d'Orléans, évalué en capital à 103 millions, sur lesquels il était dû environ 30 millions par la succession du feu roi :

1° Biens compris dans la donation du 7 août 1830 (non compris ceux qui ont été aliénés depuis) .	1,109,000 fr.
2° Biens acquis par le roi depuis 1830 . .	175,000
3° Biens recueillis par les enfants dans la succession de Mme Adélaïde.	863,000
4° Biens appartenant en propre à la reine.	49,000
5° Biens personnels au duc d'Aumale . .	900,000
Ensemble.	3,096,000 fr.

En défalquant ce qui leur était enlevé par les décrets (environ 1,100,000 fr. de revenu), ce qui restait à payer par la succession du roi Louis-Philippe et les legs qui grevaient les biens de Mme Adelaïde, laissant en outre de côté les biens du duc d'Aumale qui lui étaient propres, on voit qu'il ne restait plus, en France, à la famille d'Orléans qu'un revenu approximatif de 900,000 fr. à partager entre vingt-huit têtes.

D'autre part, l'exécution des décrets produisit par la vente des biens, de 1853 à 1870, une somme totale de 35,892,819 fr. qui est entièrement entrée dans les caisses de l'État, à l'exception d'un reliquat de 880,107 fr. encore dus par les acquéreurs au moment de la chute de l'empire. Les bénéfices réalisés par le Trésor du chef des décrets de 1852 se décomposent ainsi :

Immeubles vendus de 1853 à 1870. . . .	21,973,861 fr.
Forêts vendues (8,680 hectares sur les 31,000 hectares appartenant aux princes).	10,918,985
Coupes de bois.	18,601,019
En outre, l'État était redevable à Louis-Philippe de 8,217,602 fr., montant de la plus-value, dûment constatée par une commission spéciale, que le roi avait procurée à son apanage, notamment au Palais-Royal. Cette créance se trouva éteinte en 1852, par voie de confusion, soit.	8,217,602
Il faut y ajouter la valeur des actions des canaux d'Orléans, du Loing et de Briare (V. *le mot* Canaux), qui appartenaient à la famille royale. Il fut attribué de ce chef à l'État, 362 actions libres (annulées en vertu de la loi du 20 mai 1863 et de l'arrêté ministériel du 4 juillet 1864); en outre, le partage du 23 janvier 1868 mit l'État en possession de 228 actions affectées à des dotations et dépendant de la succession de Louis-Philippe. Elles furent aussi annulées. La valeur de ces 590 actions est estimée par l'administration des finances à. . . .	[illegible]
L'État s'appropria donc en chiffres ronds.	67,163,950 fr.

Mais, en s'emparant de ces biens, l'État avait dû se charger des dettes qui les grevaient et qui avaient surtout pour origine les dépenses faites par Louis-Philippe dans les châteaux royaux de Versailles et de Fontainebleau. Il prit aussi le service des pensions des agents retraités du domaine privé[1]. Il dut en conséquence rembourser au Comptoir d'escompte une partie de l'emprunt que l'ex-roi avait contracté en vertu de la loi de 1850 pour liquider sa liste civile. Cette somme s'éleva à 16,322,691 fr., ce qui réduit le bénéfice de l'État à un chiffre brut de 50 millions, sans parler des revenus et des intérêts dont le calcul ne pourrait être fait.

Ajoutons aussi, pour mémoire, parmi les déboursés de l'État, le capital nécessaire à la constitution des trois rentes de 200,000 fr. chacune, créées en vertu de la loi du 10 juillet 1856, dont il importe de dire un mot.

Loi du 10 *juillet* 1856. — Si, en effet, l'empereur resta sourd aux revendications venues de l'intérieur, il ne jugea pas bon de résister longtemps aux réclamations diplomatiques que ses actes soulevèrent à l'étranger. Trois des filles du roi Louis-Philippe y avaient été en effet mariées. C'étaient la reine des Belges, la duchesse de Saxe-Cobourg-Gotha et la duchesse de Wurtemberg. Or, chacune d'elles avait compris dans les apports relatés à son contrat de mariage les droits qui résultaient pour elle de l'acte de partage du 7 août 1830.

La confiscation du 22 janvier 1852 leur faisait perdre soit ces droits, soit les biens situés en France qui leur étaient advenus de ce chef. Pour faire taire ces réclamations, l'empereur fit voter par le Corps législatif et le Sénat, une loi qui autorisait l'inscription de trois rentes 3 p. 100 montant ensemble à 600,000 fr. en faveur : 1° des héritiers de la feue reine des Belges; 2° de la princesse Clémentine de Saxe-Cobourg; 3° des héritiers de la duchesse de Wurtemberg.

Cette loi, adoptée au Corps législatif par 236 voix contre 7, et promulguée le 10 juillet 1856, était le résultat d'un compromis dont la Maison de Belgique consentit seule à profiter. Il ne fut inscrit au grand-livre à cette époque (*Arr. min.* 13 *sept.* 1856) qu'une seule rente de 200,000 fr. Les deux autres rentes n'ont été inscrites qu'en 1873, c'est-à-dire après la disparition de l'empire.

1. Voir dans les bulletins du Sénat conservateur, le rapport de M. [illegible] (séance du 20 janvier 1810).

1. Les agents étaient, en 1852, au nombre de 164; ils touchaient annuellement 117,320 fr. de pensions.

27. Assemblée nationale de 1871. Loi du 21 décembre 1872; Restitution des biens confisqués.

Malgré les charges écrasantes de l'invasion et de l'indemnité de guerre, le gouvernement de M. Thiers fit déposer le 8 décembre 1871, par M. Pouyer-Quertier, ministre des finances, et M. Dufaure, garde des sceaux, un projet de loi tendant à l'abrogation des décrets du 22 janvier 1852.

Après avoir réfuté la théorie d'après laquelle les décrets susdits n'auraient fait que rendre hommage aux principes de l'ancien droit, l'exposé des motifs contenait les deux paragraphes suivants, qui en font apprécier nettement le caractère et la portée.

« Il vous appartient, Messieurs, il appartient à cette Assemblée, qui considère comme un de ses premiers devoirs de rétablir l'ordre moral dans les esprits, et, pour cela, de s'élever, partout où elle les rencontre, contre l'injustice et contre l'illégalité, de proclamer que la France ne veut pas être solidaire de l'atteinte portée, dans la personne des princes d'Orléans, au droit fondamental de la propriété individuelle.

« Ce n'est pas devant les membres de cette Chambre à laquelle nous croyons avoir déjà donné tant de preuves de notre sincérité, que nous prendrons le soin de déclarer que la proposition dont vous êtes saisis est étrangère à toute préoccupation politique : un gouvernement honnête est toujours compris lorsqu'il s'adresse à une assemblée d'honnêtes gens. »

Ce projet de loi fut renvoyé à une commission de 15 membres dont voici les noms : MM. Mallevergne, président, Amédée Lefèvre-Pontalis, secrétaire, Robert de Massy, rapporteur, Marcel Barthe, Mathieu-Bodet, Buisson, de Maleville, Albert Grévy, Bocher, Giraud, Michel, Lambert de Sainte-Croix, Beaussire, Lespérut, colonel Denfert.

Elle se trouva unanime pour approuver, sauf de légères modifications, le projet des ministres, et en son nom, M. Robert de Massy déposa un rapport concluant à l'adoption. (*Séance du* 9 *mars* 1872.)

Ce rapport envisage successivement :

1° L'origine et la nature des biens attribués au domaine de l'État par le second décret du 22 janvier 1852;

2° La légalité de ce même décret;

3° L'exécution qu'il a eue et ses effets;

4° L'étendue des restitutions proposées et l'économie des dispositions du projet de loi.

Nous avons successivement développé les trois premiers ordres d'idées. N'insistons que sur le dernier point, et pour mieux le faire comprendre donnons immédiatement le texte de la loi telle qu'elle est sortie des délibérations de l'Assemblée nationale des 24 avril, 23 novembre et 21 décembre 1872, et qu'elle a été promulguée au *Journal officiel* du 29 décembre 1872 :

« Art. 1er. — Les décrets du 22 janvier 1852, concernant les biens de la famille d'Orléans, sont et demeurent abrogés.

« Art. 2. — Les biens meubles et immeubles saisis par l'État en vertu desdits décrets, et non aliénés à ce jour, seront immédiatement rendus à leurs propriétaires.

« Les prix non payés des biens et coupes de bois vendus, et les annuités non échues représentatives des actions des canaux d'Orléans, du Loing et Briare, seront également restitués avec jouissance des intérêts qu'ils peuvent produire à partir du 1er janvier 1872.

« Art. 3. — Conformément à la renonciation offerte par les héritiers du roi Louis-Philippe avant la présentation de cette loi et réalisée depuis, aucunes répétitions ne pourront être exercées par eux contre l'État, soit par suite de l'exécution des décrets du 22 janvier 1852, soit pour toute autre cause antérieure à ces décrets.

« Toute réclamation de l'État contre ces mêmes héritiers est pareillement considérée comme éteinte et non avenue.

« Art. 4. — Aucune action ne pourra être dirigée contre les acquéreurs des biens vendus par l'État en exécution des décrets abrogés, ni contre leurs ayants cause.

« Art. 5. — Tous les actes par lesquels les princes d'Orléans seront remis en possession, soit par suite de restitutions de l'État, soit par suite de reventes opérées dans le délai d'un an par les particuliers acquéreurs des biens dont la vente a été imposée par lesdits décrets, ne seront soumis qu'à un droit fixe d'enregistrement. »

L'art. 2 de la loi caractérise parfaitement l'étendue de la restitution. Il est bien fidèle à l'esprit général du rapport qui contenait la phrase suivante :

« Qu'on le comprenne bien : il ne s'agit pas d'indemniser la famille d'Orléans d'une spoliation dont la responsabilité pèse tout entière sur son auteur; il s'agit de délaisser ce qui est à elle, non de lui fournir l'équivalent de ce qui a été consommé et dissipé. »

Il n'a donc été rendu à la famille d'Orléans que les biens dont l'État était encore matériellement détenteur (soit un capital d'environ 35 millions de francs) et les sommes dont l'encaissement n'avait pas été opéré. Elles se montaient (on l'a vu plus haut) à 880,107 fr.

De même pour les actions des canaux d'Orléans, du Loing et de Briare, on autorisait le ministre des finances à replacer les princes d'Orléans dans la situation où ils auraient été sans le décret de 1852, mais seulement pour les annuités non échues. Le Trésor eut à restituer sous cette forme 590 actions, se divisant en 362 actions libres et 228 actions affectées à des dotations.

En regard de ces restitutions, il convient de placer la valeur des créances que les fils du roi Louis-Philippe auraient pu faire valoir contre l'État et auxquelles ils ont déclaré renoncer. Les principales sont : 1° la plus-value que les biens apanagers avaient reçue des travaux entrepris de 1830 à 1848 et qui avait été estimée par la commission de liquidation à 8,217,602 fr.; 2° une somme de 2,243,602 fr. restant due par l'État au comte d'Eu, lors de l'échange de la principauté de Dombes (*Contrat du* 19 *mars* 1762 *et décret de l'Assemblée nationale du* 27 *sept.* 1791); 3° la valeur du mobilier dont le feu roi avait garni les châteaux de la couronne et dont le prix avait été fixé après la Révolution de 1848 à 4,747,424 fr.

De son côté (*art.* 3 *de la loi*), l'État a abandonné toute prétention à une indemnité pour les 16 millions remboursés en 1852 au Comptoir d'escompte et pour les sommes versées entre les mains des pensionnaires du domaine privé.

Biens en général, par M. P. Gauwain.
Biens nationaux, par M. Mouton-Duvernet.
Biens de l'église, par M. A. de Taillandier.
Biens des contumax et *Biens sans maître*, par M. Chaumard.
Biens de la famille d'Orléans, par M. E. de Bray.

BIENS VACANTS ET SANS MAÎTRE.

DÉFINITION.

On entend par biens vacants et sans maître les biens abandonnés par celui qui en a été propriétaire, ou dont le propriétaire est inconnu.

Cette définition prouve suffisamment qu'il ne faut pas confondre cette sorte de biens, soit avec les choses connues en droit romain sous la dénomination de *res nullius*, c'est-à-dire celles qui, ne pouvant entrer dans le patrimoine d'une personne déterminée que par un fait d'appréhension ou d'occupation, restent jusque-là sans propriétaire (animaux sauvages, poissons de la mer, eaux pluviales tombant sur la voie publique) ; soit avec les *res derelictæ*, c'est-à-dire les choses *volontairement* abandonnées par leur propriétaire avec l'*intention* de les laisser acquérir par le premier occupant (objets *volontairement* délaissés sur la voie publique, menus objets jetés au public à l'occasion d'une fête, etc.).

DROITS DE L'ÉTAT SUR CES BIENS.

Aux termes de l'article 539 du Code civil, qui n'est que la reproduction de l'article 3 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, « tous les biens et effets, meubles ou immeubles, demeurés vacants et sans maître appartiennent à l'État. »

L'article 713 du même Code s'exprime ainsi : « Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État. »

Les biens *meubles* abandonnés sont généralement désignés sous le nom d'*épaves*. Nous renvoyons à ce mot pour tout ce qui concerne cette sorte de biens, qui comprend les objets trouvés ou abandonnés sur la voie publique ou dans des lieux publics.

A l'égard des biens *immeubles*, une circulaire du ministre des finances aux préfets, en date du 16 juin 1809, et une instruction de l'administration de l'enregistrement du 14 août suivant, n° 447, ont tracé la marche à suivre pour arriver à la recherche et à la découverte des biens vacants, assurer leur régie et leur aliénation.

D'après ces instructions, lorsque l'administration des domaines est informée ou a des raisons de croire qu'un immeuble est vacant, des renseignements sont immédiatement demandés au maire de la localité, et s'il en résulte que l'immeuble paraît appartenir à un particulier connu, celui-ci est invité à justifier de ses titres au préfet du département.

Si, après enquête, l'immeuble semble susceptible d'être considéré comme vacant, le préfet, sur la proposition du directeur des domaines, prend un arrêté autorisant la régie par le domaine. Ampliation de cet arrêté est adressée tant au maire qu'au receveur de la situation de l'immeuble ; ce dernier agent prend alors possession et dresse un procès-verbal, contradictoirement avec le maire.

En général, l'administration des domaines s'abstient d'aliéner les biens de l'espèce, tant que l'État n'en a pas prescrit la propriété par une possession trentenaire.

Toutefois, l'action en revendication que peuvent avoir à exercer les tiers, étant résolutoire plutôt que suspensive, et le domaine n'étant soumis à aucune formalité d'envoi en possession ni à aucune obligation de conserver, rien ne s'oppose à ce que l'aliénation ait lieu avant l'échéance de la prescription trentenaire, surtout s'il y a des risques de détérioration (*Déc. min. fin.* 18 mai 1850). La vente s'opère alors en la forme administrative. (V. v° ALIÉNATION, *biens de l'État*.)

Celui qui revendique avant que la prescription trentenaire soit acquise à l'État, un bien réputé vacant et sans maître doit, tout d'abord, justifier de ses droits, et, lorsqu'il y a lieu, la restitution est ordonnée par un arrêté préfectoral qui est pris en forme d'avis sur la proposition du directeur des domaines et doit être soumis à l'approbation du ministre des finances.

En cas de restitution de l'immeuble, le domaine rend compte, sous la déduction de 5 p. 100 pour frais de régie, des fruits (*L.* 5 *mai* 1855, *art.* 16) qu'il a perçus depuis la demande en restitution. Ceux qu'il a encaissés antérieurement sont réputés avoir été perçus par lui de bonne foi et à titre de propriétaire et, pour ce motif, ils demeurent acquis à l'État. (*C. civ.*, *art.* 519 *et* 550.) (V. Épaves.)

CHAUMARD.

Bibliographie.

AUBRY et RAU. T. II, v° *Des divisions des choses et des biens.* — GÉRAUD, *Dictionnaire de comptabilité, domaine et manutention.*

BIÈRE.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE ET DÉFINITION.

La tradition qui nous a transmis, à travers les âges, le nom de celui qui le premier planta la vigne, ne nous a pas révélé les origines de la bière.

Aucune légende n'entoure la naissance de cette précieuse boisson; aucun fait ne nous aide à découvrir à quelle époque, en quelle contrée, par quel peuple, elle fut inventée. Sans doute, son usage remonte à la plus haute antiquité ; il est évident, en effet, que l'homme, dans les pays où l'âpreté

du climat, la nature du sol ne permettaient pas l'acclimatation de la vigne, dut être naturellement porté à extraire des céréales qu'il avait à sa disposition une boisson que son industrie sut bientôt approprier à ses goûts et à ses besoins.

Pline raconte que les habitants de Péluse, obligés par les inondations du Nil à se livrer exclusivement à la culture des graminées, fabriquaient une sorte de boisson qu'ils appelaient *Zythus* ou *Curmi*, selon les procédés de fabrication.

La liqueur chère aux Gaulois, la *cerevisia,* tirée d'une espèce de grain nommée *brance,* n'était pas autre chose qu'une sorte de bière.

Au moyen âge, la fabrication de la bière avait acquis un certain développement; il y avait une brasserie dans chaque métairie royale, dans chaque monastère.

Il est à croire même qu'on avait déjà trouvé, à cette époque, des moyens de falsification, car il existe une série d'arrêts qui réglementent la nature des grains à employer, ou qui interdisent l'introduction dans la bière de certaines substances, les unes parce qu'elles étaient enivrantes, les autres parce qu'elles étaient malsaines.

C'était presque toujours l'orge qu'on employait, mais souvent aussi le froment, l'avoine, l'épeautre. Comme arome, on se servait de lupin, de poix-résine, de baies provenant du genièvre; il fut même de mode, pendant quelque temps, si l'on en croit Olivier de Serres, d'ajouter à la bière du miel, des pommes, des miettes de pain.

Le houblon remplaça toutes ces épices.

De nos jours, la bière a atteint son plus haut degré de perfection; elle se consomme partout, soit comme boisson journalière, soit comme boisson de luxe; mais sa préparation est devenue si compliquée qu'elle a mérité cette définition scientifique:

« *Bière.* — Boisson alcoolique provenant de la transformation saccharine de matières amylacées et féculentes, et additionnée de matières aromatiques plus ou moins amères[1]. »

II. FABRICATION.

1. Procédés généraux.

La préparation de la bière avec l'orge comprend: le maltage, le brassage, la cuisson aromatisée de principes amers et la fermentation du moût.

1. *Maltage.*

Le *maltage,* ou fabrication du *malt*, consiste à faire subir aux grains une germination plus ou moins avancée et une dessiccation suffisante. A cet effet, l'orge est versée dans de grandes cuves, dites *cuves mouilloires*, où elle doit être complètement recouverte d'eau. Cette immersion convenablement conduite, on amène le grain sur le sol d'une pièce appelée *germoir*, placée autant que possible à l'abri des grandes variations de température; de là, dans un grenier bien aéré où il est complètement séché; puis il est passé à la *touraille*, afin de perdre toute faculté germinatrice, et, enfin, soumis à un criblage destiné à séparer les germes. L'orge ainsi préparée prend le nom de malt.

2. *Brassage.*

Le *brassage* a pour but de faire dissoudre dans l'eau tout le sucre contenu dans l'orge. L'immersion de la farine du malt s'opère dans une cuve, dite *cuve-matière*, munie d'un faux fond, percée de trous pour prévenir l'engorgement. Elle se fait en une ou plusieurs fois: chacune porte le nom de *trempe*, et l'opération elle-même celui de *jetée des trempes.*

A chaque immersion, le malt est mélangé vivement avec l'eau au moyen de râbles en bois: de là la désignation de brassage donnée à cette opération; aujourd'hui, le brassage se fait généralement à la mécanique.

Le produit de chacune de ces immersions ou trempes s'appelle *métiers;* celui de toutes les immersions destinées à la production d'une même qualité de bière porte le nom de *brassin;* on appelle *drèche* le résidu qui reste dans la cuve-matière, lorsqu'on a épuisé le malt de toute la matière sucrée qu'il contient.

On entend par *cuisson* l'ébullition plus ou moins longue que l'on fait subir aux différents brassins; le liquide prend alors le nom de moût.

En sortant de la chaudière, le moût est dirigé dans une cuve dite cuve ou bac refroidissoir, après avoir été débarrassé du houblon et des autres substances étrangères dont il a pu être mélangé; là, il doit être refroidi le plus promptement possible et ramené à une température variant de 12 à 26 degrés, favorable à une bonne fermentation.

La température convenable atteinte, le moût est amené dans la *cuve guilloire*, où il doit subir la fermentation alcoolique au moyen d'une addition de levure.

Il existe deux modes de fermentation, la fermentation par le haut et la fermentation par le bas.

Le premier consiste à ne laisser séjourner la bière dans la cuve guilloire que jusqu'au moment où la fermentation se produit. La bière est alors entonnée et le guillage se complète dans les tonneaux. Dans ce système, la fermentation suit sa marche naturelle, qui est d'agir promptement sur l'ensemble du liquide en gagnant les couches supérieures.

Au contraire, dans le système de fermentation par le bas, la bière demeure dans la cuve guilloire jusqu'à ce que l'effet du ferment se trouve entièrement épuisé, et la mise en tonneau ne s'opère qu'après un délai de 2, 3, 4 jours et même davantage. Le ralentissement de l'action du ferment s'obtient à l'aide de flotteurs remplis de glace que l'on place à la surface du liquide et qui maintiennent la fermentation dans les couches inférieures.

Le mode de fermentation par le bas, ou fermentation lente par la glace, qui a d'abord été usité en Allemagne, s'est peu à peu répandu en France et est aujourd'hui adopté par un grand nombre de nos brasseurs. On lui attribue l'avantage d'améliorer le goût de la bière.

Telle est la marche générale d'un brassin. Mais selon les substances employées et le mode de traitement auquel on les soumet, plusieurs phases de l'opération sont abrégées ou supprimées. On peut dire que chaque contrée, chaque brasseur même, a sa façon de procéder.

2. Procédés particuliers.

En France, on compte 5 méthodes principales de brassage, qui sont: le système bavarois ou de Strasbourg, le système lyonnais, le système dijonnais, le système lillois et le système cambraisien. Ces divers modes diffèrent entre eux suivant que l'on opère à malt clair ou à malt trouble, et suivant

1. M. Jacquemin, inspecteur des finances.

le nombre des trempes, la durée de l'ébullition et le moment de la mise aux bacs.

III. LÉGISLATION.

3. Résumé des dispositions anciennes.

Le premier acte fiscal qui frappe la bière remonte à 1625. Un titre de l'ordonnance des Aides de cette année règle à la fois la quotité de la taxe et les cas où elle est exigible.

L'impôt portait alors le nom de *droit de contrôle*; c'était un droit général à la fabrication, une espèce d'indemnité d'exercice attribuée à une catégorie de fonctionnaires, appelés *contrôleurs des bières*, institués dans tous les bourgs et toutes les villes du royaume. Il était perçu indistinctement sur les bières fabriquées par les brasseurs de profession et sur celles fabriquées, pour leur consommation, par les simples particuliers, quels qu'ils fussent, ecclésiastiques, nobles, communautés religieuses, etc.

Cette ordonnance de 1625 contenait, quant aux obligations des brasseurs et à l'exercice des agents de perception, la plupart des dispositions qui sont encore aujourd'hui en vigueur.

Toutefois, le contrôle du fisc ne s'arrêtait pas à la fabrication. La circulation des bières ne pouvait s'effectuer qu'en vertu de titres de mouvement qu'on appelait *congés de remuage*. Selon les circonstances et suivant les provinces dans lesquelles elle était importée, la bière était soumise :

Au droit de gros;

Au droit de jauge-courtage, à l'entrée des villes et lieux sujets;

Au droit de détail fixé au huitième du prix de vente, sauf, pourtant, dans quelques provinces, où il était perçu sur le pied du quart.

Les règlements relatifs aux boissons étaient applicables aux bières.

A Paris, les brasseurs payaient une sorte de taxe unique composée : du droit général de contrôle et des droits des essayeurs, des contrôleurs-jaugeurs, des visiteurs-inspecteurs, etc., soit, en tout, une somme de 9 livres 13 sols 10 deniers par muid.

Un édit du mois de mars 1698 supprima les offices des essayeurs créés au mois d'août 1697 pour inspecter la fabrication de la bière, et attribua au roi les droits qu'ils percevaient.

La moyenne annuelle de la fabrication de la bière était évaluée, en 1788, à 65,000 muids.

Les taxes sur les bières ont été abolies par le décret du 2 mars 1791, mais elles furent rétablies douze années plus tard. La loi de finances du 5 ventôse an XII (25 février 1804) imposa la bière à la fabrication à raison de 40 cent. par hectolitre, sans distinction de qualité; aucune mesure de garantie ne fut d'ailleurs édictée; le soin d'assurer la rentrée de l'impôt fut laissé à la régie des droits réunis par les voies et moyens qu'elle jugerait convenables. Une instruction du 25 prairial an XII, émanée de cette administration, astreignit les brasseurs, soit pour la mise de feu, soit pour l'entonnement, soit enfin pour la circulation, à des formalités empruntées pour la plupart à la vieille ordonnance de 1625.

Par la loi du 24 avril 1806, la bière, indépendamment du droit de fabrication, fut assujettie aux droits de gros et de détail, c'est-à-dire au vingtième du prix à la vente en gros et au dixième à la vente en détail.

Cette triple taxe frappa la bière jusqu'à la fin de 1808.

La loi du 25 novembre de cette même année apporta dans la perception de l'impôt des innovations importantes, et inaugura le système sur lequel repose le régime fiscal actuel.

Elle supprima les droits de vente en gros et en détail et les remplaça par une seule taxe fixée à 2 fr. par hectolitre de la contenance brute de la chaudière. La petite bière, telle qu'elle avait été définie par le décret du 20 floréal an XIII, fut exemptée de tout droit, mais à la condition qu'en sortant de la cuve-matière, cette espèce de boisson ne subît aucune autre opération, que sa quantité n'excédât pas le huitième de la fabrication soumise au droit, et enfin qu'elle fût livrée immédiatement à la consommation sans être mélangée d'aucune autre espèce de bière.

Cette même loi accordait une déduction de 20 p. 100 pour la bière tenue en ébullition pendant 20 heures au moins, et une déduction de 15 p. 100 pour les autres. Elle fixait à 18 hectolitres par an, pour la consommation de famille, l'exemption accordée par l'article 65 de la loi du 5 ventôse an XII, tout en assujettissant au droit de 2 fr. la bière destinée à être convertie en vinaigre; les employés de la régie furent autorisés à pénétrer dans les bâtiments de la brasserie et dans les magasins en dépendant, même avant le lever ou après le coucher du soleil, sous la réserve, toutefois, que, dans ce dernier cas, ils seraient accompagnés d'un officier de police; enfin, la loi du 25 novembre 1808 obligea les brasseurs à tenir un registre de vente sur lequel ils devaient inscrire, jour par jour, les quantités de bières vendues, ainsi que le nom et le domicile des acheteurs.

Les décrets des 5 janvier 1813 et 27 avril 1814 n'ont fait que modifier les tarifs.

La loi du 8 décembre 1814 établit entre les bières une distinction de qualité et créa une double tarification; elle consacra, par divers articles, les mesures prises jusqu'alors par des règlements d'administration publique pour la rentrée de l'impôt, et enfin, détermina les obligations des brasseurs et les devoirs des employés.

On ne citera que pour mémoire le décret du 8 avril 1815, lequel supprima les exercices à domicile et remplaça les droits à la fabrication des bières, au moyen d'une répartition entre les brasseurs, pour arriver à la loi du 28 avril 1816 qui, sauf quelques modifications dont nous parlerons au cours de cette analyse, réglemente encore aujourd'hui la perception de l'impôt sur les bières.

4. Dispositions en vigueur.

1. *Formalités générales.*

Déclaration d'installation. — Aux termes de la législation en vigueur, tout individu qui veut fabriquer de la bière est obligé de faire au bureau de la régie une déclaration de sa profession, du lieu où est situé son établissement, de la contenance de ses chaudières, cuves et bacs. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 117.)

Licence. — Il est tenu, en outre, de payer une licence annuelle dont le coût est de 125 fr., en principal et décimes, dans les départements de l'Aisne, des Ardennes, de la Côte-d'Or, de Meurthe-et-Moselle, du Nord, du Pas-de-Calais, du Rhône, de la Seine, de la Seine-Inférieure, de Seine-et-Oise,

de la Somme, et de 75 fr. dans les autres départements. (*L.* 1816, *art.* 144, *et L.* 1*er septembre* 1871, *art.* 6.)

Enseigne. — Son usine doit porter une enseigne sur laquelle est inscrit le mot *brasserie.*

Contenance des vaisseaux. — *Épalement.* — Il ne peut se servir des récipients dont il a fait la déclaration, qu'après en avoir fait vérifier la contenance, au moyen de l'empotement, par les employés de la régie, qui dressent procès-verbal de cette opération. Chaque vaisseau porte un numéro d'ordre et l'indication de sa capacité en hectolitres. (*L. de* 1816, *art.* 117.)

Il lui est défendu de changer, modifier ou altérer la contenance des chaudières, cuves et bacs, ou d'en établir de nouveaux sans en avoir fait la déclaration par écrit, 24 heures d'avance ; toute modification dans la contenance des ustensiles entraine un nouvel épalement. (*L. de* 1816, *art.* 118.)

Chaudières et hausses. — Les chaudières destinées à la fabrication de la bière doivent avoir une contenance d'au moins 6 hectolitres, être fixées à demeure et maçonnées ; les hausses qui les couronnent, pour faciliter le feu de l'ébullition, doivent être mobiles, n'avoir qu'un décimètre au plus de hauteur et n'être placées qu'au moment de l'ébullition du moût. (*L. de* 1816, *art.* 116 *et* 122.)

2. *Formalités relatives à la fabrication.*

Déclarations de fabrication. — Les brasseurs ne peuvent allumer les feux sous les chaudières que pour fabriquer de la bière (*L. de* 1816, *art.* 119) et après avoir déclaré, au moins 4 heures d'avance dans les villes et 12 heures dans les campagnes :

1° Le numéro et la contenance des chaudières qu'ils veulent employer ;

2° Le nombre et la qualité des brassins qu'ils doivent fabriquer avec la même drêche ;

3° L'heure de l'entonnement ;

4° L'heure de la jetée de chaque trempe, mais seulement dans le cas de fabrication de deux espèces de bière. (*L. de* 1816, *art.* 120, et *L. du* 1*er mai* 1822, *art.* 8.)

Ils ne peuvent faire d'un même brassin qu'une seule espèce de bière qui doit être retirée des chaudières et mise aux bacs refroidissoirs sans interruption. (*L. de* 1816, *art.* 113.)

Excédents de métiers. — Le produit des trempes données pour un brassin peut excéder de 20 p. 100 la contenance de la chaudière déclarée pour la fabrication du brassin. La régie des contributions indirectes est autorisée à régler, en raison des procédés de fabrication et de la durée ou de la violence de l'ébullition, le moment auquel le produit des trempes devra être rentré dans la chaudière. (*L. du* 17 *mars* 1852, *art.* 23.)

Entonnement. — L'entonnement ne peut avoir lieu que de jour. (*L. de* 1816, *art.* 13.)

Visites des employés. — Les employés de la régie sont autorisés à vérifier dans les bacs et les cuves, ou à l'entonnement, le produit de la fabrication de chaque brassin (*L. de* 1816, *art.* 111), à pénétrer à tout moment du jour dans les brasseries, ateliers, magasins, caves et celliers, et dans les maisons des brasseurs contiguës aux brasseries, ou enclavées dans la même enceinte (*L. de* 1816, *art.* 125). Ils peuvent même, aux termes de l'article 235 de la même loi, pénétrer de nuit dans les brasseries, mais seulement lorsqu'il résulte des déclarations de l'industriel que l'usine est en activité.

Brasseries ambulantes. — Les brasseries ambulantes sont interdites ; néanmoins, la régie peut les permettre suivant les localités. (*L. de* 1816, *art.* 116.)

Tolérances administratives. — La loi de 1816 résumant les dispositions des lois et des règlements d'administration publique antérieurs, avait été basée sur les procédés de fabrication généralement suivis.

A cette époque, elle pouvait être rigoureusement appliquée sans trop de gêne pour les fabricants de bière, mais bientôt la brasserie française, poussée par les progrès de la science industrielle, excitée d'ailleurs par la concurrence étrangère, modifia son outillage et perfectionna ses procédés. La loi de 1852 porta à 20 p. 100 le montant des réserves, fixé d'abord, par la loi de 1816, au vingtième de la contenance des chaudières. Ce premier pas dans la voie des réformes était insuffisant.

L'administration des contributions indirectes dut peu à peu apporter des tempéraments à la loi : c'est ainsi qu'elle permit aux industriels brassant d'après le système bavarois, de faire entrer dans la chaudière de fabrication, surmontée à cet effet de hausses fixes non comprises dans l'épalement, une quantité de métiers supérieure de 35 p. 100 à la contenance brute ; c'est ainsi encore que pour le système cambraisien, elle autorisa les brasseurs à étendre le produit de leurs trempes à 40 p. 100 au-dessus de la capacité de la chaudière de fabrication, etc., etc.

3. *Impôt.*

Indépendamment du prix de la licence, dont doit se munir toute personne qui fait le commerce de la bière, comme nous l'avons dit ci-dessus, il est perçu un droit à la fabrication.

Tarifs. — Les tarifs qui avaient été fixés, en principal, par la loi du 28 avril 1816, à 2 fr. par hectolitre, pour la bière forte, et à 50 cent. pour la petite bière, ont été successivement élevés à 2 fr. 40 c. et à 60 cent. par la loi du 12 décembre 1830, et à 3 fr. et 1 fr. par la loi du 1er septembre 1871. Avec les deux décimes et demi, les tarifs sont donc actuellement de 3 fr. 75 c. pour la bière forte et de 1 fr. 25 c. pour la petite bière.

Quantités passibles. — La quantité de bière passible du droit est évaluée, quelles qu'en soient l'espèce et la qualité, en comptant, pour chaque brassin, la contenance de la chaudière, lors même qu'elle ne serait pas entièrement pleine, sous la déduction de 20 p. 100 pour tous déchets de fabrication. (*L. de* 1816, *art.* 110.)

Excédents. — Les excédents à la quantité déclarée imposable par l'article 110 sont soumis au droit, mais seulement quand ils sont supérieurs au dixième de cette quantité.

Les excédents à la contenance brute de la chaudière sont saisis ; les excédents de plus du dixième de cette contenance supposent la fabrication d'un brassin non déclaré, et le droit est perçu en conséquence, indépendamment de l'amende encourue. (*L. de* 1816, *art.* 111.)

Bières transformées en vinaigres. — L'article 6 de la loi du 17 juillet 1875, abrogeant l'article 115 de la loi de 1816, a affranchi du droit de fabrication les bières prises en charge et transformées en vinaigre dans les fabriques.

Glucoses employées à la fabrication de la bière. — L'article 23 de la loi du 19 juillet 1880 a exempté

de tous droits les glucoses employées à la fabrication de la bière, à la condition que le brassin auquel seront ajoutées les glucoses exonérées de l'impôt ne pourra être considéré comme brassin de petite bière, que si, à la température de 15° centigrades, le moût ne marque pas plus de 2°,5 au densimètre.

Conformément au § 3 de l'article 23 précité, un règlement d'administration publique, en date du 18 septembre 1880, a réglé les conditions auxquelles est subordonnée cette franchise.

Petite bière. — Il n'y a lieu d'appliquer la taxe sur la petite bière que lorsqu'il a été préalablement fabriqué un brassin de bière forte, avec la même drèche, et pourvu, d'ailleurs, que cette même drèche ait subi, pour le premier brassin, au moins 2 trempes; qu'il ne soit entré dans le second brassin aucune portion des métiers résultant des trempes données pour le premier; qu'il n'ait été fait aucune addition ni aucun remplacement de drèche, et que le second brassin n'excède point en contenance le brassin de bière forte. S'il est fabriqué plus de deux brassins avec la même drèche, le dernier seulement est considéré comme petite bière. (*L. du* 1er *mai* 1822, *art.* 8.)

Brasseries particulières. — Les particuliers qui ne brassent que pour leur consommation, les collèges, maisons d'instruction, etc., sont assujettis aux mêmes taxes et aux mêmes obligations que les brasseurs de profession, excepté au paiement de la licence. Cela résulte formellement de l'article 128 de la loi du 28 avril 1816. Toutefois, les fabrications domestiques sont difficiles à constater et sont rarement atteintes par l'impôt. Pendant longtemps, et surtout avant que la législation eût autorisé la fabrication de la petite bière chez les brasseurs, la fabrication domestique de la bière dite *au four ou au chaudron* a été assez répandue dans le Nord et le Pas-de-Calais. Cette fabrication, qui n'exige qu'un outillage des plus rudimentaires est, en effet, à la portée de tous les ménages. Après avoir fait germer et sécher l'orge, on la passe au moulin; puis, on pétrit la farine et on en forme des petits pains que l'on fait cuire au four, jusqu'à ce qu'ils deviennent aussi durs que possible. On jette dans une cuve, qui n'est, le plus souvent, qu'un tonneau défoncé, une certaine quantité de ces petits pains broyés et réduits en morceaux, on introduit le houblon et l'on verse sur le tout l'eau préalablement chauffée dans le chaudron. On obtient ainsi une sorte de bière équivalente et parfois supérieure à la petite bière.

Hospices. — Les hôpitaux qui fabriquent de la bière pour leur consommation ne sont assujettis qu'à un droit proportionnel à la qualité de la bière: ce droit est réglé par deux experts, dont l'un est nommé par la régie et l'autre par les hôpitaux. En cas de désaccord, un tiers arbitre est nommé par le préfet. (*L. de* 1816, *art.* 128.)

Abonnements. — La régie peut consentir, de gré à gré, avec les brasseurs des villes d'une population supérieure à 30,000 âmes, un abonnement général pour le montant du droit de fabrication dont ils sont présumés passibles. Les articles 130 et 137 de la loi de 1816 règlent les conditions dans lesquelles ces abonnements doivent être consentis.

La ville de Paris est la seule qui ait profité temporairement de cette faculté. (*V.* **Abonnements**.)

Paiement des droits. — Les droits constatés à la charge des brasseurs sont exigibles à la fin de chaque mois. Les sommes dues peuvent être acquittées en obligations dûment cautionnées, à 4 mois d'échéance, pourvu que le montant du décompte s'élève à 300 fr. au moins. (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 127, *et L. du* 15 *fév.* 1875.)

Restitution des droits. — L'article 4 de la loi du 23 juillet 1820 autorise la restitution des droits afférents aux bières dont l'exportation est justifiée.

4. *Pénalités.*

Aux termes de l'article 129 de la loi de 1816, les contraventions sont punies d'une amende de 200 fr. à 600 fr.

Les bières trouvées en fraude, et les chaudières qui ne seraient pas fixées à demeure et maçonnées, sont en outre saisies et confisquées.

IV. PROJETS DE MODIFICATION DE L'IMPÔT EN FRANCE.

Les tolérances et les concessions accordées par l'administration démontrent que si la législation de 1816 conciliait, au commencement du siècle, dans la mesure du possible, les intérêts du Trésor et ceux de la brasserie, il n'en est plus de même depuis longtemps.

Cette situation ne pouvait échapper aux législateurs; aussi, à diverses reprises, a-t-on tenté de donner à l'impôt une nouvelle assiette.

En 1849, il fut question de transformer la taxe de fabrication en un droit unique sur le houblon; mais ce projet fut promptement abandonné.

Plus récemment, la question a été l'objet d'un sérieux examen.

La commission du budget de 1875 exprima l'opinion qu'il y avait lieu de modifier les lois qui régissent l'impôt sur les bières et de chercher dans des garanties plus efficaces contre la fraude, le moyen d'accroître les revenus publics et municipaux, tout en permettant à cette branche importante de notre industrie de prendre le développement qu'elle comporte.

Conformément à ce vœu, M. Léon Say, alors ministre des finances, chargea l'inspection des finances de se livrer à une étude approfondie de la question.

Il ressortit de cette étude:

1° Qu'en établissant la taxe à une phase quelconque de la fabrication, on augmente les difficultés de la surveillance, et on exige des employés des connaissances scientifiques qui leur font le plus souvent défaut;

2° Qu'en prenant pour base la contenance de la chaudière, qu'elle soit entièrement pleine ou non, qu'elle renferme un liquide plus ou moins concentré, plus ou moins sucré, on contraint le brasseur soit à fabriquer au delà des besoins de la demande, contrairement aux lois générales de l'industrie et du commerce, soit à produire un véritable extrait de bière, sans avoir égard aux méthodes éprouvées d'une bonne fabrication;

3° Que l'impôt ne frappant que la quantité, sans tenir compte de la qualité, le brasseur cherche à l'éluder, soit en cours de fabrication, en travaillant sans déclaration de mise de feu, ou avant l'heure fixée par sa déclaration, en abusant des hausses et des chaudières supplémentaires autorisées et en opérant des décharges partielles, soit à la fin de la fabrication quand le produit échappe à la surveillance du service, en ajoutant des matières sucrées au liquide en fermentation, en l'allongeant avec de l'eau quand la fermentation est près de finir ou qu'elle est achevée;

4° Que la distinction entre la bière forte et la petite bière, non pas d'après la qualité, mais d'après le mode de fabrication, est la source des plus graves abus et n'a nullement rempli le but que s'était proposé le législateur de 1814.

Le Gouvernement examina s'il ne conviendrait pas, comme seul moyen de respecter les principes de l'égalité des charges et de la proportionnalité de l'impôt, de frapper toutes les espèces de bières livrées à la consommation en raison de leur richesse alcoolique, et, à cet effet, d'asseoir la taxe sur les matières premières d'après leur rendement moyen en alcool.

Mais ce système, si séduisant qu'il fût, parut devoir entraîner, dans l'application, trop de complication et de difficultés.

Le 18 mai 1875, M. Léon Say déposa sur le bureau de l'Assemblée nationale, au nom du Gouvernement, un projet de loi ayant pour objet de supprimer les dispositions législatives devenues inutiles, de réunir et coordonner dans un seul texte celles que la prudence conseillait de maintenir ; de modifier celles qui n'étaient plus en harmonie avec les progrès de l'industrie, de les compléter par des dispositions nouvelles propres à prévenir les abus qui résultent des innovations introduites dans les procédés industriels (les fabrications clandestines, les dédoublements après l'entonnement, les décharges partielles), enfin de faire disparaître autant que possible les inconvénients de la taxe différentielle.

La loi proposée maintenait les dispositions de la législation antérieure relatives à la distinction entre la bière forte et la petite bière, aux obligations imposées aux particuliers ne brassant que pour leur consommation, et à la restitution du droit de fabrication sur les bières exportées.

Mais elle assignait une limite densimétrique aux moûts de bière forte et de petite bière. La bière forte à l'état de moût, avant le guillage, accusant à la température de 15 degrés centigrades, une densité supérieure à 6° au-dessus de 100, devait être passible d'une surtaxe de 75 cent. par degré du densimètre au delà de 6 degrés.

La petite bière à l'état de moût, accusant à la température de 15 degrés centigrades une densité supérieure à 2°,5 du densimètre, devenait passible du droit fixé pour la bière forte.

De plus, le projet en question limitait à 5 p. 100 l'excédent non imposable primitivement arrêté à 10 p. 100, soumettait les brasseurs aux vérifications des employés de la régie, à toute heure du jour ou de la nuit, que les usines fussent ou non en activité, et astreignait les marchands en gros ou dépositaires de bières aux mêmes obligations que les brasseurs et au paiement d'une licence annuelle.

Il proposait également d'interdire aux brasseurs d'accroître les volumes des bières, à partir du moment où elles étaient retirées des chaudières, avec toute autre espèce de liquide, et laissait sous le contrôle et la surveillance de la régie, après comme avant l'entonnement, toutes les bières fabriquées, jusqu'à ce qu'elles fussent livrées à la consommation ; il confiait enfin à l'administration le soin d'élaborer un règlement destiné à déterminer les formalités et mesures d'ordre que pouvaient comporter l'assiette et la perception des droits.

Les bières converties en vinaigre ne devaient plus payer le droit de fabrication.

Le mode spécial d'abonnement réservé aux villes de 30,000 âmes et au-dessus était abandonné.

Enfin, l'entonnement pouvait avoir lieu de nuit comme de jour.

Ce projet de loi fut renvoyé à la commission du budget de 1875.

Les enquêtes nombreuses et les études approfondies qui furent faites au sein de cette commission amenèrent le Gouvernement à apporter à sa proposition primitive diverses modifications.

Un nouveau projet fut déposé le 15 juillet 1875. Il simplifiait le mode de surveillance et déterminait d'une façon plus précise ce que l'administration entendait demander aux redevables comme formalités à la circulation.

Ce projet fut, comme le premier, renvoyé à la commission du budget de 1875.

Les brasseurs crurent voir dans les mesures projetées des causes d'entraves pour leurs opérations et demandèrent que des tempéraments y fussent apportés. Les industriels du Nord insistèrent notamment sur le maintien de la taxe différentielle relative aux deux sortes de bière, petite et forte.

Leurs réclamations trouvèrent un écho à la commission du budget : M. Plichon, membre de l'Assemblée nationale, rédigea un contre-projet dont le dispositif s'attachait à répondre aux vœux exprimés par les brasseurs.

La législation de 1816 était maintenue, sauf un petit nombre de modifications.

Il n'était plus question de formalités à la circulation. Le maximum de densité fixé par le projet gouvernemental à 6 degrés pour la bière forte, à 2°,5 pour la petite bière, était élevé pour la première à 7 degrés, pour la seconde à 3 degrés.

La régie aurait eu le droit, pendant la suspension des travaux, de mettre sous scellés tous les appareils de fabrication.

Les excédents de trempes auraient pu être portés, pour les brassins de bière forte, à 35 p. 100, et pour les brassins de petite bière à 20 p. 100.

Les hausses des chaudières devaient être fixes.

Les brasseurs étaient tenus de déclarer le degré densimétrique de la bière, au moment de son passage dans la cuve guilloire, et les quantités de chaque espèce de bière réellement entonnée.

Les bières ne pouvaient être enlevées qu'après la fermentation.

Le mélange de forte et petite bière était permis après la mise en *guillage*.

Le contre-projet de M. Plichon fut déposé, mais il ne fut pas discuté par l'Assemblée nationale, qui se sépara sans avoir pris de résolution à ce sujet.

La question de l'impôt sur les bières était donc une fois encore ajournée.

Elle a été reprise à la suite de la résolution votée le 29 novembre 1879, par la Chambre des députés, et ordonnant une enquête parlementaire sur les réformes à apporter à l'impôt des boissons.

Mais les résultats de cette enquête ne lui ont pas fait franchir un nouveau pas. Le rapporteur de la commission a reconnu que ni les systèmes d'impôt étrangers, ni ceux proposés par les brasseurs français ne donnent une solution convenable. Il ne voit de remède que dans la suppression totale du droit, et, par conséquent, de l'exercice ; mais il ne se dissimule pas que cette mesure radicale, qui est subordonnée à la difficulté de se procurer par d'autres moyens un revenu de 23 millions, n'a pas pour le moment beaucoup de chances d'aboutir, et

il se borne à exprimer l'avis que la loi de 1816 subisse des modifications, parmi lesquelles il fait figurer la suppression de la taxe différentielle[1].

La situation, comme on le voit, est restée stationnaire.

V. STATISTIQUE.

5. Importations et exportations.

Importations. — Le chiffre des importations s'est accru dans une proportion énorme.

Ainsi, les réceptions de l'étranger qui, à la fin de la période décennale de 1830 à 1839, n'étaient en moyenne que de 1,800 hectolitres, se sont élevées, à la fin de 1883, à 413,900 hectolitres.

Les produits importés nous viennent, pour la plus grande partie, de l'Allemagne. A lui seul, ce pays a fait entrer chez nous, en 1883, 361,000 hectolitres. Pendant cette même année :

L'Angleterre nous a livré : 23,000 hectolitres; l'Autriche-Hongrie : 9,000 hectolitres; la Belgique : 9,000 hectolitres; les Pays-Bas : 6,000 hectolitres; les autres pays : 6,000 hectolitres.

Les bières importées acquittent, à leur entrée en France, une taxe de 7 fr. 75 c. par hectolitre, qui comprend à la fois le droit de douane et le droit intérieur de fabrication. Toutefois, il convient d'ajouter à cette taxe le montant des droits d'octroi perçus dans les villes sujettes.

Exportations. — Relativement aux importations, nos exportations sont insignifiantes.

A la fin de 1839, la moyenne de 10 années était de 6,151 hectolitres; elle s'est élevée, de 1870 à 1879, à 26,859 hectolitres. En 1883, nous avons exporté 26,158 hectolitres. Nos produits sont dirigés principalement vers l'Angleterre et la Suisse.

6. Quantités fabriquées et produits.

On comptait en France, au commencement de l'année 1883, 2,727 brasseurs, dont 2,151 répartis dans les départements du Nord et du Nord-Est, savoir :

Dans le Nord, 925; Pas-de-Calais, 549; Somme, 126; Aisne, 181; Ardennes, 244; Meurthe-et-Moselle, 47; Meuse, 31; Vosges, 48.

La moyenne annuelle de la fabrication était, pour la période des 10 années comprises entre 1830 et 1839, de 3,477,708 hectolitres, dont 2,792,164 hectolitres de bière forte et 685,544 hectolitres de petite bière.

Cette moyenne s'est élevée, à la fin de la période décennale de 1870 à 1879, à 7,244,857 hectolitres, dont 4,555,773 hectolitres de bière forte et 2,689,084 hectolitres de petite bière.

A la fin de 1883, les comptes de la régie accusaient une fabrication de :

5,094,185 hectolitres de bière forte et de 3,525,281 hectolitres de petite bière, lesquels ont donné à l'impôt un chiffre de 23,507,668 fr., y compris le montant de la taxe réduite sur les bières fabriquées dans les hôpitaux.

Depuis 1830, la fabrication a donc plus que doublé.

VI. SITUATION DE LA BRASSERIE PARISIENNE.

Pendant la même période, la brasserie parisienne a vu, au contraire, décroître l'importance de son industrie. Le nombre des brasseurs qui, en 1857, était de 42, est tombé en 1883 à 17; la fabrication qui, à la première de ces dates, s'élevait au chiffre de 194,671 hectolitres, n'était plus à la fin de 1883 que de 83,780 hectolitres.

Doit-on attribuer cette déchéance aux vices du régime fiscal actuel? Si l'on se place au point de vue du régime relatif aux droits du Trésor, la réponse est négative. En effet, à Paris, plus que partout ailleurs, l'administration des finances, ayant égard aux lourdes charges qui pèsent sur l'industrie, s'est montrée tolérante dans l'application de la loi. La décadence de la brasserie parisienne provient surtout de la concurrence qui lui est faite par les bières étrangères. D'ailleurs, il est à remarquer que les plus vives doléances de la brasserie parisienne ne visent pas la loi de 1816, mais s'attaquent plus particulièrement aux droits perçus au profit de la ville de Paris qui, selon les brasseurs, ne protège pas suffisamment l'industrie locale.

Ils faisaient remarquer, dès 1871, que s'il est vrai que les bières introduites de l'extérieur dans Paris étaient assujetties à un droit plus élevé que les bières fabriquées à l'intérieur (4 fr. 56 c. au lieu de 3 fr. 13 c., — différence 1 fr. 43 c.), ils avaient à payer, indépendamment du tarif applicable à la bière, un droit de 6 fr. par 100 kilogr. de glace à rafraîchir, et que cette taxe, jointe aux droits d'octroi sur l'orge, la houille et d'autres matières premières, grevait leur industrie d'une somme de 7 fr. 78 c. par chaque hectolitre de bière fabriquée. Ils prétendaient dès lors que la surtaxe de 1 fr. 43 c., établie sur les bières introduites du dehors, était loin de compenser la surcharge qu'ils avaient à supporter, et ils demandaient, ou l'augmentation des taxes perçues à l'entrée sur les bières de l'extérieur, ou l'exemption des droits sur les matières premières employées par la brasserie parisienne.

Afin de donner, dans une certaine mesure, satisfaction à ces doléances, comme aussi pour augmenter les ressources de la ville de Paris, le conseil municipal proposa, le 29 janvier 1872 (*Rapport de M. Dehaynin du 27 du même mois*) :

1° De porter à 15 fr. en principal et décimes, la taxe d'octroi sur les bières introduites dans Paris;

2° De fixer à 10 fr. 30 c. seulement le droit applicable aux bières fabriquées à l'intérieur;

3° D'abaisser de 6 fr. à 3 fr. la taxe sur la glace à rafraîchir.

Mais la commission chargée de remplacer le Conseil d'État émit l'avis qu'il n'y avait pas lieu d'approuver ce projet; elle s'appuyait sur ce que l'article 10 du décret du 12 février 1870, qui interdit l'établissement de taxes d'octroi différentes sur les objets provenant de l'extérieur et sur les objets fabriqués à l'intérieur, doit être considéré comme applicable à Paris.

Après une entente avec le conseil municipal, elle consentit toutefois à admettre une situation transitoire, qui fit l'objet du décret du 14 mars 1872, et d'après lequel :

1° Toutes les bières payaient à l'octroi de Paris un droit de 15 fr., décimes compris;

2° Le droit sur la glace était réduit à 3 fr.

3° Provisoirement, et jusqu'au 1er janvier 1873, il était accordé aux fabricants de l'intérieur une déduction sur cette taxe, laquelle devait être fixée par des arrêtés préfectoraux, mais ne pouvait excéder 3 fr. 70 c.

Cette situation provisoire prit fin le 31 juillet 1873.

Un décret rendu le 23 décembre de la même année a admis les brasseurs de Paris au régime de l'entrepôt pour les matières premières, et leur a

1 Rapport de M. [illegible], député.

ainsi donné la faculté d'obtenir l'exonération des taxes d'octroi sur les matières premières employées à la préparation des bières. D'un autre côté, le droit sur la glace a disparu du tarif de l'octroi de la ville de Paris depuis 1878.

Le régime de la taxe municipale ne peut donc plus être considéré comme nuisant à la prospérité de la brasserie parisienne et l'état de souffrance de cette industrie, s'il subsiste, doit être imputé à d'autres causes.

VII. LÉGISLATION ÉTRANGÈRE.

L'impôt sur la bière peut être établi de trois manières différentes :

1° Sur les matières premières ;
2° A la fabrication ;
3° A la circulation.

7. Impôt perçu sur les matières premières.

1. *Prusse et ancienne Confédération du Nord, Wurtemberg, Bavière, Hollande.*

Ce système est appliqué en Prusse et dans la plupart des États de l'ancienne Confédération du Nord, dans le Wurtemberg, en Bavière et en Hollande.

Prusse et États de l'ancienne Confédération du Nord. — L'impôt sur la bière a été établi par la loi du 31 mai 1872. Il frappe toutes les matières premières employées à la fabrication de la bière. La quotité du droit varie suivant les substances employées.

Les mélanges composés de substances passibles de taxes différentes acquittent le droit qui pèse sur la substance la plus fortement imposée.

Quand ils sont destinés à la fabrication de la bière, les grains, riz et amidons, sont déposés dans des locaux désignés par la régie ; les sucres, les mélasses et tous les autres succédanés du malt, qui sont l'objet d'une surveillance plus rigoureuse, sont renfermés dans des locaux séparés de la brasserie.

Pour ces dernières substances seulement, le brasseur tient un livre d'exercice sur lequel il consigne toutes les opérations d'entrée et de sortie.

Avant de commencer la fabrication, l'industriel dépose une déclaration indiquant l'espèce et la quantité des substances tarifées qu'il veut employer pour chaque brassin, le jour et l'heure de la jetée des trempes et la quantité de bière qu'il compte extraire des matières désignées.

Cette déclaration peut être faite pour toute une période de fabrication. Elle est suffisante lorsque le brasseur veut employer du malt, mais lorsqu'il met en œuvre des matières autres que le malt, il doit faire, en double expédition, trois jours au moins avant la jetée des trempes, une déclaration spéciale dans laquelle il énonce les locaux où ces matières sont placées, ainsi que les diverses phases de la fabrication.

La jetée des trempes ne peut avoir lieu que pendant les jours ouvrables et à certaines heures ; l'employé du fisc est présent à l'opération ; on procède devant lui à la pesée des matières premières.

La bière de ménage, quand la consommation ne dépasse pas le chiffre de dix personnes ayant plus de 14 ans, est exempte de l'impôt, pourvu qu'elle ne soit pas vendue et que le chef de la famille ne soit pas débitant de bière.

Les pénalités varient selon qu'il y a eu infraction aux règlements ou manœuvre frauduleuse. Dans ce dernier cas, l'amende n'est pas inférieure à 37 f. 50. ; la récidive donne lieu à une amende égale à huit fois le droit fraudé ; une troisième infraction commise dans une période de trois ans entraîne la fermeture de l'établissement pendant une année.

Wurtemberg. — L'impôt est établi sur le malt non moulu, à raison de son poids.

L'emploi de toutes les substances transformables en alcool est autorisé, mais le malt seul est soumis à la taxe.

L'opération de la mouture, point de départ et base de l'impôt, doit se faire dans des moulins publics ; mais les brasseurs peuvent obtenir l'autorisation de moudre le malt chez eux ; ils se servent alors de moulins d'un système spécial, auxquels sont adaptés des compteurs faisant connaître la qualité et la quantité du malt. En dehors des heures déclarées pour le travail, les moulins sont scellés.

Dans les moulins publics, le meunier prête son concours aux agents du fisc ; il tient, pour chaque brasseur, un compte des entrées et des sorties ; il veille à ce que le malt ne soit pas enlevé de son usine avant que les formalités à la circulation aient été remplies.

Le brasseur, de son côté, tient un registre, appelé *livre d'exercice,* au vu duquel les employés établissent trimestriellement les droits dus par le fabricant sur les quantités mises en fabrication.

Les pénalités sont les mêmes qu'en Prusse.

Bavière. — L'impôt est établi en Bavière et se perçoit de la même façon que dans le Wurtemberg, mais l'emploi de toutes les matières autres que le malt est proscrit par la loi.

Les pénalités sont les mêmes qu'en Prusse et que dans le Wurtemberg.

Hollande. — L'impôt frappe la bière, soit sur les matières premières, soit à la fabrication.

Les brasseurs ont le choix entre les deux systèmes. Quand ils adoptent le premier, ils sont tenus de déposer leurs matières premières dans des magasins spéciaux séparés de la brasserie, de consigner sur un livre d'exercice toutes les opérations d'entrée et de sortie ; de faire constater par le service l'introduction, dans les ateliers de fabrication, des substances destinées à la préparation de la bière ; de laisser vérifier par les employés la densité et le volume des moûts, après leur réunion dans la cuve guilloire.

2. *Projets de réforme en Allemagne.*

La bière est notablement plus taxée dans les États de l'Allemagne du Sud et en Alsace-Lorraine que dans les limites de l'ancienne Confédération du Nord. Ainsi, l'hectolitre de bière qui paie en Alsace-Lorraine, 2 fr. 88 c. ; dans le Wurtemberg, 2 fr. 19 c. ; le grand-duché de Bade, 2 fr. 13 c. ; en Bavière, 2 fr. 07 c., ne paie dans les 22 États de l'ancienne Confédération du Nord que 1 fr. 25 c.

Un projet de loi, déposé le 17 mars 1881, tendait à préparer l'unification de l'impôt dans tout l'Empire, en élevant les taxes dans la région du Nord.

L'exposé des motifs essayait de démontrer que la nouvelle loi n'entraînerait pas une diminution dans la consommation et procurerait au Trésor une plus-value considérable.

L'impôt aurait été établi sur le volume du malt non broyé, à raison de 4 marks par 100 kilogr.

Sous le nom de malt, le projet de loi comprenait tous les grains pouvant être amenés artificiellement à germination.

L'emploi des succédanés du malt aurait été sévèrement proscrit.

En définitive, les dispositions législatives proposées étaient, à peu de chose près, la reproduction de celles en vigueur dans le Wurtemberg et en Bavière. Ainsi le malt devait être broyé par des moulins publics non mobiles, ou chez le brasseur par des moulins munis d'un compteur approuvé.

Dans ce dernier cas, le brasseur aurait tenu un registre de moulin, sur lequel il aurait eu à inscrire chaque opération de broyage, et à reproduire les indications du compteur. Ce registre, arrêté mensuellement, devait être présenté, au plus tard, le troisième jour de chaque mois au bureau de recette.

Le transport du malt à un moulin public et de là au lieu de destination n'aurait pu avoir lieu qu'en vertu d'un permis, de jour, et dans des délais déterminés.

Comme dans le Wurtemberg, comme en Bavière, le meunier aurait été un auxiliaire du fisc. Aux termes du projet de loi, il devait tenir, pour chaque brasseur, un registre de mouture et veiller à l'accomplissement des formalités prescrites pour la circulation du malt.

Les opérations des moulins publics et privés auraient été naturellement contrôlées par les employés.

Indépendamment du registre de moulin, les brasseurs auraient été astreints à consigner sur un livre d'exercice, soumis à la vérification du service, le jour et l'heure des trempes, l'espèce et la qualité du malt à employer.

Sur la réquisition des fonctionnaires supérieurs, les brasseurs auraient dû même représenter leurs livres particuliers constatant l'entrée du malt non moulu, ainsi que la vente et le prix des produits fabriqués.

Le projet de loi exposé ci-dessus fut rejeté par le Reichstag dans sa séance du 17 mai 1881.

8. Impôt perçu à la fabrication.

Autriche, Italie, Angleterre, Belgique et Hollande, Hesse et duché de Bade, Suisse.

Ce système est suivi en Autriche, en Italie, en Angleterre, en Belgique, en Hollande, dans le grand-duché de Bade et en Suisse.

En Autriche, en Italie et en Angleterre, l'impôt est établi à la même phase de la fabrication et sur les mêmes bases, c'est-à-dire après la cuisson du moût, en raison de son volume et de sa richesse saccharine. C'est l'Autriche qui, la première, a mis en usage ce mode de taxation et qui a donné le modèle de la législation actuellement suivie en Angleterre et en Italie.

Autriche. — La loi qui réglemente l'impôt sur la bière date du 19 décembre 1857.

Tout individu qui veut établir une brasserie est tenu à une déclaration de profession et d'installation.

Vingt-quatre heures avant de commencer la fabrication, le brasseur dépose au bureau de la régie, en double expédition, une déclaration indiquant : le jour et l'heure de la mise de feu sous les chaudières ; le jour et l'heure de la fin de l'opération ; le numéro et la contenance de la chaudière employée ; le numéro et la contenance des bacs refroidissoirs ; le numéro de la cuve guilloire ; le numéro et la contenance des cuves de fermentation ; le numéro et la contenance des cuves de dépôt ; la quantité de bière qu'on doit fabriquer, et le degré saccharimétrique que l'on veut donner au moût.

Le droit est liquidé d'après la déclaration, et la quittance du receveur sert d'autorisation de commencer la fabrication.

Le degré saccharimétrique déclaré pour le moût ne peut, à moins d'une autorisation spéciale, dépasser 20 degrés ; s'il est inférieur à 12 degrés, le droit est calculé comme si le moût marquait 12 degrés.

Indépendamment du droit général de consommation, la bière acquitte un droit d'entrée dans certaines villes spécifiées.

Le brasseur doit, en outre, tenir un registre d'exercice sur lequel il reproduit toutes les indications de sa déclaration, et inscrit la provenance des matières premières ; le nom du vendeur de ces matières ; les quantités et l'espèce des matières employées ; les quantités de bière vendues et les noms des acheteurs, la mention du paiement des droits.

Les employés sont autorisés à vérifier les livres des brasseurs, à faire dans les dépendances de l'usine toutes les recherches qu'ils jugent nécessaires, enfin à dresser procès-verbal, sur la simple supposition d'une fraude commise.

L'impôt sur la bière rapporte en Autriche 21 millions de florins, soit environ 53 millions de francs.

Italie. — La taxe de fabrication de la bière est réglée en Italie, depuis le 1er janvier 1875, par la loi du 3 juin 1874.

Elle est assise sur la quantité de bière mesurée au bac refroidissoir, et sur son degré de force mesuré à ce même bac refroidissoir avec le saccharimètre centésimal.

Une déduction de 5 p. 100 est accordée pour tous déchets.

Le degré saccharimétrique maximum est arrêté à 16 degrés, et le degré minimum à 3 degrés. Une tolérance de 1 degré est admise dans le nombre des degrés portés à la déclaration de fabrication.

La loi de 1874 n'a fait qu'asseoir les bases de l'impôt ; un règlement d'administration publique a déterminé les formalités à remplir par le brasseur, soit pour l'établissement de l'usine, soit pour les déclarations de travail, et les garanties à prendre par le fisc contre les manœuvres frauduleuses.

Angleterre. — Jusqu'en 1880, l'impôt sur la bière, en Angleterre, était établi sur le volume de l'orge, à la sortie de la cuve mouilloire. La fabrication proprement dite était libre, mais la préparation du malt, dont l'emploi était seul autorisé, était soumise à des formalités fiscales fort nombreuses.

Depuis le 1er octobre 1880, la bière est taxée à la fabrication, d'après la richesse saccharine des moûts constatée soit aux bacs refroidissoirs, soit à la cuve guilloire.

Les brasseurs sont divisés en quatre catégories. Les trois premières comprennent les particuliers qui brassent pour leur consommation personnelle, et sont établies d'après les valeurs locatives ; les brasseurs de profession forment la quatrième catégorie.

Les brasseurs de la première et de la deuxième catégorie n'ont à acquitter, pour tout impôt, qu'un

droit de licence, dont le coût est fixé à 6 et à 9 schellings.

Indépendamment du droit de licence, les brasseurs de la troisième catégorie supportent, sur les matières premières qu'ils emploient, une taxe proportionnelle de 6 sh. 3 d., à raison de 2 bushels de malt, ou pour une quantité correspondante de sucre ou de glucose.

Une déduction de 6 p. 100 leur est accordée pour tous déchets.

Cette taxe est basée sur la déclaration du brasseur.

Les employés de l'accise ont le droit de pénétrer chez les brasseurs, de vérifier la contenance de leurs chaudières et cuves, d'exiger d'eux, enfin, l'affirmation, devant un magistrat, de la sincérité de leurs déclarations.

Quant aux brasseurs de profession, la loi les oblige à déposer entre les mains du fisc une description détaillée de leur usine et des ustensiles dont ils veulent faire usage; à payer une licence dont le coût est de 1 liv. sterling; à déclarer, avant toute opération de fabrication, sur une formule qui leur est remise par l'administration, le volume des matières qu'ils veulent employer, le numéro des cuves et chaudières dont ils se serviront; l'heure de la réunion des moûts et le moment où les employés pourront prendre charge de la drèche restée dans la cuve-matière.

Ils doivent tenir un registre de fabrication, sur lequel ils indiquent le volume et la densité des moûts mis en fermentation.

Partant de ce principe que 36 gallons de moût d'une densité de 1,057° représentent le rendement moyen de 2 bushels de malt, la loi établit le droit sur le moût, à raison de 6 sh. 3 d. par 36 gallons de moût, d'un poids spécifique de 1,057° et ainsi de suite, en tenant compte proportionnellement de toute différence de densité et de volume.

La nouvelle loi admet, pour la fabrication de la bière, l'emploi des succédanés du malt; elle fixe pour chacun d'eux la quantité équivalente à 2 bushels de malt.

Elle accorde une déduction de 6 p. 100 du volume des moûts pour tous déchets de fabrication, et une tolérance de 4 p. 100 entre la densité réelle du moût et celle qu'il devrait avoir, d'après les bases de conversion établies, pour tenir compte de la transformation incomplète des matières premières en glucose.

Elle stipule par contre que tout moût qui possède, à quelque époque que ce soit, une pesanteur originelle supérieure de plus de 2 p. 100 au poids spécifique déclaré par le fabricant ou reconnu par le service, est considéré comme le produit d'un nouveau brassin et imposé en conséquence.

Les déclarations des brasseurs sont contrôlées par les agents du fisc. Ceux-ci peuvent pénétrer de jour et de nuit dans les brasseries, au besoin même par la force; ils reconnaissent la quantité de matières premières employées, en mesurant la drèche à la cuve-matière, et le volume imposable en jaugeant les moûts aux bacs ou à la cuve guilloire; ils s'assurent du poids spécifique originel des moûts, soit avant la fermentation au moyen du densimètre, soit après la fermentation au moyen de la distillation.

Pour éviter toute espèce de fraude (brassins clandestins, décharges partielles, coupages, etc.), la législation actuellement en vigueur prescrit une série de formalités minutieuses, sanctionnées par des amendes nombreuses dont la plus faible est de 50 liv. sterling et la plus forte de 100 liv. sterling.

Les bières exportées, ou destinées à l'approvisionnement des navires, sont l'objet d'un drawback calculé d'après la densité, à raison de 6 sh. 3 d. pour chaque 36 gallons de bière d'une densité de 1,057°.

L'impôt sur le malt rapportait au Trésor anglais un revenu annuel moyen de 7,740,000 liv. sterling; on comptait que la nouvelle loi donnerait un produit supplémentaire de 300,000 liv. sterling.

Lors de l'exposé budgétaire de l'exercice 1881-1882, on constatait que les recettes fournies par les bières étaient restées inférieures de 205,000 liv. sterling aux évaluations; mais cette moins-value a été attribuée à une cause purement accidentelle, de telle sorte que le produit de l'impôt peut être évalué à 8 millions de liv. sterling.

Belgique et Hollande. — L'impôt est établi, dans ces deux pays, sur les mêmes bases, avec cette distinction toutefois qu'en Hollande le brasseur a, comme nous l'avons dit plus haut, la faculté de demander l'imposition sur les matières premières.

La taxe est perçue d'après la contenance de la cuve-matière.

Le brasseur déclare l'heure de la mise de feu, le numéro et la contenance de la chaudière de cuite et de la cuve-matière dont il fera usage; l'heure de la jetée des trempes dont la durée est limitée en raison du nombre et de la capacité des chaudières de cuite, enfin l'heure de l'ébullition et de l'entonnement.

Il est tenu de verser, sans discontinuité, la farine dans la cuve-matière qui peut être remplie jusqu'aux bords, mais qui ne peut être surmontée de hausses.

Il lui est interdit de faire des remplacements de drèche.

Il fait autant de bière qu'il veut, et de telle qualité qu'il juge convenable, mais après l'entonnement, il ne peut plus avoir dans son atelier de fabrication ni bières, ni drèches chaudes.

Hesse et grand-duché de Bade. — La bière est imposée d'après la contenance de la chaudière de cuite. Pendant l'inactivité de la brasserie, et aussitôt après la cuisson, les foyers sont mis sous scellés.

Les scellés ne peuvent être levés que par les employés du fisc.

L'ébullition est limitée; elle peut durer de 12 à 24 heures suivant l'espèce de la bière déclarée et suivant la capacité de la chaudière; mais elle doit être terminée, dans tous les cas, entre 5 heures du matin et 11 heures du soir. La déclaration du brasseur indique l'heure de la fin de l'opération. Si la durée fixée par les règlements pour la cuisson et portée dans la déclaration est dépassée, le brasseur doit acquitter un nouveau droit, comme s'il avait fait une nouvelle cuisson.

Suisse. — L'impôt est perçu sur le résultat de la fabrication.

Le brasseur fait une déclaration et le service va, à l'heure où la fabrication doit être terminée, en constater l'importance. Les quantités de bière sont prises en charge et inventoriées tous les trois mois. Les manquants sont soumis aux droits.

9. Impôt perçu à la circulation.

États-Unis.

Ce système n'est appliqué qu'en Amérique.

La perception de l'impôt s'opère au moyen de timbres mobiles que l'administration vend aux brasseurs, avec une remise de 7 $^1/_2$ p. 100 et que ces derniers doivent apposer sur les fûts au moment où la bière quitte la brasserie pour être livrée à la consommation.

Le droit est unique (4 fr. 41 c. par hectolitre).

La valeur du timbre varie suivant la contenance du fût.

Les bières de ménage sont exemptes de l'impôt.

Lorsque la bière est dirigée sur un magasin d'entrepôt ou exportée, le transport s'effectue avec un permis de circulation extrait d'un livre à souche et collé sur le fût.

Le brasseur tient deux livres : l'un pour le mouvement des matières servant à la fabrication ; l'autre pour le mouvement des produits achetés et des timbres-quittances ; un extrait, dont l'exactitude est certifiée par le brasseur, sous serment, est envoyé chaque mois au receveur qui a le droit de vérifier lui-même les livres.

Si les quantités fabriquées portées dans les livres ne sont pas en rapport avec le poids des matières premières employées et s'il y a présomption que l'excédent de fabrication ait été vendu, le receveur établit le droit dû sur la différence et en prescrit la perception.

Les contraventions aux prescriptions ci-dessus sont punies d'amendes qui varient de 50 à 1,000 dollars et d'un emprisonnement qui ne dépasse pas un an, si ce n'est pourtant dans le cas de fabrication de timbres mobiles faux : la peine de l'emprisonnement peut alors atteindre cinq années.

L'impôt sur la bière produit aux États-Unis près de [illegible] millions.

Roussan.

Bibliographie.

[illegible] *Rapport [illegible] les modifi-[illegible] de l'impôt sur les* [illegible] 187[illegible]. — Léon Say, ministre des finances, *Projets* [illegible] 1875. — Pierson, [illegible] *Rapport [illegible] de la commission du budget chargée d'examiner ces projets de loi.* 1875. — Taffin-Binauld, président du syndicat, *Rapport sur la question de* [illegible] *départements du Nord.* 1875. — L'homond, député, *Rapport sur les* [illegible] *sur l'im-*[illegible].

BIJOUTIERS. — En leur qualité de marchands d'objets d'or ou d'argent soumis au droit *de garantie*, les bijoutiers sont assujettis à diverses obligations. Ainsi, aux termes de la loi du 19 brumaire an VI, ils sont tenus :

1° D'avoir un registre coté et paraphé par l'administration municipale, sur lequel ils inscrivent la nature, le nombre, le poids et le titre des ouvrages d'or et d'argent qu'ils achètent ou vendent, avec les noms et demeures de ceux de qui ils les ont achetés ;

2° De n'acheter que de personnes connues ou ayant des répondants à eux connus ;

3° De présenter leur registre à l'autorité publique, toutes les fois qu'ils en sont requis ;

4° De porter au bureau de garantie leurs ouvrages pour y être essayés, titrés et marqués ;

5° D'afficher dans le lieu le plus apparent de leur magasin un tableau énonçant les dispositions de la loi relatives aux titres et à la vente des ouvrages d'or et d'argent ;

6° De remettre aux acheteurs, des bordereaux énonciatifs de l'espèce, du titre et du poids des ouvrages qu'ils leur auront vendus, en désignant si ce sont des ouvrages neufs ou vieux.

Le tout sous peine d'une amende qui, pour la première fois, est de 200 fr., pour la seconde, de 500 fr., avec affiche, à leurs frais, de la condamnation dans toute l'étendue du département, et pour la troisième, de 1,000 fr., avec interdiction du commerce de bijouterie.

Ils doivent en outre supporter les visites et vérifications des employés de la garantie (*L. du* 5 *ventôse an XII, art.* 81). Toutefois, ces visites et vérifications ne peuvent avoir lieu que le jour (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 236) et à la condition que les employés soient accompagnés d'un officier municipal ou de police. (*L. du* 19 *brum. an VI, art.* 71.)

BILAN. — Le bilan est une balance d'écriture qui présente la situation active et passive des comptes préalablement groupés de manière à former un tableau facile à embrasser et à comprendre. C'est le résumé d'une comptabilité en partie double. Il n'a donc été possible de faire le bilan du Trésor public que lorsque la partie double a été introduite dans la comptabilité publique. Sans partie double, il peut y avoir des situations, étendues ou résumées, claires ou obscures, qui rendent un compte exact ou non d'une entreprise, mais il n'y a pas de bilan.

C'est à dessein que nous venons d'employer les mots : *Bilan du Trésor public* à la place de ceux de *Bilan de l'État*, car le résumé publié chaque année au compte général de l'administration des finances présente uniquement les opérations du Trésor public, en tant que banquier de l'État et le *negotiorum gestor* des opérations actives et passives qu'il accomplit pour son compte. Il n'y a donc pas en France de bilan de l'État proprement dit et l'on n'aperçoit même pas quel intérêt il y aurait à l'établir.

Dans ces dernières années, on a cependant cherché à inventorier les biens possédés par l'État. Les articles 22, 23 et 24 de la loi de finances du 29 décembre 1873 ont eu pour objet de réaliser un engagement pris par le ministre des finances, en réponse à une interpellation qui lui fut adressée le 29 janvier 1873, relativement à l'établissement d'un inventaire général des propriétés de l'État.

Mais outre que cet inventaire ne s'applique qu'aux immeubles domaniaux et laisse à l'écart les forêts, les canaux, les chemins de fer de l'État, les instruments, ustensiles, etc., qui servent à l'exploitation des monopoles de l'État, l'évaluation établie par l'administration de l'enregistrement et des domaines présente peu d'intérêt en raison de la difficulté qui existe dans l'établissement de bases exactes pour l'appréciation de la valeur de ces immeubles. (*V. l'article* **Biens**.)

Dans certains États, particulièrement en Italie, on est parvenu, dans une certaine mesure, à établir le bilan de l'État grâce au système de *logismographie* employé dans la comptabilité publique, et consacré par la loi du 8 juillet 1883. L'article 2 de cette loi porte que l'année financière, dont le point de départ a été fixé au 1er juillet de chaque année, comprend le compte budgétaire et le compte général du patrimoine de l'État. En outre, l'article

11 de cette loi dit que le compte du patrimoine de l'État embrasse avec les variations qu'ils peuvent subir :

1° Les éléments qui constituent le compte du Trésor ;

2° L'actif disponible et le passif correspondant ;

3° L'actif et le passif propres de la gestion des magasins et des dépôts institués pour la dotation des divers services, mis en corrélation avec les chapitres du budget;

4° Les biens meubles, immeubles, créances, titres de dette active et dette passive de l'État, tant sous le rapport des capitaux inscrits au budget qu'à tous les autres points de vue.

Ce compte rendu général de l'État doit, en outre, établir les différents points de concordance entre la comptabilité du budget et celle du patrimoine de l'État et présenter tous les comptes spéciaux qui seraient propres à expliquer et à éclaircir les résultats des divers services. Au nombre de ces comptes spéciaux figurent les suivants : mouvement général de caisse ; administration du domaine ecclésiastique ; gestion des monopoles ; opérations de crédit ; émission et paiement des bons et valeurs du Trésor ; ateliers et établissements appartenant à l'État ; caisses d'épargne postales et toutes autres agences ou opérations dans lesquelles sont intéressées les finances de l'Italie.

Si ce système était appliqué en France et qu'en regard des dettes de toute nature, perpétuelles ou autres, on plaçât toutes les ressources qui constituent la fortune de l'État, on aurait une situation qui présenterait en regard de la dette publique un actif considérable, mais au point de vue pratique, cette publication n'offrirait aucune utilité. (*V.* **Logismographie.**)

C'est donc avec raison qu'en France, le seul bilan publié par l'administration des finances se borne au bilan du Trésor public, et c'est ce dernier que nous allons examiner sommairement.

Bien que le système de la partie double pour les écritures du Trésor ait été proposé sous le ministère de Sully, dans un ouvrage composé exprès par Simon Stevin, de Bruges, et qu'un édit de 1716 en ait prescrit l'emploi dans les écritures publiques, il n'a été réellement mis en usage qu'à partir de 1808, sous le ministère de Mollien. Il semblerait donc que c'est à cette époque que dût remonter l'établissement du bilan du Trésor public; cependant le premier compte des finances dans lequel apparaît le bilan de l'administration des finances est de l'année 1821.

On voit bien figurer dans le compte de 1817, un compte général des recettes et des dépenses de l'administration des finances pendant l'année 1817 ; mais bien que ce compte présente les résultats de la situation au 1er janvier 1817 et celle au 1er janvier 1818, on hésite à lui donner le nom de bilan, car, au lieu de reproduire les soldes actifs et passifs des différents comptes au commencement et à la fin de l'année, il se borne à reproduire en bloc les masses des recettes et des dépenses de l'année 1816 auxquelles sont ajoutées également en bloc les masses de recettes et de dépenses de l'année 1817 pour former un total général au 1er janvier 1818.

Le compte de l'année 1821, au contraire, est précédé d'un bilan ou balance résumée des comptes ouverts sur les livres de la comptabilité générale des finances dans lequel les opérations de recettes et de dépenses faites pendant l'année 1821 se rattachent aux résultats des soldes au 31 décembre 1820 pour former les soldes au 31 décembre 1821, et servent à expliquer les augmentations et les diminutions qui ont eu lieu sur les divers articles de ces situations pendant le cours de l'année 1821.

Ce nouvel ordre fut la conséquence des ordonnances royales des 8 novembre 1820 et 8 juin 1821 qui ont assujetti la comptabilité des administrations de finances et celle du caissier du Trésor aux règles consacrées par le titre XII de la loi du 25 mars 1817, déjà appliquées aux comptes des receveurs généraux et des payeurs par les ordonnances du 18 novembre 1817.

Les comptes généraux des finances pour les années suivantes ont continué de présenter dans la même forme les résultats de l'actif et du passif du Trésor, tels qu'ils résultent des opérations des comptables et qui comprennent, non seulement les articles qui constituent l'actif et le passif réels du Trésor public et dont il demeure garant, mais encore ceux qui se rapportent à la situation personnelle des comptables vis-à-vis d'eux-mêmes ou de leurs correspondants particuliers, et pour lesquels la responsabilité du Trésor n'est pas engagée. D'autres articles dont les écritures doivent conserver la trace, mais qui se neutralisent dans leurs effets, y sont également introduits pour ordre. L'administration connaît ainsi toutes les opérations, à quelque titre que ce soit, qui affectent les intérêts de l'État ou dont elle doit suivre les mouvements dans le but de surveiller la gestion de ses préposés.

A partir de l'année 1834, on a jugé utile de présenter la situation *réelle* du Trésor public, c'est-à-dire l'actif qui lui appartient et les dettes auxquelles il est tenu de satisfaire. Dans ce but, on a ajouté au bilan un tableau dans lequel on fait subir à l'actif et au passif différentes déductions et compensations destinées à établir l'actif et le passif nets.

Le bilan de l'administration des finances au 1er janvier 1882 présente les résultats principaux ci-après :

Actif net.	
Valeurs de caisse et de portefeuille .	825,679,328f72
Créances actives, créances litigieuses débets, etc.	147,521,607 99
Découverts du Trésor.	809,214,661 65
Total.	1,782,415,598f35
Passif net.	
Excédent net de recette sur les budgets.	150,957,688f74
Excédent sur les services spéciaux du Trésor	168,806,364 87
Dette flottante du Trésor	1,462,651,544 74
Total égal.	1,782,415,598f35

A. Lanjalley.

BILLARDS PUBLICS ET PRIVÉS (Taxe sur les).

SOMMAIRE.

1. **Autriche-Hongrie.**
2. **Brême.**
3. **États-Unis.**
4. **Italie.**
5. **Suisse.**

I. ORIGINE DE LA TAXE.

La taxe sur les billards a été établie par l'Assemblée nationale sur l'initiative de la commission nommée, en 1871, à l'effet de rechercher les moyens financiers destinés à rétablir l'équilibre du budget.

Cette taxe, signalée à diverses reprises à l'attention de l'administration des finances, n'avait pas jusqu'alors été mise en pratique en France. Elle a été présentée tout d'abord comme devant former une taxe additionnelle, soit à la contribution des patentes, soit à l'impôt mobilier ; mais elle constitue en réalité un véritable impôt somptuaire et la plupart des auteurs lui ont attribué ce caractère (voir notamment le *Traité sur la science des finances*, de M. Leroy-Beaulieu).

Les membres de la commission ne paraissent pas l'avoir envisagée à un autre point de vue et, dans son rapport d'ensemble résumant les vœux de ses collègues, M. Casimir Périer expliquait en ces termes les motifs qui les avaient conduits à en proposer l'adoption : « Le jeu de billard est un délassement; il devient un abus lorsqu'il retient trop dans les lieux publics des gens qui auraient à mieux employer leur temps. En proposant une taxe sur les billards, nous n'avons pas dessein de nous faire réformateurs des mœurs. Pour élever d'une façon appréciable le prix d'une partie de billard dans un café, il faudrait porter la taxe à des proportions très différentes de celles auxquelles nous nous sommes arrêtés. Notre échelle prouvera que c'est surtout la jouissance du particulier logé de façon à posséder chez lui un billard, ce qui n'est pas rare dans les habitations de campagne, qui sera atteinte. Dans les lieux publics, la taxe se divisera tellement dans une perception infinitésimale que ni le propriétaire, ni le joueur d'habitude ou d'occasion ne s'en apercevront... » (V. *Journal officiel* du 3 oct. 1871, p. 3794, rapport de M. Casimir Périer.)

La taxe a été établie par les articles 8 et 10 de la loi du 16 septembre 1871, portant fixation du budget rectificatif de la même année.

II. DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES.

La loi s'était bornée à poser le principe de la taxe et à fixer le tarif, sans spécifier à quelle contribution publique le nouvel impôt devait être assimilé et quel serait le service financier chargé de son assiette et de sa perception. Une loi additionnelle du 18 décembre 1871, rendue sur la proposition du Gouvernement, a comblé cette lacune et a décidé (*art.* 5) que la taxe serait recouvrée comme en matière d'impôts directs et serait rangée parmi les *taxes assimilées aux contributions directes*. Un décret portant règlement d'administration publique du 27 décembre suivant a déterminé les moyens d'exécution des deux lois précitées.

1. Assiette.

Aux termes de l'article 1er du décret du 27 décembre 1871 ci-dessus, la taxe est due par tous ceux qui possèdent des billards à quelque titre qu'ils en aient la jouissance, soit qu'ils les tiennent à la disposition du public, soit qu'ils les réservent pour leur usage particulier.

Suivant le principe général qui régit les contributions directes, la taxe est annuelle : elle est établie en raison des billards que les contribuables possèdent ou dont ils ont la jouissance à la date du 1er janvier de chaque année.

Les fabricants et marchands de billards ne sont pas imposables pour les billards qu'ils destinent à la vente ou à la location et dont ils ne font pas personnellement usage. Il ressort, en effet, de l'exposé des motifs de la loi que la taxe ne doit atteindre que les billards qui sont utilisés comme moyen de délassement et de distraction. L'instruction ministérielle des 6-9 janvier 1872 insiste sur l'intention du législateur à cet égard ; elle ajoute qu'il serait également contraire à l'esprit de la loi d'imposer certains objets, tels que les *billards anglais*, les *billards hollandais*, les *billards chinois*, etc., qui n'ont de commun que le nom avec les billards proprement dits et qui ne sauraient dès lors être rangés dans la catégorie des éléments imposables.

La quotité de la taxe varie suivant la population des communes : elle a été fixée ainsi qu'il suit par l'article 8 de la loi du 16 septembre 1871 :

Paris.	60 fr.
Villes au-dessus de 50,000 âmes.	30
Villes de 10,000 à 50,000 âmes.	15
Ailleurs	6

Les possesseurs de billards sont tenus d'en faire la déclaration à la mairie de la commune où se trouvent les éléments passibles de l'impôt. Cette déclaration, consignée sur des imprimés spéciaux, doit être faite, sous peine de déchéance, du 1er octobre de chaque année au 31 janvier de l'année suivante (*art.* 3 *du décret précité*). Les contribuables qui n'auraient pas accompli cette formalité ou qui auraient fait des déclarations inexactes sont passibles d'une double taxe pour chaque billard non déclaré. (*L.* 16 *sept.* 1871, *art.* 16.)

Les déclarations continuent à servir de base à la formation des rôles, tant qu'elles n'ont pas été modifiées. Il n'est donc pas besoin de les renouveler si le nombre des billards n'a été ni augmenté ni diminué et s'il n'y a pas eu de translation de billard d'une commune dans une autre.

La taxe portant, d'après l'article 1er du décret, sur les seuls billards possédés au 1er janvier, les contribuables ne sont passibles d'aucune imposition pour ceux dont ils peuvent devenir possesseurs en cours d'année. Mais l'article 6 du même décret dispose que « lorsque les faits pouvant donner lieu à des doubles taxes motivées par l'omission ou l'inexactitude des déclarations n'ont pas été constatés en temps utile pour entrer dans la formation du rôle primitif, il est dressé dans le cours de l'année *un rôle supplémentaire.* »

Les déclarations sont transmises par les maires au directeur des contributions directes de chaque département. Les contrôleurs qui, au commencement de l'année, parcourent leur division pour rédiger, dans chaque commune, la matrice de la contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets (*V.* **Chevaux et Voitures**), profitent de leur passage pour dresser en même temps l'état-matrice de la taxe sur les billards. Ils se servent à cet effet des déclarations qui leur ont été adressées par les directeurs ; ils consultent les indications consignées sur des bulletins spéciaux, mis au courant par leurs soins, où sont inscrits, avec le détail des bases de cotisation, les contribuables imposés pendant les

BILLARDS PUBLICS ET PRIVÉS

années précédentes et ils utilisent enfin les renseignements que leurs investigations personnelles peuvent leur procurer.

Les états-matrices, signés par les maires, sont ensuite centralisés à la direction à qui incombe le soin de préparer les rôles nominatifs et de rédiger les avertissements individuels concernant chaque contribuable. (*V.* **Avertissement.**)

Jurisprudence. — L'assiette de la taxe sur les billards a donné lieu à quelques difficultés d'interprétation qui ont été tranchées par la jurisprudence du Conseil d'État. Nous analysons ci-après diverses solutions présentant de l'intérêt au point de vue de l'application de la loi.

La question s'est élevée de savoir si les billards situés dans la banlieue d'une ville devaient être soumis au tarif déterminé par le chiffre de la population non agglomérée, ou s'ils devaient être assujettis à celui qui résulte du chiffre de la population normale totale. Le Conseil d'État (*V. notamment l'arrêt du* 7 *août* 1874, Pontingon [Hérault]) a adopté cette dernière solution. Il s'est fondé sur ce que la loi n'établissait pas, pour l'assiette de la taxe, de distinction entre la partie agglomérée d'une ville et sa banlieue. En effet, si les lois du 21 avril 1832 et du 15 juillet 1880 disposent, en ce qui concerne les contributions des portes et fenêtres et des patentes, que les contribuables de la banlieue seront soumis à des tarifs moins élevés que ceux de la partie urbaine, aucune disposition analogue n'a été introduite dans la loi qui régit la taxe sur les billards.

La circonstance qu'un billard serait placé dans un établissement présentant un caractère d'utilité publique n'est pas de nature à le soustraire à la taxe. (*Arr.* 28 *nov.* 1873, asile d'aliénés de Quatre-Mares-Saint-Yon [Seine-Inférieure].)

La loi du 18 décembre 1871 disposant que la taxe sur les billards sera recouvrée comme en matière de contributions directes, il suit de là que le principe de l'annualité de l'impôt est applicable à la taxe dont il s'agit. En conséquence, un contribuable ne serait pas fondé à solliciter, par analogie avec ce qui se pratique pour la contribution des patentes, le dégrèvement des termes de sa cotisation restant à courir après la fermeture de son établissement par suite de faillite. (*Arr.* 23 *fév.* 1877, Arnaud [Var].)

Le fait seul de posséder un billard au 1er janvier de l'année suffit, si ce billard est d'ailleurs en état de servir, pour légitimer l'etablissement de l'impôt, sans qu'il y ait lieu de rechercher s'il est réellement utilisé. (*Arr.* 18 *juill.* 1873, Fray-Péteau [Ardennes].)

2. Recouvrement.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, la taxe sur les billards est recouvrée comme en matière de contributions directes et c'est en conséquence aux percepteurs qu'il appartient d'en effectuer la rentrée.

Aux termes de l'article 1er du décret du 27 décembre 1871, la taxe est payable, par portions égales, en autant de termes qu'il reste de mois à courir à la date de la publication du rôle. L'article 2 ajoute qu' « en cas de déménagement du contribuable hors de la perception, la taxe ou la portion de taxe restant à acquitter est immédiatement exigible » et, d'autre part, qu' « en cas de décès du contribuable, les héritiers sont tenus au paiement de la taxe ou portion de taxe non acquittée ». Enfin, dans le cas de vente volontaire ou forcée, le percepteur est en droit d'exiger le paiement intégral et immédiat des cotisations demeurées en souffrance.

3. Réclamations.

L'article 5 de la loi du 18 décembre 1871 dispose que les réclamations contre la taxe sur les billards seront présentées, instruites et jugées comme celles qui concernent les contributions directes proprement dites. Par suite, les contribuables surtaxés ont la faculté de demander, chaque année, dans les trois mois de la publication du rôle, la décharge ou la réduction des cotisations qui leur ont été assignées ; ils peuvent, d'autre part, s'ils se trouvent dans une situation malheureuse qui ne leur permet pas de se libérer envers le Trésor, solliciter une remise ou une modération de leurs cotisations. Les réclamations en décharge ou en réduction sont portées devant le conseil de préfecture en première instance et devant le Conseil d'État en appel. Les réclamations à titre gracieux sont adressées au préfet qui statue, sauf recours au ministre des finances.

Les réclamations sont instruites par le service des contributions directes, qui prend au préalable l'avis de l'autorité municipale. La question s'est élevée de savoir si les répartiteurs devaient concourir à l'instruction de ces réclamations. Il a été décidé (*V. l'instr. des* 6-9 *janv.* 1872) que les répartiteurs, n'intervenant pas dans l'assiette de la taxe, qui est un impôt de quotité, n'avaient pas qualité pour prendre part à l'instruction des demandes de l'espèce.

Le législateur n'a pas ajouté à la taxe de centimes spéciaux pour la formation d'un fonds destiné à couvrir les dégrèvements prononcés ; mais il est ouvert, chaque année, au budget ordinaire un crédit spécial sur lequel ces dégrèvements sont imputés. (*V.* **Taxes assimilées.**)

L'article 2 du décret du 27 décembre 1871 porte que, dans le cas de cession d'un établissement renfermant un ou plusieurs billards publics, la taxe y afférente pourra, sur la demande du cédant, être transférée à son successeur. Cette disposition est empruntée à la législation des patentes ; mais il est à remarquer que si l'article 28 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes, modifiant sur ce point celle du 25 avril 1844 (*art.* 23), a décidé que les demandes en transfert de patente peuvent actuellement être indifféremment formées par le cédant ou le cessionnaire, il ne semble pas qu'on puisse étendre par analogie cette disposition à la taxe sur les billards.

Les demandes de l'espèce doivent être formées dans les trois mois de la cession de l'établissement et il faut, pour justifier le transfert, qu'il y ait eu une véritable cession dans le sens de la jurisprudence. La mutation de cote est réglée par le préfet, et au cas où ce magistrat refuserait de la prononcer, sa décision pourrait être attaquée en première instance devant le conseil de préfecture avec faculté d'appel au Conseil d'État. Elle pourrait également être l'objet d'un pourvoi devant le ministre des finances.

Nous ajouterons pour terminer que les percepteurs sont admis à inscrire dans des états de cotes indûment imposées et dans des états de cotes irrecouvrables (*V. ces mots*) les cotisations concernant la taxe sur les billards, dans les mêmes cas et

d'après les mêmes règles qu'en matière de contributions directes.

III. STATISTIQUE.

Les frais d'impression et d'expédition des avertissements (3 cent. par avertissement) figurent pour 2,184 fr. au budget des dépenses sur ressources spéciales de 1884 ; les frais de distribution des mêmes documents (2 cent. par avertissement) y sont inscrits pour 1,656 fr.

Les frais d'assiette de la taxe, d'impression et de confection des matrices et des rôles s'élèvent à la somme de 27,000 fr. (budget ordinaire de 1884).

Enfin, les remises allouées aux percepteurs pour le recouvrement sont évaluées à 31,131 fr. (budget ordinaire de 1884).

Le tableau qui suit présente, avec certaines autres indications, le produit des rôles de la taxe sur les billards pour les années 1871 à 1882 :

ANNÉES.	NOMBRE de possesseurs de billards inscrits dans les rôles primitifs et supplémentaires.	NOMBRE de billards taxés dans les rôles primitifs.	NOMBRE de communes renfermant des billards (rôles primitifs).	PRODUIT DES TAXES portées dans les rôles primitifs et supplémentaires (frais d'avertissement compris).
1871	67,055	72,816	16,706	241,431f 25[1]
1872	68,060	73,885	16,827	978,511 80[2]
1873	72,065	77,108	17,225	989,969 75
1874	72,895	78,045	17,411	979,942 15
1875	74,144	79,819	17,603	987,235 20
1876	75,146	80,799	17,866	990,454 30
1877	76,147	80,849	17,991	995,538 35
1878	77,866	83,532	18,016	1,008,225 80
1879	78,947	84,802	18,529	1,017,951 35
1880	80,137	85,941	18,296	1,023,757 85
1881	81,598	87,255	18,513	1,033,932 90
1882	83,293	88,927	18,675	1,055,904 65

Le nombre des billards non déclarés et soumis en conséquence à la pénalité de la double taxe s'est élevé en 1871 et en 1872 (rôles primitifs), premières années de l'application de la loi, à 3,641 et à 2,890. Il n'était plus que de 483 en 1883 (résultats des rôles primitifs). Au 1er janvier de la même année, 17,250 communes ne possédaient aucun billard imposable. Le département qui, à la même date, en comptait le plus était celui de la Seine (9,009), celui qui en renfermait le moins était celui de la Corse, où 73 billards seulement avaient été soumis à la taxe.

IV. LÉGISLATION COMPARÉE.

1. Autriche-Hongrie.

Dans son traité des impôts, M. de Parieu signale l'existence, en Autriche, vers l'année 1692, d'un impôt sur les billards.

Une loi de 1875 (loi XXVI) a établi, en Hongrie, un impôt somptuaire portant à la fois sur les billards, les domestiques, les maisons de jeu, les voitures et les chevaux. Cet impôt, dont le produit ne s'élevait qu'à 500,000 fr. environ, a soulevé de nombreuses protestations : il a été supprimé en 1879 (loi XLVIII de ladite année).

1. En 1871 la taxe n'a été établie que pour les trois derniers mois de l'année. (L. 16 sept. 1871, art. 8.)

2. Le compte définitif des recettes de l'exercice 1872 mentionne un chiffre de 1,219,943 fr. 05 c. au lieu de 971,511 fr. 80 c. Cette différence provient de ce qu'on a dû rattacher à cet exercice, en raison de l'époque tardive de leur émission, les rôles supplémentaires établis pour le 4e trimestre de 1871 et dont le produit (*voir ci-dessus*) a été de 241,431 fr. 25 c.

2. Brême.

La taxe y a été établie par une loi du 1er janvier 1814. Chaque billard est soumis à un droit annuel de 20 marks (25 fr.) ; tout billard, en sus du premier, est assujetti à un droit de 10 marks. Pour 1882, la taxe a porté sur 122 billards et son produit s'est élevé à 2,290 marks, soit 2,862 fr.

3. États-Unis.

Les billards y ont été imposés à la suite de la guerre de sécession. La taxe se divisait en deux parties suivant son incidence : 1° taxe sur les salles de billard (*billiard-rooms*) ; 2° taxe sur les billards privés (*billiard-tables kept for use*). La taxe qui, pour les années 1863 et 1864 (années financières prenant fin au 30 juin 1863 et 1864), était de 5 dollars pour chaque billard placé dans les établissements publics et de 10 dollars pour chaque billard appartenant aux particuliers, a été fixée au taux uniforme de 10 dollars à partir de 1864. Pendant les deux années financières 1863 et 1864, les taxes dont il s'agit ont donné un produit total de 146,039d,34 ; elles ont atteint leur rendement maximum en 1870, soit 172,506d,56 (146,731d,00 + 25,775d,56), et en 1871, année de la suppression, elles ne produisaient plus que 93,319d,98 et n'entraient que pour 0,064,801 p. 100 dans le montant total des « revenus intérieurs » des États-Unis.

En résumé, de 1863 à 1871, l'impôt sur les billards a rapporté au Trésor de l'Union une somme totale de 1,115,038d,14 : les taxes de la première catégorie (billards publics) sont entrées dans ce chiffre pour 844,948d,56 et celles de la deuxième (billards privés) pour 270,089d,58.

4. Italie.

La taxe (*dette di ginochi di biliardi e trucchi*) a été introduite dans le grand-duché de Toscane par une décision du 24 juin 1814 ; elle a été supprimée par la loi du 20 mars 1865 sur la sécurité publique et par celle du 13 septembre 1874. Elle portait sur les billards proprement dits et sur un jeu analogue connu, en Italie, sous le nom de *trucco*. La quotité de la taxe variait suivant l'importance des localités : elle était de 24 écus (141l,12) par jeu dans les villes de Florence et de Livourne ; de 16 écus (94l,08) dans celles de Pise, Sienne, Pistoia et Arezzo ; de 10 écus (58l,80) dans les autres villes du grand-duché ; enfin, de 6 écus (35l,18), dans les communes rurales.

Un règlement du 22 octobre 1849 a maintenu la taxe en soumettant (*art.* 146) les propriétaires de billards publics à la double obligation de payer d'avance le montant de l'impôt et de se munir d'une autorisation. En 1838, la taxe produisait 6,685 lires. Elle montait à 12,870l,11 en 1858 et à 13,277l,48 en 1859 ; son produit n'était plus que de 8,800 lires en 1862.

5. Suisse.

Les deux cantons de Genève et de Vaud possèdent seuls une taxe sur les billards. Les autres cantons n'ont pas eu recours à ce mode de taxation qui n'aurait d'ailleurs donné, surtout dans les cantons allemands, que de faibles produits.

Genève. — La taxe a été créée par la loi du 15 mai 1816 : elle soumettait les billards publics et ceux appartenant à des cercles ou sociétés à un droit uniforme de 100 florins. La taxe figurait au

budget de 1816 pour 2,000 florins ; sa quotité a été différenciée dans la suite et fixée à 150 florins pour les billards publics et à 100 florins pour ceux placés dans les cercles. Ainsi modifié, l'impôt était inscrit au budget de 1827 pour 5,000 florins.

La taxe, aujourd'hui régie par les articles 332 et 333 de la loi générale sur les contributions du 18 juin 1870, frappe d'un droit annuel de 70 fr. chaque billard public et d'un droit de 46 fr. ceux qui appartiennent à des cercles ou sociétés.

La taxe, qui ne produisait plus, en 1856, que 2,406 fr. 25 c., s'élevait à 4,453 fr. 68 c. en 1862 (95 billards imposés). Son rendement était de 13,793 fr. 10 c. en 1881 et de 12,448 fr. 75 c. en 1882 (256 billards) ; elle est inscrite au projet de budget de 1884 pour 12,500 fr.

Des centimes additionnels sont ajoutés au principal de l'impôt quand les besoins de la caisse cantonale rendent cette addition nécessaire (30 centimes pour 1884 ; *L. de fin.* 4 *juill.* 1883). De leur côté, les communes sont autorisées à voter des centimes additionnels au principal de la taxe (*L.* 18 *juin* 1870, *art.* 353).

Vaud. — La loi de finances du 8 juin 1805 a soumis, à partir de 1806, les billards publics et ceux que possèdent les cercles ou autres lieux de réunion à une taxe annuelle de 16 fr. Aux termes de la loi spéciale du 3 juin 1824, aucun billard ne peut, sous peine d'une amende fixée aujourd'hui à 75 fr., être établi sans l'autorisation du Conseil d'État.

Ces autorisations sont données pour 5 ans ; elles sont soumises au paiement d'une « finance d'entrée » de 35 fr.

La quotité de la taxe a subi diverses modifications : elle est actuellement de 60 fr. (*L. de fin.* 12 *déc.* 1882). En 1848, l'impôt ne produisait que 3,724 fr. (93 billards taxés) ; son rendement a été de 13,615 en 1882 (202 billards), le montant des autorisations périodiques entrant dans ce chiffre pour 1,470 fr. La taxe figure pour 13,000 fr. au projet de budget de 1883.

Édouard Arnoux.

Bibliographie.

Circulaires de l'administration des contributions directes, 9e volume et suivants.

BILLET DE BANQUE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Le billet de banque est « une promesse de payer à vue, au porteur et en espèces », contractée par une banque dotée d'un privilège ou soumise à des règles et des lois spéciales édictées par l'autorité publique. Le système adopté pour son émission et les conditions auxquelles celle-ci obéit varient, pour chaque contrée, en raison des institutions qui la régissent et du degré de ses progrès économiques. Dans certains pays, la faculté de créer et de faire circuler la monnaie de papier est abandonnée à un nombre plus ou moins considérable d'établissements accrédités ou autorisés, tandis que, dans les autres, elle n'est concédée qu'à une seule banque, constituée d'après des statuts particuliers et placée sous le contrôle immédiat des pouvoirs souverains ; mais, partout, cette faculté est considérée comme une délégation directe de l'État, à qui seul appartient, dans la tradition juridique, le droit régalien de battre monnaie.

Considéré dans son emploi et dans ses effets économiques, le billet de banque se présente donc sous un double aspect : il est à la fois un instrument de crédit et un suppléant de la monnaie métallique. Comme instrument de crédit, il facilite la circulation ; comme suppléant de la monnaie, non seulement il économise le frai du stock monétaire, mais il accroît les moyens de libération et augmente le capital national circulant de tout l'excédent de la circulation sur la monnaie métallique existant dans le pays.

II. HISTORIQUE.

L'origine du billet de banque est très ancienne. Dès l'an 807 de notre ère, l'emploi de cette *monnaie volante,* ainsi qu'on l'appelait en Chine, était adopté sans difficulté dans toutes les parties de ce vaste empire et considéré par le commerce et par le public comme un moyen d'échange légal. Trois siècles et demi plus tard, les Vénitiens fondaient une banque destinée à recevoir en dépôt des sommes de métal fin et à créer des certificats ou billets représentant la valeur des espèces ainsi confiées à ses caisses. Cette institution, accueillie avec faveur à une époque où la valeur des monnaies était souvent modifiée par l'autorité ou amoindrie par le frai, ne tarda pas à se développer, et, dans le cours du dix-septième siècle, quatre établissements de même nature se fondaient, l'un à Amsterdam (1609), un autre à Hambourg (1629), un troisième à Rotterdam (1635), et un quatrième, enfin, en 1694, à Londres, sous le titre de Banque d'Angleterre, et recevaient mission de recueillir le métal précieux employé alors comme monnaie et de le remplacer dans la circulation par une monnaie de papier ou fiduciaire ayant force libératoire.

En France, la première apparition du billet de banque ne date que de 1716. A cette époque, un financier écossais, d'un esprit inventif et aventureux, Law, investi de la confiance du duc d'Orléans, régent du royaume, organisa une banque destinée à recevoir les dépôts, à escompter les effets de commerce, à faire des virements, à ouvrir des comptes courants et, enfin, à émettre des billets remboursables à vue et au porteur, en écus de banque, au poids et à la date de l'edit. Ces billets, livrés à la circulation, furent reçus en paiement des impôts et échangés à volonté contre des espèces par tous les dépositaires des deniers publics, et leur emploi devint bientôt universel. Malheureusement,

les theories de Law reposaient sur des bases erronees et leur application ne tarda pas à provoquer une epouvantable crise. Convaincu que la valeur des choses varie par suite de la plus ou moins grande quantité des produits ou de la monnaie, et que « s'il ne dépend pas de l'homme que la quantité du blé, du vin, etc., se maintienne toujours en équilibre avec les besoins, il dépend de lui que la somme de la monnaie demeure toujours dans un juste rapprochement avec la demande, pourvu que cette monnaie n'ait pas de valeur intrinsèque, qu'elle ne consiste point dans l'or et dans l'argent », l'imprudent réformateur n'hésita pas à faire de l'émission des billets de banque le point de départ d'entreprises hasardeuses dépassant les forces du pays. Le chiffre des billets circulants qui, d'après les édits de fabrication, ne devait s'élever qu'à 1,200 millions de francs, somme à peu près égale à la valeur moyenne du numéraire existant dans le royaume, se multiplia promptement sous l'impulsion de la fièvre de spéculation qui s'était alors emparée de tous les esprits, et atteignit près de 2,700 millions en 1720. La banqueroute s'ensuivit, et la monnaie fiduciaire, atteinte dans sa source, ne put reprendre crédit que plus d'un demi-siècle plus tard, en 1776, par la création de la caisse d'escompte. Cet établissement, fondé par arrêt du Conseil royal, obtint le privilège d'émettre des billets au porteur et à vue, à la condition d'aider le Trésor et de subvenir à ses besoins ; ses opérations, habilement conduites, furent suspendues par les événements politiques qui suivirent le mouvement révolutionnaire de 1789, et le 4 août 1793, un décret de la Convention nationale supprima la caisse elle-même, en faisant rentrer dans les caisses publiques les billets restant en circulation, dont la valeur était de 40 millions environ. Pendant le cours de son existence, cette banque avait émis pour 529,129,560 livres de billets et escompté pour 4,261,144,498 livres d'effets négociables tant au public qu'au Gouvernement. Dans l'intervalle, le Gouvernement révolutionnaire, s'inspirant des idées préconisées par Law, avait mis en circulation un nouveau billet garanti par les biens du clergé dont il s'était emparé et qu'il avait mis en vente ; mais ce papier-monnaie, connu sous le nom d'*assignat,* eut le sort de celui qui l'avait précédé ; en 1796, époque où furent brisées les matrices qui servaient à le fabriquer, sa circulation dépassait la valeur de 45 milliards, composés de coupures de 10,000, 2,000, 1,000, 700, 400, 300, 250, 200, 125, 100, 90, 80, 70, 50, 40, 25, 15, 5, 1 1/2, 3 livres, et de 50, 40, 30, 25, 15, 10 et 5 sous, et il était si déprécié qu'au commencement de 1791, il perdait 10 p. 100, puis 37 p. 100 en 1792, 55 p. 100 en 1793, et 78 p. 100 à la fin de 1794. Le louis d'or de 24 livres valait 3,500 fr. en assignats le 1er décembre 1795 et 7,200 fr. deux mois plus tard, le 1er mars 1796.

Un nouvel essai de circulation de monnaie fiduciaire fut tenté lorsque le calme eut été rétabli dans le pays, et confié à une société en commandite constituée à Paris sous le nom de *Caisse des comptes courants* et dirigée par des hommes expérimentés et compétents. Depuis lors, la confiance publique s'attacha au billet de banque, et ce dernier était admis sans difficulté dans la circulation quand fut fondée la Banque de France, le 28 nivôse an VIII (18 janvier 1800). Le nouvel établissement continua, sous le contrôle de l'Etat, les opérations de la Caisse des comptes courants qui liquidait, et émit des billets en concurrence avec les autres sociétés, connues sous les noms de Caisse du commerce et de Comptoir commercial. En 1803, ces dernières disparurent, et la Banque, reconstituée sur de nouvelles bases, reçut, par la loi du 24 germinal an XI, le *privilège exclusif* d'émettre des billets de banque. Toutefois, la loi ayant réservé au Gouvernement la faculté d'accorder la même autorisation à d'autres banques fondées dans les départements, la Banque de France ne fut mise en possession absolue du privilège d'émission qu'en 1848, par les décrets des 27 avril et 2 mai, qui réunissaient à elle les banques départementales en fonctions. Depuis cette date, ce grand établissement financier a le droit exclusif de créer des billets de différentes coupures et de les faire circuler. Son privilège, qui avait été fixé au début à quinze années, a été prorogé une première fois, en 1806 (*L.* 22 *avril*), de vingt-cinq ans et porté à quarante, puis concédé une deuxième fois, le 30 juin 1840, jusqu'au 31 décembre 1867, et, enfin, de nouveau prorogé de trente ans par la loi du 9 juin 1857, qui en a porté l'échéance au 31 décembre 1897.

Le billet de banque, en France, a subi différentes transformations depuis le jour où le privilège de son émission a été conféré à la Banque de France. A l'origine, il était d'une valeur de 1,000 fr. et les coupures qu'on en pouvait tirer ne pouvaient être inférieures à 500 fr. pour Paris, et à 250 fr. pour les départements. Plus tard, quand le mouvement des affaires se fut développé et que les remises faites à l'escompte de la Banque eurent atteint des proportions considérables, on s'aperçut que le chiffre élevé de la coupure du billet causait au commerce une gêne, atténuée sans doute par les comptes courants, mais assez grande cependant pour arrêter l'essor des transactions. Les représentants les plus considérés du commerce parisien firent alors entendre des plaintes, et, se prévalant de l'autorisation donnée aux comptoirs établis par la Banque dans les départements d'émettre des coupures de 250 fr., ils demandèrent qu'on voulût bien accorder la même faveur à la capitale. La chambre de commerce, à son tour, s'empara de la question, et adressa une requête au Gouvernement dans le même sens. La Chambre des députés, saisie de divers projets de loi, s'arrêta à la proposition de sa commission, et la coupure de billet fut abaissée à 200 fr. pour toute la France par la loi du 10 juin 1847. Neuf mois après, elle était de nouveau abaissée, et fixée à 100 fr. par décret du Gouvernement provisoire en date du 15 mars 1848. De nouvelles réductions ont été, depuis lors, successivement consenties ; la première, insérée dans la loi du 9 juin 1857, a porté à 50 fr. la valeur de la moindre coupure ; cette limite, déjà extrême, a encore été réduite à 25 fr. par la loi du 12 août 1870, puis à 20 fr. par le décret du 12 décembre de la même année, qui substitua cette coupure à celle de 25 fr. dont l'emploi n'avait pas trouvé faveur dans le public, et, enfin, à 10 et 5 fr. par la loi du 29 décembre 1871. Ces dernières coupures, excepté celle de 10 fr. qui n'a pas vu le jour, créées exclusivement pour faire face aux besoins extraordinaires nés de nos désastres, n'ont pas survécu au rétablissement de notre crédit et au retour de la monnaie métallique dans la circulation, et la Banque, après les avoir détruites au fur et à mesure de leur rentrée dans ses caisses, ne les a pas remplacées : toutefois, le droit d'en faire des émissions nouvelles lui appartient tout

entier, et elle pourrait en user si la nécessité s'en imposait, sans recourir au consentement de l'autorité publique.

III. CIRCULATION FIDUCIAIRE. LÉGISLATION EN FRANCE.

L'émission des billets de banque n'est pas livrée au hasard ou à l'arbitraire de la Banque de France : elle obéit à des prescriptions législatives qui en ont déterminé la valeur et fixé la limite en diverses circonstances critiques. Au point de vue économique, lorsque le commerce et l'industrie vivent dans des conditions normales, la limite de la circulation de la monnaie fiduciaire est indiquée à la fois par les besoins monétaires du pays et par les habitudes commerciales de ses habitants. La théorie préconisée par certains économistes et qui consiste à admettre la proportion du tiers de l'encaisse métallique relativement à la somme des billets émis ne dérive d'aucune donnée scientifique, et, si raisonnable qu'elle paraisse, elle ne répond ni aux faits ni à l'expérience. On peut, en principe, admettre que plus une banque est exposée aux paniques et aux demandes d'espèces pour l'exportation, plus son encaisse, comparée à la somme de ses billets circulants, doit être élevée. C'est ce que l'on admet en Angleterre, où les directeurs de la Banque prétendent régler leurs émissions sur les cours des changes, augmenter, par conséquent, leur encaisse lorsque les changes étrangers sont contraires, et leur portefeuille quand les changes deviennent favorables; mais, là encore, la théorie est mise souvent en défaut par la pratique, car la Banque d'Angleterre n'a jamais refusé le bon papier qui lui était présenté, même aux époques de crise, et elle l'a escompté sans s'inquiéter outre mesure du cours des changes. Il est juste de dire, cependant, que la loi qui règle les émissions fiduciaires de ce grand établissement de crédit se ressent des préoccupations dominantes des financiers qui le dirigent. Depuis 1844, la Banque d'Angleterre ne peut mettre en circulation une somme de billets ou banknotes supérieure à 14 millions de livres sterling, soit 350 millions de francs, montant de ses prêts faits à l'État et garantis par des titres de rente et des bons de l'Échiquier, à moins que chaque billet excédant cette somme ne soit représenté, dans ses caisses, par des espèces ou par des titres créés par l'État pour des valeurs équivalentes aux monnaies courantes. Ce système, dont l'expérience a prouvé le peu d'efficacité, n'en a pas moins été maintenu et il est encore en vigueur.

Chez nous, bien que la loi du 24 germinal an XI (14 avril 1803) ait déclaré que les émissions de billets de banque ne pouvaient excéder les sommes déterminées par le Gouvernement, la circulation n'en a pas été réglée pendant les 45 années qui suivirent la fondation de la Banque. C'est en 1848, pour la première fois, que cette clause a été appliquée. A la suite de la commotion causée par la révolution de Février, la panique s'empara de toutes les branches du travail et le numéraire disparut de la circulation dans des proportions telles que les transactions quotidiennes en furent sensiblement affectées. Le public apeuré se précipita aux guichets de la Banque pour obtenir le remboursement de ses billets en espèces, et, en quelques jours, du 24 février au 14 mars, l'encaisse de ce grand établissement, qui était, à la première de ces dates, de 226 millions contre une circulation fiduciaire de 245 millions, descendit à 70 millions. Un décret du 15 mars donna aux billets de Banque cours légal et cours forcé, et limita à 350 millions le chiffre de la circulation tant pour Paris que pour les localités où la Banque de France entretenait des comptoirs; puis un second décret du 25 mars étendit la mesure aux billets des banques départementales établies à Lyon, Rouen, Bordeaux, Nantes, Lille, Marseille, le Havre, Toulouse et Orléans, en limitant à 102 millions le chiffre réuni de leur circulation. Quelques jours après, les 27 avril et 2 mai, la circulation totale des billets de la Banque était limitée à 452 millions par la réunion à cette dernière des banques départementales, et élevée, le 22 décembre 1849, à 525 millions. Le rétablissement du calme et de la confiance, la suppression du cours forcé, permirent de revenir au régime des lois fondamentales de 1803 et de 1806, et la limite fixée à la circulation des billets fut abolie le 6 août 1850. Pendant 20 ans, de 1850 à 1870, les émissions redevinrent libres et elles s'élevèrent progressivement en proportion des besoins de la circulation, de la multiplicité des affaires et de l'accroissement du stock métallique de la France. La loi intervint de nouveau quand les événements de 1870 eurent resserré la circulation monétaire et jeté une profonde perturbation dans les relations industrielles et commerciales. Au moment où la guerre éclatait avec l'Allemagne, l'encaisse métallique de la Banque s'élevait à 1,245 millions contre une circulation fiduciaire de 1,455 millions; en 15 jours, les demandes d'espèces s'élevèrent à 120 millions et, la panique aidant, elles devinrent si considérables que le Gouvernement crut devoir en prévenir les effets, en établissant de nouveau le cours forcé. Le 12 août, une loi ordonnait l'acceptation des billets comme monnaie légale par les caisses publiques et les particuliers, autorisait la Banque à en suspendre le remboursement en espèces, limitait à 1,800 millions l'émission des billets de la Banque de France et à 18 millions celle de la Banque d'Algérie, et était suivie deux jours après, le 14 août, d'une seconde loi qui élevait cette limite à 2,400 millions. La prolongation de la guerre, les désastres qui en furent la suite, les charges dont la France fut accablée par le vainqueur, obligèrent les pouvoirs publics à reculer encore cette limite à 2,800 millions par la loi du 29 décembre 1871, et, enfin, à 3,200 millions par la loi de finances du 15 juillet 1872, rendues par l'Assemblée nationale. Cette dernière loi est demeurée en vigueur, en ce qui concerne la limite des émissions de billets jusqu'à la loi de finances du 29 décembre 1883 qui a porté la limite maximum des émissions à 3,500 millions; mais, des deux cours, forcé et légal, établis par la loi du 12 août 1870, le second seul subsiste encore, le premier ayant été supprimé le 1er janvier 1879, en vertu de l'article 28 de la loi de finances du 3 août 1875, qui déclarait que les billets de la Banque de France seraient remboursables en espèces à présentation, lorsque les avances faites à l'État par la Banque, de 1871 à 1875, auraient été réduites à 300 millions de francs.

1. Cours forcé et cours légal.

Le cours légal et le cours forcé, quoique ayant toujours été, avant 1875, décrétés conjointement et abolis de même, diffèrent sensiblement l'un de l'autre. Le premier oblige les caisses publiques et les particuliers, tandis que le second ne concerne que la Banque. Le cours légal, en effet, consiste dans l'obligation pour tous les citoyens de recevoir

les billets de banque comme monnaie libératoire, avec la faculté de se faire rembourser en espèces par la Banque, qui ne peut s'y refuser ; le cours forcé, au contraire, a pour effet de suspendre l'obligation pour la Banque de rembourser ses billets en espèces, tout en contraignant les particuliers à les recevoir en paiement. La réunion de ces deux cours seule enlève momentanément au billet de banque son caractère économique et en fait une véritable monnaie ayant force libératoire, au même titre que la monnaie métallique dont il n'est ordinairement que la représentation, en obligeant le public et l'État à le recevoir dans les paiements.

2. Impôts sur la circulation.

Le billet de banque est soumis, en France, au droit de timbre qui frappe les effets de commerce, les chèques et autres instruments de crédit. Le mode de perception de ce droit et sa quotité ont déjà varié plusieurs fois. Avant 1878, la taxe portait sur la moyenne de la circulation totale de chaque année, et s'élevait à 50 centimes par 1,000 fr. Ce système imposait à la Banque une charge considérable et il avait de plus l'inconvénient de lui faire supporter un droit fort onéreux sur des émissions importantes, nécessitées entièrement, soit par les avances qu'elle consent à l'État, soit par les besoins du commerce qui, préférant les billets au numéraire, s'en fait délivrer en échange des espèces qui viennent grossir l'encaisse de la Banque. Les pouvoirs publics voulurent faire cesser cet état de choses considéré comme peu équitable, et la loi du 13 juin 1878 est intervenue, aux termes de laquelle la circulation des billets de la Banque est divisée en deux parties distinctes, l'une représentant les *opérations productives* de la Banque, et l'autre les *opérations improductives*. La première comprend le portefeuille, les avances sur titres, sur lingots et monnaies étrangères, et les billets à ordre de Paris et des succursales, et la seconde, la portion des billets en circulation qui représentent l'encaisse total de notre grand établissement financier. Pour établir la quotité de l'impôt dont la Banque s'acquitte une fois par an dans les premiers jours de l'année, on prend pour base la moyenne de la circulation générale pendant l'année écoulée, on en déduit la circulation productive, et cette dernière est taxée à 50 centimes par 1,000 fr., tandis que le reste, représentant la circulation improductive, n'acquitte que 20 centimes.

3. Billets faux, perdus ou détruits.

En ce qui concerne les faux billets, la jurisprudence est aujourd'hui fixée, et de nombreux arrêts ont débouté de leurs prétentions les porteurs qui en réclamaient le remboursement à la Banque de France. Déjà, en 1822, dans un mémoire spécial sur la matière, le duc de Gaëte déclarait que la Banque n'est tenue à reconnaître que le papier qu'elle émet et que, « de même que le Trésor refuse la monnaie qui n'est pas marquée au cachet de sa fabrication, de même aussi la Banque peut repousser tout billet qui ne sort pas de ses presses ». En 1832, le tribunal de la Seine, saisi d'une demande en remboursement de billets faux, insérait dans les considérants de son jugement : « Attendu qu'en droit comme en équité, nul ne peut être tenu de payer un billet qu'il n'a pas souscrit ; que, quoique la Banque soit un établissement public établi en vertu d'une loi qui lui a constitué un privilège, elle reste dans le droit commun pour les obligations qu'elle contracte, et que, conséquemment, elle ne peut être tenue à rembourser des valeurs qui n'émanent pas d'elle ; que l'ouvrage du crime ne peut créer un titre en faveur de personne, arrête..., etc. », et, renouvelant les conclusions du duc de Gaëte, il rejetait la réclamation du demandeur. Depuis lors, toutes les poursuites du même genre ont été infirmées à tous les degrés de la juridiction judiciaire, et la Banque n'a cessé d'être approuvée dans son refus énergique de rembourser les billets faux.

Mais, si la Banque est autorisée par la loi à se refuser à tout remboursement de ce genre, elle est, en même temps, considérée comme simple dépositaire, au nom de l'autorité souveraine, du droit d'émettre les billets de banque et, à ce titre, elle ne saurait bénéficier de la propriété définitive des billets perdus ou adirés. A ses yeux, pour le présent et pendant toute la durée de son privilège, il n'existe pas de billets anéantis ou perdus, par la raison fort simple qu'il lui est impossible de savoir d'une manière certaine s'il en existe, et, dans le cas probable où il en existe, quels peuvent en être le nombre et la valeur. En effet, dans le chiffre des billets circulants qu'elle inscrit chaque jour sur ses situations, elle comprend tous les billets qu'elle a remis au public et qui ne sont pas rentrés dans ses caisses, et parmi lesquels se trouvent représentés ceux qu'un événement quelconque, incendie ou naufrage, a pu anéantir. Il s'ensuit que si la Banque, à une époque déterminée, opérait sa liquidation, elle devrait produire, soit en espèces, soit en valeurs d'État ou en immeubles, la contre-partie exacte de ses billets en circulation et remettre à la Caisse des dépôts et consignations les sommes non réclamées formant le montant des billets égarés ou disparus. C'est donc l'État qui bénéficierait de ces billets, comme seul possesseur, en dernier ressort, des sommes sans propriétaire connu.

IV. MONNAIES OBSIDIONALES.

Par une dérogation exceptionnelle aux lois fondamentales qui ont réservé exclusivement à la Banque de France l'émission de la monnaie fiduciaire, la création et la mise en circulation des billets de banque ont été tolérées, pour la première fois et à titre transitoire, en 1871, à plusieurs sociétés financières de Paris et des départements et même à des municipalités qui en avaient sollicité l'autorisation pendant et après l'invasion allemande. Les circonstances étaient d'ailleurs très critiques ; les dépenses considérables exigées pour les besoins de la défense nationale, et les charges immenses que l'occupation allemande et le paiement de l'indemnité de guerre imposèrent ensuite au pays avaient amené une raréfaction des espèces métalliques, et surtout de la monnaie d'appoint nécessaire au paiement des salaires et aux transactions quotidiennes du commerce de détail.

A Paris, un syndicat présidé par le Comptoir d'escompte et composé du Crédit foncier, de la Société générale de crédit industriel et commercial, du Crédit agricole, de la Banque de crédit et de dépôt des Pays-Bas, de la Société de dépôts et de comptes courants, du Crédit Lyonnais, de la Société financière et de la Banque de Paris, s'adressa au Gouvernement pour lui faire part des besoins du public et réclama l'appui ou tout au moins l'autorisation officielle qu'il considérait comme indispensable au

succès de ses projets d'émission de bons de monnaie. (*V.* **Monnaies obsidionales.**)

Le ministre des finances accueillit avec intérêt les propositions qui lui étaient faites, mais, se retranchant derrière les lois constitutives de 1803 et de 1806 qui ont décrété le monopole de l'émission des billets en faveur de la Banque de France, il déclara « que l'émission des bons par des municipalités ou chambres de commerce ou syndicats ne comportait pas en principe l'autorisation officielle. La mesure toute d'expédient, ajoutait-il, trouve sa justification dans les circonstances, mais son application reste sous la responsabilité des corps ou associations qui en prennent l'initiative. » (*Lettre au Président de la Chambre de commerce de Lyon, novembre* 1871.)

Le syndicat parisien fondé pour parer à l'insuffisance momentanée de la monnaie divisionnaire dans la capitale, commença son émission le 16 novembre 1871, et la composa en entier de coupures de 5 fr. dont le remboursement fut garanti, *au début*, par un dépôt, à la Caisse des dépôts et consignations, d'une somme équivalente en billets de la Banque de France. Deux jours après, le 18 novembre, la Société générale pour favoriser le développement du commerce et de l'industrie en France, qui n'avait pas cru, à cause de la situation particulière que lui créaient ses nombreux services d'agences établies en province, se joindre au syndicat formé par le Comptoir d'escompte, se soumit aux mêmes obligations et mit en circulation des bons de 1, 2 et 5 fr.

Voici, d'après des documents de source autorisée, la valeur des bons de monnaie ainsi jetés dans la circulation pendant les mois qui suivirent les premières émissions :

DATES.	5 fr.	2 fr.	1 fr.	TOTAL.
		Société générale.		
1871 Novembre.	2,668,305	1,573,114	242,367	4,483,786
1871 Décembre.	11,369,085	4,227,684	1,880,421	17,477,190
1872 Janvier . .	12,627,225	4,656,138	2,373,628	19,656,991
1872 Février . .	12,465,215	4,250,676	2,409,798	19,125,689
1872 Mars . . .	11,787,410	3,894,668	2,347,007	18,029,085
1872 Avril . . .	10,776,875	2,383,589	1,689,228	14,849,692
1872 Mai	7,878,225	2,188,478	1,588,426	11,655,129
1872 Juin. . . .	4,706,635	1,204,924	1,002,024	6,913,583
1872 Juillet. . .	1,007,055	298,738	351,957	1,657,750
1872 Août . . .	515,950	295,225	274,037	1,085,212
		Syndicat des neuf établissements de crédit.		
1871 5 décembre	8,817,365	»	»	8,817,365
1872 2 mai . . .	6,638,175	»	»	6,638,175
1872 21 mai . .	5,764,590	»	»	5,764,590
1872 21 mai . .	4,289,530	»	»	4,289,530
1872 30 mai . .	3,694,300	»	»	3,694,300
1872 31 mai . .	5,257,490	»	»	5,257,490
1872 31 juillet .	920,190	»	»	920,190
1872 5 août. . .	820,220	»	»	820,220
1872 23 août . .	795,220	»	»	795,220

En réunissant les deux situations, on arrive à une circulation maximum de 28 à 30 millions environ, qui ne tardèrent pas à se réduire dans de fortes proportions, dès que la Banque de France, autorisée à créer des coupures de 5 fr., eut pu satisfaire aux besoins quotidiens de la consommation. Dès la fin de 1872, les bons de monnaie s'étaient, en effet, raréfiées au point de permettre aux sociétés qui les avaient livrés à la circulation, de préparer la liquidation de cette opération exceptionnelle et transitoire. Dans les départements, le retour des espèces monnayées et l'abondance des coupures de 5 fr. de la Banque firent promptement aussi disparaître les bons locaux créés par les municipalités ou par les établissements industriels, et en 1876 il ne restait plus trace de cette mesure exceptionnelle.

V. LÉGISLATION ÉTRANGÈRE.

L'émission et la circulation de la monnaie fiduciaire ne sont pas soumises partout, *à l'étranger,* aux mêmes lois, aux mêmes formalités, ni aux mêmes charges qu'en France. Une seule règle est commune à la presque unanimité des banques d'émission : la limitation du droit d'émission ou de circulation des billets, et encore cette limitation ne s'applique-t-elle pas, dans les divers États civilisés, en même temps avec la même rigueur et dans des conditions identiques. Sauf en Russie, où la constitution particulière de la Banque et les rapports intimes que sa qualité de *Banque d'État* a établis entre elle et le Gouvernement impérial lui créent une situation exceptionnelle, le principe de la limitation de l'émission est inscrit dans toutes les législations, et ces dernières reproduisent ainsi, dans des termes plus ou moins précis, les préoccupations des divers Gouvernements relativement aux conséquences d'un écart plus ou moins considérable entre l'encaisse métallique des banques et la circulation de la monnaie fiduciaire. Toutefois, il est utile de remarquer que ce principe ne s'est affirmé et généralisé que depuis 1844, époque où, sur la proposition de sir Robert Peel, chef du cabinet britannique, fut rendu en Angleterre le *bill* qui réorganisait le mécanisme de la Banque et en réglait, pour l'avenir, les émissions fiduciaires. En consultant l'histoire financière des nations les plus avancées du continent et en parcourant la série des lois spéciales rendues par elles en matière de crédit, on ne peut méconnaître, en effet, que la crise de 1842, qui provoqua la réforme anglaise, exerça une influence considérable sur les décisions de tous les États intéressés.

4. Allemagne.

En *Allemagne,* où existent concurremment une banque privilégiée et des banques particulières, l'émission est limitée, pour la Banque de l'Empire, à 273,875,000 marks (340,343,750 fr.), et pour les autres établissements réunis à 111,250,000 marks (139,062,500 fr.). Tous ces établissements, sans distinction, sont obligés par la loi de posséder un fonds de garantie composé d'une somme égale au tiers du montant des billets en circulation et représenté par des monnaies ayant cours légal en Allemagne, par des bons de caisse impériaux, par de l'or en lingots ou des monnaies étrangères. La circulation qui excède le montant du fonds métallique doit être couverte par des lettres de change escomptées, ayant une échéance de trois mois au plus et souscrites par trois ou au moins deux personnes connues comme solvables. Dans toute l'étendue de l'Allemagne, les billets émis par les banques n'ont pas cours légal, mais seulement cours fiduciaire, et les caisses publiques ne sont pas tenues de les recevoir.

5. Angleterre.

Dans le royaume de la *Grande-Bretagne,* en vertu de l'acte de 1844, la Banque d'Angleterre ne peut émettre des billets, sans contre-partie en espèces,

que pour une somme de 14 millions de livres sterling (350 millions de francs), montant des prêts consentis à l'État et représentés par des fonds publics ou par des bons de l'échiquier ; au delà de cette somme, toute émission doit être couverte par une somme équivalente en numéraire ou en lingots déposée dans les caisses de l'établissement (*V.* **Banques**). Une loi identique promulguée en 1845 régit les banques privées d'Angleterre, d'Écosse et d'Irlande et fixe au montant de la moyenne de leurs émissions constatée à cette date, la limite des émissions permises sous leur propre responsabilité ; mais, tandis que les banques anglaises ne peuvent émettre des billets au delà de la circulation moyenne de 1844, à quelques conditions que ce soit, celles des deux autres parties du royaume sont autorisées à dépasser cette moyenne pourvu qu'elles aient dans leurs caisses en monnaie d'or une somme égale à ce montant. Tous les billets émis par les banques privées n'ont qu'un cours fiduciaire, c'est-à-dire ne peuvent être acceptés que volontairement, au gré du receveur ; ceux de la Banque d'Angleterre seuls, en vertu d'un *act* du Parlement, ont cours légal (*legal tender*).

6. Autriche-Hongrie.

L'émission des billets dans l'empire d'*Autriche-Hongrie* est aussi soumise à un régime limitatif édicté par les lois constitutives confirmées en 1878 (*L.* 27 *juin*) lors du renouvellement du privilège de la Banque austro-hongroise. En vertu de cette loi, la Banque doit maintenir entre sa réserve métallique et ses billets en circulation une proportion garantissant l'exécution pleine et entière de l'obligation qui lui est imposée de changer ses billets à vue et contre espèces métalliques. En tout cas, la circulation des billets est autorisée jusqu'au chiffre maximum de 200 millions de florins (500 millions de francs) représentés par des lettres de change, des effets escomptés et autres valeurs de premier ordre ; toute émission dépassant cette limite ne peut être faite qu'à la condition expresse d'être garantie par une somme correspondante en or et argent monnayés ou en lingots. Le cours en est légal ; il est même actuellement forcé, en vertu des statuts de 1862 confirmés par des dispositions législatives ultérieures. Ce dernier cours devait cesser le 1[er] janvier 1867 ; mais les circonstances n'en ont pas permis jusqu'ici l'abrogation.

7. Belgique.

La Banque nationale de *Belgique* est tenue d'avoir une encaisse métallique égale au tiers du montant de ses billets et autres engagements à vue : cependant les lois organiques l'autorisent à descendre au-dessous de cette proportion dans les cas et dans la limite déterminés par le ministre des finances (*art.* 32, 33 *et* 35 *des Statuts*). Les billets qu'elle émet ont cours légal, mais cette qualité cesserait de leur être attribuée s'ils n'étaient plus admis en paiement par les caisses de l'État.

8. Espagne.

La limite extrême de l'émission en *Espagne* est fixée au quadruple de la réserve métallique existant dans les caisses de la Banque. Celle-ci a seule le privilège de faire circuler des billets et ces billets ont cours légal dans toute l'étendue du royaume en vertu du décret du 19 mars 1874.

9. États-Unis.

L'émission fiduciaire aux *États-Unis d'Amérique* est réglée par l'*act* du 14 janvier 1875 qui a modifié les dispositions des *Revised statutes* précédemment établis par l'*act* du 3 juin 1864. D'après cette dernière législation, le montant total des billets émis ou à émettre par les banques nationales américaines ne devait jamais dépasser 300 millions de dollars (1,500 millions de francs) ; une loi du 12 juillet 1870 vint élever cette limite et la fixa à 354 millions de dollars (1,770 millions de francs). L'acte du 14 janvier 1875 a révoqué les dispositions édictées par ces lois limitatives et a décidé que le montant de la circulation de chaque banque serait d'abord *subordonné* au dépôt d'une certaine quantité de fonds publics au Trésor des États-Unis et ensuite *limité*, sous certaines conditions, par le montant du capital versé. Ces conditions sont les suivantes : pour les banques dont le capital versé n'est pas supérieur à 500,000 dollars, l'émission peut s'élever à un chiffre correspondant à 90 p. 100 de leur capital. Pour celles qui ont un capital supérieur à 500,000 dollars, mais ne dépassant pas 1 million, cette proportion est consentie jusqu'à la limite de 80 p. 100 du capital versé. Les établissements qui ont un capital supérieur à 1 million de dollars, mais inférieur à 3 millions, peuvent émettre des billets pour une somme correspondant à 70 p. 100 du capital versé ; enfin, ceux dont le capital excède 3 millions de dollars sont autorisés à porter la circulation fiduciaire à 60 p. 100 de leur capital versé. Toutes ces dispositions ne concernent que les banques nationales établies avant la loi du 12 juillet 1870 ; les établissements créés depuis cette date (sauf les *Goldbanks*, ou banques qui ont émis des billets payables en or) ne peuvent avoir une émission fiduciaire excédant 500,000 dollars.

10. Italie.

En *Italie*, la Banque nationale est autorisée à mettre en circulation de la monnaie fiduciaire pour une somme qui, jointe au montant des comptes courants payables à présentation, ne peut dépasser le triple de son encaisse métallique formée elle-même de deux tiers en or et d'un tiers en argent (*art.* 20 *des Statuts de* 1859 *corrigé par le décret du* 12 *août* 1883). Avec elle, cinq autres banques établies dans les anciennes provinces de la péninsule, possèdent le privilège d'émettre de la monnaie fiduciaire : ces cinq banques ont constitué un *consorzio* édicté et réglé par la loi du 30 avril 1874, et leurs émissions ont été soumises à des conditions spéciales quant à la valeur des billets, à la limite de la circulation et au mode d'échange. Le cours forcé a été établi en Italie en 1866 et n'a été abrogé qu'en 1881, par la loi du 7 avril qui a fixé au 31 décembre 1883 la reprise des paiements en espèces.

Outre les banques d'émission proprement dites, il existe en Italie des institutions de crédit agricole qui ont le droit, en vertu de la loi du 21 juin 1869, d'émettre des billets au porteur et à vue ; mais très peu de banques se sont établies conformément à cette loi et le montant des billets qu'elles ont émis n'était, au commencement de 1883, que de 13 millions. Pour user de leur droit d'émission, les banques sont obligées de déposer à la Caisse des dépôts et consignations un tiers de leur capital en rentes et elles doivent avoir en caisse, en monnaie légale, une somme égale au tiers du montant de leurs en-

gagements totaux : bons au porteur et à vue, billets à ordre, traites et comptes courants.

11. Norwège.

La législation qui régit la circulation en *Norwège* a beaucoup d'analogie avec la Suède : dans cette contrée, cependant, le privilège de l'émission des billets est réservé exclusivement à la Banque de Norwège. L'émission est limitée à une somme qui varie suivant la situation des divers éléments qui la composent. Ainsi la Banque peut émettre des billets : 1° sur le capital ancien, dans la proportion de 5 à 2, soit de 250 pour 100 ; 2° sur le capital nouveau formé par ses épargnes dans la proportion de 3 à 2 ou de 150 pour 100 ; 3° sur le *fonds de réserve* dans les mêmes proportions. Outre cette émission, la Banque est autorisée à mettre en circulation des billets pour une somme équivalente à l'encaisse métallique. Comme ceux de la Banque de Suède, les billets de la Banque de Norwège ont cours légal et doivent être reçus comme tels tant que la Banque échange ses billets contre de l'or pour leur valeur intégrale ; dans le cas contraire, ils perdent leur caractère de monnaie légale.

12. Pays-Bas.

Dans les *Pays-Bas,* l'émission des billets de banque n'est pas limitée d'une manière absolue ; cependant la loi du 1er avril 1864, qui a concédé à la Banque nationale le privilège exclusif d'émettre de la monnaie fiduciaire, a décidé que « la proportion dans laquelle le montant réuni des billets de banque, des mandats et des soldes des comptes courants doit être couvert par du numéraire ou des lingots » serait déterminée par arrêté royal sur la proposition de la direction de la Banque. Le dernier arrêté date du 16 avril 1864 et a fixé la proportion à $^2/_5$ ou 40 p. 100 des engagements. Depuis 1864, époque du renouvellement du privilège de la Banque, cette limite n'a jamais été atteinte. Les billets de la Banque des Pays-Bas peuvent être admis en paiement dans les caisses de l'État, mais ils n'ont pas cours légal, et personne n'est obligé de les recevoir en paiement d'une dette.

13. Suède.

En *Suède,* l'autorisation d'émettre des billets de banque est concédée à la fois à une banque nationale qui porte le nom de Banque de Suède (*Sveriges Riksbank*) et à d'autres établissements privés établis dans le royaume, mais à des conditions différentes pour la première et pour les seconds. La Banque de Suède peut mettre en circulation une somme de billets limitée à 30 millions de couronnes (41,400,000 fr.) et représentée par le montant de ses opérations de banque : au-dessus de cette limite, la circulation doit être déterminée par le fonds métallique effectif et par les créances de la Banque à l'étranger. Dans tous les cas, la Banque est tenue d'avoir toujours dans ses caisses une réserve métallique en monnaies et lingots d'or et d'argent qui doit s'élever au *minimum* à 10 millions de couronnes (13,800,000 fr.). De leur côté, les banques privées doivent borner la circulation de leurs billets à une somme égale : 1° au fonds social converti en hypothèques ; 2° aux valeurs hypothécaires du fonds de réserve ; 3° aux créances de la Banque pour une somme ne dépassant pas la moitié du fonds social, à la condition que la caisse principale de la banque contienne en monnaies d'or une somme égale au dixième du fonds social ; 4° à tout l'or appartenant à la banque et excédant le dixième du capital, que cet or se compose de monnaies légales, de lingots ou de monnaies étrangères.

Les billets de ces établissements ont cours fiduciaire ; seuls, les billets de la Banque de Suède ont cours légal et sont reçus comme monnaie par les caisses publiques.

VI. IMPÔTS SUR LA CIRCULATION FIDUCIAIRE À L'ÉTRANGER.

Quant aux charges imposées à la circulation fiduciaire, l'étude de la législation comparée des différentes banques publiques permet de répartir ces dernières en trois catégories distinctes comprenant : la première, les établissements exempts de toute taxe ; la seconde, ceux qui paient un droit sur l'ensemble de leur circulation, et enfin, la troisième, ceux qui ne sont soumis à un droit de cette nature que dans des conditions spéciales. A la première catégorie appartiennent les Banques nationales d'*Autriche-Hongrie,* d'*Espagne,* des *Pays-Bas,* de *Portugal,* de *Russie,* de *Suède* et de *Norwège.* En Suède, les banques privées, qui sont actuellement au nombre de 27, sont seules tenues à un impôt de 1 p. 100 sur leur revenu net et de 2 couronnes (2 fr. 76 c.) pour chaque millier de couronnes de billets émis ; pour la fixation du droit, l'évaluation est calculée sur le total de l'émission de l'année précédente.

A la deuxième catégorie, appartiennent les Banques nationales d'*Italie* et de *Belgique.* Le premier de ces deux établissements acquitte un droit considérable sur la circulation de ses billets. Avant la loi du 30 avril 1874, qui a été édictée pour régler la circulation fiduciaire pendant le cours forcé, il existait une loi sur le timbre qui imposait un droit de 1 lire p. 1,000 sur tous les billets de banque, sur les bons et sur les autres titres de même nature. Ce droit, accru de 1 double décime par des décisions ultérieures, a été porté, par la loi de 1874, au taux de 1 lire p. 100, non seulement sur la circulation fiduciaire, mais encore sur les titres équivalents payables au porteur et à vue. La perception de ce droit de timbre s'effectue sur les deux tiers seulement de la circulation moyenne des billets, calculée d'après celle de l'année antérieure ; l'autre tiers, couvert par la réserve, en est exempt. Quant aux billets à ordre, devenus par une disposition du nouveau Code de commerce, des *vaglia cambiarii* (valeurs de change), le droit continue à leur être appliqué au taux de 1lire,20 p. 1,000.

Dans ces derniers temps, le Gouvernement italien, reconnaissant la nécessité de mettre les banques en mesure de retenir dans leurs caisses les espèces métalliques qui y étaient accumulées en vue de l'abolition du cours forcé, les a autorisées, par un décret en date du 12 août 1883, à dépasser la limite ordinaire de leur circulation dans la proportion de $^2/_5$ du capital, pourvu que cet excédent demeure entièrement couvert par une réserve en espèces métalliques composée de $^2/_3$ en or et de $^1/_3$ en argent : cet excédent est exempté de l'impôt du timbre.

En *Belgique,* le droit de timbre, appliqué aux billets de la Banque nationale, s'élevait, avant 1873, à 50 cent. par 1,000 fr. et était calculé sur la circulation moyenne de l'année. La loi du 20 mai 1872, qui a prorogé le privilège de cette Banque, a modifié la base de l'impôt, décidant que ce dernier serait perçu désormais par abonnement, au taux fixe

de 84,000 fr. par an, en même temps qu'elle accroissait la part des bénéfices de l'État dans les opérations de la Banque et lui réservait en même temps le produit de l'escompte au delà du taux de 5 p. 100.

La troisième catégorie se compose des Banques d'*Allemagne*, d'*Angleterre*, de *Grèce*. En Allemagne, la loi du privilège du 14 mars 1875 a exempté les billets de la Banque impériale de tout droit de timbre dans les limites fixées pour leur circulation, soit 273,875,000 marcs (342,343,750 fr.); au delà de cette limite légale, la Banque paie, sur l'excédent, un droit de 5 p. 100 à la caisse de l'empire.

En Angleterre, la Banque acquitte envers le Trésor une somme annuelle fixée par les pouvoirs publics; mais cette somme représente, non pas un droit de timbre sur l'émission des billets, mais bien la compensation réclamée par l'État en considération de l'exemption de ce droit concédée à la Banque. Le montant de la somme ainsi payée par celle-ci au Trésor se compose de divers éléments définis et constitués par deux actes du Parlement (*act* 7 *et* 8, *Victoria*, *cap*. 32, 1844, *et* 24, *Victoria*, *cap*. 3, 1861) dont voici l'analyse :

Par l'article 7 de la première de ces lois, les billets de la Banque d'Angleterre, qui payaient antérieurement à 1844 un droit de timbre, sont déclarés affranchis et complètement exempts de toute exigence de cette nature; mais l'article suivant porte qu'une somme de 3 millions de francs (120,000 livres sterling) par année, payée jusqu'alors par la Banque « en considération du privilège exclusif d'opérations de banque », serait élevée à 4 millions et demi de francs, « en considération de l'exemption du droit de timbre » concédée par l'article précédent. La seconde loi, en date de 1861, divise cette somme de 4 millions et demi de francs en deux parties, dont l'une, de 1,500,000 fr. (60,000 livres sterling), « payable en considération de l'exemption du droit de timbre », doit être versée tous les ans entre les mains des commissaires du revenu intérieur, et l'autre, de 3 millions de francs (120,000 livres sterling), « représentant l'allocation à faire sur les bénéfices d'émission », est remise au contrôleur du Trésor.

Autrefois, cette somme était déduite du montant des remboursements effectués par le Gouvernement à la Banque pour les frais de l'administration de la dette publique dont cette dernière est chargée. Mais les 3 millions (120,000 livres) qui entrent dans la composition de la redevance de la Banque envers le Trésor, représentant le droit prélevé par l'État sur les bénéfices d'émission jusqu'à la limite de 14 millions de livres (350 millions de francs) en vertu de l'acte de 1844, il fut stipulé que les bénéfices résultant de l'extension de l'émission au delà de la limite légale seraient alloués au Trésor (*allowed to the public*). L'acte de 1861 a donc édicté (*art*. 4) que cette catégorie de bénéfices serait payée au Trésor (*to the Exchequer*) chaque année, en sus de la somme de 3 millions indiquée plus haut.

En tenant compte de ces divers éléments, on peut constater le chiffre exact de la redevance annuelle payée par la Banque d'Angleterre au Trésor britannique pour ses émissions fiduciaires. Cette redevance se compose : 1° d'une somme fixe de 60,000 livres (1,500,000 fr.) en considération de l'exemption du droit de timbre; 2° d'une seconde somme fixe de 120,000 livres (3 millions de francs) en considération des bénéfices réalisés par la Banque sur l'émission autorisée par l'acte de 1844 (soit 4 millions et demi de francs); 3° d'une somme qui varie en raison des bénéfices de la Banque sur l'excédent des émissions au delà de 14 millions de livres.

La Banque nationale de Grèce est actuellement exemptée, par la loi du 30 mars/12 avril 1841, de tout impôt de timbre sur les billets qu'elle met en circulation; mais cette situation spéciale est appelée à se modifier dans quelques années. Par une convention du 8/20 octobre 1880, modifiée par un acte en date du 26 octobre/7 novembre de la même année, survenue à la suite du renouvellement du privilège d'émission qui lui a été concédé pour 25 ans à partir du 1er janvier 1892, la Banque s'est engagée à verser aussi, à dater de cette époque, le quart des bénéfices semestriels nets qu'elle retirerait de sa circulation fiduciaire. Pour évaluer cette part des bénéfices attribuée à l'État, il a été stipulé que la Banque déduirait la moyenne de son encaisse métallique de la moyenne de sa circulation fiduciaire pendant le semestre; qu'elle établirait l'intérêt sur l'excédent en prenant pour base un taux égal à la moyenne du taux de son escompte pendant le même laps de temps et en verserait le quart au Trésor national. En cas de cours forcé, il a été décidé que la somme due par l'État en espèces serait ajoutée à la moyenne de l'encaisse métallique de la Banque, et que celle qu'il lui doit en billets de banque serait déduite de la moyenne des billets en circulation.

A ces banques continentales, nous pouvons joindre celles des États-Unis qui sont également soumises à un impôt de circulation dont la quotité varie.

D'après une loi de 1864, les banques nationales payaient un droit de 1/2 p. 100 par semestre sur le montant moyen de leurs billets en circulation. Toutefois, cette charge cessait d'être exigée lorsque la circulation se réduisait à une somme n'excédant pas 5 p. 100 du capital déclaré et enregistré à l'époque de l'émission, ou bien encore lorsqu'une banque, décidée à cesser ses émissions fiduciaires, avait déposé au Trésor des États-Unis en espèces légales le montant de ses billets circulants rachetables au pair, et se conformait sous ce rapport au règlement prescrit par le secrétaire du Trésor. Un acte du 3 mars 1865 décida qu'à partir du 1er août 1866 une taxe de 10 p. 100 serait prélevée sur le montant des billets émis.

Octave Noël.

Bibliographie.

J. Garnier, *Traité des finances*, Guillaumin, 1883. — Octave Noël, *le Billet de banque*, Paris, 1873. — *Recueil des lois et statuts qui régissent la Banque de France*. — Stanley-Jevons, *la Monnaie*.

BILLETS DE CHEMIN DE FER. *V.* Chemins de fer.

BILLETS DE MONNAIE. *V.* Bons de monnaie.

BILLON.

DÉFINITION ET HISTORIQUE.

Le mot *billon* a primitivement signifié lingot, masse ou *bille* de métal, soit or, soit argent; il s'est dit ensuite du lieu où l'on traite les lingots, où l'on fabrique la monnaie; puis, il s'est, par extension, appliqué à la monnaie elle-même, bonne ou mauvaise, mais plus particulièrement aux espèces d'or et d'argent dans lesquelles l'alliage entre pour une proportion plus forte que le métal précieux, aux monnaies décriées ou défectueuses

que l'on porte au *Billon* (hôtel des monnaies) pour être refondues, enfin à toute monnaie n'ayant pas une valeur intrinsèque égale à sa valeur nominale.

Actuellement le sens du mot *billon* est limité à cette dernière acception et n'est plus appliqué qu'aux monnaies de cuivre et de bronze et à celles, aujourd'hui très rares, où le cuivre ou tout autre métal est allié à une petite quantité d'argent.

Entendues dans le sens de monnaies comprenant plus d'alliage que de métal précieux, les espèces de billon, autrefois assez nombreuses, ont toutes été retirées de la circulation, au moins en France. La loi du 10 juillet 1845 a fait disparaître les seules qui restaient encore à cette époque et qui étaient de fabrication relativement récente, les pièces de six liards de provenances diverses et les pièces de dix centimes à la lettre N.

Les pièces de six liards ou ainsi dénommées comprenaient : 1° d'anciennes pièces d'un sol ; 2° les pièces de six liards fabriquées en 1705 ; 3° des pièces de 2 sols émises en 1738, et 4° enfin une certaine quantité de billon étranger. La composition moyenne de ces pièces a été évaluée à 212^{m},020 d'argent, 0^{m},431 d'or et 787^{m},549 de cuivre.

Les pièces de 10 centimes à l'N, fabriquées en vertu d'un décret du 15 septembre 1807 et émises pour une somme totale de 3,286,932 fr., étaient au titre de 200 millièmes d'argent fin allié à 800 millièmes de cuivre.

Ces dernières pièces étaient destinées, d'après l'exposé des motifs, à tenir le milieu entre la monnaie d'argent et celle de cuivre, et cette fabrication ne pouvait, disait-on, présenter aucun des inconvénients si souvent reprochés à la monnaie de billon, sa valeur intrinsèque presque égale à sa valeur nominale (95 p. 100) et la perfection des empreintes devant enlever au contrefacteur tout espoir d'en abuser ; enfin, aux termes d'un décret du 21 février 1808, les pièces de 10 centimes à l'N ne pouvaient être données et reçues forcément qu'à découvert et seulement pour les appoints de 1 fr. et au-dessous.

Cependant, et malgré ces précautions, aucune monnaie n'a donné lieu à plus de contrefaçons. Aussi renonça-t-on dès lors, en France, à toute fabrication de monnaie de billon contenant une partie de métal précieux pour s'en tenir à celle des monnaies de bronze.

MONNAIES ACTUELLES DE BILLON.

Les monnaies de cuivre, les seules auxquelles, en France, puisse actuellement s'appliquer la dénomination de billon, sont formées, en vertu de la loi du 6 mai 1852, de 95 parties de cuivre, 4 parties d'étain et 1 de zinc. Elles remplacent les pièces de deux sous, un sou, deux liards et un liard, de diverses origines, qui avaient cours à cette époque et dont ladite loi a prescrit la démonétisation.

Les poids et dimensions des nouvelles espèces sont réglés, conformément au système décimal, ainsi qu'il suit :

Pièces.	Poids.	Dimension.
1 centime.	1 gramme.	15 millimètres.
2 —	2 —	20 —
5 —	5 —	25 —
10 —	10 —	30 —

Dans ces conditions, la valeur intrinsèque de la monnaie de bronze est notablement inférieure à sa valeur nominale. Ce résultat ne pouvait être évité, cette monnaie, qui intervient presque continuellement comme appoint des petits paiements, devant être légère et d'un maniement commode.

La valeur nominale des pièces de cuivre mises en circulation depuis 1719 jusqu'en 1852, époque de la refonte, était de 49,593,336 fr. 79 c.

Celle des pièces retirées de la circulation de 1852 à 1858 s'est élevée à 48,512,598 fr. 56 c.

La valeur des pièces non rentrées a donc été seulement de 1,080,738 fr. 23 c.

Les nouvelles fabrications qui, aux termes de la loi de 1852, ne devaient pas dépasser, en valeur nominale, le total des pièces qui seraient retirées de la circulation, ont été poussées jusqu'à 48,500,000 fr.

Sur les réclamations du commerce, de nouvelles émissions de monnaies de bronze ont été autorisées jusqu'à concurrence de 22 millions, savoir : pour 12 millions, par la loi du 18 juillet 1860 et pour 10 millions par la loi du 2 août 1872.

Sur ces 22 millions, il avait été fabriqué, au 1er janvier 1883, 15,091,224 fr. 90 c. ; le total des monnaies de bronze en circulation à cette date était donc de 63,591,224 fr. 90 c., ainsi réparti entre les diverses pièces.

Pièces de 10 centimes.	33,669,573^{f}40
— de 5 —	26,855,348 05
— de 2 —	1,888,706 52
— de 1 —	1,177,596 93

La fabrication se poursuit à raison de 200,000 fr. par an.

Le décret du 18 août 1810 (art. 2), rendu applicable à la nouvelle monnaie par l'article 6 de la loi du 6 mai 1852, prescrit de recevoir la monnaie de bronze dans tous les paiements comme appoint de la pièce de 5 fr., c'est-à-dire jusqu'à la somme de 4 fr. 99 c.

BOROMÉE.

BILLONNAGE. — Toute opération illégale sur des monnaies de billon, soit achat d'espèces défectueuses ou d'autres pièces de billon pour les fondre ou les exporter, soit mélange prohibé de matières de billon.

Ce mot s'emploie aussi pour désigner le triage des pièces qui excèdent le poids légal et doivent être refondues.

BI-MÉTALLISME. *V.* **Étalon, Monnaies.**

BINAGE. — En droit civil ecclésiastique, binage ou double service signifie l'action d'un prêtre qui dit deux messes le même jour en deux endroits différents.

Au point de vue canonique, le binage est admis en raison du nombre insuffisant de prêtres pour le service des églises ouvertes au culte. L'État a lui-même pris soin de l'encourager, afin d'assurer aux habitants des paroisses dépourvues de titulaires ecclésiastiques la faculté d'accomplir leurs devoirs religieux. Il a attribué, dans ce but, une rémunération annuelle à chacun des prêtres qui serait chargé de ce double service.

Un premier décret, du 15 mars 1814, en a fixé le montant à 150 fr., et une ordonnance du 6 novembre de la même année l'a porté à 200 fr. Ce dernier chiffre a, depuis, toujours été maintenu.

Pour y avoir droit, il est nécessaire de se trouver

dans des conditions déterminées et d'accomplir diverses obligations.

La faculté de biner n'avait d'abord été accordée qu'aux desservants chargés du service de deux succursales et à la condition de remplir dans chacune d'elles les devoirs attachés à leur charge, savoir : d'y célébrer la messe le dimanche, de faire des instructions, d'enseigner le catéchisme et d'administrer les sacrements.

Elle a été plus tard étendue aux curés de canton et à leurs vicaires par une décision royale du 28 mars 1820, interprétative de l'ordonnance constitutive du 6 novembre 1814, qui a autorisé, à partir du 1er janvier 1820, le paiement aux *curés* et à leurs *vicaires*, chargés d'une succursale vacante, de l'indemnité ou supplément de traitement de 200 fr. payée jusque-là aux *desservants* seulement.

Il résulte de ces dispositions, auxquelles il n'a pas été expressément dérogé, que pour avoir droit à l'indemnité attachée au binage, il faut être *desservant, curé* ou *vicaire* de curé. Les vicaires de desservants ne sauraient, dès lors, y prétendre. On ne s'explique pas le motif de cette exclusion, que rien ne justifie. Pour en atténuer les effets, une circulaire ministérielle du 2 août 1833 porte que si quelque vicaire de desservant est appelé à biner, on pourra considérer qu'il a été censé le faire pour le desservant lui-même, qui seul sera porté sur l'état, à la charge sans doute par lui de remettre le montant de l'allocation au prêtre qui a réellement accompli le service.

Cette manière indirecte de procéder est susceptible d'être critiquée. Il semblerait préférable d'admettre directement à biner les vicaires de desservants au même titre que les vicaires de curés. C'est ce que reconnaît la direction générale des cultes. Aussi ne provoque-t-elle plus le reversement des indemnités de binage payées aux vicaires de desservants.

D'après le règlement de la comptabilité des cultes approuvé par ordonnance du 31 décembre 1841, et actuellement en vigueur, la constatation de la réalité ainsi que de la durée du binage a lieu au moyen de la production de certificats délivrés par les curés ou desservants de canton, que les évêques ont chargés spécialement de ce soin, et remis aux préfets par les évêques pour être joints aux mandats de paiement. Il en résulte que cette constatation a un caractère purement ecclésiastique, sans aucune intervention d'un contrôle civil, contrairement aux prescriptions de la loi de finances du 29 décembre 1876 qui a exigé, pour le paiement des traitements ecclésiastiques, indépendamment des certificats d'exécution provenant des évêques, la production de certificats de résidence à fournir par les maires. Dans le cas où la direction des cultes étendrait aux desservants de vicaires la faculté de biner, on pourrait profiter de cette circonstance pour entourer l'accomplissement de ce double service de nouvelles garanties et exiger qu'il soit constaté par des certificats des maires des communes qui en ont bénéficié.

L'indemnité de binage ne doit non plus être payée ni aux chapelains ni aux prêtres habitués ou sans fonctions qui font un double service, puisqu'ils ne figurent pas parmi les titulaires ecclésiastiques expressément désignés pour en profiter.

Le prêtre qui bine a droit, en outre, à la jouissance du presbytère, avec ses dépendances, de la succursale où il exerce, à défaut de titulaire. Il peut en user, même en louer tout ou partie avec l'autorisation de l'évêque (*O. régl.* 3 *mars* 1825, *art.* 2), faculté que n'ont pas les curés et desservants à l'égard de leurs propres presbytères.

Dès la première année de son institution en 1814, le binage a donné lieu à une dépense de 373,000 fr. qui s'est successivement accrue, jusqu'en 1827, à 650,000 fr. A partir de cette époque, les frais afférents à ce double service se sont trouvés réduits en raison de l'augmentation, dans plusieurs diocèses, du nombre des desservants et par suite de la diminution de celui des succursales vacantes.

Pendant les premières années de la mise en exécution du binage, la somme portée pour cet objet au budget des cultes était répartie entre les divers diocèses en raison de leur étendue et de leurs besoins présumés. Elle ne pouvait jamais être dépassée. Mais, depuis 1830, la somme indiquée pour recevoir cette destination se trouve comprise dans le chapitre des traitements ecclésiastiques, dont elle forme une simple section. Elle ne constitue pas dès lors un chiffre limitatif. Il est pourvu à l'ensemble de la dépense qui se trouve justifiée dans chaque département pour cette nature de service, sur les fonds du chapitre IV du budget des cultes.

La moyenne des dépenses constatées au compte des finances depuis 1870 a varié de 300 à 320,000 fr. par an.

A. de Taillandier.

BLÉ. *V.* **Céréales.**

BLOCUS CONTINENTAL. — Après la campagne de 1806 et la bataille d'Iéna, Napoléon Ier, qui venait d'anéantir la Prusse, se trouvait au faîte de sa prodigieuse carrière. Une seule puissance en Europe échappait à sa domination : c'était l'Angleterre, qui, depuis la rupture de la paix d'Amiens, en 1802, n'avait pas cessé d'être en état de guerre avec la France. Elle avait suscité partout des ennemis à l'empereur Napoléon; elle encourageait toutes les nations à la résistance, et leur accordait de larges subsides pour les frais de la guerre. En même temps, elle avait profité de sa prépondérance maritime pour enlever, au milieu de la lutte générale, de nombreuses colonies à la France, à la Hollande, à l'Espagne.

Napoléon ayant reconnu l'impossibilité de disputer à l'Angleterre l'empire de la mer, et ayant dû renoncer aux projets d'invasion qu'il avait longtemps préparés à Boulogne, résolut, comme il le dit lui-même dans une lettre adressée à son frère Louis, roi de Hollande, de *reconquérir les colonies par terre,* et *de vaincre la mer par la terre,* en privant la Grande-Bretagne de tous ses alliés, et en fermant à son commerce tous les ports du continent. Ne pouvant atteindre cette puissance sur les champs de bataille, il espère la vaincre sur le terrain commercial et financier, et lui imposer, comme à tout le reste de l'Europe, sa domination. Déjà, en 1806, il avait fermé aux Anglais les embouchures de l'Ems, du Weser et de l'Elbe ; mais les marchandises prohibées étaient introduites sur le continent par d'autres voies, et Napoléon ne recula pas devant l'emploi de moyens plus rigoureux. L'Angleterre venait de lui donner l'exemple en déclarant que tous les ports situés entre Brest et Hambourg étaient en état de blocus, et que les neutres ne pourraient plus porter leurs chargements que dans

les ports anglais. C'était une violation du droit des gens, et Napoléon n'était pas homme à la supporter. N'écoutant que sa colère, et foulant aux pieds tous les usages et tous les droits internationaux, il signe à Berlin, le 21 novembre 1806, le fameux décret qui déclare les Iles Britanniques en état de blocus, et qui constitue le système auquel l'histoire a conservé le nom de *blocus continental*.

Les injonctions du décret de Berlin sont les suivantes :

Tout commerce avec l'Angleterre est absolument défendu; toute marchandise anglaise se trouvant sur le continent sera confisquée; toute correspondance de ou pour l'Angleterre sera détruite. Tout Anglais saisi en France ou dans les pays soumis à ses armes sera fait prisonnier de guerre ; tout navire ayant seulement touché à un port anglais sera de bonne prise dans tous les ports d'Europe.

Pour mettre à exécution des prescriptions aussi audacieuses, il ne fallait rien moins que conquérir le continent tout entier, ou au moins le dominer pendant plusieurs années. Napoléon ne raisonnant qu'au point de vue militaire, et ne voulant pas voir les difficultés qu'il allait rencontrer sur le terrain économique, se crut assez fort pour y parvenir. La Russie et la Suède, qui seules sur le continent échappaient à sa domination, lui parurent, ou des puissances peu redoutables, ou des lieux de transit trop éloignés pour les marchandises anglaises. Joignant sans retard les actes aux paroles, il fait immédiatement exécuter le décret de Berlin dans les parties de l'Europe alliées de la France ou soumises à sa puissance : en Hollande, en Espagne, en Italie, dans la plus grande partie de l'Allemagne.

L'Angleterre ne recule pas devant la lutte économique ; dès 1807, elle rend ses fameux *ordres du conseil*, en vertu desquels aucun bâtiment neutre ne pourra circuler sur les mers, s'il ne vient toucher à Londres ou à Malte pour y faire vérifier sa cargaison, en payant des droits énormes. Napoléon répond par son décret de Milan (17 décembre 1807), qui déclare dénationalisés et de bonne prise tous les bâtiments qui se soumettront à ces odieuses formalités.

Les États-Unis d'Amérique, révoltés de cette double violation du droit des gens, qui plaçait tous les navigateurs neutres entre deux feux, rendent, le 22 décembre 1807, la *loi d'embargo* et, le 1er mars 1809, la loi de *non-intercourse*, par lesquelles ils défendent à leurs bâtiments de voyager dans les mers d'Europe, et déclarent saisissable tout navire anglais ou français qui oserait toucher aux côtes d'Amérique. Ainsi, pour mettre à exécution l'ensemble colossal du blocus continental, il ne suffit déjà plus de soumettre ou de terrifier l'Europe : l'Amérique s'est mise de la partie, et c'est en effet le pavillon américain qui, plus tard, finira par déjouer toutes les rigueurs de Napoléon.

Le désir de l'empereur de contraindre la Russie à entrer dans le système continental, et à se déclarer contre l'Angleterre fut une des causes principales qui amenèrent les campagnes de 1806 et de 1807, campagnes restées célèbres par les batailles d'Eylau et de Friedland, et terminées par la paix de Tilsitt.

Les prescriptions des décrets de Berlin et de Milan sont rigoureusement appliquées en 1807; mais il était bien difficile d'en maintenir la stricte exécution au milieu des guerres continuelles de la France avec toute l'Europe : quelque relâchement y est forcément apporté pendant les années 1808 et 1809. Cependant Napoléon ne perdait pas de vue ces actes importants qui, en visant l'Angleterre, son implacable ennemie, formaient comme la clef de voûte de toute sa politique. Pour en appuyer l'exécution et pour empêcher l'Angleterre d'introduire ses marchandises dans les ports du nord de l'Europe, par voie de contrebande ou avec la connivence de faux neutres, il distribue, en 1810, ses troupes en Allemagne et dans tout le nord du continent : c'est en même temps une menace indirecte qu'il adresse à la Russie, pour la contraindre à adhérer au système continental.

Ce système, s'il avait le défaut capital d'obliger la France à imposer par la force une contrainte excessive à tous les habitants de l'Europe, et d'exiger par conséquent l'emploi de moyens d'exécution colossaux et prolongés, reposait cependant sur une idée juste. Napoléon pouvait faire un mal excessif à la Grande-Bretagne : il pouvait ou la ruiner, ou l'amener à merci, s'il parvenait à empêcher pendant quelques années le trafic de marchandises qui se faisait maintenant, pour le compte des Anglais, par des neutres complaisants, et si, avant de ruiner l'Angleterre, il ne ruinait pas la France elle-même. La lutte contre l'Angleterre devenait une question de finances; en avril 1810, le crédit anglais se trouvait déjà fortement atteint : le papier de banque qui représentait le prix de toutes ces marchandises errant sur les mers ou déposées dans des entrepôts lointains, perdait 20 p. 100 de sa valeur; toute la question était de savoir si le crédit anglais serait anéanti avant que l'Europe fût lassée des efforts qu'exigeait l'application du système.

En 1810, Napoléon redouble de rigueurs; il proscrit des ports français et alliés les navires grecs et américains, qui s'étaient faits les intermédiaires de la contrebande. Il peut bien faire exécuter ses ordres en France et dans les villes anséatiques ; mais il éprouve de grandes difficultés en Hollande, où son frère lui résiste, en Danemark, en Prusse, en Russie : ce n'est que sous le coup de menaces perpétuelles, ce n'est pour ainsi dire que le pied sur la gorge que les gouvernements de ces divers pays s'assujettissent à tourmenter constamment leurs nationaux pour satisfaire les rancunes de Napoléon, dont ils n'ont eu que trop à se plaindre pendant les dix années de guerres qui viennent de s'écouler. C'est près de son frère Louis que Napoléon rencontre peut-être la résistance la plus opiniâtre : ne pouvant arrêter le commerce des infatigables Hollandais, il est amené à déclarer qu'il considère la Hollande comme une province anglaise, et à proscrire les marchandises qui en viennent. En 1810, il accorde la paix à la Suède, à la condition qu'elle entrera dans son système, prescription que cette puissance ne tarde pas à éluder.

Pour que le blocus continental produisît ses redoutables effets, il fallait au moins y rester imperturbablement fidèle, et le pousser à bout avec la dernière rigueur. C'était une grande faute que de le mitiger ; car c'était en garder tout l'odieux et en perdre presque tout le fruit. Cette faute, Napoléon se laissa cependant entraîner à la commettre, tant il est difficile, sur le terrain économique, de lutter contre la nature des choses. Il ne sut pas ou ne put pas rester assez longtemps conséquent avec lui-même : cédant aux réclamations universelles des commerçants et des consommateurs,

c'est-à-dire du monde entier, et fort aise d'ailleurs de cumuler tous les avantages à la fois et de se procurer d'immenses ressources financières. Napoléon, en 1810, introduit le système des *licences*. Il permet, moyennant finance, certains échanges de marchandises entre la France et l'Angleterre, pour soulager notre commerce en lui laissant écouler quelques produits. Ces *licences* deviennent bientôt de faux passeports, qualifiant de neutres des marchandises et des navires français pour aller en Angleterre, anglais pour venir en France. On se met partout à fabriquer de faux papiers de bord, et ce commerce interlope des licences prend une grande extension. C'était donner trop beau jeu aux réclamations des puissances alliées, que l'empereur voulait contraindre à maintenir strictement le blocus sur leur territoire, alors qu'il reconnaissait que la nature des choses nous empêchait nous-mêmes de l'exécuter sur le nôtre. D'ailleurs, en donnant du répit aux commerçants français, on en donnait aussi au commerce britannique, qui en avait peut-être encore plus besoin que nous. Le blocus continental était une arme à deux tranchants, et tous les adoucissements que l'on y apportait ne pouvaient diminuer les souffrances de l'une des parties sans alléger également celles de la partie adverse. Au lieu d'entrer dans une série d'infractions qui allaient faire perdre au blocus toute efficacité, mieux eût valu à cette époque y renoncer franchement, si l'orgueil et l'ardeur de la lutte avaient permis de prendre ce sage parti.

Napoléon, cependant, était bien près, en 1810, d'obtenir les immenses résultats qu'il avait rêvés, bien près d'amener la Grande-Bretagne à un état de détresse insoutenable. Cette puissance était déjà aux abois; sa dette, depuis dix ans, s'était augmentée de neuf milliards, et ses magasins regorgeaient de marchandises invendues. En avril 1810, Napoléon vient à bout des résistances de son frère Louis, et la Hollande accède au blocus continental; mais de grandes difficultés pour la saisie des Américains renaissent avec ce pays au mois de juin, et le 9 juillet, Napoléon, pour y couper court, réunit la Hollande à l'empire, ce qui lui permet d'étendre l'action du blocus continental jusqu'aux bouches de l'Ems.

Ainsi, c'est pour l'exécution de ce blocus que Napoléon s'est laissé entraîner à étendre son territoire de l'Escaut au Wahal, du Wahal à la Meuse, de la Meuse au Helder, et enfin de l'Helder jusqu'à l'Ems. Où s'arrêter dans cette voie? Tandis qu'il s'épuise de conquêtes en conquêtes pour étendre la sphère d'action de son système, Napoléon, par une inconséquence qui n'est que trop dans la nature humaine, y permet bientôt de nouvelles infractions sous ses propres yeux. Les marchandises venant des ports anglais en étaient arrivées à payer 50 p. 100 de frais aux contrebandiers qui les transportaient en violation du blocus; Napoléon les autorise à entrer en Hollande, et bientôt en France, en payant à ses douanes une taxe régulière de 50 p. 100. Il ne donne pas cette autorisation pour toutes les marchandises, mais seulement pour celles qui ont une origine *permise*, par exemple.pour celles qui proviennent des ventes de nos prises, ou qui sont apportées par de vrais neutres, et principalement pour les denrées coloniales, qui ne sont pas d'origine anglaise proprement dite. Quant aux produits manufacturés anglais, l'exclusion la plus rigoureuse est maintenue, et un décret du 5 août 1810 décide qu'elles seront partout confisquées et brûlées. D'immenses saisies sont en effet pratiquées en France, en Allemagne, en Espagne, en Italie : on brûle pour 1.100 millions de marchandises anglaises !

La plupart des États adhèrent au décret du 5 août: la Russie, sans y résister ouvertement, se permet cependant de timides réserves.

Napoléon généralise le système des *licences*, dans lequel il trouvait de grands avantages financiers. Il cherche à brouiller les Américains avec l'Angleterre, en les exceptant, à partir du 1er novembre 1810, des décrets de Berlin et de Milan, à la condition qu'ils refuseront de se soumettre aux *ordres du conseil* des Anglais de 1807. Mais il avait créé un état de gène insoutenable pour toute l'Europe, et il fallait se hâter d'y mettre un terme. Il avait besoin, pour cela, de frapper un coup décisif contre l'Angleterre, et il ne pouvait le faire qu'après s'être débarrassé de la guerre d'Espagne. Cette guerre, qui elle-même avait été entreprise pour faciliter l'exécution du blocus continental, était donc en 1810 le nœud de la situation de toute l'Europe.

Pour venir en aide à son système, Napoléon est amené à réunir encore à l'empire le Valais, le duché d'Oldenbourg, Brême, Hambourg, Lubeck, et une partie du Hanovre : c'était combler la mesure. Les États allemands se montrent vivement irrités de cette extension nouvelle, et l'empereur de Russie personnellement blessé de la dépossession de son neveu, le duc d'Oldenbourg. Napoléon, au lieu de le ménager, devient plus exigeant vis-à-vis de lui, tandis qu'Alexandre se refuse à accepter les sacrifices commerciaux qu'on veut lui imposer. Il s'est résigné à déclarer la guerre à l'Angleterre; mais il ne peut consentir à se priver aussi de tout commerce avec les Américains. Ses rapports avec Napoléon deviennent de plus en plus tendus, et, obsédé des exigences de celui-ci, Alexandre finit par abandonner le système continental : par un ukase du 31 décembre 1810, il autorise l'entrée en Russie des denrées coloniales, prohibe et fait brûler dans ses États les marchandises françaises. C'était rompre ouvertement avec Napoléon, et appeler la guerre à courte échéance; aussi les deux souverains, chacun de son côté, s'y préparent-ils avec la plus grande activité. Dès le mois de décembre 1810, l'empereur Alexandre, alarmé de la marche envahissante de Napoléon dans le nord de l'Europe, est amené à prendre quelques précautions militaires sur les frontières. Napoléon, de son côté, au milieu de discussions interminables au sujet des licences et de la qualité des Américains comme neutres, s'irrite de ces préparatifs de la Russie, et la guerre est déjà résolue dans son esprit. Il fait d'immenses dépôts à Hambourg, à Dantzig; il crée des moyens de transport; il organise ses troupes, il prépare des fonds; il cherche des alliés dans la Turquie et l'Autriche.

En 1811, la détresse anglaise est à son comble; de nombreuses faillites se déclarent, et le Parlement craignait une banqueroute universelle, quand la détermination de l'empereur de Russie vient raviver toutes les espérances de la nation, en ouvrant à son commerce un débouché, jusque-là fermé, de 40 millions de consommateurs.

De son côté, le commerce des Français et des nations alliées, dont tous les courants naturels sont bouleversés, éprouve des désastres aussi grands

que le commerce britannique : d'immenses faillites se déclarent à Brême, à Hambourg, à Lubeck, et bientôt dans toute la France. Ainsi, dans cette guerre commerciale, c'est la France qui finit par succomber avant l'Angleterre.

Les rapports avec la Russie deviennent de plus en plus tendus ; Napoléon lui déclare la guerre, et passe le Niémen le 24 juin 1812.

Pendant qu'il court à sa perte, le blocus continental continue à produire ses effets dans le monde commercial. Napoléon exempte les Américains des décrets de Berlin et de Milan, tandis que l'Angleterre refuse de les exempter des *ordres du conseil* de 1807. Les États-Unis, révoltés du despotisme que cette puissance exerce sur les mers, lui déclarent enfin la guerre le 15 juin 1812.

Si cette guerre eût éclaté quelques mois plus tôt, et avant le commencement de la campagne de Russie, les destins du mende eussent été sans doute singulièrement changés. La Grande-Bretagne, au lieu de trouver contre Napoléon un allié dans l'empereur de Russie, rencontrait dans les Américains des ennemis nouveaux qui, loin d'attaquer le blocus continental, s'en faisaient contre elle les ardents promoteurs. Elle aurait été obligée de céder à la politique envahissante de Napoléon, ou bien elle eût été bientôt complètement ruinée. Mais survenant après la rupture de Napoléon avec la Russie, la guerre anglo-américaine n'était plus, dans la carrière de Napoléon, qu'un épisode dont il ne pouvait tirer parti, un bonheur inutile. On connaît l'issue, funeste pour la France, des campagnes de 1812, 1813, 1814 : l'idée du blocus continental sombra avec la fortune de Napoléon, et la paix fut bientôt conclue entre l'Angleterre et les États-Unis.

De nos jours, où les relations internationales sont infiniment plus développées qu'au commencement du siècle, un système analogue à celui du blocus continental, s'il venait à être décrété par un conquérant heureux, serait absolument impossible à maintenir pendant un laps de temps de quelque durée.

Émile Dormoy.

BOIS. *V.* Forêts.

BOISSONS.

SOMMAIRE.

I. L'IMPÔT DES BOISSONS SOUS L'ANCIEN RÉGIME.

1. Les aides; confusion de leurs tarifs.

2. Règlements de la ferme des aides.

3. Leur analogie avec les règlements actuels auxquels ils servent de précédent.

1. *Entrée.*
2. *Détail.*
3. *Exercice, procès-verbaux, etc.*

II. SUPPRESSION DES DROITS SUR LES BOISSONS PENDANT LA RÉVOLUTION.

4. Projets présentés infructueusement à l'Assemblée constituante par Du Pont de Nemours pour leur maintien et leur réforme.

5. Projets-annexes d'employés supérieurs de la régie des aides.

III. RÉTABLISSEMENT DE L'IMPÔT SUR LES BOISSONS EN 1804.

6. Historique de leur législation. Loi de 1804.

7. Modifications introduites par les lois de 1806 et de 1808.

8. Législation successive jusqu'en 1824.

9. Fondation du système actuel.

IV. ENQUÊTES PARLEMENTAIRES RELATIVES À L'IMPÔT DES BOISSONS EN 1830 ET 1849.

10. Enquête de 1830.

1. *Lois rendues en conformité des vœux de la Commission de* 1830, *en* 1830, 1832 *et* 1841.
2. *Révolution de* 1848; *bouleversement et rétablissement successifs de l'impôt des boissons en* 1848 *et* 1849.

11. Enquête de 1849.

Décret-loi de 1852 *qui sanctionne les résultats de l'enquête de* 1849.

12. Événements de 1870-1871 ; consolidation de l'impôt des boissons.

1. *Lois de* 1872, 1873 *et* 1875.
2. *Loi du* 14 *décembre* 1875 *rétablissant le privilège des bouilleurs de cru et loi de* 1880 *supprimant les anciennes surtaxes sur les boissons en bouteilles et les liqueurs.*

13. Attaques dirigées contre l'impôt, troisième enquête parlementaire de 1881.

V. RÉSUMÉ DE LA LÉGISLATION ÉTABLIE SUCCESSIVEMENT EN FRANCE DANS LE BUT D'IMPOSER LES BOISSONS.

14. Inconvénients et avantages de l'impôt sur les boissons.

VI. TARIFS.

VII. PRODUITS DE L'IMPÔT DES BOISSONS.

15. Perceptions opérées par l'administration des contributions indirectes.

16. Impôt moyen par tête.

17. Perceptions opérées par l'administration des douanes.

18. Perceptions opérées sur les boissons au profit des communes par le moyen des octrois.

19. Montant total des perceptions sur les boissons en France.

VIII. L'IMPÔT DES BOISSONS A L'ÉTRANGER.

20. Impôt sur les vins.

21. Impôt sur l'alcool.

22. Impôt sur les bières.

23. Produits de l'impôt des boissons dans les différents pays.

24. Progression générale du rendement de l'impôt, sauf en Angleterre où la tempérance restreint maintenant la consommation des spiritueux.

L'impôt sur les boissons rapporte actuellement en France, 450 millions; en Angleterre, 700 millions; en Russie, 1 milliard; en Allemagne, 110 millions; aux États-Unis, 450 millions, etc.

Nous citons ces chiffres dès le début afin de bien montrer l'importance de l'impôt dont nous allons nous occuper. Comme beaucoup d'objections apparaîtront, à son encontre, dans le cours de cet exposé, il semble utile de leur opposer d'avance le meilleur argument invoqué jusqu'ici en sa faveur, celui de son énorme produit. En réalité, le seul but de l'institution d'un impôt est d'alimenter les budgets; et ce but ne peut être atteint, chacun le sait, qu'au prix d'une somme plus ou moins grande de maux nécessaires. Il faut donc, pour apprécier exactement le mérite d'une taxe, mettre dans la balance d'un côté ses résultats pécuniaires, de l'autre les inconvénients qui lui sont inhérents. En appliquant cette méthode aux droits sur les boissons, nous verrons si la considération de leur magnifique revenu sans cesse progressif l'emporte sur les attaques dont ils furent longtemps l'objet.

I. L'IMPÔT DES BOISSONS SOUS L'ANCIEN RÉGIME.

1. Les aides : confusion de leurs tarifs.

Les droits sur les boissons en France sous l'ancien régime faisaient partie des *aides*[1]. Leur perception ne s'étendait pas au delà du ressort de la cour des Aides de Paris, et de celle de Rouen, ce qui comprenait seulement les deux cinquièmes environ du territoire du royaume. Sans doute, en Bretagne, la ferme des devoirs ; en Languedoc, l'équivalent ; en Alsace, le maspfening, ressemblaient beaucoup aux aides sur les boissons ; mais ces impôts locaux, perçus au profit de chacune de ces provinces, étaient versés sous forme d'un abonnement fixe au Trésor. Les aides en tant qu'imposition d'État effective, ne dépassaient pas les limites que nous venons d'indiquer.

Même dans cet espace restreint leur perception n'avait aucune uniformité : le droit de gros, de quatrième, de huitième, les anciens et nouveaux cinq sols, la subvention, etc., frappaient les boissons inégalement suivant la division territoriale la plus arbitraire. Il existait 25 espèces de droits généraux et autant de droits locaux ; en outre, aussitôt que le vin ou l'eau-de-vie voyageaient, aux tarifs diversifiés de la régie venaient s'ajouter ceux des traites ou douanes intérieures, et des péages. Un recueil très bien rédigé, sous l'inspiration des économistes, les *Nouvelles Éphémérides économiques*, relate en 1775 les vicissitudes d'un voiturier chargé de conduire une pièce de vin du Roussillon à Paris. Le nombre de barrières, d'octrois seigneuriaux et royaux, de douanes et de péages que ce voiturier rencontre successivement sur sa route, est incalculable. Il les énumère lui-même un à un, indiquant leur nom, leur tarif, le temps qu'il perd en démarches, l'argent qu'il débourse en frais et faux frais, au point qu'on s'étonne de ne pas le voir abandonner sa marchandise en route par économie et par découragement (*Nouvelles Éphémérides du citoyen*, année 1775, 5e volume). Nous n'entreprendrons pas de donner, même en résumé, l'indication de ces divers droits. Du moment qu'ils variaient de province à province, d'élection à élection, les explications applicables à une portion de territoire cesseraient d'être exactes pour le territoire voisin et perdraient tout intérêt : cette diversité, cette inégalité dans la législation et les tarifs constituaient aux yeux des contemporains le plus grave des griefs imputés à l'impôt des aides. Tous les écrits, depuis ceux de Boisguillebert, de Forbonnais, de l'Antifinancier, etc., jusqu'aux ouvrages de Necker, de Du Pont de Nemours, de Le Trosne, s'attachent à mettre en relief ce que la « *bigarrure* » de l'impôt des aides avait de choquant et d'injuste.

L'ancien régime ne pouvait se dépouiller du vice originel de sa formation résultant d'annexions successives, de privilèges consentis tantôt en vertu d'un traité, tantôt à titre de récompense ou de rachat, ou de faveur remontant à plusieurs siècles.

Pour niveler le terrain fiscal et détruire ces distinctions défendues par les amours-propres et les intérêts, il fallait un grand effort, que les États généraux pouvaient seuls tenter.

1. Les droits d'aides rapportaient environ 63 millions et demi de revenu brut, dont 60 millions provenaient des boissons et 3 millions et demi de divers droits sur le bétail, le bois, le fer, les cuirs, le papier, etc.

2. Règlements de la ferme des aides.

Cependant l'impôt des aides, malgré les incohérences de son tarif, contenait en germe dans sa réglementation la constitution même de l'impôt des boissons tel que nous le possédons aujourd'hui. Il suffit d'étendre ses regards au-dessus des différences locales de taxation pour reconnaître l'existence d'un code de prescriptions uniformes et parfaitement agencées. La ferme générale — dont nous sommes loin d'approuver le principe, et que nous voudrions voir disparaître aujourd'hui dans ses derniers vestiges, le monopole des allumettes, — la ferme générale sous l'ancien régime possédait une organisation remarquable. A force d'art et d'obstination, elle avait enserré dans un même réseau de prescriptions solides et efficaces les droits multiples et les taxations variables de chaque localité. Derrière l'irrémédiable confusion des tarifs, elle avait su édifier une législation générale, applicable à tous les cas, quel que fût le taux de l'impôt, digne de former une œuvre durable, et qui, du reste, a survécu. Notre législation actuelle, restaurée en 1804, perfectionnée depuis par des lois successives, emprunte ses principales dispositions à l'ancien code des aides. Il paraît intéressant de faire ressortir ce rattachement de l'ancien régime au nouveau par quelques exemples, qui serviront en même temps à mettre en relief les dispositions principales de l'ordonnance de Louis XIV du mois de juin 1680 sur le fait des aides.

3. Leur analogie avec les règlements actuels auxquels ils servent de précédent.

1. *Entrée.*

Le titre II de la première partie de l'ordonnance de 1680 (après que le titre Ier a rappelé les tarifs multiples dont nous avons parlé) s'occupe du droit d'entrée sur les vendanges. Les vendanges sont taxées à raison de deux muids de vin pour trois de vendange (*art.* 1er). L'article 23 de la loi du 28 avril 1816 dit de même que les vendanges seront soumises aux droits « à raison de trois hectolitres de vendange pour deux de vin ». Le vin provenant des récoltes opérées à l'intérieur du lieu sujet doit l'impôt par voie d'inventaire ; les vins introduits dans une ville soumise aux droits ne peuvent être déchargés avant que le voiturier ait fait sa déclaration au bureau, exhibé ses lettres de voiture, représenté le vin, etc. Ces dispositions sont communes à la loi de 1816 et à l'ordonnance de 1680 (*O. de* 1680, *tit. IV, art.* 9, *et L.* 28 *août* 1816, *art.* 25). Les déclarations aux barrières contiennent l'indication de « la quantité de vin, les noms, prénoms et surnoms de ceux à qui il appartient, le lieu du cru, le lieu où il a été chargé, et celui où ils entendent le faire encaver et exposer en vente, leur enjoignant aussi de représenter leur congé du lieu du cru et leurs lettres de voiture, etc. » (*O. de* 1680, *tit. VII, art.* 1er). L'article 24 de la loi du 28 avril 1816 spécifie les mêmes prescriptions. De part et d'autre, les quantités trouvées en excédent sur les déclarations sont confisquées.

2. *Détail.*

En ce qui concerne le droit de détail, les débitants doivent déclarer non seulement le vin qu'ils ont dessein de vendre, mais « tout le vin qu'ils ont en leur possession dans une ou plusieurs caves » (*O. de* 1680, *tit. II, art.* 1er). Il en est de même aujourd'hui (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 50). « Leur enjoignons

de mettre bouchon ou enseigne à leur porte, ou autres lieux où ils feront le débit de leur vin », dit le titre II, article 2 de l'ordonnance de 1680; — « comme aussi d'indiquer par un bouchon ou enseigne leur qualité de débitant », dit semblablement l'article 50 de la loi de 1816.

L'article 6 de l'ordonnance de 1680 continue : « Les vendants de vin ne pourront avoir aucune ouverture dans les murs de séparation des maisons voisines. » La loi du 28 août 1816 renouvelle cette interdiction (*art.* 61). Les futailles vides ne peuvent être enlevées des caves avant d'avoir été démarquées par les employés. Tout remplissage effectué hors de la présence des employés est puni par la confiscation et l'amende. L'ordonnance de 1680, articles 8 et 9, et la loi de 1816, article 59, s'expriment de même à ce sujet. Les râpés de copeaux sont formellement interdits chez le débitant, aussi bien en 1680 (*art.* 10) qu'en 1816 (*art.* 60). Au contraire, le râpé de raisin est autorisé dans les deux lois, avec les restrictions qui consistent, d'après l'un et l'autre texte, d'abord dans la présence des employés au moment du versement des vins sur le râpé, puis, dans la possession en cave d'une quantité minimum de 30 hectolitres ou 20 muids. Le vin gâté n'est déchargé du compte du débitant que lorsque les employés ont reconnu et constaté sa mauvaise qualité (*O. de* 1680, *art.* 13). La même précaution figure dans la loi de 1816 (*art.* 57).

3. *Exercice, procès-verbaux, etc.*

« Les commis aux exercices des aides seront âgés au moins de 20 ans et seront reçus au serment par nos officiers de l'élection dans le détroit de laquelle ils seront employés » (*O. de* 1680, *tit. V, art.* 1er). Aujourd'hui, on lit également : « Les agents de l'administration des contributions indirectes pourront prêter serment et exercer leurs fonctions à partir de l'âge de 20 ans. » (*L.* 21 *juin* 1873, *art.* 23.)

Au sujet des obligations des débitants, les textes anciens ont une analogie presque littérale avec les textes actuels : « Seront tenus les vendants de vin à la première sommation des commis d'ouvrir leurs caves, celliers et autres lieux, pour y faire les visites nécessaires, et y être le vin inventorié, rouanné, pris en venue et vidange, etc. » Dès ces premiers mots de l'ordonnance de 1680, on reconnaît tout l'attirail des formalités encore en vigueur aujourd'hui : entrée libre à toute heure du jour des employés dans les caves des débitants, inventaire des boissons existantes, marque *à la rouanne* sur les fûts pour constater l'importance du vide, etc.

L'ordonnance de 1680 dit plus loin : « Les registres portatifs des commis aux exercices seront reliés, les feuillets cotés et parafés par l'un des membres du bureau de l'élection. » — « Seront les exercices, toutes les fois qu'ils seront faits chez les vendants de vin, signés de deux commis qui seront tenus de faire signer avec eux sur leurs registres portatifs, tant en venue qu'en vidange, les vendants de vin, ou leurs domestiques, ou de les interpeller de signer, etc. » — « Les registres portatifs des employés feront foi, sauf l'inscription de faux », etc. (*O. de* 1680, *tit. V, art.* 5, 6, 7 *et* 8.)

Tout employé de la régie actuelle connaît par cœur ces prescriptions.

L'ordonnance de 1680 reçut pendant le cours du XVIIIe siècle de nombreux perfectionnements tant par suite des règlements nouveaux que par le fait de la jurisprudence. Les arrêts du Conseil d'État du roi rendus en faveur des fermiers ou à l'encontre de leurs prétentions, précisèrent et étendirent les dispositions primitives, au point que des volumes in-4° suffirent à peine à contenir l'ensemble des règles relatives aux aides, avec leurs commentaires. La connaissance du droit fiscal devint, comme aujourd'hui, une véritable science. Si l'espace nous permettait de citer ici les considérants de quelques-uns de ces arrêts, surtout de ceux de la seconde moitié du XVIIIe siècle, la date inscrite à leur pied paraîtrait invraisemblable, tant ces arrêts portent l'empreinte du style et de l'esprit fiscal actuels. La délivrance des contraintes, la conclusion des abonnements, la recherche des fausses caves, les procès-verbaux pour défaut de représentation d'expéditions, l'épalement des cuves, chaudières, bacs, servant à la fabrication de la bière, les déclarations de mise de feu, les droits de licence annuelle imposés aux vendants de vin en gros et en détail, sauf aux vendants de vin de leur cru, etc., tous ces points se trouvent traités et commentés dans les anciens recueils des aides tels à peu près qu'ils le sont aujourd'hui.

Aussi, après que la variété et la multiplicité des taxes eurent disparu sous la Révolution, le régime politique qui rétablit l'impôt sur les boissons en 1804 et 1806, s'empressa-t-il de restaurer l'ancienne réglementation qui méritait, en effet, de survivre.

Mais avant d'arriver à l'époque du rétablissement des impôts indirects, nous devons traverser la période révolutionnaire pendant laquelle toute perception sur les boissons demeura suspendue.

II. SUPPRESSION DES DROITS SUR LES BOISSONS PENDANT LA RÉVOLUTION.

La suppression des aides fut prononcée par l'Assemblée constituante le 2 mars 1791, c'est-à-dire presque deux ans après sa réunion. Cette date tardive indique déjà les hésitations qui précédèrent la résolution radicale et définitive de la suppression. La taille, les vingtièmes, la capitation, les gabelles, les traites se trouvaient successivement abolis depuis plusieurs mois que les droits d'aides sur les boissons continuaient à subsister.

4. Projets présentés infructueusement à l'Assemblée constituante par Du Pont de Nemours pour leur maintien et leur réforme.

La première fois que la proposition de la suppression des aides fut officiellement formulée par le comité des contributions, un projet de nouvel impôt sur les boissons sous une autre forme la suivit immédiatement. On ne voulait pas encore alors détruire sans remplacer. Le rapporteur du comité des contributions, qui mettait en avant cette reconstitution des droits sur les boissons, était Du Pont de Nemours, économiste de l'école des physiocrates, opposé cependant par principe à toute contribution indirecte. L'école physiocratique exerça, comme on le sait, une grande influence sur les résolutions de l'Assemblée constituante, surtout à son début. Les principes de Quesnay, de Turgot, de Mercier de la Rivière, de Le Trosne, etc., régnèrent en maîtres à peu près incontestés depuis le milieu du XVIIIe siècle; presque tous les hommes intelligents et libéraux s'étaient rangés sous leur drapeau. Aucun antagoniste sérieux d'ailleurs ne s'élevait en face de la nouvelle école.

Il ne paraît donc pas surprenant de voir la première assemblée issue de l'ancien régime refléter l'opinion dominante. Sous cette inspiration, la terre fut considérée comme la seule source véritable des revenus publics, et l'impôt foncier parut le seul impôt légitime. « La terre, source de toute richesse, fournit aussi toutes les contributions », dit expressément La Rochefoucauld, rapporteur du projet d'impôt foncier.

Du Pont de Nemours faisait donc un effort considérable de bon sens et d'abnégation patriotique en sacrifiant aux nécessités publiques les opinions qu'il personnifiait et en proposant lui-même le maintien des impôts indirects les plus vivement condamnés dans ses écrits. Son regard plus pénétrant, sans doute, que celui de ses collègues, apercevait la profondeur du déficit [1]. Toutefois, le projet qu'il lut à l'assemblée ne rétablissait que sous une forme très atténuée les anciens droits sur les boissons. Il ne laissait subsister qu'un droit unique *ad valorem* perçu chez les récoltants au moyen d'un inventaire annuel (*Rapport du 29 oct.* 1790). C'était réduire à sa plus étroite limite l'existence de l'impôt des boissons. Il est curieux de constater qu'en 1804 ce fut le plan même de Du Pont de Nemours qui devint le premier essai de restauration de l'impôt.

5. Projets-annexes d'employés supérieurs de la régie des aides.

Du Pont de Nemours avait joint à son rapport, à titre d'annexes, divers projets émanant d'employés supérieurs de la régie des aides. Ces projets, ceux de M. Levacher, directeur de la régie nationale des aides, et de M. Didelot, régisseur général, au lieu de chercher comme celui de Du Pont de Nemours à dissimuler l'impôt des boissons et à le restreindre pour le faire oublier temporairement, lui donnaient tout son développement rationnel et une extension uniforme. Sur les ruines des aides, profitant de l'expérience acquise, ils réédifiaient le droit de circulation, le droit de détail, la formalité obligatoire d'une expédition pour chaque mouvement de boissons, le droit d'entrée, la prise en charge chez les marchands en gros, les recensements, l'exercice, tout le réseau en un mot des prescriptions et des droits actuels.

Mais l'Assemblée constituante se trouvait dans une situation d'esprit bien différente de celle qui inspirait ces honnêtes fonctionnaires : elle refusa d'accueillir même le projet restreint au droit d'inventaire que Du Pont de Nemours lui présenta au nom du comité des contributions (29 octobre 1790). Trois mois plus tard, ce même comité, par l'organe du même rapporteur, voulut encore tenter de sauver quelques épaves de l'impôt des boissons, et proposa de maintenir seulement les droits d'entrée dans les villes; la réalisation de ce projet aurait pu procurer, d'après le rapport, 34 millions de revenu pour le Trésor (*Rapport du* 10 *fév.* 1791). Mais l'Assemblée constituante le repoussa comme les précédents, et vota définitivement la suppression générale de tout impôt sur les boissons. « Tous les impôts perçus à l'entrée des villes, villages et bourgs seront supprimés à compter du 1er mai prochain » (*L.* 19-25 *fév.* 1791). « A compter du 1er avril prochain, les droits connus sous le nom de droits d'aides perçus à l'inventaire ou à l'enlèvement, vente ou revente en gros, à la circulation, à la vente en détail, sur les boissons sont abolis. » (*L.* 2-17 *mars* 1791.)

Pendant toute la durée de la Révolution, cette suppression complète de l'impôt subsista; on constate même avec étonnement que, sous le Directoire, alors que le rétablissement des droits sur le sel, et de ceux sur les tabacs fut proposé tant par le Gouvernement que par divers membres des assemblées, l'impôt sur les boissons demeura comme oublié.

Il y avait là une ressource immense tenue en réserve, que les gouvernements réguliers ne pouvaient tarder à s'approprier.

III. RÉTABLISSEMENT DE L'IMPÔT SUR LES BOISSONS EN 1804.

6. Historique de leur législation. Loi de 1804.

En 1804, à la fin du Consulat, presque sous l'Empire, la loi du 5 ventôse an XII (25 février 1804) créa un droit de 40 cent. par hectolitre de vin et de 16 cent. par hectolitre de cidre, perçu au moyen d'inventaires chez les propriétaires récoltants. Comme dans le projet de Du Pont de Nemours, en 1790, l'inventaire constituait la seule formalité édictée par cette première loi. L'un et l'autre texte indiquaient la délivrance éventuelle de quittances au moment de l'enlèvement des boissons; mais aucune sanction n'obligeait l'acheteur à se munir de ces quittances; le droit effectif reposait uniquement sur la constatation des manquants lors des récolements annuels, déduction faite des quantités accordées pour déchets de consommation de famille et de celles pour lesquelles des quittances étaient représentées.

Le rétablissement de l'impôt sur les boissons décrété en 1804, n'était qu'une entrée en matière, qu'une sorte de mise en train d'une organisation plus complète et plus efficace; « c'avait été, dit Gaudin, alors ministre des finances dans ses *Mémoires*, le moyen de faire une sorte de cadastre des boissons. » Une fois cet objet rempli, le gouvernement impérial entra plus largement dans la voie fiscale destinée à rendre l'impôt véritablement productif.

Après avoir débuté par reproduire le projet timide de Du Pont de Nemours, il allait aborder l'exécution des projets plus savants, préparés, comme nous l'avons vu, avant la Révolution par les employés supérieurs des aides, dont plusieurs composaient alors le noyau de la nouvelle administration des droits réunis.

7. Modifications introduites par les lois de 1806 et de 1808.

En 1806, le droit de circulation et le droit de détail furent inaugurés. Le droit de circulation, d'après la loi du 24 avril 1806, n'était encore qu'un droit *ad valorem*, de 5 p. 100 de la valeur de la boisson. Plus tard seulement, il devint un droit fixe, mais déjà il impliquait la formalité essentielle de la délivrance d'une expédition à chaque déplacement des boissons, la prise en charge des quantités arrivant chez les marchands en gros, et les recensements périodiques de leurs magasins. Quant au droit de détail de 10 p. 100 *ad valorem*, il entraînait, de son côté, l'exercice de tous les débits.

1. Du Pont de Nemours a décrit, dans une lettre à J. B. Say, ses émotions et ses angoisses à l'Assemblée constituante lorsqu'il se vit forcé, malgré ses convictions, de proposer l'établissement d'un impôt indirect. Monté à la tribune, il déplora la fatalité qui le contraignait à soutenir une opinion contraire aux principes de toute sa vie : « Mes derniers mots furent : « Je vous ai donné plus que « ma vie. » J'étais vivement ému : je versais de grosses larmes; mon émotion gagna mes collègues de tous les partis. Presqu'unanimement ils me défendirent de lire mon projet, et abandonnèrent leur entreprise. Jugez de ma joie! » (Lettre à J. B. Say du 22 avril 1815.)

Deux ans après, en 1808, l'inventaire chez les récoltants, qui avait survécu jusque-là, fut supprimé. En même temps, le droit de circulation cessa d'être réglé *ad valorem* et ne nécessita plus par conséquent la déclaration du prix de vente.

Le nouveau tarif divisa la France en quatre régions, et créa pour chacune d'elles, suivant le prix moyen qu'y atteignait le vin, un taux différent de droits fixes. Ainsi la première région ou classe, comprenant les départements non producteurs, où le vin se vend plus cher, supporta une taxe de circulation de 80 cent. l'hectolitre ; tandis que les départements producteurs rangés dans la 1re classe, ne furent assujettis, en raison du bon marché de la boisson sur les lieux, qu'à 30 cent. l'hectolitre. La loi de 1808 inaugura en outre les droits d'entrée dans les villes de 2,000 âmes et au-dessus suivant un taux progressant avec la population. Enfin, le droit de détail subit un rehaussement de 10 à 15 p. 100.

L'ensemble de ces dispositions représente à peu près, dans son caractère général, le système constamment appliqué depuis lors à l'égard des vins et des cidres. En quatre ans, de 1804 à 1808, le Gouvernement parvint donc à fonder la partie la plus essentielle de l'impôt des boissons.

La même loi du 25 novembre 1808 assujettit la bière à un droit spécial et unique perçu à la fabrication, en laissant sa circulation et sa vente entièrement libres, comme elle continue de l'être aujourd'hui.

8. Législation successive jusqu'en 1824.

Les eaux-de-vie demeuraient cependant encore confondues, pour leur régime fiscal, avec les vins et les cidres. Comme eux, elles acquittaient un taux différent suivant qu'elles sortaient d'un débit, ou parvenaient directement au consommateur. En 1812, une première tentative d'unification des droits apparaît. Elle consiste à frapper uniformément les spiritueux d'un droit de 15 p. 100 *ad valorem*, quelle que soit leur destination. Mais la réforme fondamentale à cet égard ne devait s'accomplir qu'en 1824.

Divers autres perfectionnements de détail, tels que la combinaison, pour la détermination des droits d'entrée, de la classe des départements avec la population des villes, l'établissement de déductions réglementaires pour ouillage, coulage et déchets, etc., résultèrent des décrets des 5 janvier 1813 et 27 avril 1814. Ce dernier, spécialement, supprima les exercices et les formalités à la circulation dans l'intérieur de toutes les villes où existaient des droits d'entrée et d'octroi, et y convertit les perceptions de détail et de circulation en une addition aux droits d'entrée : c'est l'origine du régime de la taxe unique. Seulement, alors le remplacement devenait obligatoire, sauf opposition des municipalités dans la huitaine. Aujourd'hui, la conversion des taxes ne s'opère plus que sur la demande expresse des conseils municipaux, excepté dans les villes de 10,000 âmes et au-dessus, où, depuis 1875, elle est redevenue obligatoire. En outre, le droit de circulation demeure maintenant en dehors de la conversion.

Le 8 décembre 1814 intervint une loi qui récapitula toutes les dispositions antérieures, en y ajoutant quelques modifications, telles que la suivante, destinée à conquérir les sympathies politiques des viticulteurs : « Il ne sera perçu aucun droit sur les vins, cidres, eaux-de-vie qui seront enlevés de chez un propriétaire, colon partiaire ou fermier, pourvu qu'ils proviennent de sa récolte, *quels que soient le lieu de la destination et la qualité du destinataire* » (*L.* 8 *déc.* 1814, *art.* 7). Le privilège des propriétaires récoltants acquérait ainsi une extension excessive qui devait bientôt provoquer de légitimes réclamations.

Nous ne parlons pas du décret du 8 avril 1815, par lequel l'empereur, pendant les Cent-Jours, bouleversa passagèrement dans un but de popularité tout l'édifice élevé par lui antérieurement. Il ne reste de ce décret que la création du droit de licence sur les débitants, instituée pour combler le déficit résultant de la suppression des autres droits.

En 1816, la Restauration rétablit les perceptions telles qu'elle les avait codifiées en 1814. Seulement, elle restreignit spontanément le privilège des propriétaires récoltants en ne leur accordant plus la franchise que pour les transports d'une de leurs caves dans une autre. La faculté d'abonnement des débitants pour le droit de détail reçut aussi divers perfectionnements. Sauf ces changements, la grande loi du 28 avril 1816, sans cesse citée comme l'origine des dispositions qui régissent les contributions indirectes, ne contient rien de personnel ; elle se borne à réunir dans une forme excellente l'ensemble des lois précédentes.

Le privilège des récoltants reçut une nouvelle atteinte en 1817 : non seulement leurs envois à toute destination cessèrent d'être exempts du droit de circulation, comme en 1814 ; mais les transports de cave à cave, que la loi de 1816 admettait encore en franchise, durent pour jouir de cette faveur ne pas dépasser les limites du département ou celles des départements limitrophes. Plus tard encore, on substitua aux limites du département celles beaucoup plus étroites de l'arrondissement d'abord, puis du canton.

Ainsi, les propriétaires récoltants, sur lesquels, au début, la loi de 1804 concentrait tout le poids de l'impôt, obtinrent peu à peu, par leur influence politique, une situation inverse, et se trouvèrent intégralement dégrevés en 1814. Puis une réaction des plus justifiées entreprit en 1816 et 1817 de les faire rentrer dans le droit commun, sans cependant y réussir entièrement, puisque ces privilégiés continuent de posséder l'exemption des droits pour leur consommation personnelle, et jouissent en outre de grandes facilités de fraude pour leurs ventes à courte distance.

La loi du 25 mars 1817 cessa de cumuler le droit de circulation avec celui de détail. Les envois aux marchands en gros et aux débitants s'effectuèrent dorénavant, non plus au moyen de congés, mais seulement d'acquits-à-caution afin d'assurer la prise en charge au compte de ces négociants. Le droit de circulation, appliqué aux seuls transports à destination des simples particuliers, reprit ainsi son véritable caractère.

A l'égard du vin et du cidre, notre historique se trouve ici à peu près terminé. Sans doute, depuis 1817, un assez grand nombre de lois, dont nous parlerons du reste, modifièrent encore la situation fiscale de ces deux boissons. Dès ce moment, cependant, l'impôt, en ce qui les concerne, repose sur ses bases définitives, et les modifications qui surviendront ne dérangeront plus les parties essentielles de son assiette.

La bière, également, trouve dans la loi du 28 avril 1816 sa législation fondamentale, tirée de la loi du 25 novembre 1808 dont nous avons parlé.

Restait l'eau-de-vie dont la tarification ne revêtait pas encore la forme moderne. Le droit de circulation divisait les spiritueux en trois catégories : ceux titrant moins de 22 degrés à l'aréomètre Cartier : ceux marquant de 22 à 28 degrés, et enfin ceux de 28 degrés et au-dessus. Au delà, existait encore une classe pour les eaux-de-vie en bouteille, liqueurs et fruits à l'eau-de-vie. Le droit de détail, d'un autre côté, atteignait les spiritueux aussi bien que les vins et les cidres par son tarif général de 15 p. 100 *ad valorem*. Cette diversité de droits, cette classification échelonnée compliquaient la perception et rendaient impossible toute extension fructueuse des tarifs. Quand on compare les tarifs de 1816, de 1 fr. 80 c. à 8 fr. l'hectolitre, avec ceux actuels, de 156 fr. 25 c. l'hectolitre, on comprend l'étendue du progrès qui restait à réaliser. La loi du 24 juin 1824 atteignit le but presque du premier coup. L'instrument que Gay-Lussac venait de graduer, sous le nom d'alcoomètre centésimal, permit demesurer, degré par degré, la quantité d'alcool pur contenue dans chaque chargement d'eau-de-vie, et d'établir la quotité de la taxe avec une rigoureuse proportionnalité. Les mélanges alcooliques purent dès lors supporter l'impôt en raison de leur richesse exactement calculée en alcool pur. En outre, un droit uniforme fut substitué à la multiplicité des droits de détail et de circulation : la taxe de consommation, telle qu'elle subsiste encore aujourd'hui, devint la seule qui frappât les spiritueux, soit dans le cas de vente au cabaret, soit dans le cas de vente directe au consommateur.

9. Fondation du système actuel.

L'impôt des boissons ainsi constitué est parvenu à peu près intact jusqu'à nos jours, à travers les vicissitudes inévitables que lui infligèrent les commotions politiques. Nous ne parlons pas ici, bien entendu, des tarifs, qui varièrent beaucoup, et que nous avons intentionnellement laissés de côté dans cet exposé pour ne nous occuper que de l'organisation intrinsèque de l'impôt.

Actuellement, les vins et les cidres supportent les droits de circulation, de détail et d'entrée ;

Les eaux-de-vie, le droit général de consommation et celui d'entrée ;

La bière, le droit de fabrication.

En outre, d'une manière générale, les débitants, marchands en gros, fabricants, etc., paient un droit de licence.

Il paraît inutile de récapituler ici les règles applicables à chacun de ces différents droits. Notre précédent historique les a déjà d'ailleurs indiquées en partie, et les articles spéciaux de ce dictionnaire (*V. les mots* **Vin, Cidre, Alcool, Bière,** etc.) développent le détail de toutes les dispositions fiscales qui les concernent. Nous continuerons donc à nous renfermer dans la généralité de notre titre en abordant l'examen des grandes enquêtes parlementaires entreprises au sujet de l'impôt sur les boissons en 1830, en 1849 et en 1881.

IV. ENQUÊTES PARLEMENTAIRES RELATIVES À L'IMPÔT DES BOISSONS EN 1830 ET 1849.

10. Enquête de 1830.

Depuis la loi de 1824, citée en dernier lieu, l'impôt n'avait subi aucune modification. Il fonctionnait régulièrement sur ses bases définitivement établies. Cependant, en 1829, les viticulteurs et les commerçants de boissons organisèrent un vaste pétitionnement, appuyé de nombreuses signatures, et défendu par divers journaux, notamment par le *Globe*. Le commerce de Bordeaux et surtout les propriétaires de cette contrée se prétendaient ruinés par l'impôt, et ils expliquaient, chiffres en mains, que chaque année ils travaillaient à perte.

Le nouveau Gouvernement, à son avènement en juillet 1830, devait nécessairement rechercher les moyens de donner satisfaction à ces plaintes. L'ordonnance du 23 août 1830 prescrivit, en conséquence, de réunir « sans délai » une commission spéciale chargée « de faire l'examen des impôts assis sur les boissons et de proposer les modifications dont ces impôts pourraient être susceptibles ». Il s'agissait de donner satisfaction à l'opinion publique soit pour la forme, soit au fond, en remettant en question l'impôt sur les boissons.

La commission comptait parmi ses membres le comte d'Argout, pair de France ; MM. Humann, Rambuteau, Persil, etc., députés ; M. Thiers, conseiller d'État ; MM. Pasquier et Boursy, membres de l'administration.

A sa première séance, M. Thiers demanda qu'on mît d'abord en discussion cette proposition : « *Y aura-t-il un impôt indirect sur les boissons ?* » C'était le point essentiel, celui qu'avait débattu l'Assemblée constituante en 1790, l'Empire en 1804, la première Restauration en 1814, et que nous verrons soulever successivement à toutes les révolutions politiques.

A l'unanimité, la commission reconnut la nécessité de maintenir un impôt sur les boissons (*séance du 25 août* 1830).

Une fois le principe voté, restait à examiner les modifications, les adoucissements, les perfectionnements dont l'impôt était susceptible. L'administration se retrouve ici au premier rang pour proposer spontanément les plus sages réformes : le plan développé par M. Pasquier, administrateur des contributions indirectes, reçut devant la commission de 1830 un meilleur accueil que celui de ses anciens collègues, Levacher et Didelot, devant l'Assemblée constituante en 1790. M. Pasquier expliqua, au nom de son administration, que les droits de circulation pouvaient être réduits et mieux gradués ; le droit d'entrée supprimé dans les villes d'une population inférieure à 4,000 âmes, ce qui exonérait 800 communes ; les débitants affranchis du droit d'entrée, etc. ; quant au tarif du droit de détail, il fallait, à son avis, le laisser subsister tel quel, parce que sa réduction ne profiterait pas au consommateur, et ne provoquerait par conséquent aucun accroissement dans les quantités imposées.

Cependant plusieurs membres appartenant aux départements du Midi et à ceux de la Bourgogne, où les perceptions se trouvaient en fait actuellement suspendues en raison de l'opposition violente des populations, intervinrent en prétendant que le rétablissement de la régie deviendrait dans ces contrées le signal des plus grands désordres.

Des délégués des propriétaires de vignes obtinrent en outre d'être entendus et vinrent annoncer que, de toutes parts, on refusait de payer, que 12 départements se trouvaient de fait affranchis déjà des perceptions, que l'exaltation se propageait, qu'il devenait urgent de calmer les esprits en annonçant la suppression des exercices et la transformation radicale du système actuel. En présence de ces menaces, l'attitude de la majorité de la commission prouva qu'elle était composée de véritables hommes

d'État. « Si le Gouvernement, dit M. Humann, n'a pas la force de résister à des attaques que les difficultés du moment encouragent, il se verra bientôt privé de toutes ses ressources » (*séance du* 10 *sept.* 1830). M. Thiers ajoutait : « Je conviens de l'importance qu'il peut y avoir à populariser la nouvelle dynastie, mais cela ne doit pas aller jusqu'à faire sacrifier ce qu'il est indispensable de conserver : on trahirait le pays » (*séance du* 13 *sept.* 1831). M. Persil, tout en demandant de profondes réformes, reconnaît que « tout supprimer serait un moyen infaillible de se dépopulariser. Le peuple est trop intelligent pour s'y méprendre. » (*Ibid.*)

En un mot, malgré les violences, en dépit de la pression exercée sur elle, sans tenir compte des pétitions qui proclamaient que « l'impôt des boissons est chargé de l'exécration publique et est contraire à la charte ; qu'aimer la charte et la vouloir, c'est haïr et détruire cet abominable impôt », la commission poursuivit sa tâche, et examina successivement, d'après leur valeur intrinsèque, les projets spécialement alors mis en avant, consistant dans le rétablissement des inventaires et dans l'extension du tarif des licences au point d'en faire l'impôt unique ; les objections contre ces systèmes, que les expériences précédentes, celles de 1804 et de 1815, condamnaient par avance, furent développées et étudiées à l'aide des renseignements les plus instructifs. Après un débat contradictoire parfaitement conduit, le maintien du droit de détail, avec l'exercice, et celui du droit de circulation obtinrent un vote approbatif. L'ensemble des procédés existants se trouva ainsi explicitement consacré, sauf les modifications suivantes : la taxe unique pour les villes de 4,000 âmes et au-dessus, destinée à remplacer dans ces agglomérations les droits de détail, de circulation et de licence, forma, sur la demande de M. Thiers, le premier article du projet de loi, comme représentant la plus importante concession. Vint ensuite la modification apportée au droit de circulation : la loi de 1824 avait transformé en une taxe unique de 1 fr. 50 c. par hectolitre, les droits précédemment divisés en quatre classes par la loi de 1808 et celle de 1816. On revint à la graduation du tarif en quatre classes. En outre, il fut stipulé (ce que la Chambre ne voulut pas admettre) qu'aucun droit ne pourrait à l'avenir se cumuler avec d'autres : ainsi le droit d'entrée dans les villes ne devait plus se superposer ni au droit de circulation, ni au droit de détail.

Les vins en bouteilles ne comportaient plus de surtaxe.

Les droits sur les cidres étaient calculés de manière à représenter la moitié de ceux sur les vins.

Quant à l'alcool, bien que l'administration démontrât que le tarif de consommation à 50 fr. se trouvait en corrélation exacte avec la moyenne de celui établi sur les vins, l'abaissement du droit à 34 fr. fut résolu.

1. *Lois rendues en conformité des vœux de la commission de* 1830, *en* 1830, 1832 *et* 1841.

La loi du 12 décembre 1830 sanctionna l'ensemble des sages et fermes dispositions adoptées par la commission, sauf les quelques changements indiqués. Les concessions rationnelles ainsi apportées à la perception suffirent pour faire rentrer dans l'ordre les départements récalcitrants. Dès qu'il fut avéré que le Gouvernement ne cédait pas à de vaines menaces, l'opposition cessa.

Une autre loi du 21 avril 1832 acheva de réaliser les vœux formulés par la commission de 1830. Cette loi autorisa les débitants à s'affranchir des exercices à l'égard des spiritueux, en acquittant les droits à l'arrivée. Le nombre des débitants qui profitèrent de cette faculté, nommés débitants *rédimés,* s'accrut d'année en année, et représente aujourd'hui la grande majorité.

La loi du 21 avril 1832 donna, en outre, à la taxe unique, dans les villes de 4,000 âmes et au-dessus, toute l'extension que la commission de 1830 voulait d'abord lui attribuer : remplacement par une augmentation du droit d'entrée, non seulement du droit de détail, ainsi que l'avait réalisé la loi du 12 décembre 1830, mais aussi des droits de circulation et de licence, c'est-à-dire de toutes les perceptions.

Mais dans son désir d'offrir une satisfaction complète aux villes qui désiraient écarter de leur enceinte l'apparence même de la régie, la commission de 1830 avait été trop loin. L'absence de surveillance à la circulation dans les communes dont le périmètre ne se trouvait pas exactement fermé, laissait la porte ouverte à des fraudes considérables. Les intérêts du Trésor se trouvaient compromis. « On conçoit, en effet, dit le rapporteur de la loi du 25 juin 1841, que dès que toute circulation est libre dans l'intérieur des villes, que les conducteurs n'ont aucune justification à produire, il suffit de franchir la barrière pour que l'on soit à l'abri de toute recherche et que la fraude soit consommée. » (*Rapport de M. Rivet, le* 3 *mai* 1841.)

Le rétablissement des formalités à la circulation fut réclamé par les municipalités elles-mêmes des villes les plus importantes, Bordeaux, Lyon, Caen, Toulouse, Nancy, Lille, Rouen, dans l'intérêt de leur octroi. Le fait mérite d'être noté, car il montre combien l'octroi et la régie se prêtent un mutuel appui.

Quant au droit de licence, « il n'y a pas de motifs sérieux pour faire supporter à la masse des habitants un droit que les débitants seuls doivent acquitter. » (*Rapport Rivet.*)

Une loi postérieure, du 25 juin 1841, stipula, en conséquence, que la taxe unique ne remplacerait dorénavant aux barrières que les droits de détail et d'entrée.

Ce fut aussi la loi de 1841 qui réduisit le privilège des récoltants aux transports de cave à cave dans l'intérieur de l'arrondissement et des cantons limitrophes.

Jusqu'en 1848, la législation de l'impôt des boissons, ainsi amendée sous l'inspiration de la commission de 1830, ne subit pas d'autres modifications.

2. *Révolution de* 1848; *bouleversement et rétablissement successifs de l'impôt des boissons en* 1848 *et* 1849.

Dès le 29 février, le Gouvernement provisoire, dans sa proclamation au peuple français, signala les impôts indirects parmi ceux qu'il convenait de supprimer ou de réformer en première ligne, afin « d'améliorer la condition du peuple et de diminuer les charges qui pèsent sur le travail ».

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement provisoire s'engageait à présenter à l'Assemblée nationale une loi pour modifier profondément le système des contributions indirectes. (*Arr.* 29 *fév.-2 mars* 1848.)

Mais on n'attendit même pas la réunion de l'Assemblée nationale, tant l'urgence paraissait extrême

de détruire cette « forme d'impôt léguée à la République par les trois derniers gouvernements contre-révolutionnaires, dont le mode de perception est éminemment vexatoire et onéreux, attentatoire à la dignité des citoyens, etc. » (*Préambule du décret du* 31 *mars* 1848.) Un simple décret du Gouvernement provisoire supprima les droits de détail et les exercices et établit, à leur place, un droit général de consommation sur le vin, cidre, poiré et alcool, payable à l'enlèvement des boissons ou à leur destination. Toutes les formalités à la circulation étaient maintenues pour assurer la perception de ce droit de consommation. (*D.* 31 *mars*, 2 *avr.* 1848.)

Dire qu'il n'appartenait pas au Gouvernement provisoire de légiférer en matière d'impôt, que l'emphase et les exagérations des considérants de son décret touchaient au ridicule, nous le faisons très volontiers. Cependant nous ne pouvons critiquer absolument le fond même des dispositions alors adoptées. Elles établissaient pour les vins, ce qui existait déjà pour l'alcool, l'unification de taxe de circulation et de détail. Aujourd'hui, tous les hommes compétents s'attachent encore à l'idée de diminuer autant que possible l'écart entre le droit de circulation et le droit de détail. Sans doute, le décret du 31 mars 1848 atteignait ce but trop vite et sans précautions suffisantes ; en outre, son tarif de 1 fr. 25 c. à 5 fr. l'hectolitre, n'était pas assez élevé pour prémunir le Trésor contre une diminution excessive et immédiate de recettes. Mais, en somme, le système de 1848 est analogue à celui que nous voyons fonctionner en Alsace-Lorraine depuis son annexion, et peut-être, un jour, deviendra-t-il, mieux étudié et appliqué dans des temps plus calmes, celui de la France elle-même.

Toujours est-il que, pendant les jours agités de la Révolution de 1848, la transformation fiscale, violemment et illégalement édictée, n'aboutit qu'à créer le désordre et la résistance sur tous les points du territoire. Aussi, une loi de l'Assemblée nationale du 22 juin 1848 s'empressa-t-elle d'abroger le décret du 31 mars et de rétablir purement et simplement les perceptions conformément aux lois antérieures. Mais voici qu'à la fin de sa session, l'Assemblée constituante, par un amendement introduit inopinément dans la loi du budget, condamne de nouveau l'impôt des boissons et le supprime complètement, cette fois, sans indiquer aucun procédé de remplacement (*L.* 19 *mai* 1849, *art.* 3). La seule atténuation apportée à la mesure consistait dans la date d'exécution, reportée au 1er janvier 1850. On avait donc sept mois pour réfléchir et pour revenir, si on le jugeait bon, sur cette décision théoriquement édictée dans un but électoral. C'est ce que ne manqua pas de faire la nouvelle Assemblée. Par une loi du 20 décembre 1849, elle abrogea à son tour celle du 19 mai précédent, maintint provisoirement l'impôt sur ses anciennes bases pour l'année 1850 et nomma une commission de quinze membres pour procéder à l'étude des modifications qu'il pouvait recevoir. (*L.* 20 *déc.* 1849.)

11. Enquête de 1849.

Les incertitudes, les alternatives de destruction violente et de conservation pure et simple, qui marquèrent, d'une manière si stérile, les années 1848 et 1849, aboutirent donc à la formation de la seconde commission d'enquête sur l'impôt des boissons, dont nous avons à examiner les travaux.

Cette commission se composait de MM. Buffet, de Douhet, Passy, Léon Faucher, etc., de M. Thiers, déjà membre de la commission de 1830, et de M. Bocher, qui rédigea le rapport. Elle ne se borna pas, comme celle de 1830, à délibérer dans son propre sein, mais elle consacra plus de 30 séances à entendre les déposants de toute catégorie, depuis le ministre des finances, les directeurs généraux, les administrateurs, les membres des chambres de commerce, les délégués de différentes régions, jusqu'aux simples viticulteurs, négociants, brasseurs, qui désirèrent exprimer un avis. Elle réunit aussi la collection complète des documents relatifs à l'impôt en France et à l'étranger. Cette extension de l'enquête retarda la confection du rapport jusqu'au mois de juin 1851. Mais, préparé par ces longues études, soutenu par de telles assises, ce rapport devint une œuvre considérable dont l'autorité consolide encore aujourd'hui l'organisation des contributions indirectes. La question du maintien ou de la suppression de l'impôt arriva naturellement, comme en 1830, la première en discussion : *Doit-il y avoir en France un impôt sur les boissons ?* Oui, répondit la commission à l'unanimité, moins deux membres qui se sont abstenus. Cette affirmation dérivait non seulement des nécessités budgétaires, mais de l'examen des avantages et des inconvénients de l'impôt en lui-même, et de l'exemple de la pratique, presque universelle, des autres peuples. Une fois le maintien de l'impôt résolu, quelle sera sa forme? L'inventaire chez le vigneron, ou bien l'évaluation des quantités produites par chaque propriétaire de vignes et l'acquittement par douzièmes des cotisations individuelles; ou bien la perception d'un droit unique à l'instant où la denrée sort des mains du producteur, avec franchise absolue dans la suite ; ou bien la réunion de tous les impôts à l'entrée des villes ; ou bien le tarif de licence augmenté au point de produire à lui seul la totalité de l'impôt ; ou bien l'accroissement de l'impôt foncier sur la vigne substitué à toute autre taxe indirecte ? Tous ces systèmes proposés, soit par les déposants, soit par les membres de la commission, furent passés successivement en revue et repoussés à la suite d'un examen raisonné.

Les droits *ad valorem*, mis en avant comme procédé général d'imposition, n'obtinrent pas un meilleur accueil, malgré le désir de la commission de justifier l'impôt du reproche le plus grave qui lui était adressé, celui de frapper sans distinction la boisson du riche et celle du pauvre, la piquette et le champagne. La commission pensa que tout ce qu'elle pouvait faire dans cette voie consistait à conserver au droit de détail son caractère de *droit ad valorem ;* elle maintint aussi expressément dans le même but de proportionnalité la surtaxe sur les vins en bouteilles, celle sur les spiritueux en bouteilles et celle sur les liqueurs. Ce point de vue paraît avoir été trop oublié récemment, lorsque leur suppression a été prononcée par la loi du 17 juillet 1880.

Une fois le terrain déblayé, la commission aborda l'étude des réformes que comportait le système existant. Là résidait la partie positive et difficile de sa tâche. Voici le résumé des diverses améliorations qu'elle proposa : 1° réduction du droit d'entrée de moitié : le tarif des droits d'entrée, disait-elle, se cumule avec les droits de détail et de circulation et charge, dès lors, les boissons dans les villes d'un tarif trop élevé pour que les classes

pauvres puissent s'alimenter convenablement; 2° restriction du privilège des propriétaires récoltants, pour leurs envois de cave à cave, à la circonscription du canton et des communes limitrophes; 3° abaissement de 100 litres à 50 litres de la limite légale entre la vente en gros et la vente en détail, ce qui exemptait du droit de détail les approvisionnements de ménage dépassant 50 litres; 4° faculté de vinage, c'est-à-dire franchise de l'alcool versé sur les vins, concédée à six départements du Midi, sous certaines conditions. Cette partie des conclusions du travail de la commission n'était certainement pas la meilleure, car octroyer une exemption d'impôt à six départements exclusivement, constitue un privilège difficile à justifier et surtout à maintenir dans ses premières limites. Quant à la question du vinage en elle-même, elle a donné lieu à tant de discussions, elle a suscité tant de passions, rempli tant d'écrits, de discours, de pétitions et de protestations, dans un sens ou dans l'autre, qu'il paraît impossible de ne pas lui consacrer un article spécial du *Dictionnaire* (*V. les mots* **Alcool, Vin** *et* **Vinage**); 5° allocation d'un excédent de 20 p. 100 sur la contenance déclarée des chaudières en faveur des brasseurs, afin de compenser les pertes causées par l'ébullition; 6° augmentation de la quotité de la déduction applicable aux vins, cidres et poirés entreposés par les propriétaires récoltants; 7° fixation au quadruple droit de circulation de l'amende en cas de non-rapport des acquits-à-caution relatifs aux vins et aux cidres.

Décret-loi de 1852 *qui sanctionne les résultats de l'enquête de* 1849.

Le décret-loi du 17 mars 1852 sanctionna ces diverses propositions telles à peu près qu'elles viennent d'être énumérées.

Pendant toute la durée du second empire, aucune autre loi ne toucha à l'organisation fiscale de l'impôt des boissons, sauf celle du 8 juin 1864 qui supprima le privilège du vinage en franchise, indûment accordé aux sept départements du Midi par le décret de 1852, conformément à l'avis de la commission de 1849. Le vinage ne s'effectua plus, dès lors, que moyennant le paiement des droits, sauf le cas d'exportation immédiate.

Il est curieux de remarquer comment la législation de l'impôt des boissons, violemment ébranlée, puis consolidée aux débuts de chaque nouveau régime, demeure ensuite, une fois le gouvernement installé, à peu près intacte pendant tout le reste de sa durée. Sous la monarchie de Juillet, comme sous le second Empire, en dehors des lois de tarif dont nous ne parlons pas, les seules qui traitent de l'impôt des boissons dans le cours d'un règne de 18 ans sont celles de 1841 et de 1864. Mais, pendant que le législateur se tait, l'administration poursuit pacifiquement son œuvre, et développe sans bruit la prospérité de ses revenus.

12. Événements de 1870-1871; consolidation de l'impôt des boissons.

Après les événements de 1870-1871, au moment de la réorganisation des finances, nécessitée par les désastres de la France, les boissons attirèrent de nouveau l'attention publique; il ne s'agissait plus, cette fois, de détruire l'impôt ou de le transformer stérilement, comme à la suite des précédentes révolutions, mais, au contraire, de lui faire rendre son maximum possible de produit. La loi du 1er septembre 1871 commença par relever tous les tarifs. Puis, celles des 28 février, 26 mars et 2 août 1872 entreprirent la tâche non moins efficace de renforcer les formalités et d'augmenter les pénalités contre les fraudeurs.

1. *Lois de* 1872, 1873 *et* 1875.

Les acquits-à-caution, délivrés pour la circulation des spiritueux, durent contenir des détails précis sur la route à suivre, les points de passage, les moyens et les délais de transports, etc., être accompagnés des lettres de voitures, bulletins, connaissements applicables au chargement; aucune transvasion, aucun coupage ou mélange de boissons ne put s'effectuer à l'avenir avant le certificat de décharge et en dehors de la présence des employés. En outre, la gendarmerie, les agents des ponts et chaussées, plus tard les gardes champêtres et d'autres employés de l'État, concoururent à la constatation des contraventions (*L.* 28 *fév.* 1872). La fabrication des liqueurs, sous l'empire de prescriptions plus sévères, cessa de donner lieu aux abus excessifs depuis longtemps dénoncés (*L.* 26 *mars* 1872). Enfin, l'Assemblée nationale ne craignit pas d'organiser l'exercice chez les bouilleurs de cru, c'est-à-dire chez les simples particuliers qui fabriquent des alcools avec des matières provenant de leur propre récolte. Cette innovation constituait un acte considérable par le nombre de ceux qu'il atteignait (300,000 ou 400,000 propriétaires), par la difficulté de son exécution, et surtout par le résultat fiscal auquel il devait aboutir. Les alcools dénaturés, de manière à ne pouvoir être consommés comme boisson, continuèrent à jouir d'une réduction presque complète de tarif; seulement des prescriptions plus sévères s'efforcèrent d'empêcher qu'on n'abusât de la concession. (*L.* 2 *août* 1872.)

En 1873, une loi du 24 juin s'attacha spécialement à augmenter le taux des pénalités, à préciser la nature et l'importance relative des diverses contraventions : elle édicta plusieurs dispositions restrictives très savamment combinées pour déjouer les manœuvres frauduleuses.

Le très juste principe qui inspirait alors l'Assemblée se formulait ainsi : en même temps que les tarifs s'élèvent pour subvenir aux besoins du budget, et avant de chercher d'autres ressources dans un nouveau rehaussement, il faut que l'impôt existant produise son maximum de revenu. En 1875, on continua d'envahir le terrain où se cantonnait la fraude. Un impôt frappa les vinaigres afin de mieux saisir le vin et l'alcool, ses matières premières (*L.* 17 *juill.* 1875). Les quantités manquantes chez les marchands en gros supportèrent une taxe calculée de manière à enlever à ces négociants l'intérêt qu'ils pouvaient trouver jusque-là à écouler leur approvisionnement clandestinement (*L.* 4 *mars* 1875). Un crédit de quatre mois continua à faciliter l'acquittement des droits pour les sommes importantes : mais les redevables durent payer un escompte pour prix de cette faveur. (*L.* 15 *fév.* 1875.) [*V.* **Crédits.**]

Enfin, dans les villes de 10,000 âmes et au-dessus, où la fraude sur le droit de détail paraissait presque impossible à combattre, l'exercice fut supprimé et remplacé par la taxe unique aux barrières rendue obligatoire (*L.* 9 *juin* 1875). C'était la réalisation d'un des vœux de la commission de 1830.

La loi du 9 juin 1875 renfermait, en outre, des

dispositions très ingénieuses, trop ingénieuses même, dans le but de faire regagner au Trésor les sommes que lui avaient enlevées jusque-là les fraudes commises sur le droit de détail dans les grandes villes. Une révision périodique du tarif de la taxe unique était ordonnée tous les cinq ans. Pour l'effectuer en connaissance de cause, les constatations des registres d'entrée durent établir une distinction entre les introductions à destination des débitants et celles à destination des simples particuliers. On s'apprêtait ainsi à pouvoir déterminer, lors de la révision quinquennale, d'une part les quantités introduites susceptibles d'acquitter le droit de détail chez les débitants, et, d'autre part, celles passibles seulement du droit d'entrée (*L.* 9 *juin* 1875). Cette combinaison était trop ingénieuse, avons-nous dit, pour réussir. Elle rehaussait tellement les tarifs, dans certaines localités, en les ramenant à leur niveau réel, qu'il devint impossible de songer à les faire accepter à l'époque de la première révision. L'administration elle-même, dès la fin de 1878, recula devant l'excès de sa logique, et proposa une atténuation à son système. Bientôt, le Parlement suspendit purement et simplement l'opération de la révision et l'ajourna indéfiniment (*L.* 22 *déc.* 1878, *art.* 10). Elle ne put être reprise qu'en 1880, lorsque le taux des droits de détail et d'entrée eût été abaissé d'un tiers. (*L.* 19 *juill.* 1880, *art.* 5.)

C'est encore en 1875 que les immenses entrepôts de Paris, à Bercy et au quai Saint-Bernard, furent soumis à des recensements périodiques, dont ils se trouvaient exemptés jusque-là (*L.* 16 *fév.* 1875). Un règlement assujettit aussi à des prescriptions plus sévères la fabrication des cidres dans Paris, sur laquelle la fraude s'exerçait ouvertement. (*D.* 30 *oct.* 1875.)

Plus tard, en 1876 et en 1878, parurent les importants règlements sur les distilleries, analysés à l'article *Alcool* de ce dictionnaire. En 1881, fut rendu, en vertu de l'article 3 de la loi du 21 mars 1874, le règlement d'administration publique du 29 janvier, relatif aux alcools dénaturés. (*V. l'article spécial* **Dénaturation**.)

2° *Loi du* 14 *décembre* 1875 *rétablissant le privilège des bouilleurs de cru, et loi de* 1880 *supprimant les anciennes surtaxes sur les boissons en bouteilles et les liqueurs.*

Ici se termine la nomenclature des mesures productives et efficaces, prises en vue d'améliorer le rendement de l'impôt des boissons depuis les événements de 1870-1871.

Dans un ordre d'idées inverse, plus libéral peut-être, mais moins avantageux pour le Trésor, figure, d'abord, la loi du 14 décembre 1875 qui supprima l'exercice chez les bouilleurs de cru. Malgré les heureux effets de la loi de 1872, l'Assemblée nationale, avant de se séparer, jugea politique d'exempter les propriétaires de toute surveillance (*L.* 14 *déc.* 1875). La loi du 19 juillet 1880 apporta, en outre, de graves modifications à la perception. Sans parler du dégrèvement de 71 millions qu'elle édicta en diminuant d'un tiers les tarifs de circulation, d'entrée et de détail, elle supprima la surtaxe imposée sur les vins en bouteilles. Les eaux-de-vie en bouteilles descendirent également au même tarif que les eaux-de-vie en cercle. Enfin, toute la législation spéciale aux liqueurs et à l'absinthe disparut; celles-ci ne comptèrent plus que comme simples mélanges alcooliques sans supplément de taxe (*L.* 19 *juill.* 1880). L'imposition supplémentaire sur les vins en bouteilles, les eaux-de-vie en bouteilles et les liqueurs remontait à l'origine de la régie; on l'avait toujours conservée jusqu'alors, malgré sa complication, afin, comme l'expliquait très bien le rapport de M. Bocher, de maintenir autant que possible le principe de la proportionnalité dans l'impôt.

13. Attaques dirigées contre l'impôt, troisième enquête parlementaire de 1881.

Les droits sur les boissons subissaient, d'ailleurs, d'une manière générale, depuis quelques années, de violentes attaques, semblables à celles que nous avons vues déjà se produire à diverses périodes politiques précédentes. Les commerçants syndiqués adressèrent des pétitions aux Chambres, obtinrent l'appui de plusieurs députés, et firent déposer, par leur intermédiaire, des projets de transformation radicale, presque de suppression de l'impôt. La Chambre, en présence de ces projets, ne crut pouvoir mieux faire que d'instituer une commission parlementaire de 22 membres, chargée de procéder, comme en 1830 et en 1849, à une enquête. C'est le remède ordinaire en pareille situation. Le rapport de cette commission, déposé le 2 juin 1881, aborda un terrain très différent de celui de ses devancières. Ses conclusions, au lieu de tendre à consolider l'impôt, renversent tout l'édifice. Elles suppriment complètement les droits de circulation, entrée, expédition, consommation, détail, taxe unique ou de remplacement qui frappent, à quelque titre que ce soit, les vins, vinaigres, cidres et poirés (*art.* 1[er] *du projet*). On voit que la réforme ne manque ni d'étendue, ni, du reste, de simplicité.

Après cette hécatombe, les droits sur l'alcool demeurent seuls debout : leur produit doit remplacer celui de tous les autres droits; cependant, même à l'égard des alcools, la surveillance à la circulation, les exercices, les inventaires, etc., disparaissent aussi.

A la place de ces formalités, déclarées vexatoires, le projet institue un droit unique de fabrication « calculé sur la contenance ou sur la production des ustensiles employés dans l'industrie des alcools », en laissant ultérieurement le soin de régler les détails de la perception de ce droit unique à l'administration (*art.* 2 *du projet*). Enfin, les licences et les patentes des débitants, marchands en gros, brasseurs, distillateurs, etc., doivent recevoir une extension qui double à peu près leur consistance actuelle (*art.* 4 *du projet*).

L'idée générale qui inspire ce projet est de dégrever les boissons dites hygiéniques ou alimentaires, vins, cidres et bières, et de reporter la totalité des charges sur l'alcool. Mais, pour réaliser cette idée, sans ruiner le budget, au moins faudrait-il, après avoir détaxé le vin, le cidre et la bière, continuer à protéger énergiquement le rendement de l'impôt sur l'alcool, et pour cela ne pas proclamer la liberté complète de sa circulation, de son entrée dans les villes, de sa vente en gros et de sa vente en détail, surtout en même temps qu'on propose d'élever son tarif de 156 fr. 25 c. à 220 fr. !

Jusqu'ici, le projet de la commission n'a reçu aucun commencement d'exécution, et, dans sa forme actuelle, il semble peu probable qu'il devienne jamais une loi définitive.

V. RÉSUMÉ DE LA LÉGISLATION ÉTABLIE SUCCESSIVEMENT EN FRANCE DANS LE BUT D'IMPOSER LES BOISSONS.

Si nous jetons maintenant un regard en arrière, sur l'ensemble des prescriptions dont nous avons vu le réseau se resserrer d'année en année depuis le commencement du siècle, nous pouvons avouer qu'en effet, le code de l'impôt des boissons, comme on l'objecte, présente un aspect redoutable. Aucune quantité de vin, de cidre ou d'alcool ne peut circuler sans être accompagnée d'une expédition levée au bureau de la régie. Pour obtenir cette expédition, le transporteur doit déclarer la quantité, les moyens de transport, l'heure de l'enlèvement, les délais, les points de passage, la destination, etc. A toute réquisition sur sa route, il est obligé de représenter non seulement ses congés, passavants ou acquits-à-caution, mais ses lettres de voiture, récépissés de chemins de fer ou connaissements. Bien plus, le contenu dudit chargement peut être, en cours de transport, jaugé, dégusté, vérifié, afin de constater sa conformité avec les énonciations de l'expédition. Aux entrées des villes, il faut s'arrêter en tout cas pour subir la série des contrôles que nous venons d'indiquer. Si les boissons traversent la ville sans s'y arrêter, sous la garantie d'un passe-debout, l'obligation de reconnaître de nouveau leur identité recommence à la sortie. Arrivée chez le marchand en gros, la boisson attend pour entrer en magasin la présence des employés. Elle est alors prise en charge, et périodiquement recensée. Chez le débitant, des exercices hebdomadaires suivent sa vente, dixième par dixième : les employés visitent librement, à cet effet, les caves du débitant, et même la loi les autorise à pénétrer dans toutes les parties de son habitation et à y rechercher s'il n'existe aucun recel ; les fûts sont numérotés, jaugés, marqués à la rouanne, sondés jusqu'à la limite de leur plein, les alcools pesés et dégustés ; le prix de vente du vin est affiché et déclaré ; les transvasions interdites en dehors de la présence des employés, etc. Nous ne parlons pas, pour abréger, de la surveillance permanente des distilleries, effectuée par un poste d'employés logés à l'usine, assistant à toutes les opérations, détenant les clefs des robinets, ne permettant, ni le jour ni la nuit, aucun travail en dehors de leur présence. Notez que cette rapide énumération laisse de côté un grand nombre de prescriptions et n'esquisse que très incomplètement le tableau du joug légal qui pèse sur les transporteurs, les producteurs, les marchands en gros et les débitants de boissons. Près de 400,000 individus (exactement 397,796 en 1881) se trouvent classés parmi les *assujettis* de la régie, et soumis à son incessant contrôle.

14. Inconvénients et avantages de l'impôt sur les boissons.

On ne saurait donc contester le caractère vexatoire de la législation de l'impôt des boissons. Mais en levant les yeux au-dessus des textes, et en examinant la pratique et non plus la lettre de la loi, on aperçoit que, dans la réalité, les choses se passent très pacifiquement. Les assujettis, c'est-à-dire les négociants adonnés spécialement au commerce ou à la fabrication des boissons, connaissent parfaitement leurs obligations fiscales, souvent même ils les connaissent trop bien, au point qu'ils passent à travers les mailles. Dès lors, toutes les prescriptions qui paraissent, à la lecture, gênantes et compliquées, deviennent faciles pour ceux qui les exécutent couramment. Lever des expéditions et déclarer les énonciations diverses destinées à remplir les blancs n'offre aucun embarras, lorsque tous les jours on est en relations avec la recette buraliste. Les recensements que le marchand en gros effectue périodiquement en présence des employés ne lui donnent pas plus de peine que ceux qu'il effectue, périodiquement aussi, pour son propre compte : les uns et les autres, d'ailleurs, se confondent la plupart du temps. Les exercices chez le débitant durent une demi-heure, un quart d'heure quelquefois ; ils consistent dans un court échange de paroles, dans quelques inscriptions et quelques mesurages, n'occasionnant qu'un très léger dérangement. Du reste, les débits importants s'abonnent presque toujours, et dans les grandes villes l'exercice n'existe plus.

D'un autre côté, les employés de la régie, armés sans doute de droits exorbitants, n'usent presque jamais jusqu'à l'extrême des procédés de vérification que la loi met en leur pouvoir. Les inspecteurs, les contrôleurs guident les simples commis et les empêchent, le cas échéant, de franchir les bornes que l'usage, les bonnes relations et la sagesse de l'administration ont tracées. En fait, l'impôt des boissons fonctionne sans froissement ; l'affirmation ne saurait en être contredite.

Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter soi-même le négociant en vins le plus mal disposé contre la régie : on le verra toujours se plaindre, non pas tant des vexations qu'il supporte effectivement, que de celles dont, à la rigueur, le zèle des employés pourrait l'accabler. L'enquête de 1881 elle-même reconnaît la prudence et la circonspection des commis dans l'exécution de leur service.

Cependant ce serait trop encore de maintenir, à titre comminatoire, une législation draconienne, si un intérêt supérieur, celui du budget, n'en justifiait la nécessité. Or, peut-on, sans inconvénients, supprimer un impôt qui rapporte 600 millions ? Suppose-t-on que l'État et les communes percevront jamais, sous quelque forme que ce soit ces 600 millions, sans des gênes et des vexations au moins égales ? Dès lors si l'impôt doit être conservé, les formalités existantes sont indispensables pour assurer sa perception. Comment constater le degré centésimal de l'eau-de-vie, comment même distinguer le vin du cidre ou de l'eau-de-vie, si les employés ne possèdent le droit de percer les fûts et de prélever les échantillons ? Comment prévenir les remplissages frauduleux, les coupages, les transvasions, les évasions de toute nature, si l'exercice fréquemment opéré chez les débitants, le droit de recherche dans leur maison, même dans les caves des voisins, n'appartient pas au service de la régie ?

En prenant une à une les prescriptions jugées les plus attentatoires à la liberté individuelle, dans l'intention de les supprimer, on se trouve presque toujours en présence de ce dilemme : ou maintenir la formalité, ou supprimer l'impôt.

Enfin, l'impôt des boissons possède un avantage refusé à beaucoup d'autres impôts moins attaqués, tels que la contribution foncière, l'enregistrement, le timbre, les patentes, etc. ; celui de laisser absolument indemnes les marchandises expédiées à l'étranger : un simple acquit-à-caution, du prix de 50 cent. fixe, permet au vin, au cidre, aux alcools

de sortir de France, même après le séjour le plus prolongé, sans avoir acquitté un centime d'impôt. Nos productions viticoles arrivent ainsi sur les marchés des autres nations aussi légères que si aucune taxe n'existait à l'intérieur. C'est une situation privilégiée qu'on omet, en général, de faire ressortir à sa juste valeur.

Il convient de remarquer, en terminant, que la série de formalités, dont nous venons de parler, à la circulation, à l'entrée, chez les marchands en gros et les débitants, ne s'applique qu'aux vins, cidres, poirés, hydromels, alcools et non pas à la bière. Celle-ci supporte uniquement un droit de fabrication, perçu à la brasserie. Elle devient libre dès sa sortie de l'usine. On a pu adopter à son égard ce mode beaucoup plus libéral, parce que sa production se trouve concentrée dans un nombre limité d'établissements industriels que la régie peut efficacement surveiller.

VI. TARIFS.

Les tarifs ont beaucoup varié depuis l'institution de la régie. En ce qui concerne les vins et les cidres, la tendance de la législation, malgré des oscillations intermédiaires, a consisté en définitive à réduire assez notablement leur taux de taxation. On sait que les vins et les cidres supportent trois sortes de droits différents : celui de circulation auquel s'ajoute les droits d'entrée dans les villes, pour les envois directement adressés aux simples consommateurs ; et celui de détail, auquel s'ajoute aussi le droit d'entrée dans les villes, applicable aux consommations faites dans les cabarets.

Or, le droit de circulation représentait en moyenne, en 1817, 2 fr. 45 c. par hectolitre de vin et 88 cent. par hectolitre de cidre. Il n'atteint aujourd'hui, en moyenne, que 1 fr. 50 c. pour le vin et 80 cent. pour le cidre.

Le droit d'entrée, si l'on prend par exemple une ville de 4,000 à 6,000 âmes (à défaut de moyenne générale impossible à former), comportait en 1816 un tarif de 1 fr. 76 c. par hectolitre de vin environ et de 49 cent. par hectolitre de cidre. Ce tarif est aujourd'hui de 57 cent. environ pour le vin et de 35 cent. pour le cidre.

Quant au droit de détail, fixé d'abord à 15 p. 100 en 1816, il descend actuellement à 12.50 p. 100.

Les tarifs relatifs à l'alcool ont suivi une marche inverse. Le droit général de consommation atteint d'une manière uniforme l'alcool expédié directement aux simples particuliers et celui consommé au cabaret. Son taux, en 1824, ne dépassait pas 55 fr. par hectolitre d'alcool pur. Actuellement, il s'élève à 156 fr. 25 c.

Comme pour les vins et les cidres, l'alcool acquitte en outre dans les villes une surtaxe nommée droit d'entrée. Le droit d'entrée sur l'alcool, fixé en 1824 à 4 fr. 40 c. l'hectolitre d'alcool pur, dans les villes de 4,000 à 6,000 âmes, s'y trouve porté aujourd'hui à 7 fr. 50 c.

Le seul droit que supporte la bière est celui de fabrication. Sa quotité a peu varié. En 1808, le tarif était uniformément de 2 fr. l'hectolitre. Aujourd'hui, le droit de fabrication se divise en deux parties, l'une applicable à la bière forte, tarifiée 3 fr. l'hectolitre, l'autre, 2 fr. 20 c., applicable à la petite bière.

Nous donnons ci-dessous la nomenclature des tarifs existants en renvoyant pour plus de détails aux mots *Alcool, Bière, Cidre, Vin* et *Licence*.

VINS.

Droits de circulation :

Départements de 1re classe : 1 fr. en principal et décimes.

Départements de 2e classe : 1 fr. 50 c. en principal et décimes.

Départements de 3e classe : 2 fr. en principal et décimes.

Droit de détail : 12 fr. 50 c. p. 100 en principal et décimes.

Droits d'entrée en principal et décimes :

		1re classe	2e classe	3e classe.
Communes	de 4,000 à 6,000 âmes. . .	0f40	0f55	0f75
	de 6,001 à 10,000 âmes. . .	0 60	0 85	1 19
	de 10,001 à 15,000 âmes. . .	0 75	1 15	1 50
	de 15,001 à 20,000 âmes. . .	0 95	1 10	1 90
	de 20,001 à 30,000 âmes. . .	1 10	1 70	2 25
	de 30,001 à 50,000 âmes. . .	1 30	2 00	2 60
	de 50,001 et au-dessus. . . .	1 50	2 25	3 00

Taxe de remplacement à Paris : 8 fr. 25 c. principal et décimes.

CIDRES.

Droit de circulation : 80 cent. principal et décimes.
Droit de détail : 12 fr. 50 c. principal et décimes.
Droit d'entrée :

Villes de 4,000 à 6,000 âmes. . . .	0f35	principal et décimes.
— de 6,001 à 10,000 âmes. . . .	0 50	
— de 10,001 à 15,000 âmes. . . .	0 60	
— de 15,001 à 20,000 âmes. . . .	0 85	
— de 20,001 à 30,000 âmes. . . .	0 95	
— de 30,001 à 50,000 âmes. . . .	1 15	
— de 50,001 et au-dessus	1 25	
Taxe de remplacement à Paris. .	4 50	

ALCOOLS.

Droit général de consommation : 156 fr. 25 c. principal et décimes.
Droit d'entrée :

Villes de 4,000 à 6,000 âmes. . . .	7f50	principal et décimes.
— de 6,001 à 10,000 âmes. . . .	11 25	
— de 10,001 à 15,000 âmes. . . .	15 00	
— de 15,001 à 20,000 âmes. . . .	18 75	
— de 20,001 à 30,000 âmes. . . .	22 50	
— de 30,001 à 50,000 âmes. . . .	26 25	
— de 50,001 et au-dessus	30 00	
Taxe de remplacement à Paris. .	186 25	

BIÈRE.

Droit de fabrication :

Bière forte.	3f60
Petite bière.	2 20

LICENCES.

Débitants de boissons :

Communes au dessous de 4,000 âmes .	15 fr.
— de 4,001 à 6,000 âmes. . .	20
— de 6,001 à 10,000 âmes. . .	25
— de 10,001 à 15,000 âmes. . .	30
— de 15,001 à 20,000 âmes. . .	35
— de 20,001 à 30,000 âmes. . .	40
— de 30,001 à 50,000 âmes. . .	45
— de 50,001 et au-dessus . . .	50
Marchands en gros.	125
Bouilleurs et distillateurs.	25
Brasseurs dans 11 départements	125
Brasseurs dans les autres.	75

Tous les tarifs ci-dessus comprennent le principal de l'impôt et ses deux décimes et demi additionnels. Ils se comptent à l'hectolitre. Pour l'alcool c'est d'un hectolitre *d'alcool pur* à 100 degrés qu'il s'agit.

VII. PRODUITS DE L'IMPÔT DES BOISSONS DEPUIS 1831.

15. Perceptions opérées par l'administration des contributions indirectes.

Le tableau suivant présente de cinq ans en cinq ans le développement des perceptions effectuées sur le vin, le cidre, l'alcool et la bière, et les produits accessoires des boissons depuis 1831, c'est-à-dire depuis la première année qui suivit les réformes effectuées en conformité des conclusions de la commission de 1830.

ANNÉES.	VINS.	CIDRES.	BIÈRES.	ALCOOLS.	DROITS DIVERS Licences, dénaturation, vins alcoolisés, timbres, etc. (*par évaluation*).	TOTAL de l'impôt SUR LES BOISSONS.
1831.	35,203,000f	6,311,000f	6,863,000f	14,522,000f	4,731,000f	67,630,000f
1836.	48,858,000	7,715,000	8,386,000	15,832,000	5,694,000	86,485,000
1841.	54,504,000	7,510,000	9,365,000	21,191,000	6,430,000	99,000,000
1846.	59,176,000	7,687,000	10,912,000	24,780,000	7,201,000	109,758,000
1851.	59,844,000	7,655,000	9,633,000	25,905,000	7,819,000	110,856,000
1856.	65,497,000	10,905,000	15,054,000	50,040,000	8,758,000	150,254,000
1861.	86,685,000	13,467,000	15,856,000	79,091,000	8,604,000	203,703,000
1866.	121,064,000	11,600,000	18,428,000	91,671,000	10,967,000	253,730,000
1872.	139,195,000	10,890,000	19,588,000	119,000,000	12,487,000	301,160,000
1877.	184,914,000	14,896,000	21,489,000	173,224,000	16,070,000	410,593,000
1882.	135,568,000	11,034,000	22,708,000	233,855,000	20,000,000	421,000,000
1883.	136,565,000	12,153,000	23,507,000	244,244,000	21,000,000	437,000,000

Le produit de l'impôt des boissons a donc presque septuplé en 50 ans : de 1831 à 1882 il passe de 67 millions à 421 millions.

Ce sont ces chiffres, c'est cette merveilleuse progression qui justifie l'existence de la législation fiscale dont nous avons précédemment exposé les détails, sans juger nécessaire d'en dissimuler les rigueurs. Depuis 1871, le nombre et la sévérité des formalités intentionnellement accrues par l'Assemblée nationale ont permis aux augmentations de tarif de produire tout leur effet : les perceptions qui, en 1869, déduction faite de l'Alsace-Lorraine, atteignaient 246 millions environ, sont presque doubles aujourd'hui, en 14 ans ! Aucune autre période ne donne de si beaux résultats.

16. Impôt moyen par tête.

La quotité payée par habitant pour l'impôt des boissons représente :

En 1831.	1f93
En 1836.	2 49
En 1841.	2 70
En 1846.	2 90
En 1851.	2 85
En 1856.	3 93
En 1861.	5 23
En 1866.	6 37
En 1872.	7 79
En 1877.	11 42
En 1882.	10 89

L'impôt moyen par tête de 10 fr. 89 c. constaté pour 1882 se subdivise ainsi entre chaque nature de boisson :

Vins	3f62	par tête.
Cidre	0 29	—
Alcool	6 25	—
Bière.	0 61	—
Droits divers.	0 12	—
Total égal. . .	10f89	—

Le contribuable français, dont la moyenne totale d'impôt au profit de l'État ressort à 70 fr. environ par tête, acquitte donc un septième de sa quote-part en consommant des boissons.

17. Perceptions opérées par l'administration des douanes.

Les perceptions indiquées ci-dessus se composent uniquement de celles recouvrées par le service des contributions indirectes.

Le service de la douane effectue d'autres perceptions sur les introductions de l'étranger qui, depuis quelques années, ont pris de l'importance.

Voici le tableau des droits perçus par l'administration des douanes depuis 1831 :

ANNÉE.	VINS.	CIDRE.	BIÈRE.	ALCOOL.	TOTAL.
	Fr.		Fr.	Fr.	Fr.
1831	343,000	»	11,000	72,000	430,000
1836	258,000	»	11,000	145,000	414,000
1841	276,000	»	12,000	187,000	475,000
1846	394,000	»	58,000	216,000	668,000
1851	321,000	»	31,000	205,000	557,000
1856	123,000	»	112,000	2,535,000	2,770,000
1861	97,000	»	177,000	2,505,000	2,779,000
1866	25,000	»	197,000	420,000	642,000
1872	1,341,000	»	1,566,000	149,000	3,056,000
1877	2,935,000	»	1,831,000	840,000	5,606,000
1879	10,250,000	»	1,789,000	2,164,000	14,203,000
1880	25,269,000	»	2,837,000	8,175,000	36,281,000
1881	27,492,000	»	3,250,000	2,375,000	33,017,000
1882	19,498,000	»	3,992,000	2,300,000	25,790,000

Autrefois l'étranger ne nous envoyait ni vin, ni eau-de-vie, ni bière. L'importation des alcools commença d'acquérir une certaine extension en 1855, au début de la fabrication des alcools d'industrie. Celle de la bière se développa vers 1872, après la perte de l'Alsace-Lorraine qui nous approvisionnait précédemment. Enfin, les vins d'Espagne et d'Italie franchissent aujourd'hui nos frontières en quantités considérables et toujours progressives, depuis l'ouverture des chemins de fer internationaux, depuis les traités de commerce, et surtout depuis l'appauvrissement de nos récoltes sous l'influence du phylloxera. Notre récolte de 30 millions d'hectolitres annuels environ se voit augmentée d'un quart en sus, soit de 7 millions et demi d'hectolitres par l'importation étrangère.

18. Perceptions opérées sur les boissons au profit des communes par le moyen des octrois.

L'État n'est pas seul à tirer un revenu des boissons : les communes, par le moyen de leurs octrois, puisent largement à cette source de produits. Sur 270 millions environ que donnent en total les octrois dans 1,546 villes, les boissons entrent pour 120 millions à peu près, c'est-à-dire pour presque la moitié. On comprend combien cette circonstance complique la question de la suppression ou de la transformation radicale de l'impôt des boissons : non seulement il faudrait risquer de priver l'État de 450 millions de recette (douanes et contributions indirectes), mais encore on aboutirait à dépouiller les communes de 120 millions de revenus parfaitement certains et progressifs. La ville de Paris à elle seule recueille 65 millions environ de la taxe des boissons.

Voici le tableau des droits perçus à titre d'octroi sur les boissons par les communes depuis 1831 :

ANNÉES	VINS.	CIDRES.	BIÈRES.	ALCOOLS.	TOTAL.
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1831	[illegible]	1,226,000	2,920,000	[illegible]	20,385,000
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	29,767,000
1841	[illegible]	[illegible]	[illegible]	3,608,000	33,428,000
[illegible]	[illegible]	[illegible]	5,960,000	[illegible]	33,351,000
1851	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	39,223,000
[illegible]	[illegible]	1,166,000	8,400,000	5,365,000	34,097,000
1861	[illegible]	[illegible]	10,900,000	6,167,000	56,563,000
[illegible]	[illegible]	[illegible]	11,500,000	[illegible]	79,466,000
1872	64,740,000	1,499,000	11,800,000	8,629,000	86,668,000
1877	[illegible]	[illegible]	[illegible]	15,798,000	107,186,000
1880	[illegible]	[illegible]	14,227,000	17,500,000	[illegible]

(Les années 1881 et 1882 ne figurent pas dans les statistiques administratives.)

En 1831, les communes prélevaient à leur profit 20 millions sur l'impôt des boissons; aujourd'hui, elles y puisent 120 millions pour leurs besoins locaux. La progression mérite certainement d'être remarquée.

19. Montant total des perceptions sur les boissons en France.

En résumé, en additionnant ce que les boissons procurent à l'État par l'intermédiaire des douanes et des contributions indirectes, et ce qu'elles procurent aux communes à titre de droits d'octroi, le total forme 570 millions, presque 600 millions. Avant la diminution du tarif, en 1880, ces 600 millions se trouvaient atteints et même dépassés.

VIII. L'IMPÔT DES BOISSONS DANS LES PAYS ÉTRANGERS.

L'impôt sur les boissons existe, sous des formes diverses, dans presque tous les pays. Mais en général, l'alcool et la bière composent les principaux éléments de cette nature de contribution à l'étranger.

20. Impôt sur les vins.

Les droits sur les vins ne sont nulle part aussi développés qu'en France. Cette différence s'explique par la nature spéciale de notre territoire qui produit des vins en grande quantité, et par les mœurs des habitants qui en consomment beaucoup. En Italie, en Espagne et en Portugal, pays producteurs comme le nôtre, la consommation intérieure du vin est relativement restreinte en raison de la chaleur du climat, et ne fournirait pas une base d'impôt aussi étendue qu'en France. Du reste, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, ainsi que la Hongrie taxent leurs vins dans une certaine mesure : mais ils le font d'une manière beaucoup moins savante et moins productive que nous. En Angleterre, où la vigne ne pousse pas, la douane seule se charge de recueillir les droits sur les vins ; en Belgique, les taxes intérieures s'appliquent à une si faible production[1], qu'en fait, l'impôt du vin s'y réduit aux perceptions effectuées à la frontière : il en est de même de tous les pays du Nord. La Russie, elle-même, qui jouit de tous les climats et de toutes les productions, n'impose pas les vins. Les États-Unis les laissent également de côté; la Prusse les a abandonnés depuis 1865. L'enquête parlementaire de 1881 a pu ainsi constater que le droit de détail et l'exercice sur les vins n'existe plus qu'en Hongrie et en Portugal (*rapport spécial de M. Guyot, député, sur la formalité de l'exercice*). Partout ailleurs, ou bien l'impôt intérieur n'a pas de raison d'être, comme en Suède, en Norwège, en Angleterre, en Belgique, en Hollande et Danemark, par suite de l'absence de production intérieure de la matière imposable, ou bien il se perçoit au moyen de droits d'entrée variables d'une ville à l'autre, comme en Italie, en Autriche ou en Espagne, ou de licences, comme dans certains pays d'Allemagne et en Russie. Le vin, cependant, même lorsqu'il est taxé seulement sous la forme de droit de douane, fournit encore des revenus importants. L'Angleterre en retire environ 50 millions de francs. Son tarif minimum, de 27 fr. 50 c. par hectolitre, n'a pas empêché le développement des importations qui se sont élevées, de 500,000 hectolitres, en 1863, à près d'un million d'hectolitres aujourd'hui, et qui progresseraient bien davantage sous l'empire d'une taxation plus raisonnable.

En Portugal, le *réal dagua,* ou impôt de consommation perçu sur les vins par voie d'exercice, produit 4,860,000 fr. (en 1880-1881). Dans les Pays-Bas, le droit d'accise sur les vins donne 4 millions et demi de francs. En Autriche-Hongrie, la perception à la consommation des vins figure pour plus de 18 millions de francs au budget de l'État. Il faut ajouter à ce chiffre les droits locaux abandonnés aux communes.

En Alsace-Lorraine, un droit unique de consommation, auquel s'ajoutent des droits d'entrée, rend 2 millions de francs environ.

Nous renvoyons au mot *Vin* de ce dictionnaire les intéressants détails que comporte un examen plus étendu de l'application de l'impôt sur les vins dans les différents pays.

21. Impôt sur l'alcool.

Déjà, au mot *Alcool*, nous avons expliqué la législation étrangère relative aux spiritueux. Ce serait donc commettre un double emploi que d'en reparler ici. L'impôt sur l'alcool personnifie l'impôt des boissons dans la grande majorité des États de l'Europe et aux États-Unis d'Amérique. C'est en lui que se résument les plus considérables résultats budgétaires. Nous nous bornerons à rappeler qu'en Angleterre, les droits sur les spiritueux rapportent 512 millions de francs environ ; aux États-Unis, 371,500,000 fr. (1882-1883) ; en Russie, 725 millions de francs ; en Allemagne, 58,403,000 fr. (1880-1881) ; en Belgique, 27,300,000 fr., auxquels il faut ajouter un supplément de 6 millions qui vient d'être voté (*L.* 30 *juill.* 1883) ; en Autriche-Hongrie, 36,250,000 fr. (exercice 1882), etc.

22. Impôt sur les bières.

La bière, moins productive que l'alcool, n'en fournit pas moins des ressources importantes à la plupart des budgets d'Europe et d'Amérique. On peut classifier la forme de son imposition dans les divers États en trois divisions principales : droits sur les matières premières, droits à la fabrication ou droits à la circulation.

En Wurtemberg, en Bavière, en Prusse, le fisc ne frappe que les matières premières. Il atteint la fabrication en Belgique, dans le grand-duché de Bade, en Suisse, en France, en Autriche et en Italie.

1. Cependant, depuis quelques années, la fabrication des vins de raisins secs se développe en Belgique et tombe sous le coup d'une loi fiscale rendue spécialement à leur sujet en 1882.

Dans ces pays, les employés suivent la série tout entière des opérations des brasseurs. En Angleterre, jusqu'à ces dernières années, la tarification s'appliquait uniquement au volume de l'orge préparée sous la forme de malt. Mais M. Gladstone vient de transformer cet ancien système en un impôt directement perçu à la fabrication au moyen de déclarations des brasseurs incessamment contrôlées par les employés. Cette réforme, inaugurée en 1881-1882, n'a pas eu pour effet d'augmenter le produit de l'impôt, qui continue à rapporter 210 millions de francs environ, mais seulement de perfectionner son mode de perception.

Enfin, aux États-Unis, la circulation de la bière ne peut s'effectuer sans le contrôle d'un timbre-quittance vendu par la régie aux brasseurs, lequel doit être apposé sur la bonde de tous les fûts au moment de leur expédition.

Chacun de ces différents procédés est analysé et apprécié au mot *Bière*. C'est pourquoi nous nous bornons à les rappeler sommairement ici.

23. Produits de l'impôt des boissons dans les différents pays.

En résumé, l'impôt des boissons rapporte dans son ensemble, comme nous l'avons vu, plus de 450 millions en France ; en Angleterre, il produit 705 millions (*Exposé du chancelier de l'Échiquier*, 5 *avril* 1883) ; en Russie, 896 millions en 1881 et 1 milliard 4 millions en 1882 [1] (224,000,000 et 251,468,000 roubles) ; aux États-Unis d'Amérique, à peu près 455 millions de francs (1882-1883); dans le rayon des douanes allemandes (Bavière, Wurtemberg, Bade et Alsace-Lorraine non compris), 105 millions de francs environ (1881-1882); en Autriche-Hongrie, 115 millions de francs (dont 36 millions pour l'eau-de-vie, 19 millions pour le vin et le cidre, et 60 millions pour la bière) [*Relevé du recouvrement des impôts de consommation en* 1882]. Dans ces chiffres énormes n'entrent pas les perceptions effectuées au profit des communes, lesquelles, en France, représentent 120 millions à elles seules.

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, les alcools et les bières forment la majeure partie de ces produits à l'étranger. Le vin ne les grossit que pour une très faible part. Cette part s'élève sans doute à près de 140 millions de francs pour la France ; mais c'est là un exemple unique.

L'Angleterre, qui vient immédiatement après nous à ce point de vue, ne retire des vins que 50 millions de francs, et les autres États beaucoup moins.

Cependant, malgré la répartition de l'impôt en France sur une plus grande diversité de boissons, son produit total n'occupe pas le premier rang en Europe. A population égale, nous voyons l'Angleterre puiser dans cette source de revenu deux fois plus que nous.

En Allemagne, l'impôt des boissons fournit au Trésor, par tête d'habitant, à peu près 2 fr. 30 c. ; aux États-Unis, un peu plus de 9 fr. ; en France, 10 fr. 89 c. ; en Russie, 15 fr., et dans la Grande-Bretagne, 20 fr. par tête.

24. Progression générale du rendement de l'impôt, sauf en Angleterre où la tempérance restreint maintenant la consommation des spiritueux.

Le rendement de l'impôt des boissons n'a pas cessé de progresser, d'année en année, d'une manière très rapide dans tous les pays, sauf dans un seul, où l'on ne s'attend pas, au premier abord, à rencontrer des moins-values, en Angleterre. En 1874-1875, les droits sur les spiritueux, le malt, la bière et les vins rapportaient, en Angleterre, 775 millions de francs ; en 1881-1882, ils ne rapportent plus que 711 millions, et en 1882-1883, 705 millions seulement. La diminution, comme on le voit, est sensible. Elle porte surtout sur le vin et l'alcool. Chez nous, au contraire, le produit de l'alcool s'élève sans cesse. M. Gladstone, loin de s'émouvoir des pertes que font subir au Trésor ces diminutions, s'estime heureux d'en attribuer les effets au développement de la tempérance. Il félicite la propagande anti-alcoolique du succès de ses efforts. En même temps, d'ailleurs, que la consommation des spiritueux se restreint, celle du thé s'étend : « La consommation du thé dans les ménages marche d'un tel pas que, si l'alcool doit un jour trouver son maître, c'est le thé qui le vaincra » (*Exposé financier de M. Gladstone*, 24 *avril* 1882). En 1883, le chancelier de l'Échiquier, M. Childers, confirme encore ces appréciations : « J'applaudis, dit-il, au progrès de la sobriété, dût le budget en souffrir... On croit d'ordinaire les ministres des finances moins sensibles aux progrès de la tempérance qu'à ceux des revenus publics : *Quærenda pecunia primum, virtus post nummos*, mais, telle n'est pas ma manière de voir. » (*Exposé du chancelier de l'Échiquier*, 5 *avril* 1883.)

De tels résultats, en effet, démontrent mieux que les plus belles progressions de recettes, la solidité de la prospérité de l'Angleterre. C'est une grande richesse pour un peuple que de voir le rendement de ses impôts sur les boissons, de celui sur l'alcool notamment, décliner sous l'influence d'une restriction de consommation.

René Stourm.

Bibliographie.

Dictionnaire des Aydes. In-12.

Maître Pierre Asse, *Traité des Aydes*. 1704.

Jacquin, *Conférences de l'ordonnance sur le fait des Aydes*. In-4°. 1703.

Recueil des Aydes. 20 vol. in-4°. Prix : 400 fr. Prault, 1761.

Necker, *Administration des finances de la France*. 3 vol. in-8°. 1784.

Vues générales sur l'impôt des Aides, les inconvénients de sa suppression, et la possibilité de sa réforme. Imprimerie nationale, 1790.

Dupont, député de Nemours, *Rapport fait au nom de la Commission des impositions, sur les impôts indirects en général, et sur les droits à raison de la consommation des vins et des boissons en particulier*. In-8°. Imprimé par ordre de l'Assemblée nationale. 29 octobre 1790.

Dupont, député de Nemours, *Examen et parallèle des différents projets de droits sur les boissons*. In-8°. Imprimé par ordre du Comité de l'imposition. Imprimerie nationale, 1790.

Archives parlementaires et procès-verbaux des deux Chambres.

Recueil officiel des circulaires de l'administration des contributions indirectes.

Procès-verbal des séances de la Commission instituée pour examiner les impôts sur les boissons. In-8°. 1830.

Enquête législative sur l'impôt des boissons ordonnée par la loi du 20 décembre 1849. 3 vol. in-4°. Imprimerie nationale, 1851.

Pascal Duprat, député, *Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner les propositions de loi relatives à la réforme de la législation sur l'impôt des boissons*. 2 juin 1881.

1. L'impôt des boissons suit une marche progressive remarquable en Russie :

En 1876, il produisait	764,000,000 fr.	(191,000,000 roubles);	
En 1877,	—	756,000,000	(189,000,000 —);
En 1878,	—	852,000,000	(213,000,000 —);
En 1879,	—	912,000,000	(228,000,000 —);
En 1880,	—	888,000,000	(222,000,000 —);
En 1881,	—	896,000,000	(224,000,000 —);
En 1882,	—	1,004,000,000	(251,887,000 —).

(*Règlement définitif du budget de* 1882.)

D[illegible]. 30 mars 1882. (Analyse des réponses au questionnaire. Privilège du [illegible]. Privilèges des bouilleurs de cru. Exercice. Renseignements recueillis sur les législations étrangères.)

P[illegible], présentée par MM. G[illegible] (Rhône), B[illegible] (Indre-et-Loire), etc., députés. 19 novembre 1881.

D[illegible], ancien directeur des douanes. *De l'impôt des boissons*. In-8°. 18[illegible].

M[illegible]. *[illegible] l'impôt des boissons*. In-8°. 18[illegible].

F. L[illegible], ancien inspecteur des finances. *De l'impôt des boissons*. [illegible] 18[illegible].

A. [illegible]. *[illegible] l'impôt des boissons*. In-8°. 18[illegible].

C[illegible], employé supérieur des contributions indirectes, *De l'impôt des boissons*. In-8°. 18[illegible].

Code des lois, décrets, ordonnances sur les contributions indirectes de 17[illegible] à 1874. 1 vol. in-8°. Paul Dupont. 187[illegible].

OLIBO, *Codes des contributions indirectes et des octrois* ou *Lois organiques annotées*. 3 vol. in-8°. 1879.

A[illegible], *D[illegible] des contributions indirectes*. In-4°. Lons-le-Saulnier.

Dr L[illegible], *De la Production et de la Consommation des boissons [illegible] en France*. in-8°. 187[illegible].

Bulletin de statistique du ministère des finances. Documents concernant l'administration des contributions indirectes.

J[illegible], inspecteur général des finances. *Rapport sur la législation fiscale du Royaume-Uni des Iles britanniques.*

LE MÊME, *Rapport sur la législation fiscale des États-Unis.*

LE MÊME, *Rapport sur la législation fiscale de divers autres pays de l'Europe.*

Report of the commissioners on the Inland Revenue.

Report of the commissioners on the Customs.

Statistical abstract for the United Kingdom.

W. E. GLADSTONE. *The financial statements*, by the Right Hon.

WELLS, *Rapport sur les impôts aux Etats-Unis*. 1871.

Report of the commissioner of internal Revenue.

R[illegible] du budget de l'Empire de Russie. Rapport présenté au conseil de l'Empire par S. Exc. le Contrôleur de l'Empire.

Renseignements recueillis sur les finances des pays étrangers. Ministère des finances, bureau de statistique. De juin 1872 à décembre 187[illegible].

Bulletin de statistique et de législation comparée depuis janvier 1877. Documents étrangers.

BONI. (**MONT-DE-PIÉTÉ.**) — Reliquat du prix d'adjudication d'un gage, après recouvrement de la somme prêtée, en principal, intérêts et droits.

Les conditions du prêt au mont-de-piété de Paris, dont les règlements ont été presque généralement adoptés, donnent à l'administration la faculté de faire vendre, après un an de dépôt, les nantissements qui n'ont pas été dégagés ou renouvelés. Dans la pratique, un délai de grâce est accordé, et la vente a lieu au plus tôt dans le cours du quinzième mois qui suit la dernière opération effectuée par le porteur de la reconnaissance.

La vente est faite sur ordonnance du président du tribunal civil par ministère de commissaire-priseur : le prix d'adjudication est intégralement versé au mont-de-piété, qui retient le montant du prêt, les intérêts et un droit de prisée de $^1/_2$ p. 100 sur la somme avancée. Un droit de vente de 3 $^1/_2$ p. 100 sur le prix d'adjudication est à la charge de l'acquéreur. Ce décompte fait ressortir un excédent ou *boni* qui est tenu à la disposition du porteur de la reconnaissance pendant trois ans, *à partir du jour de l'engagement.*

Passé ce délai, la prescription est encourue.

Dans l'ancien mont-de-piété, on admettait que, l'emprunteur ayant acquitté par le fait de la vente tout ce qu'il devait en principal, intérêts et droits, le reliquat était sa propriété incontestable. L'administration conservait ce boni dans une caisse spéciale, et l'ayant droit pouvait le réclamer à toute date. Ce procédé, équitable en principe, perpétuait une comptabilité assez obscure. Pour couper court à cet inconvénient, et aussi pour procurer quelques ressources aux hospices, le législateur de l'an XIII frappa de déchéance les bonis non réclamés après trois ans depuis la date de l'engagement. C'est, en réalité, une prescription après vingt-deux mois, puisque la liquidation par la vente n'a lieu, du moins à Paris, que dans le cours du quinzième mois après la date de l'emprunt.

La loi du 24 juin 1851 a modifié la législation des monts-de-piété, et a décidé que les bonis prescrits seraient capitalisés par ces établissements pour former un fonds de dotation qui permît d'abaisser à 5 p. 100 le taux de l'intérêt des prêts.

Cette loi de 1851, faite surtout en vue de la population parisienne, a reçu son application partout, à l'exception de Rouen, Saint-Quentin et Paris. Le mont-de-piété de Paris est cependant le seul établissement où la somme des bonis prescrits offre quelque importance. De 1831 à 1878, l'administation a distribué aux emprunteurs qui réclamaient, 21,121,400 fr. provenant des bonis, et a prescrit 6,473,670 fr. de bonis non réclamés. C'est une moyenne de 586,000 fr. restitués, et de 135,000 fr. atteints de prescription. Les derniers résultats constatés, ceux de l'exercice 1878, présentent les sommes de 747,000 fr. à distribuer, et de 182,000 fr. prescrits.

Dans les établissements départementaux, dont les opérations sont modiques, les reliquats de ventes ne laissent à répartir que des sommes insignifiantes. Le mont-de-piété de Lyon, le plus important après celui de Paris, n'a fourni en 1879 à titre de boni qu'une somme de 38,483 fr. dont 31,737 fr. restitués aux emprunteurs et 7,357 fr. frappés de prescription et portés en recette au profit de l'établissement.

BONIFICATION. — En termes de finances on entend par *bonification* les allocations d'intérêts accordées par le Trésor, soit sous forme d'escompte à des débiteurs disposés à se libérer par anticipation, soit à certains de ses correspondants comme rémunération des avances qui lui sont faites.

C'est ainsi que les arrêtés ministériels réglant les conditions de l'émission des emprunts stipulent généralement que les versements par anticipation jouiront d'une bonification d'escompte à un taux qu'ils déterminent. C'est ainsi également que les décisions ministérielles qui règlent les conditions de service des trésoriers généraux fixent le taux de la bonification d'intérêts variables qui leur est allouée, lorsqu'il y a lieu, sur tout ou partie de leurs avances envers le Trésor, en sus de l'intérêt réglementaire de leur compte courant.

Dans un sens plus restreint, on comprend également sous le nom de *bonifications*, les intérêts alloués dans certains cas aux receveurs des finances pour les intéresser à des opérations déterminées ou les dédommager des risques qu'elles peuvent leur faire courir. Ces bonifications étaient accordées autrefois aux receveurs des finances en matière de recouvrements des contributions directes et pour les achats de rentes sur l'État effectués par leur entremise. Bien que l'amélioration du service et la substitution des trésoriers-payeurs généraux aux receveurs généraux qui existaient avant 1865 aient permis de supprimer la première de ces bonifications, nous en dirons ici quelques mots, ne fût-ce que pour indiquer les mesures auxquelles le Trésor était astreint pour assurer la rentrée de l'impôt.

Bonifications d'intérêts sur le recouvrement des contributions directes. — Ces bonifications, instituées au profit des receveurs des finances par

un arrêté ministériel du 14 septembre 1820, formaient une partie des émoluments de ces comptables. Elles consistaient en intérêts à 5 p. 100 qui leur étaient alloués sur le montant des sommes mises par eux à la disposition du Trésor sur le recouvrement des contributions directes, avant la date à laquelle ils étaient tenus d'en verser le montant. A cette époque, en effet, un délai était accordé aux receveurs des finances pour le recouvrement de chaque douzième des contributions directes. Ce délai était variable suivant les départements, qui avaient été divisés en quatre classes d'après l'importance des rôles. Les comptables appartenant aux départements compris dans la première classe étaient débiteurs du premier douzième des contributions de l'année au 15 avril ; ceux de la 2e classe au 30 avril ; ceux de la 3e classe au 15 mai ; ceux de la 4e classe au 31 mai, et ainsi de suite de mois en mois pour les onze douzièmes suivants.

C'est donc, d'une part, pour encourager les receveurs des finances à poursuivre activement la rentrée des contributions, et, d'autre part, pour leur tenir compte du bénéfice résultant pour le Trésor de ces rentrées anticipées, qu'une bonification d'intérêts leur était accordée sur les sommes versées, pour la période de temps restant à courir jusqu'à l'expiration du délai réglementaire.

Ces bonifications étaient allouées indistinctement au receveur général pour les opérations de l'arrondissement du chef-lieu, et aux receveurs particuliers, chacun pour les opérations de leur arrondissement respectif ; mais, en outre, afin de rémunérer le receveur général pour la surveillance qu'il avait à exercer sur le recouvrement pour l'ensemble du département, il était autorisé à prélever un sixième, réduit plus tard à un dixième, des bonifications attribuées aux receveurs particuliers.

Cette organisation a subsisté jusqu'à la création, en 1865, des trésoriers-payeurs généraux, chargés à la fois des attributions des receveurs généraux et des payeurs. Depuis cette époque aucun délai n'est accordé pour le recouvrement des contributions directes, et les trésoriers généraux sont débités des recouvrements effectués au fur et à mesure des recettes réelles constatées dans leurs écritures.

Bonifications sur achats de rentes. — Aux termes de l'ordonnance royale du 14 avril 1819, les receveurs généraux, aujourd'hui trésoriers-payeurs généraux, sont chargés d'office, à la volonté des particuliers, de faire effectuer pour leur compte, et sans frais autres que ceux de courtage justifiés par bordereaux d'agents de change, tous les achats de rentes qu'ils jugent à propos de leur confier.

Ce service effectué d'abord gratuitement, ayant pris de jour en jour une plus grande extension par suite du nombre toujours croissant des porteurs de rentes, il a paru équitable d'accorder aux trésoriers généraux une rémunération qui pût les dédommager des risques qu'ils ont à courir dans des opérations où leur responsabilité personnelle est seule engagée, le Trésor ayant toujours entendu n'y prendre aucune part. C'est dans cet ordre d'idées qu'un arrêté ministériel du 1er avril 1862 a alloué à titre de commission aux trésoriers généraux une bonification de 10 jours d'intérêts en compte courant sur le montant des achats de rentes effectués par leurs soins ; c'est-à-dire que le montant des bordereaux d'achats de rentes payés pour leur compte à la chambre syndicale des agents de change par le caissier central du Trésor est porté au débit de leur compte courant (*V. ce mot*), non pas avec valeur au jour du paiement réel, mais avec une valeur postérieure de 10 jours.

Une décision ministérielle de juillet 1866 a également accordé aux receveurs particuliers, pour les opérations de cette nature faites dans leur arrondissement, une bonification d'intérêts de 10 jours indépendante de celle qui est allouée au trésorier général. Il est donc bonifié, pour ces opérations, 20 jours d'intérêt aux trésoriers généraux dans leur compte courant avec le Trésor ; mais ils sont tenus de justifier qu'ils ont restitué aux receveurs particuliers les 10 jours d'intérêts qui leur appartiennent.

Les bonifications allouées aux trésoriers généraux se trouvent comprises indistinctement dans les intérêts de leur compte courant avec le Trésor qui sont liquidés trimestriellement par la direction du mouvement général des fonds ; mais, les receveurs particuliers n'ayant pas de compte courant avec le Trésor, les *bonifications sur achats de rentes* constituent une partie distincte des émoluments de ces comptables. (*V.* **Achats et ventes de rentes. Comptes courants. Trésoriers généraux.**)

G. Masson.

BONS DE DÉLÉGATION DE LA CAISSE DES TRAVAUX DE PARIS. — L'exécution de quelques-unes des grandes opérations de voirie accomplies par la ville de Paris a été l'objet de traités passés entre l'administration municipale et certains grands entrepreneurs, assurés en général du concours de sociétés de crédit ou de groupes financiers importants.

Ces entrepreneurs prenaient à forfait l'aléa du règlement amiable ou judiciaire des indemnités d'expropriation et d'éviction et la charge de l'établissement des nouvelles voies publiques, sauf à profiter de la valeur des matériaux de démolition et du prix des terrains pouvant rester à revendre en bordure de ces voies. En retour, la ville s'engageait à leur donner une subvention fixe, débattue entre eux et une commission spéciale présidée par un conseiller de préfecture, composée de huit conseillers municipaux et assistée de l'avoué de la ville et des architectes voyers. Cette subvention, votée ensuite par le conseil municipal sur le rapport de son comité de voirie, était stipulée payable en termes égaux échelonnés dans une limite maxima de six années, à compter de la réception de chaque série de travaux, limite assignée par les règlements administratifs aux dispositions de revenu que les communes sont autorisées à faire sous l'approbation des préfets sans recourir à la sanction législative. Dans l'espèce, l'approbation résultait de décrets rendus en Conseil d'État homologuant les traités conclus et substituant les entrepreneurs à la ville dans le droit d'expropriation, émanant de la déclaration d'utilité publique des travaux projetés.

Suivant ces traités, les entrepreneurs devaient verser à la caisse des travaux un cautionnement suffisant pour garantir la ville de tout recours des propriétaires et locataires, en cas d'insuccès de l'affaire. Ils se procuraient les sommes considérables auxquelles ces cautionnements s'élevaient, en déléguant aux sociétés de crédit ou aux groupes financiers dont ils avaient l'appui, les subventions de la ville.

A cet effet, et pour leur éviter les frais et les complications de transferts à signifier à la ville, les traités homologués par décrets accordaient aux entrepreneurs la faculté d'émettre, pour tout ou partie des sommes à toucher par eux de la ville, aux échéances déterminées, des bons de délégation, par coupures de 5,000 fr. au moins.

Ces titres émis par les entrepreneurs devaient être visés à l'hôtel de ville, pour contrôle, afin que l'administration municipale pût constater non seulement l'observation de la limite du chiffre de la subvention, mais encore la concordance des échéances indiquées avec celle des annuités de la subvention déléguée. Cette formalité avait d'ailleurs pour but de dispenser le porteur de faire signifier le transfert de créance que le bon de délégation constatait.

Les bons de délégation n'étaient, en réalité, rien de plus que des actes de transfert sous une forme négociable, qui permettaient aux entrepreneurs de mobiliser la subvention leur revenant, et qui n'engageaient la ville, vis-à-vis des cessionnaires ou porteurs, ni plus ni moins qu'elle eût pu l'être par des transports notariés dûment signifiés par actes extrajudiciaires, transports qui auraient donné ouverture, à la charge des entrepreneurs, et sans aucun avantage pour la ville, à des taxes fiscales et frais divers très onéreux.

Il est tout naturel que ces entrepreneurs aient cherché à profiter des facilités de trésorerie qui résultaient pour eux de cette faculté de mobilisation des subventions de la ville, au fur et à mesure que ces subventions leur ont été acquises, d'après les termes de leurs traités.

Assurément, ils n'ont pu le faire qu'au prix de commissions d'escompte plus ou moins fortes ; mais il est évident que les crédits de banque dont ils auraient eu besoin, à défaut de cette faculté, leur auraient coûté beaucoup plus cher, sans parler des risques de fermeture inopinée de ces crédits pour une cause ou pour une autre. C'est à la faillite d'une grande maison de banque, qui avait mis en péril une entreprise considérable et exposé la ville au paiement direct d'indemnités d'expropriation dues par cette entreprise, qu'il faut faire remonter l'adoption de la combinaison financière qui a mis la ville et les sociétés concessionnaires de ses grands travaux à l'abri de pareilles éventualités.

Le plus grand nombre des bons de délégation émis par ces sociétés sont venus successivement se classer dans le portefeuille du Crédit foncier, qui avait escompté en premier lieu la subvention de la Compagnie Ardoin que la faillite de la maison Rougemont de Lowenberg venait de mettre dans l'impossibilité d'achever la première section de la rue de La Fayette. Cet établissement devint ensuite, peu à peu, détenteur d'engagements qui, en 1867, montaient à 398,440,040 fr. 24 c.

Un premier traité passé le 8 novembre 1867 entre la ville de Paris et le Crédit foncier, eut pour objet de modifier les échéances de ces engagements pour les échelonner sur une période de 60 ans. Par ce traité, le Crédit foncier faisait remise à la ville, pour être annulés, des titres en sa possession, à charge par cette dernière de lui faire, pendant 60 ans, deux versements par année de 11,820,047 fr. 05 c. chaque. La ville avait la faculté d'anticiper ces versements à un taux d'escompte de 5.16 p. 100.

La loi du 18 avril 1869 ramena à 40 années les paiements de la ville et fit rentrer dans le même règlement d'autres engagements ayant fait l'objet d'un traité complémentaire passé le 10 juillet 1868 entre la ville et le Crédit foncier et s'appliquant pour 54,592,665 fr. 25 c. à ces mêmes engagements et pour 12,642,190 fr. 43 c. au prix d'acquisition d'immeubles nécessaires à l'ouverture de voies publiques. L'ensemble des sommes réglées par la loi du 18 avril 1869 se trouvait ainsi porté à 465,775,195 fr. 92 c.

Le montant des engagements pris par la ville dans la période comprise entre le 8 novembre 1852 et le 13 août 1867 était de 579,586,411 fr. 08 c.

Mais comme, durant cette période, les annuités payées avaient atteint le chiffre de 126,553,405 fr. 59 c., la différence était de 453,033,005 fr. 49 c., augmentée des restes à payer du prix d'immeubles acquis à terme, soit 12,742,190 fr. 43 c.

Elle se trouvait former le chiffre inscrit dans la loi, de 465,775,195 fr. 92 c.

Le vote de cette loi donna lieu, au Corps législatif, à des débats dans lesquels la minorité opposante ayant mis en cause la ville de Paris et le Crédit foncier, allégua que les commissions allouées au Crédit foncier par les concessionnaires pour l'escompte des délégations, et qui s'élevaient dans leur ensemble à 17,186,129 fr. 65 c., avaient été perçues au détriment de la ville, et qu'il y avait lieu d'en prescrire la restitution, parce que les entrepreneurs, ayant dû faire entrer en ligne de compte dans la fixation de la subvention demandée par eux et consentie par la ville la quotité présumée des frais de négociation, c'était en réalité la ville qui était frustrée par l'exagération de ces frais.

On répondait, du côté du Crédit foncier, que les frais d'escompte des bons de délégation représentaient les commissions dont toute entreprise est grevée par ses banquiers ; que, partout ailleurs qu'au Crédit foncier, les entrepreneurs de la ville auraient eu à subir des conditions plus dures ; que cela résultait du fait même de la préférence finalement donnée par eux à cet établissement, où ils n'étaient pas tenus d'ailleurs de s'adresser. On en concluait que si, d'une manière générale, on pouvait soutenir que les négociateurs des traités d'entreprise avaient dû tenir compte, dans la fixation du chiffre des subventions, du prix que coûterait aux entrepreneurs l'argent à débourser, il fallait reconnaître que la modération relative du taux d'escompte du Crédit foncier n'aurait pu qu'exercer une influence favorable à la ville sur cette fixation.

Du côté de la ville, on faisait observer que l'économie réalisée par elle sur le coût final des travaux par la substitution du régime de l'entreprise à celui de l'exécution en régie était bien supérieure à la commission d'escompte dont ses représentants avaient ou non fait état dans la discussion du chiffre des subventions. Qu'en effet, les entrepreneurs pouvaient en vue de traités amiables avec les propriétaires expropriés ou les locataires évincés, avoir recours à des combinaisons impossibles à la ville, mais dont ils faisaient profiter indirectement celle-ci dans la supputation de leurs charges. En mettant en regard les prix très différents du mètre carré de voie nouvelle dans des affaires analogues traitées à l'entreprise ou exécutées directement, on démontrait victorieusement la vérité de cette assertion. Enfin, on disait que si le chiffre de la subvention atténué de ce chef, avait pu cependant être un peu relevé du chef de l'escompte prévu

des bons de délégation, c'était la conséquence du délai nécessaire à la ville pour se libérer de la dépense nette des grands travaux dont elle procurait ainsi, par anticipation, les avantages à la population parisienne.

Les critiques des opposants ne prévalurent pas, et finalement la loi fut votée d'abord par le Corps législatif et ensuite par le Sénat.

Après les événements de 1870, l'administration de la ville de Paris déféra au comité consultatif institué auprès de la préfecture de la Seine, la question de savoir si la ville avait une action en répétition à exercer contre le Crédit foncier à raison du taux auquel cet établissement avait escompté les bons de délégation. Sur un avis conforme, et après invitation du conseil municipal, la ville engagea contre le Crédit foncier une instance à fin de restitution à lui faire de la somme de 17,186,129 fr. 65 c. Un jugement du tribunal de première instance de la Seine, confirmé par la cour d'appel, est intervenu le 2 janvier 1880, qui a débouté de sa demande la ville de Paris, représentée par le préfet de la Seine.

Dès le 30 juin 1879, la ville de Paris ayant manifesté l'intention d'user de la faculté de remboursement anticipé qui lui était acquise pour 57 demi-annuités restant à payer sur les sommes réglées par la loi du 18 avril 1869, un traité fut passé par elle avec le Crédit foncier et approuvé par la loi du 31 juillet 1879 qui a réduit le montant des demi-annuités à six millions en même temps qu'il a porté de 57 à 117 le nombre de ces demi-annuités.

LAURAND.

BONS DE LA CAISSE DE LA BOULANGERIE. *V.* **Caisse de la boulangerie.**

BONS DE LA CAISSE MUNICIPALE DE LA VILLE DE PARIS. — Ces bons sont de date relativement récente. Leur création a été seulement autorisée par la loi du 23 juillet 1870. Le montant des bons en circulation est déterminé annuellement par la loi de finances; fixé d'abord à 63 millions en 1870, réduit à 60 millions par la loi du 6 septembre 1871, puis à 20 millions par la loi du 24 décembre 1875, il n'a pas depuis cette dernière loi subi de changement.

Le taux d'intérêt est fixé par arrêté du préfet; il est actuellement de 1 p. 100 quelle que soit la durée des bons. Au 31 décembre 1883, le montant des bons en circulation atteignait seulement 17,500 fr.

BONS DE LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE. — Lorsque le Directoire succéda à la Convention nationale (13 brumaire an IV, 4 novembre 1795), les finances de la République se trouvaient dans une situation déplorable ; le numéraire avait presque disparu, les assignats qui l'avaient chassé étaient en plein discrédit et les mandats territoriaux que le nouveau gouvernement allait créer (*L.* 28 *vent. an IV*), ne devaient pas tarder à subir la même dépréciation que les assignats qu'ils étaient destinés à remplacer.

Cependant il fallait assurer la marche du gouvernement, pourvoir aux dépenses de l'administration, entretenir les armées et faire face aux charges de la dette publique. On avait, il est vrai, les produits des contributions, mais outre que la rentrée de ces produits était peu régulière, leur montant, déjà insuffisant, était absorbé par les dépenses de première nécessité ; le gouvernement directorial ne disposait donc d'aucune ressource pour assurer le service de la dette et des pensions. Aussi, désireux d'assurer ce service, résolut-il de recourir à une mesure financière fort importante : la liquidation de la dette publique (9 vendémiaire-24 frimaire an VI) et la reconstitution du grand-livre (tiers consolidé), ainsi qu'à divers moyens de trésorerie pour se libérer envers ses créanciers.

Ce sont ces moyens de trésorerie, connus sous le nom de bons de $^2/_3$, bons de $^1/_3$ provisoire, bons de $^1/_4$, bons de $^3/_4$, bons du $^1/_3$ et bons d'arrérages, que nous allons présenter.

Bons de deux tiers. — Les bons de $^2/_3$, dits bons de $^2/_3$ mobilisés, ont été créés lors de la liquidation de la dette publique prescrite par le Directoire. (*L.* 9 *vend.*-24 *frim. an VI.*)

Ces bons, payables au porteur, furent émis :

1° En paiement des deux tiers de la dette exigible en capital ; le dernier tiers étant représenté par un bon spécial qui prit plus tard le nom de *Bon du tiers consolidé provisoire.*

2° En remboursement de l'emprunt forcé de 100 millions, établi en l'an IV pour la descente en Angleterre. Cet emprunt fut remboursé dans sa totalité avec les bons de $^2/_3$.

3° En remboursement des $^2/_3$ de la dette constituée en perpétuel et des rentes viagères, le troisième tiers étant dit « consolidé ». Toutefois, en ce qui concerne les articles de rente de 600 livres et au-dessous, la loi du 12 brumaire an VII apporta la modification suivante : « Tout créancier de 600 livres et au-dessous jusqu'à 99 livres pourra demander la liquidation de sa créance, moitié, soit 300 livres, en tiers consolidé, et moitié en bons de $^2/_3$ mobilisés ; celui ayant moins de 99 livres conservera 50 livres de rente en tiers consolidé et le surplus seulement lui sera remboursé en bons de $^2/_3$ mobilisés. »

Le remboursement des deux tiers de la dette constituée en perpétuel s'opérait sur le pied du denier vingt et celui des rentes viagères sur le pied du denier dix.

Afin de gager les bons de $^2/_3$, une loi du 9 germinal an VII établit une distinction entre les bâtiments, maisons et usines d'une part, et les fonds de terre de l'autre, le tout composant les biens nationaux, et décida que le prix des premiers serait payable dans sa totalité en bons de $^2/_3$.

Trois ans plus tard, la loi du 30 ventôse an IX (21 mars 1801), tout en conservant aux bons de $^2/_3$ leur puissance d'achat des maisons, bâtiments et usines, accorda aux porteurs de ces bons la faculté de les constituer en rentes perpétuelles au denier vingt de la somme constituée en rentes. A cet effet, il fut créé 150,000 livres de rentes. En vertu de la loi du 16 floréal an X (6 mai 1802), il ne devait plus, à dater de la promulgation de ladite loi, être délivré de bons de $^2/_3$; leur valeur en était acquittée en inscriptions au grand-livre sur le pied réglé par la loi du 30 ventôse an IX. Enfin, le 22 février 1806, fut prescrit le brûlement des bons de $^2/_3$ échangés et le dépôt de ceux non encore présentés à l'échange.

Bons du tiers consolidé provisoire. — On a vu que la dette exigible en capital, qu'il ne faut pas confondre ici avec la dette perpétuelle, avait été pour partie convertie en bons de $^2/_3$ mobilisés, le

tiers restant à rembourser donna lieu à la délivrance de bons dits « bons de $^2/_3$ ».

Pendant quelque temps, ces bons furent admis en paiement des biens nationaux vendus. Mais la loi du 26 vendémiaire an VII, ayant prescrit que les fonds de terre seraient payés partie comptant, partie à terme, ces bons qu'on appela alors du « $^1/_3$ consolidé provisoire » n'eurent plus d'emploi sur les immeubles et furent constitués en rentes, sur le pied de 5 p. 100. (*L.* 30 *vent. an IX.*) Mais les intérêts ne devaient courir qu'à dater de l'an XII.

D'après cette même loi, et en dehors des 150,000 livres déjà créées pour la consolidation des bons de $^2/_3$, il fut créé 1,500,000 livres de rentes applicables aux liquidations déjà faites sur la dette exigible. Quant aux liquidations ultérieures, les bons du $^1/_3$ en provenant, devaient donner lieu à de nouvelles créations de rentes qui, estimées à 20 millions en l'an X et portant intérêt en l'an XIII, devaient suivre les progrès de ces liquidations.

Bons du quart, de trois quarts. — Au commencement de l'an V, le Corps législatif, prenant en considération la situation pénible des rentiers et pensionnaires que le régime du papier-monnaie avait fort éprouvés, décida que les arrérages du dernier semestre de l'an IV et du premier semestre de l'an V leur seraient payés en numéraire, et les $^3/_4$ restants en mandats territoriaux, lesquels avaient remplacé les assignats. Mais comme le numéraire faisait défaut, on délivra à sa place des bons appelés « bons de $^1/_4$ » et qui devaient servir à leurs propriétaires pour l'acquittement de leurs contributions de l'an V.

Quant aux $^3/_4$ restants, payés d'abord en mandats territoriaux, ils subirent le sort de ces derniers. La loi du 16 pluviôse an V, ayant déclaré que ces mandats cesseraient d'avoir cours forcé entre particuliers et ne seraient plus admis qu'en paiement des contributions arriérées et seulement jusqu'au 1er germinal suivant, à raison de 20 sous pour cent livres-mandats, dernier cours réglé par le Directoire, ce qui restait dû aux rentiers et pensionnaires fut liquidé à ce cours de 20 sous pour cent livres-mandats en bons qu'on appela bons de $^3/_4$. Ces bons, acceptés pour l'acquittement des contributions comme il est dit ci-dessus, furent également pendant quelque temps admis en paiement des domaines nationaux.

Bons du tiers. — Lors de la reconstitution du grand-livre et de la liquidation de la dette constituée en « $^1/_3$ consolidé » (*L.* 9 *vend. an IV*), il fut arrêté que les intérêts du tiers ainsi conservé, seraient payés en numéraire pour le dernier semestre de l'an V et le premier de l'an VI. Toutefois, pour ménager le numéraire, la trésorerie pouvait fournir des bons que les rentiers reversaient dans les caisses du Trésor en paiement de leurs contributions. Ces bons, appelés « bons du $^1/_3$ », ont été pendant quelque temps reçus également en paiement des domaines nationaux.

Bons d'arrérages et bons divers. — Pour le dernier semestre de l'an VI et les trois semestres suivants, les intérêts dus sur les rentes furent payés en bons au porteur. Ces bons connus sous le nom de bons d'arrérages, étaient admis en paiement du principal des contributions directes et des patentes de leurs années correspondantes.

Parmi les bons émis pendant la période révolutionnaire, il faut encore citer les bons de réquisition délivrés aux propriétaires de chevaux pris pour les services des armées et admis en paiement des contributions directes (*D.* 28 *mars* 1793) ; les bons délivrés aux possesseurs de grains qui avaient acquitté leurs contributions en nature, 24 frimaire an II ; les bons provenant des restitutions des biens confisqués créés par la loi du 24 thermidor an IV et admis par celle du 16 brumaire an V en paiement des domaines nationaux ; les bons délivrés pour l'habillement et l'armement des conscrits, également acceptés en paiement des biens nationaux ; enfin les bons au porteur de loterie, admis en paiement des billets de loterie (*L.* 23 *fruct. an III*) et les bons de retraite, délivrés aux religieux sortis de leurs cloîtres. (*L.* 28 *niv. an V,* 17 *janv.* 1797.)

BONS DE LIQUIDATION.

SOMMAIRE.

ORIGINE DES BONS DE LIQUIDATION. CLASSIFICATION.

On désigne sous ce nom des titres créés pour le paiement des indemnités accordées aux personnes qui éprouvèrent des dommages matériels par suite de la guerre de 1870-1871 et de l'insurrection de Paris (18 mars 1871).

Nous indiquons au mot *Indemnités de guerre* les diverses mesures administratives et financières qui furent prises pour assurer la réparation des dommages causés par l'invasion allemande et l'insurrection.

Au nombre des crédits votés par l'Assemblée nationale en faveur des victimes de la guerre et de l'insurrection, figurent :

1° Une somme de 140 millions attribuée par l'État à la ville de Paris, avec obligation pour la ville de solder les indemnités du second siège et de réparer les dommages de l'insurrection de 1871 (*L.* 7 *avril* 1873) ;

2° Une somme de 111,950,719 fr. 50 c. affectée à la réparation des dommages causés dans les départements par l'invasion allemande de 1870-1871 (*Même loi*) ;

3° Une somme de 26 millions appliquée à la réparation des dommages résultant des mesures de défense prises par l'autorité militaire française en 1870-1871. (*L.* 28 *juill.* 1874.)

1. Ville de Paris.

La loi du 7 avril 1873 porte :

« Art. 2. — La somme de cent quarante millions de francs (140,000,000 fr.) accordée à la ville de Paris par l'article 1er ci-dessus sera payée en vingt-six annuités, en deux termes semestriels de quatre millions huit cent quarante mille quatre cent vingt-quatre francs quarante centimes (4,840,424 fr. 40 c.) chacun, comprenant l'amortissement et l'intérêt à 5 p. 100.

« Une première somme de neuf millions six cent quatre-vingt mille huit cent quarante-huit francs quatre-vingts centimes (9,680,848 fr. 80 c.) est inscrite au budget du ministère de l'intérieur, exercice 1873.

« Moyennant cette allocation, la ville de Paris supportera :

« 1° Le paiement du solde des indemnités restant

dues pour la réparation des dommages matériels causés à l'intérieur ou à l'entour de Paris par le fait des opérations militaires du second siège ;

« 2° La réparation des dommages matériels soufferts par les propriétés mobilières et immobilières de Paris et de ses alentours, et résultant de l'insurrection du 18 mars 1871.

« Ces deux ordres d'indemnités seront définitivement réglés par des commissions administratives présidées par le préfet de la Seine.

« Le paiement aura lieu comme suit :

« Pour la première catégorie, en quinze annuités égales, avec intérêt à 5 p. 100.

« Pour la seconde catégorie, en quinze annuités égales, sans intérêt. Le tout conformément à la délibération du conseil municipal en date du 19 juillet 1872.

« Art. 3. — Pour faciliter les opérations d'escompte qui pourraient être convenues de gré à gré entre la ville et les indemnitaires, la ville de Paris est autorisée à conclure avec les sociétés de crédit des traités d'escompte au taux maximum de 6 p. 100, non compris un droit de commission de 2 p. 100 une fois payé.

« Elle pourra également les commencer, s'il y a lieu, à l'aide de ses fonds de trésorerie et des ressources de la dette flottante. »

Le Trésor, on le voit, ne remettait pas à la ville une somme qui lui permît de désintéresser immédiatement les indemnitaires ; or, comme ceux-ci avaient besoin de ressources pour réparer les désastres qu'ils avaient subis, le préfet de la Seine et le conseil municipal (délibération du 31 mai 1873) demandèrent au Gouvernement de remettre à la ville de Paris des *bons de liquidation* de 500 francs, portant 5 p. 100 d'intérêt, remboursables au pair en 51 tirages semestriels. La combinaison sollicitée avait des avantages considérables pour la ville ; elle permettait, en effet, de réaliser immédiatement des sommes dont la ville n'aurait eu la libre disposition que par fractions et dans un délai de 26 ans ; elle n'imposait au Trésor aucun nouveau sacrifice. Le Gouvernement résolut, pour ces motifs, de donner satisfaction à la demande du conseil municipal et, le 23 juillet 1873, les ministres de l'intérieur et des finances déposèrent un projet de loi portant autorisation à la ville de Paris de convertir en bons de liquidation l'allocation de 140 millions de francs.

Renvoyé à la commission du budget, le projet de loi fut examiné et adopté, sur le rapport de M. Léon Say. L'Assemblée nationale en vota les dispositions dans sa séance du 26 juillet 1873.

L'article 1er de la loi autorisait la ville de Paris à émettre, jusqu'à concurrence des sommes dues par le Trésor, des bons de liquidation de 500 fr. chacun, produisant 5 p. 100 d'intérêt et remboursables en 26 ans par voie de tirages semestriels. En vertu de l'article 2, la forme des bons et les conditions de leur émission et de leur remise aux intéressés devaient être réglées par un décret rendu sur la proposition des ministres de l'intérieur et des finances.

Le 23 août 1873, le président de la République signa ce décret.

L'article 1er limita l'émission des bons à 277,300 représentant un capital de 138,650,000 fr. Ce capital était inférieur à la créance de la ville, parce que la remise des bons n'ayant pu avoir lieu avant l'expiration du premier semestre de la période de remboursement, les ministres de l'intérieur et des finances reconnurent la nécessité d'ordonnancer au profit de la ville le montant de la première demi-annuité (4,840,424 fr. 40 c.). Cette somme servit à solder les indemnités inférieures à 500 fr. et les appoints des indemnités plus élevées. Les 4,840,424 fr. 40 c. se composant du premier semestre des intérêts de la dette de l'État (3,500,000 fr.) et de l'amortissement correspondant à ce semestre (1,310,424 fr. 40 c.), il ne restait à amortir, au moment de la signature du décret, qu'un capital de 138,659,575 fr. 60 c., soit, en nombre rond, de 138,650,000 fr., somme égale au montant des bons émis.

La combinaison financière autorisée par la loi ayant pour effet de favoriser la circulation des nouvelles valeurs créées par la ville, il était nécessaire de les rendre payables à toutes les caisses du Trésor ; c'est ce que prescrivit l'article 2 du décret qui les soumit en outre au visa du caissier-payeur central et du contrôleur central du Trésor public ; comme conséquence, on exempta les bons du paiement des droits de transmission et de l'impôt sur le revenu ; mais on laissa subsister l'obligation de les soumettre au timbre.

L'article 3 du décret régla la forme des bons dont on ne fit qu'une seule série commençant par 1 et finissant à 277,300 ; les bons comprenaient chacun 51 coupons d'une valeur de 12 fr. 50 c.

Le tableau d'amortissement dressé par le préfet de la Seine fut approuvé par les articles 5 et 6. Ce tableau indique : 1° les dates des tirages (20 mars et 20 septembre de chaque année) ; 2° le nombre de séries de 100 bons à extraire des roues ; 3° le capital amorti à chaque tirage ; 4° la somme nécessaire pour le paiement des intérêts semestriels ; 5° la date des paiements (20 avril et 20 octobre de chaque année).

Un second décret, en date du 24 novembre 1873, assura aux bons de liquidation créés par la ville de Paris un nouvel et précieux avantage. Aux termes de la loi du 15 juin 1872, les titres au porteur émis par les départements et les communes sont assujettis, en cas de perte, à des oppositions qui ne sont applicables ni aux rentes, ni aux autres titres au porteur émis par l'État. Les bons du Trésor, portant l'attache du Trésor et ayant le caractère mixte de valeur communale et de valeur d'État, furent appelés à bénéficier en vertu du décret précité, des exceptions stipulées par l'article 16 de la loi du 15 juin 1872.

2. Départements envahis.

Aux termes de la loi du 7 avril 1873, la somme de 111,950,719 fr. 50 c. destinée à réparer les dommages matériels subis, du fait de l'invasion, par les départements, les communes et les particuliers, était payable en 26 annuités par termes semestriels égaux de 3,870,635 fr. 70 c. chacun, comprenant l'amortissement et l'intérêt à 5 p. 100. Soumis à des paiements fractionnés et à si longue échéance, les indemnitaires n'auraient pu faire un emploi utile de ces secours ; aussi la loi précitée autorisa-t-elle la création de bons de liquidation permettant de réaliser immédiatement les subsides de l'État.

L'article 9 de la loi porte :

« Un décret, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, déterminera dans quelle proportion il pourra y avoir lieu de remettre aux

départements, aux communes et aux particuliers les bons de liquidation représentant les annuités accordées par la présente loi. Le même décret règlera la forme et les conditions de la remise des titres aux ayants droit. »

Le décret préparé par le ministre de l'intérieur fut adopté par le Conseil d'État et signé par le président de la République le 20 mars 1874.

Une somme de 1,200,719 fr. 50 c. ayant été prélevée pour faire face aux frais généraux de l'opération, le décret (*art.* 2) autorisa la création de 221,500 bons de liquidation *définitifs* de 500 fr. formant un capital de 110,750,000 fr. Chaque bon rapportait, à partir du 1er janvier 1873, 25 fr. d'intérêt payables par termes semestriels égaux de 12 fr. 50 c. Ces bons étaient remboursables au pair en 26 annuités par voie de tirage au sort ; les tirages devaient avoir lieu chaque semestre, à Paris, aux époques à déterminer ultérieurement par le ministre des finances.

Des titres définitifs de 500 fr. ne permettant pas de régler toutes les indemnités individuelles, parce que le montant de l'allocation différait pour chaque ayant droit et qu'un très grand nombre d'intéressés n'avaient à recevoir que des sommes inférieures à 500 fr., l'article 3 du décret autorisa la création de bons de liquidation *provisoires* de 5, 10, 15, 20, 25, 50, 100, 200, 300 et 400 fr. Ces titres furent remis aux personnes comprises pour une indemnité moindre de 500 fr. et, comme appoint, à celles dont l'allocation ne formait pas un multiple de 500 fr.

Comme les bons définitifs, les bons provisoires portaient jouissance du 1er janvier 1873, mais les intérêts correspondants ne devaient être payés qu'après la réunion de ces titres en bons définitifs de 500 fr., réunion qui était faite *sans frais* par l'intermédiaire des comptables publics. Les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers des finances et les percepteurs furent autorisés à recevoir les bons provisoires et à les expédier *sans frais* à Paris, au ministère des finances qui les faisait vendre à la Bourse par le syndicat des agents de change, ou les échangeait, au gré des porteurs, en titres de 500 fr. Le produit de la négociation, déduction faite des frais de courtage de l'agent de change, était ensuite envoyé, par les soins de la caisse centrale du Trésor, aux comptables dépositaires et ces derniers le remettaient gratuitement aux ayants droit. L'intervention coûteuse des spéculateurs locaux était ainsi évitée et les titres conservant leur valeur réelle ne couraient aucun risque de dépréciation.

Aux termes des articles 4 et 5 du décret du 20 mars 1874, les bons définitifs de 500 fr. étaient au porteur et négociables. Émis par le ministère de l'intérieur, ils étaient contresignés par le caissier-payeur central du Trésor et visés par le contrôleur central. Les bons provisoires étaient émis par le caissier-payeur central et visés par le contrôleur central.

La remise des titres étant susceptible de donner lieu à plusieurs difficultés pour la solution desquelles les règlements sur la comptabilité publique prescrivent la production de pièces dont le coût aurait pu être en disproportion avec l'importance des titres, le décret (*art.* 9) décida :

Sur la réquisition des intéressés, le juge de paix du canton est autorisé à délivrer sur papier libre et sans frais des certificats destinés à établir l'identité ou la qualité des parties prenantes. Ce certificat, quant aux faits qui y seront relatés, suffira pour couvrir la responsabilité du comptable.

Les coupons semestriels et les bons sortis aux tirages étaient payables à partir du 15 janvier ou du 15 juillet de chaque année, à Paris, à la caisse centrale du Trésor, et, dans les départements, aux caisses des trésoriers-payeurs généraux, des receveurs particuliers des finances et des percepteurs. Comme les titres n'avaient pas été distribués en 1873, les coupons afférents aux semestres échus les 15 juillet 1873 et 15 janvier 1874 étaient payables aussitôt après la remise des titres.

La date des tirages fut fixée au 15 mai et au 15 novembre de chaque année.

3. Dommages causés par le génie militaire.

La loi du 28 juillet 1874 fixa à 26 millions la somme totale affectée à la réparation des dommages dits *intentionnels*. Elle autorisa le ministre des finances à créer et à négocier 52,000 bons de liquidation au porteur de 500 fr. chacun, portant 25 fr. d'intérêt, jouissance du 1er janvier 1875 et remboursables au pair en 25 ans, par voie du tirage au sort (1875 à 1899).

Un décret du 19 novembre 1874 décida que ces nouveaux bons auraient la même forme que les 221,500 émis en vertu de la loi du 7 avril 1873 et du décret du 20 mars 1874 (dommages résultant de l'invasion) ; ils furent numérotés de 221,501 à 273,500, de façon à ne former qu'une seule série avec les premiers. Ils étaient munis de cinquante coupons semestriels de 12 fr. 50 c. payables le 15 janvier et le 15 juillet de chaque année. Les tirages des bons à rembourser avaient lieu, comme pour les premiers, les 15 mai et 15 novembre de chaque année. Les bons sortis au tirage du 15 mai étaient remboursables à partir du 15 juillet suivant et ceux sortis au tirage du 15 novembre à partir du 15 janvier suivant.

Le même décret autorisa le ministre des finances à payer en espèces les sommes dues en vertu de jugements et les indemnités non convertibles en bons de liquidation, au moyen de la négociation du nombre de bons nécessaire pour faire face aux paiements. Cette mesure rendit inutile la création des bons provisoires auxquels on avait eu recours pour le paiement des indemnités attribuées en vertu de la loi du 7 avril 1873.

A. BOULAN.

Bibliographie.

Rapport sur la réparation des dommages résultant de l'invasion, présenté à M. Jules Simon, ministre de l'intérieur, par M. H. DURANGEL, conseiller d'État, directeur de l'administration départementale et communale, avec la collaboration de M. BOULAN, chef du service de la liquidation des dépenses de guerre. Paris, imprimerie nationale. 1876. — *Rapport présenté aux ministres de l'intérieur, de la guerre et des finances par la commission chargée de répartir le crédit de 26 millions affecté à la réparation des dommages résultant des mesures de défense prises par l'autorité militaire française en* 1870-1871 (M. BOULAN, rapporteur). Paris, imprimerie nationale. 1879.

BONS DE MONNAIE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION. CARACTÈRE.

Engagement souscrit par le caissier agent comptable de l'administration des monnaies et médailles

de payer à une échéance déterminée le produit de la conversion en espèces des matières d'or et d'argent versées au change.

Le bon de monnaie est nominatif ou au porteur, au choix de la partie versante ; il est négociable et forme titre contre le Trésor; l'échéance en est déterminée par les délais nécessaires pour la fabrication, mais elle ne peut en aucun cas dépasser un mois; elle est actuellement de 10 jours. (*Dec. min. fin.* 27 *déc.* 1879.)

Le bon de monnaie doit indiquer:

1° La désignation des matières ;

2° Le poids brut;

3° Le titre;

4° Le taux par kilogramme d'après le tarif;

5° Le montant net à payer au porteur de matières (multiplication du poids brut par le taux du tarif).

Le bon de monnaie est applicable aux espèces nationales d'or et d'argent dont le pouvoir libératoire est illimité; il n'y a pas lieu d'en délivrer pour les monnaies divisionnaires d'argent, de bronze, ou pour les monnaies étrangères. Provisoirement, il ne peut en être délivré pour les pièces d'argent de 5 fr. dont le monnayage est suspendu par l'article 9 de la convention du 5 novembre 1878. (*L.* 31 *juill.* 1879, *et règ. d'adm. publ.* 31 *oct. de la même année.*)

II. HISTORIQUE. BILLETS DE MONNAIE.

L'origine des bons de monnaie remonte à l'arrêté du gouvernement portant règlement sur l'administration des monnaies du 10 prairial an XI.

Jusqu'à cette date, les monnaies décriées et portées aux Hôtels pour y être refondues, les lingots et monnaies étrangères apportés aux Monnaies et changes avaient été payés comptant, sauf à certaines époques où le Trésor royal se trouvait hors d'état de rembourser la valeur des matières ou monnaies versées par les particuliers.

En 1701, la réforme ordonnée par l'édit du mois de septembre n'ayant pu se faire assez promptement pour payer comptant toutes les anciennes espèces et matières d'or et d'argent, apportées à l'Hôtel des monnaies ou aux changes de Paris, les directeurs et changeurs en « donnèrent leurs billets particuliers ».

Ces billets, dont le montant s'élevait à 173 millions, devinrent dettes de l'État et furent convertis, savoir:

25 millions en billets de fermiers généraux des Fermes-Unies ; 25 millions en billets de receveurs généraux des finances; 18 millions en rentes sur l'Hôtel-de-Ville de Paris; 33 millions en rentes sur le clergé; 72 millions en nouveaux billets de monnaie, signés du prévôt des marchands et d'un syndic ou député nommé par les six corps des marchands de Paris, lesquels billets furent admis en tous paiements avec un tiers en argent. (*Décl. royale du* 24 *mai* 1707.)

Pour supprimer et retirer entièrement les 72 millions de billets de monnaie, le roi ordonna, par édit du mois de mai 1709, que ceux qui en étaient chargés et qui apporteraient aux changes des monnaies, cinq sixièmes en espèces à convertir et un sixième en billets, seraient payés comptant du tout en nouvelles espèces.

En 1759, par lettres patentes du 26 octobre, le roi ordonne que, « en raison des circonstances présentes exigeant un secours actuel », sa vaisselle sera portée à l'Hôtel des monnaies de Paris, pour y être convertie en espèces, et fixe le prix de celle qui y sera portée volontairement par les particuliers. « Les directeurs de monnaies payeront la valeur, savoir un quart comptant, et pour les trois autres quarts, ils délivreront leurs reconnaissances, signées d'eux et de leurs contrôleurs, et lesdites reconnaissances, qui seront admises, dans tous les emprunts ouverts, comme argent comptant, en attendant le remboursement qui en sera fait, par préférence à toutes autres dettes, dans l'année qui suivra immédiatement la paix, jouiront jusqu'audit remboursement d'un bénéfice de 5 p. 100 du montant d'icelles, qui sera acquitté tous les ans par celui des directeurs qui les aura signées, sur les fonds que nous lui ferons remettre à cet effet, en renouvelant par lui lesdites reconnaissances, si besoin est, avec le même bénéfice pour l'année suivante. »

D'après un document conservé dans les archives de la Monnaie, « l'exemple du roi fut imité par toute la France, et les vaisselles affluèrent aux Monnaies; la quantité qui y fut convertie en espèces excéda trente millions. »

Le remboursement de ces titres fut régularisé par l'arrêt du Conseil du 19 juin 1763, ordonnant qu' « à compter du mois de novembre 1764, les intérêts desdites reconnaissances seront payés annuellement aux époques accoutumées, et les capitaux remboursés en quatre paiements égaux, d'année en année, par les directeurs des monnaies, au moyen des fonds qui seront à cet effet assignés sur les recettes générales des finances. » En conséquence, les porteurs desdites reconnaissances, en recevant le quart du montant des sommes y contenues, remettront leurs reconnaissances aux directeurs des monnaies, qui leur en donneront de nouvelles, dans la même forme, du montant des trois quarts qui resteront à rembourser, et ainsi de suite, d'année en année, jusqu'à l'entier remboursement.

Les paiements au comptant furent repris jusqu'en 1789. La déclaration du roi du 30 octobre 1785 portant fixation de la valeur de l'or relativement à l'argent et ordonnant la refonte des monnaies d'or, dit expressément que toutes les monnaies d'or seront reçues et *payées comptant en espèces* dans les monnaies et changes. Il en sera de même des lingots d'or et des monnaies étrangères.

En 1789, un arrêt du Conseil d'État du roi expose que la rareté excessive du numéraire empêche de pourvoir aux dépenses qui doivent nécessairement se faire en argent réel ; que le roi a fait remettre à la Monnaie toute la partie de sa vaisselle dont la fonte, en raison du haut prix de la main-d'œuvre, n'occasionnerait pas une trop grande perte, et que la reine et les ministres ont suivi son exemple ; il autorise les directeurs des monnaies à recevoir la vaisselle et les bijoux d'or et d'argent qui leur seront présentés par les personnes désireuses de contribuer au soulagement des finances, dont ils donneront des récépissés contenant la nature et le poids de ces objets. Ces récépissés seront visés par les contrôleurs-contregardes, et ils seront remboursables au prix et de la manière qui seront fixés, d'après le vœu de l'Assemblée nationale.

Par le décret du 6 octobre de la même année, l'Assemblée nationale fixe le prix des vaisselles au titre de Paris, et autorise les directeurs des monnaies à payer *en récépissés à six mois de date*, lesquels récépissés seront reçus comme argent

comptant dans la contribution patriotique du quart des revenus. Ces récépissés pourront être pareillement reçus par le Trésor public dans l'emprunt national, etc...

Ces dispositions cessèrent d'être appliquées à compter du 15 décembre 1790. La loi du 5 du même mois porte qu'à partir de cette époque les bijoux et vaisselles qui seront portés aux Monnaies ne seront admis au change que pour y être payés en espèces et aux prix fixés par les tarifs antérieurs des 15 mai 1773 et 30 octobre 1785.

La loi du 27 mai 1791, qui supprime les offices de trésorier général, directeurs, juges-gardes, etc., et organise le service des monnaies, n'apporte aucune innovation dans le mode des paiements des matières versées au change.

Par l'article 1er de cette loi, « le directeur de la Monnaie est tenu de recevoir, sur le pied du tarif public et conformément au décret de l'Assemblée nationale, les espèces nationales et étrangères qui lui sont apportées, et les lingots paraphés dans les monnaies de France. »

Le directeur, — en outre des frais de fabrication, de déchets et d'affinage à déterminer par les décrets de l'Assemblée nationale, — jouit, en vertu de l'article 9, « d'un traitement fixe proportionné à l'intérêt des avances qu'il pourra être dans le cas de faire pour le paiement des matières apportées au change; au moyen de quoi, les propriétaires de ces matières et les changeurs, avec lesquels il pourrait prendre des termes pour leur en remettre le produit, n'auront, en aucun cas, de recours à exercer contre le Trésor public. »

Le décret de la Convention nationale du 26 pluviôse an II modifie l'organisation établie par la loi qui précède ; il place, à côté de l'entrepreneur de la fabrication, un agent national chargé de la conduite des fontes, et institue un caissier chargé de tenir le change à la Monnaie de Paris. « Le caissier (*titre II, art.* 1er) pourra échanger pour des assignats les matières d'or et d'argent qui seront apportées au change par les citoyens. »

Le paiement en assignats est, d'ailleurs, abandonné l'année suivante, et la Convention nationale arrête (*L. relative à l'échange de l'or et de l'argent à la Monnaie, du* 28 *therm. an III*) : « Les personnes qui porteront de l'or ou de l'argent à échanger à la Monnaie, en recevront la valeur en pièces d'argent ou d'or conformément aux lois du seizième jour du premier mois de l'an II et du 26 pluviôse de la même année. »

Une autre loi, des 22 et 28 vendémiaire an IV, vient encore modifier l'organisation des Monnaies. Mais, elle maintient le principe du paiement comptant, aux particuliers, en échange des matières versées à la caisse du change.

III. RÉGIME ACTUEL.

C'est à la date de 1803 (*Arr.* 10 *prair. an XI*) qu'apparait le bon de monnaie, sous la forme d'une inscription sur un registre mentionnant, par ordre de date et numéro de versement, le poids, le titre et la valeur des matières reçues au change et le nom du propriétaire. Le double de cette inscription, visé par le directeur, était remis au porteur de matières pour lui tenir lieu de récépissé. Ce récépissé prit, dès le principe, le nom de *Bon*, d'après la formule qui le terminait et fut appelé « bon de caisse » ou « bon du change » et enfin « bon de monnaie ». Ce titre est désormais employé pour les versements d'une certaine importance ; mais le paiement au comptant est resté toujours en usage pour les menus apports, monnaies étrangères, médailles, ouvrages d'orfèvrerie ou de bijouterie poinçonnés.

Les caissiers étaient, sous ce régime, seuls comptables et responsables. Toutefois, cette responsabilité était illusoire, puisqu'ils étaient toujours dessaisis des matières. Mais les porteurs des bons par eux souscrits seraient venus à bon droit demander leur remboursement au Trésor. Un inconvénient aussi grand, plusieurs fois signalé par les inspecteurs généraux des finances, détermina l'organisation établie par l'ordonnance du 26 décembre 1827.

Cette ordonnance remplaça par une commission l'administration des monnaies, mais son but principal fut de reporter sur le fonctionnaire dépositaire et seul possesseur des matières destinées à être fabriquées, la responsabilité qui pouvait peser sur le Trésor public, tant qu'il existait des comptables à cautionnement sous le nom de caissiers.

Pour conserver au Gouvernement et aux particuliers les garanties nécessaires, les directeurs furent assujettis à fournir un cautionnement. Quant aux caissiers, ils furent remplacés par des contrôleurs au change, chargés de suveiller l'enregistrement et le mouvement des matières et des espèces.

Afin qu'il n'y eût aucun doute sur la garantie qui devait peser à l'avenir uniquement sur les directeurs, et pour prévenir toute réclamation de la part du public, le ministre décida que le premier paragraphe de l'article 17 serait transcrit littéralement sur chacun des bons délivrés par les directeurs aux porteurs de matières :

« *Le directeur recevra, en presence du contrôleur au change, les matières destinées à la fabrication des espèces; il en est seul responsable envers les porteurs; il est tenu de payer les matières qu'ils auront versées, au prix du tarif légal, lequel devra être affiché au bureau du change.* »

Cet état de choses a duré jusqu'à l'établissement de la régie (1er janvier 1880).

En résumé, les bons de monnaie établis en exécution de l'arrêté de prairial an XI n'ont subi que deux modifications importantes : la première, en suite de l'ordonnance de 1827, qui substitue le directeur au caissier comme souscripteur du bon et seul responsable du paiement ; et la seconde, qui institue la pleine responsabilité de l'État, résultant logiquement d'ailleurs de la fabrication en régie, organisée à partir du 1er janvier 1880.

IV. FIXATION DES DÉLAIS D'ÉCHANGE.

Les échéances ont toujours été déterminées par le ministre des finances, d'après les délais nécessaires pour effectuer la transformation des matières en espèces et elles furent, à l'origine, calculées avec une extrême rigueur.

L'échéance des bons délivrés par le caissier de la Monnaie de Paris était de 8 jours seulement à partir du versement des matières. Pour les Monnaies des départements, on ajoutait le nombre de jours nécessaires pour l'envoi et le retour des échantillons prélevés sur les fabrications pour être soumis à l'essai et au jugement de l'administration.

Aucune exception n'était admise pour la prolongation des échéances que comme mesure temporaire, et encore fallait-il qu'elle fût motivée par des circonstances imprévues.

Ainsi une décision ministérielle du 8 novembre 1834 porte à 30 jours le délai d'échange. Mais cette prorogation est motivée par l'affluence des espèces duodécimales, les lenteurs de l'affinage de ces matières et l'insuffisance des moyens de fabrication. Elle doit cesser avec les causes qui l'ont produite, et elle cesse en effet dès que la refonte est terminée. (*Circ.* 5 *fév.* 1835 *prescrivant de revenir aux anciens délais.*)

Les dispositions relatives aux délais d'échéance pour chaque Monnaie furent reproduites, sans modification, dans la décision du 26 février 1835.

Jusqu'en 1850, il n'avait rien été prescrit relativement au chiffre auquel pourrait s'élever le montant des bons souscrits dans une même journée. En réalité, les apports étant peu importants, et le nombre d'hôtels de monnaies assez considérable[1], la question ne s'était pas présentée.

Mais, au mois de décembre 1850, l'affluence des matières d'or à la Monnaie de Paris étant devenue beaucoup trop considérable, eu égard à l'outillage dont on pouvait disposer, le ministre des finances prit, à la date du 18 de ce mois, une décision aux termes de laquelle « les échéances des bons de monnaie « délivrés en paiement des matières d'or apportées au change de la Monnaie de Paris seraient « calculées de manière que le directeur de la fabri- « cation n'eût à payer chaque jour que la somme « d'*un million,* et en suivant l'ordre dans lequel « les matières auraient été versées. »

Cette prolongation des délais d'échange n'arrêta pas la progression des versements d'or qui devinrent de jour en jour plus considérables. Le maximum des bons à délivrer par jour dut être porté à 1,500,000 fr. (*Arr.* 5 *nov.* 1853.)

Des arrêtés analogues furent également rendus pour élever le maximum de la fabrication journalière de monnaies d'or, qui fut porté à 1,500,000 fr. pour Paris et à 500,000 fr. pour Strasbourg. Un autre arrêté du 9 décembre 1858 éleva ces sommes à 2 millions de francs pour Paris, et à 1 million pour Strasbourg.

Enfin, un arrêté du 4 juillet 1859 éleva encore le chiffre à 3 millions par jour.

Une limitation en sens inverse intervint en 1870, et réduisit à 200,000 ou 250,000 fr. par jour l'émission des bons de monnaie d'or à Paris (*Arr. min. fin.* 28 *juill.* 1870). Mais il est à peine besoin de faire remarquer que cette dérogation aux dispositions des précédents arrêtés avait pour but d'empêcher les expéditions d'or en Allemagne, et qu'elle était suggérée par les circonstances politiques. Cette mesure avait d'ailleurs un caractère provisoire et ne s'appliquait pas aux fabrications d'or qui pouvaient être demandées par la Banque de France.

La limitation dont il vient d'être parlé ne s'appliquait qu'à la fabrication des monnaies d'or, et jusqu'en 1873 aucune limite n'avait été fixée pour l'émission des bons de monnaie d'argent. Mais, à partir de cette époque, des faits économiques d'une gravité exceptionnelle vinrent affecter le marché de l'argent, et nécessiter une succession de mesures ayant pour objet de restreindre le monnayage d'un métal dont la dépréciation ne devait plus s'arrêter.

La cause première, ou du moins le signal de l'avilissement du prix de l'argent avait été donné par l'adoption de l'étalon d'or et la démonétisation de l'argent dans les États allemands, coïncidant avec une production considérable des mines d'argent.

Il convenait alors, l'indemnité de guerre étant liquidée, de se préoccuper des moyens à prendre pour empêcher les apports d'argent d'affluer aux hôtels des monnaies où déjà la fabrication avait pris des proportions en dehors des besoins du pays.

Le ministre décida, en conséquence, le 6 septembre 1873 que « jusqu'à nouvel ordre, les bons de monnaie délivrés par les établissements monétaires de Paris et de Bordeaux ne représenteraient pas une fabrication de pièces de 5 fr. d'argent supérieure à 200,000 fr. pour la Monnaie de Paris et de 80,000 fr. pour la Monnaie de Bordeaux ».

Deux mois plus tard, en raison des faits qui avaient déterminé cette mesure de prévoyance et de prudence et qui s'accentuaient avec plus de force, le ministre faisait un pas de plus dans la voie restrictive du monnayage de l'argent et décidait (17 novembre 1873) « que la fabrication moyenne journalière des pièces de 5 fr. d'argent ne devrait plus excéder 100,000 pour la Monnaie de Paris et 50,000 fr. pour la Monnaie de Bordeaux ».

Cependant, les autres États cosignataires de la convention monétaire de 1865 s'étaient émus également du péril qui pouvait résulter de la faculté laissée à chacun de ces États de monnayer librement l'argent, et la conférence monétaire réunie au mois de janvier 1874 fixa un contingent proportionnel que chaque État pourrait frapper pendant l'année en cours. Ce contingent fut de 60 millions de francs pour la France. (*Conv.* 31 *janv.* 1874.)

Comme les apports de matières furent de beaucoup supérieurs à la valeur des bons que les directeurs pouvaient délivrer, il arriva que, dès le mois de juillet 1874, les échéances des bons se trouvèrent reportées au mois d'avril 1875.

Ce résultat était prévu et répondait au but qu'on poursuivait, et qui consistait à décourager la spéculation, ou du moins à réduire dans une juste mesure les bénéfices que les possesseurs de lingots pouvaient réaliser à la faveur du tarif du change contre les intérêts du Trésor.

La convention monétaire de 1875 maintint le contingent à émettre pour la France, en 1875, à la somme de 60 millions.

Au mois de juin 1875, les bons de monnaie délivrés aux porteurs de matières atteignaient l'échéance du 31 décembre 1876 et le ministre autorisait le directeur de la Monnaie de Paris à délivrer des bons sur l'année 1877 à raison de 75,000 fr. par jour.

Toutefois, ces mesures préservatrices n'étaient pas faites pour rehausser le cours du métal argent. En présence d'une dépréciation toujours plus grande, la conférence monétaire internationale de

1. Au nombre de 13, depuis la loi de germinal jusqu'en 1837, sauf une courte période de la fin de l'empire, pendant laquelle le nombre des hôtels de monnaies s'était élevé à 18, par l'adjonction de celles de *Gênes, Genève, Rome, Turin* et *Utrecht*. A partir du 1er janvier 1838 le nombre des hôtels des monnaies fut réduit de 13 à 7, par la suppression des hôtels de *Bayonne, La Rochelle, Limoges, Nantes, Perpignan* et *Toulouse*. Ces 7 Monnaies n'étaient même pas suffisamment alimentées, et 4 d'entre elles, dès 1845, n'avaient plus de directeurs de la fabrication. Elles ne reprirent leur activité qu'à l'occasion de la refonte du bronze (1852-1858); quand cette opération fut terminée, le nombre des hôtels monétaires se trouva réduit à 4, savoir : Paris, Bordeaux, Lyon et Strasbourg. Mais Lyon fut supprimé dès l'année suivante (1859) et il n'y eut plus que 3 Monnaies : Paris, Bordeaux, Strasbourg, jusqu'en 1868 où Bordeaux fut supprimé à son tour. Toutefois le matériel monétaire s'y trouvait encore, lorsque Strasbourg fut investi, et cette circonstance permit d'y transporter la fabrication en 1870. La Monnaie de Bordeaux continua à fonctionner jusqu'à la fin de l'année 1878.

1876 jugea prudent de restreindre encore le contingent à fabriquer par chacun des États de l'Union, et il ne fut accordé à la France qu'une somme de 54 millions. Il fut stipulé en outre qu'il ne serait délivré de bons de monnaie pour l'année 1877 que pour une somme n'excédant pas la moitié du contingent fixé pour 1876.

Le 4 juillet 1876, les bons délivrés par le directeur de la Monnaie de Paris ayant atteint la limite du contingent assigné à la fabrication de cette monnaie pour 1876 et 1877[1], le bureau du change fut fermé, par ordre du ministre, aux versements de matières d'argent.

Une loi du 5 août 1876 autorisait la limitation ou la suspension par décret de la fabrication des pièces de 5 fr. d'argent pour le compte des particuliers, et un décret du lendemain prononçait la suspension de l'admission des matières d'argent aux changes des Monnaies de Paris et de Bordeaux.

Enfin, la convention du 5 novembre 1878 suspendait provisoirement la frappe des pièces de 5 fr. d'argent dans tous les États de l'Union monétaire, mais tout en disposant qu'elle pourrait être reprise d'un accord unanime entre tous ces États.

Il n'est plus délivré aujourd'hui de bons de monnaie que pour les matières d'or.

RUAU.

BONS DE POSTE. — Les bons de poste sont des mandats de valeur fixe mis à la disposition du public dans les bureaux de poste. Ils diffèrent du mandat ordinaire en ce que leur délivrance et leur paiement n'exigent aucune formalité; c'est en quelque sorte un bon de monnaie, payable à vue, qui peut être transmis de main en main tant qu'il ne porte pas le nom du bénéficiaire et le lieu du bureau où il doit être payé.

L'introduction des bons de poste en France ne date que de 1882; jusqu'à cette époque, l'envoi des faibles sommes d'argent ne pouvait se faire que par mandats-poste. Mais en présence du nombre toujours croissant des envois de sommes de 1 à 20 fr. par mandats ordinaires (en 1881, sur 14,549,928 mandats émis, 5,100,000 représentaient des sommes fixes de 1, 2, 3, 5, 10 et 20 fr.) et du travail considérable que nécessitaient les formalités auxquelles donne lieu la délivrance d'un mandat de poste, l'administration reconnut qu'il était indispensable de modifier le système en usage pour les envois d'argent, et à l'exemple de l'Angleterre, résolut de mettre à la disposition du public des bons de poste de somme fixe.

En vertu de la loi du 29 juin 1882, il fut créé en France, sous le nom de « bons de poste », cinq catégories de mandats d'articles d'argent de 1, 2, 5, 10 et 20 fr., destinés à servir concurremment avec les mandats ordinaires à l'envoi des faibles sommes d'argent.

Les droits perçus au profit du Trésor sur chaque bon sont ainsi fixés :

Bons de 1, 2 et 5 fr.	5 centimes.
Bons de 10 fr.	10 —
Bons de 20 fr.	20 —

Toutefois, le Gouvernement a la faculté de réduire par décret ces droits à 5 centimes pour les bons de 10 fr. et à 10 centimes pour ceux de 20 fr. et d'augmenter le nombre des coupures, mais sans que ces coupures puissent dépasser la valeur de 20 fr.

Il est à remarquer que pour le bon de poste le droit est fixe et ne peut être inférieur à 5 centimes, tandis qu'avec le mandat ordinaire ce droit peut s'abaisser jusqu'à 4, 3, 2 et même 1 centime; la loi du 20 décembre 1872 ayant fixé à 1 p. 100 sans minimum, le droit à percevoir sur les sommes envoyées par mandats-poste.

De même que le mandat ordinaire, le bon de poste est délivré aux guichets des bureaux de poste, mais les formalités sont fort simples, l'employé inscrit la date de la délivrance et applique sur le bon le timbre du bureau et c'est seulement quand on veut faire toucher le bon qu'il est nécessaire d'inscrire le nom et l'adresse du bénéficiaire.

Lors de l'examen de la loi, on avait proposé de créer des bons qui auraient pu être, à volonté, soit nominatifs, soit au porteur, mais cette proposition fut combattue par le Gouvernement qui fit surtout valoir que l'adoption de ce système pourrait amener de nombreux détournements de lettres. Les bons étant au contraire nominatifs, celui qui les déroberait ne pourrait en toucher le montant sans commettre un faux, car il faut, pour toucher la somme portée sur le bon, que le bon soit revêtu de l'acquit du bénéficiaire.

Dans le système qui a prévalu, les bons peuvent être échangés et employés comme moyen de paiement; s'ils portent le nom du bénéficiaire, ils peuvent être expédiés par la poste sous simple enveloppe, mais si le nom du bénéficiaire n'y a pas été inscrit, la lettre qui les contient doit être « recommandée » sous peine d'une amende de 50 à 500 fr. (*L.* 29 *juin* 1882, *art.* 3.)

Paiement des bons. — Le paiement du bon n'a lieu que sur sa présentation. Le montant de tout bon perdu ou détruit est donc acquis à l'État.

L'administration est valablement libérée par la présence du titre, revêtu d'un acquit conforme au nom du bénéficiaire. (*Même loi, art.* 4.)

Les bons doivent être présentés au paiement dans le délai de trois mois à partir du jour de l'émission. Lorsqu'un bon n'a pas été touché dans ce délai, il est assujetti à nouvelle taxe égale à autant de fois la taxe primitive qu'il s'est écoulé de trimestres ou de fractions de trimestre depuis l'expiration du premier délai. Cette surtaxe est perçue au moyen de timbres-poste appliqués au dos du bon. (*D.* 15 *nov.* 1882.)

Le montant des bons dont le remboursement n'a pas été réclamé dans le délai d'un an, à partir du jour du versement des fonds, est acquis à l'Etat (*art.* 6).

La contrefaçon d'un bon ou la mise en circulation d'un bon réputé faux rentre dans la catégorie des faux punis par l'article 139 du Code pénal. L'altération de la valeur ou du nom porté sur un bon de poste ainsi que la contrefaçon de la signature du bénéficiaire constituent également un faux tombant sous l'application de l'article 147 du Code pénal.

Les bons de poste sont délivrés et payés à vue dans tous les bureaux de recettes, en France, en Corse, en Algérie, en Tunisie et en Orient, ainsi que dans les bureaux de facteurs boîtiers en France et en Corse. Le payeur général du corps d'occupation en Tunisie et les payeurs sous ses ordres sont également autorisés à payer les bons de poste adressés aux militaires en Tunisie.

1. Les dates d'échéance s'échelonnaient jusqu'au 13 décembre 1878, atteignant ainsi pour les derniers bons délivrés une moyenne de 2 ans et 5 mois.

Les bons de poste des différentes catégories ont été émis successivement, en vertu de décret, à partir du 21 novembre 1882, mais le tarif n'étant pas inférieur à celui appliqué aux mandats ordinaires, l'un des éléments qui avaient fait leur succès en Angleterre, a manqué en France.

Ainsi que le montre le tableau suivant, le tarif des mandats postaux anglais de somme fixe est très réduit :

	Droit perçu sur les bons.	Droit perçu sur les mandats ordinaires de même somme.
Bons de 1 shilling (1f25) . . . . . . Bons de 1 sh. 6 d. (1f85)	0f05	0f20
Bons de 2 sh. 6 d. (3f10) . . . . . . Bons de 5 sh. (6f25) . . . . Bons de 7 sh. 6 d. (9f35)	0 10	0 20
Bons de 10 sh. (12f50) à 20 sh. (25f), 5 catégories de bons	0 20	0 20

Grâce aux avantages que présentaient ces bons, tant au point de vue de la simplification des formalités que de la différence des tarifs, leur création a été accueillie avec faveur en Angleterre, et dès la première année (1881), le nombre des bons émis dépassait le chiffre considérable de 3 millions et demi, représentant une valeur de 40 millions de francs.

En France, le nombre des bons émis n'a pas encore atteint le chiffre d'un million par an. Le public n'étant pas attiré par une différence de tarifs, a conservé jusqu'à présent ses préférences pour le mandat ordinaire qui donne lieu à la délivrance d'un récépissé, dans lequel l'expéditeur trouve, tant à l'égard du bénéficiaire du mandat que vis-à-vis de l'administration, une garantie qu'il ne possède pas avec le bon de poste.

FULCHIRON.

BONS DES MONTS-DE-PIÉTÉ. — Les monts-de-piété qui sont dépourvus d'un capital approprié à leur service, pourvoient aux besoins de leur exploitation au moyen des dépôts de fonds qui leur sont volontairement et journellement apportés. Ces placements donnent lieu à une création de *bons* à ordre ou au porteur, dont le type, donné par le règlement du 30 juin 1865, rappelle ceux du Trésor et qui ne peuvent être émis sans une autorisation spéciale du conseil d'administration.

Pour le mont-de-piété de Paris, ils sont de 100 fr. au minimum, et sans limites au delà de cette somme, à échéance de trois mois, six mois ou un an, et comportant la réunion du principal avec l'intérêt qui leur est attribué, suivant les indications du marché financier. L'intérêt varie ordinairement de 3, 3 $^{1}/_{2}$ à 4 p. 100 : il ne dépasse ce taux que par exception et dans les temps difficiles. Ce genre de placement est fourni en très grande partie par une clientèle spéciale qui préfère une sécurité absolue à tous les autres avantages. Mais le mont-de-piété ne peut pas accueillir tous les dépôts qui lui sont présentés : il est obligé de mesurer son emprunt sur le mouvement de ses opérations. La somme des prêts qu'il accorde au public étant actuellement de 56 à 58 millions, et la durée moyenne des engagements étant de 18 à 19 quinzaines, il lui suffit d'obtenir par l'emprunt un apport d'environ 45 millions. Les bons émis pour réaliser cette somme sont au nombre de 11,000, dont les quatre cinquièmes au porteur et les autres nominatifs.

BONS DU TRÉSOR.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

Ces bons, appelés primitivement *Bons royaux*, sont des obligations, souscrites par le ministre des finances, qui produisent un intérêt variable et qui sont remboursables à des échéances fixes. Ils sont payables au porteur ou à ordre et sont remis aux personnes qui veulent faire au Trésor des placements de courte durée.

Les bons du Trésor font partie de la dette flottante et en constituent une des principales ressources; ils ont pour objet de venir en aide à la Trésorerie lorsque la rentrée des impôts ne coïncide pas avec le paiement des dépenses ou bien encore lorsque les budgets se soldent en déficit et que le Trésor se trouve par conséquent à découvert.

Les bons du Trésor ont été créés par la loi du 4 août 1824, mais ils existaient avant que la loi en ait formellement autorisé l'émission ; on peut même dire que ce moyen de trésorerie est aussi ancien que les besoins auxquels il est chargé de pourvoir. On rencontre, en effet, sous l'ancienne monarchie : les *billets au comptant*, véritables billets à ordre qui étaient facilement escomptés par les traitants, parce qu'ils devaient être acquittés de préférence à toute autre dette par les détenteurs de deniers publics; *les billets de l'épargne*, obligations dont le paiement était assigné sur l'épargne du roi et qui furent supprimés par Colbert; les *billets d'État*, créés au début du règne de Louis XV et ainsi nommés parce que le roi s'engageait à les payer sur les revenus généraux de l'État. Les engagements directs de la couronne étaient toutefois assez rares à cette époque : le Trésor préférait s'adresser pour ses besoins d'argent à des compagnies de finances dont le crédit était considérable et qui se procuraient elles-mêmes des capitaux en émettant des billets sous leur propre responsabilité. Tel est le caractère des effets connus sous le nom de *billets de l'extraordinaire des guerres, billets des trésoriers de la marine, billets des receveurs généraux, promesses de la caisse des emprunts,* etc. La caisse des emprunts, établie en 1673, supprimée vers la fin du XVII[e] siècle, rétablie par Chamillard en 1702, disparut en 1715 ; ses engagements signés par quatre fermiers généraux étaient stipulés payables au porteur à un an de date et les intérêts auxquels ils donnaient droit n'étaient acquittés qu'à l'échéance au moment, soit du retrait du capital, soit du renouvellement des billets. La forme de ces promesses se rapprochait beaucoup des bons du Trésor actuels.

Parmi les moyens de trésorerie employés sous la

première République et sous le Directoire, on ne trouve guère de valeurs qui puissent être comparées aux bons du Trésor; l'État acquittait alors ses dépenses au moyen d'assignats, de cédules hypothécaires, de délégations, de titres de compensation, de rescriptions, etc. Le premier Empire ne recourut pas non plus à l'émission de bons et ses caisses furent alimentées, d'abord par la négociation des obligations des receveurs généraux, puis plus tard par l'émission des mandats de la caisse de service. Le caissier général se servait, en outre, comme expédient de crédit, de traites qu'il tirait sur lui-même et qui étaient transmissibles aux tiers.

L'usage des bons du Trésor ne commence, en réalité, à se répandre que dans les premières années de la Restauration. Des charges extraordinaires pesaient alors sur les finances et l'on cherchait à se procurer de l'argent par tous les moyens possibles. Il ne suffisait pas d'ailleurs de décréter la création de rentes perpétuelles pour réaliser immédiatement les ressources indispensables; il fallait encore négocier ces rentes, force était donc d'émettre des bons royaux pour obtenir des fonds et assurer le service en attendant l'occasion favorable à la négociation des emprunts ou les échéances de leurs termes quand ils étaient négociés. Les ministres de la Restauration furent ainsi amenés, dès 1815, à émettre des bons du Trésor, mais ces valeurs n'avaient pas dans le principe la sanction de la loi; c'était uniquement un moyen de trésorerie; aussi, quand on voulait les négocier à la banque ou à d'autres établissements publics, était-on obligé de donner des rentes en nantissement. Cet état de choses dura néanmoins près de dix ans et la loi du 4 août 1824 n'eut d'autre objet que de consacrer légalement une pratique déjà ancienne du Trésor et de limiter le pouvoir du ministre des finances en déterminant un maximum à l'émission des bons. L'article 6, § 1er de cette loi est ainsi conçu :

« Le ministre des finances est autorisé à créer, pour le service de la trésorerie et les négociations avec la Banque de France, des bons royaux portant intérêt et payables à échéance fixe. Les bons royaux en circulation ne pourront excéder 140 millions. »

A partir de 1824, des dispositions analogues ont été reproduites dans toutes les lois de finances, mais le maximum des émissions, fixé d'abord à 140 millions de francs, a été successivement porté à 150, 200, 250 millions, et atteint aujourd'hui 400 millions.

II. BONS DU TRÉSOR ORDINAIRE.

1. Mode d'émission.

Les bons du Trésor ordinaires sont à présent à échéance de trois mois, de six mois ou au delà, jusqu'à un an. Le ministre des finances en détermine le taux d'intérêt suivant la situation du marché monétaire. Un avis inséré au *Journal officiel* fait connaître les conditions auxquelles le Gouvernement reçoit l'argent des particuliers et le Trésor continue d'emprunter aux mêmes taux tant qu'une nouvelle décision ministérielle, publiée dans la même forme, ne les a pas modifiés. Nous disons les taux d'intérêt parce que le ministre fixe habituellement plusieurs taux variant selon les échéances; les bons de trois à six mois jouissent en général d'un intérêt moins élevé que les bons de six à onze mois et le taux d'intérêt de ceux-ci est lui-même inférieur à celui dont profitent les bons à un an. Quand un particulier apporte son argent au Trésor pour l'échanger contre un bon, on liquide immédiatement d'après le capital versé, les intérêts qui seront dus à l'échéance, les intérêts sont ajoutés au capital et la somme ainsi obtenue forme le montant du bon remis au déposant.

C'est dans les bons du Trésor, dont l'émission s'accélère ou se ralentit, suivant les besoins, par l'élévation ou l'abaissement du taux d'intérêt que la dette flottante trouve son élasticité. A ce point de vue, cette valeur rend de grands services et a pu être qualifiée *d'instrument admirable* par un ministre des finances.

Il est certain qu'étant donnée la fortune publique en France, on peut avec cet instrument faire absolument ce que l'on veut; il est d'une sensibilité extraordinaire et l'épreuve en a été faite dans un moment particulièrement difficile. C'était en 1873; à cette époque, les capitaux étaient engagés dans les opérations relatives au paiement de l'indemnité de guerre, la situation monétaire était *tendue* et le solde des bons du Trésor, qui s'élevait au mois de janvier à 173 millions, s'abaissait à 127 millions en février et à 116 millions en mars, ce qui pouvait faire craindre un abaissement constant. Il n'en fut rien néanmoins; le ministre des finances éleva de 1 p. 100 le taux de l'intérêt et la circulation des bons reprit aussitôt un grand essor. De 116 millions, elle passe à 161 millions en avril et à 219 millions en mai. Ainsi, dans les situations les plus critiques, il suffit d'une petite différence d'intérêt, il suffit d'élever le taux des bons à un an, à six mois, à trois mois dans une proportion qu'il faut déterminer suivant les circonstances, pour avoir tout de suite les fonds dont on a besoin. Le bon du Trésor est donc une excellente ressource *dont l'emploi est très avantageux.*

L'abus de ce moyen de crédit n'est pourtant pas sans inconvénient; en élevant outre mesure la dette exigible du Trésor, on expose l'État à d'inextricables embarras dans les moments critiques.

Les bons du Trésor constituant, en effet, une obligation purement civile, leur paiement ne peut être ajourné, leur renouvellement ne peut être ordonné en dehors de la volonté des porteurs. Toute mesure ayant pour effet de retarder l'acquittement des bons à l'échéance a le caractère d'un acte de spoliation; elle ne se justifie que si elle est motivée par les nécessités du salut public, et même dans ce cas, elle entraîne des conséquences aussi déplorables pour l'État que pour les porteurs, car son crédit s'en trouve pour longtemps amoindri. C'est ce qui est arrivé en 1848, les bons venant à échéance à cette époque formaient un capital de 246 millions; on fut dans l'impossibilité de les rembourser et des décrets des 9 et 16 mars prorogèrent de 6 mois les échéances et autorisèrent la conversion facultative des bons en rentes 5 p. 100 au pair. Plus tard, les mêmes difficultés subsistant, on alla plus loin et la conversion, de facultative, devint obligatoire. La loi du 7 juillet 1848, modifiée par celle des 21-25 novembre suivant, prescrivit l'échange des bons contre des inscriptions de rente 3 p. 100, d'abord au cours de 55 fr., puis à celui de 46 fr. 40 c. Quant aux personnes qui, en vertu du décret du 16 mars, avaient reçu des coupons de rente 5 p. 100 au pair, on leur remit un nouveau coupon de cette rente représentant la différence entre le pair et le cours auquel le 5 p. 100 avait été coté le 7 juillet. Cette malheureuse

mesure fit une impression désastreuse sur le public ; on accusa le Gouvernement de mauvaise foi et d'arbitraire ; mais la République, cependant, était simplement victime des émissions excessives pour l'époque qu'avait faites le gouvernement antérieur.

Quand le paiement des bons n'est pas exactement effectué à l'échéance, les porteurs ont intérêt à faire signifier un acte de protêt au Trésor. Un décret du 11 janvier 1808 a assimilé les traites du caissier-payeur central aux lettres de change du commerce ; on admet généralement que le bénéfice de ce décret doit être étendu aux bons du Trésor et qu'en conséquence les articles 155, 187 et 189 du Code de commerce leur sont applicables. L'acte de protêt suivi de condamnation est donc nécessaire pour interrompre la prescription quinquennale qui court contre les billets à ordre aux termes de l'article 189 ; il est encore nécessaire, pour réserver les droits du porteur contre les endosseurs, s'il s'agit de bons nominatifs. Mais quelle sera la situation faite au Trésor par la condamnation prononcée contre lui ? Restera-t-il soumis au droit commun et ne pourra-t-il se libérer que par la prescription trentenaire ou bien pourra-t-il opposer la déchéance quinquennale édictée par l'article 9 de la loi spéciale du 29 janvier 1831 ? Cette question a été fort discutée, mais la jurisprudence du Trésor, s'appuyant au surplus sur une décision ministérielle du 24 décembre 1847, décide que la loi du 29 janvier 1831 n'a pas visé les valeurs émises par l'État sous la forme commerciale et que c'est la prescription trentenaire seule qui les atteint.

2. Bons adirés.

En cas de perte d'un bon du Trésor, le titulaire peut, en remplissant certaines formalités, obtenir le remboursement. Si le bon est à ordre, il doit d'abord faire opposition au paiement entre les mains du caissier-payeur central et adresser une déclaration de perte au ministre des finances ; il doit ensuite fournir un cautionnement en rentes qui durera cinq ans. Il peut toutefois se dispenser de fournir un cautionnement en laissant à la caisse centrale, pendant le même laps de temps, le montant du bon *adiré ;* le dépôt est consenti par acte souscrit entre le porteur et l'agent judiciaire du Trésor public, et le montant du bon est employé en un bon nouveau renouvelable d'année en année avec capitalisation des intérêts. Le remboursement d'un bon nominatif déclaré perdu ne peut d'ailleurs être utilement poursuivi que par la personne à l'ordre de laquelle il a été souscrit à l'origine ; celui qui a perdu un bon dont il était devenu propriétaire par voie d'endossement, doit, par conséquent, remonter jusqu'au titulaire pour faire établir par lui la demande de remboursement.

Si le bon perdu est au porteur, aucune opposition ne peut être faite au Trésor et le remboursement n'est autorisé qu'après le dépôt d'un cautionnement en rente d'une durée de vingt ans.

Il est à remarquer que, dans aucun cas, on ne délivre de duplicata des bons adirés et que la conversion en bons nominatifs des bons au porteur n'est pas admise par le Trésor.

Le paiement d'un bon nominatif n'est effectué qu'entre les mains du titulaire et sur son acquit ; l'administration n'accepte d'opposition au paiement qu'en cas de perte. Mais le privilège d'insaisissabilité accordé aux rentes sur l'État n'existant pas pour les bons du Trésor, il n'est pas douteux que les valeurs de l'espèce appartenant à un failli pourraient être touchées par le syndic au profit de la masse des créanciers, il en serait de même des bons compris dans les valeurs dépendant d'une succession vacante ou bénéficiaire ; les représentants de la succession pourraient en faire le recouvrement à charge d'en rendre compte aux créanciers et ayants droit.

3. Statistique.

Le tableau suivant fait ressortir le mouvement des bons du Trésor ordinaires depuis leur origine :

ANNÉES.	CIRCULATION au 31 décembre.	ANNÉES.	CIRCULATION au 31 décembre.
1815	46,740,081 fr.	1849	110,087,480 fr.
1816	98,878,737	1850	114,665,883
1817	105,278,887	1851	76,695,994
1818	73,949,805	1852	130,125,721
1819	30,257,478	1853	142,505,753
1820	66,861,980	1854	253,660,207
1821	21,820,849	1855	168,503,540
1822	13,984,942	1856	248,033,295
1823	140,445,817	1857	311,412,665
1824	47,378,995	1858	195,890,200
1825	42,362,387	1859	141,131,303
1826	61,172,606	1860	74,454,759
1827	65,071,814	1861	264,565,174
1828	116,065,557	1862	192,965,312
1829	133,590,892	1863	320,671,332
1830	142,368,380	1864	218,866,353
1831	178,858,863	1865	96,626,311
1832	177,945,844	1866	122,907,080
1833	148,787,781	1867	75,697,111
1834	156,197,579	1868	102,973,214
1835	44,947,404	1869	32,085,221
1836	27,971,089	1870	» [1]
1837	17,983,862	1871	112,344,116
1838	15,780,375	1872	156,542,183
1839	14,338,814	1873	305,118,061
1840	32,021,243	1874	298,232,673
1841	123,680,710	1875	224,952,932
1842	99,847,045	1876	90,440,357
1843	138,173,322	1877	36,614,390
1844	162,487,384	1878	48,754,079
1845	60,442,224	1879	3,620,954
1846	55,329,991	1880	3,006,607
1847	284,044,136	1881	55,816,000
1848	18,335,547	1882	2,600,800

III. ÉMISSIONS SPÉCIALES.

A côté des bons du Trésor proprement dits et ne rentrant pas dans la limite fixée annuellement par la loi de finances, figurent d'autres valeurs qui ont été créées en vue d'opérations spéciales ; nous voulons parler des bons remis à la caisse d'amortissement, de ceux remis à la Banque de France, des bons 2, 3, 5 — 10, des bons du Trésor à long terme, appelés aussi obligations à court terme, etc. Nous allons rappeler brièvement la nature et le but de chacune de ces valeurs.

4. Bons remis à la caisse d'amortissement.

Les fonds de la caisse d'amortissement formant la dotation des rentes dont le cours dépassait le pair, devaient, aux termes de la loi du 10 juin 1833, être mis en réserve ; à cet effet, la portion de la dotation et des arrérages de rentes qui était payable chaque jour par le Trésor à la caisse d'amortissement lui était versée en bons du Trésor por-

1. Les comptes généraux des finances ne donnent pas le mouvement des bons du Trésor au 31 décembre 1870.

tant intérêts. Lorsque le cours des rentes descendait au-dessous du pair, les bons étaient remboursés à la caisse qui en employait le montant à faire des achats; lorsque les rentes se maintenaient à des prix élevés, les bons étaient consolidés en rentes au bout d'un certain temps. La loi du 25 juin 1841 avait décidé que cette consolidation serait effectuée de semestre en semestre, un décret impérial du 7 octobre 1862 la rendit trimestrielle.

Le remboursement des bons du Trésor remis à la caisse d'amortissement a été bien souvent éludé; on trouvait toujours d'excellentes raisons pour ne pas les payer quand le cours des rentes avait fléchi. En 1848, par exemple, un arrêté du 8 mars décida que le 5 p. 100 et que le 4 1/2 p. 100, quoique au-dessous du pair, continueraient, comme avant le 24 février, à ne pas être rachetés et une seconde décision du 22 juillet étendit la suspension des rachats aux rentes 4 et 3 p. 100, mais on n'en continua pas moins à délivrer régulièrement des bons du Trésor à la caisse d'amortissement. En fait, ces remises de bons, ces consolidations en rentes formaient autant d'opérations fictives, c'étaient de simples jeux d'écritures, sans aucune portée pratique.

Ces sortes de bons ont disparu en 1866 quand la loi du 11 juillet eut réorganisé le service de l'amortissement. (*V.* **Caisse d'amortissement.**)

5. Bons remis à la Banque de France.

Les bons du Trésor remis à la Banque de France sont délivrés en garantie des prêts que cet établissement fait à l'État. On sait que la Banque s'est engagée par diverses conventions intervenues entre elle et le ministre des finances à avancer au Trésor des sommes considérables. La première avance remonte à 1848; un prêt de 150 millions fut consenti à cette époque (*D.* 5 *juillet* 1848 et *L.* 19 *novembre* 1849). Réduit à 75 millions par la loi du 6 août 1850, puis prorogé par le décret du 3 mars 1852, ce prêt a été enfin converti en 1857 en une avance permanente de 60 millions (*L.* 9 *juin*). Une autre convention, signée le 29 mars 1878 et approuvée par la loi des 13 et 14 juin de la même année, a ouvert au Trésor un nouveau crédit de 80 millions. Aux termes de ces deux traités, la Banque s'est ainsi obligée, pendant toute la durée de son privilège, à fournir à l'État, au fur et à mesure de ses besoins, des avances qui pourront s'élever jusqu'à 140 millions. Des bons du Trésor, renouvelables de 3 mois en 3 mois, lui sont remis en nantissement, et il est bien entendu que ces bons spéciaux ne doivent être confondus à aucun degré avec les bons ordinaires que la Banque peut posséder au même titre que les simples particuliers.

Il ne faudrait pas confondre non plus ces bons spéciaux avec ceux que la Banque escompte aux particuliers et qui se trouvent dans son portefeuille commercial.

Indépendamment des avances permanentes, la Banque a encore prêté à l'Etat en 1870-1871, sur dépôt de bons du Trésor, des sommes s'élevant à un total de 1,610 millions et aujourd'hui entièrement remboursées. (*V.* **Banque de France.**)

6. Bons émis pour prêts à l'industrie.

La loi du 1er août 1860 a autorisé le ministre des finances à émettre des bons du Trésor jusqu'à concurrence d'une somme de 40 millions affectée à des prêts à l'industrie pour le renouvellement et l'amélioration de son matériel.

Les prêts se sont élevés à 36,840,166 fr.; les bons émis pour couvrir cette dépense ont la forme de bons ordinaires, mais leur montant n'est pas compris dans la limite fixée, chaque année par la loi de finances.

IV. BONS 2, 3, 5 — 10.

Les bons du Trésor 2, 3, 5 — 10 étaient des bons au porteur munis de coupons semestriels d'intérêt pour dix ans, mais remboursables à la volonté du Trésor, les uns au bout de 2 ans, les autres à l'expiration de 3 ans, les troisièmes enfin à l'expiration de la cinquième année; c'étaient, en d'autres termes, des valeurs que le Gouvernement pouvait rembourser 2, 3 et 5 ans après leur émission et qu'il s'engageait à amortir dans un délai maximum de 10 ans.

Créés par la loi du 21 juillet 1870 à l'imitation des bons *Five et Twenty*, émis par les États-Unis d'Amérique, ces bons n'ont pas été très goûtés du public français. Les émissions ne s'élevèrent jamais à un chiffre bien important et la faculté donnée aux porteurs de les verser comme espèces dans les souscriptions aux grands emprunts qui ont eu lieu depuis la guerre, en a encore hâté la liquidation. Il n'y en avait plus en circulation que pour 24 millions de francs environ lorsqu'une décision ministérielle du 29 mai 1877 en a prescrit le remboursement.

Cette combinaison financière était assurément digne d'un meilleur sort, car elle n'est pas sans présenter de grands avantages pour l'État; en lui laissant une certaine latitude dans l'amortissement, elle obviait à cet inconvénient grave d'un gros remboursement s'imposant dans les moments de trouble; elle permettait, en outre, d'opérer des conversions successives.

V. BONS À LONG TERME.

La liquidation des dépenses de la guerre, la reconstitution de notre matériel militaire et naval, la construction de nos places fortes ont absorbé, depuis 1871, plusieurs milliards. Une portion de ces dépenses a été supportée par les budgets, une autre a été couverte par des reliquats d'emprunts et d'autres ressources réalisées, une troisième partie enfin a dû être alimentée par l'emprunt. La loi du 4 décembre 1875 qui a décidé en principe la formation de la deuxième partie du compte de liquidation, a autorisé le ministre des finances à créer, pour faire face aux crédits qui seraient ouverts à ce compte, des bons du Trésor à long terme à la condition que ces engagements ne s'étendraient pas à plus de six années. Il a été émis, en conséquence, pour 983 millions de ces bons; leur amortissement a commencé en 1880, époque à laquelle les budgets ont recouvré la disponibilité de sommes importantes par suite du remboursement intégral à la Banque de France du prêt de 1,610 millions, et cet amortissement doit se continuer jusqu'en 1886.

Les bons du Trésor à long terme participent à la fois des bons du Trésor et des obligations; ce sont des bons du Trésor parce qu'ils ont été émis à des taux variant suivant les conditions du marché des capitaux et qu'ils sont remboursables à une échéance fixe assez rapprochée; ce sont des obligations, car ils en ont la forme: de coupures déterminées, ils

sont au porteur et munis de coupons semestriels d'intérêts. De là, le nom qui leur est souvent donné d'obligations à courte échéance.

Une forte partie de ces valeurs a été absorbée par les portefeuilles de la caisse des dépôts et consignations, la Banque de France et la ville de Paris.

VI. ÉTRANGER.

Toutes les nations ont plus ou moins recours à l'émission de bons du Trésor. On les rencontre en Chine dès la plus haute antiquité; les États orientaux en ont fait en ce siècle un grand abus et plusieurs États européens n'ont rien à envier à l'Orient sous ce rapport; les consolidations successives de la dette flottante autrichienne en sont la meilleure preuve.

En Italie et en Allemagne, les règles relatives à l'émission de ces valeurs sont à peu près les mêmes que celles adoptées en France; en Belgique, au contraire, où le service de caisse du Trésor est effectué par la Banque nationale, le rôle de la dette flottante est tout différent et les émissions de bons ne se produisent qu'en vue d'opérations déterminées, après autorisation des deux Chambres.

En Angleterre, l'emploi des bons du Trésor remonte au XVIIe siècle. Sans parler des billets de l'administration de la marine, de ceux de l'artillerie et de ceux de l'administration des vivres et des transports dont l'origine est très ancienne et qui ont été supprimés au commencement du siècle, les bons de l'Échiquier existaient déjà en 1696. Ils furent créés par Charles Montagu, le célèbre chancelier de l'Échiquier de Guillaume III, pour faciliter une grande refonte des monnaies. La première émission s'éleva à 2,700,000 £, et les coupures, de quotité très variable, s'abaissaient jusqu'à 10 et même 5 £. Depuis cette époque, les bons de l'Échiquier (***Exchequer Bills***) n'ont jamais cessé d'être en usage.

On en a pendant longtemps distingué trois espèces:

1° Les bons de déficit (***Deficiency Bills***) remis à la Banque d'Angleterre en garantie des sommes qu'elle avançait au Gouvernement pour le paiement des intérêts de la dette et des autres charges du fonds consolidé. Institués en 1817 par l'act 57, Georg. III, C. 48, ils devaient être remboursés dans le trimestre même de leur émission; ils étaient stipulés payables à la Banque ou à son ordre, mais cet établissement ne les a jamais négociés. Les ***Deficiency Bills*** sont maintenant remplacés par des avances en compte courant;

2° Les bons de voies et moyens (***Ways and means bills***) remis également à la Banque en garantie des sommes qu'elle avançait, en cas de retard dans les recouvrements pour le paiement des services assurés par le vote de subsides (***Supply services***). Ces bons, dont l'échéance ne devait pas dépasser le trimestre qui suivait leur émission, ont été supprimés en même temps que les ***Deficiency Bills*** et remplacés comme eux par des avances en compte courant (***Ways and means advances***);

3° Enfin les véritables bons de l'Échiquier (***Supply Bills***) qui subsistent toujours et dont l'émission est autorisée par le Parlement, soit pour rembourser des bons de même espèce venant à échéance, soit pour parer à une insuffisance de recette constatée dans le budget, soit encore pour réaliser les capitaux nécessaires à l'édification de grands travaux publics. Il est bien entendu que le montant des bons de l'Échiquier en circulation ne peut pas être augmenté sans une autorisation expresse de la Chambre des communes.

La forme de ces bons a beaucoup varié; l'émission en est aujourd'hui réglée par l'act 29 Victoria 25. De quotités déterminées, à ordre ou au porteur, ils sont mis en circulation pour une période de 5 ans, mais le porteur a la faculté de les présenter au remboursement une fois par an à date fixe, et pendant les 6 mois qui précèdent l'époque du remboursement, ils sont reçus en paiement des impôts.

L'intérêt en est fixé tous les 6 mois et varie suivant les fluctuations du marché des capitaux. Le but de cette mesure est d'empêcher la dépréciation des bons, car si l'intérêt était invariable, les porteurs useraient en masse du droit de les présenter au remboursement chaque fois que le taux d'intérêt sur le marché viendrait à s'élever.

Il n'a été émis que fort peu de bons de l'Échiquier durant ces dernières années et leur solde ne dépassait pas 5,162,000 £ au 31 mars 1879. Il semble que la trésorerie anglaise préfère chercher maintenant dans l'émission d'autres valeurs et notamment des ***Exchequer Bonds*** et des ***Treasury Bills*** les moyens d'alimenter sa dette flottante.

Les obligations de l'Échiquier (***Exchequer Bonds***) sont des obligations et nous n'en parlerons pas, mais les ***Treasury Bills*** sont de véritables bons du Trésor sur lesquels il convient de donner quelques détails.

Ces valeurs, de création récente (mars 1877), sont émises en vue d'obtenir les fonds nécessaires à la construction d'écoles, aux travaux d'assainissement et à d'autres travaux publics. Ils ont la forme des effets de commerce ordinaires et sont à échéance de 3 ou 6 mois. L'émission en est faite par adjudication publique; les soumissionnaires font connaître les prix auxquels ils consentent à escompter un bon payable dans 3 ou 6 mois et les soumissions les plus avantageuses sont acceptées.

Les bons du Trésor (***Treasury Bills***) en circulation donnent lieu chaque année à un mouvement considérable, mais l'importance des émissions est compensée par les remboursements trimestriels ou semestriels qui sont opérés à chacune des échéances de ces bons.

R. LISLE.

BONS JECKER. — En 1859, pendant la guerre civile qui désolait le Mexique, le général Miramon qui gouvernait alors, conclut une convention avec un banquier suisse nommé Jecker, dans le but de procurer au Trésor mexicain de nouvelles ressources pour continuer la guerre contre Juarez.

Un décret du 29 octobre 1859 décida la création de 75 millions de bons remboursables en 8 années, portant intérêt à 6 p. 100, que Jecker fut chargé d'émettre. Ces bons devaient être reçus en paiement dans toutes les caisses publiques dans la proportion de 20 p. 100 des sommes dues et devaient remplacer, pour partie, les anciens bons de la dette intérieure émis par les administrations précédentes, contre lesquels ils étaient échangés moyennant le versement d'une soulte en argent de 25 p. 100.

Cette conversion d'une partie de la dette intérieure aurait dû procurer au Gouvernement mexicain un bénéfice de 18,750,000 fr., s'il n'avait pas été obligé d'abandonner à Jecker la plus forte partie de ce bénéfice.

La maison Jecker, chargée de l'opération, s'était engagée à payer pendant cinq ans la moitié de

l'intérêt ; en retour, il lui était attribué 10 p. 100 à titre de couverture, plus une commission de 5 p. 100 sur le total de la conversion. En réalité, le Gouvernement ne perçut qu'une somme de 7,500,000 francs, et encore cette somme lui fut-elle versée partie en espèces (3,094,000 fr.) et partie en diverses valeurs et fournitures.

Les bons nouveaux circulèrent librement dans la partie de la République occupée par Miramon, aussi longtemps que les maigres ressources résultant de la conversion lui permirent de tenir la campagne, mais lorsque Juarez reprit le pouvoir, son premier acte fut de déclarer nulle et non avenue la convention passée par Miramon avec Jecker. Cette décision acheva de perdre Jecker qui venait alors de déposer son bilan en offrant à ses créanciers pour unique garantie 68 millions de bons trouvés dans sa caisse.

La mesure prise par le président Juarez était donc la ruine et pour les créanciers et pour la maison de banque à laquelle ils avaient confié leurs capitaux.

Jecker ne perdit cependant pas courage. Chassé du Mexique, il revint en France, où il réussit à intéresser à sa cause de puissants personnages en leur peignant sous les plus sombres couleurs la triste situation faite aux porteurs de bons et à ses propres créanciers, *parmi lesquels se trouvaient de nombreux Français*. Il manœuvra si bien que le 2 mai 1861, le comte de Saligny, ministre de France au Mexique, réclamait de Juarez, au nom du Gouvernement français, l'exécution du traité conclu sous l'administration du général Miramon.

Cette réclamation n'ayant pas eu de résultat, elle fut renouvelée peu de temps après sous une autre forme. On la voit, en effet, figurer dans l'ultimatum adressé par la France à Juarez, avant la déclaration de guerre, pour une somme de 50 millions. Les hostilités qui survinrent empêchèrent de donner suite à l'affaire, l'examen ne put être repris qu'à l'avènement de Maximilien.

Sur la proposition de M. Corta, délégué du Gouvernement français au Mexique, un projet d'arrangement fut préparé et présenté à l'empereur, dans le but de réduire les bons à 40 p. 100 de leur valeur nominale. Cette transaction acceptée par l'empereur Maximilien, ne satisfaisait pas Jecker, mais devant les menaces qui lui étaient faites de ne plus s'occuper du règlement de ses intérêts, il finit par ratifier le traité (16 avril 1865).

D'après cette convention, le Gouvernement mexicain se reconnaissait débiteur de la somme de 27,703,770 fr., et s'engageait à amortir cette dette par paiements annuels de 5 millions ; mais elle fut bientôt modifiée sur la demande de Jecker qui ayant besoin de ressources immédiates, offrit au Gouvernement de réduire sa créance à 22,600,000 fr. sous la condition qu'il en serait payé en traites sur la commission des emprunts mexicains établie à Paris, aux échéances suivantes :

Au 15 octobre 1865	7,660,000 fr.
Au 15 décembre 1865	5,000,000
Au 15 février 1866.	10,000,000

En sus de la réduction qu'il consentait, il offrait de faire donation au Gouvernement de l'hacienda de Mischiapa estimée 2 millions, de la ligne télégraphique de Mexico à Léon, et s'engageait en outre à construire diverses autres lignes télégraphiques dans un délai de deux ans.

Ces nouvelles conditions soumises à Maximilien, furent agréées par lui et les deux premières traites acquittées sur le produit des emprunts mexicains.

La nouvelle de cet arrangement causa en France beaucoup d'émotion. Le Gouvernement impérial s'étonna vivement de ne pas avoir été consulté comme il l'avait été pour les traités précédemment conclus, et il lui parut injuste que les bénéfices de l'emprunt dus à son initiative et acquis au prix d'embarras financiers de toute sorte fussent livrés en bloc à Jecker, au lieu d'être employés à procurer les ressources nécessaires à l'empire naissant du Mexique et à indemniser la France de ses frais d'expédition.

Des observations furent présentées dans ce sens à Maximilien par M. Langlais, délégué du Gouvernement français, et défense fut faite à la commission mexicaine d'accueillir la dernière traite encore impayée. Depuis lors, toutes les réclamations de Jecker restèrent sans écho ; lui-même fut fusillé à Paris, pendant les événements de la Commune en 1871.

BOOK DEBT. — Aux termes de l'article 1er de l'act 26-27, Victoria, 25 (8 juin 1863), 24 millions £ du fonds consolidé furent convertis en une dette d'un genre particulier, dénommé *Book debt* et dont le Trésor devait servir directement l'intérêt à 3 p. 100.

En 1867, les 24 millions £ du *book debt* furent à leur tour convertis en annuités terminables (*Act* 30, *Victor.*, 26). [*V.* **Annuités terminables.**]

BORDEREAUX D'ANNUEL. — On entend par le mot de *Bordereau d'annuel* la formule sur laquelle s'effectue le paiement des arrérages d'une rente nominative affectée à un cautionnement.

Il existe en effet toute une catégorie de comptables et de fonctionnaires qui sont autorisés à constituer leurs cautionnements en rentes sur l'État, au lieu de les verser en numéraire. Tels sont notamment les conservateurs des hypothèques (*L.* 8 *juin* 1864, *art.* 26), les receveurs des établissements de bienfaisance, des asiles d'aliénés, des dépôts de mendicité, les agents des chemins de fer de l'État, les comptables de la guerre et de la marine, les comptables du Trésor qui, n'ayant pas encore leur quitus définitif, obtiennent de substituer un cautionnement en rentes au dernier tiers de leur cautionnement en numéraire (*O. roy.* 22 *mai* 1825). Le même privilège est accordé aux personnes qui ont perdu des inscriptions de rentes au porteur ou des valeurs du Trésor et qui veulent les faire remplacer moyennant le dépôt préalable d'une garantie.

Dans ces différents cas, une fois que le cautionnement a été réalisé par la signature d'un acte sous seings privés, passé entre le propriétaire de la rente et l'agent judiciaire du Trésor, le titre nominatif qui forme le nantissement est retiré de la circulation et déposé à la caisse centrale du Trésor.

C'est alors que, pour permettre au rentier de toucher, néanmoins, à chaque échéance, les arrérages de sa rente, il lui est remis un bordereau d'annuel, destiné à lui tenir lieu du titre lui-même, pendant tout le temps que durera le cautionnement.

Cette pièce, pour former titre contre le Trésor, doit être revêtue du visa du contrôle central, conformément à la loi du 24 avril 1833 (*art.* 4). Elle est de plus enregistrée dans les bureaux de la direction de la dette inscrite, qui y relate le numéro

de l'opposition au transfert dont est frappée la rente affectée au cautionnement.

Le bordereau d'annuel est, comme les titres nominatifs ordinaires, renouvelable tous les dix ans. L'intéressé n'a pas besoin de fournir à ce moment d'autre justification que celle de son existence et de son identité.

Quand il s'agit d'un cautionnement reçu dans un département, c'est-à-dire dans le cas où c'est le receveur de l'enregistrement, préposé de l'agent judiciaire du Trésor, et non le caissier-payeur central, qui doit conserver en dépôt le titre de rente, le bordereau d'annuel est délivré par le trésorier général du département.

Toute demande de remboursement de cautionnement en rentes doit être appuyée du bordereau d'annuel. En cas de perte, il y est suppléé par une déclaration de perte, établie dans la forme prévue au décret du 3 messidor an XII.

BORNAGE. *V.* **Cadastre**.

BOUCHERIE.

SOMMAIRE.

. EXERCICE DE LA PROFESSION DE BOUCHER.
II. TAXE DE LA VIANDE.

I. EXERCICE DE LA PROFESSION DE BOUCHER.

Le commerce de la viande de boucherie se faisait autrefois par des corporations qui ont eu, à certaines époques, un caractère exclusif bien marqué. Ce commerce jouissait de divers privilèges. Ainsi, à Paris, il était exercé par un certain nombre de familles organisées en communauté, sous la direction d'un chef appelé *le maître des bouchers*, élu à vie, ne pouvant être révoqué que pour prévarication, et prononçant comme juge sur toutes les contestations élevées entre les membres de la corporation, soit à raison de leur profession, soit à raison des biens de la communauté. Ce privilège, confirmé par lettres patentes de juin 1550, fut supprimé par l'édit de février 1673.

La loi des 2-17 mars 1791 qui abolit les jurandes et les maîtrises et proclama la liberté du commerce et de l'industrie, n'obligea ceux qui se livreraient au commerce de la boucherie qu'à prendre une patente et à se conformer aux règlements de police qui étaient ou pourraient être faits ; celle des 16-24 août 1790 confia expressément à l'autorité des corps municipaux l'inspection sur la fidélité du débit des denrées et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique.

Abusant du droit qu'elles croyaient tenir de cette dernière loi, diverses municipalités avaient pris des mesures qui non seulement excédaient leur compétence, mais encore étaient contraires à la législation. Par une circulaire du 22 décembre 1825, le ministre de l'intérieur invitait les préfets à rechercher les règlements qui prescrivaient ces mesures restrictives et à les faire réformer ou régulariser.

L'exercice de la boucherie, à Paris, avait été réglementé par un arrêté du 8 vendémiaire an XI, par les décrets des 6 février 1811 et 15 mai 1813, et par les ordonnances des 12 janvier 1825 et 18 octobre 1829. Ces actes avaient principalement pour objet de constituer les bouchers en syndicat, de leur défendre la vente à la cheville (en gros et demi-gros) ainsi que la revente sur pied, et de les obliger à se munir d'une autorisation du préfet de police; à fournir un cautionnement; à s'approvisionner aux marchés de Sceaux et de Poissy et de la place aux Veaux ; à abattre les bestiaux dans des abattoirs spéciaux, et à ne quitter le commerce, à moins d'une autorisation spéciale, qu'un certain temps après en avoir fait la déclaration. La limitation du nombre des étaux, décidée en 1811, fut supprimée en 1825 et rétablie en 1829. En outre, le décret de 1811 réorganisait la *caisse de Poissy* créée en 1777. Cette caisse (*V.* **Caisse de Poissy**) était gérée au compte et au profit de la ville de Paris, qui percevait aux marchés d'approvisionnement un droit sur tous les bestiaux qui y étaient vendus. Cette caisse, dont le fonds se composait des cautionnements des bouchers et des sommes que lui versait la ville, était chargée de payer en espèces et au comptant les bestiaux achetés par les bouchers.

Cette réglementation fut profondément modifiée par le décret du 24 février 1858. Ce décret supprima l'institution du système du syndicat, la caisse de Poissy et le cautionnement des bouchers, la limitation du nombre des bouchers, les marchés obligatoires ainsi que l'obligation d'abattre dans des abattoirs spéciaux, sans rétablir toutefois les *tueries particulières*. Il a remis ainsi en vigueur les principes de la liberté industrielle édictés par la loi des 2-17 mars 1791. Toutefois il a apporté une restriction à ces principes en exigeant des individus qui veulent exercer la profession de boucher, une déclaration préalable faisant connaître la rue ou la place et les numéros des maisons où la boucherie et ses dépendances doivent être établies.

II. TAXE DE LA VIANDE.

Les inconvénients de la taxe de la viande étaient assez sensibles au siècle dernier pour que dès 1770 un conseiller au Parlement de Grenoble les condamnât en ces termes, au nom de la justice et de l'intérêt public :

« Dans presque toutes les villes, les bouchers forment une communauté; dans d'autres on leur adjuge par bail exclusif le droit de fournir. On craint ensuite qu'ils n'abusent de l'exclusion pour survendre. On a recours à la taxe, et l'on croit parer, par ce moyen forcé et fautif, à un inconvénient qu'on a fait naître. Mais quel est l'effet de cette opération? Si l'on taxe la viande au juste prix, la taxe est superflue : la concurrence l'eût établi elle-même ; si on la taxe trop cher, on renchérit la consommation du peuple, enfin si on la taxe trop bas, on met en perte les fournisseurs, en leur enlevant un gain légitime. » (Grivel, *Encyclopédie méthodique*.)

Cette doctrine n'a pas été consacrée par la législation. L'article 30 de la loi des 19-22 juillet 1791 porte que la taxe des subsistances ne pourra provisoirement avoir lieu que sur le pain et la viande.

Ce texte n'a pas été rapporté. Les municipalités ont donc la faculté de taxer la viande, et l'article 479, nº 6, du Code pénal punit d'une amende de 11 à 15 fr. les bouchers qui vendent la viande au delà du prix fixé par la taxe légalement faite et publiée.

Dans un rapport de 1858 et dans une circulaire du 27 décembre 1864, l'administration supérieure a exprimé son avis sur la question de savoir si les municipalités doivent user du droit que leur confère la loi des 19-22 juillet 1791, et elle s'est prononcée pour la négative.

Dans le premier de ces documents, le ministre de l'agriculture, M. Rouher, s'exprimait ainsi :

« Envisagée théoriquement, il semblerait que la taxe dût concilier tous les intérêts : l'intérêt du boucher auquel elle assure une juste rémunération ; l'intérêt du consommateur puisqu'elle prend pour base du tarif le prix de revient, dûment constaté, surélevé seulement d'un bénéfice équitable ; l'intérêt de l'éleveur lui-même puisque le boucher, assuré de son bénéfice dans tous les cas, n'est pas stimulé à faire baisser le prix du bétail au-dessous du prix vrai déterminé par l'offre et la demande mises en présence.

« Si la taxe avait pu fonctionner sincèrement dans ces conditions, elle aurait sans doute fait cesser les plaintes.

« Mais il a fallu reconnaître, après une épreuve de plus de trois ans : 1° que la taxe ne contenait pas en elle les conditions nécessaires d'une exécution sincère, et qu'en pratique elle ne produisait pas les résultats que paraissait indiquer la théorie ; 2° que les bouchers, n'ayant plus un intérêt personnel et direct à discuter le prix du bétail, la taxe devenait la base obligée des transactions du marché, et favorisait ainsi la permanence de la cherté ; 3° que, malgré les précautions prises, la taxe ne prévoyait pas et ne pouvait pas prévoir toutes les *habiletés du métier* par lesquelles l'économie de ses calculs est détruite et le bénéfice du boucher indûment augmenté au détriment du public, et d'une manière d'autant plus fâcheuse, que c'est sous le couvert de l'administration, qui ne peut l'empêcher, que cet abus se produit. »

La circulaire du 27 décembre 1861 s'est surtout basée sur les difficultés que présentent, dans la pratique, la fixation et l'application de la taxe. Nous en extrayons le passage suivant où les inconvénients de la mesure sont résumés avec netteté.

« Indépendamment de ce que l'intervention de l'autorité pour fixer le prix des denrées alimentaires n'est plus en harmonie avec les principes de liberté commerciale, l'établissement, pour la viande de boucherie, d'une taxe présentant des garanties suffisantes d'exactitude est d'une extrême difficulté. La multiplicité des éléments qui doivent concourir à la formation de cette taxe, l'embarras que les administrations municipales éprouvent nécessairement à se les procurer sont autant de sources d'erreurs pour les calculs auxquels ces éléments servent de base.

« Il s'agit d'abord de constater le prix du bétail sur pied et c'est là une première difficulté très sérieuse, surtout pour les localités qui ne sont pas pourvues de marchés aux bestiaux et dont les bouchers vont faire leurs achats sur des marchés éloignés ou au domicile même des éleveurs. Pour les villes où il existe un marché régulier destiné à la vente du bétail, la constatation du prix exact des animaux est souvent encore rendue fort difficile par le peu d'empressement et de bonne foi que mettent les vendeurs et les acheteurs à faire connaître les conditions auxquelles ils ont traité ensemble.

« Il faut ensuite établir quel est le rendement en viande nette des animaux de chaque espèce. On est obligé, si l'on veut arriver à un résultat qui se rapproche autant que possible de la vérité, de vérifier, au moyen d'expériences faites avec beaucoup de soin, quelle est la quantité d'os, d'issues et d'abats de toute nature que fournit en moyenne un animal de chaque espèce, quel est le poids du cuir ou de la peau, quel est le déchet à l'abatage, quelle est enfin la valeur vénale de tous les produits accessoires qui sont susceptibles d'être utilisés.

« Une difficulté plus grave encore se présente alors, c'est l'établissement des prix de vente à l'étal du boucher. En effet, la viande provenant d'un même animal se compose de morceaux essentiellement différents par leur qualité et leur valeur alimentaire.

« Fixer un seul prix moyen sans tenir compte de ces différences, c'est surélever le prix des morceaux de qualité inférieure, c'est rendre la consommation de la viande plus difficilement accessible, c'est favoriser le consommateur riche au détriment des petits consommateurs, puisque ces derniers, en admettant même qu'ils puissent exceptionnellement acheter de la viande au prix moyen fixé par la taxe, ne pourraient pas obtenir des bouchers les morceaux de qualité supérieure que ceux-ci réserveraient toujours pour la clientèle riche qui leur achète habituellement d'importantes quantités de viande.

« Entreprendre, au contraire, d'établir des distinctions entre les divers morceaux et de fixer des prix différents suivant leur qualité, c'est se créer des embarras à peu près insurmontables, tout en laissant une large place à l'erreur et à la fraude.

« La fixation du prix de vente entraîne encore l'obligation de déterminer l'allocation qui doit être accordée au boucher pour les frais de toute nature qu'il supporte et pour le bénéfice auquel il a droit.

« Enfin, les administrations municipales qui veulent appliquer la taxe de la viande se trouvent aussi dans la nécessité de déterminer la quantité d'os que les bouchers devront comprendre dans leurs pesées, de rendre la vente au poids obligatoire, en un mot de réglementer le commerce de la boucherie dans ses moindres détails. »

En fait, la taxe n'a jamais été généralisée, elle a cependant existé dans quelques villes importantes. On en a fait l'essai à Paris en 1855, mais on y a renoncé en 1858, et ce n'est qu'exceptionnellement qu'elle a été remise en vigueur pendant le siège de 1870-1871. La viande de boucherie n'est taxée aujourd'hui que dans quelques rares communes des départements de l'*Aude*, des *Côtes-du-Nord*, des *Landes* et de *Lot-et-Garonne*.

GUERLIN DE GUER.

BOUCHES-DU-RHÔNE. — Chef-lieu : Marseille; sous-préfectures : Aix et Arles.

Nombre de communes : 109 ; population totale : 556,379 ; superficie territoriale : 507,946 hectares; bois communaux : 21,709 hectares.

Cour d'appel et chef-lieu d'académie : Aix; évêché : Marseille, suffragant de l'archevêché d'Aix; 15e corps d'armée (Marseille).

Sénateurs : 3 ; députés : 7 ; percepteurs : 39.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1882 : 563,934 fr.

Valeur du centime départemental, 1883 : 75,568 fr.

Revenus communaux annuels : 14,482,547 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	345
— — local	68
Routes nationales	281
— départementales	414

	Longueur kilométrique.
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	718
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	1,562
Canaux	58
Rivières navigables	132
— flottables	48

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1884.
Recettes ordinaires	2,000,474f18	2,493,170f66
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	113,847f38	181,836f13
Propriétés départementales	50,826 49	73,686 18
Routes départementales	316,199 47	13,000 00
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	409,094 18	747,877 51
Enfants assistés	259,000 00	349,844 15
Aliénés	129,900 00	445,232 72
Assistance publique	100,717 20	173,144 25
Encouragem. et subvent.	35,572 93	73,632 00
Instruction publique	93,271 04	317,023 72
Dépenses diverses	355,619 65	117,894 00
Total des dépenses ordin.	1,864,048f34	2,493,170f66
Recettes extraordinaires	1,182,026f20	3,324,089f73
Dépenses extraordinaires	961,968 37	
Emprunts. Dette en principal	7,801,875f00	7,730,000f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1881.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	2,492,546f00	1,427,430f00	932,725f00	2,363,327f66
Cent. généraux.	»	242,663 10	147,370 55	887,501 23
Fonds de sec. et non-valeurs	49,850 92	28,548 60	27,981 75	128,411 72
	2,542,396f92	1,698,641f70	1,108,077f30	3,379,27 f61
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	1,359,434 59	778,520 32	278,604 96	782,210 07
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	1,076,882 34	637,797 76	346,244 84	1,366,241 06
Total par contr.	4,978,713f85	3,114,959f78	1,732,927f10	5,527,721f74

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 9,199 fr. 26 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 6,297 fr. 84 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 8,737,585 fr. 79 c. Département : 3,198,769 fr. 94 c. Communes : 3,433,463 fr. 84 c. ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . . . 15,369,819f57

Taxes assimilées . . . 539,685 12

Contributions indirectes.

Boissons	6,538,050f76	22,347,511 07
Tabacs	11,045,675 15	
Autres contributions indirectes	4,763,785 16	

A reporter 38,267,016f06

Report 38,267,016f06

Autres produits.

Enregistrement, domaines et timbre	14,719,021f60	64,739,712 06
Douanes et sels	41,183,212 53	
Forêts	6,687 33	
Postes et télégraphes	5,299,771 40	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	343,995 89	
Revenus et produits divers	3,187,033 31	

Soit un total général de 102,996,728f12

représentant 2 fr. 97 c. p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1881 pour 3,465,496,094 fr. 18 c. : budget général, 2,988,445,187 fr. 18 c. ; budget sur ressources spéciales, 477,050,907 fr.

BOUGIES. — La bougie est un produit fabriqué avec l'acide stéarique, lequel est lui-même un dérivé des graisses, des suints de toute nature. Par des lavages, des décompositions et des concentrations, ces suints, ces graisses, sont amenés d'abord à l'état de suif ordinaire. On en extrait alors, par une pression à chaud, les parties liquides constituant l'acide oléique et l'on obtient l'acide stéarique. Cette matière est ensuite refondue avec ou sans addition d'huile de palme, de cire ou d'autres substances de même nature, et le produit du mélange, mis en moule ou traité à la main, forme la bougie.

La loi du 30 décembre 1873 a soumis la bougie à une taxe intérieure de consommation de 25 fr., plus deux décimes, par 100 kilogrammes (*V.* **Acide stéarique.**)

Un règlement d'administration publique du 8 janvier 1874 a réglé les conditions relatives à l'application de cette loi.

Les fabricants de bougies sont astreints à diverses obligations vis-à-vis de la régie des contributions indirectes chargée d'assurer l'impôt.

Ils doivent acquitter une licence annuelle de 25 fr., décimes compris (*art.* 11 *de la loi et* 1er *du règlement*) ; placer à l'extérieur du bâtiment principal de leur exploitation une enseigne portant en caractères apparents les mots : *Fabrique de bougies* (*art.* 3 *du règlement*) ; faire la déclaration descriptive de leurs ateliers de fabrication et de leur outillage (*art.* 13 *de la loi et* 2 *du règlement*) ; garnir d'un treillis en fer les jours et fenêtres donnant sur la voie publique, n'avoir pour la fabrique qu'une entrée habituellement ouverte et sceller toute communication intérieure entre la fabrique et les maisons voisines (*art.* 4 *du règlement*) ; souffrir les visites et vérifications des agents de la régie à toute heure du jour et *même la nuit* lorsqu'il résulte de déclarations que la fabrique est alors en activité (*art.* 14 *de la loi*) ; ne livrer la bougie au commerce intérieur qu'en paquets fermés, revêtus de timbres ou de vignettes portant la marque de l'État, et conformes à des calibres déterminés (500 grammes pour les bougies ordinaires, 200, 500 et 1,000 grammes pour les bougies et cierges de luxe et de fantaisie et pour les cierges ordinaires) (*art.* 6. *du règlement*) ; inscrire, à la fin de chaque journée, sur un registre qui leur est remis gratuitement par la régie et qu'ils sont tenus de représenter à chaque réquisition des employés, le nombre, par nature et par catégories, de boîtes ou paquets qu'ils auront composés, ainsi que les quantités laissées en *vrac* (*art.* 7, *idem*) ; apposer à leurs frais les timbres et vignettes sur les paquets de bougies (*art.* 15 *de la loi* ; *art.* 7 *du règlement*).

Les fabricants obtiennent décharge des quantités non revêtues de timbres ou de vignettes qu'ils envoient à l'étranger ou aux colonies françaises. Ils peuvent même profiter de la remise de l'impôt sur les quantités exportées en paquets timbrés, mais, dans ce cas, une autorisation de l'administration est nécessaire. Les envois à l'étranger ou aux colonies françaises ont lieu en vertu d'acquits-à-caution et sous le plomb des contributions indirectes (*art.* 10 *du règlement*).

L'article 15 du règlement concède, en outre, la décharge des quantités remises en fabrication et laisse à l'administration supérieure la faculté de prononcer la décharge des quantités détruites par accident, soit en cours de transport, soit dans les usines.

Le compte des fabricants et marchands assimilés est réglé mensuellement. Lorsque le décompte dépasse 300 fr., les sommes dues peuvent être payées en une obligation cautionnée à 4 mois de terme (*art.* 16 *du règlement*).

On compte en France environ 1,150 fabricants de bougies et 700 marchands entrepositaires. Le produit de l'impôt, qui n'avait atteint en 1874 que 5,770,000 fr., s'est élevé en 1882 à 8,664,000 fr., allant constamment en progressant depuis son origine.

Pendant la même année 1882, il a été importé 87,000 kilogr. de bougies et exporté 3,265,000 kilogr. (V. **Acide stéarique.**)

BOUILLEURS DE CRU.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

On entend par *bouilleurs de cru* les propriétaires ou fermiers qui distillent exclusivement les vins, cidres ou poirés, marcs et lies, cerises et prunes provenant de leur récolte.

Les bouilleurs de cru sont exempts des déclarations d'appareils et de fabrication; ils ne sont pas soumis aux exercices des employés de la régie, et l'alcool qu'ils fabriquent avec les produits de leur récolte est affranchi du droit général de consommation tant qu'il n'est pas déplacé.

Toutefois, conformément à l'article 17 de la loi du 25 juin 1841, les bouilleurs de cru domiciliés dans une ville sujette aux droits d'entrée, c'est-à-dire dans l'intérieur d'une ville d'une population agglomérée de 4,000 âmes ou au-dessus, sont tenus de déclarer leurs fabrications et de payer *les droits d'entrée et d'octroi* sur les produits de ces fabrications consommés dans l'intérieur de la ville.

Sous l'empire de la loi du 25 février 1804, qui rétablit l'impôt des boissons, supprimé en 1791, les bouilleurs de cru ne jouissaient d'aucun privilège. L'alcool n'étant pas alors taxé directement, ils n'avaient rien à payer, il est vrai, sur leurs eaux-de-vie; mais les vins, cidres et poirés qu'ils mettaient en œuvre demeuraient grevés du droit général d'inventaire (40 cent. par hectolitre de vin et 10 cent. par hectolitre de cidre). Les eaux-de-vie de grains et de cerises payaient un droit de 40 cent. par hectolitre de substance mise en distillation. Sous ce régime, l'alcool provenant exclusivement de la distillation de pommes de terre, de marcs et de fruits autres que les cerises, échappait seul à toute taxe, mais cette concession était alors peu dangereuse, et elle était acquise, d'ailleurs, à tout le monde, sans distinction entre les distillateurs de profession et les bouilleurs de cru. Tout distillateur, quel qu'il fût, acquittait une licence de 10 fr.

Dès 1806, on voit apparaître une première concession en faveur des bouilleurs de cru, et, depuis cette époque, la loi n'a cessé de leur accorder, sous diverses formes, certains avantages.

En effet, la loi du 24 avril 1806, qui établit un droit de 10 cent. à la vente en détail, et un droit de 20 cent. à la vente en gros, n'assujettit qu'à la moitié du droit de 10 cent. les alcools vendus en détail par les bouilleurs de cru, et concéda la franchise complète du droit de 20 cent. en faveur des alcools qu'ils transportaient de chez eux, chez eux dans l'intérieur de l'arrondissement.

La loi du 25 novembre 1808, qui remplaça le droit de vente en gros par un droit de mouvement, et qui éleva le droit de détail de 10 à 15 p. 100, restreignit quelque peu ces concessions. Elle supprima la réduction précédemment stipulée relativement au droit de détail, et limita la franchise du droit de mouvement aux alcools transportés dans l'étendue du même canton.

Mais cette tendance à la restriction ne persista pas longtemps. D'abord, l'affranchissement de l'exercice chez les bouilleurs de cru qui, jusqu'en 1812, résultait implicitement du système de l'impôt, mais n'était pas écrit textuellement dans la loi, fut formellement consacré par l'article 8 du décret du 12 octobre de ladite année. Puis la loi du 8 décembre 1814 proclama l'immunité complète du droit de circulation pour les eaux-de-vie au-dessous de 74° centésimaux, vendues en gros par les bouilleurs de cru et provenant de leur récolte. De plus, elle concéda de nouveau à ces récoltants, sur leurs ventes en détail, une remise qu'elle fixa à 25 p. 100. Les propriétaires et les fermiers distillant exclusivement les produits de leur récolte demeuraient affranchis de l'exercice, sauf dans les villes sujettes au droit d'entrée. Enfin, dans le cas de déplacement de chez eux chez eux, la franchise absolue leur était accordée, sans fixation de rayon.

C'était aller beaucoup trop loin. L'immunité accordée aux bouilleurs de cru pour les ventes en gros créait, notamment au commerce, une situation d'infériorité excessive. La loi du 28 avril 1816 la retira. Elle maintint la franchise du droit de circulation pour les eaux-de-vie transportées par le bouilleur de cru de son pressoir ou d'un pressoir public dans ses caves ou celliers; mais, en ce qui concerne le droit de consommation nouvellement créé, cette même loi spécifia (*art.* 90) que les bouilleurs de cru qui feraient conduire les produits

de leur distillation dans des caves ou magasins séparés de la brûlerie, n'auraient droit à l'exemption qu'à la condition de soumettre ces caves ou magasins aux exercices des préposés de la régie.

Les bouilleurs de cru continuaient à fabriquer librement; seuls, les bouilleurs de profession demeuraient astreints à la licence et à la déclaration.

II. EXTENSION DU PRIVILÈGE AUX PROPRIÉTAIRES-RÉCOLTANTS DE PRUNES ET DE CERISES.

La loi n'avait pas encore défini bien nettement ce que l'on devait comprendre par bouilleurs de cru, et cette qualité, ainsi que les avantages qui y étaient attachés, étaient réclamés par tous les propriétaires ou fermiers qui distillaient les produits de leur récolte, c'est-à-dire par ceux mêmes qui mettaient en œuvre les grains et autres substances farineuses. Or, lorsque la distillation s'opérait sur les vins et les cidres, il était facile de distinguer les bouilleurs de cru des bouilleurs de profession, parce que les formalités imposées à la circulation des boissons signalaient suffisamment ceux qui s'étaient procuré ces matières par voie d'achat. Mais il n'en était pas de même pour la distillation des substances farineuses, des lies et des marcs. La régie ne pouvant exercer aucune surveillance sur la circulation de ces matières, n'était pas à même de distinguer celles qui provenaient d'achats ou de récoltes propres aux distillateurs. L'abus était ici inséparable de l'exemption accordée.

Ces considérations déterminèrent, en 1837, le Gouvernement à demander que la qualité de bouilleur de cru ne fût reconnue qu'aux seuls propriétaires ou fermiers distillant des vins, cidres ou poirés de leur récolte. Un membre de la Chambre des députés, M. de Golbéry, obtint, par un amendement, qu'on y ajoutât les propriétaires ou fermiers distillant les marcs et les lies, et l'article 8 de la loi de finances du 20 juillet 1837 détermina, pour la première fois, d'une manière précise, la catégorie des récoltants auxquels la législation réservait l'affranchissement des formalités imposées aux autres distillateurs d'alcool. Deux ans après, le même M. de Golbéry demanda et réussit à faire comprendre dans la nomenclature les propriétaires de cerises et de prunes. (*L.* 10 *août* 1839, *art.* 15.)

1. Abus occasionnés par le privilège.

La législation aujourd'hui en vigueur concède aux bouilleurs de cru l'entière liberté de la fabrication, mais le déplacement des produits demeure soumis à l'action de la régie.

Quoique ainsi restreinte, cette franchise donne lieu à beaucoup d'abus et sert à alimenter une très grande fraude. Les bouilleurs de cru fournissent, en franchise de l'impôt, dans un rayon assez étendu, l'alcool nécessaire, non seulement à la consommation des simples particuliers, mais encore à la vente des débits de boissons. A la faveur du privilège dont ils jouissent, l'impôt est éludé, même dans les pays où ce privilège ne peut être directement mis à profit. C'est le système de fraude dit des envois fictifs. Des négociants du Nord ou du Centre déclarent, à destination du Midi, des chargements plus ou moins considérables d'alcool qui restent clandestinement sur un point quelconque de l'itinéraire, et qui, pour la décharge des acquits sont remplacés à l'arrivée par des chargements identiques que fournissent les bouilleurs de cru.

Les bouilleurs de cru utilisent, en outre, au vinage clandestin une partie des alcools qu'ils produisent librement. Non seulement ils alcoolisent ainsi en franchise les alcools destinés à la fabrication des vermouts et des vins de liqueurs, mais ils portent à 15°, et même 15° 9/10, des vins ordinaires qu'ils livrent ensuite, moyennant une prime représentant une partie de l'impôt, et s'élevant jusqu'à 60, 80 et 100 fr. par hectolitre d'alcool, à des négociants qui les jettent, après dédoublement, dans la consommation. C'est une véritable spéculation sur l'impôt, et ce n'est plus seulement une fraude sur l'alcool, c'est aussi une fraude accomplie sur le vin au détriment du Trésor et des communes, et au préjudice de la santé publique.

Enfin, antérieurement à 1872, les vernis, eaux de senteur et autres produits industriels à base d'alcool circulaient librement, de telle sorte que les fabricants allaient préparer ces produits au domicile des récoltants avec de l'alcool fabriqué en franchise, et les enlevaient ensuite librement.

2. Établissement de l'exercice. Loi du 2 août 1872.

Ces abus s'étaient développés à mesure que la quotité du droit sur l'alcool avait été portée de 37 fr. 40 c. à 60 fr. (1855), et de 60 fr. à 90 fr. (1860). Ils devaient prendre une gravité extrême sous l'empire du tarif de 150 fr., adopté en 1871.

Aussi, dès le 12 juin 1871, en même temps qu'il proposait d'élever le droit à 150 fr., le Gouvernement demandait-il à l'Assemblée nationale de soumettre les bouilleurs de cru à la licence et aux obligations imposées aux bouilleurs de profession (Projet de loi n° 314, déposé le 12 juin 1871 par M. Pouyer-Quertier, ministre des finances). Sans méconnaître les risques que courait l'impôt, mais répugnant à introduire l'exercice au domicile de près de 500,000 récoltants, la commission du budget refusa de s'associer à la proposition du Gouvernement (*Rapport de M. Bocher,* n° 428 du 27 juin 1871), et, conformément à ses conclusions, l'Assemblée nationale, dans sa séance du 29 août 1871, rejeta l'exercice des bouilleurs de cru par 341 voix contre 245. Elle se montra disposée à donner à l'administration d'autres armes pour combattre la fraude, et, de fait, elle vota, peu de temps après, la loi du 28 février 1872 qui aggravait les pénalités en cas de contravention, assujettissait les destinataires de boissons spiritueuses ayant parcouru, avec acquits-à-caution, un trajet de plus de 2 myriamètres, à représenter les bulletins de transport, lettres de voitures et connaissements applicables aux chargements, interdisait aux marchands en gros de disposer, avant la vérification du service, des alcools reçus avec acquits-à-caution, et enfin soumettait aux formalités de circulation les vernis, eaux de senteur et autres préparations à base alcoolique.

Cependant, malgré les nouveaux moyens préventifs et répressifs ainsi donnés au service par la loi du 28 février 1872, la fraude sur les alcools fut pratiquée avec une telle intensité que l'impôt, au lieu de rendre 14 à 15 millions par mois, n'en produisit pas 10. Le Gouvernement revint à la charge et proposa de nouveau d'exercer les bouilleurs de cru, sauf à leur accorder la franchise sur une quantité de 20 litres d'alcool pur par an, à titre de consommation de famille (*Projet de loi* n° 1,212, déposé le 21 juin 1872 par M. de Goulard, ministre des finances). En présence d'une situation

qui menaçait de compromettre si gravement l'équilibre du budget, l'Assemblée nationale consentit à lever ses scrupules, et, dans sa séance du 2 août 1872, elle vota, d'accord avec les conclusions de la commission du budget (rapport de M. Wilson, nº 1,332, du 22 juillet 1872), par 389 voix contre 125, l'exercice des bouilleurs de cru, en portant toutefois à 40 litres l'immunité concédée pour consommation de famille. Jugée excessive, cette tolérance fut plus tard, conformément aux premières propositions du Gouvernement, réduite à 20 litres par la loi du 21 mars 1874.

L'impôt sur l'alcool n'avait atteint que 755,000 hectolitres en 1872; il frappa 934,000 hectolitres en 1873, 971,000 hectolitres en 1874, et 1,019,000 hectolitres en 1875. Sous l'empire du tarif de 90 fr., le plus haut chiffre qui eût été soumis aux droits était celui de 1869, il n'avait pas dépassé 1,009,000 hectolitres.

3. Retour à la suppression de l'exercice. Loi du 14 décembre 1875.

Bien qu'elle ne fût encore qu'au début de la période d'application, la loi du 2 août 1872 avait donc produit d'heureux effets pour le Trésor. Cependant, l'Assemblée nationale, qui n'avait concédé l'exercice des bouilleurs de cru que sous la crainte de mécomptes budgétaires, revint sur sa décision dès qu'elle crut entrevoir une situation mieux assurée, et, à la veille de se séparer, dans sa séance du 14 décembre 1875, elle rendit de nouveau la liberté aux distillateurs-récoltants, sur une proposition de MM. Ganivet, André (de la Charente) et vingt-six de leurs collègues.

Dès 1876, les quantités d'alcool atteintes par l'impôt subissaient, par rapport à l'exercice 1875, une diminution de 18,870 hectolitres d'alcool, représentant 2,948,000 fr. de droits.

4. Inégalités résultant du privilège.

Ce privilège ne cause pas seulement un préjudice à l'impôt. Il constitue une double contradiction au principe de l'égalité devant l'impôt : d'abord, parce que seuls, parmi tous les citoyens, les bouilleurs de cru n'acquittent pas de droit sur leur consommation personnelle d'alcool (à l'exception du droit d'entrée dans les villes sujettes), et les quantités échappant ainsi à la taxe, qui ne sont pas inférieures à 15,000 et 20,000 hectolitres dans les années peu abondantes, atteignent jusqu'à 50,000 et près de 60,000 hectolitres dans les années de bonne récolte; ensuite, parce que l'immunité concédée aux récoltants distillant leurs vins, cidres, poirés, marcs, lies, cerises et prunes, est refusée aux propriétaires-récoltants de betteraves, de pommes de terre, de grains et autres substances farineuses.

III. RÉCLAMATIONS DES DISTILLATEURS DE BETTERAVES, GRAINS ET AUTRES SUBSTANCES FARINEUSES.

Cette différence de traitement a de tout temps fait l'objet de réclamations de la part de ces derniers distillateurs. C'est l'une des causes principales de la lutte constamment engagée entre les producteurs d'alcool du Nord et ceux du Midi. Les réclamations n'ont pas manqué de se faire jour en 1871 et 1872, lorsque le Gouvernement a demandé à l'Assemblée nationale de faire exercer les bouilleurs de cru. Aussitôt, on a vu intervenir dans la discussion les représentants du Nord, et notamment l'honorable M. Leurent, pour insister sur la nécessité de soumettre les bouilleurs de cru au régime commun. Lorsqu'en 1875, la question de l'abrogation de la loi du 2 août 1872 fut agitée à l'Assemblée nationale, un amendement fut immédiatement déposé par M. Jules Brame pour que les distillateurs de betteraves fussent traités comme les bouilleurs de vins et de cidres. Enfin, en 1876, MM. des Rotours, Georges Brame, Léon Renard, Destremx, de Valfons, Bordet et Ricot, réclamèrent le privilège des bouilleurs de cru en faveur des distillateurs de betteraves, de grains, de pommes de terre, de topinambours, de pêches et d'abricots.

Toutefois, si l'affranchissement dont jouissent les bouilleurs de cru est contraire à l'égalité, on ne saurait méconnaître que des raisons d'une gravité particulière s'élèvent contre l'extension de cette concession aux distillateurs de betteraves et de substances farineuses. La situation des uns et des autres est loin d'être la même. En effet, un grand nombre de récoltants bouilleurs de vins, de cidres, de marcs, de prunes et de cerises, ne fabriquent que pour leur consommation personnelle. L'enquête faite par l'administration en 1875, au moment où la suppression de l'exercice était demandée, a permis de reconnaître que sur 278,000 récoltants de vins et de cidres qui avaient distillé en 1874, 224,000 avaient fabriqué moins de 20 litres d'alcool et 17,000 de 21 à 40 litres. Il en est peu, d'ailleurs, qui soient pourvus d'un alambic, et la plupart font distiller leurs produits chez le voisin ou par le bouilleur ambulant. La distillation n'est que l'accessoire et la continuation de l'exploitation. Il n'y a pas, à vrai dire, opération industrielle ni commerciale. Au contraire, les distilleries de betteraves (il s'agit seulement, bien entendu, des distilleries agricoles) fabriquent jusqu'à 3,000 hectolitres d'alcool. Ce sont là de véritables usines qui, toutes, possèdent des appareils d'une certaine importance et sont installées, non en vue d'une distillation passagère qui n'est que l'accident de l'exploitation, mais en vue d'opérations s'accomplissant régulièrement et méthodiquement pendant toute une campagne, et ayant, dès lors, un caractère industriel. En outre, ainsi que l'a fait observer le législateur de 1837, les vins et les cidres sont assujettis aux formalités de circulation, et l'administration peut distinguer entre les bouilleurs qui distillent les produits de leur récolte et ceux qui distillent les produits d'achat. La même garantie n'existe pas à l'égard des distillateurs qui mettent en œuvre des betteraves, des grains et des pommes de terre.

En résumé, la suppression de l'exercice chez les distillateurs de betteraves et autres substances analogues aboutirait à la perte de l'impôt sur l'alcool. Le Gouvernement l'a toujours combattue, et le législateur l'a toujours refusée. Mais le maintien de la règle à l'égard de ces distillateurs ne fait ressortir que plus vivement l'iniquité du privilège accordé aux récoltants de vins et de cidres.

IV. SITUATION DES BOUILLEURS DE CRU DISTILLANT HORS DE LEUR DOMICILE.

En soumettant les bouilleurs de cru à l'exercice, le législateur, ainsi que nous l'avons vu, leur avait accordé, pour leur consommation domestique, la franchise de l'impôt sur 40 litres d'alcool d'abord, sur 20 litres ensuite. La suppression de l'exercice, prononcée par la loi du 14 décembre 1875, a placé

les petits propriétaires dans une situation désavantageuse. En effet, ceux qui n'ont pas le moyen d'acheter un alambic, ou qui ne sont pas logés de façon à installer un appareil dans leur domicile, sont obligés de faire distiller leurs lies ou leurs marcs par le voisin ou par le bouilleur ambulant. Mais aux termes de l'article 90 de la loi du 28 avril 1816, les alcools ainsi obtenus et conduits ensuite de la brûlerie à la cave du récoltant doivent être pris en compte par la régie, et la franchise pour consommation de famille échappe, par suite, à la catégorie de bouilleurs la moins riche et la moins dangereuse pour l'impôt. Plusieurs propositions de loi, dues à l'initiative parlementaire, ont été formulées en vue de restituer l'immunité de 20 litres en faveur des propriétaires qui font distiller hors de chez eux les produits de leur récolte. La dernière a été déposée le 26 février 1883 par MM. Noirot, Versigny, Marquis et plusieurs de leurs collègues. Le Gouvernement, dans un esprit d'équité, s'est rallié à ces propositions, qui ont été examinées dans les bureaux de la Chambre, mais au sujet desquelles la discussion en séance publique n'a pas encore été ouverte.

V. ENQUÊTE PARLEMENTAIRE DE 1880. PROPOSITION PASCAL DUPRAT.

L'enquête parlementaire sur le régime des boissons, ordonnée par la Chambre des députés dans sa séance du 29 novembre 1879, devait nécessairement comprendre dans son programme l'examen de la question des bouilleurs de cru. Dans le rapport qu'il a déposé au nom de la commission chargée de cette enquête, M. Pascal Duprat a demandé que tout propriétaire ou détenteur d'appareils à distiller fût tenu d'en faire la déclaration à l'administration, et que, pendant le chômage, les appareils fussent mis sous scellés. Une telle disposition, applicable à tous les distillateurs, ferait disparaître l'inégalité qui existe au profit des bouilleurs de cru. Mais la proposition de loi présentée par M. Pascal Duprat contient, à d'autres points de vue, une modification profonde de l'impôt des boissons. Elle n'est pas venue en discussion.

VI. STATISTIQUE.

Pendant longtemps, c'est-à-dire pendant toute la période antérieure à 1853, la fabrication de l'alcool chez les bouilleurs de cru a atteint le quart, le tiers, et quelquefois la moitié de la production totale (100,000, 200,000 et jusqu'à 300,000 hectolitres). Les quantités d'alcool qui échappaient à l'impôt étaient alors considérables. Le mal est devenu moins grand depuis 1854, époque à laquelle l'oïdium a commencé à ravager nos vignes et fait descendre la production des bouilleurs de cru au cinquième, au dixième et quelquefois au vingtième de la production totale, tandis que l'industrie de la fabrication des alcools de mélasses et de betteraves, dont les produits sont placés, dès l'origine, sous la main de la régie, prenait, par contre, un essor considérable. Depuis quelques années, les bouilleurs de cru ne fabriquent même que 25,000 à 30,000 hectolitres d'alcool, alors que les distillateurs de mélasses, de betteraves et de substances farineuses (grains, pommes de terre) en produisent plus de 1,500,000 hectolitres. Mais la vigne peut se reconstituer, et tout, d'ailleurs, permet de l'espérer. Vienne le retour de belles récoltes de vins, et le dommage occasionné par le privilège des bouilleurs de cru se développera dans une proportion équivalente. Il n'a jamais cessé d'être très grand dans les départements de la Normandie et de la Bretagne toutes les fois que le rendement de récolte des pommes fournit des cidres au delà des besoins de la consommation.

La statistique des bouilleurs de cru est très variable; même en temps normal, le nombre de ceux qui se livrent à la distillation des produits de leur récolte diffère sensiblement d'une année à l'autre; il est subordonné à l'importance de la récolte des vins et des cidres. Mais lorsqu'à ces causes habituelles vient s'ajouter une cause exceptionnelle, comme les ravages de l'oïdium ou du phylloxéra, l'importance de la distillation éprouve de brusques et considérables fluctuations. Ainsi, le nombre des bouilleurs de cru qui, pendant les années de bonne récolte va jusqu'à 500,000, se réduit à 300,000 et 200,000 dans les années ordinaires et à 50,000 ou 60,000 dans les mauvaises années. De même, pendant la période décennale de 1830 à 1839, la moyenne annuelle de la fabrication de l'alcool chez les bouilleurs de cru s'élevait à 194,000 hectolitres; à la fin de 1849, elle atteignait 254,000 hectolitres. En 1859, elle n'était plus que de 146,000 hectolitres, après avoir descendu à 24,000 et même à 12,000 hectolitres de 1854 à 1857, années pendant lesquelles l'oïdium avait cruellement sévi. Durant la même période, on voyait la récolte des vins suivre des variations analogues, c'est-à-dire s'abaisser de 45 millions d'hectolitres en 1850 à 11 millions d'hectolitres en 1854. En 1875, la récolte des vins atteignait 83 millions d'hectolitres, le chiffre le plus considérable du siècle, et la fabrication de l'alcool chez les bouilleurs de cru s'élevait jusqu'à 301,000 hectolitres. En 1880, avec une récolte de 25 millions d'hectolitres de vins, elle s'abaissait à 25,000 hectolitres.

En définitive, depuis la disette des vins, les bouilleurs de cru ne distillent guère que des marcs et des vins détériorés. Sur les 33,000 hectolitres d'alcool produits par eux en 1882, 6,000 hectolitres seulement proviennent de vins, 18,000 hectolitres sont tirés des marcs ou des lies, et 9,000 hectolitres des cidres ou poirés. Les alcools de marcs et de lies, comme aussi d'ailleurs les alcools de cidres, sont presque exclusivement consommés sur place ou dans un rayon très peu étendu. Dans beaucoup de départements, les récoltants ne distillent même que pour leur consommation personnelle. Les renseignements recueillis par l'administration des contributions indirectes, lorsqu'il s'est agi de supprimer l'exercice, ont constaté qu'en 1874, sur 278,000 bouilleurs de cru, 224,000 avaient produit moins de 20 litres, 18,000 de 21 à 40 litres, et 36,000 plus de 40 litres.

Les départements où les récoltants fabriquent surtout l'alcool en vue de la vente sont ceux de la Charente, de la Charente-Inférieure, qui exportent une grande partie de leurs produits, et de l'Hérault, où l'alcool est employé, sur une grande échelle, aux vinages accomplis en franchise de l'impôt. Ces départements figurent parmi ceux qui ont été le plus éprouvés par le phylloxéra. La Charente comptait autrefois 10,000 bouilleurs de cru, la Charente-Inférieure 18,000, et l'Hérault plus de 2,000. Depuis 1880, il en existe à peine 250 dans la Charente, 500 dans la Charente-Inférieure, et 100 dans l'Hérault.

VII. LEGISLATION ETRANGERE.

En Angleterre, le sol ne produit ni vins, ni cidres, les bouilleurs de cru n'existent pas.

En Belgique, où la vigne tient peu de place, la loi se borne, dans l'intérêt de l'agriculture, à considérer comme distillerie agricole et à faire bénéficier d'une réduction de 15 p. 100 sur l'impôt, toute distillerie dont les travaux ne dépassent pas, dans tout le courant d'une même campagne, 15 hectolitres de matières pour 24 heures.

L'obligation imposée en Allemagne à tout détenteur d'alambic d'en faire la déclaration, de le laisser sous les scellés de la régie pendant les périodes de chômage et d'acquitter l'impôt à raison de 73 cent. ou de 1 fr. 45 c. par hectolitre de marcs ou de vins mis en fermentation, a un caractère général. Elle s'applique aussi bien aux bouilleurs de cru qu'aux bouilleurs de profession.

Les bouilleurs de cru sont soumis en Autriche aux déclarations de fabrication et au paiement de l'impôt, sous déduction d'un hectolitre à 50° pour consommation de famille.

L'Espagne n'a pas de taxe intérieure de fabrication sur l'alcool.

En Italie, les bouilleurs de cru ont droit à la réduction de la moitié de la taxe, à la condition de ne distiller que des substances farineuses, des fruits, des racines, des marcs récoltés sur leurs terres, dans des locaux situés sur ces terres et de ne produire au plus que 50 litres d'alcool à 70 degrés Gay-Lussac. La concession, comme on le voit, s'applique aussi bien aux propriétaires qui récoltent des pommes de terre et des grains qu'à ceux qui récoltent des raisins ou des pommes ; mais elle est très limitée. Aussitôt les 50 premiers litres fabriqués, l'alambic est mis sous scellés.

Aux États-Unis d'Amérique, les bouilleurs qui distillent exclusivement les vins, les cidres, les jus de pêche, ainsi que leurs marcs et leurs lies, sont exemptés de certaines formalités imposées aux distillateurs industriels (plan de l'usine, enseigne, apposition de cadenas sur le foyer des chaudières, aménagement spécial des alambics, rectificateurs, réfrigérants, etc.), mais ils supportent la taxe générale de fabrication sur les eaux-de-vie, et cela qu'ils distillent des fruits de leur récolte ou des fruits d'achat ; on voit par là que si les bouilleurs de vins, cidres, jus de pêche, marcs et lies jouissent, par rapport aux distillateurs industriels, d'un régime particulier, quant au mode d'exercice il n'existe entre les bouilleurs eux-mêmes (bouilleurs de cru ou bouilleurs de profession) aucune distinction. Les bouilleurs de cerises ou de prunes sont même classés parmi les distillateurs industriels.

ROUSSAN.

BOUILLON. *V.* Quart-Bouillon.

BOULANGERIE.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

La boulangerie qui, de toutes les professions, semblerait devoir être la plus exempte d'entraves, est au contraire une de celles à l'exercice de laquelle, par une étrange aberration, on a imposé les conditions les plus rigoureuses. Il n'est pas de règlements et de complications que le commerce de la boulangerie n'ait dû subir sous prétexte de l'intérêt de l'alimentation publique, et il n'est pas de précautions qu'on n'ait prises contre les boulangers.

Au moyen âge, la transformation de la farine en pain était une opération domestique, mais les seigneurs et les abbayes possédaient des fours banaux où les particuliers étaient tenus de faire cuire leur pain.

Avant la Révolution, le boulanger parvenu à la maîtrise, à grand renfort de droits et de redevances, devait encore se rendre à certains moulins, cuire à certains fours et vendre dans certains quartiers suivant la nature du privilège que lui avait octroyé le château, l'hôtel de ville ou le monastère.

L'apprentissage pour les boulangers était de 5 ans, le compagnonnage durait 4 ans. On exigeait de quiconque n'était pas fils de maître un chef-d'œuvre, plus une taxe de 40 livres pour le brevet ; enfin, la maîtrise ne s'obtenait qu'au prix d'une nouvelle redevance.

Abolies par l'édit de février 1776, les corporations furent rétablies au mois d'août de la même année. Elles ne furent définitivement supprimées que par la loi des 2-17 mars 1791, qui émancipa toutes les industries. Mais les difficultés résultant de la cherté des subsistances, de l'insuffisance des communications et des circonstances politiques du moment induisirent le législateur à laisser aux magistrats municipaux la faculté de taxer le pain et la viande de boucherie, c'est-à-dire d'en fixer le prix. (*L.* 16-24 *août* 1790 ; 19-22 *juill.* 1791.)

II. LÉGISLATION.

Les termes de la disposition législative qui confiait à la vigilance des corps municipaux « le soin de prévenir par des précautions convenables..... les accidents et fléaux calamiteux » (*L.* 19-22 *juill.* 1791) étaient tellement compréhensifs que les magistrats des villes, généralement étrangers aux plus élémentaires principes de l'économie politique, se crurent autorisés à édicter, sous prétexte de salut public, les mesures les plus oppressives qui subsistèrent pendant la période révolutionnaire.

Plus tard un arrêté des consuls, en date du 19 vendémiaire an X, porte que nul ne pourra exercer la profession de boulanger sans une permission spéciale du préfet de police, dont les conditions étaient le dépôt obligatoire de 15 sacs de farine de première qualité et pesant 325 livres ; un approvisionnement de 60, 30 ou 15 sacs par boulanger faisant, par jour, six fournées au plus, de quatre à six fournées, ou moins de quatre fournées.

A partir de ce moment l'esprit réglementaire s'est donné carrière en ce qui concerne le commerce de la boulangerie, sur lequel ont pesé pendant plus de 50 ans les restrictions les plus rigoureuses.

Le système établi par l'arrêté de vendémiaire fut d'abord appliqué à Paris, où l'intérêt de l'alimentation publique se confond avec celui du maintien de l'ordre. Il fut confirmé dans la suite par le décret du 1er novembre 1854, qui a été étendu à toutes les communes du département de la Seine.

Une réglementation analogue, instituée par des actes du Gouvernement, régissait le commerce dans 165 villes des départements.

Nous ne nous étendrons pas sur les détails de cette organisation, dont il suffira d'indiquer les bases principales, à savoir : la nécessité pour quiconque voulait s'établir boulanger, d'obtenir une permission du préfet et de se soumettre à la taxe, la limitation du nombre des boulangeries, leur classement d'après leur cuisson journalière, les dépôts d'approvisionnement et de garantie dont une partie devait être versée dans des magasins publics, les syndicats, la défense de restreindre le nombre des fournées sans autorisation, la nécessité d'une déclaration préalable 6 mois à l'avance, imposée à tout boulanger qui voulait renoncer à la profession, l'obligation à Paris d'un dépôt en compte courant à la caisse de la boulangerie, l'interdiction de vendre le pain dans des boulangeries séparées des fournils ou de s'établir à proximité d'un confrère, etc., etc.

Le nombre des boulangers était limité proportionnellement au nombre des habitants, en vue d'assurer à ces industriels, en compensation de la gêne et des entraves qu'ils subissaient et des conditions qui leur étaient imposées, une clientèle suffisante, une fabrication toujours égale et des bénéfices certains.

Cette mesure réglementaire, dérogation flagrante aux principes de la liberté commerciale et retour formel au régime des corporations privilégiées, fut loin de produire les résultats que l'on en attendait. L'institution d'un véritable monopole détermina une surélévation de la valeur vénale des établissements de boulangerie dont les propriétaires se récupéraient aux dépens du public. Elle arrêta l'essor des grands boulangers possédant une connaissance technique ou commerciale, aussi bien que des boulangers forains, dont la concurrence assure aux consommateurs un approvisionnement à bon marché ; elle concentra le commerce entre les mains d'un petit nombre de capitalistes et fit obstacle aux progrès de la fabrication.

A l'époque où la rareté des communications et les nécessités du régime dit protecteur entravaient l'approvisionnement des grands centres de population, les gouvernements, dans des vues d'ordre et de sûreté publique et mus par le désir de prévenir les disettes ou les chertés excessives, constituaient des réserves de grains et de farines qui, prélevées sur l'excédent des années d'abondance, étaient censées devoir être une ressource précieuse pour les périodes moins favorisées. Cette opération n'ayant abouti qu'à des pertes sérieuses, on contraignit les boulangers eux-mêmes à un approvisionnement qui, réparti entre les mains de ceux qui employaient les denrées et renouvelé constamment par la consommation, semblait devoir être dans les meilleures conditions de conservation possible. Mais la perte d'intérêt sur les capitaux représentés par les réserves, les chances de détérioration, les frais de manipulation et de magasinage étaient autant de charges qui se traduisirent par une augmentation du prix du pain.

L'importance de l'approvisionnement variait suivant les localités. Par un décret en date du 16 novembre 1858, la réserve des boulangers dans toutes les villes soumises à la réglementation fut fixée à la quantité de grains ou de farines nécessaire pour alimenter la fabrication journalière de chaque établissement pendant trois mois. (*D.* 16 *nov.* 1858, *art.* 1er.)

Les décrets, ordonnances et règlements généraux qui avaient organisé le commerce de la boulangerie d'une manière exceptionnelle à Paris, et dans un certain nombre de villes ont été abrogés par le décret du 22 juin 1863, dont l'article 1er est ainsi conçu :

« Sont abrogés, à dater du 1er septembre 1863, les dispositions de décrets, ordonnances ou règlements généraux ayant pour objet de limiter le nombre des boulangers, de les placer sous l'autorité des syndicats, de les soumettre aux formalités des autorisations préalables pour la fondation ou la fermeture de leurs établissements, de leur imposer des réserves de farines ou de grains, des dépôts de garantie ou des cautionnements en argent, de réglementer la fabrication, le transport ou la vente du pain, autres que les dispositions relatives à la salubrité et à la fidélité du débit du pain mis en vente. »

Le système de la compensation fut remplacé à Paris par la création d'un droit minime perçu à la barrière, sur le blé, la farine et le pain, dont le produit, réuni aux intérêts du fonds de dotation de la caisse de la boulangerie, était destiné à constituer un fonds de prévoyance à l'aide duquel la population aurait été assurée de ne jamais payer le kilogramme de pain plus de 50 cent. Le droit sur les farines a été supprimé par le décret du 17 décembre 1870. (*V.* **Caisse de la boulangerie**.)

III. TAXE DU PAIN.

De toutes les mesures restrictives que nous venons d'énumérer, la taxe du pain, abolie à Paris, subsiste seule dans un grand nombre de localités. Établie par les municipalités, en vertu des pouvoirs si étendus que leur confère la loi des 19-22 juillet 1791, elle a été maintenue par respect pour des habitudes invétérées, et à titre de transaction avec les préjugés populaires devant lesquels il est plus commode de s'incliner qu'il n'est aisé d'éclairer l'esprit public sur des questions de cette nature.

Il est inutile d'insister sur ce qu'a de contraire aux lois de l'économie politique toute fixation arbitraire du taux des denrées par l'autorité publique.

La taxe, bien qu'établie par les maires, de concert avec les syndics de la boulangerie, est rarement équitable. La plupart des municipalités, en effet, ne visent qu'à réduire les prix. Elles se refusent dans beaucoup de villes, en dépit des instructions ministérielles, à prendre en considération le taux des farines, et ne tiennent compte que de celui du blé vendu à la halle et des farines de qualité inférieure.

Les boulangers se plaignent que le prix du blé ne corresponde plus aux habitudes du commerce, qui s'approvisionne aujourd'hui non plus sur les marchés locaux, mais dans les grandes minoteries dont les produits plus perfectionnés sont, par suite, d'un prix plus élevé.

1. Établissement de la taxe d'après le prix du blé.

Voici comment on opère pour établir la taxe du pain d'après le prix du blé :

Après avoir constaté avec autant d'exactitude que possible le prix de l'hectolitre de froment, d'après la mercuriale du marché local, s'il en existe un, et d'un des marchés les plus voisins, on établit le prix du quintal métrique de blé en combinant le prix de l'hectolitre avec son poids tel que celui-ci est déterminé chaque année par des expériences

officielles dans toutes les localités pourvues d'un marché aux grains.

On constate ensuite les frais de mouture d'un quintal métrique de blé et la valeur des sons et issues provenant de cette opération; on ajoute au prix d'achat les frais de mouture et on en déduit la valeur des sons et issues.

On détermine par des expériences spéciales le rendement à tant pour cent du grain en farines de toute espèce et on établit par ce moyen le prix du quintal métrique de la farine destinée à la fabrication du pain que l'on veut taxer, en tenant compte dans ce calcul du poids et de la valeur des farines inférieures ou autres qui n'entrent pas dans cette fabrication.

On fixe au moyen d'expériences le rendement à tant pour cent de la farine en pain. On établit par des recherches faites avec soin une estimation moyenne des frais de toute nature que les boulangers ont à supporter dans l'exercice de leur commerce pour la panification d'une quantité de farine déterminée, et on calcule par ce moyen le taux de l'allocation à leur accorder pour frais de fabrication et bénéfice par quintal de farine employé.

On additionne le prix du quintal de farine tel qu'il a été calculé avec l'allocation accordée aux boulangers et on divise la somme obtenue par le chiffre du rendement d'un quintal de farine en kilogrammes de pain. Le quotient est le prix du kilogramme de cette denrée. (*Instr. agric.* 1882.)

2. Établissement de la taxe d'après le prix des farines.

Le cours des farines étant pris pour base de la taxe du pain, on considère le quintal de farine comme donnant un rendement de 130 kilogrammes de pain. On tient compte de l'allocation accordée aux boulangers pour frais de panification et l'on opère de la manière suivante :

1° Prix du quintal de farine (par hypothèse) .	55f	
2° Frais de panification (également par hypothèse).	10	
Total.	65f	130 / 0f50

Ce total de 65 fr. à diviser par le rendement de la farine en pain, soit 130, ce qui produit un prix de taxe de 50 cent. par kilogramme de pain. (*Instr. agric.* 1882.)

3. Taxe officieuse.

Dans un certain nombre de villes et de communes, l'usage a prévalu d'une taxe dite officieuse substituée à l'ancienne taxe obligatoire et qui sert de régulateur des prix, mais dont la publication régulière n'est pas sans exercer une contrainte morale sur le commerce, et a pour effet de décourager la concurrence.

L'obligation pour les boulangers d'afficher dans l'intérieur de leurs boutiques leur prix de vente est un corollaire indispensable de la taxe officieuse.

IV. JURISPRUDENCE.

Quelques maires avaient cru pouvoir rendre obligatoire la vente du pain au poids. Le ministre de l'agriculture a fait remarquer à ce sujet qu'en se plaçant au point de vue du décret du 22 juin 1863, on ne voyait pas à quel titre l'administration interviendrait pour imposer plutôt tel mode de vente que tel autre, et pourquoi on défendrait d'acheter du pain d'après son volume ou sa forme, comme cela se fait pour d'autres marchandises. On doit se borner à prescrire que toutes les fois que le pain sera vendu au poids, il sera procédé à un pesage effectif si l'acheteur le demande.

La Cour de cassation n'a pas adopté complètement cette jurisprudence. Par un arrêt en date du 26 juillet 1866, elle a décidé que, chaque fois que, dans une boutique, il se trouve des pains ayant la forme affectée par l'usage des lieux pour désigner un poids déterminé et que ces pains présentent un déficit, il y a délit.

L'administration municipale n'a pas davantage à intervenir pour savoir si le pain est de bonne qualité et s'il a le degré de cuisson convenable, c'est au consommateur à ne pas acheter la denrée qui lui paraîtrait défectueuse et qui ne serait pas fabriquée suivant son goût. Quant au boulanger, la perte de sa clientèle serait sa punition naturelle et légitime, s'il fournissait du mauvais pain.

Des considérations analogues font repousser toute mesure par laquelle l'autorité voudrait s'immiscer dans les détails de la fabrication du pain sous le rapport du mélange des farines et de substances diverses qui pourraient être employées à la fabrication. Les boulangers doivent pouvoir agir en toute liberté et en s'inspirant des goûts et des préférences de leurs clients, ce qui est pour eux le véritable et le seul moyen d'exercer avec succès leur industrie. Les fraudes qui viendraient à se produire seraient soumises aux règles du droit commun applicables aux tromperies sur la nature des marchandises vendues. La loi du 27 mars 1851 punit ces tromperies. Le devoir de l'autorité municipale est de faire saisir les pains qui contiendraient des substances nuisibles à la santé et de faire poursuivre les délinquants; mais il ne lui appartient pas de chercher à obtenir par voie de règlement, que le pain soit de bonne qualité ou que sa fabrication ait lieu dans telles ou telles conditions. (*Circ. agric. et comm.*)

E. Guerlin de Guer.

Bibliographie.

Rouher, *Rapport sur la boulangerie.* Panckoucke. 1863. — De Forcade La Roquette, *Discours au concours de Poissy.* Panckoucke. 1867. — *Instructions ministerielles.*

BOURSES DE COMMERCE[1].

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

La *Bourse* est la réunion qui a lieu, sous l'autorité du Gouvernement, des commerçants, capitaines de navire, agents de change et courtiers. (*C. civ., art.* 71.)

Le mot *Bourse* signifie aussi le local où se tient cette réunion.

Il désigne également l'ensemble des opérations

1. Les Chambres de commerce ont été traitées à part dans un article spécial.
De même pour les opérations de Bourse qui ont été groupées au mot *Opération*.

d'une journée; par exemple, l'on dit : la *Bourse* a baissé, *Bourse* animée.

On appelle encore *Bourse* la durée légale d'une séance; acheter au début, au milieu ou à la fin de la *Bourse*.

II. HISTORIQUE ET LÉGISLATION.

De tout temps il a existé dans les villes les plus commerçantes des lieux où les marchands se réunissaient pour y traiter les affaires de leur commerce.

A Athènes, il y avait l'*Emporium*, à Rome le *Collegium mercatorum*, dont les vestiges subsistent encore et portent le nom de *Loggia*.

Chez les peuples modernes, l'origine du mot Bourse vient, dit-on, de la ville de Bruges en Flandre, où les assemblées de commerçants se tenaient dans une maison appartenant à un seigneur, Van der Burse, qui en avait orné le frontispice de l'écusson de ses armes, chargé de trois bourses.

La première Bourse, en France, a été instituée à Lyon, la seconde à Toulouse, en 1549; d'autres ensuite furent ouvertes, notamment à Rouen, en 1556; à Montpellier, en 1691.

A Paris, les marchands, banquiers et agents de change avaient contracté l'habitude de se réunir, sans aucune autorisation légale, sur le Pont-au-Change et, plus tard, dans la grande cour du Palais de justice, au-dessous de la galerie Dauphine. De là, ces réunions, formées en vue de négociations sur les marchandises, sur les lettres de change, papiers commerçables et autres effets, s'établirent dans la célèbre rue Quincampoix, ensuite place Vendôme, puis à l'hôtel de Soissons, où l'on avait voulu attirer le commerce des actions de la Compagnie des Indes. Ces actions étant tombées en discrédit, la Bourse fut fermée par arrêt du Conseil d'État, le 27 octobre 1720.

La spéculation se trouva alors réduite à camper dans la rue. Mais, le 24 septembre 1724, un autre arrêt du Conseil d'État institua légalement la Bourse de Paris, qui se tint à l'hôtel de Nevers jusqu'à ce que la Convention, par la loi du 17 juin 1793, en ordonnât la suspension provisoire.

Rétablie le 6 floréal an III, au Louvre, elle a été placée, par arrêté du 18 nivôse an IV, dans l'église des Petits-Pères, puis au Palais-Royal, ensuite dans l'enclos des Filles-Saint-Thomas, sur le terrain actuellement occupé par la Chambre de commerce, et enfin, le 6 novembre 1826, dans l'édifice magnifique décoré du nom de Palais de la Bourse.

L'arrêt du 24 septembre 1724, en établissant légalement la Bourse de Paris, fixe les heures de réunion, en interdit l'entrée aux personnes étrangères au commerce, détermine les opérations qui peuvent avoir lieu et trace les devoirs des agents de change comme intermédiaires exclusifs des négociations.

Mais les Bourses de province restaient encore soumises, au point de vue de leur constitution et de leur fonctionnement, à des règlements spéciaux, émanés de l'autorité locale et variables suivant les besoins des villes où ils étaient établis.

Quand, après une suspension provisoire de deux années, les Bourses furent ouvertes en vertu du décret du 6 floréal an III, celles des départements remirent en vigueur leurs anciens règlements particuliers.

La Bourse de Paris fut, au contraire, soumise à de nouvelles prescriptions légales, notamment par un décret du 28 vendémiaire an IV et des arrêtés du Directoire des 18 et 20 nivôse, 15 pluviôse et 2 ventôse de la même année.

Les différentes Bourses existant à cette époque n'étaient donc pas régies par des règles uniformes. Elles n'ont été l'objet d'une organisation générale qu'en vertu de la loi du 28 ventôse an IX relative à la création et à l'administration de ces établissements, aux moyens de pourvoir aux dépenses qu'ils nécessitent et aux droits et aux devoirs des agents de change et courtiers.

Puis, par deux arrêtés des 29 germinal an IX et 27 prairial an X, le Gouvernement a désigné les villes où des Bourses devaient être établies et a prescrit de nouvelles mesures de police.

Le Code de commerce a consacré à cette matière importante le titre V du livre Ier. Les dispositions qu'il contient, sans modifier la législation antérieure, ont déterminé avec plus de précision les règles de la profession des agents de change et courtiers.

Depuis lors, il y a lieu de signaler notamment le décret du 3 septembre 1851 en ce qui concerne l'administration des Bourses confiée aux chambres de commerce, celui du 15 septembre 1862 relatif à la création des parquets, et la loi du 15 juillet 1880 qui fixe la répartition des contributions spéciales destinées à subvenir aux dépenses de réparation et d'entretien des Bourses de commerce.

1. Utilité des bourses.

Les Bourses sont de véritables marchés comme les halles, avec cette différence que les marchandises de toute espèce, les effets publics et particuliers mis en vente, n'y sont pas apportés en nature.

Mais la concentration à la Bourse des valeurs susceptibles de faire l'objet de transactions permet de mieux choisir, d'arrêter le prix par une application normale de la loi de l'offre et de la demande et de constater les cours avec facilité et exactitude.

La Bourse où se traitent toutes les affaires commerciales importantes et où aboutissent toutes les spéculations, devient ainsi le régulateur du crédit public et privé.

Il y a lieu d'ajouter que l'accroissement des dettes de l'État et de certaines villes, le nombre grossissant des sociétés par actions et des valeurs étrangères admises à la cote ont produit une augmentation correspondante dans les transactions. Cette augmentation rend plus nécessaire encore que par le passé l'existence de marchés où peuvent s'opérer avec facilité la vente et l'achat des différents titres de valeurs mobilières.

Enfin, à un point de vue général, l'étendue, l'importance et la multiplicité des opérations qui découlent de cette situation favorisent le développement et les progrès du commerce et de l'industrie en fortifiant la puissance de l'État.

2. Établissement.

D'après l'article 1er de la loi du 28 ventôse an IX, l'établissement des Bourses a été subordonné à l'autorisation du Gouvernement. Elles sont créées en vertu d'un décret rendu sur la proposition du ministre du commerce. L'instruction à laquelle est soumise la demande de création comprend les avis de la chambre de commerce, du tribunal de commerce, du conseil municipal et du préfet.

Le Gouvernement, à qui appartient le droit exclusif d'établir des Bourses partout où il le juge convenable, a aussi, comme corollaire, le pouvoir de les supprimer. Si elles ne répondaient plus aux besoins du commerce, elles occasionneraient une charge inutile ou onéreuse pour les contribuables.

3. Opérations.

La loi énumère les opérations qui se traitent à la Bourse dans les articles 72 et 76 du Code de commerce. Ce sont : 1° les achats et ventes de marchandises ; 2° les assurances maritimes ; 3° les contrats de transport par terre et par eau ; 4° les affrétements de navires; 5° le change, les achats et ventes de matières d'or et d'argent, et 6° la négociation des effets publics et autres susceptibles d'être cotés, se divisant en trois grandes catégories : 1° *rentes sur l'État françaises ou étrangères* ; 2° *actions des grandes Compagnies*, et 3° *obligations des Compagnies, des villes, du Trésor français ou d'États étrangers*.

Les intermédiaires des négociations sont les agents de change[1] pour les effets publics et particuliers, et les courtiers[2] pour les autres opérations.

A Paris, la Bourse des effets publics et la Bourse des marchandises se tiennent dans des locaux séparés et à des heures différentes.

Quant aux autres villes, toutes les opérations se traitent dans la même réunion. Toutefois, on ne s'occupe de négociations sur les effets publics et particuliers que dans les Bourses pourvues d'un parquet.

Parquet. — On appelle ainsi un lieu séparé, placé à la vue du public, dans lequel les agents de change ont seuls le droit de pénétrer et où ils s'offrent à haute voix les effets publics et particuliers qu'ils ont à vendre, en exécution des ordres reçus avant la Bourse ou pendant sa durée. (*L.* 27 *prair. an X, art.* 23 *et* 24.)

La loi du 27 prairial qui autorise l'établissement d'un parquet ne dispose que pour Paris. Dans les villes où les opérations présentaient de l'importance, les fonctionnaires chargés de la police des Bourses, usant du pouvoir réglementaire qui leur est conféré par l'arrêté du 29 germinal an IX, établirent une place réservée pour les agents de change s'occupant de la négociation des effets publics et particuliers.

Mais, à la suite d'un décret du 2 juillet 1862 plaçant ces agents de change près les Bourses départementales pourvues de parquet sous l'autorité du ministre des finances, un autre décret du 15 septembre de la même année a ordonné qu'à l'avenir les parquets ne pourraient être établis qu'en vertu de décrets rendus sur la proposition des ministres des finances et du commerce[3].

Crieur. — Il est permis aux agents de change de faire annoncer par un crieur le cours des négociations d'effets publics conclues par eux. Quant aux actions de commerce, lettres de change, etc., le cours en est recueilli seulement après la Bourse. (*Arr.* 27 *prair. an X, art.* 24 *et* 25.)

Par suite de l'accroissement du nombre des effets publics admis à la cote de la Bourse de Paris, il est devenu impossible de les crier tous sans porter le trouble dans les transactions, à cause du tumulte qui en résulterait. Actuellement, le crieur se borne à constater les cours au comptant des rentes françaises et des actions de la Banque de France, à renseigner, à cet égard, les personnes qui le demandent pendant la réunion et à crier seulement les dernières cotes de ces valeurs à la fin de la Bourse.

Constatation des cours. — D'après les articles 72 et 73 du Code de commerce, un autre objet essentiel des Bourses est la constatation des cours auxquels les transactions s'y concluent.

Relativement aux effets publics et particuliers à Paris, après la fermeture de la Bourse, les agents de change se réunissent dans une salle attenante au parquet. Là, sous la présidence du syndic, ils rédigent le bulletin officiel des cours en les relevant sur leur carnet pour chaque affaire susceptible d'être cotée. Ce bulletin indique le cours des opérations au comptant, avec toutes les variations qui se sont produites pendant la Bourse, et le cours des marchés à terme, seulement par premier et dernier, le plus haut et le plus bas, enfin, il mentionne encore les cours du change et des matières métalliques. (*O. pol.* 1[er] *therm. an IX, art.* 17 ; *Arr.* 27 *prair. an X, art.* 25 ; *Règl. de la Compagnie des agents de change.*)

Dans les départements, les cours officiels de ces valeurs sont constatés par la chambre syndicale des agents de change.

En ce qui concerne les opérations rentrant dans les attributions des courtiers, à Paris, les constatations sont faites par le syndic et ses adjoints selon l'arrêté du 27 prairial an X, article 26, et le règlement de la Compagnie approuvé par ordonnance du 23 décembre 1844, article 41 ; elles ont lieu, dans les autres Bourses, conformément aux prescriptions d'arrêtés de police locale et de règlements de la Chambre des courtiers.

L'acte émané des agents de change ou des courtiers, qui constate régulièrement les divers cours, doit être considéré comme authentique.

4. Police.

La police des Bourses s'exerce au dedans et au dehors du local.

D'après l'article 3 de l'arrêté du 27 prairial an X, il est défendu de s'assembler ailleurs qu'à la Bourse et à d'autres heures que celles fixées par les règlements de police pour proposer et faire des négociations.

Toutefois, malgré cette prohibition, il a presque constamment existé à Paris des réunions illicites où un assez grand nombre de personnes se livrent à des opérations sur les effets publics et forment ce qu'on appelle la *petite Bourse*.

A l'intérieur des Bourses, il est essentiel d'exercer une surveillance active afin de prévenir, autant que possible, les abus et les fraudes qui pourraient s'y pratiquer.

La police tant extérieure qu'intérieure des Bourses est confiée à Paris au préfet de police. Dans les villes où il existe des commissaires généraux de police, elle leur appartient. Partout ailleurs, elle rentre dans les attributions des maires. (*Arr.* 29 *germ. an IX, art.* 14, *et* 27 *prair. an X, art.* 4 *et* 5.)

Ces divers fonctionnaires ont le droit de faire des règlements locaux en vue du maintien de l'ordre

1. *V. le mot* **Agent de change.**
2. *V. le mot* **Courtier.**
3. A la fin de l'année 1882 le nombre des Bourses à parquet s'élevait à 8, situées, savoir : à Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille, Toulouse, Nantes et Nice. La Bourse de Nice est la dernière qui a été pourvue d'un parquet par décret du 9 juillet 1881.

et de l'intérêt général du commerce. Mais, pour être exécutoires, les règlements du préfet de police doivent être approuvés par le ministre de l'intérieur, et ceux des commissaires généraux de police et des maires par le préfet du département.

Un commissaire de police ou un adjoint au maire est chargé d'assister aux séances. A Paris, le commissaire de police désigné est exclusivement attaché au palais de la Bourse.

D'après l'article 2 de la loi du 28 vendémiaire an IV, aucun pouvoir militaire ne peut être exercé dans l'intérieur de la Bourse. Mais le délégué du Gouvernement a le droit de requérir la force armée et de l'introduire dans la salle, en cas de besoin, afin d'assurer l'exécution des mesures qu'il est appelé à prendre. (*O. de pol.* 1[er] *therm. an IX, art.* 3.)

L'article 1[er] de l'arrêté du 27 prairial an X est ainsi conçu : « La Bourse est ouverte à tous les citoyens et même aux étrangers. »

Le mot *citoyen* a été interprété par les ordonnances de police comme ne comprenant que les personnes jouissant de leurs droits politiques. Aussi s'accorde-t-on généralement à reconnaître que les mineurs non commerçants et les femmes, même marchandes, sont exclus de la Bourse.

L'entrée en est expressément interdite : 1° aux individus condamnés à une peine afflictive ou infamante (*O. de pol.* 1[er] *therm. an IX, art.* 6) ; 2° aux faillis non réhabilités (*C. com., art.* 613) ; 3° à ceux condamnés pour immixtion dans les fonctions d'agent de change ou de courtier. (*Arr.* 27 *prair. an X, art.* 5.)

C'est aux fonctionnaires chargés de la police de la Bourse qu'il appartient de fixer les heures d'ouverture, de tenue et de fermeture.

Plusieurs fois modifiées à Paris, elles ont été, en dernier lieu, réglées par l'ordonnance de police du 28 avril 1845, qui déclare que la Bourse s'ouvrira tous les jours, excepté le dimanche et les jours de fêtes légales, depuis une heure jusqu'à trois heures de l'après-midi pour la négociation des effets publics, et de deux heures à cinq heures pour les opérations commerciales.

Un coup de cloche annonce soit l'ouverture, soit la fermeture.

5. Local.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 28 ventôse an IX, le Gouvernement est autorisé à affecter à la tenue de la Bourse les édifices qui ont été antérieurement consacrés à cet usage et qui ne sont pas aliénés.

Il peut assigner cette destination à tout ou partie d'un édifice national dans les lieux où il n'y a pas de bâtiments qui y aient été affectés. Les banquiers, les négociants et les marchands peuvent aussi ouvrir des souscriptions pour construire des établissements de ce genre, avec l'autorisation du Gouvernement.

L'exécution de ces dispositions, préparée par la loi du 29 germinal an IX, a permis de réorganiser les Bourses dans les principales villes de France.

A Paris, le palais de la Bourse, commencé aux frais de l'État, a été terminé à l'aide de contributions particulières fournies par les commerçants, la Compagnie des agents de change et la ville de Paris. Mais la nouvelle Bourse ayant été édifiée sur un terrain de l'État, la propriété du sol a fait acquérir à l'État celle des constructions. Aussi a-t-il fallu une loi pour que la Bourse pût être abandonnée à la ville de Paris [1]. (*L.* 17 *juin* 1829, *art. unique.*)

6. Administration. Budget. Centimes spéciaux pour leur entretien.

D'après l'ordonnance du 16 juin 1832 et le décret du 3 septembre 1851, l'administration de la Bourse appartient à la Chambre de commerce de la même ville, sauf le droit de surveillance du Gouvernement au point de vue de la police.

L'administration comprend le service matériel de la Bourse, l'entretien, les réparations, le chauffage, l'éclairage, etc., et le paiement des dépenses qu'ils occasionnent.

Pour subvenir à ces dépenses, des contributions spéciales sont réparties, d'après l'article 38 de la loi du 15 juillet 1880, sur les patentables des 3 premières classes du tableau A annexé à cette loi et sur ceux désignés dans les tableaux B et C comme passibles d'un droit fixe égal ou supérieur à celui desdites classes.

Les associés des établissements compris dans ces classes et tableaux doivent naturellement contribuer aux frais des Bourses de commerce.

Le rôle relatif aux frais d'une Bourse de commerce ne comprend que les patentables de la ville où elle a été établie. (*L.* 23 *juill.* 1820, *art.* 14.)

La taxe porte sur le principal de la cote de la patente consistant dans le droit fixe et le droit proportionnel et il est ajouté à cette taxe 5 cent. pour subvenir aux non-valeurs (*L.* 23 *juill.* 1820, *art.* 15). Le total de la taxe augmenté du fonds de non-valeurs supporte, en outre, 3 cent. pour frais de perception. (*L.* 14 *juill.* 1838, *art.* 4.)

Budget. — D'après l'article 17 du décret du 3 septembre 1851, dans les six premiers mois de chaque année, les chambres de commerce adressent au préfet de leur département le compte rendu des recettes et des dépenses de l'année précédente et le projet de budget des recettes et des dépenses de l'année suivante.

Le préfet transmet ces comptes et ces budgets, avec ses observations et son avis personnel, au ministre du commerce qui les approuve, s'il y a lieu.

Des décrets fixent ensuite les sommes à imposer pour faire face aux dépenses des Chambres et des Bourses.

Ils sont transmis par le ministre du commerce à son collègue des finances qui les fait notifier par l'intermédiaire du directeur général de l'administration des contributions directes aux préfets et aux directeurs de cette administration dans les départements.

Rôles. Recouvrements. Restitutions. — Les directeurs répartissent entre les patentables visés par la loi du 15 juillet 1880, article 38, les sommes à percevoir et préparent les rôles qui sont soumis à

1. En 1818, les dépenses faites par l'État s'élevaient à. 3,789,336f00
Une imposition extraordinaire proposée par la Chambre de commerce, de centimes additionnels sur les patentes, a produit . . 1,935,421 66
Les agents de change ont fourni 196,000 00
L'administration municipale a donné une subvention de 700,000 00
Les prévisions ayant été dépassées, la ville de Paris a eu encore à sa charge, pour achever la Bourse, une somme de. 1,858,134 31

Total. 8,479,192 00

l'homologation des préfets et adressés ensuite aux percepteurs pour le recouvrement. Ce recouvrement est effectué de la même manière et aux mêmes termes que celui du droit total des patentes. (*Arr.* 12 *brum. an XI, art.* 1er.)

Les percepteurs comprennent dans leurs versements le produit des impositions établies pour les Chambres et Bourses de commerce et les trésoriers de ces établissements en touchent le montant au moyen de mandats délivrés par le préfet, au nom de la Chambre de commerce, sur la caisse du receveur des finances.

En fin d'exercice, un crédit collectif est accordé au préfet à titre de régularisation des dépenses qu'il a préalablement ordonnancées pour cet objet.

Dans les développements du budget des dépenses sur ressources spéciales de l'exercice 1884 (p. 522 et 523), le crédit demandé comme restitution du produit des centimes additionnels imposés pour les dépenses des Chambres et Bourses de commerce (*Contributions directes*, chapitre 6, § 2) s'élevait à 730,000 fr.

Paiement des dépenses. Comptes des trésoriers. — Quant aux trésoriers, ils acquittent les dépenses sur ordonnance du président de la Chambre de commerce, et leurs comptes sont ensuite vérifiés et approuvés par la Chambre de commerce ; mais les trésoriers n'étant point comptables de deniers publics ne sont pas justiciables de la Cour des comptes ni soumis au contrôle de l'inspection générale des finances.

Entretien de la Bourse de Paris. — La ville de Paris, d'après la loi du 17 juin 1829, a été seule chargée de l'entretien du palais de la Bourse qui lui était abandonné par l'État. Aucune contribution n'est répartie sur les patentables pour subvenir à cette dépense. Un droit d'entrée, de 1 fr. par personne, avait été établi au profit de la ville par décret du 17 décembre 1856. Mais cette taxe ayant soulevé les plus vives protestations, le décret qui en autorisait la perception, a été rapporté le 22 novembre 1861. Depuis cette époque, la ville fait face à une grande partie des dépenses d'entretien, en louant divers locaux du palais, et elle paie la différence avec ses propres ressources.

D'après les indications contenues dans le budget de la ville de Paris, les dépenses comprennent :

Chap. XXI, art. 1er.	
Traitement, indemnités de logement et gratifications au personnel de surveillance . . .	14,695 00
Habillement des agents.	1,779 75
Chauffage (bois pour les locaux non chauffés par le calorifère).	370 00
Dépenses diverses	935 40
Chap. XIII, art. 22.	
Entretien du bâtiment	25,000 00
Chap. XVI, art. 17.	
Frais d'éclairage.	5,478 99
Ensemble.	48,259^f^14

Les recettes se décomposent ainsi :

Chap. IX, art. 1er.		
Emplacement pour le dépôt des cannes et parapluies (location). . . .	8,677^f^	34,927 00
Droit de placer des chaises (concession).	6,250	
Bureau télégraphique loué à l'État.	12,000	
Emplacement de l'ancienne buvette pour agrandissement du bureau télégraphique	8,000	
La ville a donc à supporter un excédent de dépenses de		13,332^f^14

III. LÉGISLATION COMPARÉE.

Allemagne. — D'après le Code général du commerce allemand, déclaré loi fédérale le 5 juin 1869, les courtiers (*Handelsmakler* ou *Sensale*) qui comprennent sous cette dénomination à la fois les courtiers de marchandises et les agents de change, ont un caractère officiel sans que leur profession soit monopolisée. A Berlin, les réunions de la Bourse ont lieu sous la surveillance disciplinaire d'une commission composée des doyens des commerçants (*Règlement de la Bourse de Berlin*, § 2). Les faillis et les personnes qui ne jouissent pas de la plénitude de leurs droits civiques sont exclus de la Bourse (*Ibid.*, § 3). On ne peut être admis aux réunions de la Bourse qu'en exhibant une carte délivrée par le doyen de la corporation des commerçants (*Ibid.*, § 6); la délivrance de cette carte donne lieu au paiement d'un droit déterminé par les statuts de la corporation (*Ibid.*, § 8). — La cote officielle est dressée par les commissaires de la Bourse (*Ibid.*, § 13).

Autriche. — Une loi du 1er avril 1875 a uniformisé la législation sur l'organisation des Bourses. Ce ne sont pas des établissements publics, mais bien des établissements privés constitués par des particuliers, ne subissant le contrôle de l'État que dans la mesure où l'ordre public l'exige pour éviter les abus.

La nouvelle loi ne distingue pas entre les Bourses de marchandises et de valeurs mobilières.

A Vienne, la Bourse est placée sous la direction qualifiée de Chambre de commerce de la Bourse.

Parmi les fonctions attribuées à cette chambre sont comprises celles de fixer la durée des réunions ; de donner des cartes d'entrée ; de décider, le cas échéant, si quelqu'un peut être admis soit comme client, soit comme membre. (*Art.* 33 *du Règlement fait en exécution de la loi de* 1875, *approuvé par les ministres du commerce et des finances le* 25 *août* 1877.)

Angleterre. — A Londres, il existe deux Bourses distinctes qui se tiennent dans des bâtiments différents :

1° Le *Royal-Exchange* où se traitent les opérations sur les marchandises et où se réunissent tous les commerçants et tous ceux qui s'occupent de la négociation des lettres de change ;

2° Le *London Stock-Exchange* qui est une association libre d'individus faisant le commerce des fonds publics et autres valeurs mobilières.

Le *Stock-Exchange* comprend deux corps distincts :

1° Les actionnaires ou propriétaires ;

2° Les souscripteurs ou membres du Stock-Exchange.

Pour les actionnaires, il s'agit d'une simple exploitation industrielle sous forme de société anonyme (*joint stock*).

Pour les souscripteurs ou membres, le Stock-Exchange est un local consacré aux affaires de Bourse et dans lequel eux seuls et leurs commis ont entrée moyennant un droit d'admission et une souscription annuelle.

Les Bourses de commerce de province sont fermées au public comme celle de Londres [1].

Belgique. — Jusqu'en 1868, la législation sur

1. *V.* pour l'organisation et le fonctionnement du *Stock-Exchange* les *Bulletins de statistique et de législation comparée du ministère des finances* (mois d'octobre et de novembre 1878).

les Bourses de commerce était à peu près semblable à celle de la France.

Une loi du 30 décembre 1867 a fait table rase de cette législation.

Dans l'économie du nouveau régime, les Bourses de commerce sont devenues des marchés libres affranchis de toute espèce de contrôle gouvernemental. Les communes, sociétés et même les simples particuliers belges ou étrangers sont libres d'établir des Bourses quand ils le jugent à propos, de faire les règlements relatifs à la tenue, de fixer les jours et heures d'ouverture et de clôture, de formuler les conditions d'admission. La seule restriction apportée à cette liberté par la loi de 1867 concerne la police qui est exercée à la Bourse par l'autorité communale comme dans toutes les réunions publiques [1].

De Colonjeon.

Bibliographie.

Coffinnière, *Des Bourses et des spéculations sur les effets publics*. Paris, 1824. — Dalloz, *Répertoire*, v° Bourse. — *Manuel des agents de change*. Paris, Vinchon, 1851. — Mollot, *Bourses de commerce*. Paris, Cotillon, 1853. — Jeannotte-Bozérian, *la Bourse*. Paris, Dentu, 1859. — Bédarrides, *Commentaire du Code de commerce*, v° Bourse. Paris, Durand, 1862. — Alph. Courtois, *Traité élémentaire des opérations de Bourse*. Paris, Garnier, frères, 1875. — Buchère, *Des Opérations de Bourse*. Paris, Marescq, 1877. — Boistel, *Précis de droit commercial*, titre V. Paris, Ernest Thorin, 1878.

BOURSES D'INSTRUCTION.

SOMMAIRE.

DÉFINITION ET DIVISION DES BOURSES.

Une bourse est le prix ou partie du prix de la pension payée annuellement par l'État, un département, une commune ou un particulier pour l'entretien d'un élève dans un établissement consacré à l'enseignement, ou d'un pensionnaire dans un établissement hospitalier.

Les bourses sont dites nationales, départementales ou communales, suivant qu'elles sont entretenues sur le budget de l'une de ces trois personnalités administratives, l'État, le département, la commune, et privées lorsque leur fondation est due à la générosité d'une ou de plusieurs personnes.

Les bourses nationales sont accordées par le Gouvernement à divers titres : 1° comme récompenses de services civils ou militaires rendus par les parents des candidats, lorsque l'insuffisance de fortune est constatée ; 2° pour favoriser le recrutement de certaines professions ; 3° comme encouragement aux établissements privés.

Elles sont concédées par le Président de la République sur le rapport d'un ministre et pour la plupart données au concours.

Les bourses départementales, votées par les conseils généraux, et les bourses communales, votées par les conseils municipaux, sont accordées, après concours, par les préfets et confirmées par le ministre. Les bourses privées sont également données au concours, à moins que leur fondateur n'ait exprimé un vœu ou des conditions contraires.

En résumé, il est une condition commune à presque toutes les bourses, c'est la capacité de l'élève postulant, constatée par un examen préalable.

On peut diviser les bourses en trois grandes catégories :

Les bourses de l'instruction publique ;

Les bourses militaires (guerre et marine) ;

Les bourses diverses entretenues dans les établissements relevant d'autres ministères.

1. Bourses de l'instruction publique.

Les bourses de l'instruction publique comprennent les bourses de l'enseignement supérieur, de l'enseignement secondaire et de l'enseignement primaire supérieur, ainsi que les bourses de tous les établissements placés sous l'autorité du ministre de l'instruction publique.

1. *Enseignement supérieur.*

Les bourses de l'enseignement supérieur, entretenues dans les Facultés et écoles de l'État, sont : les bourses de licence et d'agrégation, sciences et lettres, de doctorat en médecine, de pharmacien de 1re classe, du muséum d'histoire naturelle.

A la suite d'un concours qui a lieu le 15 juillet de chaque année, le comité consultatif dresse, par ordre de mérite, la liste des candidats aux bourses de licence et d'agrégation; sur cette liste il est tenu compte des besoins de l'enseignement secondaire.

D'après un rapport officiel de 1878 sur les bourses de l'enseignement supérieur, le budget comprenait à cette époque, pour les dépenses communes à toutes les Facultés :

300 bourses d'études (de 300 à 1,200 fr.) .	360,000 fr.
6 bourses de voyages de 2,000 fr. . . .	12,000
Remises sur les droits d'examen et de diplôme	50,000

Ces bourses d'études et de voyages, toujours continuées depuis, doivent, selon l'esprit des décrets de 1808 et de 1810, servir à compléter les études des lycées et favoriser les progrès des sciences.

2. *Enseignement secondaire.*

Les bourses d'enseignement secondaire (lycées et collèges), qui sont les plus nombreuses, comprennent les bourses d'enseignement secondaire classique et spécial et les bourses d'enseignement secondaire de jeunes filles.

D'après le décret du 19 janvier 1881, légèrement modifié par celui du 28 juillet 1882, ces bourses sont partagées en bourses d'internat, bourses de demi-pensionnaires, bourses d'externat simple ou surveillé ; en outre, ces bourses peuvent être ainsi fractionnées :

Les bourses d'internat et de demi-pensionnat en demi-bourses ou trois quarts de bourse, celles d'externat simple ou surveillé en demi-bourses.

Le taux des bourses nationales, départementales et communales dans les lycées est fixé comme suit : bourses de pensionnaires, prix de la pension de la division de grammaire, bourses de demi-pensionnaires, moitié du prix de la pension de la division de grammaire, plus 75 fr. Le prix de cette pension varie, suivant l'importance des lycées, de

1. L. Bastiné, *Code de la Bourse belge*. Paris, A. Marescq. 1876.

600 fr. à 1,200 fr. Quant au prix des bourses d'externat, il est établi comme suit :

BOURSES.	PARIS et VANVES	VERSAILLES et LYON.	LYCÉES de 1re catég.	LYCÉES de 2e catég.	LYCÉES de 3e catég.
Externes	250f	200f	150f	120f	90f
Externes surveillés.	330	270	210	170	130
Externes surveillés admis aux conférences et interrogations.	410	340	270	202	170

La collation des bourses de l'enseignement secondaire, ainsi que leur retrait ou leur prolongation, a donné lieu à divers règlements fort détaillés qui sont communiqués aux postulants dans toutes les académies et institutions publiques. Il suffira d'indiquer ici une des conditions principales, c'est-à-dire l'âge que doivent avoir les candidats boursiers au 1er janvier de l'année de l'examen, qui, d'après la circulaire du 31 janvier 1884, a lieu le 1er mars et le 1er juin de chaque année.

Enseignement secondaire classique.

Pour entrer en 8e moins de 10 ans.
Pour entrer en 7e moins de 11 ans.
Pour entrer en 6e moins de 12 ans.
Pour entrer en 5e moins de 13 ans.
Pour entrer en 4e moins de 14 ans.
Pour entrer en 3e moins de 15 ans.
Pour entrer en 2e moins de 16 ans.
Pour entrer en rhétorique moins de 17 ans.
Pour entrer en philosophie moins de 18 ans.

Enseignement secondaire spécial.

Cours préparatoire moins de 13 ans.
1re année moins de 14 ans.
2e année moins de 15 ans.
3e année moins de 16 ans.
4e année moins de 17 ans.
5e année moins de 18 ans.

L'examen d'aptitude exigé par l'admission gratuite dans un lycée ou collège, n'a pour but que de constater le degré d'instruction du candidat, l'admissibilité ne confère aucun droit absolu ; la concession d'une bourse est subordonnée à l'examen de l'ensemble des titres produits par les postulants. (*Circ. 4 fév.* 1884.)

Jusqu'en 1865, l'État n'entretenait des bourses que dans les lycées, leur nombre était à cette époque de 1,594; en 1869, la mesure a été étendue aux collèges communaux, et sept ans plus tard (1876), le chiffre des bourses de l'État s'élevait à 2,007, dont 1,690 pour les lycées et 317 pour les collèges. Pendant le même laps de temps, de 1865 à 1876, le nombre des boursiers départementaux, communaux ou autres était porté de 1,217 à 1,814, ce qui fait ressortir en faveur de 1876 une augmentation de plus de 1,000 bourses (État, départements et communes).

	1865	1876
Boursiers de l'État.	1,594	2,007
Boursiers départementaux, communaux et autres	1,217	1,814
	2,811	3,821

D'après le rapport officiel de 1876, sur l'enseignement secondaire, le montant des bourses entretenues dans les lycées s'élevait, à cette époque, à la somme de 1,666,233 fr. 15 c., savoir :

Bourses de l'État.	1,019,676f25
Bourses départementales.	189,175 00
Bourses communales	431,716 90
Bourses par fondations particulières. .	25,365 00
	1,666,233f15

Il ressort de ces données que l'État avait à lui seul à sa charge les deux tiers des dépenses particulières de bourses dans les lycées. Ces dépenses, inscrites au budget du ministère de l'instruction publique sous le titre de ***Bourses nationales et dégrèvements***, se sont encore accrues depuis. Elles s'élevaient respectivement pour les années 1882 et 1883 à 2,300,000 fr. et 2,450,000 fr., se décomposant comme suit :

		1882	1883
Bourses nationales	dans les lycées.	1,442,000f	1,442,000f
	au lycée d'Alger	38,000	38,000
	dans les collèges communaux.	620,000	620,000
	d'externes	200,000	200,000
	dans les lycées et collèges de jeunes filles	»	150,000

Quelque importantes que paraissent ces dépenses, elles sont encore insuffisantes, eu égard au nombre de candidats boursiers. Le rapport de la commission du budget de 1884, sur les dépenses du ministère de l'instruction publique, constate que faute de crédit on a dû refuser, en 1883, plus de 920 candidats méritants. Et cependant le nombre des boursiers dans les lycées et collèges s'élevait en octobre 1883 à 3,960 (dont 2,622 dans les lycées et 1,338 dans les collèges). Sur ce nombre, 450 appartenaient à l'enseignement spécial.

Voici, d'ailleurs, à diverses périodes, les crédits inscrits au budget de l'instruction publique pour le service des bourses et dégrèvements :

Année 1860.	814,500 fr.
Année 1865.	868,000
Année 1870.	1,110,000
Année 1875.	1,130,000
Année 1880.	1,665,427
Année 1884.	2,400,000

Il est en outre inscrit au budget de la marine une somme de 130,000 fr. (crédit de 1884) destinée à l'entretien de boursiers de la marine aux lycées de Brest, Lorient et Toulon et aux collèges communaux de Cherbourg et de Rochefort.

3. *Enseignement primaire supérieur.*

Bien que la gratuité de l'enseignement primaire à tous ses degrés ait été établie dans toute la France par la loi du 16 juin 1881, il existe néanmoins, pour l'enseignement primaire supérieur, des bourses d'entretien.

Ces bourses sont accordées aux familles dignes d'intérêt pour leur permettre de faire suivre à leurs enfants les études primaires supérieures et de se priver du salaire que ces enfants auraient pu leur rapporter, s'ils avaient immédiatement embrassé un métier. Ces bourses sont réglées par arrêté du 3 janvier 1882 et leur montant est fixé comme suit :

Bourses d'internat	500 fr. par an.
Bourses de demi-pension.	250 —
Bourses familiales	400 —
Bourses d'externat dans les établissements libres	100 —

En dehors de ces divisions capitales et officielles du département de l'instruction publique, l'État en-

tretient encore un certain nombre de bourses et de demi-bourses dans les établissements suivants, relevant du ministère de l'instruction publique et des beaux-arts :

Ecole Pape-Carpentier.
École normale supérieure de travail manuel.
École normale primaire supérieure d'institutrices.
École normale de l'enseignement secondaire spécial.
École des chartes.
École des beaux-arts de Lyon.
École des beaux-arts d'Alger.
École des arts décoratifs à Paris.
École d'art décoratif à Limoges.
École de dessin pour les jeunes filles (à Paris).
Conservatoires de musique et de déclamation.

2. Bourses militaires.

Les écoles militaires pourvues de bourses sont : le Prytanée militaire (à La Flèche) et l'École navale, l'École spéciale militaire (à Saint-Cyr) et l'École polytechnique.

Prytanée militaire. — 400 élèves, dont 300 boursiers et 100 demi-boursiers, sont entretenus dans cet établissement aux frais de l'État. Ces bourses et demi-bourses sont exclusivement réservées aux fils d'officiers servant ou ayant servi dans les armées et aux fils de sous-officiers morts au champ d'honneur. Les candidats doivent fournir un état authentique des services de leur père et un certificat délivré par le maire, constatant que la famille est sans fortune. (*O.* 12 *avril* 1831 ; *D.* 23 *mai* 1853.)

École polytechnique. — Des bourses et demi-bourses sont accordées par le ministre de la guerre, sur la proposition des conseils d'instruction et d'administration de l'École, aux candidats dont la famille n'a pas les ressources suffisantes pour payer la pension dont le prix est de 1,000 fr. Lors de l'inscription du candidat pour le concours, l'insuffisance de fortune des parents doit être constatée par une délibération motivée du conseil municipal, approuvée par le préfet. (*L.* 5 *juin* 1850.)

École spéciale militaire. — Les conditions et le mode d'admission aux bourses de l'École Saint-Cyr sont les mêmes que pour l'École polytechnique, avec cette différence que le ministre de la marine peut, comme le ministre de la guerre, nommer des boursiers et que le prix de la pension est de 1,500 fr.

En outre, il peut être alloué à chaque boursier ou demi-boursier de ces deux écoles, un trousseau ou demi-trousseau, concédé par les mêmes conseils. Chaque année, le *Journal officiel* publie la liste de toutes ces bourses ou demi-bourses, avec ou sans trousseau, avec les motifs à l'appui.

École navale de Brest. — Les boursiers ou demi-boursiers à l'École navale de Brest sont nommés par le ministre de la marine sur la proposition des conseils d'administration et d'instruction de cette École. Ils sont astreints, comme les boursiers de Saint-Cyr et de l'École polytechnique, à fournir les mêmes justifications préalables. (*L.* 5 *juin* 1850.)

3. Bourses diverses.

Nous avons compris sous la rubrique *Bourses diverses*, les bourses entretenues par l'État dans les établissements ressortissant à d'autres ministères que ceux de l'instruction publique, de la guerre et de la marine. Pour la plupart de ces établissements, les dépenses d'entretien de bourses sont comprises dans les dépenses générales de chacun d'eux.

Séminaires diocésains. — L'État entretient un certain nombre de bourses et fractions de bourse dans les séminaires diocésains. Elles sont conférées aux candidats par le ministre des cultes sur la présentation des évêques. (*Arr.* 20 *prair. an X; L.* 23 *vent. an XII.*)

Le crédit inscrit pour cet article, au budget de 1884, s'élevait à 736,200 fr.

Séminaires protestants. — Comme dans les séminaires diocésains, l'État entretient des bourses et des demi-bourses dans les séminaires protestants. Ces bourses sont accordées par le Président de la République sur le rapport du ministre des cultes. Elles présentent pour 1884 une dépense totale de 30,400 fr.

École de musique religieuse dite École Niedermeyer. — Ces bourses ont été fondées par décret du 28 novembre 1853, dans l'école de musique religieuse, dans le but de former des artistes musiciens pour les églises. Ces bourses, dont le prix est de 500 fr., sont accordées par le ministre des cultes, et les candidats présentés par l'évêque de leur diocèse et le préfet de leur département. Pour 1884, le crédit est de 22,000 fr.

École nationale d'agriculture. — Dans les écoles d'agriculture de Grignon (Seine-et-Oise), de Grand-Jouan (Loire-Inférieure) et de Montpellier (Hérault), il est attribué des bourses et demi-bourses aux élèves internes, à raison de deux bourses par établissement et par année, et de quatre demi-bourses dans chaque école. Les bourses sont réservées aux anciens apprentis des fermes-écoles, et données au concours ; les demi-bourses réservées aux élèves sont également données au concours et d'après les résultats des examens semestriels. Toutefois, ces bourses et demi-bourses ne peuvent appartenir qu'aux élèves des départements placés dans la circonscription de l'école.

Écoles vétérinaires. — Après six mois d'études et sur les résultats des examens semestriels, il peut être accordé aux élèves des trois écoles vétérinaires : Alfort, Lyon, Toulouse, une demi-bourse La seconde demi-bourse ne peut être obtenue que six mois après. Le chiffre des demi-bourses est fixé à 58 pour Alfort, 58 pour Lyon et 56 pour Toulouse ; mais indépendamment de ce nombre, le ministre de l'agriculture en attribue un certain nombre sur les fonds portés à son budget.

Écoles d'arts et métiers. — Châlons, Aix, Angers. Des bourses ou fractions de bourses sont accordées par le ministre du commerce aux élèves qui ont justifié de l'insuffisance des ressources de leur famille ; toutefois, si le boursier est exonéré du prix de la pension qui est de 600 fr., il doit payer le prix du trousseau et de l'entretien, soit une moyenne de 340 fr. Le nombre de bourses est illimité, il dépend du crédit porté chaque année au budget du ministre du commerce. En 1884, il était de 30,000 fr. La proportion des boursiers au nombre d'élèves s'élevait pour la période triennale 1879-1882 à 42 p. 100.

École centrale des arts et manufactures. — L'État accorde une subvention à un certain nombre d'élèves dont les parents sont peu fortunés, sous forme de bourses (800 fr.), demi-bourses et quarts de bourse (400 et 200 fr.), mais pour l'obtenir il faut être classé dans les 100 premiers (*Arr.* 14 *mai* 1862). Le ministre du commerce dispose annuellement pour ces subventions d'une somme de 30,000 fr.

Quelques conseils généraux et municipaux ont suivi l'exemple de l'État et subventionnent des élèves admis à l'École. La subvention de l'État peut se cumuler avec celles qu'allouent les départements et les communes.

Écoles supérieures de commerce. — Il est inscrit au budget de 1884, un crédit de 10,000 fr. à répartir entre les neuf écoles actuellement existantes, sous forme de bourses. Ces bourses sont accordées, après concours, par le ministre du commerce.

École d'horlogerie de Cluses. — L'école d'horlogerie de Cluses, fondée en 1848 par le gouvernement sarde, a été transmise à la France avec obligation de la maintenir, lors de l'annexion de la Savoie. Bien que le régime de l'école soit l'externat, il peut être accordé aux élèves dont les familles sont dans une position peu aisée et qui le méritent par leur travail et leur conduite, une subvention représentant tout ou partie de leur nourriture. Comme l'administration se charge de placer les élèves en pension moyennant une somme annuelle de 600 fr., le montant des bourses entretenues à cette école par les départements est versé au Trésor et le ministre du commerce mandate, au profit de l'école, la somme nécessaire pour payer la pension.

La subvention accordée par l'État aux élèves s'élevait en 1884 à 4,000 fr.

L'État entretient également des bourses dans les établissements suivants : Institut national agronomique, École d'horticulture de Versailles, École forestière de Nancy, École des maîtres-ouvriers mineurs (Alais et Douai).

Enfin, parmi les établissements hospitaliers pourvus de bourses, nous citerons : la maison nationale de Charenton, l'Institution nationale des jeunes aveugles, l'Institution nationale des sourds-muets, à Paris, et l'Institution nationale des sourdes-muettes à Bordeaux.

Pour tous les détails particuliers à ces écoles et établissements qui auront pour la plupart un article spécial dans cet ouvrage, nous renvoyons le lecteur aux mots : *Collèges, Écoles, Lycées, Instruction publique* et *Subventions*.

BOUTEILLES. *V.* Verres.

BRASSAGE, BRASSERIE, BRASSEURS. *V.* Bières.

BREVETS D'INVENTION.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE ET LÉGISLATION.
II. TAXE DES BREVETS.
III. FORMALITÉS.
IV. PUBLICITÉ.
V. PÉNALITÉS.
VI. TRANSMISSION ET CESSION DES BREVETS.
VII. STATISTIQUE.

I. HISTORIQUE ET LÉGISLATION.

Le brevet d'invention est une sorte de certificat de propriété valable pour une période déterminée et délivré par l'administration aux citoyens qui en font la demande, pour assurer la garantie de leurs droits sur les découvertes et inventions dont ils sont les auteurs ou les propriétaires.

Le brevet d'invention est d'origine toute moderne, et si l'on excepte les quelques privilèges d'invention accordés sous les deux derniers rois de la monarchie française, en vertu de la déclaration du 24 décembre 1762, c'est à l'Assemblée nationale de 1789 que revient l'honneur d'avoir formulé la première loi constitutive du droit des inventeurs sur leurs découvertes.

Justement préoccupée de supprimer les entraves dont les corporations et jurandes, ces institutions du moyen âge, avaient entouré l'exercice de tous les métiers et professions et d'assurer à chaque citoyen le fruit de ses efforts, l'Assemblée nationale demanda qu'il lui fût rendu compte de la situation faite aux inventeurs par les lois du royaume et chargea M. de Boufflers de lui faire un rapport à ce sujet.

Ce rapport présenté à l'Assemblée, le 30 décembre 1790, servit de base au décret qu'elle rendit le lendemain et dont nous résumons les principaux articles et les considérants.

L'Assemblée nationale, considérant que toute idée nouvelle dont la manifestation ou le développement peut devenir utile à la société, appartient primitivement à celui qui l'a conçue et que ce serait attaquer les droits de l'homme dans leur essence, que de ne pas reconnaître une découverte industrielle comme la propriété de son auteur;

Considérant que tous les principes de justice, d'ordre public et d'intérêt national lui commandent impérieusement de fixer désormais l'opinion des citoyens français sur ce genre de propriété, par une loi qui la consacre et qui la protège, décrète :

Art. 1er. Toute découverte ou nouvelle invention dans tous les genres d'industrie est la propriété de son auteur, en conséquence la loi en garantit la pleine et entière jouissance suivant le mode et pour un temps déterminés.

Art. 2. Tout moyen d'ajouter à quelque fabrication que ce puisse être un nouveau genre de perfection, sera regardé comme une invention.

Art. 3. Quiconque apportera le premier en France une découverte étrangère, jouira des mêmes avantages que s'il en était l'inventeur.

Suivent différents articles concernant les formalités à remplir par les citoyens inventeurs pour s'assurer la délivrance du titre ou patente de leur invention ainsi que les obligations auxquelles ils sont astreints.

Sanctionné par le roi le 7 janvier 1791 et complété, le 25 mai suivant, par un règlement d'administration, ce décret fut immédiatement mis en vigueur et les quelques privilégiés auxquels, en vertu de l'ordonnance de 1762, le roi avait concédé un brevet d'invention, durent se soumettre à la loi nouvelle, c'est-à-dire faire régulariser leur privilège.

Depuis cette époque, le droit de propriété des inventeurs sur leurs découvertes a toujours été reconnu et sanctionné d'après les principes établis par l'Assemblée nationale, car, lorsqu'en 1844 le législateur se vit contraint, en présence des progrès de l'industrie et des arts mécaniques, de confectionner une nouvelle loi sur les brevets d'invention, il eut soin, avant d'abroger la loi de 1791, d'inscrire dans celle qu'il allait édicter les principaux articles que l'Assemblée nationale avait adoptés.

Aussi nous nous contenterons d'indiquer les additions les plus importantes que la loi, encore en vigueur, du 5 juillet 1844 a apportées au régime qu'elle a remplacé.

Toute nouvelle découverte ou invention dans une branche quelconque d'industrie confère à son auteur le droit exclusif d'exploiter à son profit, pendant un temps déterminé, ladite découverte ou invention, ce droit est constaté par des titres appelés brevets d'invention. (*L. 5 juill.* 1844, *art* 1er.)

Toute invention, pour être brevetable, doit être nouvelle. Si elle avait reçu, avant la demande de brevet, une publicité de nature à permettre de l'appliquer, elle perdrait le caractère de nouveauté.

Sont considérées comme inventions ou découvertes nouvelles :

L'invention de nouveaux produits industriels;

L'invention de nouveaux moyens ou l'application nouvelle de moyens connus pour l'obtention d'un résultat ou d'un produit industriel. (*L.* 5 *juill.* 1844, *art.* 2.)

Le moyen, produit ou résultat, doit, en outre, être susceptible d'un emploi ou d'une application industriels. Les principes, méthodes, systèmes, découvertes ou conceptions théoriques ou purement scientifiques ne sont pas susceptibles d'être brevetés valablement, à moins que l'inventeur n'ait donné à l'appui l'indication d'une application industrielle (*art.* 30). Tout brevet doit avoir pour cause un objet matériel, saisissable, transmissible. Une découverte intellectuelle, une vérité scientifique, une théorie, une méthode ne sauraient être brevetées, aucune puissance au monde ne pouvant en assurer la possession exclusive à un seul. (*Exposé des motifs. L.* 5 *juill.* 1844.)

La durée des brevets peut être de cinq, de dix ou de quinze années, suivant la déclaration faite par l'inventeur. Elle court à dater du jour du dépôt de la demande (*L.*, *art.* 8).

Le droit exclusif attribué à l'inventeur cesse à l'expiration du terme choisi par lui, à moins qu'il n'en obtienne la prolongation par une loi, prolongation qui ne doit être accordée que dans des cas très rares et pour des raisons exceptionnelles. L'invention tombe à ce moment dans le domaine public avec les perfectionnements dont elle a pu être l'objet, et peut être utilisée et exploitée par tous, sous le nom que lui a donné l'inventeur.

II. TAXE DES BREVETS.

Chaque brevet donne lieu au paiement d'une taxe qui est de 500 fr. pour un brevet de 5 ans, de 1,000 fr. pour un brevet de 10 ans, de 1,500 fr. pour un brevet de 15 ans. Cette taxe doit être payée par annuités de 100 fr., sous peine de déchéance, si le breveté ne l'a pas acquittée avant le commencement de chaque année (*art.* 4 *et* 32). Elle se paie, à Paris, à la caisse centrale du Trésor; dans les départements, à la caisse du trésorier général. Sous le régime de la loi de 1791, la taxe des brevets était de 360 fr. pour les brevets de 5 ans, de 862 fr. pour ceux de 10 ans, et de 1,562 fr. pour ceux de 15, en y comprenant les droits de dépôt et d'expédition qui ont été supprimés. La taxe des brevets n'est pas seulement un impôt représentatif des frais d'instruction, des frais afférents à la publication des descriptions, etc., dont il sera parlé ultérieurement, elle a encore pour but d'opposer un frein aux demandes inconsidérées.

La somme à payer d'avance, qui sous l'empire de la loi de 1791 était de la moitié du montant de la taxe, est uniformément de 100 fr., dont la moitié est acquise au Trésor si la demande vient à être rejetée pour une des causes énumérées dans l'article 12 de la loi, à moins que la demande ne soit reproduite dans un délai de trois mois à dater de la notification du rejet. Dans ce dernier cas, il est tenu compte au demandeur de la totalité de la somme par lui versée. (*L.* 5 *juill.*, *art.* 12; *Circ. Agricult. et Comm.* 13 *oct.* 1844.)

Lorsque le breveté ou ses ayants droit désire apporter à l'invention des changements, perfectionnements ou additions, il doit remplir les mêmes formalités que pour l'obtention du brevet.

Il est perçu par chaque certificat d'addition, dont les effets sont les mêmes que pour le brevet principal, un droit de 20 fr. une fois payé.

Les brevets dits de perfectionnement qui peuvent être délivrés à un tiers pour perfectionnement, changement ou addition à une invention déjà brevetée, sont soumis aux mêmes formalités et acquittent la même taxe que les brevets ordinaires.

L'auteur d'une découverte brevetée à l'étranger peut obtenir un brevet en France sous la condition, s'il est lui-même étranger et s'il ne réside pas en France, d'y élire domicile ou de donner mandat à une personne de son choix. La durée de ce brevet ne peut excéder celle du brevet antérieurement pris à l'étranger.

III. FORMALITÉS.

Quiconque veut prendre un brevet d'invention doit déposer au secrétariat de la préfecture du département où il est domicilié ou d'un autre département en y élisant domicile :

1° Sa demande au ministre du commerce ;

2° Une description de la découverte, invention ou application faisant l'objet du brevet demandé ;

3° Les dessins ou échantillons nécessaires pour l'intelligence de la description ;

Et 4° un bordereau des pièces déposées.

Aucun dépôt n'est reçu s'il n'est accompagné du récépissé de versement de la première annuité de la taxe, soit 100 fr.

Un procès-verbal du dépôt est dressé sans frais par le secrétaire général de la préfecture et les pièces sont ensuite transmises, ainsi que le récépissé constatant l'acquittement de la taxe, au ministre du commerce.

Vérification faite des pièces, le brevet est délivré en la forme d'un arrêté ministériel, aux risques et périls du demandeur et avec l'indication de la durée du titre (5, 10 ou 15 ans) (*art.* 11 *de la loi de* 1844). A l'arrêté ministériel est annexé le duplicata certifié de la description et des dessins.

La première expédition d'un brevet est délivrée sans frais. Toute expédition ultérieure donne lieu au paiement d'un droit de 25 fr., non compris les frais de dessin qui demeurent à la charge de l'impétrant.

La législation relative aux brevets est applicable en Algérie et dans les colonies françaises.

IV. PUBLICITÉ.

Tous les trois mois, un décret inséré au *Bulletin des lois* proclame les brevets délivrés; en outre, après le paiement de la deuxième annuité, les descriptions et les dessins sont imprimés *in extenso* ou par extrait aux frais de l'État. Le volume qui les contient est distribué aux préfectures, aux bibliothèques et à d'autres établissements publics, et mis en vente.

Enfin, les descriptions, dessins ou échantillons sont communiqués sans frais ni déplacement à toute réquisition. Toute personne peut demander des copies, des descriptions, mais ces copies ne peuvent être faites que par les soins de l'administration et sont délivrées sur la production d'un récépissé de la somme de 25 fr. s'il s'agit d'un brevet, de 20 fr. s'il s'agit d'une addition, versée

comme la taxe du brevet ou du certificat. Quant aux dessins, les personnes qui en veulent des copies doivent les faire elles-mêmes au ministère ou faire exécuter ce travail par un mandataire à leurs frais. (*Inst. du 25 sept.* 1862.)

A l'expiration du privilège attaché au brevet, les originaux des descriptions et dessins sont déposés au Conservatoire des arts et métiers.

V. PÉNALITÉS.

Toute atteinte portée aux droits du breveté, soit par la fabrication de produits, soit par l'emploi des moyens faisant l'objet de son brevet, constitue le délit de contrefaçon. Tout contrefacteur est puni d'une amende de 100 à 2,000 fr. et, en cas de récidive, est passible, outre l'amende, d'un emprisonnement d'un mois à six mois.

En cas de saisie des objets contrefaits, il est imposé au requérant un cautionnement qu'il est tenu de consigner avant d'y faire procéder. Ce cautionnement est également imposé à l'étranger breveté.

Sont nuls et de nul effet les brevets délivrés dans les cas suivants :

Si la découverte n'est pas nouvelle, si elle n'est pas susceptible d'être brevetée ;

Si les brevets portent sur des découvertes dont on n'a pas indiqué les applications industrielles;

Si la découverte est reconnue contraire à l'ordre ou à la sûreté publique, aux bonnes mœurs et aux lois, sans préjudice des peines encourues pour la fabrication ou le débit d'objets prohibés;

Enfin, la déchéance est encourue par le breveté qui n'a pas acquitté son annuité avant le commencement de chacune des années de la durée de son brevet, qui court à dater du jour du dépôt à la préfecture. La déchéance est de droit en ce cas et le tribunal ne fait que la sanctionner.

Quiconque, dans des enseignes, annonces, prospectus, etc., prend la qualité de breveté sans posséder un titre authentique ou après l'expiration de son titre ou qui n'ajoute pas à sa qualité de breveté la mention : *sans garantie du Gouvernement*, est puni d'une amende de 50 à 1,000 fr. En cas de récidive, l'amende peut être portée au double.

VI. TRANSMISSION ET CESSION DES BREVETS.

Tout breveté peut céder la propriété ou partie de la propriété de son brevet, mais cette cession, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, ne peut être faite que par acte notarié et après le paiement de la totalité de la taxe.

Aucune cession n'est valable qu'après enregistrement à la préfecture du département dans lequel l'acte a été passé. Cet enregistrement a lieu sans frais; toutefois, lorsque la mutation a lieu autrement que par cession, c'est-à-dire lorsqu'elle est le résultat d'un jugement dans le cas d'une action en revendication de propriété, d'un décès, d'un partage, d'une séparation d'associés, l'acte de cession est passible d'un droit d'enregistrement de 2 p. 100; mais l'enregistrement fait à la préfecture n'est pas subordonné à la condition préalable du complément de la taxe, il a lieu sur la présentation du récépissé constatant le paiement de la dernière annuité échue.

Le cessionnaire et le breveté profitent de tout certificat d'addition qui aurait pu se produire pendant l'exploitation du brevet par l'un d'eux, et peuvent lever une expédition de ces certificats au ministère du commerce moyennant 20 fr.

VII. STATISTIQUE.

Le total général des brevets d'invention délivrés du 9 octobre 1844 au 1er janvier 1881 atteint le chiffre de 181,751, parmi lesquels 140,456 brevets principaux et 41,295 certificats d'addition qui se divisent comme suit :

Brevets de 5 ans. . . .	1,021
Brevets de 10 ans	2,007
Brevets de 15 ans	128,597
Brevets étrangers	8,828

Quant au produit des taxes perçues à l'occasion des brevets d'invention, il est inscrit au budget des recettes de 1885 pour une somme de 2,018,000 fr.

Bibliographie.

Catalogue des brevets d'invention. Recueil publié par le ministère du commerce. — *Description des machines et procédés pour lesquels des brevets d'invention ont été pris sous le régime de la loi du 5 juillet* 1844. Recueil publié par le ministère du commerce. — Ch. Coquelin, *Dictionnaire d'économie politique*, vº Brevets d'invention. — Augustin Charles Renouard, conseiller à la Cour de cassation, *Traité des brevets d'invention.* 1 vol. in-8º. Paris, Guillaumin. 1844.

BUDGET COMMUNAL.

SOMMAIRE.

I. EXPOSÉ.

L'étude du budget communal a été divisée en trois parties. Dans la première on fait connaître le budget tel qu'il est aujourd'hui, en en indiquant le caractère, la forme, le fonctionnement, les ressources et les charges. La seconde partie est consacrée à la statistique financière et comparée : on y trouvera la situation des finances communales d'après les travaux les plus récents ; on y verra également ce

qu'étaient les recettes et les dépenses aux deux époques antérieures, en 1836 et en 1862, ainsi que la marche progressive des éléments qui les composent. La troisième partie contient une histoire sommaire du budget communal. Ce sujet a été traité en dernier lieu, bien qu'il parût devoir logiquement occuper la première place. Dans ces matières, les éléments étant confus et mal définis au début, on risque de n'en pas bien saisir le caractère et l'importance si on ne les a pas considérés auparavant dans leur état définitif; et il nous a semblé qu'on suivrait avec plus d'intérêt les transformations successives du budget communal lorsqu'on aurait acquis la notion complète de ce qu'il est aujourd'hui.

La loi municipale promulguée le 5 avril 1884 vient de modifier profondément sur certains points le régime budgétaire créé par les lois des 18 juillet 1837 et 24 juillet 1867. En faisant connaître les dispositions nouvelles, nous aurons soin d'indiquer celles qu'elles ont remplacées et qui, hier encore, étaient en vigueur.

II. SYSTÈME ACTUEL.

1. Caractère. Définition. Exercice.

Caractère. — Sans vouloir anticiper sur l'article spécialement consacré au mot *Commune,* il importe de rappeler, au début de cet article, le caractère qui, d'une manière générale aussi bien qu'au point de vue particulier du budget, différencie la commune des autres groupes constituant avec elle l'ensemble du corps social.

Il n'existe aujourd'hui en France que deux groupes sociaux absolument complets, possédant une existence propre indiscutée, doués de tous les attributs, de tous les organes de l'être et de la vie. Ce sont l'État et la commune : seuls ils ont des deniers leur appartenant en propre; seuls aussi ils ont des budgets dans le sens absolu de ce mot. L'arrondissement et le canton n'en possèdent d'aucune sorte; le département, malgré ses développements successifs, n'a encore qu'un budget de seconde main, un sous-budget englobé dans les budgets sur ressources spéciales des ministères de l'intérieur, de l'instruction publique et des finances. Il n'existe également, et c'est la conséquence de ce qui précède, que deux classes d'ordonnateurs directs ou primaires des dépenses publiques, les ministres et les maires. Tous les autres ordonnateurs, préfets, intendants militaires, ingénieurs, n'ordonnancent qu'en vertu de délégations. Cet état de choses domine toute la gestion financière des communes.

Cela dit, nous abordons l'exposé du budget communal ou, pour parler plus exactement, des budgets communaux, car il y en a deux pour chaque année, le budget primitif préparé dans le courant de l'année précédente et le budget supplémentaire dressé au mois de mai de l'année courante pour compléter le premier.

Définition. — Le décret du 31 mai 1862 définit le budget « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles ». Car si dans la vie privée chacun fait son budget à son gré en supputant à l'avance ses ressources et en en fixant l'emploi, les budgets des deniers publics sont soumis à de certaines règles sans lesquelles il deviendrait impossible de conserver l'ordre dans les recettes et dans les dépenses.

Exercice. — La première de ces règles consiste à distinguer les recettes et les dépenses suivant l'année à laquelle elles appartiennent, en appliquant exclusivement les crédits d'une année à l'acquittement des dépenses de la même année. C'est ce que l'on appelle la *spécialité de l'exercice.* La seconde règle, non moins importante que la première, est la limitation de la durée de l'exercice. L'exercice est la période d'exécution des services du budget (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 4), et cette période se prolonge nécessairement au delà de l'année à laquelle elle correspond ; il est matériellement impossible, en effet, que les recettes et les dépenses appartenant à une année soient entièrement effectuées ou soldées le 31 décembre, puisqu'une portion des recettes n'est exigible que le lendemain de ce jour-là, et qu'on ne saurait davantage payer à cette date précise les travaux achevés dans les derniers jours de l'année. Un délai est donc accordé pour terminer les opérations, délai pendant lequel on peut encore encaisser, ordonnancer et payer au compte de l'année précédente. Jusqu'en 1823, ce délai n'était pas limité, et la liquidation des exercices se prolongeait indéfiniment sans qu'on pût en établir la situation définitive. L'ordonnance du 23 avril 1823 l'a fixé à deux années, période trop longue encore, car l'exercice n'étant clos qu'au 31 décembre de la seconde année, la situation définitive ne pouvait en être arrêtée que dans les premiers mois de la troisième année, c'est-à-dire à une époque où le budget de l'année se trouvait déjà arrêté et ouvert; or, comme dans ce temps-là on n'avait pas encore imaginé le rattachement du budget supplémentaire avec ses reports à un budget en cours, on reportait l'excédent de l'exercice clos au budget de la quatrième année; c'est ainsi que les reports de l'exercice 1832 n'avaient pu être rattachés qu'au budget primitif de 1835, tant il est vrai qu'il faut bien longtemps parfois pour arriver à l'application de méthodes qui paraissent si simples une fois qu'on les a pratiquées. Ce retard dans la fixation et dans l'emploi des excédents créait des complications et des embarras sans nombre : le plus souvent, au moment où l'ouverture du budget de la quatrième année permettait enfin de les employer régulièrement, les excédents n'existaient plus dans les caisses des receveurs qui, dans l'intervalle, avaient été autorisés par des décisions spéciales à en disposer.

L'ordonnance du 1er mars 1835 a porté remède à cet état de choses en réduisant la durée de l'exercice à 18 mois pour les communes dont les comptes étaient justiciables de la Cour des comptes et à 15 mois pour les autres. Cette distinction a même été supprimée en 1843, de sorte qu'aujourd'hui l'exercice communal est clos uniformément le 31 mars pour les encaissements et les paiements ; dès le 15 mars, les maires cessent d'émettre des mandats (*O.* 31 *mai* 1838 *et* 24 *janv.* 1843). Il doit être entendu que les mandatements et paiements faits pendant cette seconde partie de l'exercice ne s'appliquent qu'à des opérations réellement exécutées pendant la première, c'est-à-dire avant le 31 décembre; autrement dit, après cette date on peut encore liquider et payer, mais on ne peut plus dépenser. Le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique formule cette règle dans les termes suivants à son article 6 : « Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice, les services faits et les droits acquis du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom. » (*V.* **Exercice.**)

2. Établissement du budget.

1. *Budget primitif.*

Division en recettes et en dépenses. — Le budget primitif ou de prévision, qui ouvre la série des opérations financières, comprend deux titres divisés chacun en deux chapitres et en un certain nombre d'articles. Le titre Ier comprend les recettes et le titre II les dépenses. Dans chaque titre, le chapitre 1er est consacré au budget ordinaire et le chapitre 2 au budget extraordinaire. Une récapitulation où sont totalisées les recettes et les dépenses fait ressortir l'excédent ou le déficit. Le cadre du budget présente huit colonnes destinées à recevoir : 1° le numéro d'ordre de chaque article; 2° la nature des recettes ou des dépenses; 3° les recettes ou les dépenses constatées au dernier compte; 4° les propositions du maire; 5° les crédits votés par le conseil municipal; 6° ceux proposés par le sous-préfet; 7° ceux admis par l'autorité qui règle le budget; 8° les observations.

Préparation et vote du budget. — Le budget primitif est préparé par le maire dans le courant du mois d'avril et présenté à la session ordinaire de mai (*Instr. gén., art.* 814) au conseil municipal qui le vote par articles. La session de mai se trouve naturellement indiquée par l'époque de la clôture de l'exercice, qui permet au conseil d'examiner en même temps le compte administratif du maire et le budget supplémentaire dont il sera question plus loin. Dans les grandes villes, le budget n'est souvent voté que beaucoup plus tard, quelquefois même dans les derniers jours de l'année par suite de la négligence des conseils municipaux ou de la multiplicité des affaires. Cette pratique présente de graves inconvénients et ne saurait être trop blâmée.

Le budget constituant un élément indispensable à la vie communale, puisqu'à son défaut on ne peut faire légalement ni perceptions ni paiements, le législateur a pris toutes les précautions pour en assurer l'établissement. Si le maire néglige de le préparer, le préfet, en vertu de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884, l'établit d'office en son lieu et place. Si, pour une cause quelconque, le budget n'a pas été voté ou n'a pu être réglé avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses continuent à être faites conformément au budget de l'année précédente (*Ibid., art.* 150); en conséquence, et sans aucune décision de l'autorité qui règle le budget, le maire peut délivrer et le receveur payer des mandats, dans la proportion des douzièmes échus jusqu'au moment où le budget est réglé (*Instr. gén., art.* 816). La loi de 1884 a prévu une autre éventualité : c'est celle où il n'existerait pas de budget antérieur que l'on pût proroger. Le fait s'est produit il y a quelques années : une commune nouvelle avait été créée sur la demande des habitants de la circonscription, mais dans des conditions qui ne les satisfirent pas. N'ayant pu obtenir les modifications désirées, ils résolurent de s'abstenir en masse aux élections du nouveau conseil municipal, dans l'espérance de forcer ainsi la main au Gouvernement. Faute d'électeurs, il n'y eut pas de conseil; le Gouvernement ne pouvait pas non plus nommer de commission municipale, puisque l'article 13 de la loi du 5 mai 1855 n'autorisait à le faire que dans le cas de suspension ou de dissolution du conseil, et qu'ici le conseil n'avait jamais existé. Il a bien fallu cependant prendre un parti, et le préfet a fait le budget lui-même en se bornant à y comprendre les dépenses obligatoires et les recettes qui peuvent être établies d'office. Il est au moins douteux qu'il en eut le droit, car excepté en ce qui concerne les 5 centimes ordinaires [1], les impositions ne peuvent être établies d'office qu'après une mise en demeure du conseil municipal, et en outre, toutes les dispositions de la loi de 1837 visaient des modifications à apporter d'office à un budget déjà établi, qu'il fût voté par le conseil ou seulement prorogé. Mais en France les administrés sont gens dociles, et ceux de la commune en question n'ont pas réclamé, bien que la situation se soit prolongée pendant plusieurs années.

Aujourd'hui, les commissions municipales ont disparu et les délégations qui les remplacent n'ont que des attributions très restreintes, mais l'article 150 de la loi du 5 avril 1884 y pourvoit en donnant pouvoir au préfet en conseil de préfecture d'établir le budget dans le cas où il n'y aurait aucun budget antérieurement voté.

Le budget primitif voté par le conseil municipal est envoyé à la préfecture en trois expéditions pour l'arrondissement chef-lieu et en quatre pour les autres. Lorsqu'il a été réglé par l'autorité compétente, ainsi qu'on l'explique plus loin, une expédition reste à la préfecture, les autres sont transmises à la sous-préfecture, au maire et au receveur municipal. Le 1er janvier, le nouveau budget entre en exercice.

2. *Clôture de l'exercice et établissement du report.*

Pendant les trois premiers mois de l'année, le budget de l'année courante s'exécute concurremment avec celui de l'année précédente qui, nous l'avons dit, se clôt seulement au 31 mars. A cette date, ce dernier doit disparaître et le maire en établit aussitôt après, de concert avec le receveur, la situation définitive, afin d'en faire entrer les éléments restants dans le cadre du budget de l'année courante, lequel subsistera seul ensuite jusqu'au 31 décembre.

Ces éléments, tirés du compte administratif que le maire dresse préalablement (*V. Comptes communaux*), sont : 1° l'excédent des recettes réalisées sur les dépenses payées, ou celui des dépenses payées sur les recettes réalisées; 2° les restes à recouvrer et à payer; 3° les crédits ou portions de crédit à réserver pour travaux à continuer; 4° les crédits restant sans emploi et qu'il y a lieu d'annuler.

Excédents annuels. — Il arrive rarement que les recettes réalisées et les dépenses payées se balancent exactement. Il existe presque toujours un excédent plus ou moins important. Il peut également se produire un déficit. Cela arrive de deux manières : si les recettes de l'exercice n'étant pas entièrement recouvrées en fin d'année, les dépenses ont été acquittées du 1er janvier au 31 mars sur les fonds de l'exercice suivant, ou si le receveur a, par erreur, payé en excédent des crédits ouverts. Dans ce dernier cas, il est tenu de se charger en recette du trop-payé dans le compte suivant.

On comprend par ce qui précède que le chiffre de l'excédent inscrit au compte ne représente qu'un excédent de caisse, n'indiquant pas si l'exercice se solde réellement en excédent ou en déficit. Il faut,

1. Les 5 centimes ordinaires sur les deux premières contributions établies par la loi du 15 mai 1818 et inscrites depuis dans toutes les lois de finances, sont portés d'office sur les rôles, à moins que les conseils municipaux ne déclarent n'en avoir pas besoin.

pour le savoir, rapprocher ce chiffre des autres éléments du report.

Restes à recouvrer ou à payer. — Les restes à recouvrer sont arrêtés par le conseil municipal, qui a seul qualité pour désigner les articles qu'il y a lieu d'accepter en non-valeurs et dont il entend décharger le comptable.

Les restes à payer comprennent les sommes pour lesquelles le maire a émis des mandats que les titulaires n'ont pas présentés avant le 31 mars à la caisse du receveur municipal; les créances liquidées pour l'acquittement desquelles le maire n'a pas encore émis de mandats, enfin le montant approximatif des créances non liquidées. Les crédits ou portions de crédits applicables à ces dépenses sont reportées de plein droit et sans nouvelle allocation au budget supplémentaire de l'exercice courant (*Instr. gén., art.* 830), et comme ce report ne peut avoir lieu qu'au mois de mai, l'ordonnance du 10 avril 1835 a prescrit aux maires de dresser de concert avec le receveur, aussitôt après la clôture de l'exercice, un état des dépenses faites avant le 31 décembre précédent et qui n'ont pas été payées. Cet état, certifié conforme aux écritures par le receveur et par le maire, sous leur garantie et responsabilité respectives, reste entre les mains du comptable, qui est provisoirement autorisé à solder sur les fonds de sa caisse les restes à payer constatés audit état, sans pouvoir toutefois dépasser la limite des crédits ouverts au budget pour l'article de dépense qui reste à payer. Les crédits reportés dans ces conditions doivent être employés dans les délais du nouvel exercice auquel ils sont rattachés, faute de quoi ils ne seraient plus reportés une seconde fois et ne pourraient plus être acquittés qu'en vertu de nouveaux crédits autorisés dans les formes ordinaires.

Crédits réservés. — Quant aux crédits pour travaux à continuer, le conseil municipal est libre de les réserver ou de leur donner une destination nouvelle, lorsque ces travaux n'ont pas été l'objet d'un marché, ou que les crédits ne proviennent pas de fonds ayant une affectation particulière, tels que des souscriptions ou des subventions allouées en vue d'un objet déterminé; il peut arriver que l'obligation de reporter avec leur affectation les crédits de cette dernière catégorie mette le budget supplémentaire en déficit, si les fonds en ont été employés à couvrir des moins-values de recettes sur les autres ressources communales.

Les éléments qui viennent d'être indiqués forment ce qu'on appelle les reports, parce qu'ils sont reportés du compte de l'exercice qui vient d'être clos au budget de l'année courante. Ils y figurent dans un cadre portant le titre de budget supplémentaire.

3. *Budget supplémentaire.*

Ce budget se compose de deux chapitres additionnels, l'un pour les recettes, l'autre pour les dépenses, rattachés aux titres correspondants du budget primitif dont ils forment les troisièmes chapitres, car aucune modification ne saurait être apportée aux allocations inscrites au budget primitif, qui, une fois approuvé et entré en exercice, demeure invariable.

Il convient d'insister sur ce point, parce qu'il n'en est pas ainsi dans toutes les comptabilités; pour les budgets départementaux, par exemple, on procède différemment. Les éléments nouveaux ou complémentaires que les conseils généraux y introduisent dans le courant de l'année et principalement à la session d'août, se fondent avec les éléments du budget primitif en les modifiant et donnent naissance à un budget, dit rectificatif, qui se substitue complètement à la portion correspondante du budget primitif. On voit d'après cela que le budget rectificatif et le budget supplémentaire constituent deux moyens différents d'arriver au même résultat. Le système du budget supplémentaire convient mieux aux conseils et aux comptables municipaux en ce qu'il est plus clair et offre moins de chances d'erreurs. Ces avantages perdent de leur importance lorsqu'on a affaire aux conseils généraux et à la comptabilité départementale tenue par les trésoriers généraux, et suivie, dans tous ses détails, au ministère de l'intérieur. En revanche, le budget rectificatif simplifie les écritures.

Nous avons dit que les deux chapitres additionnels du budget supplémentaire portant le numéro 3, font suite aux deux premiers chapitres de chacun des deux titres du budget primitif. Le chapitre 3 du budget des recettes comprend deux sections. La première est consacrée aux reports du précédent exercice. L'excédent de recettes en forme l'article premier. Les restes à recouvrer figurent aux articles suivants, et les recettes nouvelles dans la deuxième section. Le chapitre 3 du budget des dépenses comprend trois sections. Les deux premières sont consacrées aux reports. On inscrit dans la première le déficit de l'année précédente s'il en existe, ainsi que les restes à payer sur les dépenses faites au 31 décembre, et dans la seconde les crédits non employés, mais réservés comme ayant une affectation déjà déterminée. La troisième section est réservée aux crédits ouverts par des décisions postérieures au règlement du budget primitif et à ceux que le conseil municipal vote à la session de mai.

Enfin, on inscrit à la suite de la troisième section, quelquefois sous le titre de quatrième section, les crédits nouveaux qui sont autorisés pendant le reste de l'année, postérieurement au budget supplémentaire. Car si le budget primitif demeure invariable, l'autre, au contraire, reste toujours ouvert pour recevoir les additions qu'il y a lieu d'y introduire pendant la durée de l'exercice.

En ce qui concerne les recettes, il n'y a lieu à addition que s'il s'agit d'un article qui ne figure pas déjà au budget primitif. Lorsqu'au contraire, on constate seulement qu'une recette a excédé ou excédera les prévisions, on ne fait ni modification au chiffre du budget primitif, ni inscription au budget supplémentaire, il suffit que la comptabilité du receveur enregistre la plus-value, dont le maire peut faire emploi, aussitôt qu'elle a été constatée. Pour les dépenses, au contraire, les crédits nouveaux et les augmentations de crédit sont inscrits au budget supplémentaire dès qu'ils ont été autorisés, car sans cette inscription le maire ne devrait pas mandater et le receveur municipal ne paierait pas.

3. Règlement du budget.

1. *Par qui ils sont réglés.*

Les budgets primitifs et supplémentaires sont réglés par le préfet pour toutes les communes ayant moins de trois millions de revenus, c'est-à-dire pour 36,090 communes sur 36,097, et par décrets rendus sur la proposition du ministre de l'intérieur pour les sept autres

Le budget d'une commune est réputé atteindre un chiffre, lorsque les recettes ordinaires constatées dans les comptes se sont élevées à ce chiffre pendant les trois dernières années. (*L. de* 1884, *art.* 145.)

Les crédits supplémentaires reconnus nécessaires pendant le cours de l'année après le règlement des budgets, sont approuvés par les mêmes autorités qui ont réglé les budgets (*art.* 146).

Le règlement des budgets est une mesure d'ordre et d'exécution n'impliquant pas l'approbation des allocations qui y sont inscrites, lorsque la loi soumet ces allocations à des autorisations particulières. Ainsi l'inscription aux recettes d'un budget régulièrement approuvé, de produits d'octroi ou d'impositions extraordinaires, n'autorise pas, *ipso facto*, à établir ces perceptions, et dans la pratique on a soin de les faire approuver à l'avance, de manière à ce que le règlement du budget ne laisse plus rien à faire ensuite à cet égard. De même, l'ouverture d'un crédit ne donne pas le droit de faire la dépense à laquelle il s'applique, lorsque cette dépense se rattache à une mesure qui exige une autorisation spéciale, telle que l'acquisition d'un immeuble ou l'exécution de travaux publics ayant une certaine importance.

2. *Modifications qui peuvent y être apportées par l'autorité supérieure.*

Les pouvoirs de l'autorité supérieure en cette matière ne sont pas illimités ; ils ne peuvent s'exercer que dans certains cas et à de certains objets précisés dans la loi.

Elle peut d'abord modifier les recettes, afin de rectifier les erreurs matérielles ou les exagérations commises volontairement ou involontairement dans l'évaluation desdites recettes. Elle peut également réduire ou même rejeter complètement, sous la réserve indiquée ci-après, les dépenses facultatives, soit qu'elles lui paraissent inutiles ou exagérées, soit qu'elles n'aient pas un caractère d'intérêt communal, soit que cette modification soit nécessaire pour équilibrer le budget. L'administration peut enfin augmenter les crédits afférents aux dépenses obligatoires ou les inscrire s'ils ont été omis. (*L.* 1884, *art.* 148, 149.)

Au contraire, il ne lui est permis ni d'inscrire, ni d'augmenter d'office les dépenses facultatives. Il lui est également interdit de les réduire lorsque le budget voté par le conseil municipal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires (*ibid., art.* 145 *et* 149). Bien que le nombre des communes appelées à bénéficier de cette immunité ait beaucoup diminué depuis 1867, on en comptait encore 4,500 en 1883.

Lorsqu'il y a lieu d'inscrire d'office au budget d'une commune une dépense obligatoire omise ou votée pour une somme insuffisante par le conseil municipal, le préfet doit préalablement mettre le conseil en demeure d'inscrire lui-même la dépense, et, sur son refus, l'inscription est ordonnée par un arrêté rendu en conseil de préfecture pour les budgets dont le règlement appartient au préfet, et par décret pour ceux des communes ayant au moins 3 millions de revenus.

En ce qui concerne les dépenses de police dans les villes ayant plus de 40,000 âmes, où le service est réglé par décret, l'inscription d'office ne peut avoir lieu que par décret rendu sur l'avis du Conseil d'État. (*Ibid., art.* 103.)

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle est inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature, ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle. Cela fait, il reste à régler le budget. Lorsqu'il présente un excédent de recettes suffisant, il n'y a pas de difficulté : le préfet inscrit simplement la dépense qui se trouve couverte ; dans le cas contraire, il réduit ou supprime complètement une ou plusieurs dépenses facultatives en choisissant les moins utiles, de manière à équilibrer le budget ; mais il arrive quelquefois que les ressources votées par le conseil municipal ne suffisent pas pour faire face aux dépenses obligatoires. Il faut recourir alors à l'imposition d'office. Le préfet met le conseil en demeure de la voter, et, sur son refus, l'imposition est établie d'office par un décret, si elle n'excède pas le maximum fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale dans le cas contraire. Ce maximum a été jusqu'ici de 10 centimes, à moins qu'il ne s'agisse de dettes résultant de condamnations judiciaires, auquel cas le nombre des centimes peut être élevé jusqu'à 20.

Bien que la loi de 1837 ne l'y obligeât pas, le ministre de l'intérieur a toujours soumis les décrets d'imposition d'office au Conseil d'État dont l'examen est particulièrement utile en ces matières. Il continuera sans doute à le faire ; il eût été préférable néanmoins que la nouvelle loi consacrât cet usage.

3. *Comment ils sont portés à la connaissance du public.*

Les budgets des communes restent déposés à la mairie. Ils sont rendus publics par la voie de l'impression, dans les communes dont le revenu est de 100,000 fr. ou plus, et dans les autres quand le conseil municipal en a voté la dépense (*ibid., art.* 160). Tout habitant ou contribuable a le droit d'en demander communication sans déplacement, d'en prendre copie totale ou partielle et de les publier sous sa responsabilité. (*Ibid, art.* 58.)

4. Recettes et dépenses.

Après avoir fait connaître les règles suivant lesquelles s'établissent, s'enchaînent et se règlent les budgets communaux, nous allons considérer les recettes et les dépenses qui y figurent.

On a vu qu'elles sont classées en ordinaires et extraordinaires dans les chapitres 1 et 2 du budget primitif. D'après la loi de 1837, cette classification ne s'appliquait légalement qu'aux recettes, tandis que les dépenses s'y trouvaient divisées en obligatoires et facultatives, disposition singulière, due sans doute à une omission, et dont l'interprétation a soulevé de nombreuses difficultés.

Il arrive, en effet, que certaines lois imposent éventuellement des contributions en vue de dépenses spéciales et en cas d'insuffisance des revenus ordinaires de la commune. Mais l'insuffisance ne saurait ressortir que de la comparaison de deux éléments, et comment établir cette comparaison, lorsque la loi n'indiquait pas quelles étaient les dépenses correspondantes aux recettes ordinaires et auxquelles celles-ci doivent faire face ? Les intéressés ont soutenu en pareil cas que, dans le silence de la loi, la comparaison devait s'établir, non pas entre les recettes et les dépenses ordinaires, mais entre les

recettes ordinaires et les dépenses obligatoires, ces dernières ayant seules une existence légale; l'administration elle-même, représentée par le ministère de l'instruction publique, a appliqué cette théorie pendant de longues années et jusqu'à la loi du 16 juin 1881 sur la gratuité, en prélevant à son profit tout l'excédent des ressources communales résultant du calcul ainsi fait. D'autre part, le Conseil d'État condamnait formellement cette interprétation en alléguant que le législateur n'avait pas entendu dénier le caractère d'utilité ni même de nécessité à certains services communaux, par cela seul qu'il ne réservait pas au Gouvernement le droit de les faire exécuter d'office, et que d'ailleurs la pratique établie par le Gouvernement lui-même avait consacré l'existence d'une catégorie de dépenses ordinaires. Il jugeait donc que le montant de ces dépenses devait servir de base pour reconnaître s'il y avait ou non insuffisance. Cette jurisprudence n'avait pas suffi cependant pour protéger les finances communales contre les entreprises du Trésor. La question se trouve tranchée aujourd'hui par les articles 132 et 135 de la loi de 1884, ainsi conçus : *Art.* 132. *Le budget communal se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire. — Art.* 135. *Les dépenses du budget ordinaire comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale. Les dépenses du budget extraordinaire comprennent les dépenses accidentelles ou temporaires qui sont imputées sur les recettes extraordinaires ou sur l'excédent des recettes ordinaires.*

L'addition de ces deux articles suffit pour apporter à la constitution légale du budget une modification fondamentale.

1. *Recettes ordinaires.*

Aux termes de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884, les recettes ordinaires des communes se composent des éléments suivants :

1° Revenus de tous les biens communaux dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature : loyers et fermages, produits des droits de chasse et de pêche, coupes ordinaires et produits accessoires des forêts, rentes et intérêts des fonds placés au Trésor.

2° Cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature, tels qu'affouages, tourbières, communes pâtures.

3° Produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances, savoir : les 5 centimes ordinaires de la loi de 1818; les 5 centimes de la loi de 1836 sur les chemins vicinaux et les 4 centimes de l'instruction primaire établis par la loi de 1881; enfin les centimes pour insuffisance de revenus en nombre illimité. Les 5 centimes ordinaires frappent seulement sur les contributions foncière et personnelle-mobilière, tous les autres frappent sur les quatre contributions. Les forêts et bois de l'État acquittent la totalité des centimes additionnels affectés aux dépenses des communes. (*Ibid., art.* 144.) Cette disposition est reproduite de la loi du 8 mai 1869. La loi de 1867 ne mettait à la charge des forêts et bois de l'État que la moitié de ces contributions. (*V.* **Centimes.**)

4° Produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'État : attribution de 8 centimes sur le principal des patentes, de 10 fr. sur chaque permis de chasse et de $^1/_{20}$ sur les chevaux et voitures. (*V.* **Attribution aux communes.**)

5° Produit des octrois municipaux affectés aux dépenses ordinaires. Les taxes d'octroi sont de deux sortes, principales ou additionnelles. Les taxes additionnelles, ou surtaxes lorsqu'elles s'appliquent aux boissons, ne sont autre chose qu'une augmentation des taxes existantes ; c'est ainsi du moins qu'on les considère au point de vue fiscal. Au point de vue de la comptabilité communale, il y a intérêt, au contraire, à distinguer les taxes additionnelles des taxes principales, car celles-ci sont établies en quelque sorte en permanence, comme les centimes, pour faire face aux dépenses ordinaires, tandis que les premières sont généralement créées pour pourvoir à des besoins temporaires, le plus souvent à gager un emprunt. Aussi, dans la pratique, et bien que la loi de 1837 comprît parmi les recettes ordinaires les produits de toute nature des octrois, avait-on soin d'inscrire au budget extraordinaire le produit des taxes additionnelles et des surtaxes affecté à des dépenses extraordinaires. La loi de 1884 a consacré et légalisé cet ordre de choses par le 5e paragraphe de l'article 133 et le 7e paragraphe de l'article 134. (*V.* **Octrois.**)

6° Produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs. (*V.* **Halles et marchés.**)

7° Produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics. (*V.* **Stationnement.**)

8° Produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis. (*V. ces mots.*)

9° Produit des terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières; un tiers du produit des concessions est attribué aux indigents. La première partie de ce paragraphe abroge le paragraphe 4 de l'article 36 du décret du 30 décembre 1809 qui attribuait aux fabriques les produits spontanés des terrains servant de cimetières. (*V.* **Cimetières.**)

10° Produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et d'autres concessions autorisées pour les services communaux.

11° Produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil. Ces droits perçus par les employés de la mairie doivent être versés dans la caisse municipale, mais le plus souvent il n'en est pas ainsi, et ils sont à tort conservés par les employés à titre de rémunération des travaux qu'ils ont effectués. (*V.* **Actes de l'état civil.**)

12° Portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police. (*V.* **Amendes.**)

13° Produit de la taxe de balayage dans les communes où elle est ou sera établie, conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 1873, en vertu de décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. (*V.* **Balayage.**)

14° Et généralement des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois, dans l'intérêt des communes, et de toutes les ressources annuelles et permanentes.

Les autres taxes dont il est question dans ce dernier paragraphe sont les taxes sur les *chiens ;* les taxes de *pavage*, de *trottoirs* et d'*inhumation.*

Aux recettes inscrites par la loi de 1884 dans la catégorie des recettes ordinaires, il y a lieu d'ajouter

les prestations sur les chemins vicinaux, les subventions de l'État et des départements, et le produit des collèges communaux. (*V.* **Chemins vicinaux, Prestations, Subventions.**)

On a dit précédemment que l'approbation des budgets ne dispense pas d'obtenir, pour certaines recettes, les autorisations exigées par les lois. Dans l'ancienne législation, les recettes ordinaires sur lesquelles le conseil municipal pouvait statuer souverainement, formaient l'exception. Elles étaient limitées aux centimes ordinaires autres que ceux pour insuffisance de revenus et à quatre catégories de taxes, savoir :

Les droits de place dans les halles, foires et marchés, les droits pour permis de stationnement et de locations sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal, les tarifs des concessions dans les cimetières, la prorogation et l'augmentation des taxes d'octroi dans de certaines limites. L'approbation préfectorale ne devenait nécessaire pour ces quatre catégories de taxes qu'en cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal (*L.* 24 *juill.* 1867, *art.* 1er *et* 9). Aujourd'hui, au contraire, la règle est la liberté et le régime de l'autorisation l'exception. « Le conseil municipal, dit l'article 61 de la loi de 1884, règle par ses délibérations les affaires de la commune. » Ce n'est ici cependant qu'une vaine apparence, car les exceptions énumérées plus loin embrassent tous les tarifs et droits qui peuvent et pourront, dans l'avenir, être établis au profit des communes, y compris ceux que la loi de 1867 avait affranchis de l'autorisation supérieure. L'article 68 soumet en effet à cette autorisation les objets détaillés au paragraphe 7, « et généralement les tarifs et droits à percevoir en vertu de l'article 133 » et dont ledit article présente une énumération absolument complète. Il en ressort qu'à ce point de vue, la loi de 1884, par suite d'un amendement introduit lors de la dernière délibération du Sénat, détruit les dispositions libérales de la loi de 1867, résultat assez imprévu et qui n'était assurément pas dans la pensée des membres de la commission de la Chambre des députés chargée de préparer le projet de loi.

Les conseils municipaux ne voient leurs pouvoirs accrus qu'en ce qui concerne l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans et dans les limites du tarif général. Sous l'empire de la loi de 1867, ils ne pouvaient augmenter ces taxes que d'un dixième, tandis qu'ils auront désormais la faculté de le faire jusqu'à la limite du tarif général. Cette faculté est toutefois de peu d'importance, presque tous les droits présentement établis atteignant déjà cette limite ; en revanche, ils ne peuvent plus supprimer l'octroi ni en diminuer une seule taxe sans autorisation.

Les délibérations des conseils municipaux sur les matières ci-dessus énoncées sont approuvées par le préfet, sauf le cas où l'approbation par un décret ou par une loi est prescrite par les lois et règlements. Des modifications importantes ont été apportées aux dispositions des lois de 1867 et de 1871 en ce qui concerne les autorisations en matière d'octrois.

Les centimes pour insuffisance de revenus sont autorisés, comme par le passé, par le préfet lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires, et par décret lorsqu'il s'agit de dépenses facultatives (*art.* 133). La Chambre des députés avait, dans le projet qu'elle avait préparé, cherché à étendre notablement à cet égard les pouvoirs des préfets, dans le but d'éviter aux bureaux des préfectures et du ministère de l'intérieur un travail assez considérable et sans aucune utilité, puisque le ministère de l'intérieur ne reçoit à l'appui des projets de décrets aucun renseignement lui permettant d'apprécier la nécessité des impositions demandées. On ne comprend pas, d'autre part, comment un préfet, compétent pour autoriser une imposition communale extraordinaire de 20 centimes pendant 30 ans, est jugé incompétent pour en autoriser une, si faible qu'elle soit, pour une seule année, par ce seul fait que le produit doit en figurer au budget ordinaire. Quoi qu'il en soit, au dernier moment, le Sénat, sans doute par suite d'un malentendu, a rétabli sur ce point, contrairement à l'avis de la Chambre, le texte de la loi de 1837.

2. *Recettes extraordinaires.*

Les recettes extraordinaires comprennent : 1° les contributions extraordinaires; 2° le prix des biens aliénés; 3° le produit des dons et legs ; 4° le remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées; 5° le produit des coupes extraordinaires de bois; 6° le produit des emprunts; 7° le produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts ; 8° et toutes autres recettes accidentelles. Ces diverses catégories de recettes sont soumises, en ce qui concerne les autorisations, aux règles suivantes :

Contributions extraordinaires et emprunts. — Aux termes de l'article 141 de la loi de 1884, les conseils municipaux peuvent voter sans autorisation : 1° 5 centimes extraordinaires pendant 5 ans, dans la limite fixée par le conseil général (20 centimes actuellement), pour en affecter le produit à des dépenses d'utilité communale, ainsi que les emprunts remboursables au moyen de ces ressources ou sur les ressources ordinaires quand l'amortissement en ce cas ne dépasse pas trente ans ; 2° 3 centimes affectés aux chemins vicinaux ordinaires ; 3° 3 centimes exclusivement affectés par la loi du 20 août 1881 aux chemins ruraux reconnus.

Tous autres emprunts ou impositions extraordinaires nécessitent une autorisation supérieure.

D'après l'article 142, le préfet est compétent pour autoriser les centimes extraordinaires jusqu'au maximum fixé par le conseil général et pendant trente ans, ainsi que les emprunts remboursables sur ces ressources ou sur les revenus ordinaires, sans limite de durée.

Au delà, il faut un décret, et une loi si la somme empruntée, ajoutée aux précédents emprunts non encore remboursés, dépasse un million (*art.* 143).

Cette législation étend de 12 à 30 ans la durée des délais de remboursement pour les emprunts que peuvent voter les conseils municipaux et la durée des contributions extraordinaires que peuvent autoriser les préfets.

L'obligation de consulter le Conseil d'État pour les décrets concernant les villes ayant au moins 100,000 fr. de revenus a été supprimée. Elle avait pour objet de remplacer pour ces communes la garantie qu'assurait aux autres l'intervention des plus imposés, que la loi du 5 avril 1882 a fait disparaître. (*V.* **Adjonction des plus imposés.**)

Taxes extraordinaires d'octroi. — Au point de vue des autorisations, la loi ne fait de distinctions que sur la quotité et la durée des taxes, sans avoir

égard à la nature des ressources que l'on entend créer. Nous n'avons donc rien à ajouter à ce qui a été dit à ce sujet à l'article des recettes ordinaires.

Les *coupes extraordinaires des bois communaux* à exécuter dans la portion du quart en réserve sont autorisées par décrets rendus sur la proposition du ministre de l'agriculture et après avis du ministre de l'intérieur, lorsqu'il y a dissentiment entre l'administration des forêts et l'autorité départementale.

Les *aliénations d'immeubles* sont autorisées par le préfet en conseil de préfecture. (*L. de* 1884, *art.* 68 *et* 69.)

Si l'aliénation porte sur des bois communaux, elle est prononcée par décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur, après avis du conseil général. En cas de désaccord entre l'administration forestière et l'autorité départementale, le ministre de l'intérieur doit consulter préalablement son collègue de l'agriculture. (*Avis du C. d'État* 11 *déc.* 1852, et *L.* 10 *août* 1871, *art.* 50.)

Les *dons et legs* sont acceptés ou refusés par les conseils municipaux. Lorsque le don ou legs est fait sans charges ou conditions, et qu'il ne donne pas lieu à réclamation de la part des familles, la délibération du conseil portant acceptation est exécutoire par elle-même. (*Ibid., art.* 68.) Lorsqu'il est fait avec charges ou conditions, la délibération n'est exécutoire que sur l'approbation du préfet en conseil de préfecture. Dans le cas de réclamation, il est statué par décret rendu en Conseil d'État. (*Ibid., art.* 111.) Enfin, lorsque la délibération porte refus de don ou de legs, le préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le conseil à revenir sur sa première délibération. Le refus n'est définitif que si, par une seconde délibération, le conseil déclare y persister. (*Ibid., art.* 112.) [*V.* **Dons** *et* **Legs**.]

3. *Perception des revenus communaux.*

Les deux sortes d'approbation dont il a été fait mention dans les précédents paragraphes, savoir : l'approbation spéciale à certaines recettes et l'approbation du budget où elles figurent toutes, ne suffisent pas encore pour autoriser la perception des revenus communaux; il faut, outre cela, que le receveur municipal reçoive l'ordre d'en opérer le recouvrement et cet ordre consiste dans la remise qui lui est faite des titres de perception.

En ce qui concerne les contributions directes, la taxe des chiens, les taxes de pavage, de trottoir ou de balayage, les titres de perception ne sont autre chose que les rôles nominatifs établis et rendus exécutoires par les préfets.

Les autres recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent par le receveur municipal sur des états dressés par le maire, et rendus exécutoires par le préfet ou le sous-préfet (*L. de* 1884, *art.* 154). Mais s'il est de règle absolue que toutes les recettes des communes doivent arriver à la caisse du receveur municipal, toutes ne sont cependant pas perçues directement par lui, ou du moins n'arrivent dans sa caisse qu'après avoir été recouvrées par des intermédiaires : les recettes des octrois sont effectuées par les agents préposés aux portes et barrières. Celles des halles et marchés, des abattoirs, lorsque ces établissements n'ont pas été affermés, sont perçues par des employés spéciaux qui en versent le produit à la caisse municipale. Pour ces deux natures de recette, les tarifs dûment approuvés forment le titre de perception. On trouvera au mot *Perception* et aux articles concernant les diverses catégories de recettes qui sont énumérées au cours de cet article, des indications détaillées sur leur mode de recouvrement.

4. *Dépenses ordinaires et extraordinaires.*

Les *dépenses ordinaires* sont celles qui sont annuelles et permanentes; elles peuvent se classer en sept grandes catégories :

1° Dépenses d'administration, comprenant les traitements et salaires des employés, les frais de bureau, les traitements des receveurs municipaux et frais de perception des impositions communales, les frais de perception des octrois, les frais de garde des bois communaux;

2° Frais de casernement, contributions et taxe des biens de mainmorte;

3° Services municipaux : entretien des bâtiments et propriétés; loyers; voirie urbaine, arrosage, éclairage; police et gardes champêtres; service des incendies, pompiers;

4° Cultes : traitements des vicaires, subventions aux fabriques, loyers des presbytères;

5° Instruction publique, beaux-arts et bibliothèque;

6° Chemins vicinaux : entretien et grosses réparations;

7° Assistance publique : subventions aux hospices et aux bureaux de bienfaisance, dépenses des aliénés et des enfants assistés, secours divers.

Les *dépenses extraordinaires* ont été définies précédemment; elles s'appliquent le plus souvent aux travaux neufs ou de réfection, aux bâtiments, à la voirie urbaine et vicinale, aux achats de rentes et amortissements d'emprunts et de dettes.

5. *Dépenses obligatoires et facultatives.*

En établissant entre les diverses dépenses une autre distinction qui consiste à rendre obligatoires un certain nombre d'entre elles, soit ordinaires, soit extraordinaires, alors que les autres restent facultatives, la loi de 1884 n'a fait que formuler à nouveau une disposition commune aux administrations municipales de tous les temps et de tous les pays. L'existence et le fonctionnement de la commune sont des nécessités d'ordre public qui ne peuvent être mises en péril par la négligence ou la mauvaise volonté de quelques-uns, et de même que le budget peut être établi d'office, les dépenses indispensables à l'entretien de la vie communale, à l'accomplissement de certains services publics, à l'acquittement d'engagements librement et régulièrement pris, peuvent être imposées d'autorité aux communes. Si les conseils municipaux refusent de les voter, si le maire refuse de les ordonnancer, l'autorité supérieure a le droit et le devoir d'agir en leur lieu et place. Voici, aux termes de l'article 136 reproduisant en grande partie l'article 30 de la loi de 1837, la nomenclature des dépenses obligatoires :

1° L'entretien, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison pour en tenir lieu.

2° Les frais de bureau et d'impressions pour le service de la commune, cette dépense comprenant les traitements des employés des bureaux, est obligatoire jusqu'à concurrence de 50 centimes par habitant dans les communes ayant moins de 100,000 habitants et 20,000 fr. de revenus au moins (*Arr.*

17 *germ. an XI*) et de la moyenne des sommes inscrites dans les trois derniers budgets en ce qui concerne les autres communes (*L. de* 1884, *art.* 149); les frais de conservation des archives communales et du *Recueil des actes administratifs* du département; les frais d'abonnement au ***Bulletin des communes,*** et pour les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du ***Bulletin des lois.***

3° Les frais du recensement de la population, qui a lieu tous les cinq ans; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales.

4° Les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale de l'état civil à la charge des communes, c'est-à-dire une des trois expéditions qui sont faites de cette table.

5° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception. (*V.* **Receveurs municipaux** *et* **Octrois.**)

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune.

7° Les pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées. Il y a ici une distinction à faire : les communes ne sont pas tenues d'allouer des pensions à leurs employés. La plupart des communes ne le font pas; d'autres en accordent par exception à tel employé dont les services ont été particulièrement appréciés par le conseil municipal; d'autres encore, au nombre de 121, ont créé des caisses de retraite. Tout cela est facultatif, mais lorsqu'une pension a été allouée à titre viager, avec l'approbation du préfet ou en exécution des règlements d'une caisse de retraite légalement constituée, il en résulte pour la commune une obligation dont il ne lui est plus possible de s'affranchir. (*Arr. du C. d'Ét. au contentieux* 15 *janv.* 1875.)

8° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton.

9° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois. Ces dépenses sont de deux sortes, annuelles ou extraordinaires; elles ont été déterminées, en ce qui concerne l'enseignement primaire, par la loi du 1er juin 1878 qui a fondé la caisse des écoles, et par celle du 16 juin 1881 qui a supprimé la rétribution scolaire et établi la gratuité. Aux termes de la loi du 16 juin 1881, les communes supportent les dépenses de l'instruction primaire faites au profit de chacune d'elles jusqu'à concurrence du produit de 4 centimes, auquel vient s'ajouter celui du cinquième des revenus ordinaires dans les communes dont le centime est de 20 fr. au moins. Toutefois, un crédit de 15 millions avait été inscrit au budget de 1882 pour exonérer les communes de ce prélèvement; il a été réduit pour 1883 et 1884 à 14 millions qui sont répartis d'après les règles fixées chaque année par la loi de finances.

Sous le régime des lois du 15 mars 1850 et du 10 avril 1867, les communes n'étaient tenues qu'à des dépenses ordinaires pour le service de l'instruction primaire, qui seules pouvaient être inscrites par l'autorité supérieure à leurs budgets et donner lieu à l'établissement d'une imposition d'office. C'est ainsi qu'on ne pouvait obliger une commune à acquérir ou à construire une maison d'école, on pouvait seulement louer pour son compte les locaux nécessaires et mettre à sa charge les frais de location. La loi du 1er juin 1878 a modifié cet état de choses; aujourd'hui, une commune peut être contrainte à devenir propriétaire malgré elle des bâtiments scolaires reconnus nécessaires par le conseil départemental de l'instruction publique, et le préfet est en droit d'acquérir un immeuble, de faire construire des bâtiments et d'emprunter la somme nécessaire pour payer les dépenses, le tout pour le compte de la commune récalcitrante. C'est la première apparition dans notre législation d'un pouvoir aussi considérable attribué à l'administration supérieure, et la loi du 20 mars 1883 a rendu ce pouvoir absolu en remplaçant l'avis conforme du conseil général, sans lequel le préfet ne pouvait agir, par un décret rendu en Conseil d'État.

Aucune dépense concernant l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur n'est obligatoire pour les communes, si ce n'est en vertu des contrats qu'elles auraient passés avec le Gouvernement.

10° Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés et des aliénés.

Les enfants assistés donnent lieu à des dépenses de trois sortes : les frais d'inspection à la charge de l'État; les dépenses intérieures, layettes et frais de séjour dans les hospices, à la charge des départements pour les quatre cinquièmes et de l'État pour un cinquième; les dépenses extérieures, vêtures, secours temporaires, frais des placements au dehors, à la charge des départements pour les quatre cinquièmes et des communes pour un cinquième. Ce cinquième est réparti entre les communes d'après les bases arrêtées par les conseils généraux, en tenant compte de la population et de la situation budgétaire des communes, mais non du nombre d'enfants assistés appartenant à chacune d'elles. Les communes les plus pauvres sont exemptées de tout contingent. Un arrêt du contentieux du 4 avril 1881 a sanctionné cette interprétation de la législation. (*V.* **Enfants assistés.**)

Les communes n'ont également à fournir qu'un contingent pour l'entretien des aliénés indigents que la loi du 30 juin 1838 a mis en principe à la charge des départements. La part de dépense mise à la charge des communes pour leurs aliénés soignés dans les asiles est fixée par les conseils généraux, et varie, suivant les ressources des communes, entre un tiers et un sixième. Les communes les plus pauvres sont même exonérées de tout concours. La différence entre la nature de ce contingent communal et du précédent apparaît ici clairement : une commune ne contribue qu'à l'entretien des aliénés qui ont leur domicile de secours chez elle, tandis qu'elle supporte une part des dépenses des enfants assistés, alors même qu'elle n'en a pas un seul. (*V.* **Aliénés.**)

11° L'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement, et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne peuvent pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité. Cette dernière clause n'est que la consécration de la jurisprudence presque constante du Conseil d'État sur cette matière.

12° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire.

S'il y a désaccord entre la fabrique et la commune, quand le concours financier de cette dernière est réclamé par la fabrique dans les cas prévus aux paragraphes 11 et 12, il est statué par décret sur les propositions des ministres de l'intérieur et des cultes.

La loi de 1837 obligeait en outre les communes à venir en aide aux fabriques pour les dépenses ordinaires du culte en cas d'insuffisance de leurs revenus; cette obligation n'a pas été maintenue dans la loi de 1884.

13° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et les règlements d'administration publique. (*V.* **Cimetières.**)

14° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement. En ce qui concerne les plans d'alignement, l'obligation résultait déjà, pour les villes, de la loi du 16 septembre 1807. La loi de 1837 n'a fait que l'étendre à toutes les communes, mais elle n'a pas été mieux obéie que la précédente, malgré les fréquents avertissements de l'administration supérieure. A l'heure qu'il est, le nombre des communes ayant des plans d'alignement régulièrement approuvés ne dépasse pas 8,000; et, parmi celles qui n'en ont pas, on compte 19 villes possédant plus de 100,000 fr. de revenus. Désormais les plans d'alignement devront être complétés par des cotes de nivellement.

15° Les frais et dépenses des conseils des prud'hommes, pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection, et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent. (*V.* **Prud'hommes.**)

16° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux; ce sont l'impôt foncier et la taxe de mainmorte sur les immeubles qui ne sont pas affectés à un service public; le vingtième de la valeur des produits des bois communaux délivrés en nature, à titre de remboursement à l'État des frais d'administration, sans que le prélèvement ajouté au produit du vingtième payé par les adjudicataires des produits principaux et accessoires desdits bois puisse dépasser 1 fr. par hectare de leur superficie.

17° L'acquittement des dettes exigibles.

18° Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi.

19° Ce paragraphe a trait aux communes des colonies.

20° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884. Cette disposition est nouvelle. L'article 85 en question, reproduisant l'article 15 de la loi de 1837, donne au préfet le pouvoir de procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial aux actes prescrits par la loi et que le maire refuserait ou négligerait d'accomplir. Il arrivait parfois que, faute de fonds pour couvrir la dépense de la délégation, le préfet se trouvait dans l'impossibilité d'agir et qu'un service important restait en souffrance; dans ce cas, l'article 15 n'avait pas de sanction. Il n'en sera plus ainsi désormais et la commune supportera les conséquences de la faute du maire qu'elle aura choisi, ce qui est de toute justice.

L'énumération des dépenses obligatoires se termine par cette mention : « et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois. » Ce paragraphe s'applique actuellement aux objets suivants :

1° Les livrets et registres nécessaires à l'administration et à la comptabilité des sociétés de secours mutuels approuvées. (*D.* 26 *mars* 1852.)

2° Les secours et pensions accordés aux sapeurs-pompiers, à leurs veuves et à leurs orphelins pour accidents survenus ou maladies contractées dans le service. (*L.* 5 *avril* 1851, *art.* 7 *et* 8.)

3° Les frais de visite des fours et des cheminées. (*L.* 28 *sept. et* 6 *oct.* 1791.)

4° Les dépenses des commissions de statistique dans les chefs-lieux de canton. (*D.* 1er *juill.* 1852.)

5° La contribution représentant les frais de casernement et des lits militaires, laquelle ne peut dépasser 7 fr. par homme et 3 fr. par cheval (*L.* 15 *mai* 1818, *art.* 46). Le chiffre de ces contributions est généralement réglé par abonnement. (*V.* **Abonnement, Casernement.**)

6. *Dépenses imprévues.*

Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues. La somme inscrite pour ce crédit ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face. Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire. Dans la première session qui suivra l'ordonnancement de chaque dépense, le maire devra rendre compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeureront annexées à la délibération. (*L. de* 1884, *art.* 147.)

Sous le régime de la loi de 1837, l'emploi de ce crédit ne pouvait excéder le dixième des recettes ordinaires, et le maire ne devait en faire emploi qu'avec l'autorisation préalable du préfet ou du sous-préfet, ou à charge de lui en rendre compte immédiatement s'il s'agissait d'une dépense urgente et que la commune ne fût pas un chef-lieu de département ou d'arrondissement.

On s'est demandé si les nouveaux pouvoirs donnés en cette matière aux conseils municipaux n'entraîneraient pas dans la pratique de graves inconvénients; si, par exemple, les conseils municipaux, en inscrivant à l'article des dépenses imprévues des sommes considérables dont ils auraient ensuite la libre disposition, ne rendraient pas illusoire le contrôle que le législateur entend attribuer à l'autorité supérieure sur les dépenses communales. On se rend compte, en y regardant de près, qu'ils n'y arriveraient pas facilement. En effet, le crédit ne peut être appliqué qu'à des dépenses non interdites, d'utilité communale et dont l'urgence se produit inopinément. Le maire peut seul en faire emploi, et le conseil municipal ne saurait en indiquer à l'avance la destination, sans tomber sous l'application de l'article 146 qui règle l'approbation des crédits supplémentaires. Il faudrait donc que le conseil se fût entendu à l'avance et secrètement avec le maire en vue d'éluder la loi et de faire une dépense

illicite; outre que ces ententes présentent des difficultés, le mandat émis par le maire dans de semblables conditions serait irrégulier, le receveur municipal devrait refuser de l'acquitter, et comme le maire n'a pas le droit de réquisition qui appartient aux ordonnateurs des fonds de l'État, l'administration serait toujours prévenue à temps et ne risquerait pas de se trouver en présence d'un fait accompli et irrévocable. Enfin, la restriction de l'article 147 s'applique actuellement à plus de 24,000 communes qui ne peuvent équilibrer leur budget qu'au moyen des centimes pour insuffisance de revenus, tandis que les villes de quelque importance ont recours aux ressources d'octroi dont, même aux termes de la nouvelle législation, les conseils municipaux ne peuvent disposer librement que dans des limites assez restreintes. Il semble au résumé que l'autorité supérieure pourra toujours, avec de la vigilance et de la fermeté, prévenir les abus de ce chef.

Le dernier paragraphe de l'article 147 semblait en opposition avec les règles de la comptabilité qui prescrivent au receveur municipal de joindre à son compte les pièces de dépense. Aux termes de la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 15 mai 1884, les pièces justificatives mentionnées dans la nouvelle loi peuvent consister en un état détaillé, appuyé de rapports explicatifs soit du maire, soit du chef de service, les pièces comptables proprement dites devant continuer à être remises au receveur municipal.

III. STATISTIQUE FINANCIÈRE.

L'énumération des éléments qui entrent dans la composition des budgets communaux ne donnerait pas une idée de l'importance des opérations dont ces budgets représentent le développement, non plus que de la situation financière qui en ressort, si elle n'était complétée par quelques-uns des principaux chiffres qui y correspondent. Nous prendrons ces chiffres dans les documents publiés par le ministère de l'intérieur. Le dernier, qui a paru en 1881, présente les résultats de l'exercice 1877. Après les avoir indiqués, nous les comparerons à ceux que fournissent les situations des années 1836 et 1862. Les recettes et dépenses de la ville de Paris n'y sont pas comprises, elles feront l'objet d'un article spécial. (*V.* **Paris.**)

5. Recettes et dépenses des communes à diverses périodes.

Les recettes des communes se sont élevées, pendant l'année 1877, à 695,730,258 fr., et les dépenses à 676,782,000 fr. Ces chiffres ne représentent que les opérations propres à l'exercice, déduction faite des excédents de recettes et de dépenses et des restes à recouvrer ou à payer, dont il serait sans intérêt de tenir compte ici.

Le budget ordinaire compte dans ces totaux pour 407,349,912 fr. en recettes et 354,270,224 fr. en dépenses, présentant un excédent de recettes de 53,079,688 fr.

Le budget extraordinaire pour 288,380,346 fr. en recettes et pour 322,511,777 fr. en dépenses, présentant au chapitre des dépenses un excédent de 34,131,431 fr. qui a été couvert et au delà par les reliquats du précédent exercice, la liquidation de l'exercice 1877, prise dans son ensemble, ayant laissé un excédent définitif de 208,309,610 fr.

Recettes. — Les recettes se composent des éléments suivants :

	RECETTES 1877.		
	Ordinaires.	Extraordinaires.	Totales.
Produit des cent. addit. .	77,780,907	38,301,909	116,082,816
— de 8 centimes sur les patentes	4,750,887	»	4,750,887
Produit des prestations sur les chemins vicinaux. .	51,870,196	»	51,870,196
Octrois	110,436,777	14,135,492	124,572,269
Attribution sur l'impôt des chevaux et voitures . .	524,923	»	524,923
Attribution sur les permis de chasse	3,411,358	»	3,411,358
Taxe des chiens.	6,265,464	»	6,265,464
Rétribution scolaire . . .	18,482,830	»	18,482,830
Produits des colleges com.	2,294,615	»	2,294,615
Taxes municipales. . . .	23,668,459	»	23,668,459
Produits divers et amendes.	20,067,403	»	20,067,403
Revenus et produits des biens communaux . . .	51,702,694	14,940,707	66,643,401
Subventions, souscriptions dons et legs	33,093,399	20,684,326	53,777,725
Aliénations et emprunts. .	»	183,159,732	183,159,732
Recettes div. non classées.	»	17,158,180	17,158,180
Total des recettes. .	407,349,912	288,380,346	695,730,258

Au point de vue de leur origine, ces recettes peuvent se classer dans six catégories distinctes :

1° Impôts directs : centimes additionnels, patentes, prestations. . . . . 175,703,899 fr.
2° Impôts de consommation : octrois, chevaux et voitures, permis de chasse, taxe des chiens 134,774,014
3° Perceptions représentant des services rendus : rétributions scolaires, produit des collèges communaux, taxes municipales. 64,513,307
4° Revenus et subventions 120,421,126
5° Aliénations et emprunts. 183,159,732
6° Recettes diverses non classées qui représentent en majeure partie des comptes d'ordre. 17,158,180

Il résulte de cette classification que sur ce chiffre considérable de près de 700 millions de recettes communales, 310 millions et demi seulement pèsent sur les contribuables ; le reste provient d'encaissements pour services rendus, de revenus, de subventions, de ventes ou d'emprunts et de comptes d'ordres ; ce fait est important à constater.

Il semble, au premier abord, que les emprunts dûssent être classés dans la catégorie des produits de recettes pesant sur les contribuables, car généralement ce sont, en réalité, les ressources les plus chèrement payées. Mais l'annuité d'amortissement se trouvant déjà inscrite parmi les dépenses ordinaires, on ferait double emploi en comptant comme une charge le capital même des emprunts.

Dans le chiffre du paragraphe 5, aliénations et emprunts, les emprunts figurent pour 173,417,302 fr. Toutefois ce chiffre ne représente en aucune façon l'augmentation du passif des communes pendant l'année 1877, car, à côté de l'article de recettes, on voit un article de dépenses de 181,738,104 fr. pour remboursements d'emprunts. Il s'agit, pour une part importante, d'opérations de conversion de dettes qui y grossissent les chiffres sans constituer, à proprement parler, des emprunts. C'est ainsi qu'en 1877, la ville de Marseille figure à elle seule pour près de 100 millions en recette et en dépense pour une opération de cette nature.

Depuis 1882, la rétribution scolaire, supprimée par la loi du 16 juin 1881, a cessé de figurer parmi les recettes communales.

Dépenses. — Les dépenses de cette même année 1877 se répartissent ainsi qu'il suit :

	DÉPENSES		
	Ordinaires.	Extraordinaires.	Totales.
Dépenses d'administration:			
Traitement des employés et frais de bureaux. . . .	25,818,652		
Traitem. des recev. mun. et frais de perception. .	13,752,168		
Frais de perc. des octrois.	14,328,785	»	56,516,384
Frais de garde des bois communaux	2,616,779		
Contributions.	7,844,938	»	10,002,650
Frais de casernement . .	2,157,712		
Entretien des bâtim., propriétés et constructions.	10,873,429	23,458,733	34,332,162
Loyers	3,194,316	»	3,194,316
Voirie urbaine, arrosage, éclairage.	27,322,848	19,506,795	46,829,643
Police et gardes champ. .	17,667,094	»	17,667,094
Service des incendies, pompiers	3,459,815	»	3,459,815
Cultes.	6,841,897	15,088,168	21,930,065
Instruction publique. . .	86,601,871	22,402,355	109,004,226
Voirie vicinale	86,248,406	18,280,680	104,529,086
Assistance publique . . .	19,199,056	»	19,199,056
Dépenses div. non classées.	26,342,458	38,916,631	65,259,089
Achats de rentes sur l'État.	»	3,120,311	3,120,311
Amortissement d'emprunts	»	181,738,104	181,738,204
	354,270,224	322,511,777	676,782,001

Des articles spéciaux sont consacrés, dans la suite de cet ouvrage, aux objets compris dans ce tableau qui comportent des explications.

6. Résultats comparés des budgets de 1836, 1862 et 1877.

Voici maintenant la comparaison des principaux éléments des budgets de 1877 avec ceux de 1862 et de 1836, époques où il a été dressé des statistiques semblables à celles de 1877; de 1836 à 1862 il n'a pas été fait de travail de ce genre. Les éléments se rapportant à la ville de Paris ne sont pas compris dans les chiffres ci-dessous.

1. *Recettes.*

Recettes ordinaires.

	1836.	1862.	1877.
Produit des 5 cent. ordin. sur le foncier et le mobil.	8,932,300	9,659,330	10,090,328
Produit des cent. pour l'insuffisance de revenus. .	9,128,930	19,432,825	35,376,066
Produit des centimes pour l'instruction primaire .	»	7,043,377	13,081,999
Produit des centimes pour les chemins vicinaux. .	»	12,602,439	15,688,747
Produit total des centimes.	18,061,230	48,737,971	77,780,907
Attribution de 8 centimes sur les patentes. . . .	1,711,935	3,477,536	4,750,887
Attribution sur les chevaux et voitures.	»	»	524,923
Taxe des chiens.	»	4,975,804	6,265,464
Prestat. sur les chem. vic.	»	48,922,659	54,870,196
Rétribution scolaire . . .	»	16,793,580	18,482,830
Octrois : taxes principales et produits accessoires .	39,853,055	72,656,153	110,436,777
Produit des biens comm., rentes et fonds placés au Trésor	24,178,784	50,781,523	51,702,694
Droits de location aux halles, marchés, foires, abattoirs, etc.	11,925,641	15,550,219	23,668,459
Recettes et taxes diverses, permis de chasse, amendes, etc., etc.	5,118,345	25,171,677	25,773,376
Subv. pour div. services .	»	4,832,313	33,093,399
Total des recettes ordin.	100,848,990	291,899,431	407,349,912

La première chose qui frappe en jetant les yeux sur ce tableau est l'énorme accroissement du produit des centimes, qui a quadruplé en quarante ans. Cet accroissement apparaît surtout dans le produit des centimes pour insuffisance de revenus qui s'est élevé de 9 millions en 1836 à 19 en 1862 et à 35 en 1877. Les centimes de l'instruction primaire n'existaient pas en 1836. Il n'y en avait encore que 3 en 1862, tandis qu'en 1877 toutes les communes en supportaient 4, et celles qui avaient la gratuité en supportaient 8. Aujourd'hui, le nombre se trouve réduit à 4 par la loi de 1881 sur la gratuité de l'enseignement primaire. Les centimes pour les chemins vicinaux, facultatifs jusqu'en 1837, se trouvaient peut-être confondus avec d'autres recettes, car il n'en est pas fait mention dans la statistique de 1836. La somme de 12,602,439 fr. qui figure aux comptes de 1862 pour les chemins vicinaux, représente le produit de 5 centimes sur les quatre contributions. Celui de 15,688,747 fr. pour 1877 comprend, en outre, les 3 centimes supplémentaires facultatifs de la loi du 24 juillet 1867.

L'attribution de 8 centimes sur les patentes a suivi la même progression que le principal de cette contribution, sans qu'il en soit résulté un accroissement de charges pour les contribuables.

Les taxes sur les chiens, l'impôt sur les chevaux et voitures n'existaient pas en 1836, non plus que ce dernier en 1862. Au contraire, les prestations sur les chemins vicinaux et la rétribution scolaire étaient déjà établies, mais ne figuraient pas dans les comptes des communes.

Le produit des octrois s'accroît régulièrement, il a doublé pendant la première période et triplé depuis 1836.

Le produit du patrimoine communal a également doublé pendant la première période; les plus fortes augmentations proviennent des fermages des biens communaux et des coupes de bois. De grands efforts ont été faits effectivement à cette époque pour tirer un meilleur parti de ces propriétés. Pendant la seconde période, l'augmentation n'est que d'un million pour l'ensemble des produits des biens communaux. On constate bien une plus-value de 5 millions sur les fermages, mais elle est compensée par une diminution équivalente sur les produits des bois.

Les produits des halles, marchés, foires, abattoirs, etc., suivent un accroissement régulier qui en a amené le doublement en quarante ans.

Les recettes et taxes diverses, comprenant notamment les permis de chasse, produits des amendes, droits de voirie, ont quintuplé pendant la première période et paraissent être restées stationnaires depuis 1862. Enfin le chapitre des subventions diverses, nul en 1836, présentant un chiffre de 5 millions en 1862, s'élevait en 1877 à 33 millions.

Si l'on considère l'ensemble des recettes ordinaires aux trois époques que nous avons choisies, en ajoutant à celles de l'année 1836 le chiffre approximatif de recettes spéciales de la vicinalité et de l'instruction primaire qui peuvent être évaluées ensemble à une trentaine de millions, on constate que l'accroissement aurait été de 160 millions pour la première période et de 116 pour la seconde.

Recettes extraordinaires.

	1836.	1862.	1877.
Produit des centimes extraordin. aux 4 contrib.	4,690,558	19,486,136	38,301,909
Taxes addition. d'octroi.	»	6,012,650	11,135,492
Produit des coupes extraordinaires de bois. . .	7,368,436	13,503,498	11,284,689
Ventes d'immeubles et de rentes.	2,168,776	20,670,574	13,398,448
Emprunts	2,521,393	55,462,044	173,417,302
Dons et legs.	94,298	3,771,010	3,250,019
Recettes diverses	7,617,612	30,611,647	34,586,487
Total.	24,461,073	149,517,559	288,380,346

Le produit des centimes additionnels extraordinaires s'est accru dans la proportion de 1 à 7 depuis 1836, il a doublé depuis 1862. Les taxes additionnelles d'octrois ne figurent pas au compte de 1836, il est probable qu'elles ont été confondues avec les taxes principales. Le produit en a plus que doublé de 1862 à 1877.

Les coupes extraordinaires de bois sont, avec les dons et legs, les seuls éléments dont on constate la diminution en 1877 par rapport à 1862.

Les emprunts présentent une augmentation énorme; on ne doit pas oublier toutefois que le chiffre de 1877, qui comprend des opérations de conversion pour plus de moitié, ne saurait servir de terme de comparaison. La même observation s'applique naturellement aux totaux des recettes extraordinaires, celui de 1877 ne devant pas dépasser en réalité le chiffre de 200 millions.

Nous passons maintenant au chapitre des dépenses.

2. *Dépenses.*

Dépenses ordinaires.

	1836.	1862.	1877.
Frais d'administration, personnel et matériel. . .	17,415,065	29,134,658	39,570,820
Frais de perception des revenus	5,288,971	10,055,596	14,328,785
Police, gardes champêtres et forestiers	1,675,671	17,896,848	20,283,873
Garde nationale et service des incendies.	2,237,069	3,161,875	3,459,815
Contributions, frais de casernement et dépenses div.	17,595,667	33,807,951	36,345,108
Entretien des bâtiments et services de voirie . . .	10,971,679	24,588,784	41,390,593
Cultes.	4,605,869	7,966,773	6,841,897
Instruction publique. . .	15,115,424	47,899,795	86,601,871
Voirie vicinale	»	66,693,691	86,248,406
Assistance publique . . .	8,925,711	15,745,877	19,199,056
	83,830,926	256,951,948	354,270,221

Défalcation faite aux comptes des années 1862 et 1877 des dépenses de la voirie vicinale et de l'instruction primaire, soit 95 millions pour 1862 et 138 pour 1877, les dépenses de cette nature ne figurant pas aux comptes de 1836, l'accroissement de l'ensemble des autres articles budgétaires se trouve être encore de 80 millions environ pour la première période et de 60 millions pour la seconde, se répartissant entre presque tous les chapitres. Celui des cultes est le seul en diminution en 1877. Les plus forts accroissements se sont produits sur les services de la voirie urbaine dont les dépenses ont presque doublé à chaque période.

Dépenses extraordinaires.

	1836.	1862.	1877.
Travaux publics pour le culte	3,861,708	24,353,632	15,088,168
Travaux publics pour l'instruction publique . . .	3,239,579	17,217,250	22,402,355
Travaux publics pour les chemins vicinaux . . .	»	10,284,879	18,280,680
Trav. publics pour divers.	18,051,393	77,266,734	42,964,528
Dépenses diverses. . . .	2,631,532	31,523,398	38,916,631
Achats de rentes	300,392	4,688,472	3,120,311
Total. . . .	28,085,104	165,334,365	140,773,673
Amortissement d'emprunts	5,877,101	27,949,055	181,738,104
Total général. . .	33,962,205	193,283,420	322,511,777

L'accroissement des dépenses extraordinaires est considérable sur tous les chapitres pendant la première période; pendant la seconde période, au contraire, en mettant à part les amortissements d'emprunts qui comprennent, nous l'avons dit, des comptes d'ordre pour un chiffre important, on constate une diminution de 25 millions, principalement sur les constructions d'églises et constructions diverses, mais il est permis de croire que les dépenses pour constructions diverses présentent en 1862 un chiffre exceptionnellement élevé, car le département des Bouches-du-Rhône y figure à lui seul, probablement du fait de Marseille, pour une somme de 29 millions. On doit en conclure que les dépenses extraordinaires ont été sensiblement les mêmes en 1862 et 1877.

3. *Résumé.*

Pour compléter cette comparaison, voici le tableau des communes classées suivant l'importance de leurs revenus.

NOMBRE DE COMMUNES ayant des recettes ordinaires.	1836.	1862.	1877.
Moins de 200 fr.	2,769	166	70
De 200 à 500 fr.	8,595	416	116
De 500 à 10,000 fr.	25,090	33,454	29,882
De 10,000 à 30,000 fr..	499	2,815	5,119
De 30,000 à 100,000 fr.	184	453	583
Au-dessus de 100,000 fr. . . .	94	201	285
Total.	37,231	37,505	36,055

Le nombre des communes ayant plus d'un million de recettes ordinaires s'est élevé de 16 en 1862, à 29 en 1877. Nous n'avons pas le chiffre pour 1836.

Celui des villes ayant au moins 3 millions de revenus, qui était de 5 lorsqu'a été votée la loi du 24 juillet 1867, est actuellement (1884) de 7, savoir: Paris, Marseille, Lyon, Bordeaux, Lille, Rouen, Saint-Étienne. Il y aura à y ajouter prochainement Nantes, Toulouse et le Havre.

L'exposé statistique qui précède n'accuse pas une situation inquiétante pour les finances communales. Les recettes et les dépenses se sont accrues dans une large mesure, on ne saurait le regretter, car cet accroissement est la conséquence inévitable de l'accroissement de la richesse publique. Grâce à elles, l'instruction s'est développée partout; les villes ont été assainies, les voies de communication améliorées et créées. Il y a lieu toutefois de faire des réserves sur trois points: 1° l'élévation

du nombre des centimes additionnels; 2° le chiffre des emprunts; 3° leur durée. Le premier de ces éléments a été signalé en passant; nous y reviendrons à l'article consacré aux centimes communaux. Les deux autres éléments n'apparaissent pas dans les résultats qui ont été présentés au cours de cet article, car on ne saurait tirer aucune conclusion des chiffres des réalisations et des amortissements d'emprunt dans le cours d'une seule année pour évaluer le passif réel des communes. Ce sera également l'objet d'une étude spéciale. Il suffit de dire ici que si l'on peut voir sans appréhension grossir les budgets des communes et les charges qu'ils imposent, parce que ces charges ne pèsent que sur le présent et portent en elles-mêmes le remède à leur exagération, il en est autrement des emprunts qui, ne pesant pas sur ceux qui en profitent, créent pour l'avenir des charges dont il est à la fois agréable et facile de se dissimuler les rapides accroissements.

IV. LES ORIGINES ET LES TRANSFORMATIONS DU BUDGET COMMUNAL.

L'étude des origines et des transformations du budget communal peut être envisagée à plusieurs points de vue suivant que l'on considère le budget même, autrement dit cet état de prévision des recettes et des dépenses dressé chaque année pour servir de cadre et de règle aux opérations financières, ou bien que l'on veuille examiner l'ensemble des ressources et des charges communales, ainsi que les dispositions qui s'y rapportent. Nous examinerons successivement ces deux points de vue.

7. Forme, division et règlement du budget.

Il semble au premier abord qu'il n'y ait pas lieu d'attacher une grande importance à cette forme matérielle donnée aux opérations financières, à la manière dont s'en trouve agencé le cadre avec ses chapitres et ses articles; il faut bien reconnaître cependant que, sans lui, il ne saurait y avoir d'ordre nulle part, non plus dans les finances de l'État que dans celles des départements et des communes, et que la bonne gestion des finances communales en particulier suit pas à pas les améliorations apportées à leur mécanisme budgétaire.

C'est dans la déclaration du roi du mois d'avril 1683 concernant les dettes des communes que l'on trouve mention pour la première fois, non pas du mot budget qui n'a été employé qu'à plus d'un siècle de là, mais d'états présentant des prévisions de recettes et de dépenses. Jusque-là on ne s'était occupé que des comptes; il semblait qu'il suffit de prescrire qu'ils fussent régulièrement établis et vérifiés pour assurer la régularité des opérations. C'est ainsi que dès l'an 1202, saint Louis faisait défendre à toute personne autre que les préposés aux recettes et dépenses des villes de s'immiscer dans le maniement des fonds et ordonnait auxdits receveurs de compter chaque année devant la Chambre des comptes; depuis lors, les édits, ordonnances et déclarations rappelant ces prescriptions se sont renouvelés périodiquement. Mais les jugements des comptes, outre qu'ils se faisaient par des juridictions diverses et tardivement, puisqu'en 1790, lorsque la Chambre des comptes de Paris fut supprimée, il lui restait encore à vérifier des comptes d'octroi ayant 30 ans de date, les jugements des comptes, disons-nous, ne pouvaient produire de résultats utiles en l'absence de documents fournissant la base et le point de départ des opérations. Après avoir travaillé pendant vingt années à liquider les dettes des villes, bourgs et communautés, dont les affaires étaient dans un désordre inimaginable, Colbert comprit que tous ses efforts ne serviraient de rien s'il ne trouvait un moyen d'empêcher à l'avenir le renouvellement des mêmes abus, et ce moyen fut à ses yeux l'établissement des prévisions de recettes et de dépenses. Le roi enjoignit en conséquence, dans la déclaration de 1683, aux maires et échevins, consuls, jurats et autres de remettre dans le délai de trois mois l'état de leurs revenus aux intendants qui devaient ensuite dresser un état des dépenses ordinaires de chaque commune comprenant un fonds fixe et annuel pour l'entretien et réparations ordinaires des ponts, pavés, murailles et autres dépenses nécessaires. Cet état était arrêté par les intendants eux-mêmes dans les limites de 4,000 livres pour les villes dans lesquelles il y avait parlement, cour des aides ou chambre des comptes, de 2,000 livres pour les villes où il y avait présidiaux, bailliages ou sénéchaussées, de 1,000 livres pour les moindres villes, et de 300 livres pour les gros bourgs fermés. Au-dessus de 4,000 livres, les états étaient envoyés au conseil du roi. Il était interdit aux magistrats municipaux d'excéder ni divertir à autres usages les sommes destinées auxdites dépenses sous peine d'en demeurer personnellement responsables.

C'est là, assurément, un premier pas dans la voie du régime budgétaire, mais ce pas est encore bien insuffisant, car ces états de prévision des ressources et des dépenses n'étaient pas dressés chaque année; arrêtés une fois pour toutes, ils devaient servir de règle jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné. Ils constituaient donc des documents incomplets au bout de peu de temps et ne pouvaient servir de base aux opérations des ordonnateurs, ni des receveurs, pas plus qu'aux vérifications des chambres de comptes.

Aussi incomplets sont, sous ce rapport, l'édit d'août 1764, portant règlement pour l'administration des villes et principaux bourgs du royaume, et celui de mai 1765 complétant les dispositions du précédent et les étendant à toutes les communautés. « Les dépenses, est-il dit à l'article 13 du premier, seront fixées par lettres patentes pour chaque ville et bourg et ne pourront ensuite être augmentées, si ce n'est en cas urgent et avec les formalités prescrites; » et l'article 49 de l'édit de 1765 ordonne « qu'il sera dressé par les maires et échevins des états de recette et de dépense, ensemble des états de différentes dettes ». Il faut arriver à l'année 1802 pour trouver en termes formels l'institution des budgets annuels préalablement approuvés, lesquels, l'année d'après, furent établis sur un type uniforme. On trouve, en effet, dans l'arrêté du 4 thermidor an X les prescriptions suivantes : L'aperçu des recettes et dépenses sera préparé par les maires, présenté au conseil municipal convoqué à cet effet du 15 au 30 thermidor, puis adressé en double expédition au sous-préfet. Cet aperçu sera divisé par chapitres suivant la nature des recettes et des dépenses. Les frais d'administration seront toujours portés dans un chapitre séparé des autres dépenses. Le sous-préfet transmettra ces documents dans la quinzaine au préfet avec son avis. Le préfet réglera et arrêtera définitivement l'état des dépenses par chapitre et l'adressera à chaque maire dans

la quinzaine suivante. Le receveur municipal ne pourra payer au delà des crédits annuels. Dans les communes ayant plus de 20,000 fr. de revenus, le conseil municipal délibérera sur tous les articles de recettes et de dépenses portés au budget. Les budgets seront réglés par les consuls, le Conseil d'État entendu. »

L'arrêté du 17 germinal an XI concerne principalement les villes ayant plus de 20,000 fr. de revenus dont les budgets, dit le préambule, présentés en exécution de l'arrêté du 4 thermidor an X sont très défectueux, manquent d'uniformité et présentent des demandes de crédits parfois excessives. A l'avenir, les dépenses seront divisées en dépenses fixes et en dépenses variables. Les dépenses fixes s'appliquant aux frais d'administration et ne devant pas excéder 50 centimes par habitant, comprendront les abonnements de journaux, les registres de l'état civil, l'entretien de la maison commune (non compris les loyers), le bois, la lumière, l'encre, le papier, les ports de lettres, les impressions et affiches, les gages des greffiers, secrétaires, commis, agents, huissiers, sergents, appariteurs, sonneurs, gardes champêtres et employés quelconques, les frais des fêtes nationales et les dépenses imprévues.

Au bout de quelques années la disposition des budgets fut encore modifiée, et par une circulaire du 28 août 1806, le ministre de l'intérieur envoya de nouvelles formules plus complètes, trop complètes même, ainsi qu'on va en juger, et qui cependant furent employées pendant dix années sans subir de changements.

Le budget communal était divisé en cinq titres :

Le titre I[er] était relatif à l'administration des hospices ; il présentait deux chapitres, dont l'un s'appliquait à la dette de ces établissements, le second à leurs dépenses annuelles par journées de malades, d'enfants, de vieillards, d'employés. Ce titre était entièrement étranger aux fonctions et au compte du receveur municipal.

Le titre II ayant un chapitre unique traitait de la dette municipale, et contenait des renseignements administratifs sur la situation des communes.

Le titre III, Recettes municipales, se divisait en deux chapitres, recettes extraordinaires et recettes ordinaires.

Le titre IV, Dépenses ordinaires, contenait huit chapitres, savoir : 1° frais d'administration ; 2° police, salubrité, sûreté, grande et petite voirie ; 3° garde nationale ; 4° travaux publics (entretien seulement) ; 5° secours publics ; 6° instruction publique ; 7° culte ; 8° fêtes publiques et dépenses imprévues.

Enfin le cinquième et dernier titre intitulé : Dépenses extraordinaires, présentait une division toute semblable à celle du précédent, à l'exception du huitième chapitre qui était réservé à l'arriéré. Les tableaux portaient une seule colonne réservée aux chiffres du règlement du budget.

Sans présenter tous ces détails, les budgets des petites communes comportaient les mêmes divisions et les mêmes éléments étrangers à la comptabilité, qui les compliquaient inutilement.

Il nous a paru curieux de rappeler ce premier essai de budget régulier, essai dont nous allons montrer les transformations ultérieures. En 1816, le budget communal se complète et se simplifie à la fois. (*Instr. min.* 10 *mai* 1816.) On voit apparaître dans le cadre imprimé ces colonnes multiples présentant les chiffres de l'exercice précédent, puis ceux adoptés par le conseil municipal, par le sous-préfet, par le préfet et, s'il y a lieu, par le chef de l'État. Les deux premiers titres du budget de 1806 concernant les hospices et la dette municipale sont supprimés et il n'en reste plus que trois ; on se rapproche déjà sensiblement du type actuel. Le titre I[er] s'applique aux recettes et se divise en deux chapitres, le premier pour les recettes ordinaires, le second pour les recettes extraordinaires. Le titre II est réservé aux dépenses ordinaires et le titre III aux dépenses extraordinaires; ils sont divisés chacun en sept chapitres au lieu de huit. La répartition des articles entre ces chapitres est aussi mieux comprise.

Le dernier chapitre du titre III est, comme précédemment, réservé à l'arriéré, autrement dit aux reports des restes à payer des exercices antérieurs. On se souvient qu'en parlant du budget supplémentaire, nous avons indiqué qu'il avait été introduit seulement en 1835 (*voir page* 468). Jusque-là c'est le chapitre 7 du titre III qui en tenait lieu, mais avec cette différence qu'au lieu d'y inscrire pendant l'exercice en cours les éléments appartenant à l'exercice précédent, on ne pouvait inscrire au budget de l'exercice prochain que les éléments de l'exercice antérieur de trois années. En 1816, l'exercice n'est pas non plus limité quant à sa durée. C'est en 1823 que cette limite apparaît pour la première fois, ainsi que nous l'avons expliqué au commencement de cette étude, et l'instruction adressée aux préfets le 10 avril 1835 pour l'exécution de l'ordonnance du 1[er] mars précédent donne au budget communal la forme qu'il a encore aujourd'hui. On retrouve dans les modèles joints à cette instruction les divisions actuelles en deux titres, l'un pour les recettes, l'autre pour les dépenses, ainsi que les chapitres additionnels du budget supplémentaire.

Pour en finir avec le budget proprement dit, nous indiquerons en quelques mots les modifications survenues dans les règles concernant son approbation. Aux termes de l'arrêté du 4 thermidor an X, les budgets, on l'a vu plus haut, étaient réglés et approuvés par les préfets lorsque les revenus ordinaires n'excédaient pas 20,000 fr., et au delà par les consuls, le Conseil d'État entendu. La limite de 20,000 fr. a été abaissée à 10,000 fr. par un décret du 3 janvier 1810, puis relevée à 30,000 fr. par l'ordonnance du 16 mars 1816, et à 100,000 fr. par celle du 21 août 1821. En 1823 (*O.* 23 *avril*), les sous-préfets furent chargés de régler les budgets des communes ayant moins de 100 fr. de recettes ordinaires. La limite de 100,000 fr. fixée en 1821 a été maintenue dans la loi de 1837, mais le décret du 25 mars 1852 l'a supprimée définitivement en donnant au préfet le pouvoir de régler tous les budgets quel qu'en fût l'importance. Enfin, la loi du 24 juillet 1867 a modifié encore une fois la législation sur ce point, en soumettant à l'approbation du Gouvernement les budgets des villes ayant au moins trois millions de revenus. Depuis 1815 (*O.* 28 *janv.*) les budgets approuvés par ordonnance royale ont cessé d'être soumis à l'examen du Conseil d'État.

C'est la loi de finances du 15 mai 1818, véritable loi organique, tant elle a réglé de questions d'administration, qui a ordonné la publication par la voie de l'impression des budgets des villes ayant plus de 100,000 fr. de revenus ordinaires. Cette

prescription a été reproduite dans l'article 69 de la loi de 1837 et dans l'article 160 de la loi de 1884.

8. Ressources et charges du budget communal.

Jetons d'abord un coup d'œil sur ce qui avait lieu sous l'ancien régime. Jusqu'à la Révolution, la situation des villes et celle des municipalités rurales étaient entièrement différentes. Ces dernières étaient restées sous l'autorité des seigneurs, détenteurs de tous les établissements d'utilité publique, dont ils tiraient des redevances, et les charges se bornaient à l'entretien de quelques chemins, de l'église et du cimetière. Encore l'entretien du chœur de l'église était-il à la charge du curé, lorsqu'un bénéfice se trouvait attaché à la cure. Les travaux des chemins ou autres s'exécutaient le plus souvent à l'aide de corvées, et des taxes établies en addition des tailles fournissaient au besoin les ressources en argent indispensables, les biens communaux ne procurant guère aux habitants des paroisses que des jouissances et des produits en nature.

Dans les villes et les gros bourgs, au contraire, les services municipaux avaient une grande importance, il fallait assurer la sûreté et la défense contre les agresseurs que multipliaient des guerres incessantes. Les digues de défense contre les inondations, les chemins de traverse étaient entretenus aux frais des habitants; les officiers municipaux ne se faisaient pas faute, en outre, de s'attribuer de grosses allocations sous divers prétextes. Pour pourvoir à toutes ces dépenses, on avait recours à toutes sortes d'expédients. « Les communes, dit M. le baron Dupin dans son livre sur l'histoire des communes, se permettaient souvent, par exemple, d'imposer des taxes arbitraires sur les denrées et marchandises traversant leur territoire ; ou bien elles y exerçaient le droit de prise en les payant au prix qu'elles jugeaient à propos de fixer; elles encaissaient le produit des amendes prononcées par les tribunaux, lequel était destiné à subvenir à l'entretien des fortifications.

« Quelquefois le roi abandonna aux communes les biens confisqués, ou les autorisa à percevoir des droits sur les enchères publiques, sur les emplacements des foires et marchés, sur le mesurage et le pesage des marchandises. Il était de principe que chaque habitant devait contribuer, à raison de ses facultés, aux frais de la défense et de la sûreté de la ville; que tous ceux qui possédaient maison devaient être cotisés pour les affaires de la commune (privilèges de Montauban, 1322). Les officiers municipaux pouvaient établir des tailles pour les nécessités de la ville. Mais ce droit s'exerçait avec plus ou moins d'extension suivant les privilèges de chaque localité. A Aigue-Perse, les consuls n'avaient besoin que d'être assistés des conseillers, et l'impôt passait à la majorité des voix ; cependant ceux qui refusaient de payer ne pouvaient être contraints que par le juge royal. A Saint-Jean-d'Angely, les maire et échevins n'imposaient aucune taxe sans appeler le sénéchal. Quand il s'agissait de mettre un impôt sur les terres de la banlieue, ou d'établir des droits sur les denrées et marchandises, il fallait une autorisation du roi. Bourges en 1210, Lyon en 1295, se firent ainsi autoriser par lettres patentes à lever des impôts sur les terres, et des droits d'entrée sur les objets de consommation, pour paver leurs rues et réparer leurs chemins; Aurillac percevait, en 1364, un denier-maille tournois sur chaque quartaut de vin; Limoges, en 1382 et en 1420, un droit sur les farines et sur le pain; Auxerre, en 1402, un droit sur le sel vendu à son grenier; La Rochelle fut autorisée à lever un droit sur les vins embarqués tant dans son port que dans les petits ports voisins, sur trois lieues de côte, et même un droit de transit sur toute espèce de marchandises.

« Les lettres patentes contenant autorisation étaient expédiées sur la demande des officiers municipaux, mais avec cette clause remarquable : « En cas toutefois que la plus grande et saine partie des habitants y ait consenti. » Les impositions directes ou indirectes que les villes étaient ainsi autorisées à lever pour leurs besoins étaient qualifiées d'aides; mais comme la formule des lettres portait « avons octroyé et octroyons » (du mot *auctorgare*, qui dans la basse latinité se disait pour *auctorisare*), on s'habitua à appeler octrois ces impositions locales. Plus tard l'usage s'établit de réserver cette dénomination pour les taxes sur les objets de consommation, dont le produit fut spécialement affecté à l'entretien des clôtures des villes; une ordonnance de 1383 défendit aux officiers municipaux de lever aucunes taxes sans la permission du roi, sous peine d'amende corporelle et civile.

« Au XVIe siècle, l'entretien des digues faites contre l'irruption de la mer et des grandes rivières se prenait sur les octrois, de même que les frais d'entretien des chemins. Les chemins de traverse se faisaient par des pionniers contraints à la corvée.

« Dans quelques villes du Midi, les revenus communaux étaient d'abord employés au paiement des contributions des habitants, ensuite on imposait sur eux une somme égale au montant des dépenses communales. De cette manière chaque habitant était personnellement intéressé à ce qu'on ne fît aucune dépense inutile, et on se flattait que les officiers municipaux rechercheraient avec soin tous les moyens d'économie. Il arriva tout le contraire : ces officiers n'étant plus obligés de se renfermer dans les limites du revenu communal, se livrèrent à des entreprises de luxe et telle ville qui n'avait que 15,000 fr. de revenus faisait des dépenses pour 100,000 fr. »

Le 25 février 1791, une loi de l'Assemblée constituante supprima les octrois qui formaient la principale ressource des communes, et les produits qu'on leur attribua en échange restèrent fort au-dessous de ceux qu'elles perdaient. Ce furent d'abord deux sous pour livre du prix de chaque patente (*L.* 2 *mars* 1791) et une attribution sur les amendes de police, puis des impositions additionnelles aux contributions foncière et mobilière. « La ville de Paris et les autres villes, est-il dit à l'article 5 du décret du 3 avril 1791, qui seraient pressées, pour elles-mêmes ou pour leurs hôpitaux, de besoins urgents, les exposeront au directoire de leur département, qui sur l'opinion de celui du district pourra, pour cette fois seulement, autoriser les villes à faire percevoir par émargement sur les rôles des impositions ordinaires de 1790 et au marc le franc desdites impositions les sommes nécessaires pour acquitter pendant trois mois, à compter du 1er avril, les dépenses les plus indispensables et celles qui sont spéciales à la ville, et pour remplacer ce que leurs hôpitaux tiraient des octrois à l'effet de continuer le service local, municipal et des hôpitaux, jusqu'à ce que le Corps

législatif ait prononcé définitivement à ce sujet, à la charge par le directoire de département d'envoyer au Corps législatif et au pouvoir exécutif l'arrêté qu'il aura pris à ce sujet. Quant aux villes tarifées et autres où les impositions ordinaires n'étaient perçues que sous la forme de droits à l'entrée ou à la consommation, les sommes nécessaires pour le service municipal seront imposées par émargement au marc la livre, sur les rôles de la contribution foncière et de la contribution mobilière desdites villes pour l'année 1791. Un décret du 5 août confirma ces dispositions, mais il s'écoula huit années avant que l'acte législatif annoncé par le décret du 3 avril intervint pour fixer définitivement les ressources des communes. Pendant tout ce temps elles vécurent d'expédients, comme le fit l'État lui-même, et leurs plaintes retentirent dans les assemblées sans qu'on y portât remède. Le produit de leurs centimes additionnels, qui passait à cette époque par la caisse du Trésor, ne leur était même pas versé régulièrement. Le 17 thermidor an V une loi ordonne que « vu la nécessité urgente de venir au secours des communes et considérant qu'une longue suspension de paiement pourrait compromettre la sûreté publique....., la trésorerie générale tiendra à la disposition du ministre de l'intérieur la somme de trois millions sur la rentrée des 25 centimes additionnels aux contributions personnelle, mobilière, somptuaire que leur avait attribués la loi du 9 germinal précédent et sur les droits des patentes de l'an V pour les dépenses communales du trimestre de germinal. Il est ouvert un second crédit de trois millions sur les mêmes rentrées pour les dépenses municipales des mêmes communes pendant le trimestre suivant. Il s'agit ici des municipalités de canton établies par la Constitution de l'an III. Une enquête générale avait été ordonnée en même temps pour connaître les besoins des communes et permettre d'y donner satisfaction. Cette enquête aboutit à la loi du 11 frimaire an VII qui régla du même coup les finances de l'État, des départements et des communes.

Loi du 11 frimaire an VII. — On sait que les communes de 5.000 âmes et au-dessus formaient seules des municipalités urbaines, les autres, groupées par cantons, formaient des municipalités cantonales. Il y avait donc pour elles deux budgets, le budget communal et le budget municipal.

Le budget communal comprenait les dépenses suivantes : entretien des pavés pour les parties qui ne sont pas grandes routes, de la voirie et des chemins vicinaux dans l'étendue de la commune ; entretien de l'horloge, des fontaines, halles et autres édifices publics ; registres de l'état civil ; entretien des fossés, aqueducs et ponts d'une utilité et à un usage particuliers à la commune et qui de leur nature ne font pas partie des objets compris dans les dépenses générales des travaux publics, les frais de garde des bois communaux, les remises à accorder aux percepteurs ; la contribution foncière des biens communaux ; les frais des réverbères, lanternes et ceux relatifs aux incendies, de l'enlèvement des boues et autres objets de sûreté, propreté et salubrité, enfin les faux frais de l'agence municipale, encre, papier, plumes, etc.

Les recettes correspondantes pour la même catégorie de communes comprenaient le produit des biens communaux susceptibles de location, des bois communaux non distribués en nature, de la location des places dans les halles, marchés et chantiers, sur les rivières, les ports et les promenades publiques, enfin la quantité de centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle, qu'il serait jugé nécessaire d'établir pour compléter le fonds des dépenses communales, lesquelles ne pourront excéder le maximum déterminé chaque année après la fixation du principal de l'une et de l'autre contribution. Ce maximum fut fixé à 7 centimes et demi.

Le budget municipal venait ensuite, comprenant en dépenses : le traitement du juge de paix et de son greffier, du secrétaire de l'administration municipale, du commis ou des commis s'il y a lieu, la contribution foncière et les réparations de la maison commune, ou la location du lieu des séances, si la commune ne possède pas de mairie ; les frais de bureau, chauffage, éclairage, impressions et affiches, frais de poste ; fêtes nationales et publiques ; dépenses de la garde nationale sédentaire ; salaire des gardes champêtres ; les dépenses des écoles primaires à raison du nombre déterminé par la loi.

Et en recettes : le dixième du produit des patentes ; la moitié des amendes de police, la quantité de centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle qui sera déterminée chaque année après la fixation de l'une et l'autre contribution. Si ce maximum (fixé également à 7 centimes et demi) ne suffit pas, il sera pourvu au déficit sur le fonds de supplément dont il sera parlé ci-après.

Les budgets des communes formant à elles seules un canton, c'est-à-dire de 5,000 âmes et au-dessus, comprenaient les éléments réunis des budgets communaux et municipaux. Il s'y ajoutait en dépenses, les traitements des commissaires de police, appariteurs, agents et serviteurs, les frais d'administration du bureau central dans les communes où il en existait, c'est-à-dire dans les communes composées de plusieurs municipalités ; et en recettes, le produit des maisons, salles de spectacle et autres appartenant à la commune. Le maximum des centimes additionnels se trouvait naturellement fixé à 15.

Le fonds de supplément dont il a été parlé ci-dessus était formé du produit de 2 centimes et demi additionnels, centralisé par département pour venir en aide aux municipalités dont les ressources propres se trouvaient insuffisantes. L'excédent de ce fonds, s'il y en avait, était employé à couvrir l'insuffisance des ressources départementales. Ce qui restait disponible à la fin de l'année, était imposé en moins sur les centimes additionnels de ce fonds au profit des cantons dont le contingent n'avait pas été épuisé.

Et comme si ce système n'était pas déjà suffisamment compliqué, on avait créé un second fonds commun départemental de cinq centimes pour venir en aide aux départements dont le fonds de supplément ne suffisait pas à couvrir le déficit des municipalités. Au résumé, il existait deux fonds communs, l'un départemental à répartir entre les municipalités, l'autre national à répartir entre les départements.

Des impositions extraordinaires étaient en outre autorisées par décrets pour les travaux communaux dont les ressources ordinaires ne suffisaient pas à couvrir les dépenses.

Une loi du 9 germinal an V avait rétabli en principe les octrois en déclarant qu'en cas d'insuffisance des centimes additionnels aux contributions

directes il pourrait être pourvu à un supplément des revenus par des contributions indirectes et locales. Mais ce principe n'avait pas reçu d'application immédiate, le premier octroi fut établi à Paris le 27 vendémiaire an VII, et la loi du 11 frimaire posa les bases de la nouvelle législation des octrois, qui firent désormais partie des ressources normales des communes.

La loi du 28 pluviôse an VII qui supprima les municipalités de canton et rendit aux communes leur autonomie, amena aussi la modification des centimes de contributions directes mis à leur dispotion. En effet, un mois après, le 25 ventôse, la loi de finances réduisait de quinze à cinq le nombre maximum de centimes alloués aux communes pour leurs dépenses. Ce sont ces cinq centimes que la loi de finances de 1818 a consacrés définitivement et qui leur sont toujours restés depuis. De là vient que les cinq centimes ordinaires inscrits aujourd'hui encore aux budgets communaux ne portent que sur les deux premières contributions directes, tandis que les autres, qui datent de 1824, de 1833 et d'époques postérieures, portent sur les quatre contributions.

La loi de finances de l'an IX prescrivit aux percepteurs de retenir directement le produit des centimes communaux pour l'employer à l'acquittement des dépenses municipales, amélioration importante qui évitait à la fois des retards préjudiciables et des écritures inutiles. Enfin, la loi du 4 thermidor an X, déjà citée, interdit aux communes de demander aucune imposition extraordinaire pour leurs dépenses ordinaires. Elles doivent à l'avenir se contenter de leurs cinq centimes et équilibrer leurs budgets en cherchant à accroître les autres ressources, location des places aux halles, foires et marchés, établissement d'un poids public, octrois sur les consommations. On voit que l'État se préoccupait alors de ménager les contributions directes de manière à en assurer la rentrée. Plus tard on s'est relâché de cette rigueur et la loi de finances du 23 septembre 1814 a donné au ministre de l'intérieur le pouvoir d'accorder aux communes de nouveaux centimes, lorsqu'elles justifieraient des dépenses urgentes, et de l'insuffisance des cinq centimes ordinaires. Toutes les lois de finances subséquentes ont rappelé cette faculté qui a donné naissance aux centimes désignés aujourd'hui sous le nom de centimes pour insuffisance de revenus.

Malgré les limites assignées en l'an X à l'imposition des centimes communaux, l'ensemble des ressources créées à cette époque, jointes au rétablissement de l'ordre dans les finances ouvrit, aux communes une ère de prospérité qui suscita bientôt la pensée de recourir à leurs caisses pour pourvoir à diverses dépenses d'ordre général, dont le Trésor devait se trouver ainsi déchargé, et l'on y puisa largement. Voici la liste des prélèvements opérés successivement sur leurs revenus, malgré la promesse inscrite dans l'arrêté du 4 thermidor an X d'employer toujours exclusivement pour l'utilité de la commune, de l'avis de son conseil municipal, tous les centimes perçus et tous les revenus lui appartenant.

Dès l'année suivante, le 24 frimaire an XI, un arrêté établit un prélèvement de 5 p. 100 sur le produit net de l'octroi, dans les villes d'une population au-dessus de 4,000 âmes, pour le pain de soupe des troupes. La loi du 24 avril 1806 porta ce prélèvement à 10 p. 100 et y assujettit les octrois de toutes les villes ayant plus de 20,000 fr. de revenus et plus de 4,000 âmes; ce prélèvement a été maintenu jusqu'en 1852.

Le 21 floréal an XIII, autre prélèvement de 5 p. 100 sur tous les revenus ordinaires, rentes et octrois pour l'entretien des compagnies de réserve. Le 21 mars 1806, décret établissant un prélèvement de 25 p. 100 sur le produit des coupes du quart en réserve appartenant aux communes, et même sur la totalité des fonds provenant des mêmes produits et existant alors à la caisse d'amortissement sous le titre de fonds commun de travaux publics; ce prélèvement a été élevé plus tard jusqu'à 50 p. 100. Le 15 septembre 1807, loi ordonnant un prélèvement de 10 p. 100 sur les revenus de toutes les propriétés foncières des communes pour former un fonds de subvention destiné aux besoins du culte. Le produit de ce prélèvement, versé à la caisse d'amortissement, fut employé en grande partie à subvenir aux dépenses de restauration des églises dans les grandes villes, des archevêchés et des séminaires. Ce qui en restait en 1815 fut versé au Trésor et appliqué à l'arriéré de cet exercice. Ce n'est pas tout encore : le 5 juillet 1808 et le 7 octobre 1809, décrets obligeant les communes à contribuer à l'entretien des dépôts de mendicité et des maisons centrales de détention; le 11 juin 1810, décrets mettant à leur charge une partie de la dépense des enfants trouvés, et la moitié du traitement des préfets; les 23 avril, 7 août et 15 octobre 1810, décrets mettant à la charge des communes qui perçoivent des octrois les réparations et l'entretien des casernes, ainsi que la location des lits militaires et des champs de manœuvre; le 25 mars 1811, nouveau prélèvement de 1 p. 100 sur les octrois et autres revenus au profit des invalides; le 24 mars 1812, décret obligeant les villes à emprunter à la caisse d'amortissement pour contribuer à l'institution des soupes économiques destinées à être distribuées dans les campagnes pendant la terrible disette qui sévit cette année-là; enfin, le 21 septembre 1812, nouveau prélèvement sur tous les revenus ordinaires des communes pour former un fonds commun affecté aux dépenses départementales. Telle était la législation des prélèvements en 1814 ; la plupart d'entre eux ont été supprimés dans le courant de 1815 et de 1816.

Il nous reste à dire un mot du régime appliqué à l'autorisation des impositions communales extraordinaires. Ce régime a subi la loi commune de décentralisation progressive dont nous avons constaté plus haut l'application en indiquant les règles de l'approbation des budgets. Jusqu'en 1837, toutes les impositions extraordinaires établies au profit des communes devaient être soumises indistinctement à l'approbation du Gouvernement. La loi du 18 juillet 1837 a confié aux préfets l'approbation des impositions extraordinaires affectées à des dépenses obligatoires pour les communes ayant moins de 100,000 fr. de revenus; celle du 24 juillet 1867 y a ajouté les impositions pour dépenses extraordinaires d'utilité communale dans la limite maximum fixée par le conseil général, c'est-à-dire 20 centimes et pendant douze années; elle a permis en outre aux conseils municipaux de voter cinq centimes extraordinaires pendant cinq ans. En dehors de ces cas, il fallait encore un décret ou une loi.

La nouvelle loi municipale fait un pas de plus dans cette voie, notamment en étendant de 12 à 30 années la durée des impositions extraordinaires que

les préfets peuvent autoriser; mais elle aurait pu faire davantage, si le Parlement, qui se plaint souvent de l'accroissement du nombre des employés des administrations publiques, s'était appliqué à retrancher en cette matière toutes les opérations dont l'utilité n'était pas absolument démontrée. L'explication de cette pensée formera la conclusion naturelle de la présente étude.

L'administration communale se trouve encore soumise à certaines règles de centralisation essentiellement paperassières dont l'origine est fort ancienne. Au siècle dernier, on s'était figuré qu'en en réservant au conseil du roi tous les détails, on y établirait l'ordre, en même temps qu'on assurerait la stricte exécution des ordonnances que n'obtenaient pas les circulaires et les dépêches aux intendants. C'était là une erreur dont on n'est pas encore tout à fait revenu de nos jours. Il ne sert de rien, en effet, d'attirer au centre des masses d'états et de documents, si l'on n'a pas le temps ni les moyens de les utiliser, de les contrôler, on pourrait ajouter: même d'y jeter les yeux. Bien que ce système n'ait pas réussi sous l'ancienne monarchie, on y est cependant revenu à partir de l'an VII, et la création en 1810 d'une direction de la comptabilité des communes en a accentué encore les excès; il a duré dans tout son épanouissement jusqu'en 1821. L'ordonnance du 21 août de cette année-là est venue y porter le premier coup. Nous avons vu qu'elle avait remis aux préfets l'approbation des budgets de toutes les communes ayant moins de 100,000 fr. de revenus, elle leur a confié également l'approbation des délibérations des conseils municipaux relatives à l'administration des biens de toute nature appartenant à la commune, aux constructions, aux réparations, travaux et autres objets d'intérêt communal, exécutés au moyen des revenus propres aux communes, ou d'impositions affectées par la loi aux dépenses ordinaires. Enfin, les préfets purent approuver les plans et devis dont la dépense ne dépassait pas 20,000 fr. On se figure l'énorme quantité de dossiers que représentaient ces catégories d'affaires et qui, à partir de cette époque, furent dispensés de faire le voyage de Paris. La seconde et la troisième étape de ce mouvement de décentralisation au profit des fonctionnaires départementaux, qu'il ne faut pas confondre avec la décentralisation au profit des conseils élus, bien que l'une et l'autre soient fort utiles, ont été franchies en 1852 et en 1861. Il suffit encore de parcourir les articles et les tableaux des décrets du 25 mars et du 13 avril pour se faire une idée du nombre d'affaires dont l'administration centrale se vit alors débarrassée. Enfin vint la loi de 1867 qui réalisa de nouveau une importante économie de décrets et d'approbations ministérielles. On voit avec quelle lenteur ces progrès se sont accomplis: il s'est écoulé 31 ans entre le premier pas et le second, 17 entre le second et le quatrième, et pendant 16 ans on n'avait rien fait; cela tient aux habitudes prises, aux vices de notre organisation administrative, dans laquelle, personne n'ayant intérêt à simplifier les rouages et le travail, la machine suit indéfiniment l'impulsion qu'elle a reçue jusqu'au jour où un homme d'initiative et investi d'une autorité suffisante s'aperçoit qu'une partie de la besogne exécutée à grands frais ne sert à rien et la supprime. Le plus singulier, c'est qu'avec la masse d'affaires qu'il centralise, le ministère de l'intérieur n'est pas en mesure de surveiller comme il conviendrait les finances des communes, car il lui manque pour cela bon nombre de renseignements que ne contiennent pas généralement les documents actuellement transmis en exécution de la loi. Remplacer ceux-ci par ceux-là, substituer dans la mesure du possible au régime des approbations ministérielles l'étude périodique et comparative des faits accomplis, de manière à en suivre partout les développements et à diriger sûrement ensuite les administrations départementales: tel est, au résumé, le système que l'expérience aussi bien que la logique semblent indiquer comme le plus propre à assurer le contrôle d'une administration qui ne comprend pas moins de 36,000 éléments distincts. Ce système fonctionne, il est vrai, mais d'une manière insuffisante et il reste à le compléter.

J. DE CRISENOY.

Bibliographie.

Livres.

Baron DUPIN, *Histoire des communes.* — *Documents relatifs à l'administration communale.* Ministère de l'intérieur, 1861. — D'AUDIFFRET, *Système financier de la France*, t. III, 1854. — BRAIT, chef de division au ministère de l'intérieur, *Administration financière des communes.* Paris, Durand, 1857. — *Supplément* au même ouvrage, 1869. — WION D'ONZY et SAINT-YVES, *Commentaire de la loi du 24 juillet* 1867.

Documents officiels.

Ordonnance du 23 *avril* 1823. — *Ordonnance du* 1er *mars* 1835. — *Circulaire du ministère de l'intérieur du* 10 *avril* 1835 *sur le règlement des budgets.* — *Ordonnance du* 31 *mai* 1838 *sur la comptabilité publique.* — *Circulaire de l'intérieur du* 13 *décembre* 1842 *sur les impositions pour insuffisance de revenus.* — *Circulaire du* 5 *mai* 1852 *pour l'exécution du décret de décentralisation.* — *Instruction générale du* 20 *juin* 1859 *sur la comptabilité.* — *Décret du* 31 *mai* 1862 *sur la comptabilité publique.* — *Instruction du* 15 *mai* 1884 *sur les modifications apportées par la loi du* 5 *avril* 1884 *à la législation vicinale.*

BUDGET DÉPARTEMENTAL.

SOMMAIRE.

I. SYSTÈME ACTUEL.

1. Caractère du budget, éléments qui le constituent, ses divisions principales.

On a indiqué, en traitant du budget communal, quel était le caractère propre de ce budget, et en quoi il différait à cet égard du budget départemen-

tal : tandis que le budget de la commune est autonome, celui du département n'est, à proprement parler, qu'une division du budget de l'État. Cette différence provient de ce que la commune, représentant presqu'au même degré que la famille un élément fondamental, primordial de toute société, a toujours constitué une personnalité distincte, alors même que son indépendance se trouvait le plus atteinte. Le département, au contraire, simple circonscription administrative, a été créé de toutes pièces par les pouvoirs publics, qui ont pu, dès lors, en modifier le régime suivant le rôle qu'ils entendaient lui assigner. Au début, le département avait été doté par la Constituante de la plupart des attributs de la personnalité civile, mais il les perdit sous la Convention et ne les recouvra plus tard que lentement et successivement. Ce travail de reconstitution a duré près d'un demi-siècle ; la loi du 10 mai 1838 l'a achevé, sans toutefois changer en même temps le système budgétaire ; de telle sorte que le budget départemental n'est encore aujourd'hui qu'un assemblage d'éléments d'emprunt. Par contre, on a apporté à la classification et aux détails d'heureuses améliorations, en même temps qu'on a étendu progressivement les pouvoirs des assemblées appelées à le voter.

C'est la loi du 10 juillet 1866 qui lui a donné sa forme et sa physionomie actuelles, en substituant aux six sections imaginées par la loi de 1838, deux grandes divisions, l'une portant le nom de budget ordinaire et l'autre celui de budget extraordinaire. Les anciennes sections, dans chacune desquelles les recettes étaient exclusivement affectées aux dépenses correspondantes, formaient autant de petits groupes séparés, dont les conseils généraux étaient tenus de respecter la spécialité. La loi de 1866 avait fait disparaître ces entraves ; celle de 1871 acheva d'assurer aux conseils généraux la libre disposition des ressources départementales. Ces conseils virent alors s'accroître leurs pouvoirs budgétaires plus encore par les moyens qu'ils eurent de les exercer efficacement, que par l'extension même de leurs attributions. Il ne sert de rien, en effet, d'être investi nominalement d'un mandat si on n'a pas les moyens de le remplir, et tel était le cas des conseils généraux avant 1871 relativement aux dépenses départementales. Ils pouvaient bien statuer sur un grand nombre d'affaires, voter des centimes extraordinaires et des emprunts, disposer à leur gré des ressources spéciales restant sans emploi, fixer souverainement les allocations du budget, sauf en ce qui concernait trois articles de dépenses ; ils entendaient et avaient le droit de débattre les comptes du préfet ; mais pour accomplir tout ce travail, il ne leur était accordé que quelques jours une fois dans l'année, car c'était seulement à l'ouverture de la session que le projet de budget était distribué et le compte déposé sur le bureau avec sa liasse volumineuse de pièces à l'appui. Dans de telles conditions, il n'y avait de possible ni travail, ni examen sérieux, ni contrôle efficace de l'emploi des fonds. En général, les préfets faisaient ce qu'ils jugeaient à propos, et de nombreux exemples ont montré que la surveillance des assemblées départementales ne suffisait pas alors à assurer la régularité des opérations, non plus que l'exécution des décisions des conseils en matière de finances.

La loi de 1871 a remédié à cet état de choses en décidant : 1° que la session budgétaire des conseils généraux pourrait durer un mois (*art.* 23) ; 2° que le préfet communiquerait dix jours avant la session d'août son projet de budget et ses comptes à la commission départementale chargée de les examiner et de présenter au conseil général ses observations dans un rapport sommaire (*art.* 57, 59 et 66) ; 3° qu'il distribuerait aux conseillers généraux eux-mêmes son rapport imprimé qui contient toujours le projet de budget, huit jours au moins avant l'ouverture de la session (*art.* 56) ; 4° enfin qu'il adresserait chaque mois à la commission départementale l'état détaillé des ordonnances de délégation reçues et des mandats de paiement délivrés pendant le mois précédent, concernant le budget départemental (*art.* 78). La commission départementale pouvant siéger aussi souvent et aussi longtemps qu'elle le juge nécessaire, se trouve en mesure de suivre pas à pas les opérations de la comptabilité. On ne saurait affirmer que ce devoir soit partout rempli comme il le faudrait, mais il l'est dans un certain nombre de départements et rien ne s'oppose à ce qu'il ne le soit aussi bien dans tous.

Le budget départemental comprend trois documents qui, de même que pour le budget communal, s'engendrent l'un l'autre et s'enchaînent, le budget primitif, le report et le budget rectificatif, divisés en budget ordinaire et budget extraordinaire, chacun d'eux comprenant recettes et dépenses.

Le cadre du budget présente cinq colonnes ; la première porte les numéros des articles et la désignation des dépenses ; la seconde, les sommes allouées au budget précédent ; la troisième, celles qui ont été votées par le conseil général ; la quatrième, celles qui ont été allouées par le décret portant règlement ; la dernière, enfin, est réservée aux observations.

Les recettes ordinaires sont réparties entre trois paragraphes subdivisés en articles et comprenant : 1° les recettes afférentes au ministère de l'intérieur ; 2° les centimes spéciaux de l'instruction primaire ressortissant au ministère de l'instruction publique ; 3° les centimes spéciaux du cadastre ressortissant au ministère des finances. Les recettes extraordinaires sont réparties entre trois articles seulement. Dans chaque paragraphe, les recettes tant ordinaires qu'extraordinaires sont classées suivant leur origine en deux catégories : centimes additionnels et produits éventuels.

Les dépenses forment dix-neuf sous-chapitres, dont seize au budget ordinaire et trois au budget extraordinaire. Des seize sous-chapitres du budget ordinaire, les quatorze premiers tout entiers, ainsi que le premier paragraphe du quinzième et du seizième, relèvent du ministère de l'intérieur dont ils forment le chapitre Ier du budget sur ressources spéciales. Le second paragraphe du quinzième sous-chapitre relève du ministère de l'instruction publique de la même manière, et le second paragraphe du seizième sous-chapitre, relatif au cadastre, relève du ministère des finances, où il figure au chapitre IV des dépenses sur ressources spéciales. Chacun des ministères ci-dessus désignés délivre aux préfets les ordonnances de délégation nécessaires à l'acquittement des dépenses qui le concernent.

Tous ces éléments de recettes et de dépenses figurent donc en bloc aux budgets des ministères, et en détail au budget départemental qui est réglé dans son ensemble par décret du Président de la République, sur la proposition du ministre de l'in-

térieur. Mais à côté de ce budget d'ensemble, qui comprend toutes les ressources et toutes les dépenses, on établit deux autres budgets particuliers, celui de l'instruction publique et celui du cadastre, comprenant, comme le premier, le primitif, le report et le rectificatif, réglés par décrets du Président de la République sur la proposition du ministre qu'ils concernent ou par arrêtés ministériels. Il intervient ainsi huit décrets présidentiels ou arrêtés ministériels pour chaque département, savoir : trois pour les budgets primitifs, trois pour les reports et deux pour les budgets rectificatifs.

Cette organisation est extrêmement compliquée ; aussi n'était-il pas inutile d'en indiquer les principaux traits avant d'en étudier les détails. Nous allons maintenant passer successivement en revue le budget primitif, le report et le budget rectificatif, puis le budget spécial de l'instruction publique. Le budget spécial du cadastre sera décrit à l'article *Cadastre*.

2. Budget primitif

1. *Budget ordinaire.*

Recettes. — Les recettes du budget ordinaire se composent, en ce qui concerne les centimes, du produit : 1° de 25 cent. sur la contribution foncière et personnelle-mobilière ; 2° d'un vingt-sixième centime sur les quatre contributions (*L. finances* 31 *juill.* 1867) ; 3° de 7 cent. vicinaux (*même loi*), et 4° de 4 cent. pour l'instruction primaire (*L.* 19 *juill.* 1875) sur les quatre contributions ; 5° de centimes sur la contribution foncière seulement, et dans la limite de cinq, pour les opérations cadastrales (*L.* 31 *juill.* 1821 *et* 2 *août* 1829). Cette dernière imposition ne figure plus aux budgets de 1883 que dans quatre départements, la Corse pour 5 cent., la Haute-Savoie pour 2 cent. 1/2, la Savoie pour 2 cent., la Seine pour 1/10 de centime ; 6° des centimes imposés d'office sur les quatre contributions directes pour dépenses obligatoires dans les cas prévus par l'article 61 de la loi de 1871. Ces impositions peuvent être établies par décret jusqu'à concurrence de 2 cent. ; le fait se produit rarement, on en cite cependant des exemples ; au delà de 2 cent. il faudrait une loi.

La différence que l'on remarque dans l'assiette des 26 cent. ordinaires, n'a d'autre explication que la diversité de leur origine. Les 25 premiers centimes établis sur les deux premières contributions directes sont, en effet, l'héritage du passé. En 1866 (*L. finances* 18 *juill.*) ils formaient encore trois groupes distincts, le premier groupe comprenant 10 cent. 5/10 affectés aux dépenses ordinaires ; le second, 7 cent. affectés au fonds commun des départements ; le troisième, 7 cent. 5/10 à la disposition des conseils généraux pour dépenses facultatives. La loi du 18 juillet 1866 a supprimé ces catégories, nous l'avons dit plus haut, en disposant par son article 6 que les recettes du budget ordinaire comprendraient à l'avenir le produit des centimes additionnels portant sur les contributions foncière et personnelle-mobilière, votés annuellement par le conseil général dans les limites déterminées par la loi de finances, et que ces centimes comprendraient eux-mêmes les 7 cent. du fonds commun. En effet, les 25 cent. figurent dans la loi de finances de l'année suivante (31 *juill.* 1867), mais en présence de l'accroissement des charges départementales, on a ajouté aux ressources ordinaires un 26e centime additionnel frappant sur les quatre contributions directes, comme c'est le cas pour tous les centimes établis depuis 1818 et conformément à la prescription formelle contenue dans le dernier paragraphe de l'article 6 de la loi de 1866. La même loi de finances a porté de 5 à 7 le nombre des centimes de la vicinalité.

Les *produits éventuels* sont énumérés à l'article 58 de la loi de 1871. La liste en a été augmentée depuis, et comprend aujourd'hui sept articles énoncés avec tous leurs détails ainsi qu'il suit dans l'instruction du ministre de l'intérieur du 20 octobre 1877 :

§ 1er. *Revenus des propriétés départementales :* loyer de bâtiments et de terrains, intérêts de capitaux et arrérages de rentes ; revenus de la pépinière départementale, des établissements d'eaux minérales ; ventes d'arbres et produits d'élagages ; ventes de chevaux, de taureaux, de cartes topographiques.

§ 2. *Produit des expéditions d'anciennes pièces ou actes de la préfecture déposés aux archives.*

§ 3. *Produit des droits de peage et autres droits concédés au département,* tels que les amendes pour contravention en matière de roulage sur les routes départementales et les chemins vicinaux de grande communication (*L.* 30 *mai* 1851), le tiers des amendes et confiscations de police correctionnelle affecté par l'ordonnance du 30 décembre 1823 au service des enfants assistés, le produit des rétributions imposées aux établissements d'eaux minérales pour frais d'inspection.

§ 4. *Subventions pour les dépenses du budget ordinaire :* en premier lieu, la subvention de l'État sur le fonds spécial créé par la loi de 1866 en remplacement du fonds commun. Cette subvention est restée fixée depuis lors à quatre millions, et 53 départements y ont part en 1883. Puis les subventions de l'État, des départements voisins, des communes ; les souscriptions particulières pour concours aux dépenses des divers services ; les contingents de l'État et des communes, les fondations, dons et legs spéciaux pour le service des enfants assistés, l'État remboursant aux départements le cinquième des dépenses intérieures, et les communes le cinquième des dépenses extérieures ; les contingents des communes, des familles, des hospices et de l'État pour les malades étrangers, dans la dépense des aliénés. Les contingents de l'État et des départements pour la protection des enfants du premier âge, dont l'État supporte la dépense pour moitié (*L.* 23 *déc.* 1874). L'autre moitié reste à la charge du département de placement pour un quart seulement, les trois autres quarts lui étant remboursés par le département d'origine de l'enfant ; la subvention pour le logement des officiers de gendarmerie dans les casernes départementales ; la subvention de l'État pour l'amélioration des prisons, en vertu de la loi du 5 juin 1875.

§ 5. *Ressources éventuelles du service vicinal pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun :* subventions de l'État, contingents communaux, souscriptions particulières et subventions industrielles.

§ 6. *Ressources éventuelles des chemins de fer d'intérêt local :* subventions de l'État, contingents communaux et souscriptions particulières, versements effectués par les compagnies pour les frais de surveillance.

Les subventions de l'État pour les différents objets qui viennent d'être indiqués, prisons, chemins

vicinaux, chemins de fer d'intérêt local, figurent ainsi au budget ordinaire, bien qu'elles soient allouées en vue de travaux extraordinaires au premier chef, puisqu'il s'agit de constructions neuves, et il en est de même des dépenses acquittées au moyen de ces ressources. On a voulu par ce moyen grouper ensemble dans une même partie du budget des éléments ayant une affectation spéciale, afin d'en contrôler plus facilement l'emploi. Il en résulte que si les recettes sont généralement classées en ordinaires et en extraordinaires suivant leur caractère propre, il n'est aucunement tenu compte de ce caractère pour les dépenses, qui sont considérées comme ordinaires ou extraordinaires, suivant qu'elles sont imputées sur les ressources du budget ordinaire ou sur celles du budget extraordinaire. C'est ainsi que des dépenses de construction figurent au budget ordinaire, tandis que des dépenses annuelles d'entretien pourraient figurer au budget extraordinaire, si les ressources ordinaires étaient insuffisantes pour y pourvoir. Les articles 60 et 62 de la loi du 10 août 1871 semblent d'ailleurs consacrer cette doctrine.

§ 7. *Remboursements d'avances* faites aux communes pour dépenses du service vicinal ; aux autres départements pour des aliénés, des enfants assistés ou des voyageurs indigents ; aux particuliers pour travaux d'intérêt public à leur charge. Retenues afférentes aux coupons des obligations départementales et droits de transfert. Reversements pour trop-payé.

Tous les rôles et produits concernant les recettes départementales sont rendus exécutoires par le préfet. (*L.* 1871, *art.* 64.)

Dépenses. — Aux termes des articles 60 de la loi de 1871 et 3 de la loi du 9 août 1879 sur les écoles normales, le budget ordinaire comprend les dépenses suivantes : 1° loyer, mobilier et entretien des hôtels de préfecture, du local nécessaire à la réunion du conseil départemental de l'instruction publique, du bureau de l'inspecteur d'académie et des écoles normales ; 2° casernement ordinaire des brigades de gendarmerie ; 3° loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce, et menues dépenses de justice de paix ; 4° frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury ; 5° dépenses ordinaires d'utilité départementale ; 6° dépenses imputées sur les centimes spéciaux établis en vertu des lois des 2 août 1829 (*cadastre*), 21 mai 1836 (*chemins vicinaux*) et 19 juillet 1875 (*instruction primaire*).

Sous-chapitre I. Dépenses obligatoires. Ce sous-chapitre contient les dépenses énoncées aux numéros 1, 2, 3 et 4, lesquelles, ainsi que l'acquittement des dettes exigibles, sont obligatoires ; s'il arrivait qu'un conseil général négligeât d'inscrire pour ces objets un crédit suffisant, il y serait pourvu d'office par une contribution spéciale, établie ainsi qu'on l'a dit précédemment. Il est à remarquer qu'à l'exception du n° 1, les dépenses obligatoires ci-dessus énumérées ont un caractère d'intérêt général. Anciennement, les dépenses de cette nature mises à la charge des départements étaient beaucoup plus nombreuses encore ; on y voyait figurer les traitements des magistrats, des professeurs, des préfets et autres fonctionnaires administratifs, l'entretien et la nourriture des prisonniers. Leur inscription aux budgets départementaux n'avait eu d'autre objet que de décharger d'autant le budget de l'État. On est revenu petit à petit à un régime plus logique, et il faut espérer qu'un jour ou l'autre le législateur, complétant cette réforme, fera disparaître les dépenses accessoires des services militaires et judiciaires dont l'État acquitte déjà les dépenses principales.

Sous-chapitre II. Dépenses relatives aux propriétés départementales immobilières. On a placé en tête de ces dépenses l'entretien des prisons qui n'intéresse aucunement les départements ; la dépense étant facultative, les conseils généraux auraient pu céder à la tentation de ne pas la voter, si elle n'avait représenté un chiffre de peu d'importance. Il n'en est pas de même de celles qui résultent de l'application de la loi du 5 juin 1875 sur la transformation des prisons départementales en prisons cellulaires. Il s'agit ici d'une centaine de millions, aussi l'opération marche-t-elle si lentement — on a engagé à peine pour 12 millions depuis 1875, — qu'elle ne s'achèvera probablement jamais, si l'État ne se décide pas à s'en charger en reprenant à son compte les prisons départementales. Il en est question déjà depuis une quinzaine d'années et une proposition de loi dans ce sens a été déposée au Sénat par M. Bérenger à la fin de décembre 1882.

Les autres dépenses du sous-chapitre II comprennent le traitement des architectes départementaux, les salaires des concierges et jardiniers, l'éclairage, le chauffage, les abonnements d'eaux, l'assurance et l'illumination des bâtiments départementaux, etc... Lorsqu'on aura retranché du budget départemental les dépenses d'intérêt général, on réunira évidemment en un seul les deux premiers sous-chapitres qui comprennent des dépenses similaires, en se bornant à mentionner le caractère obligatoire de certaines d'entre elles, ainsi que cela a lieu pour les dépenses communales.

Sous-chapitre III. Routes départementales. Il comprend deux paragraphes consacrés, le premier, aux dépenses d'entretien des chaussées : travaux et salaires des cantonniers ; le deuxième aux frais généraux : indemnités et frais de déplacement du personnel dirigeant, matériel nécessaire aux travaux, frais de lever de plans, d'expertise et de recherche de matériaux, secours aux ouvriers blessés, réserve pour travaux imprévus. Des dépenses de construction, de travaux neufs, d'indemnités pour dépossession d'immeubles pourraient également être inscrites dans ce paragraphe, bien que ce soient des dépenses extraordinaires, mais on les y rencontre rarement, les ressources ordinaires étant le plus souvent insuffisantes pour assurer l'entretien.

Le sous-chapitre III reste en blanc dans les budgets des départements qui ont déclassé leurs routes départementales pour en faire des chemins de grande communication. Ces déclassements présentent de nombreux avantages : répartition plus équitable des charges d'entretien de la vicinalité, meilleur emploi de la prestation, subventions industrielles que la loi ne permet de réclamer que pour les dégradations aux chemins vicinaux, économie sur les frais de personnel. La loi de 1866 avait déjà donné aux conseils généraux le pouvoir de classer et conséquemment de déclasser les routes départementales, mais seulement lorsque leur tracé ne se prolongeait pas sur le territoire d'un autre département. Le fait ne se présentant qu'excep-

tionnellement, et le Gouvernement dont l'autorisation était nécessaire dans les autres cas, la refusant toujours, la faculté inscrite dans la loi de 1866 s'était trouvée illusoire, et ce n'est qu'à partir de la loi de 1871, où la restriction a été supprimée, que les déclassements de l'ensemble des réseaux ont eu lieu. On compte, en 1883, 28 départements qui n'ont plus de routes départementales.

Sous-chapitre IV. Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local. On s'étonne tout d'abord de voir réunis sous un même titre deux objets aussi différents. Il semble que les chemins de fer ont par eux-mêmes une assez grande importance pour figurer dans un chapitre spécial, ou tout au moins qu'ils seraient mieux placés en compagnie des routes départementales qu'en celle des chemins vicinaux. Pour expliquer cette association budgétaire, il est indispensable de se reporter à l'époque où a été préparée et votée la loi du 12 juillet 1865, concernant les chemins de fer d'intérêt local. Il s'était produit peu de temps auparavant en Alsace ce fait assez curieux qu'on avait construit trois lignes de chemins de fer à titre de chemins de grande communication. La législation ne permettant pas alors aux départements ni aux communes d'établir des voies ferrées, et le besoin s'en faisant énergiquement sentir dans cette contrée, le préfet du Bas-Rhin, d'accord avec l'ingénieur en chef, avait imaginé un expédient qui consistait à classer les trois lignes en question dans le réseau de grande communication, en adoptant un tracé qui permît de poser ensuite des rails sur leurs chaussées. Les travaux furent exécutés au moyen des contingents des communes intéressées, jusqu'à concurrence de 60 p. 100 de la dépense et d'une subvention départementale pour le surplus. Les contingents communaux furent fournis moitié en argent, moitié en prestations. L'infrastructure une fois achevée, la Compagnie des chemins de fer de l'Est se chargea de la pose de la voie et de l'exploitation qui lui fut concédée par un décret aux clauses et conditions de la loi de 1845. Cette opération qui n'avait pu être réalisée que par un procédé extra-légal, montra jusqu'à l'évidence qu'il était indispensable d'en régulariser désormais l'exécution, et l'on fut amené ainsi à considérer ces sortes de chemins de fer comme devant constituer une espèce de réseau vicinal appelé à remplir par rapport aux grandes lignes ferrées le rôle des chemins vicinaux par rapport aux routes nationales. On supposa que les chaussées se construiraient au moyen de prestations et des centimes vicinaux, comme cela venait d'avoir lieu ; l'article 3 de la loi de 1865 ne fit en réalité que consacrer ce qui s'était passé lors de la construction des chemins de fer alsaciens, en disposant que les ressources créées en vertu de la loi du 21 mai 1836 pourraient être affectées en partie par les communes et les départements à la dépense des chemins de fer d'intérêt local. Ces prévisions ne se réalisèrent pourtant pas. L'impulsion que la loi de 1868 devait peu de temps après donner à la construction des chemins vicinaux eux-mêmes absorba et au delà toutes les ressources vicinales ; il en résulta que les communes et les départements durent recourir à des impositions extraordinaires et plus souvent encore à des emprunts pour construire les chemins de fer d'intérêt local ou pour subventionner les compagnies concessionnaires. Sauf en ce qui concerne quelques crédits pour des dépenses accessoires ou des dépenses d'ordre, l'article 3 de la loi de 1865 était donc resté inexécuté. Comme il ne paraissait susceptible d'aucune application utile dans l'avenir, le représentant du ministère de l'intérieur en demanda la suppression, lorsqu'en 1879 la nouvelle loi relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways fut préparée et discutée par le Conseil d'État. Le ministre des travaux publics, présent à la séance du Conseil, insista cependant pour le maintien de la législation antérieure. Le Conseil d'État se rangea à cet avis sous la réserve que les communes ne pourraient appliquer les ressources vicinales aux chemins de fer d'intérêt local qu'après avoir assuré la construction de leur réseau subventionné et l'entretien de tous leurs chemins classés (*L.* 11 *juin* 1880, *art.* 12). La même clause fut étendue aux tramways par l'article 39 de la même loi ; mais c'était sans conséquence, car, étant donnée la réserve que nous venons de rappeler, il ne devait pas se trouver une seule commune en France qui fût en situation d'user de la faculté inscrite dans la loi. On remarquera que la réserve ne s'applique qu'aux communes et non pas aux départements, on a jugé, en effet, qu'il était superflu de l'y appliquer, étant donnés l'importance que les conseils généraux attachent au bon état de la voirie vicinale et les sacrifices qu'ils s'imposent pour cet objet. Les dispositions de la loi de 1880 ne font pas obstacle à ce que les dépenses des chemins de fer d'intérêt local soient inscrites à un chapitre spécial, et puisqu'il est certain qu'elles ne comprendront jamais de contingents communaux, il n'y a plus aucun motif d'en maintenir le classement avec les dépenses vicinales.

Le sous-chapitre IV, qui réunit actuellement les deux catégories de dépenses, comprend également deux paragraphes dont le premier est affecté aux chemins vicinaux. Comme pour les routes départementales, un article spécial de ce paragraphe est consacré à chaque ligne de grande et de moyenne communication, avec l'indication des différentes ressources qui y sont affectées : allocation du département, contingents communaux et subvention de l'État.

En ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, la subvention de l'État est inscrite en bloc à un seul article ; celle du département pour le même objet figure le plus souvent au budget extraordinaire.

Les autres articles sont consacrés à la réserve pour travaux imprévus, aux traitements des agents voyers et à diverses dépenses concernant l'ensemble du service. La réserve pour travaux imprévus ne doit être employée que sur les décisions de la commission départementale. Les préfets n'en ont pas la libre disposition. (*Avis du min. de l'int.* 11 *août* 1875.)

Le paragraphe 2 de ce sous-chapitre, consacré aux dépenses des chemins de fer d'intérêt local, reçoit comme le paragraphe premier les subventions de l'État et les souscriptions des communes, en vue de la construction, autrement dit les produits éventuels, mais non les fonds départementaux qui sont toujours inscrits aux budgets extraordinaires.

Sous-chapitre V. Enfants assistés. Toutes les dépenses de ce sous-chapitre sont réunies dans un seul article comprenant le service intérieur, nourrices sédentaires, frais de séjour à l'hospice et

layettes ; et le service extérieur, secours temporaires, vêtures, mois de nourrices, pensions, allocations concernant les enfants placés à la campagne ou dans les établissements spéciaux, frais d'école.

Sous-chapitre VI. Aliénés. La dépense représente les prix de journée appliqués au nombre des malades soignés dans les asiles, les frais de transport et quelquefois des frais de personnel concernant l'ensemble du service.

Sous-chapitre VII. Assistance publique. Il contient des allocations très diverses suivant les départements, mais on y trouve toujours des crédits pour les voyageurs indigents, secours de route et frais de transport ; pour la propagation de la vaccine, pour les sociétés de charité maternelle, pour la médecine gratuite, pour l'assistance judiciaire, pour les secours en cas d'extrême misère ou d'accidents ; c'est là que figurent également les dépenses des dépôts de mendicité, les pensions d'entretien aux sourds-muets et aux jeunes aveugles, les secours aux malades traités dans les établissements thermaux ou aux bains de mer, les subventions aux établissements de bienfaisance.

Les secours de route aux voyageurs indigents ont été fixés par la loi du 13 juin 1790 à 3 sous par lieue, soit 15 cent. par 4 kilomètres, et sont payés dans chaque commune, gîte d'étape, par les soins de la municipalité, qui est remboursée de ses avances par le département. Mais beaucoup d'indigents ne pouvant pas faire la route à pied, voyagent en chemin de fer au moyen de réquisitions délivrées par le préfet du lieu du départ, et les frais de transport sont supportés par chacun des départements traversés en raison de la longueur de la voie ferrée sur leur territoire. Il en résulte que la dépense, toujours minime pour chaque voyageur, se trouve encore divisée quelquefois en 10 ou 15 parts qu'il faut réclamer à chaque département. Les compagnies de chemins de fer adressent leurs mémoires au préfet qui a délivré la réquisition ; le préfet paie et se fait ensuite rembourser par ses collègues. Cette méthode occasionne une quantité de décomptes et une masse de correspondances qu'il serait facile d'éviter en faisant supporter les frais de transport par chemin de fer pour moitié par chacun des départements du départ et de l'arrivée. Ce serait en outre plus équitable, car le premier de ces départements est celui de la résidence de l'indigent et le second généralement celui de son domicile, tandis que les départements intermédiaires lui sont tout à fait étrangers.

Les autres secours inscrits au sous-chapitre VII devraient, aux termes de l'article 81 de la loi de 1871, être distribués par la commission départementale ; mais le ministère de l'intérieur, très hostile à cette loi jusqu'en 1878, l'a interprétée en toute circonstance dans le sens le plus opposé à l'esprit qui l'avait inspirée, notamment en ce qui concerne la distribution des secours ; et de nombreux décrets d'annulation de délibérations ont sanctionné la jurisprudence du ministère. Les considérants de tous ces décrets rédigés dans des termes identiques, ne contiennent pour tout motif que cette affirmation que l'article 81 n'est pas applicable aux secours *éventuels et urgents* à accorder aux indigents. Or, le plus souvent, les secours accordés sur ces fonds n'ont pas un tel caractère d'urgence qu'on ne puisse les soumettre à la commission départementale qui se réunit tous les mois. D'autre part, on ne saisit pas en quoi le caractère *éventuel* des secours fait obstacle à la compétence de la commission départementale, puisque toutes les subventions qu'elle répartit ont le même caractère. Si l'on pouvait d'ailleurs conserver un doute sur le but que poursuivait à cette époque l'administration supérieure, on serait éclairé par une décision du ministre de l'intérieur du 7 mai 1874 refusant à un conseil général jusqu'à la communication des dossiers de secours distribués par le préfet. Le but était de conserver aux préfets la libre et absolue disposition des secours individuels que le législateur de 1871 avait précisément entendu leur enlever. Il en est résulté que certains conseils généraux ont supprimé les crédits dont il ne leur était permis ni de régler ni même de contrôler l'emploi.

Sous-chapitre VIII. Cultes. Ce sous-chapitre comprend les indemnités aux évêques, aux ministres des cultes protestants et les bourses dans les séminaires. Ces allocations ont été supprimées depuis quelques années dans la plupart des départements.

Sous-chapitre IX. Archives départementales. Appointements du personnel des archives, menues dépenses et frais de publication de l'inventaire.

Sous-chapitre X. Encouragements aux lettres, aux sciences et aux arts. Achat d'ouvrages d'administration, subventions aux académies et aux sociétés artistiques, bourses dans les écoles d'arts et métiers, allocations aux jeunes gens du département, élèves à l'École des beaux-arts ou au Conservatoire ; cours d'accouchement ou bourses pour les élèves sages-femmes, etc.

Sous-chapitre XI. Encouragements à l'agriculture et à l'industrie. Subventions aux chambres et sociétés d'agriculture et comices agricoles, dépenses du service hydraulique, encouragements pour l'amélioration de la race chevaline, allocations aux élèves des écoles d'agriculture, d'horticulture et à l'école vétérinaire d'Alfort, mesures contre les épizooties, primes pour la destruction des animaux nuisibles.

Sous-chapitre XII. Subventions aux communes pour le traitement des malades indigents des communes privées d'établissements hospitaliers, pour les sociétés de tir, les orphéons, les gymnases scolaires, les pompiers et le service médical gratuit dans les campagnes.

Sous-chapitre XIII. Dépenses diverses. Ces dépenses sont très variées, mais on y trouve généralement les articles suivants : dépenses des conseils d'hygiène et de salubrité et mesures contre les épidémies, avances pour travaux à la charge des particuliers ; impressions des documents relatifs aux sessions du conseil général, rapports du préfet, procès-verbaux, budgets et comptes ; frais divers des sessions du conseil général et de la commission départementale ; secours à d'anciens employés du département, traitements ou suppléments de traitement des employés de la préfecture et des sous-préfectures pour suppléer à l'insuffisance du fonds d'abonnement (*v. ce mot*), gratifications pour belles actions, dépenses du conseil des bâtiments civils et, enfin, réserve pour dépenses imprévues, dont l'inscription est spécialement autorisée par l'article 63 de la loi de 1871. Dans la pratique, ce dernier article auquel on porte l'excédent du budget ordinaire sert à le balancer. Jusqu'en 1879, le Gouvernement, s'appuyant sur plusieurs décisions du Conseil d'État analogues à celles dont il a été fait mention à propos des crédits de

secours inscrits au sous-chapitre VII, s'était toujours refusé à laisser les commissions départementales disposer de cette allocation dont l'emploi demeurait exclusivement réservé aux préfets. Une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 9 août 1879, a modifié la jurisprudence à cet égard en prescrivant aux préfets de ne pas s'opposer, à l'avenir, à ce que le conseil général confiât à la commission départementale l'emploi de la réserve, et même, à défaut d'indications de la part du conseil général, de ne pas en disposer sans avoir pris l'avis de la commission départementale, excepté dans les cas d'urgence, et sous la condition d'en informer la commission à sa plus prochaine réunion. C'était un premier pas dans l'application plus sincère de la loi de 1871, mais on n'a pas été au delà, et les commissions départementales sont encore à l'heure qu'il est, en ce qui concerne toute une catégorie de crédits, dépouillées des attributions que le législateur avait eu l'intention expresse de leur conférer.

Sous-chapitre XIV. Dettes départementales afférentes à des dépenses non obligatoires. Il s'agit ici non pas de la dette départementale provenant des emprunts, mais des sommes qui restent dues faute de crédits ayant permis de les acquitter. Lorsque les crédits inscrits au budget sont suffisants, les sommes restant dues à la clôture de l'exercice et exigibles figurent au report avec les reliquats de crédits correspondants; dans le cas contraire, on les inscrit au sous-chapitre XIV, s'il s'agit de dépenses facultatives, et à la fin du sous-chapitre Ier s'il s'agit de dépenses obligatoires. Les crédits concernant, par exemple, les enfants assistés, les aliénés, les frais de transport des voyageurs indigents, les avances pour travaux à la charge des particuliers ne sont pas rigoureusement limitatifs, puisqu'on ne peut savoir à l'avance combien il y aura d'enfants, d'aliénés ou de voyageurs à secourir. Ces dépenses ne sauraient donc être prévues exactement, on n'en connaît le montant qu'en fin d'exercice, et les excédents sont des dettes. Il y a lieu de rappeler que toutes les sommes inscrites au sous-chapitre XIV constituent des dépenses obligatoires comme celles du sous-chapitre Ier.

Sous-chapitre XV. Instruction publique. Ce sous-chapitre, on s'en souvient, comprend deux paragraphes. Le premier contient les dépenses imputées sur les ressources générales du budget ordinaire, ordonnancées par le ministère de l'intérieur; le second, les dépenses imputées sur le produit des 4 centimes spéciaux de la loi du 19 juillet 1875 et du 16 juin 1881, ordonnancées par le ministère de l'instruction publique. Ces deux articles de dépenses sont ici portés en bloc, le détail en étant développé au budget particulier de l'instruction publique dont il sera parlé plus loin.

Sous-chapitre XVI. Cadastre. Ce sous-chapitre comprend également deux paragraphes, le premier affecté aux dépenses imputées sur les ressources générales du budget ordinaire, le second aux dépenses imputées sur les centimes spéciaux du cadastre.

Récapitulation. Le budget ordinaire se termine par une récapitulation des dépenses par sous-chapitre et des recettes par ministère ordonnateur, puis par une balance suivie d'un tableau indiquant le produit de chaque catégorie de centimes pour chacune des quatre contributions.

2. *Budget extraordinaire.*

Recettes. — Les recettes comprennent, ainsi que nous l'avons dit plus haut, trois articles :

1° Les centimes extraordinaires, savoir : les 12 centimes dont les conseils généraux peuvent disposer en vertu de la loi de 1871, et les centimes extraordinaires établis par des lois spéciales. En 1883, 81 départements sur 86 faisaient emploi du maximum des 12 centimes extraordinaires. Les 5 autres départements étaient la Côte-d'Or avec une imposition de 5c,82; le Gard et la Haute-Garonne, de 10 cent.; l'Hérault et la Somme, de 11c,5; le département de la Seine, maintenu sous le régime de la loi du 18 juillet 1866, ne dispose pas des 12 centimes;

2° Les emprunts réalisables en exécution de l'article 40 de la loi de 1871, c'est-à-dire remboursables dans un délai de 15 années sur les ressources ordinaires et extraordinaires, et les emprunts autorisés par des lois spéciales;

3° Les produits éventuels du budget extraordinaire, savoir : les produits des biens aliénés, ventes de terrains ou de bâtiments, de matériaux, de mobilier hors de service, de vieux papiers; le produit des dons et legs, le remboursement de capitaux exigibles ou de rentes rachetées; les autres recettes accidentelles.

Dépenses. — Les dépenses extraordinaires sont divisées en trois sous-chapitres, non plus, comme au budget ordinaire, en tenant compte de la nature des dépenses, mais en raison de l'origine des recettes, aux trois articles desquelles correspondent en effet ces trois sous-chapitres. On y trouve donc inscrits indifféremment des crédits en vue de toute sorte de dépenses.

Le sous-chapitre XVII est consacré aux dépenses imputables sur le produit des centimes extraordinaires, le sous-chapitre XVIII aux dépenses sur fonds d'emprunt, et le sous-chapitre XIX aux dépenses sur produits éventuels. Le budget extraordinaire se termine comme le budget ordinaire par une balance et un tableau du produit des centimes extraordinaires par nature de contributions, à la suite de laquelle se trouve la balance générale du budget.

3. Report et budget rectificatif.

L'article 63 de la loi de 1871 est ainsi conçu : « Les fonds qui n'auront pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice seront reportés, après la clôture, sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général. Les fonds libres provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le cours de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget rectificatif de l'exercice courant. »

Les éléments du report mentionnés dans cet article sont tirés du compte des recettes et des dépenses. La première chose à faire aussitôt après la clôture de l'exercice, qui a lieu le 30 avril pour les paiements, consiste donc à établir ce compte qui fait ressortir, article par article, les reliquats de crédit se trouvant sans emploi dans les caisses du Trésor. Ces reliquats forment deux catégories : la première comprend les sommes à réserver pour les dépenses

mandatées et non payées, pour celles faites et non mandatées et pour les dépenses à continuer : ces sommes doivent être reportées en recette et en dépense au budget de l'exercice en cours. La seconde catégorie comprend les fonds demeurés sans destination sur l'exercice clos, soit parce que les dépenses pour lesquelles ils avaient été primitivement alloués se trouvent terminées et soldées, soit parce qu'il y a lieu d'en ajourner indéfiniment l'exécution ou d'y renoncer, soit enfin parce qu'il s'est produit des plus-values sur les recettes. Ces fonds sont à la disposition du conseil général.

Le compte fait aussi ressortir, sur certains articles, des excédents de dépenses faites sur les crédits. Ces excédents doivent être introduits, ainsi que nous l'avons dit plus haut, non pas au report, puisqu'il n'existe pas de crédit correspondant à reporter, mais au budget rectificatif, à la dette des sous-chapitres Ier ou XIV, suivant qu'il s'agit de dépenses obligatoires ou facultatives.

Le report tient à la fois du compte et du budget : du compte, puisqu'il est établi au moyen d'éléments fournis par le compte du précédent exercice ; du budget, puisqu'il porte ouverture de crédit des allocations qui y sont inscrites. Mais les crédits ayant déjà été votés par les conseils généraux, il n'y a pas lieu de les leur soumettre de nouveau. Le report est donc préparé par le préfet et réglé par simple arrêté du ministre qui en certifie l'exactitude.

Le report établi, le préfet dresse le budget rectificatif. Il fait d'abord le compte des ressources restées sans emploi et en retranche une somme égale aux crédits reportés. L'excédent représente le total des fonds libres dont il pourra disposer, mais une partie de ces fonds sont affectés spécialement à la vicinalité ou à l'instruction publique, et il faut tenir compte de cette spécialité ; sur les fonds entièrement libres, il impute avant tout les articles de dettes et fait emploi du reste, suivant les besoins. Les recettes et les dépenses du budget rectificatif sont cumulées avec les articles correspondants du budget primitif de l'année courante.

Après avoir été voté par le conseil général, le budget rectificatif est, comme le budget primitif, réglé par décret. Toutefois le règlement des reports et des budgets rectificatifs, qui porte sur 174 documents, exige plusieurs mois, malgré l'activité qu'y apportent les bureaux du ministère de l'intérieur, et ne se termine guère avant le mois de novembre en ce qui concerne les budgets rectificatifs. C'est donc sur les reports provisoirement arrêtés dans les préfectures que sont préparés les budgets rectificatifs qui doivent être soumis aux conseils généraux à la session d'août, et l'on ne peut se servir des uns ni des autres pour payer les dépenses avant qu'ils soient devenus définitifs. Toutes les opérations en sont suspendues jusque-là, et le paiement des mandats, et le mandatement des créances réglées après la clôture, et la continuation des travaux entrepris. Le ministre de l'intérieur autorise cependant, par décisions spéciales et par anticipation, les opérations de report qui ne pourraient pas être ajournées sans dommage, et il est question en ce moment d'avancer d'un mois la clôture de l'exercice, ce qui atténuerait dans une certaine mesure les inconvénients du régime actuel.

Il nous reste à parler de deux questions d'une grande importance au point de vue budgétaire : les virements de crédit et les pouvoirs de l'administration supérieure, relativement au règlement des budgets.

4. Virements de crédit.

La question des virements de crédit a été pendant longtemps la pierre d'achoppement des finances départementales. Sous l'empire de la loi du 10 mai 1838 et du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique (*art.* 464), les virements de crédit d'un sous-chapitre à un autre dans la première section du budget, qui comprenait les dépenses obligatoires, étaient opérés par le préfet lorsqu'il ne s'agissait pas d'une dépense nouvelle à introduire, et par décision ministérielle dans le cas contraire. Pour les autres sections du budget, les virements ne pouvaient avoir lieu que sur un vote du conseil général approuvé par décret. Toutefois, lorsque les modifications se rapportaient exclusivement à l'emploi des ressources dont l'affectation était immuable et indépendante de la volonté du conseil général, il pouvait encore être statué par décision ministérielle (*art.* 468). Comme la première section du budget ne comprenait pas moins de 13 sous-chapitres, les préfets disposaient, nonobstant les votes du conseil général, d'une somme considérable de crédits qu'ils pouvaient employer à leur gré sans autre contrôle que celui de la Cour des comptes, contrôle fort insuffisant en pareille matière. Les abus qui se produisirent sous ce régime ne furent probablement pas sans influence, le ministre de l'intérieur lui-même le constate dans une circulaire du 25 mars 1872, sur les résolutions qui déterminèrent les auteurs de la loi du 18 juillet 1866 à restreindre le nombre et l'importance des dépenses obligatoires. Ces dépenses furent alors réduites à trois articles, loyers, entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, casernement de gendarmerie, service des tribunaux. Ce n'était pas seulement augmenter les prérogatives des conseils généraux, c'était enfermer dans des limites de plus en plus étroites le droit de virement qui avait été délégué aux préfets. Les préfets durent en outre rendre compte au ministre, au moyen d'un état trimestriel, des modifications apportées aux crédits du sous-chapitre Ier. Quant aux allocations inscrites dans les autres sous-chapitres, le droit de virement était formellement réservé au conseil général lui-même.

Bien que la loi de 1871 n'ait apporté à cet égard de changement à celle de 1866 qu'en ajoutant à la liste des dépenses obligatoires à inscrire au sous-chapitre Ier, le ministère de l'intérieur crut devoir modifier les règles en usage relativement aux virements, lesquelles « ne lui paraissaient plus pouvoir se concilier avec la pensée qui avait dicté la loi du 10 août 1871 » ; et dans sa circulaire du 25 mars 1872, il fit connaître aux préfets que les virements sur le sous-chapitre Ier ne pourraient plus avoir lieu que par décrets ; les virements sur les autres sous-chapitres demeurant comme auparavant dans les attributions du conseil général. Depuis 1871, il n'a pas été opéré un seul virement par décret sur le sous-chapitre Ier, mais il est probable que des opérations de cette nature, si on avait tenté d'en faire, n'auraient pas été admises par les conseils généraux, et la décision du contentieux du 23 mars 1880 concernant le règlement du budget de la Côte-d'Or, que nous citons plus loin, ne laisse pas de doute sur l'issue des pourvois qu'ils auraient formés pour obtenir l'annulation des décrets de virement. Il est même difficile de comprendre comment le ministère de

l'intérieur a pu donner une pareille interprétation aux termes si formels de l'article 61 de la loi de 1871. En effet, la loi dit d'une part que l'acquittement d'office des dépenses obligatoires aura lieu au moyen d'une contribution spéciale, et de l'autre que les allocations portées au budget par le conseil général ne peuvent être ni changées, ni modifiées. Or, un virement consiste précisément à réduire une dépense au profit d'une autre. L'administration supérieure peut bien augmenter le chiffre insuffisant d'une dépense obligatoire, mais la loi lui interdit de réduire une dépense, quelle qu'elle soit. Un conseil général aurait, par exemple, inscrit un crédit de 2,000 fr. pour le mobilier de la préfecture et un autre de 13,000 fr. pour les menues dépenses des tribunaux, alors que le crédit nécessaire pour ce dernier objet avait été fixé à 14,000 fr. par le garde des sceaux. Le ministre de l'intérieur devrait rétablir le crédit de 14,000 fr. et y pourvoir au moyen d'une imposition extraordinaire, mais il est impossible d'admettre qu'il fût en droit de réduire à 1,000 fr. le crédit du mobilier. Il ressort de ce qui précède que l'interprétation donnée par la circulaire du 25 juin 1872 est erronée et que le droit de virement appartient exclusivement aujourd'hui au conseil général, quel que soit le caractère des dépenses.

Une seconde question a été soulevée : aux termes de l'article 77 de la loi de 1871, la commission départementale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil général ; cette disposition, dont la jurisprudence a restreint parfois outre mesure les applications, est-elle applicable en matière budgétaire et spécialement aux virements de crédit ? Non, d'une manière permanente et générale sur l'ensemble du budget (*avis du Conseil d'État*, 5 *déc.* 1872 *et* 13 *mars* 1873, *D.* 27 *juin* 1874) ; oui, temporairement, pour une année au plus, dans des termes strictement déterminés, s'il s'agit de virements entre de certains crédits dont l'importance ne pouvait être exactement fixée au moment du budget (*Circ.* 25 *juin* 1872). Le conseil général ne pourrait pas non plus déléguer au préfet le pouvoir d'opérer des virements dans l'intervalle des sessions, la loi n'ayant désigné que la commission départementale comme apte à recevoir la délégation des attributions conférées au conseil général. Les virements de crédit opérés par la commission départementale ne sont, comme les autres, exécutoires qu'en vertu de décrets.

5. Règlement du budget.

On a vu que le budget départemental préparé et présenté par le préfet, délibéré par le conseil général, est définitivement réglé par décret (*L.* 1871, *art.* 57). On a vu également que le Gouvernement a conservé le droit d'inscription d'office à l'égard de cinq catégories de dépenses énumérées à l'article 60, les quatre premières énoncées dans la loi de 1871, la cinquième ajoutée par celle du 9 août 1879 sur les écoles normales. « Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office dans le budget ordinaire et les allocations qui y sont portées ne peuvent être ni changées, ni modifiées par le décret qui règle le budget » (*art.* 61).

Ce texte si formel se concilie difficilement, il faut le reconnaître, avec le pouvoir de règlement conféré à l'autorité supérieure. En effet, régler un budget, c'est l'arrêter et le rendre exécutoire après avoir vérifié l'exactitude des prévisions de recettes, la légalité des dépenses, s'être assuré qu'il ne se solde pas en déficit et fait les rectifications qu'il comporte. C'est ce travail qui s'exécute chaque année au ministère de l'intérieur avant que les décrets de règlement soient soumis au Président de la République. Certains budgets renferment des erreurs matérielles, portent des recettes représentant des impositions ou des emprunts non encore autorisés et qui ne doivent pas y figurer, des subventions imaginaires inscrites parfois en vue de démontrer la nécessité de les obtenir pour équilibrer le budget, et, comme conséquence, des dépenses excédant les ressources et qu'il faut réduire pour mettre le budget en équilibre. Parfois même, les préfets envoient des budgets se soldant en déficit. Aux budgets rectificatifs, ce sont des corrections provenant surtout de ce que ces budgets sont établis sur des reports qu'on n'a pas eu le temps de vérifier et qui subissent eux-mêmes des modifications. Toutes ces rectifications qu'on est obligé de faire pour mettre les choses en ordre ne soulèvent pas d'objections de la part des conseils généraux, bien que l'article 61 les interdise de la manière la plus formelle. Le Conseil d'État en a du moins jugé ainsi par une décision de l'assemblée générale du contentieux du 23 mars 1880. Il s'agissait dans l'espèce du budget départemental de la Côte-d'Or.

A la session d'août 1876, le conseil général de ce département avait inscrit en recette une somme de 23,000 fr. provenant des bonis de l'asile d'aliénés, et avait employé cette ressource à la construction d'une prison-dépôt au Palais de justice de Dijon pour 17,000 fr. et à des primes pour la destruction des animaux nuisibles pour 5,000 fr. Le ministre de l'intérieur, pensant que le conseil général n'avait pas eu le droit de disposer des bonis de l'asile pour les besoins du département, raya à la fois, en réglant le budget, la recette et les crédits correspondants, afin de maintenir l'équilibre budgétaire. Le conseil général ayant attaqué le décret de règlement du budget pour excès de pouvoirs et violation de l'article 61 de la loi du 10 août 1871, ce décret fut annulé : tout en reconnaissant qu'effectivement les bonis de l'asile ne devaient pas figurer en recette au budget départemental, le Conseil d'État déclara que le Gouvernement ne pouvait supprimer les allocations portées au budget qu'après avoir provoqué et obtenu l'annulation, en vertu de l'article 47 de la loi de 1871, de la délibération du conseil général concernant ces allocations, et que les délais prévus par cet article étant écoulés, la délibération était devenue définitive. La doctrine du ministère de l'intérieur, qui avait soutenu qu'il appartenait au décret réglant le budget d'en retrancher les recettes n'ayant pas un caractère départemental, s'est donc trouvée condamnée par cette décision.

Le Conseil d'État a motivé sa décision sur ce que l'application de la doctrine du ministère de l'intérieur aurait pour résultat de supprimer en partie les garanties données aux conseils généraux par l'article 47 de la loi du 10 août 1871 contre l'annulation de leurs délibérations. Ces garanties qui consistent dans les délais de recours et d'annulation inscrits à l'article 61 et dans l'intervention du Conseil d'Etat n'existent pas, en effet, pour les décrets qui règlent les budgets.

La décision du Conseil d'État du 23 mars 1880 paraît inattaquable, mais elle ne fait que mettre mieux en évidence la lacune que présente à cet

égard la loi de 1871, car il est matériellement impossible pour le ministère de l'intérieur d'examiner les budgets départementaux dans le délai de vingt jours et, conséquemment, de provoquer en temps voulu l'annulation des crédits irréguliers. Le pourrait-on, que la procédure qu'il faudrait suivre ne serait pas en rapport avec le caractère et le peu d'importance de la plupart des rectifications à opérer. Le fait est que le législateur n'a pas songé aux budgets en rédigeant l'article 47, et qu'il y aurait lieu d'introduire pour cet objet une disposition spéciale, donnant d'une part à l'autorité supérieure le pouvoir de faire aux budgets, en les réglant, les rectifications indispensables, celles qu'elle fait aujourd'hui et qui seraient spécifiées ; d'autre part aux conseils généraux le droit de se pourvoir au Conseil d'État dans un délai de trois mois contre le décret de règlement.

6. Budget de l'instruction publique.

Ce budget est constitué par le groupement et le développement, dans un document spécial, des éléments du budget départemental concernant l'instruction publique. Il comprend en recettes, les prélèvements sur les ressources ordinaires et extraordinaires (centimes et produits éventuels), le produit des 4 cent. spéciaux de la loi du 19 juillet 1875, des centimes extraordinaires votés spécialement pour des dépenses d'instruction, et les produits éventuels de l'instruction publique (reversements de pensions par les anciens élèves des écoles normales qui rompent leur engagement décennal). Les dépenses sont classées dans six sous-chapitres, dont quatre pour le budget ordinaire et deux pour le budget extraordinaire.

Sous-chapitre Ier. Dépenses du service académique et de l'instruction supérieure et secondaire, bureaux de l'inspecteur d'académie, bourses dans les lycées et collèges, entretien d'élèves à l'école normale de Cluny, Bulletin de l'instruction publique, etc.

Sous-chapitre II. Dépenses obligatoires auxquelles il est pourvu avec le produit des 4 cent. et les produits éventuels spéciaux : écoles normales de garçons et de filles, commissions d'instruction primaire, délégations cantonales, impressions et fournitures diverses relatives à l'instruction primaire. Le reliquat du produit des 4 cent., après les prélèvements ci-dessus énumérés, est appliqué jusqu'à due concurrence aux dépenses ordinaires des écoles primaires communales.

Le *sous-chapitre III* est réservé à l'emploi de l'excédent des 4 cent. spéciaux, après l'acquittement des dépenses obligatoires du chapitre précédent, mais le cas ne se présente plus actuellement que dans un seul département, celui de la Seine.

Sous-chapitre IV. Dépenses facultatives concernant l'instruction primaire auxquelles il est pourvu au moyen d'un prélèvement sur les centimes autres que les 4 cent. spéciaux. Ce sous-chapitre réunit les dépenses les plus diverses, dont la liste complète serait fort longue ; nous nous bornerons à mentionner les subventions pour l'enseignement gymnastique dans les écoles, pour les bibliothèques scolaires, pour l'entretien des salles d'asile, pour la caisse des écoles, les suppléments de traitement à l'inspecteur d'académie, aux inspecteurs primaires, à des instituteurs, des secours à d'anciens instituteurs ; l'inspection des salles d'asile ; les trousseaux pour les élèves de l'école normale.

Les deux sous-chapitres du budget extraordinaire sont affectés aux dépenses de l'instruction publique et à celles de l'instruction primaire auxquelles il est pourvu avec le produit d'impositions extraordinaires et d'emprunts.

Le budget de l'instruction publique est, on l'a déjà indiqué, réglé par décret rendu sur la proposition du ministre de l'instruction publique et donne lieu, comme le budget ordinaire, à un report et à un budget rectificatif. Toutes les dépenses inscrites dans ces budgets sont ordonnancées par le ministère de l'instruction publique, mais comme une grande partie des recettes qui servent à les acquitter sont tirées du budget du ministère de l'intérieur, il faut avant tout les faire passer d'un ministère à l'autre ; à cet effet, le ministère de l'intérieur délègue les crédits de cette nature aux préfets, qui les reversent au compte du ministère de l'instruction publique, lequel les délègue de nouveau aux préfets, qui, enfin, peuvent en disposer pour acquitter les dépenses.

Mais il n'est pas toujours facile de déterminer comment doivent s'opérer le rattachement et l'ordonnancement de certaines recettes et de certaines dépenses de l'instruction publique ; ces questions ne laissent pas que d'embarrasser parfois les comptables les plus expérimentés. C'est ainsi que les dépenses de construction et d'entretien des écoles normales ressortissent au ministère de l'intérieur, parce qu'il s'agit d'une propriété dont le caractère départemental est prédominant. Si, au contraire, le département s'impose en dehors des 12 cent. de la loi de 1871 qui restent toujours au ministère de l'intérieur, des centimes extraordinaires destinés à subventionner les communes pour leurs maisons d'école, le produit de ces centimes sera attribué au ministère de l'instruction publique qui ouvrira les crédits et déléguera les fonds. Mais le conseil général ayant en tout temps la faculté de changer la destination des ressources qui lui appartiennent, tant qu'il n'en a pas été fait emploi, s'il vient à user de cette faculté pour l'imposition ci-dessus mentionnée, le produit en repassera au ministère de l'intérieur. Les centimes extraordinaires servent-ils à gager un emprunt ? le produit en appartient encore au ministère de l'intérieur, quelle que soit la destination de l'emprunt, parce que l'emprunt est considéré comme une opération départementale avant tout.

Ces exemples suffisent pour donner une idée des distinctions et complications que présentent les opérations journalières de cette comptabilité.

7. Améliorations dont le budget départemental est susceptible.

De l'exposé qui vient d'être fait, il ressort que le budget départemental est susceptible d'un certain nombre de modifications utiles. La commission instituée au ministère des finances pour réviser le règlement de 1862 sur la comptabilité publique s'occupe de cette question, mais sa mission consiste principalement à mettre le nouveau règlement en harmonie avec les nombreux changements de détails qu'a subis la législation, tandis qu'il serait nécessaire pour faire une œuvre complète de toucher à la législation elle-même. Il conviendrait, par exemple, de modifier l'assiette des centimes additionnels dont la diversité n'est justifiée qu'en ce qui concerne le cadastre, et, s'il était possible, certaines ressources dont l'emploi est actuellement

très compliqué. Une autre modification plus radicale porterait sur le caractère même du budget, dont la conséquence est l'obligation de tenir trois comptabilités pour les mêmes objets, l'une au département, la seconde au ministère des finances, la troisième aux ministères de l'intérieur ou de l'instruction publique, et de faire ce double ordonnancement qui a été indiqué en dernier lieu. Il s'agirait de constituer aux départements un budget autonome comme celui des communes, sans toutefois porter atteinte au contrôle que le ministère de l'intérieur exerce si utilement sur les opérations des comptabilités des préfectures. Le problème ne paraît pas insoluble, mais ces matières sont très délicates et il appartient à l'administration de rechercher, avec le concours des hommes spéciaux qui dirigent les services, les règles nouvelles à établir pour atteindre sûrement le double résultat que nous indiquons.

II. STATISTIQUE FINANCIÈRE.

8. Comparaison des dépenses départementales en 1851, 1869 et 1881.

Après cet exposé, il paraîtra sans doute intéressant de comparer entre eux les principaux éléments des finances départementales à différentes époques, afin de mesurer les accroissements qu'ils ont subis.

A cet effet, nous mettrons en regard les résultats des exercices 1851, 1869 et 1881. Les chiffres de 1851, tirés du *Système financier de la France*, de M. d'Audiffret, représentent des prévisions budgétaires analogues à celles qui figurent chaque année au budget sur ressources spéciales du ministère de l'intérieur, lesquelles, il convient de le noter, sont toujours sensiblement inférieures aux réalisations. Pour le budget ordinaire de 1881, par exemple, les réalisations ont excédé les prévisions de 15 p. 100. Les chiffres de 1869 et de 1881, au contraire, sont extraits des comptes de ces exercices. Sur un autre point encore, l'identité des éléments comparés n'a pu être complètement établie, par cette raison que la liste des départements français n'était pas la même à ces différentes époques. En ce qui concerne 1869, on a adopté la liste actuelle en prenant pour le département de Meurthe-et-Moselle et le territoire de Belfort les données de 1871, année de leur premier exercice. On ne pouvait agir de même pour 1851, dont il a fallu conserver les chiffres malgré les modifications de territoire survenues depuis. Mais ces modifications en plus et en moins se compensent dans une certaine mesure, de telle sorte que les totaux n'en doivent pas être sensiblement affectés. Au surplus, il ne s'agit pas ici de faire de la comptabilité, et les comparaisons obtenues en se servant de ces éléments sont suffisamment exactes pour l'objet que nous avons en vue.

Les dépenses de 1851 ont été classées suivant les divisions du budget en vigueur depuis 1867, et les dépenses intérieures des prisons, mises à la charge de l'État à partir de 1854, en ont été déduites. Les recettes départementales ne comprenant qu'un petit nombre d'éléments, n'offrent pas à l'étude le même intérêt que les recettes communales, elles sont d'ailleurs égales aux dépenses ou peu s'en faut; nous ne considérerons donc ici que les dépenses, dont le tableau suivant présente la récapitulation.

État des dépenses départementales en 1851, 1869 et 1881.

DÉPENSES.	1851.	1869.	1881.
Dépenses ordinaires.			
Sous-chapitre 1er. Dépenses obligatoires	6,651,000f	5,984,063f	8,510,743f
— 2. Propriétés départementales immobilières	1,800,000	4,069,077	3,330,633
— 3. Routes départementales	19,000,000	23,580,613	16,673,708
— 4. Chemins vicinaux	23,086,000	47,262,955	66,912,030
— 5. Enfants assistés	5,010,800	8,798,478	12,752,745
— 6. Aliénés	4,000,000	9,892,142	15,869,027
— 7. Assistance publique	3,000,000	3,180,607	5,031,728
— 10, 11 et 12. Encouragements et subventions	3,850,530	4,089,958	4,673,536
— 15. Instruction publique	4,986.000	9,430,586	17,358,647
— 8, 9, 13, 14 et 16. Dépenses diverses	3,016,000	7,432,668	10,046,541
Total des dépenses ordinaires	73,400,330f	123,727,147f	160,612,338f
Dépenses extraordinaires	24,250,000	68,102,490	153,316,252
Total général des dépenses	97,650,330f	192,129,637f	313,958,590f

La décomposition de tous ces chiffres par département figure dans le résumé statistique consacré à chacun d'eux, on pourra donc s'y reporter: nous n'avons à donner sur l'ensemble qu'un petit nombre d'explications.

La diminution du sous-chapitre II en 1881 sur 1869 provient de ce que la loi de 1871 a classé comme obligatoires trois catégories de dépenses laissées facultatives en 1866 : le mobilier des préfectures et des sous-préfectures, le loyer et le mobilier du local nécessaire à la réunion du conseil départemental de l'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie, les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires et les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et les listes du jury. La diminution du sous-chapitre II se retrouve en augmentation au sous-chapitre Ier.

On constate également une diminution, mais beaucoup plus considérable, atteignant 7 millions, au sous-chapitre III : Routes départementales. Elle a pour cause le déclassement des routes départementales opéré déjà, ainsi qu'on l'a dit précédemment, dans 28 départements. Ces routes sont devenues des chemins de grande communication dont les dépenses d'entretien figurent au sous-chapitre IV et l'augmentent d'autant Mais ce n'est là qu'un transport d'un chapitre à un autre, en dehors duquel les dépenses départementales propres aux chemins vicinaux ont pris un développement

considérable et continu qui n'est pas près de s'arrêter. On constate un mouvement analogue dans les dépenses des enfants assistés, des aliénés et de l'instruction publique, ainsi que dans les dépenses extraordinaires qui s'appliquent surtout aux chemins et aux écoles.

Au total, en trente années, les dépenses départementales ont passé de 98 à 314 millions, c'est-à-dire qu'elles ont plus que triplé.

Nous nous proposons d'indiquer dans la troisième partie de cette étude de quelle manière elles ont été réglées à l'origine et comment, de transformation en transformation, le budget départemental est arrivé au régime actuel, tel qu'il a été décrit dans la première partie.

III. ORIGINES DU BUDGET DÉPARTEMENTAL.

9. Les budgets des anciennes provinces et les premiers budgets départementaux.

Le budget départemental descend en droite ligne des budgets des pays d'État et des assemblées provinciales de l'ancienne monarchie, dont les premiers budgets départementaux de 1791 et 1792 reproduisent exactement les dispositions. On en trouve un exemple dans une notice publiée par M. de Ferron dans la *Revue historique du droit français et étranger* de 1877. L'auteur y établit un rapprochement entre le budget des Côtes-du-Nord et celui de la province de Bretagne dont faisait partie le territoire de ce département. Le budget de la province s'élevait, pour les années 1785 et 1786, les États de Bretagne ne s'assemblant que tous les deux ans, à 4,117,000 livres et présentait en dépense les chapitres suivants : milice ordinaire, garde-côtes, casernement, étapes, haras, dépôts de mendicité, grands chemins, frais de régie et de recouvrement des impôts, gages des officiers et employés des États, gages des officiers du roi et des magistrats, pensions et gratifications, maréchaussée, députés du commerce et inspecteurs des manufactures, bourses et subventions à l'enseignement, frais pendant la tenue des États.

Quant au budget des Côtes-du-Nord, il s'établissait, en dépenses, ainsi qu'il suit pour l'année 1792 :

	Livres.
Entretien et confection des routes et ponts. . .	150,000
Acquisition des batiments destinés aux séances de l'administration du département	20,055
Acquisition du pretoire criminel.	11,152
Entretien des prisons et des batiments publics .	500
Appointements des ingénieurs	9,600
Agriculture, arts, commerce, manufactures . .	20,000
College, education publique	21,000
Casernement de gendarmerie	12,000
Enfants exposés	3,000
Hôpitaux.	30,000
Cours d'accouchement.	3,000
Pour détruire la mendicité et le vagabondage .	30,000
Épidémies, épizooties, incendies.	8,000
Loyer et menues dépenses du tribunal criminel.	11,300
Huit membres du directoire à 1,600 livres, secrétaire général à 1,500 livres, procureur général syndic a 300 livres	17,300
Traitement des commis.	13,430
Papier, bois, lumière : 3,100 livres; loyer et réparation du lieu des séances : 1,200 livres; divers : 2,500 livres.	6,300
Frais d'impression	65,000
Dépenses imprévues	21,720
Concierge	363
Visiteur des rôles	136
Total.	159,866

En ce qui concerne les ressources, le décret du 22 décembre 1789, établissant la nouvelle division du royaume, portait que les assemblées administratives seraient chargées d'ordonner et de faire exécuter les paiements des dépenses assignées à chaque département, sur le produit des contributions affectées à ces dépenses, et l'instruction du 8 janvier 1790 ajoutait « qu'il serait incessamment pourvu à l'établissement des moyens propres à procurer aux administrations de département et de district les fonds nécessaires au paiement des dettes et des dépenses locales et aux besoins urgents et imprévus de leur département ». Ces fonds furent créés par le décret du 10 avril 1791 portant fixation des contributions foncière et mobilière pour l'année 1791, au moyen de sous et deniers additionnels ne pouvant dépasser 4 sous par livre du principal de ces deux contributions, dont 2 sous 7 deniers pour les dépenses départementales et 1 sol 5 deniers pour les dépenses des districts, car ceux-ci, organisés comme les départements, avaient alors un budget séparé.

Dans les Côtes-du-Nord, les 2 sous 7 deniers additionnels devaient produire, en 1792, 331,532 livres, et les dépenses étant évaluées à 459,866 livres, l'insuffisance des ressources, soit 128,335 livres, devait être couverte pour cette année-là par une subvention de l'État. En outre, le Conseil demanda l'autorisation d'emprunter pour la réfection des chemins qui se trouvaient dans un état déplorable, une somme de 500,000 livres remboursable au moyen d'un prélèvement annuel de 50,000 livres sur les ressources ordinaires. On voit, par ce qui se passait alors dans les Côtes-du-Nord, que les conseils départementaux s'étaient mis immédiatement à l'œuvre ; en même temps, les directoires avaient été invités à acheter ou à louer les édifices nécessaires à l'installation des divers services et l'on trouve à cette époque de nombreux décrets autorisant ces acquisitions.

Les événements politiques vinrent suspendre brusquement ce mouvement, en détruisant le commencement d'organisation qu'il avait produit. Le 19 vendémiaire an II (10 octobre 1793), la Convention décrétait en effet que le Gouvernement provisoire de la France serait révolutionnaire jusqu'à la paix. Deux mois après, les conseils de département et les syndics étaient supprimés (*L. 14 frim.*), et l'administration passait effectivement aux mains des comités locaux de salut public et des représentants du peuple en mission. Le 16 frimaire, un décret ordonnait que tous les grands chemins, ponts et levées seraient faits et entretenus par le Trésor public; enfin, la loi du 19 fructidor an II supprima la distinction entre le principal des contributions et les sous pour livre additionnels « pour les dépenses départementales et de district, lesquels ne formeront plus qu'une seule masse pour être versée indistinctement au Trésor public ». Les frais d'administration des départements et des districts, ainsi que ceux des tribunaux, étaient classés également parmi les dépenses générales de la République (*art. 1 et 2*). Ce fut la fin du budget départemental autonome qui avait duré deux années à peine.

La loi du Directoire du 18 messidor an IV marqua cependant une première tentative de réaction contre cet effacement absolu du département au point de vue financier, en mettant de nouveau à sa charge certaines catégories de dépenses : celles concernant les administrations centrales, les corps judiciaires, la police intérieure, l'instruction publique et les

prisons toutes dépenses d'intérêt général. Il devait y être pourvu au moyen de sous additionnels, dont le produit ne pouvait excéder le cinquième du principal. C'était le rétablissement des 4 sous pour livre du décret du 10 avril 1791. Mais le désordre des finances d'une part, de l'autre, la disparition des assemblées départementales que la Constitution de l'an III avait remplacées par des commissions de cinq membres à la discrétion du Gouvernement, rendirent illusoires les dispositions de la loi de messidor. Elles se précisèrent davantage les années suivantes, en accentuant toutefois ce caractère d'intérêt général dont on retrouve encore aujourd'hui les traces dans notre budget départemental.

Il est curieux de suivre dans les actes successifs du pouvoir les efforts tentés pour reconstituer un système de finances départementales, après que la Convention eut fait table rase du passé. On y voit, surtout au début, des tâtonnements sans nombre, des solutions compliquées et parfois bizarres, se succédant à de courts intervalles, jusqu'à ce que par une série de progrès lentement et péniblement accomplis on soit arrivé à un système quelque peu rationnel et pratique, bien qu'il laisse encore à désirer, ainsi qu'on l'a vu précédemment. Le secret de ces difficultés est dans ce fait que les gouvernements qui se sont succédé et, il faut bien le reconnaître aussi, l'opinion publique elle-même, tenaient en défiance tout ce qui semblait à tort ou à raison de nature à reconstituer quelque chose d'analogue aux anciennes provinces. D'abord ce fut le mot d'ordre de l'unité et de l'indivisibilité de la République ; plus tard, l'aversion de Napoléon Ier pour tout ce qui pouvait porter quelque germe d'indépendance ; plus tard encore, sous la Restauration, ce furent les luttes politiques qui détournaient l'attention des réformes administratives.

10. Période du Directoire, du Consulat et de l'Empire.

Sous le Directoire pourtant, on reconnaissait bien déjà que l'État ne pouvait continuer à régler et à payer directement toutes les dépenses des administrations locales, de là cette loi de l'an IV citée plus haut et qui fut plutôt le poteau indicateur d'une voie nouvelle qu'une mesure d'exécution. En l'an V (*L.* 9 *germ.*), l'idée prit une forme plus définie : 15 cent. sur la contribution foncière seule furent affectés aux dépenses mises à la charge des départements, tandis que les dépenses municipales et communales étaient couvertes au moyen de 25 cent. sur les contributions personnelle, somptuaire et mobilière. Les 15 cent. fonciers devaient former un fonds commun pour tous les départements jusqu'à concurrence de $^{21}/_{36}$, destiné à payer les dépenses administratives, judiciaires et de l'instruction publique ; le reste était réservé aux dépenses d'utilité locale, dont les droits se trouvaient ainsi affirmés de nouveau, bien que la part qui leur était faite fût encore bien faible. Ces dispositions qui s'appliquaient au budget de l'an VI, furent modifiées avant même d'avoir été appliquées, car la loi du 15 frimaire de cette même année (5 déc. 1797) régla les choses d'une autre manière.

Aux termes de cette loi, sont classées comme départementales les dépenses des administrations centrales, des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce, des écoles centrales, l'entretien et la réparation des édifices publics et des prisons, les taxations et remises des percepteurs *et autres dépenses intéressant les citoyens des départements.* L'état des dépenses ci-dessus énumérées est dressé au mois de juin de chaque année pour l'année suivante par le directoire du département, rectifié et arrêté par le ministre de l'intérieur, puis renvoyé au directoire qui s'impose par addition aux contributions foncière et personnelle le nombre de centimes correspondant à la dépense, sans pouvoir dépasser la limite de 10. Chaque département supporte en outre 5 cent. formant un fonds commun, destiné à venir en aide aux départements dans lesquels le produit des 10 cent. serait insuffisant, et à pourvoir aux décharges, réductions, remises et modérations, aux secours pour grêle, incendie, inondations et autres accidents, à la confection des rôles. Le produit des centimes n'était pas versé au Trésor, les receveurs le conservaient dans leurs caisses.

L'année suivante apparut la grande loi de finances du 11 frimaire an VII (1er déc. 1798) qui régla toutes les recettes et dépenses de la République. En ce qui concerne les départements, elle ajouta au fonds commun des départements un fonds de supplément de 2 cent. $^1/_2$ destiné à couvrir dans chacun d'eux le déficit des recettes municipales d'abord et départementales en second lieu. On était alors sous le régime des municipalités de canton de la Constitution du 5 fructidor an III. Le fonds de supplément devait rester entre les mains du receveur du département pour être employé sur les ordonnances de l'administration départementale. Ce fonds était formé canton par canton, de telle sorte qu'on ne puisait dans le fonds des autres cantons qu'après avoir épuisé celui du canton qui réclamait du secours, et ce qui restait disponible à la fin de l'année sur le fonds de supplément devait être pour l'année suivante employé, en moins imposé sur le même fonds, au profit des cantons dont le contingent n'avait pas été épuisé. Au contraire, le fonds commun départemental était centralisé au Trésor.

Ce système d'un double fonds commun était trop compliqué pour fonctionner, surtout à une époque où le désordre se trouvait partout; aussi fut-il abandonné dès l'année suivante. Dans la loi de finances du 25 ventôse an VIII, il n'est plus question du fonds de supplément, et le fonds commun départemental, réduit à 2 cent. l'année suivante, est affecté seulement aux dégrèvements, non-valeurs et secours. C'était aller trop loin dans l'autre sens. Beaucoup de départements isolés, réduits à leurs seules ressources, ne purent faire face à leurs besoins et l'on revint plus tard sur cette mesure. (*Avis du Conseil d'État* 21 *sept.* 1812 *et L. fin.* 1816.)

La loi de finances du 21 ventôse an IX, pour l'an X, alloue aux départements 16 cent. additionnels aux contributions directes, dont 11 cent. réservés aux dépenses générales ainsi qu'aux non-valeurs et dégrèvements, et 5 cent. pour les dépenses locales. Mais ces 11 cent. produisaient beaucoup trop dans la plupart des départements, alors qu'ils suffisaient à peine dans d'autres; l'année suivante, on chercha donc un remède à cet inconvénient en établissant des catégories entre lesquelles les départements se trouvaient répartis suivant le nombre de centimes qu'ils devaient abandonner au fonds commun pour l'acquittement des dépenses générales mises à leur charge ; on régularisa en même temps la division des dépenses des départements en fixes et variables, division dont la

pratique s'était introduite tout naturellement depuis la centralisation de l'an II (*Arr. des consuls* 25 *vend. an* X [17 oct. 1801]). Les dépenses fixes, comprenant les traitements des préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture, sous-préfets, juges et greffiers, étaient arrêtées et ordonnancées par les ministres compétents sur les produits centralisés d'un certain nombre de centimes. Les conseils généraux n'étaient appelés qu'à donner leur avis sur ces dépenses. Les dépenses variables, au contraire, comprenant, outre celles énumérées dans les précédentes lois, celles des enfants abandonnés, des prisons, dépôts de mendicité et frais de justice de tout genre étaient payées sur mandats des préfets. A partir de cette année, un état annexé à la loi de finances présente les principales catégories de dépenses, ainsi que les recettes pour chacun des départements.

Pour l'an X, par exemple (*L.* 13 *flor. an X*), le nombre des centimes départementaux additionnels aux contributions foncière, personnelle, somptuaire et mobilière était de 16 devant produire près de 39 millions. En déduisant les 2 cent. du fonds commun des dégrèvements et non-valeurs, il restait 14 cent. dont on centralisait au Trésor pour les dépenses fixes 1 cent. dans les 16 départements de 1re classe, les 13 autres restant à la disposition desdits départements pour les dépenses variables; 3 cent. dans 14 départements de 2e classe, 5 cent. dans 14 départements de 3e classe, 7 cent. dans 41 départements de 4e classe, 9 cent. dans les 17 départements de 5e classe restants. En dehors de ces ressources, les départements encaissaient des produits éventuels et étaient autorisés par décrets spéciaux à s'imposer les centimes extraordinaires dont ils avaient besoin. Les fonds restant libres à la fin de chaque année après l'acquittement des dépenses variables inscrites audit état, étaient laissés aux préfets pour être employés en amélioration des établissements confiés à leurs soins (*art.* 4). Les préfets étaient aussi autorisés à faire des virements pour suppléer aux crédits insuffisamment dotés. Telle est l'origine des virements qui ont fait si grand bruit depuis.

L'année suivante (*L.* 4 *germ. an XI*), la loi de finances, abandonnant le système des catégories, indiqua pour chaque département le nombre des centimes pour dépenses fixes dont le produit devait être versé au Trésor et le maximum des centimes pour dépenses variables dont les conseils généraux avaient la libre disposition. En l'an X les dépenses fixes s'étaient élevées pour tous les départements à 17,785,725 fr. et les dépenses variables à 13,763,890 fr., soit ensemble 31,549,615 fr. Ces deux catégories ne comprenaient cependant aucune dépense d'utilité départementale proprement dite, et les reliquats mentionnés à l'article 4 de la loi de finances se trouvant nuls ou de minime importance dans la plupart des départements, il fallait, pour subvenir aux dépenses de cette nature, recourir à des impositions extraordinaires autorisées par des lois. Les besoins se multipliant à mesure que l'ordre et la prospérité renaissaient dans le pays, une loi du 2 ventôse an XIII créa une troisième catégorie de dépenses dites *facultatives*, s'appliquant à l'entretien et aux réparations de bâtiments, suppléments de frais de cultes, constructions de canaux, de chemins et d'établissements publics. La loi autorisa en même temps les conseils généraux à s'imposer pour ces objets jusqu'à concurrence de 4 cent., sous réserve de l'approbation de l'imposition par décrets rendus en Conseil d'État; plus tard l'approbation ne s'appliqua même qu'à l'emploi des ressources. (*L.* 2 *vent. an XIII, art.* 34.)

Le système établi par les lois de l'an XI et de l'an XIII a fonctionné jusqu'à la fin du premier Empire, avec cette modification que depuis 1810 (*D* 7 *oct.* 1809) le nombre des centimes additionnels pour les dépenses variables fut, comme celui des centimes pour dépenses fixes, déterminé chaque année par la loi de finances pour chacun des départements de manière à équilibrer les dépenses, au lieu de figurer sous la forme de maximum s'appliquant à l'ensemble ou à de certaines catégories de départements. Le nombre des centimes pour les dépenses fixes variait suivant les départements entre 1 et 10, et celui pour les dépenses variables entre 4 et 15.

11. De 1816 à 1837.

A partir de 1816, le régime budgétaire acquiert plus de stabilité et de régularité. La loi de finances du 25 mars 1817, complétant celle de l'année précédente, alloua aux départements 14 cent. prélevés sur les 50 cent. généraux additionnels à la contribution foncière et personnelle-mobilière. De ces 14 cent., 6 cent. étaient versés au Trésor pour les dépenses fixes et communes; 6 cent. laissés aux départements pour leurs dépenses variables, et les 2 derniers cent., portés l'année suivante à 5, formaient un fonds commun pour les départements pauvres. Les conseils généraux disposaient en outre de 5 cent. facultatifs, soit en tout 19 cent., dont 14 cent. prélevés sur les fonds de l'État. En 1821, le prélèvement sur les centimes généraux fut porté de 14 cent. à 18 cent. $^{1}/_{10}$, dont 6 cent. $^{5}/_{10}$ versés au Trésor, 6 cent. $^{6}/_{10}$ dans les caisses départementales et 5 cent. au fonds commun exclusivement affecté à couvrir les insuffisances sur les dépenses variables. A partir de cette année, les secours généraux furent imputés sur le produit d'un centime spécial prélevé sur le fonds de non-valeurs des contributions foncière, personnelle et mobilière.

Sous l'Empire, l'administration supérieure avait fini par se substituer, le cas échéant, aux conseils généraux en établissant d'office les centimes facultatifs aussi bien que les autres. La loi du 16 septembre 1807 sur les travaux publics avait même posé le principe de l'établissement d'office d'impositions extraordinaires sur les départements et sur les arrondissements. En réalité, le Gouvernement réglait donc souverainement alors les recettes et les dépenses départementales. La loi de finances du 15 mai 1818 modifia cet état de choses dans un sens libéral en rendant aux conseils généraux la disposition absolue des centimes facultatifs « dont l'allocation, dit l'article 70, sera toujours conforme au vote desdits conseils ».

Ce fut à partir de 1822 (*O.* 14 *sept.*) que les recettes et les dépenses départementales figurèrent au budget de l'État, et que le produit des impositions affecté aux dépenses variables et facultatives fut versé dans la caisse du Trésor et délégué par le ministère de l'intérieur aux préfets qui devinrent, comme ils le sont encore aujourd'hui, des ordonnateurs secondaires. Sous le Directoire et sous l'Empire on avait procédé de diverses manières à cet égard, mais depuis 1816 (*L. de fin.* 28 *avril*) jusqu'en 1822 les préfets avaient fait directement em-

ploi des ressources départementales versées par les receveurs généraux dans les caisses des payeurs sans passer par celles du Trésor.

12. Loi du 10 mai 1838.

Les choses restèrent en l'état jusqu'en 1838. La loi de finances du 20 juillet 1837 présente, comme les précédentes, les articles suivants :

Dépenses fixes : personnel des administrations départementales, cours royales, maisons centrales, 5 cent. $^{1}/_{2}$	11,557,731 fr.
Dépenses variables et spéciales à chaque département, 8 cent. $^{1}/_{2}$ et fonds commun 5 cent.	21,801,298

plus 5 cent. pour dépenses extraordinaires facultatives et 5 cent. facultatifs pour les chemins vicinaux en vertu de la loi du 29 mai 1836. Au total 29 cent., dont 14 cent. ordinaires, 5 cent. de fonds commun, 5 cent. extraordinaires, 5 centimes vicinaux, ces derniers frappant sur les quatre contributions.

L'année suivante, on était en présence d'un système tout autre. La loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux avait transporté au budget de l'État toute la catégorie des dépenses fixes et divisé le budget départemental en six sections, comprenant chacune, à côté des dépenses, les recettes spéciales destinées à y faire face ; la loi de finances du 14 juillet de la même année en régla les ressources. Le budget départemental se trouva en conséquence établi de la manière suivante :

1re *section.* — Dépenses ordinaires ou obligatoires (anciennes dépenses variables) comprenant, divisés en treize sous-chapitres, les sous-chapitres I, III, V, VI, IX, XIII et XIV du budget actuel, savoir : dépenses obligatoires, entretien des routes départementales, enfants assistés, aliénés, archives, dépenses diverses et dettes. Recettes : 8 cent. $^{2}/_{10}$, plus 4 cent. $^{6}/_{10}$ du fonds commun et produits éventuels.

2e *section.* — Dépenses facultatives d'utilité départementale comprenant, divisés en huit sous-chapitres, les sous-chapitres II, III, VII, VIII, X, XI et XII du budget actuel, c'est-à-dire constructions ou grosses réparations des propriétés et routes départementales, assistance publique, cultes, encouragements et subventions. Recettes : 5 cent., $^{4}/_{10}$ de centime du fonds commun et revenus des propriétés départementales.

3e *section.* — Dépenses extraordinaires, sous-chapitres XVII et XVIII du budget actuel. Recettes : centimes autorisés par des lois spéciales et produit des emprunts.

4e *section.* — Dépenses des chemins vicinaux. Recettes : 5 cent. sur les quatre contributions, contingents des communes et produit des amendes.

5e *section.* — Dépenses de l'instruction primaire. Recettes : 2 cent. de la loi de 1833, sur les quatre contributions.

6e *section.* — Dépenses du cadastre. Recettes : 5 cent. sur la contribution foncière de la loi du 2 août 1829.

Ce système compliqué n'avait pas prévalu sans discussion. Le Gouvernement avait proposé d'abord de continuer à établir deux budgets distincts pour chaque département, l'un comprenant les dépenses obligatoires considérées comme d'ordre public ; l'autre, les dépenses facultatives. On examina en second lieu s'il ne serait pas préférable de confondre toutes les recettes, quelle qu'en fût l'origine, et de réunir également les dépenses en donnant seulement au Gouvernement le droit d'exiger l'inscription des dépenses déclarées obligatoires. Le maintien du fonds commun, considéré alors comme un élément dont la nécessité n'était pas discutable, fit rejeter ce dernier système. Le fonds commun devant pourvoir avant tout aux dépenses obligatoires en cas d'insuffisance des centimes y affectés, il fallait classer à part les dépenses et les recettes de cette nature, afin de pouvoir chiffrer exactement cette insuffisance pour chaque département. La troisième section, comprenant les dépenses extraordinaires avec leurs recettes correspondantes, se justifiait si bien qu'elle forme encore aujourd'hui le budget extraordinaire. Il en est de même des sections de l'instruction primaire et du cadastre. Les seules sections qu'on aurait pu réunir alors étaient donc celles des dépenses facultatives et des chemins vicinaux, mais étant donnée l'obligation, en raison du fonds commun, de créer la première section, cette réunion n'avait pas assez d'utilité pour qu'on y songeât. (*Rapport de M. Vivien à la Chambre des députés.*)

La question de l'imposition de centimes additionnels sur les arrondissements pour des travaux publics les intéressant plus particulièrement fut longuement débattue. La loi du 16 septembre 1807 et le décret du 16 décembre 1811 avaient autorisé le Gouvernement à établir d'office des impositions aux arrondissements en vue de certains travaux, il s'agissait ici de donner le même pouvoir soit aux conseils généraux, soit aux conseils d'arrondissement eux-mêmes. Une disposition dans ce sens avait été insérée par le Gouvernement dans les projets de lois présentés en 1831 et en 1832 et adoptés par la Chambre des députés, mais cette disposition ne se trouva pas reproduite dans le nouveau projet déposé en 1837. L'exposé des motifs justifiait cette suppression par l'utilité de solidariser les intérêts au lieu de les isoler et de les émietter et par la crainte de voir se créer dans la suite des budgets d'arrondissement, voire même des budgets cantonaux, qui se développeraient aux dépens du budget départemental, et donneraient à l'arrondissement une individualité que le législateur n'avait jamais entendue. Sous l'influence de ces appréhensions, le Parlement condamna définitivement les impositions d'arrondissement, en même temps qu'il supprima implicitement la faculté conférée à cet égard au Gouvernement par la loi de 1807 et le décret de 1811.

Enfin l'article 11 de la loi de 1838 établit un nouveau mode de règlement des budgets départementaux. Depuis 1814 ces budgets étaient réglés par le ministère de l'intérieur. Ils le furent désormais par ordonnance royale ainsi que cela avait eu lieu, par décret, jusqu'en 1814 et par analogie avec le régime que la loi de 1837 venait d'instituer pour les communes importantes.

La loi de 1838 est restée en vigueur pendant vingt-huit ans, mais les besoins n'avaient pas tardé à dépasser les prévisions faites au début, et d'année en année il avait fallu, pour y faire face, augmenter le nombre des centimes ordinaires, du fonds commun et facultatifs. En 1851, on était arrivé à 10 cent. $^{1}/_{2}$ pour les dépenses obligatoires, 7 cent. pour le fonds commun et 7 cent. $^{1}/_{2}$ pour les dépenses facultatives, soit en tout 25 cent. sur les deux premières contributions directes seulement. On n'est pas allé au delà, bien que la marche ascendante des dépenses ait continué à progresser avec le même élan. La dépense des enfants assistés s'était

élevée de 4,295,000 fr. en 1839 à 8,157,000 fr. en 1863; celle des aliénés, de 1,801,000 fr. à 6,877,000 fr.; et l'entretien des routes départementales, de 8,674,000 fr. à 20 millions de francs. Une première fois, en 1854, l'insuffisance des ressources de la première section atteignant environ 7 millions, le Gouvernement avait déchargé le budget départemental du service des prisons qui représentait à peu près cette somme; mais l'équilibre, momentanément rétabli, s'était rompu de nouveau, et il avait fallu reporter sur la seconde et même sur la troisième section du budget une partie des dépenses obligatoires qui devaient être acquittées avant toutes les autres.

13. Loi du 18 juillet 1866.

En 1864, le déficit de la première section avait atteint de nouveau le chiffre de 7 millions et les conseils généraux se plaignaient que le vote du budget, la plus importante de leurs prérogatives, leur échappât de fait, puisque toutes leurs ressources se trouvaient affectées à des dépenses dont le règlement ne leur appartenait pas. Ces plaintes avaient trouvé des appuis au Sénat et à la Chambre des députés. Le Gouvernement s'en émut et consulta les conseils généraux sur le choix des mesures à prendre pour remédier au mal. Ces mesures étaient au nombre de quatre : 1° augmenter les ressources en faisant porter les centimes ordinaires sur les quatre contributions et en en réduisant le nombre, car le déficit était seulement de 7 millions, tandis que la majoration eût été de 21 millions; 2° diminuer les dépenses en mettant à la charge de l'État les frais de parquets et dépenses de mobilier des cours d'assises et tribunaux, 1,520,000 fr.; enfants assistés, 6,939,100 fr.; aliénés, 6,984,250 fr. (le ministre de l'intérieur était opposé en principe à cette mesure); 3° supprimer le fonds commun en en rendant les 7 cent. aux départements et en créant un fonds de secours de 3 millions; 4° ajouter aux centimes ordinaires et facultatifs les centimes spéciaux des chemins vicinaux et de l'instruction primaire, afin d'en faire un fonds unique et de permettre ainsi aux départements qui ne les utilisaient pas entièrement d'affecter les excédents à leurs autres dépenses. Les résultats de l'enquête sont intéressants à noter : 77 conseils généraux sur 89 repoussèrent le quatrième moyen. La grande majorité repoussa également le transport de certains services au budget de l'État, voyant dans cette mesure une atteinte à leurs attributions et au principe de décentralisation, crainte assurément bien chimérique. L'unification des centimes fut acceptée complètement par 15 conseils, avec réserves par 28, repoussée par 45. Le fonds commun fut condamné par 50 départements qui y apportaient plus qu'ils n'en recevaient et repoussé par les 39 autres qui se trouvaient dans la situation inverse. On trouvera au mot *Fonds de subvention* des renseignements complets sur cette question.

Le projet de loi proposé par le Gouvernement le 16 février 1865 fut profondément modifié au cours des débats; la Chambre repoussa l'unification des centimes ordinaires par un scrupule d'équité, et, malgré les avantages sérieux qui devaient en résulter; car outre l'uniformité et la simplification qu'elle devait apporter, cette mesure aurait eu pour effet d'introduire dans les ressources un élément progressif correspondant à celui des dépenses, élément très faible dans les impôts foncier et mobilier et qui se développe surtout dans l'impôt des patentes; on eût établi ainsi, entre la richesse des départements et les ressources de leurs budgets, une proportion qui n'existe plus aujourd'hui. Le motif d'équité qui fit renoncer à ces avantages fut qu'à cette époque, les patentes supportant encore près de 11 cent. généraux et les portes et fenêtres près de 16 cent., alors que, depuis 1851, l'impôt foncier avait été dégrevé de 17 cent., l'unification devait avoir pour résultat de dégrever encore le foncier et le mobilier de 9 cent. en ajoutant 16 cent. aux deux autres contributions.

En 1867, ainsi que nous l'avons dit précédemment, les ressources départementales furent complétées par l'adjonction du vingt-sixième centime sur les quatre contributions.

Nous ne reviendrons pas sur les autres dispositions budgétaires de la loi de 1866, indiquées et expliquées au début de cette notice. Il suffit de dire que tous les articles de dépenses furent maintenus au budget départemental conformément au désir du Gouvernement et au vœu exprimé par la grande majorité des conseils généraux, et que le fonds commun disparut définitivement pour faire place au fonds de subvention.

Dix-sept années se sont écoulées depuis cette dernière transformation du budget départemental, et par suite de l'accroissement continu des dépenses ordinaires, la situation est redevenue aujourd'hui ce qu'elle était en 1838, en 1854 et en 1866, alors qu'on avait reconnu la nécessité d'y porter remède. Aujourd'hui comme alors, les ressources ordinaires sont notablement insuffisantes pour subvenir aux dépenses ordinaires les plus indispensables, telles que l'entretien des routes et des chemins vicinaux, les aliénés, les enfants assistés, les enfants du premier âge, etc., de sorte qu'à défaut d'un élément de recettes variable et illimité, semblable à celui que fournissent aux budgets communaux les centimes pour insuffisance de revenus, les dépenses ordinaires tendent à envahir de nouveau le budget extraordinaire. Il faudra bien y aviser quelque jour et rétablir l'équilibre rompu une fois de plus, mais il serait à désirer qu'au lieu de recourir à des expédients, ainsi qu'on l'a fait jusqu'ici, on cherchât le moyen de résoudre définitivement la question de manière à n'avoir plus à y revenir.

J. DE CRISENOY.

Bibliographie.

Livres.

D'AUDIFFRET, *Système financier de la France*, t. III. Paris, Guillaumin. 1854. — HERMAN, *Traité de l'administration départementale.* Paris, P. Dupont. 1855. — Alfred BARBIER, *Traité du budget départemental.* Paris, Maresq aîné. 1873. — *Les Conseils généraux, interprétation de la loi du 10 août 1871.* Paris, Berger-Levrault et Cie. 1878. — Étienne FLANDIN, *Des Assemblées provinciales dans l'Empire romain et dans l'ancienne France, des conseils généraux des départements.* Paris, Larose. 1879. — J. MARIE, *De l'Administration départementale.* Paris, Maresq. 1882.

Documents officiels.

Lois des 10 mai 1838, 18 juillet 1866 et 10 août 1871. — Ordonnance du 31 mai 1838 sur la comptabilité publique. — Instruction générale du 20 juin 1859 sur la comptabilité publique. — Décret du 31 mai 1862 sur le même objet. — Circulaire de l'intérieur du 24 décembre 1867 sur l'exécution de la loi de 1866. — Circulaire des finances du 15 janvier 1868 sur le même objet. — Circulaire de l'intérieur du 29 septembre 1871 sur la préparation du budget départemental. — Circulaire de l'intérieur du 28 avril 1874. Instruction générale sur la comptabilité départementale. — Circulaire de l'intérieur du 20 octobre 1877 sur la comptabilité des produits éventuels. — Circulaire des finances du 29 novembre 1877 sur le même objet. — Circulaire des finances. Instruction du 25 août 1879 sur les emprunts des départements, des communes et des établissements publics.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT 501

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT.

SOMMAIRE.

3. *Progression des divers budgets publics de la France.*
4. *Progression comparée des budgets étrangers.*

VII. PRÉVISIONS DES RECETTES ET DES DÉPENSES.

24. Méthodes diverses.

1. *Prévision des dépenses.*
2. *Évaluation des recettes. Procédés de majoration.*
3. *Arithmétique du budget.*

25. Formation du budget quant à l'équilibre.

1. *Le seul principe est celui de l'équilibre.*
2. *L'excédent de recettes.*
3. *L'excédent de dépenses.*
4. *Les budgets en équilibre, en excédent ou en déficit à l'étranger.*

26. Les réserves dans le budget.

1. *Le système du* Fonds consolidé *des Anglais.*
2. *Les trésors de guerre.*
3. *La réserve générale du budget.*
4. *Les crédits pour l'imprévu.*

VIII. COMPOSITION DU BUDGET.

27. L'art de construire le budget.

1. *Système des inventaires.*
2. *Règles fondamentales de l'unité budgétaire. Dérogations.*
3. *Distribution du budget de l'État en France : Les titres, parties, sections, chapitres, sous-chapitres, articles et paragraphes.*
4. *La dépense avant la recette.*
5. *Classifications à pretentions scientifiques des dépenses et des recettes.*
6. *Le classement des dépenses et des recettes en France.*
7. *Construction du budget et classement des dépenses et des recettes à l'étranger.*

IX. LE BUDGET DEVANT LE POUVOIR LÉGISLATIF.

28. Présentation du budget.

1. *Conditions légales de la présentation.*
2. *Exposés des motifs.*
3. *Documents budgétaires.*
4. *La présentation du budget à l'étranger.*

29. Examen. Discussion et vote du budget.

1. *Droit fondamental des Chambres en France. Leurs droits collectifs.*
2. *L'initiative parlementaire en matière de budget. L'administration, le gouvernement, la législation par le budget.*
3. *L'initiative parlementaire budgétaire à l'étranger.*
4. *Droits respectifs des deux Chambres, en France et à l'étranger.*
5. *Les commissions du budget en France et à l'étranger.*
6. *Rapports généraux et particuliers.*
7. *Discussion du budget en France et à l'étranger. Formes et durée.*
8. *Différence entre les projets de budgets, les propositions des commissions et les votes des Chambres.*
9. *Le refus du budget.*

30. La loi de finances.

1. *Définition.*
2. *Complexité d'autrefois des lois de finances.*
3. *Dispositions sur la légalité et l'illégalité des perceptions.*
4. *Lois de finances uniques, doubles, multiples.*
5. *Promulgation.*
6. *Les lois de finances à l'étranger.*

31. Le budget rectificatif.

1. *Le budget rectificatif ou rectifié, ou complété.*
2. *Crédits additionnels : supplémentaires et extraordinaires.*
3. *Services votés. La nomenclature.*
4. *Les budgets rectificatifs, les crédits additionnels à l'étranger.*

X. EXÉCUTION DU BUDGET.

32. Loi détachée des contributions directes

33. Douzièmes et crédits provisoires.

1. *Système de la reconduction du dernier budget.*
2. *Système des douzièmes et crédits provisoires.*
3. *Les douzièmes et les crédits provisoires à l'étranger.*

34. La dépense du budget.

1. *Répartition des crédits.*
2. *Distribution mensuelle des fonds.*
3. *Ordonnancement.*
4. *Paiements anticipés sans crédits.*
5. *Dépassement de crédits et crédits non dépensés.*
6. *Les annulations.*

35. La recette du budget.

1. *Système français de perception et frais de perception.*
2. *Proportions mensuelles, trimestrielles.*
3. *Publicité des recettes.*
4. *Droits, recouvrements et paiements de la deuxième année d'un exercice.*
6. *Mouvement des fonds du service d'un budget.*

36. Le Trésor, banquier de l'État.

XI. CONTRÔLE ET RÈGLEMENT DU BUDGET.

37. Contrôle administratif.

38. Contrôle judiciaire.

39. Contrôle parlementaire.

40. La loi de règlement.

1. *Situations provisoires. Règlements provisoires.*
2. *Principes, histoire et législation des lois de règlement.*
3. *Confection, discussion, vote des lois de règlement.*
4. *Emploi des excédents des exercices.*
5. *Différences entre les lois de finances et les lois de règlement successives.*
6. *Différences entre les situations financières et les situations en règlement définitif.*
7. *Situations financières et règlements depuis la Restauration.*
8. *Résultat des règlements du budget par masse, périodes et années.*

XII. RÉSULTATS DIVERS DE L'ENSEMBLE DE LA GESTION FINANCIÈRE DE LA FRANCE.

41. Recettes et dépenses depuis 1801, par masses de périodes et par services.

42. Ressources additionnelles et extraordinaires.

43. Évaluations et réalisations des recettes; fixations des dépenses et dépenses effectuées.

I. DÉFINITION.

1. Origine et emploi du mot BUDGET. Nos différentes sortes de budgets publics. La langue du budget.

§ 1er. — Le mot *Budget*, de même qu'un certain nombre de mots que nous avons l'air d'avoir empruntés à l'Angleterre, est un mot de notre vieille langue que les Anglais ont défiguré par la prononciation et l'orthographe. Il leur est sans doute venu de France par les Normands, avec tant d'autres mots et formules qu'ils ont sacramentellement conservés et placés jusque sur leur drapeau national.

Le budget est la « bougette », la pochette, la sacoche de cuir, la bourse de nos pères, et peu importe que le mot lui-même de « bougette » ait son origine dans le bas latin ou dans le celtique et le gaulois. Il nous a été commun, au moyen âge, avec l'Italie; mais nous ne l'avions pas employé dans la langue officielle pour désigner la bourse du Roi ou de l'État, tandis que les Anglais, en y intercalant un *d* ineuphonique, lui ont donné une signification financière que nous avons adoptée à la fin et dont nous usons maintenant beaucoup plus qu'eux. C'est un mot court, commode et dont le sens est établi probablement pour plusieurs siècles parmi le groupe des peuples franco-latins et anglo-saxons. On a presque entièrement cessé de dire la bougette privée et chacun sait ce que veut dire le budget public.

Aucun de nos dictionnaires antérieurs à 1789 n'a mis le mot dans ses nomenclatures, un seul excepté, le Dictionnaire des finances publié en 1784 par Rousselot de Surgy dans l'*Encyclopédie méthodique* de Panckoucke. L'article n'est pas très long:

« *Budget*, mot anglais qui veut dire proprement un sac. Vers la fin du Parlement, lorsque le subside est arrêté à la Chambre des communes, le Chancelier de l'Échiquier présente à la Chambre un projet de moyens pour lever les sommes octroyées par le subside ; on appelle cette opération l'ouverture du budget. On donne aussi par analogie le nom de budget à un traité de finances qui fait souvent la critique des projets proposés par les ministres. Ainsi, en 1764, parut un écrit satirique contre M. Greenville, intitulé *le Budget.* »

Le budget qu'ouvrait le Chancelier de l'Échiquier, c'était le sac aux écus du pays, écus remplacés par des pièces d'écriture, sur parchemin ou sur papier, qui les représentaient, et c'était en réalité le Trésor de la Couronne. Le budget a cessé d'être le Trésor, pour nous du moins, et ce n'est qu'un état des recettes et des dépenses à faire pour le service d'une année de notre existence publique.

La définition de l'Académie française n'a point de prétentions scientifiques et n'en est pas plus mauvaise. Il y est dit :

« Terme emprunté de l'anglais, qui s'emploie dans l'administration publique pour signifier l'état annuel des dépenses qu'on présume avoir à faire et des fonds ou revenus affectés à ces dépenses. *Le budget de l'État. Le budget de la ville de Paris. Le budget de la marine, de la guerre*, etc.

« Il s'emploie souvent d'une manière absolue pour désigner le budget de l'État, qui est soumis chaque année à l'examen des Chambres législatives.

« Il se dit quelquefois, dans le langage familier, en parlant des dépenses et des revenus, de l'actif et du passif d'un particulier, d'une famille. »

En somme, le mot ne s'emploie guère qu'en France dans le sens où il s'y emploie. Les Anglais disent plutôt « *Annual financial statement* », les Italiens disent « *Projetto di bilancio* ». Et pour nous-mêmes, appelés à définir officiellement le budget, nous avions mis dans l'ordonnance de 1838 sur la comptabilité que « les recettes et les dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice sont autorisées par les lois annuelles de finances et forment le budget général de l'État ». Dans l'*Instruction générale* du 20 juin 1859 nous avons eu recours à une autre définition, que le décret du 31 mai 1862 portant règlement général de la comptabilité publique a consacrée : « Le *Budget* est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou des autres services, — mot qu'on pourrait changer, — que les lois assujettissent aux mêmes règles. » Il faut en effet des règles pour l'administration des deniers publics, qu'ils appartiennent à la communauté nationale appelée l'État ou aux autres communautés vivant publiquement dans le sein de la communauté nationale, et ces règles distinguent essentiellement des états et comptes des particuliers, qui s'en passent, les états et comptes des finances publiques, c'est-à-dire celles de l'État, des départements, des communes et des divers établissements auxquels le caractère public a été conféré par les lois.

La définition du décret de 1862 (*art.* 5) a été précédée d'un complément (*art.* 4) que nous devons ici placer après elle en intervertissant aussi l'ordre des mots : « La période d'exécution des services d'un budget est l'*Exercice.* »

« Les recettes et les dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice » étant « autorisées par les lois annuelles de finances » (*art.* 30), il en résulte que la loi de finances et le budget de l'État peuvent se confondre. Le budget passe par des états différents avant de devenir un acte et il ne devient l'acte qui a été plus haut défini qu'en vertu de la loi financière annuelle qui s'appelle par excellence la *Loi de finances*. La loi de finances l'ouvre et il se met en mouvement; une autre loi financière qui, après un laps de temps déterminé, devrait, elle aussi, être toujours annuelle, arrête ce mouvement et ferme le budget. Son nom est la *Loi de règlement.*

Le Budget est plus connu peut-être, sous sa première forme de projet des dépenses et des recettes d'une année que sous sa forme de loi des dépenses et des recettes votées et surtout que sous sa forme définitive de compte réglé des dépenses et des recettes réelles. Il est les trois choses à la fois.

Mais ce mot de budget qui aujourd'hui n'est plus à définir et dont l'usage s'est imposé, s'il était, comme nous l'avons vu, connu en France avant 1789 et employé même dans la langue ordinaire, il mit un certain temps à pénétrer dans la langue officielle des finances, bien que nous eussions, dès 1789, reconnu l'utilité de renoncer, et dans la langue des finances et dans toute la langue administrative, à des dénominations qui ne répondaient plus aux besoins nouveaux de la législation et de l'administration et dont l'inconvénient était, en outre, d'avoir des significations variables et généralement d'être longues et compliquées.

Le décret du 12 mars 1790 sur les dépenses se sert encore de l'expression « *État du Roi* » ; le décret du 16 août 1791 sur l'organisation de la trésorerie, de celle de « livre de *prospectus des dépenses* » ; le budget de 1792, dans le rapport de Laffon de Ladebat, est l' « *état des dépenses* pour l'année ».

Cambon emploie plutôt le mot de dépenses et de recettes « *présumées* ». Sous la Convention, il ne s'agit jamais que de *crédits provisoires*, de « fonds » mis à la disposition des comités [1]. Avec le Directoire revient le mot d' « *aperçu annuel* », usité déjà avec les autres aux premiers temps de la Révolution ; il se mêle aux mots de « *tableau* » de « *fixation provisoire* », de « *fixation définitive* ». Ramel ne prononce pas une fois le mot de budget dans son livre sur les finances qui part de 89 pour arriver à l'an VIII, et les premiers budgets du Consulat ne s'appellent que « loi qui fait un fonds de (tant de) millions pour les dépenses » ou « loi qui met (tant de) millions à la disposition du Gouvernement à compte des divers ministères », ou « loi relative aux crédits ouverts » ou enfin, — ainsi la loi du 5 ventôse an XII et la loi du 2 ventôse an XIII (21 février 1805) — « loi concernant les finances », expression qui nous rapproche de notre loi de finances d'aujourd'hui.

Pour la première fois, en 1806, le 24 avril, cette loi « concernant les finances » s'intitule « loi relative au *budget de l'État* » pour l'an XIV et 1806. Le budget fait ainsi son entrée dans la législation financière en une année qui n'est pas régulière et qui dure quinze mois et dix jours, du 1er vendémiaire an XIV au 31 décembre 1806, pour liquider le calendrier républicain, condamné à mort sur le rapport de Laplace.

Avant de figurer à l'intitulé des lois de finances et d'y paraître au nom de l'État, le mot de budget s'était déjà fait connaître dans les textes officiels, à propos des finances locales. On lit dans divers ouvrages, qui se sont répétés les uns les autres, que c'est dans les arrêtés consulaires du 4 thermidor an X et du 17 germinal an XI. L'arrêté de l'an X traite en effet les budgets communaux, mais sans en employer le nom et en disant toujours *État* ou *Aperçu des recettes et des dépenses ;* pour l'arrêté de l'an XI, le mot s'y trouve, et aux considérants même. Ce qui est vrai, c'est que non pas un arrêté, mais une circulaire du 9 thermidor an X (28 juillet 1802), rendue en exécution de l'arrêté du 4, se sert plusieurs fois, et même dans son intitulé, du mot de budget, en continuant, comme par transition, de se servir de l'expression « état ou budget ». Là est notre premier document historique ; il prouve certainement que le mot était déjà connu et usuel.

Le budget n'a toutefois signifié nettement l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État qu'à partir du rapport au Roi, sur la situation des finances au 1er avril 1814 et sur les budgets des années 1814 et 1815, présenté à Louis XVIII par l'illustre baron Louis. Il n'a pénétré dans nos constitutions qu'à l'article 37 de l'Acte additionnel de 1815, et encore joint au vieux mot d' « aperçu ». Le projet de Constitution, dressé au mois de juin 1815 par la Chambre des représentants, lui faisait place aussi, à l'article 50. Il n'a pas reparu depuis dans les Constitutions. Les deux Chartes de 1814 et de 1815 n'en parlent qu'à titre de « loi d'impôt ». La Constitution de 1848 et la Constitution de 1852 n'en parlent pas.

La loi constitutionnelle du 24 février 1875 n'en parle qu'à titre de « loi de finances ».

Quels qu'aient été les textes, on a toujours dit le budget, depuis 1814 pour le moins, et personne n'a eu besoin de se renseigner pour entendre ce que le mot *Budget* voulait dire [1].

§ 2. — Le budget, si aucune désignation spéciale n'accompagne le mot, c'est le *budget général de l'État,* ou l'ensemble des dépenses faites ou à faire, suivant les cas, pour les services dont l'État est chargé par les lois et en vertu de notre genre de civilisation, et des recettes et ressources qu'il doit se procurer ou s'est procurées pour y subvenir. Le budget est dit *primitif* ou de prévision avant de s'exécuter ; il est dit rectifié ou *rectificatif,* si le projet est modifié, soit encore avant l'exécution, soit pendant l'exécution, et enfin *définitif,* lorsqu'il a été exécuté et que la loi de règlement vient le fermer comme la loi de finances l'avait ouvert.

Nous verrons, en traitant de l'unité budgétaire, pour quelles raisons il ne devrait jamais y avoir qu'un seul et unique budget général de l'État. Les pouvoirs publics cèdent parfois aux circonstances et dérogent à ce principe de l'unité. Il y a donc, à certaines époques, un *budget ordinaire,* qui embrasse les services nécessaires et permanents et les recettes ou revenus d'une nature normale, et un *budget extraordinaire* [2], ou sur ressources extraordinaires, qui, dans les premières intentions du législateur, ne s'applique qu'à des besoins exceptionnels et temporaires et ne s'alimente que de fonds d'emprunt. L'unité budgétaire est moins profondément atteinte, mais elle l'est encore quand nous joignons au budget de l'État des budgets qui n'intéressent l'État qu'en partie ou qui même ne le concernent pas, ou qui, s'ils s'y rattachent, devraient y être entièrement attachés et fondus. Nous avons de la sorte un *budget sur ressources spéciales* [3], presque uniquement départemental et communal, et un nombre variable de *budgets annexes* ou *rattachés pour ordre* [4] dont l'existence indépendante ne dépend que d'une fiction.

Toutes les fois que les deniers publics sont en jeu, — et par définition (*Règ. gén. de la Comptabilité publique de* 1862, *art.* 1er) les deniers publics sont les deniers de l'État, des départements, des communes et des établissements publics et de bienfai-

1. Par exception, le décret du 19 fructidor an II sur la fusion des dépenses de l'État et des départements parle du « Tableau général des dépenses publiques ».

1. L'orthographe du mot a mis elle-même quelque temps à se fixer. Gaudin écrit *Budjet* en 1814 dans ses *Observations* sur l'exposé du baron Louis ; Carnot écrit *budjet* en 1815 dans ses *Lettres à Napoléon,* et ce n'est qu'à partir de 1818 qu'il n'y a plus d'hésitations.

2. Voir le mot *Budget sur ressources extraordinaires.*

3. Voir le mot *Budget sur ressources spéciales.*

4. Voir le mot *Budgets rattachés pour ordre.*

sance, — leur gestion donne naissance à un budget public, assujetti à des règles. Il y a donc un *budget départemental* et un *budget communal* qui, malheureusement, ne sont pas encore assez distinctement séparés du budget de l'État ; les articles du Dictionnaire des finances qui précèdent celui-ci en ont rendu compte. Il y a enfin les *budgets des établissements publics*.

Un établissement public n'existe légalement et n'a un budget soumis aux règles de la comptabilité publique que s'il a un caractère de service entièrement public. Ceci est une affaire de droit administratif plutôt que de finances, mais la déclaration d'utilité publique et le caractère d'établissement d'utilité publique ne suffisent pas, bien que nos lois générales et le Code civil lui-même n'aient pas toujours suffisamment distingué. Le règlement sur la comptabilité de 1862 a, de son côté, trop restreint la nomenclature des établissements publics dont les budgets lui doivent être soumis. Tout établissement d'utilité publique et générale et qui fait en réalité partie intégrante de notre organisation administrative est un établissement public et doit avoir un budget astreint à des règles par les lois ou par les règlements. Le règlement de 1862 n'énumère et ne gouverne que ceux-ci : Départements et Colonies, Communes, Établissements généraux de bienfaisance, Hospices et hôpitaux, Bureaux de bienfaisance : Assistance publique de Paris, Dépôts de mendicité, Établissements d'aliénés, Monts-de-piété, Établissements d'instruction publique, Établissements dont les budgets spéciaux sont rattachés pour ordre au budget général de l'État, y compris la Caisse des dépôts et consignations dont le budget n'y a pas été rattaché. Il serait plus complet s'il faisait mention des fabriques d'église, des menses épiscopales et curiales, des chapitres et séminaires diocésains, des consistoires des cultes protestant et israélite et de divers autres établissements d'utilité publique et générale. Les budgets des fabriques, pour ne parler que d'eux, ont une notoriété qui empêche qu'on ne les oublie.

§ 3. — Au surplus, notre langue financière, et spécialement la langue budgétaire, est loin encore d'être faite et arrêtée, et peut-être ne le sera-t-elle jamais, dans la mobilité qui altère incessamment et modifie toutes les langues, excepté celle des sciences pures. Rien n'est plus fréquent que la confusion des mots parmi le public et même chez les législateurs et les administrateurs.

Nos lois de finances, celles en vertu desquelles existent nos budgets, n'ont-elles pas les premières le tort de s'appeler « lois portant *fixation* des dépenses et des recettes » de tel exercice ? Ce qui est fixe est ce qui ne se meut pas et il n'est pas un budget voté qui n'ait fait de mouvements au-dessous et au-dessus de ses chiffres. La fixation aurait dû être réservée pour les lois de règlement. Le mauvais emploi du mot date, il est vrai, de loin, puisqu'il est déjà dans la Constitution de 1791 où l'on voit que « le Corps législatif fixe les dépenses publiques et établit les contributions ».

Le mot de *contributions*, pour le dire en passant, est l'expression qu'il siérait d'employer toujours au lieu du mot d'impôts qu'en 1789 on voulait écarter de la langue comme ayant un sens féodal et faisant croire au peuple que la contribution publique est une exaction.

Les lois de finances ont beaucoup varié dans leur intitulé, mais l'expression de « fixation » n'a cessé de s'y trouver depuis les premières années de la Restauration, au moins pour les dépenses, et malheureusement tant pour déterminer les arrêtés de comptes des années antérieures que les prévisions ou les estimations des années courantes ou à courir. Les lois de règlement, quand elles ont commencé d'être, n'ont pu se passer du mot « fixer » et elles ont dit : « Les crédits sont fixés à telle somme ; les dépenses ou les paiements arrêtés à telle autre somme. » Une certaine différence s'est établie, toutefois, quand la loi de règlement y a ajouté l'expression « définitivement », et que l'expression « *régler*, *règlement* » a prévalu à son titre ; mais, jusque dans nos plus récentes discussions des budgets, les mots sont absolument confondus, et cela dans les rapports mêmes des commissions. En 1883, le budget de 1884 y a été dit réglé, lorsque le dire fixé est déjà beaucoup trop dire.

Il est fâcheux que la législation budgétaire des départements et des communes entretienne la confusion et la légalise. On a pu voir en effet, aux articles *Budget communal* et *Budget départemental*, que l'un est *réglé*, c'est-à-dire arrêté préventivement, par le préfet, et l'autre par un décret. On qualifiait même autrefois de « réglé » le budget voté de l'État lui-même. Napoléon réglait ses budgets après le vote, et en réalité il ne faisait que les rectifier. La loi de finances du 23 septembre 1814 « règle » encore la recette de l'année et c'est à peine pourtant si elle la fixe. Elle ne fait que l'évaluer.

La loi de règlement a seule le droit de se servir du mot régler, et, à la rigueur, du mot fixer. Il y a peut-être un motif pour expliquer que la loi de finances, — qu'on appelle aussi quelquefois *loi du budget* dans la langue ordinaire, — emploie elle aussi le mot fixer ; ce serait pour avoir l'air d'imposer des limites aux dépenses, mais à quoi bon les précautions inutiles et pourquoi ne pas attribuer à la loi de finances sa fonction propre et unique qui est d'*arrêter* les dépenses et d'*évaluer* les recettes ?

Un budget réglé est celui dont l'exercice est clos et qu'une loi spéciale a positivement fermé ; il n'est *apuré* que plus tard, à la charge comme au profit des exercices suivants. Il n'est pas rare, néanmoins, de voir confondre ces mots de *clôture*, de *règlement* et d'*apurement*. Jadis il n'y avait que des budgets apurés, et par quelles méthodes ! Il n'y avait pas d'exercices clos ni de budgets réglés, et les premiers budgets de la Restauration n'ont été eux-mêmes qu'apurés.

On a déjà vu, par les définitions données, que l'*année* n'est pas la même chose que l'*exercice*. L'exercice se prolonge après la durée de l'année dans des proportions que les lois ont successivement réduites, mais qui n'ont pas dépassé en France deux années. C'est la période d'exécution des services du budget. La loi de finances de 1883 ou de 1884 s'appelle à cause de cela « loi portant fixation du *budget de l'exercice* » 1884 ou 1885. Le public ne s'attache pas aux délicatesses techniques d'une définition. Le budget est pour lui le budget d'une *année*, et il n'y aurait pas grand mal à lui donner raison. Nous venons de dire qu'avant 89 et même qu'après 89 il n'y avait pas *d'exercice*. Le mot ne nous en vient pas moins de l'ancien régime. Pour créer des offices et en tirer le plus d'argent possible en les vendant, le Gouvernement, depuis des siècles, avait un personnel de trésoriers et de payeurs deux fois, trois fois plus étendu qu'il n'était nécessaire. On était trésorier ou payeur alternatif, triennal, quatriennal, et l'on « exerçait » la

fonction à tour de rôle. L'année de service ou d'exercice finie, l'apurement continuait par les mains du fonctionnaire qui liquidait lui-même sa gestion pendant un nombre indéfini d'années et même après être rentré en exercice. L'exercice, en effet, n'était jamais clos et ne se fermait que par lassitude.

Tant il y a que l'exercice et l'année ne présentent pas d'idées différentes pour nombre de gens, et il en est qui confondent encore les *budgets* et les *comptes*, la loi de finances et la loi de règlement, les prévisions et les résultats.

Lorsque, en 1789 et dans les années suivantes, on essaya de ne dire que « dépenses et recettes présumées », expression qui se trouve encore au règlement général de la comptabilité publique (*art.* 53), on n'était pas trop loin du mot juste. Les lois de finances de la Restauration ont plusieurs fois parlé comme l'Assemblée constituante : « montant présumé des recettes, excédent de recettes présumé ». Il est bon qu'un budget ne cache pas qu'il ne procède, en définitive, que par présomption, par prévisions, ou comme on l'écrit en Angleterre, par *estimations* (*Estimates*). Le mot propre et court est difficile à choisir pour les dépenses ; il ne l'est pas pour les recettes qui ne sont toujours qu'évaluées. Dans quelques rapports de nos commissions du budget nous trouvons les mots encore confondus, et par exemple pour le budget de 1880, établi, dit-on, sur les *résultats* de 1878 pour la recette, — là n'est pas l'erreur, — et sur les *évaluations* de 1879 pour la dépense. L'erreur, ou plutôt la confusion des mots se trouve dans les écrits d'un des meilleurs auteurs qui aient traité du crédit au commencement de ce siècle, Vital Roux. Il parle de prévisions de recettes et « d'évaluations » de dépenses.

Les résultats des évaluations aboutissent à des *plus-values* ou à des *moins-values*, selon qu'elles ont été bien ou mal calculées ou que les années ont été plus ou moins prospères. Il est inutile de faire remarquer, personne s'y tromperait-il ? la différence qui distingue une plus-value d'une *majoration* de recette. La plus-value est un résultat comme la moins-value, et ne dépend qu'accidentellement de la majoration, qui est une prévision de recette intentionnellement élevée au delà des derniers résultats connus.

Une plus-value de recette dans la vraie langue budgétaire n'est considérée comme une *amélioration* du budget qu'au moment du règlement définitif de l'exercice clos, et quand les résultats constatent que la situation primitive est améliorée, compensation faite des plus-values de recettes et des crédits additionnels ouverts à la dépense et non annulés, soit par annulations définitives, soit par annulations de transport à d'autres exercices. Une amélioration du budget équivaut à un *excédent* de recettes, — comme on écrit aujourd'hui après avoir si longtemps écrit *excédant*[1], — quand le budget primitif a été au moins voté en équilibre et qu'il n'a pas dépassé ses prévisions de dépenses. Il y a encore ici à distinguer, et nous le verrons plus loin, l'excédent n'est réel que si le budget n'a point profité d'excédents antérieurs. Des résultats tout contraires donnent un *déficit* du budget ; mot qui, lui aussi, est trop souvent confondu avec celui de *découvert*. Le budget n'est pas lui-même à découvert ; il a un banquier, le Trésor, qui le couvre par ses propres ressources et ses opérations, et ce sont les avances faites aux budgets en déficit qui constituent les découverts du Trésor.

Les mots de la langue du budget dont le véritable sens ou n'est pas fixé officiellement ou s'est corrompu dans l'usage, sont en trop grand nombre pour que nous songions à les énumérer tous. Ils passeront au tamis au fur et à mesure de leur arrivée dans le cercle de cette étude : le mot *service*, par exemple, employé dans des sens si différents, tous les mots relatifs aux divisions et subdivisions du budget, et la qualification même de la loi de finances qui est restée longtemps si instable.

II. LES BUDGETS D'AVANT 1789.

2. Leurs anciens noms.

§ 1er. — Nous venons de voir depuis quelle époque le budget de l'État s'appelle le budget. Il ne pouvait pas avoir de nom quand il n'existait pas, c'est-à-dire quand le budget n'était pas le budget de l'État et des deniers publics, établi législativement ; et, avant 1789, même aux temps où les États généraux consentaient l'impôt ou la recette, et encore moins au temps, qui dura 175 ans, où les États ne furent plus convoqués, et où l'enregistrement des édits bursaux par les cours de justice tint lieu de leur consentement, les plus vives remontrances n'équivalaient pas à l'intervention du pays dans ses finances. Ses affaires étaient intimement mêlées à celles du roi seigneur et des ordres et corps privilégiés. En eussent-elles été distinctes et la part des deniers publics eût-elle été faite, il n'entrait à aucun degré dans la pensée du gouvernement royal que le consentement ou le vote des subsides s'étendît à la dépense, et il était impossible qu'il y eût soit des budgets de prévision, soit des comptes, comme nous avons voulu qu'il y en ait depuis 1789.

Les budgets sont inconnus chez les peuples qui ne sont pas libres. Les finances peuvent y être bien gouvernées, mais personne n'est sûr qu'elles le soient, et si elles le sont, par hasard, personne n'est sûr que ce ne soit pas par un accident heureux parmi d'autres que n'accompagne pas le même bonheur. On trouve encore en Europe des budgets, et d'assez bien dressés, que la nation ne sanctionne en rien, comme en Russie. Ce ne sont que des budgets administratifs, si parfaits qu'ils puissent être. L'Europe connaît même des pays qui n'ont aucune espèce de budget d'État, par une imitation prolongée du moyen âge. Les deux duchés de Mecklembourg sont dans ce cas.

Il y eut néanmoins, sous notre ancienne monarchie, quelque chose qui ressemblait à des budgets ou des comptes, mais pour l'usage seulement du roi et de son conseil.

De tout temps les rois, comme les riches seigneurs, ont eu naturellement l'envie et le besoin d'être renseignés sur la recette et la dépense qu'ils avaient à faire chaque année. Des dettes, ils n'en avaient guère en commençant, car les dettes ne viennent qu'avec le crédit, ne fût-il qu'élémentaire. Les réserves et les trésors n'étaient pas trop d'usage non plus, parce que, dans les nécessités pressantes et temporaires, les lois féodales exigeaient l'aide des vassaux. Les budgets d'alors étaient donc, autant qu'on peut le croire, des aperçus provisoires de dépenses et de recettes dressés année par année, sans dépendre d'aucun projet général ou système de dépenses, et les comptes ne devaient pas être

1. Sous l'Ancien Régime, au XVIIIe siècle du moins, on écrivait *excédant*.

fort exacts à une époque où les écritures n'avaient pas de netteté, où l'argent courait tant de dangers loin des yeux du maître, et où les saisons et l'état des chemins rendaient si aisé aux officiers de finances de n'être pas prêts à l'heure dite.

Quoi qu'il en soit, il y a eu évidemment un genre ou un autre de budgets et de comptes dès qu'il y a eu une grosse fortune royale ou seigneuriale à administrer.

Les comptes, de quelque qualité qu'ils fussent, ont dû précéder les budgets. Il est plus dans l'humanité de se souvenir que de prévoir, et beaucoup dressent leur compte de fin d'année qui ne se donnent pas la peine et n'ont pas non plus les moyens d'arrêter d'avance leurs dépenses et leurs recettes. Presque partout où les savants ont cru découvrir des budgets dans le passé lointain, ils n'ont réellement rencontré que des comptes, formés sur ceux que la comptabilité archéologique exigeait des officiers à certaines époques mobiles, et ce fut longtemps à la Chandeleur, à l'Ascension et à la Toussaint, par deux intervalles d'à peu près trois mois et un intervalle d'à peu près six. Comme l'usage s'en est continué jusqu'en 1789, sous des formes diverses, il importe de savoir que, pour éviter des mouvements de fonds pénibles et chers, la dépense s'opérait sur place, avec des quantités d'assignations de telle dépense sur telle recette, et que les comptes du roi ne comprenaient que la recette arrivant nette au Trésor, après défalcation non seulement des frais, mais des paiements qui ne se faisaient pas à proximité de la cour.

Les budgets vinrent, on ne saura sans doute jamais quand. Ce fut certainement avant le règne de Charles IX. Bodin, au livre VI de sa *République,* ne nous donne pas comme une nouveauté l'existence des *états annuels des finances du roi.* Il la constate : « Il a été bien et sagement ordonné en ce royaume, dit-il, que, par chacun an, les généraux de finances (qui avaient succédé, dans leur charge, aux baillis et sénéchaux employés jadis à tout) enverraient au trésorier de l'épargne (créé en 1523), deux états des finances de chaque généralité : l'un, par estimation, au premier jour de l'an, l'autre, au vrai, de l'année précédente ; et, en cas pareil, que le trésorier de l'épargne ferait aussi deux états abrégés des finances en général, afin que le roi et son conseil puissent connaître à vue d'œil le fond des finances et par icelui régler les dons, les bienfaits et la dépense. »

Dons et bienfaits placés avant dépense indiquent exactement ce qui en était. L'ancien roi a toujours fait ce qu'il lui a plu de faire, et sa politique a voulu toujours, y compris les derniers temps, que les privilèges et les faveurs prissent le pas sur les services publics.

Il est à croire que, de leur premier nom, les états de prévision établis sur les états annuels des généraux de finances du commencement de l'année se sont appelés *états de prévoyance.* L'Italie seule, et encore en les appelant aussi « projets de balance », a attribué à ses projets de budget la qualification de projets de prévision, même mot que celui d'états de prévoyance. Ces états de prévoyance étaient ce qu'ils pouvaient. Le roi et son conseil s'en arrangeaient de leur mieux et faute de mieux, mais enfin ils existaient et ils avaient une utilité quelconque. On les appela peu à peu et plus simplement : *états du roi, états généraux des finances,* une fois arrêtés par le conseil. Le mot d'*états du roi,* d'après le peu que nous venons de dire des très anciennes finances, ne voulait pas dire vraiment : états dressés pour l'usage du roi, mais plutôt : états de la recette nette et de la dépense à la charge du roi, sur cette recette nette.

§ 2. — Un *état de finances de prévision* était annuel par nature. Il semble qu'il eût fallu qu'il fût dressé toujours pour le premier jour de l'année, mais les finances royales marchaient quand même, et ces états n'étaient que de forme. Sully les avait tenus régulièrement et divisés par services en y joignant toutes sortes d'annexes et de tableaux justificatifs dont il nous a transmis la liste. Ses successeurs l'imitèrent, mais sans veiller à l'exécution rapide du travail, comme nous l'apprend Arnauld d'Andilly, qui fut en 1616 chargé par Barbin de dresser l'état général pour 1617. Il fut prêt, ce qui étonna fort, pour le 1er janvier, mais, d'après son témoignage, « on était souvent fort avant dans l'année courante avant que tous ces états de la même année fussent dressés ».

Ce que nous savons des états du roi ou états de prévoyance, nous ne le savons que par des documents qui sont ou des pièces éparses de comptabilité ou des mémoires d'écrivains. La législation qui nous a été conservée n'en fait pas mention ; elle ne commence à les mentionner, et le fait est curieux parce qu'il n'en a pas été autrement pour nos budgets modernes, qu'à propos des budgets d'autrefois des finances locales. La déclaration du roi d'avril 1683 indique la première, officiellement, l'existence des états de prévision, et c'est à propos des budgets d'alors des communes.

La régularité des états du roi ne remonte, en réalité, qu'à Colbert, le si digne continuateur de Sully dans son respect de la régularité et de l'ordre. Nous avons la preuve qu'il les présentait au roi, en son conseil des finances, chaque année, et toujours avant l'ouverture de l'exercice. Les contrôleurs généraux des finances, destinés, à partir de son ministère, à dépasser de beaucoup le pouvoir des anciens surintendants et à réduire même à bien peu de chose l'autorité du conseil royal des finances, institué par Louis XIV au moment où il supprima la surintendance et ne laissa subsister, sous Colbert, que le contrôle, ces contrôleurs ont vraisemblablement imité Colbert pour la présentation de leurs budgets.

Au dix-huitième siècle, le budget est toujours, génériquement, l'état du roi, mais déjà les appellations se modifient et se modernisent, même parmi les purs financiers. Forbonnais dira : *projet de dépenses,* en partant des états du commencement du règne de Louis XV, et la dernière formule qui ne soit pas de tradition, Necker la met en avant avec son Compte Rendu de 1781 et ses Éclaircissements sur le compte de 1788. Il dit *état des dépenses* de l'année, et il dit aussi *compte spéculatif* et *état spéculatif.* Il le répète le 5 mai 1789 aux États généraux : « On vous mettra sous les yeux l'état spéculatif des dépenses et des revenus de cette année », et, vingt ans après, en 1818, le ministre des finances de Napoléon, Gaudin, dira encore, dans sa *Notice historique sur les finances de la France*, la « préparation et *spéculation* du budget ».

Les budgets étaient si peu de chose pour le pays, et pour le Gouvernement même, qu'ils n'étaient, pour ainsi dire, pas distingués des comptes. Le public n'avait, d'ailleurs, et encore très peu de

monde et bien imparfaitement, connaissance de l'état des finances que par les comptes. Compte et état (ou budget) sont presque des synonymes avant 1789. Quelques personnes seulement n'ignoraient pas que, conformément à ce qu'en avait appris Bodin, il y avait un état par estimation au commencement des années, et un état des résultats après qu'elles n'étaient plus[1]. Celui-ci était l'*État au vrai*, quelquefois dit le *Bref État*. Colbert mettait ses états au vrai en règle, mais ils ne pouvaient être que provisoires, à deux époques : à la fin de chaque mois et à la fin de l'année. Nous les appellerions des *aperçus de situation*. Ils n'avaient trait qu'au passé et aux résultats, et par conséquent n'avaient aucun rapport avec les *états de distribution*, moyens d'exécution du budget, que le conseil des finances arrêtait tous les quinze jours ou tous les mois, et que signait le secrétaire d'Etat ou le ministre de la partie qui le concernait, pour être envoyés au garde du Trésor.

De même que l'Assemblée constituante s'est laissée aller à appeler encore *États du roi* ses aperçus de prévision, sous le Directoire, la loi du 4 pluviôse an V appelle encore *États au vrai* les comptes mensuels que la Trésorerie avait à présenter. Les transitions sont toujours longues à s'opérer.

Les états au vrai ou comptes proprement dits n'étaient pas, tant s'en faut, ce que sont nos règlements d'exercices. Nous avons dit déjà qu'il n'y avait pas d'exercices, ou qu'ils étaient tellement enchevêtrés qu'avec le temps seulement on parvenait à s'en tirer, mais tellement quellement. Silhouette s'en plaint dans son Mémoire de 1759 ; Necker aussi, dans ses Éclaircissements de 1788. Les états au vrai avaient fini par s'attarder considérablement. En général ils mettaient dix à douze ans à s'apurer, et en attendant, on formait deux états de fin d'année : l'*État de l'année* et l'*État des restes de l'année*. Le roi et les membres du conseil les signaient, avec les totaux des dépenses en blanc. En 1788 seulement, les 12 avril et 13 mai, furent apurés, vérifiés et arrêtés les états de 1779. L'état au vrai de 1774 n'avait été formé et arrêté qu'au mois d'août 1787. Le compte de 1780 est le dernier qui ait été signé ; le compte de 1785 a été formé ; il n'a été ni signé ni visé ; le compte de 1786 ne subsiste que par parties. Les comptes arrêtés s'appelaient *comptes effectifs*. Nos lois sur l'exercice et nos lois de règlements d'exercice ont remédié au mal. En général, rien que pour les contributions directes, chaque année ne percevait que trois cinquièmes de la recette ; les deux autres cinquièmes passaient aux *Restes*, matière dont ont étrangement abusé les financiers de jadis, avant qu'on eût inventé les *chapitres de reprise* dont il est question dans les Éclaircissements, déjà plusieurs fois cités, de Necker.

Ne jugeons pas les autres temps par le nôtre. Les budgets comme les comptes les plus voisins de 1789 ne pouvaient être en rien semblables à ceux que nous nous sommes donnés. Une nation est plus puissante et plus clairvoyante qu'un roi. Il parut extrêmement difficile aux architectes et aux rédacteurs de ces budgets, qui n'avaient pas même un nom déterminé, de choisir entre les méthodes de les dresser. Les uns penchaient pour un bilan général de la fortune du roi et du pays où il n'y aurait pas eu de déficit tant qu'il fût resté des capitaux aliénables ; les autres, et Necker, quoi qu'il en dise, avait paru s'y ranger en 1781, pour l'estimation des besoins et des ressources d'une année commune ou ordinaire, ne tenant compte que de l'intérêt des dettes et où le déficit n'eût pesé que sur le revenu ; les autres, enfin, pour l'état des recettes et des dépenses de l'année, telle qu'elle se présentait, en divisant les recettes comme les dépenses en ordinaires et en extraordinaires, et en ne se bornant plus à énumérer les recettes nettes du Trésor royal et les dépenses à sa charge, mais en les comprenant toutes, sans distinction d'années d'origine ni des provenances et des affectations. Lambert, le contrôleur général du premier ministre Brienne, chef du conseil des finances, eut, en 1788, le bon sens de choisir la troisième méthode comme la plus simple et accomplit par là le passage des anciens *États* ou *Aperçus de prévision* aux budgets modernes.

3. Leur caractère seigneurial et féodal, puis royal, mais toujours empreint de féodalité.

Nous n'irons pas fouiller l'histoire de nos anciens budgets et comptes jusqu'aux temps de Rome, quoiqu'il soit aujourd'hui certain, comme le pensait déjà Cujas et comme les études de M. Vuitry sur nos vieilles finances l'ont fait voir, que sur ce point encore nous sommes plus que nous ne pensons les disciples et les imitateurs de Rome. Les beaux travaux que M. Willems, professeur à l'université de Louvain, a consacrés à l'histoire particulière du Sénat romain, nous apprennent que, sous la république, il n'y eut pas de budgets annuels pour les recettes. Le Sénat ne votait par année que les dépenses, celles de la guerre principalement, et la dépense des services civils était habituellement proposée pour cinq ans par les censeurs. Sous l'empire seulement parurent, sinon des budgets, du moins des comptes d'année, *rationes*, établis par les soins de commissions sénatoriales.

On ignore ce que firent les Francs et les Germains dans leurs invasions successives de nos deux premières races, mais avec la seconde était née la féodalité, et il n'y a pas à douter que, s'il y avait eu d'abord un budget ou un compte royal, l'un et l'autre n'aient disparu à l'époque où la royauté ne fut plus qu'un simple fief au milieu des autres grands fiefs de ses pairs. Tout devient alors seigneurial et local, et bien du temps fut nécessaire pour que l'idée d'un pouvoir public, d'un État, et de services publics d'État recommençât de prendre de la consistance. Le mérite de M. Vuitry est d'avoir bien avancé déjà, et presque achevé même dans les parties principales, la recherche des faits qui nous ont rendu des finances publiques. Ce fut l'heureuse disproportion des revenus du domaine féodal de la couronne qui poussa la royauté sur le chemin des agrandissements de son pouvoir, et ce fut malheureusement la persistance de son caractère féodal qui l'empêcha de détruire à la fin les privilèges après avoir abaissé les fiefs.

D'autres causes, avec le temps, émanciperont et nationaliseront la royauté, mais l'une de celles que jusqu'ici les historiens n'avaient pas suffisamment discernée, ce fut sa pauvreté même, ou plutôt l'insuffisance de ses moyens en présence des charges

1. L'usage même en était vieux, et la Cour des comptes met aujourd'hui avec quelque orgueil, comme épigraphe, en tête de son *Rapport annuel au Président de la République*, ce passage d'une ordonnance de Philippe V, du 18 juillet 1318 : « Nous avons ordené que nous verrons chascun an notre Estat une fois par les gens de nos Comptes. »

qu'il est impossible que n'importe quelle royauté ne subisse pas quand les peuples ont les yeux tournés vers elle. Le roi féodal n'en restait pas moins le roi pour l'universalité de ses sujets, et il devait inévitablement venir un temps où son fief royal, son domaine, ne lui suffirait plus pour fonctionner. Il deviendra le roi de France par les héritages, les victoires, les conquêtes, par l'exercice étendu de la justice, par la promulgation de lois faites pour la France entière; il le deviendra non moins sûrement et plus puissamment par le droit d'imposer qu'il obtiendra de la nation même. Armé de cet instrument de règne, il eût encore été en 1789 le prince utile et actif de la France s'il avait pu ou osé, en cinq siècles, délivrer la nation des privilégiés comme il s'était débarrassé lui-même de ses anciens égaux, mais il avait préféré de rester jusqu'au bout le roi des gentilshommes, domestiqués dans sa cour depuis Louis XIV, et les nourrir de faveurs et de privilèges en compensation de leur virilité perdue.

Les calculs savants et précis de M. Vuitry nous montrent que sous saint Louis, à l'apogée de la royauté féodale, le domaine et l'impôt domanial, seule richesse du roi, fournissaient un budget dont un tiers s'employait en dépenses locales et un tiers en dépenses de cour ou d'État. Il restait un tiers disponible pour les services publics redevenus peu à peu nécessaires. Sous Philippe le Bel, le domaine s'est fort enrichi, mais les charges ont grandi plus encore; la dépense de cour ou d'État absorbe plus de la moitié du revenu à elle seule, et c'est à peine s'il reste un dixième de libre. Sous Charles V, le domaine est devenu absolument insuffisant. Là où il donne trois, le roi, comme roi, dépense quatre. L'impôt va subvenir au déficit avec les aides, avec les tailles, avec toute une série de revenus et de produits superposés d'époque en époque; mais, plus les années marcheront et plus diminuera le rôle financier du domaine, plus forte sera la contribution des divers impôts publics, plus aussi croîtra l'exigence et l'influence de la nation qui l'a consentie dans ses États généraux et qui la paie, et les libertés publiques se développeront du même mouvement que les contributions jusqu'à ce qu'il leur arrive, lasses d'être comprimées et du désordre des finances, de renverser à la fois l'ancien régime et l'ancienne royauté, dans le débat d'une simple question de déficit.

Mais on peut avoir des finances et n'avoir d'états de finances, ni avant les années pour en prévoir la dépense et la recette, ni après elles pour vérifier ce qui a été reçu et dépensé. On le peut, mais on ne le fait guère; et, si les particuliers s'en dispensent, dès qu'un État s'organise, nous l'avons dit déjà, il tient des registres. La royauté purement féodale a tenu de la sorte les siens, et sa fortune en valait la peine alors même qu'elle n'était encore que le comté de Paris ou le duché de France. Prévoyait-elle, ne faisait-elle que vérifier, nous l'ignorons. Le plus ancien document historique recueilli jusqu'à présent est un compte de 1202, pour les seules prévôtés de l'Ile-de-France. Il a été recueilli par Brussel en 1727, dans son *Traité de l'usage des fiefs*. Le tout montait à 32,000 livres parisis. M. Natalis de Wailly a, de nos jours, reconstitué des budgets de saint Louis pour 1238 et 1248, et M. Boutaric un budget de son frère Alphonse, comte de Poitiers, grand feudataire. Le même érudit nous a donné un budget de Philippe le Bel pour 1314, que d'autres ont commenté, mais l'une des ordonnances qu'on lui a données pour base n'a pas le caractère qu'on lui attribue. Le roi n'y pourvoit qu'à l'établissement de deux caisses, celle du Temple pour la recette et celle du Louvre pour la dépense. Quant à l'autre, — « c'est l'ordenence que li rois Philippes, père de monseigneur qui ore est roy », du 19 janvier 1313 —, il n'y a là ni budget ni compte pour le royaume de France, et l'ordonnance n'embrasse même pas le domaine royal tout entier. L'érudition n'a encore recueilli que des fragments de l'histoire de nos anciens budgets et, nous le répétons, ce qu'elle a trouvé se rapporte presque uniquement à des comptes, c'est-à-dire à des recettes et à des dépenses faites. Or, le budget proprement dit, est un état de prévisions. Mais, faute d'états de ce genre qui n'existaient peut-être pas, ou qui n'existaient que pour l'usage particulier du roi et de son conseil, et dont il ne reste point de traces, l'ensemble des documents déjà tirés de la poussière des archives forme une assez belle moisson pour les historiens des finances qui, plus hardis ou se sentant mieux pourvus que Forbonnais, voudraient en dater l'intérêt et l'étude de plus loin que le XVIe siècle. A partir de là, du moins, et sauf quelques lacunes, on pourrait reconstituer la série ou des budgets ou des comptes jusqu'en 1789, mais ce n'est pas ici le lieu de le tenter.

Le domaine a cessé d'être, avec les siècles, la source unique et même la principale des sources du budget royal, mais tout ou presque tout a conservé le caractère domanial dans le budget et il est resté féodal par les exemptions des privilégiés. On n'exagère pas lorsque l'on affirme que, en 1789, le budget était payé pour plus de la moitié et sans doute pour les deux tiers par la partie du pays, le Tiers-État, qui, bien que formant les quatre-vingt-seize centièmes de la population, ne possédait que le quart du sol, et que ce Tiers-État payait en outre aux seigneurs et à l'Église un budget valant plus que la moitié et sans doute les deux tiers du budget du roi.

4. Les budgets des derniers temps de la monarchie.

§ 1er. — La monarchie administrative fait ses débuts avec Philippe le Bel et les premiers Valois, mais la guerre de Cent ans lui ferme la carrière. Financièrement, elle ne reprend ses travaux avec ordre et avec suite que sous les Valois de la branche d'Angoulême, au XVIe siècle, mais les guerres de religion l'arrêtent et il faut au moins en venir à Henri IV et à Sully pour se retrouver avec un ensemble de desseins, ceux que Louis XIV et Colbert exécuteront dans la plénitude du génie, de la régularité et de la puissance. De nouveaux malheurs détruiront encore l'œuvre et Louis XIV quittera le théâtre de sa grande existence, laissant la France à deux doigts d'une banqueroute qui ne répugnait pas plus à la plupart de ses contemporains que la liquidation de l'ancien régime n'a répugné à l'Assemblée constituante et à la Convention. Le régent et Law trouvent le moyen de faire disparaître le passif en posant les assises du crédit. Il semble que le long règne de Louis XV en aurait pu profiter. Il n'en fut rien, excepté sous Fleury; à force d'insouciance et d'imprévoyance, le roi rouvrit l'abîme du désordre et du déficit, ne demandant rien de plus que d'échapper lui-même au déluge et aux tempêtes sous lesquels devait sombrer la monarchie.

Nous n'avons pas besoin de remonter plus haut que l'instant où Louis XV meurt misérablement dans ses appartements déserts de Versailles, léguant à son petit-fils la charge de porter la peine de son indignité. La précision a ses lois impérieuses, elle exigerait de nous et du lecteur trop d'attention et d'études dans une recherche plus étendue et nous ne sommes plus au temps où, sans avoir vérifié les textes d'assez près, des économistes financiers comme l'abbé Baudeau, dans la préface du *Dictionnaire du Commerce* de l'*Encyclopédie méthodique,* se livraient ainsi à la verve de l'enthousiasme : « Nous les avons souvent arrosées de nos larmes ces pages, sublimes dans leur simplicité, des comptes du Trésor de Louis XII : *Mutua facta Regis, nihil;* emprunts du Roi, rien. *Impositio foranea, nihil ;* imposition sur le commerce, rien; *Emolumenta portuum, nihil;* produits des ports, rien. »

§ 2. — L'énergique banqueroutier Terray, ministre de Louis XV pendant cinq ans et de Louis XVI pendant trois mois, avait présumé que la recette de 1774 serait de 371,980,000 livres et la dépense de 399,200,000, avec un déficit de 27,220,000. De ces 399,200,000 livres de dépenses, 164,980,000 consistaient en rentes, gages, pensions, intérêts d'avances, gratifications et autres dépenses privilégiées, consolidées en quelque sorte, pour employer le mot des Anglais, et assignées sur les caisses de recettes, et en 234,220,000 livres pour les dépenses de la maison du roi, du gouvernement et des ministères et pour les rentes et pensions payables au Trésor. Les résultats de l'état au vrai arrêté treize ans plus tard portent la dépense à 91,088,818 livres de plus, somme couverte par 48,574,476 livres d'anticipations et en déficit pour le reste. Ce budget et ce compte, les premiers du règne de Louis XVI, nous révèlent déjà les trois plaies du système de finances : des dépenses dont les prévisions ne dessinent même pas l'esquisse, le déficit annuel et toujours grossissant et l'usage redoutable des anticipations. Nous ne parlons pas du vice des assignations de paiements et de l'affermage des produits des contributions indirectes.

L'affermage avait eu primitivement l'avantage de procurer au roi un revenu sur lequel il pouvait compter et dont il connaissait d'avance la somme ; il était devenu une charge de plus pour les peuples. Les assignations étaient dans bien des cas une injustice, et elles avaient le grave inconvénient d'empêcher l'unité de caisse de mettre de l'ordre dans les recettes comme dans les dépenses. Pour les anticipations des revenus futurs, emprunts déguisés dont les compagnies de finances faisaient les avances à très haut prix, elles allaient d'année en année dévorer la substance des budgets avant qu'ils vécussent. Turgot les trouve au chiffre de 78 millions et les ramène au chiffre de 50 ; en 1781, — Mollien en a fait le compte, — elles montent à 119 millions, à 155 en 1782, à 176 en 1783, à 280 en 1787, et à 282 le 5 mai 1789. Cambon donnera même plus tard le chiffre de 325 millions.

La lettre de Turgot à Louis XVI est connue. « Point de banqueroute, lui écrivit-il au sortir de sa première entrevue, au mois d'août 1774, point d'augmentation d'impôts, point d'emprunts. Point de banqueroute ni avouée, ni masquée par des réductions forcées. — Point d'augmentation d'impôts, la raison en est dans la situation de vos peuples et encore plus dans le cœur de Votre Majesté. — Point d'emprunts, parce que tout emprunt diminue toujours le revenu libre ; il nécessite au bout de quelques temps ou la banqueroute ou l'augmentation des impositions. Pour remplir ces trois points, il n'y a qu'un moyen : c'est de réduire la dépense au-dessous de la recette, et assez au-dessous pour pouvoir économiser chaque année une vingtaine de millions afin de rembourser les dettes anciennes. »

Son budget de 1775 fut aligné en conséquence : recette de 377,287,637 livres ; dépense de 414,445,163 ; déficit présumé de 37,158,526 livres, mais avec une dette exigible de 235,261,360 qui coûtait cher à atermoyer et qui ne pouvait s'atermoyer indéfiniment. Le roi était bien intentionné, mais il était jeune et faible. Turgot agissait comme s'il eût eu l'avenir à lui. Il ne bouleversait pas, il améliorait lentement son budget et préparait, pour être plus sûr de son action, l'avènement d'un nouveau régime économique. Les circonstances le trahirent et le roi n'osa pas jusqu'au bout faire cause commune avec son ministre. Aucun réformateur n'était destiné à réussir dans la régénération de l'État. Machault, Silhouette avaient succombé. Turgot tomba comme eux, mais avec une gloire qui l'a récompensé du bien qu'il avait fait et surtout du bien qu'il allait faire.

Ce budget de 1775 et celui de 1776, légèrement retouché par le successeur de Turgot, Clugny, mériteraient sans doute d'être transcrits dans leurs détails. On les trouve aux pages 125 et 171 du recueil des Comptes rendus publié, en 1788, à Lausanne. Mais, n'innovant pas encore ou n'innovant que par des essais d'économie, ils ne se distinguent pas assez de ceux qui les ont immédiatement précédés ou suivis. Turgot ne paraît pas avoir été bien servi par les chefs de ses bureaux et nous aurions tort de nous en étonner. L'administration des finances était, ou plutôt se croyait, comme le dit Mollien, de l'école de Colbert ; elle se défiait de la « secte » des économistes et la décriait. Mollien, alors employé subalterne, avait appris de Malesherbes à s'instruire dans le livre d'Adam Smith ; il s'aperçut que cette bizarrerie n'était pas une recommandation. La maxime des bureaux était que rien n'allait au fond si mal et qu'en France on se tirait de tout en laissant marcher les machines montées. A quoi bon d'autres budgets, d'autres comptes que ceux qu'on avait toujours connus ? Le désordre même avait bien des compensations. L'essentiel était qu'il ne sortît pas un écu de France; et pour le reste, eh bien ! ce qu'un Français perdait, un autre Français le gagnait toujours. Le désordre même des finances était du bien-être pour quelques-uns. La richesse circulait, se mouvait sur elle-même ; il était inutile de vouloir davantage.

Pour un tel monde, un budget d'économies était la plus pauvre des utopies. Le luxe d'un État ne se licencie pas non plus comme une milice et la source des impôts était, d'ailleurs, si loin d'être tarie ! Vaille que vaille, la meilleure théorie était encore, disait-on, celle des emprunts que de temps en temps des éclaircies et des réductions d'intérêt savaient bien atteindre. L'école de Colbert n'était pas tout à fait d'accord avec son maître sur toutes ces questions, mais le vent soufflait de cette aire des vents et l'on s'explique la faveur avec laquelle fut accueilli, après Turgot, le banquier Necker, vague panégyriste de Colbert. Il avait un plan de réformes lentes dans la tête, lui aussi, et les réformes allaient comme celles

de Turgot jusqu'à la réorganisation administrative du pays et même jusqu'à l'institution d'un régime constitutionnel, mais il subordonnait ses plans au maintien du système des emprunts [1] et au développement du crédit; les vieux budgets pouvaient dormir à peu près tranquilles.

La conviction des amis de M. Necker et leur zèle durent avoir une singulière force pour introduire un étranger et un protestant dans le gouvernement. Il n'y entrait que comme directeur du Trésor, adjoint au contrôleur général, mais il était comme convenu que le plus tôt possible il deviendrait le véritable ministre et il le devint. Necker, à son insu ou de son plein gré, car le fond de sa pensée est resté obscur, comptera parmi les fondateurs ou du moins parmi les préparateurs de la Révolution. Ses actes politiques sont d'avoir fait prévaloir au Conseil, en décembre 1788, le doublement du nombre des députés du Tiers-État pour les États généraux, et, une fois l'Assemblée nationale proclamée telle par elle-même, de n'avoir pas voulu siéger dans la séance royale du 23 juin 1789 qui lui imposait une charte pour lui ôter la faculté de s'ériger en Constituante, mais un acte non moins décisif et d'un effet plus puissant encore, ce fut, dès ce premier ministère de cinq ans, d'avoir en janvier 1781 rendu public le premier budget qui l'ait été : fait absolument mémorable.

§ 3. — Non seulement le gouvernement n'avait jamais rien voulu faire connaître de la situation des finances et particulièrement des dépenses du roi et de l'État, mais, pour mieux protéger les arcanes, lors de l'effervescence d'esprit qui suivit la paix misérable de 1763 et la victoire du Parlement sur les Jésuites, une déclaration de 1764 avait défendu à qui que ce fût d'imprimer, de débiter, colporter « certains écrits, ouvrages ou projets concernant la réforme des finances ou leur administration passée, actuelle ou future ». La verge de Richelieu demeurait suspendue sur les têtes, avec sa maxime : que les finances, étant le nerf de l'État, ne sauraient être divulguées aux profanes.

En même temps la déclaration rappelait qu'une autre déclaration, du mois de novembre précédent, avait invité les Parlements, les Chambres des comptes, les Cours des aides à adresser au roi des mémoires et des projets sur les finances. Les guerres heureuses ont presque toujours coûté quelque chose aux libertés publiques, et les malheureuses leur ont été utiles. Nous aurions tort assurément d'amplifier la signification du contraste, mais il est de fait que la guerre de Sept ans venait de porter une première et rude atteinte aux restes du prestige de la royauté. La royauté continuait de refuser de rendre compte à la nation de la gestion financière et de la laisser discuter par les individus et elle avait déjà baissé pavillon devant l'espèce de représentation nationale qui s'était organisée dans les cours de justice.

Necker osa la soumettre à l'opinion tout entière en lui livrant 20,000 exemplaires de son Compte rendu dont 6,000 vendus le premier jour. La traînée de poudre a pris feu alors. Les adversaires criaient aux « contes bleus », à cause de la couleur de la couverture, aux nouveaux « contes moraux » pour renvoyer Necker à Marmontel, mais

1. Le malheur est que Necker, qui parlait sans cesse de morale, la main sur le cœur, ne parut pas se douter de l'immoralité des emprunts en viager dont il fut le dispensateur le plus abondant qu'on ait eu.

les 20,000 exemplaires coururent Paris et la province. Ramel reconnaît sous la Révolution que la France dut au Compte rendu son instruction financière et c'est dans ce livre que le père de Marmont apprenait à lire à son fils.

Le ministre le prenait très haut : « En France, dit-il au roi en lui présentant son ouvrage, on a fait constamment un mystère de l'état des finances, ou, si quelquefois on en a parlé, c'est dans des préambules d'édits, et toujours au moment où l'on voulait emprunter; mais ces paroles, trop souvent les mêmes pour être vraies, ont dû nécessairement perdre de leur autorité, et les hommes d'expérience n'y croient plus que sous la caution du caractère moral du ministre des finances. Il est important de fonder la confiance sur des bases plus solides. » Son but était, par la publicité des documents financiers, de relever le niveau du crédit, abaissé par l'indécision des mesures prises depuis Terray et par les dépenses de la guerre de l'indépendance de l'Amérique.

Le Compte rendu, malgré le titre, n'était pas une reddition de compte, c'était bien un projet de budget et Necker le publiait en 1781 dans l'intention d'inaugurer la série des budgets annuels. Personne ne les eût votés encore, mais l'adhésion de l'opinion publique eût pu provisoirement suffire. Le vice du budget de Necker était de continuer les Aperçus où il ne s'agissait que d'une partie des recettes et des dépenses de l'État; il était encore de dissimuler une forte portion des charges, celles de la guerre si honorable que faisait la France, mais dont toute la dépense se payait sur des bons flottants du roi, sans comptes arrêtés, et en 1787 il en existait encore pour 180 millions en circulation; il était enfin, pour séduire le crédit, de balancer les seules recettes et les seules dépenses qu'il produisait, par un excédent de 10 millions, quand l'ensemble des opérations du budget se soldait inévitablement par un déficit [1].

Les critiques avaient beau jeu. Sénac de Meilhan, qui trouvait que Necker lui avait coupé l'herbe sous le pied en devenant directeur des finances, a été très sévère pour lui. Monthyon ne l'a guère été moins, avec la seule ambition de ne pas être injuste pour ses devanciers. Mais le directeur des finances avait raison. Son Compte rendu pouvait n'être pas exact; il était un livre d'instruction publique, il relevait le crédit rien qu'en paraissant, et, comme il le disait, l'attaquer c'était incendier la flotte de Brest.

Necker, poursuivant sa marche, prit une autre voie en 1784 dans son très bel ouvrage sur l'*Administration des finances de la France* qui contribua encore plus que le Compte rendu à faire l'éducation financière de la génération née pour le service de la Révolution. Hennet a dit de lui, et il ne l'aimait pas, qu'il fut l'un des premiers parmi les ministres des finances et l'un des derniers, le plus faible même, parmi les ministres d'État. Il a été certainement l'un des plus grands administrateurs et son livre l'atteste, avec ses vues et sa pompe rappelant à distance le génie scientifique particulier et la manière de Buffon. Il y dresse un budget idéal, un budget moyen, mais aussi rapproché que possible de la réalité; il n'y sépare plus les fonds d'assignations des fonds prétendus libres. Il calcule, par une vraie nouveauté

1. L'État au vrai de 1781, non arrêté mais préparé, se fût soldé par un déficit de plus de 200 millions, sans les emprunts dont Necker usa et abusa.

de méthode budgétaire, les frais de toutes les perceptions, et conclut, que, en des temps réguliers, la recette totale, y compris celle des localités, qui était très faible comme leur dépense, est d'environ 600 millions et la dépense de peu de chose au-dessus.

Jamais Necker ne s'est nettement décidé à renoncer à ce genre de budget moyen qu'il continue d'appeler un compte. Son désir était (*Nouveaux Éclaircissements*, de 1787, page 200), qu'il y eût deux budgets présentés et publiés ensemble, mais distincts. L'un aurait été le « compte » du détail des revenus et dépenses « ordinaires », ce qui signifie pour lui des recettes et des dépenses normales « positivement déterminées ou par des édits ou par des arrêts du conseil ou par des décisions authentiques émanées du souverain »; l'autre, le « compte » ou « tableau spéculatif des recettes et des dépenses de l'année qui va commencer ». C'eût été, au fait et au prendre, un budget extraordinaire, un budget complémentaire. « Le premier article en dépense, dit-il, doit y être formé de la somme dont les charges annuelles surpassent les revenus ordinaires, si en effet un tel déficit existe. Viennent ensuite tous les articles extraordinaires, soit de recette, soit de dépense, qu'on a lieu de prévoir dans le cours de l'année. »

La publicité du Compte rendu n'eut pas de suites; le voile était retombé. Les budgets se réfugient encore un moment sous son ombre.

A Necker, en 1781, avait succédé Joly de Fleury dont tout l'art fut de presser d'un doigt plus serré la mamelle de l'impôt, sans dire au public s'il y avait un excédent de recette ou un déficit. Après lui était venu Calonne, homme personnellement endetté et peu ému d'un déficit. Il eut une qualité financière, il comprenait l'utilité de l'unité des budgets et des caisses; il rendit un service, il fit assembler les notables et les invita à rechercher avec lui des moyens de salut financier.

Calonne avait épuisé toutes les ressources et était à bout d'expédients. Depuis Turgot les fonds d'emprunt, avec d'autres ressources extraordinaires, dépassaient la somme de 1,600 millions d'alors et de 3 milliards et demi d'aujourd'hui, et ils n'avaient que partiellement servi à dégager les finances de leur arriéré. Le troisième vingtième, imposition sur les revenus, n'avait été en 1780 enregistré que pour durer six années, grosse ressource de 21 millions qui allait disparaître et qu'il était certain que le Parlement refuserait de faire revivre. Le ministère se fit révolutionnaire à sa façon, par l'absolue nécessité de l'être ou d'être emporté par une révolution, et de son bras sans vigueur il osa, Louis XVI y consentant mais trop tard, entamer la lutte avec les privilégiés. Il proposa au clergé et à la noblesse de venir au secours de l'État, avec l'espoir secret d'y réussir. Les deux ordres privilégiés refusent de se soumettre à l'impôt territorial et tous les bureaux des notables, Monsieur, le frère du roi, le prédestiné Louis XVIII à leur tête, demandent avant tout quel est le déficit, quelles en sont les causes et qu'on leur communique les pièces de finances, aperçus et comptes des dernières années. Des deux ordres privilégiés, le plus intraitable était encore le clergé et il était le plus riche et celui qui avait le moins payé toujours. Dupont de Nemours n'a-t-il pas fait remarquer, le 24 octobre 1789, à l'Assemblée constituante, que, depuis 1700 seulement, s'il eût contribué sur le même pied que la noblesse, les budgets du XVIIIe siècle eussent été pourvus de 2 milliards 750 millions de plus? L'ordre du clergé n'a-t-il pas, en 1788, dans son assemblée générale, fait une dernière et définitive manifestation d'inégalité en se retranchant derrière son immuable *non possumus?*

Excepté sous la Fronde, la royauté absolue n'avait pas encore entendu de ces réclamations de pièces de finances. Le roi, répondit-elle, consulte les notables sur la meilleure forme à donner aux impositions; il ne les consulte pas sur l'administration des finances. Mais le coup d'audace du Gouvernement n'avait été qu'une des velléités de l'impuissance qui s'anime; les pièces de finances furent communiquées par portions, comme on fera d'abord avec l'Assemblée nationale, et Calonne céda la place à l'archevêque de Toulouse, de Loménie de Brienne, l'illusion dernière de l'ancien régime. Brienne n'obtint rien de plus que Calonne et il entendit les notables demander qu'à l'avenir le budget fût publié chaque année.

Le budget présenté aux notables par Calonne se composait d'une recette de 474,048,239 livres (236,065,896 pour les assignations et 237,982,343 pour le Trésor), et d'une dépense de 599,135,795. Le déficit était de 125,087,556 livres, avec 280,080,000 d'anticipation et d'autres charges. Calonne avait commencé par assurer qu'il ne manquait que 112 ou 113 millions; Brienne ne marchanda pas le déficit, il accorda qu'il était plutôt de 140 millions, et ces calculs contradictoires ne rassuraient guère. Triste incertitude pour la monarchie qui devenait si humble, heureuse découverte pour les partisans déterminés d'une révolution dans l'État! Target ne s'en cachera pas devant Augeard: « Si quelqu'un trouvait une mine d'or, il faudrait l'étouffer. Nous tenons aujourd'hui le roi dans notre puissance; il y passera de toute l'étendue de la filière. »

Congédiés avec des remercîments, les notables laissent Brienne en face du Parlement, ses projets d'édits dans les mains. L'édit sur les assemblées provinciales passe; la déclaration sur la liberté du commerce des grains passe; passe encore la déclaration sur la conversion de la corvée en argent, si combattue sous Turgot, car ces trois actes sont repris de son héritage; mais surviennent l'édit pour le remplacement des anciens vingtièmes et des deux sous pour livre par la subvention territoriale d'égalité et l'édit du timbre dont le préambule annonçait qu'à partir de 1788 les états du roi seraient publiés tous les ans. Le Parlement se souvient qu'un édit du timbre a fait éclater l'indépendance des États-Unis; et, à cette présentation d'un impôt commun sur toutes les terres, il s'aperçoit que sa noblesse de robe se doit d'être d'accord avec les ordres privilégiés. Il réclame à son tour la communication des pièces de finances, et l'appareil d'un lit de justice se déploie pour le contraindre à l'enregistrement, formalité qui était censée représenter l'ancien consentement des États généraux dans les matières de finances. Mais l'histoire change cette fois! La France aura ses budgets publiés annuellement, elle aura davantage: les États généraux eux-mêmes, avec tous les droits dont ceux de 1355 et des années suivantes avaient voulu se saisir, au nom de la nation, trop jeune alors, et de la France, dont les rois n'avaient pas achevé la fortune. Le Parlement de Paris s'était vu refuser des « états » de finances, il en appelle aux « États » généraux interrompus depuis 1615.

Aussitôt après le lit de justice du 6 août 1787, le Parlement remonte à ses sièges de la Grand'-Chambre, et il y prend, le 13, le célèbre arrêté qui en finit avec le régime des finances, des budgets et des comptes de la royauté. Les édits sont annulés comme « les transcriptions déclarées devoir être faites sur les registres », et l'arrêté porte que c'était par une déférence volontaire pour les désirs du roi que le Parlement s'était porté à enregistrer les impôts, mais qu'il n'avait aucun pouvoir à cet égard, et qu'il n'en pouvait pas recevoir du roi, que cette erreur avait duré trop longtemps, et qu'enfin la cour déclarait qu'à l'avenir le roi ne pourrait obtenir aucun impôt sans au préalable avoir convoqué les États généraux. Tout Paris entourait en frémissant le palais de justice. Le drame de la Révolution était commencé.

La cour eut encore un moment l'apparence de la fermeté. Le Parlement de Paris est exilé à Troyes, et les princes de la famille royale vont demander l'enregistrement des édits à la Chambre des comptes et à la Cour des aides. Les présidents, les procureurs et avocats généraux y répondent du même langage que l'arrêté du 13 août. La Chambre des comptes dit que, suivant les formes constitutionnelles de la monarchie, une nouvelle nature de subsides exigeait le consentement de la nation, et que les cours n'eurent jamais le droit d'octroyer et de consentir les impôts; la Cour des aides, qu'elle avait trop présumé de l'amour des Français pour leur souverain, et qu'elle n'avait pas assez mesuré l'étendue d'un pouvoir que le roi lui-même ne pouvait communiquer aux magistrats, puisqu'il n'appartenait qu'à la nation, — la Cour des aides étant d'ailleurs plus fondée qu'aucune autre à réclamer les États généraux, elle qui avait été créée à leur demande. A Troyes, le Parlement exilé renouvelait son appel à la prochaine assemblée des députés du pays.

Le Châtelet de Paris, faisant comme s'il était exilé, imitait le Parlement. De simples compagnies d'auxiliaires de la justice rédigeaient des adresses à l'instar des magistrats. Tout frémissait, tout bouillonnait. Ni la Constitution *Unigenitus,* ni les refus des sacrements, ni la querelle et la défaite des jésuites n'avaient été, sous Louis XV, l'occasion d'une telle unanimité d'enthousiasme.

Journées ardentes et grands souvenirs! Mais ne soyons pas dupes de la mise en scène et des actes de cette magistrature. Elle n'a commencé de se révolter que lorsque les déficits du budget l'ont menacée elle-même de l'atteinte des impôts. Elle ne soupçonne point que les États généraux n'auront nul souci de ses propres privilèges, et, quand elle s'en apercevra, elle se retournera du côté de la cour. Le beau rôle était alors au Gouvernement, s'il eût agi avec vigueur. Mais quoi! le Parlement est rappelé à Paris, les édits sont retirés, et les États généraux promis, non plus pour dans trois ou quatre ans, mais pour 1789.

§ 4. — A la date fixée se prépara et s'imprima le *Compte rendu de* 1788. Il parut en mars, publié par le contrôleur général Lambert, le subordonné de Brienne. Sous ce titre toujours maintenu de Compte rendu, c'était un véritable budget, où le compte de l'ordinaire et le compte spéculatif de Necker avaient à la fois été donnés séparément et confondus. Ce budget et celui du 5 mai 1789 sont le testament de nos anciennes finances, et nous ne pouvons nous dispenser de les analyser.

Vu en gros, le budget des prévisions de 1788 était présenté avec un certain art, et, dans les combinaisons de la méthode employée, le déficit y prenait les airs d'un excédent de recettes.

RECETTES.	Livres.
Recettes ordinaires, charges non déduites.	472,415,549
Recettes extraordinaires	168,130,500
Total des recettes prévues.	640,546,049
DÉPENSES.	
1° Dépenses et charges ordinaires assignées sur les revenus.	240,420,720
Charges et dépenses extraordinaires . .	6,656,285
Remboursements.	13,629,567
Total des dépenses assignées. . . .	260,706,572
2° Dépenses ordinaires à payer par le Trésor (celles du Compte rendu de 1781).	286,834,369
Dépenses extraordinaires.	22,739,300
Remboursements à termes fixes	62,872,800
	372,446,469
Total des deux parties.	633,153,041

La recette présumée étant de 640,546,049 livres, on avait un excédent de recettes de 7,393,008 livres. Mais les capitalistes et les financiers pouvaient-ils s'y tromper? Le déficit était de 160,737,492 livres (320 ou 350 de nos millions de francs). Les dépenses ordinaires assignées sur les revenus ordinaires et sur le Trésor font une somme de 527,255,089 livres et les revenus et recettes ordinaires n'en font une que de 472,415,549. Sur l'ordinaire, sur le budget normal, le déficit est déjà de 54,839,540 livres. Ajoutons ici les remboursements de capitaux remboursables à date fixe, soit 76,502,367 livres, et les dépenses extraordinaires, soit 29,395,585 livres; il manque alors 160,737,492 livres. Le déficit ne se change en excédent que par le recours aux ressources extraordinaires, mais pour quelle part ces recettes, non réalisées d'ailleurs, ne sont-elles pas purement et simplement des emprunts et pour quelle part les capitaux répondront-ils à l'appel du déficit? Les 168,130,500 livres réclamées sont l'emprunt de novembre 1787, 120 millions de livres; un reste de l'emprunt du Languedoc de 1787, 10 millions; l'emprunt de Provence, 3 millions; le produit du rachat pour dix ans par le Languedoc des 4 sous pour livre de la capitation, 3 millions; le produit de ce rachat par la Bourgogne, 1,200,000 livres; une avance gratuite des Fermiers généraux, 2,500,000; une avance de la Compagnie des assurances, 11,400,000; les fonds libres du Trésor, 8,450,000 livres; un reste d'emprunt de la Flandre maritime, 2,027,500; un reste d'emprunt fait à Gênes, 1,200,000, et des bonifications et augmentations de recettes non comprises aux revenus ordinaires, 5,353,000. A la réserve des 8e et 11e articles, qui font ensemble 13,803,000 livres, tout est d'emprunt et le capital de la dette s'augmentera de plus de 154 millions.

De nos jours, les budgets ont été plus d'une fois équilibrés au moyen de ressources extraordinaires et de fonds d'emprunt augmentant aussi la dette, mais au moins ces ressources et ces fonds se réalisent-ils et n'y recourt-on point sans cesse. Le vide alors succédait au vide et l'on ne se lassait pas d'emmagasiner le néant comme une force.

Voyons à présent les détails de la recette et de la dépense :

Recettes.

Objets de recette.		Produits.	À déduire pour assignations, frais, etc.	Net du Trésor.
	Livres.	Livres.	Livres.	Livres.
1° Fermes générales. Grandes Gabelles	39,500,000			
Petites Gabelles	14,000,000			
Gabelles locales	5,060,000			
	58,560,000			
Tabac	27,000,000	150,106,875	132,305,658	17,801,217
Entrées de Paris	30,000,000			
Traites (douanes)	28,440,000			
Excédent éventuel	6,000,000			
Accessoires	106,875			
2° Recettes générales (tailles, capitations, vingtièmes, etc.)		156,478,010	43,134,100	113,343,910
3° Régie générale (Aides, etc.)		51,940,000	40,828,021	11,111,979
4° Domaines		51,240,000	14,017,550	37,222,450
5° Revenus casuels		5,665,000	1,702,200	3,962,800
6° Ferme des postes		10,800,000	3,116,941	7,683,059
7° Ferme des messageries		1,100,000	223,198	876,602
8° Ferme des droits de Sceaux et de Poissy		630,000	291,591	338,409
9° Abonnement des droits de la Flandre maritime		800,000	398,625	401,375
10° Régie des poudres		500,000	»	500,000
11° Loterie royale		9,860,000	2,706,136	7,153,864
12° Vingtièmes abonnés		574,700	»	574,700
13° Bénéfice des monnaies		533,774	427,510	106,264
14° Ferme des affinages		120,000	15,000	105,000
15° Dixième		966,751	»	966,751
16° États du Languedoc (les charges excédaient les produits de 2,280,787 livres)		8,584,824	8,584,824	»
17° États de Bretagne		6,115,400	3,041,979	3,073,421
18° États de Bourgogne		3,201,508	3,180,470	21,038
19° États de Provence		1,997,031	1,285,293	711,738
20° Recettes générales du Languedoc et Roussillon		1,210,426	1,170,060	40,366
21° Recettes de Bretagne		496,060	462,550	33,510
22° Recettes de Bresse, Bugey et Gex		938,128	456,018	482,110
23° Recettes de Provence et terres adjacentes		895,431	694,412	201,019
24° Recettes de Pau, Bayonne et Foix		1,260,079	383,649	876,430
25° Créance sur les États-Unis		1,600,000	»	1,600,000
26° Forges de la Chaussade		80,000	»	80,000
27° Fonds des villes pour les fortifications		561,552	»	561,552
28° Don gratuit du clergé		Mémoire.	»	»
29° Débets, anciennes créances, etc.		Mémoire.	»	»
Totaux		472,415,549	258,425,785	213,989,764[2]
				211,708,977
30° Ressources extraordinaires[1]		168,130,500	»	168,130,500
Totaux		640,546,049	258,425,785	379,839,477

Pour les dépenses, qui s'élèvent au total de 633,153,041 livres (soit les 258,425,785 livres de frais et assignations de la dernière totalisation, augmentées de 2,280,787 livres de l'excédent de dépenses du Languedoc, et de 372,446,469 livres de dépenses à la charge du Trésor), nous n'avons pas besoin de répéter que la division en deux groupes était fort incomplètement justifiée. La masse de la recette était de 472,415,549 livres, pour le budget ordinaire brut, et la dépense, de 633,153,041. Les déductions de 260,706,572 livres ne sont connues dans aucun de leur détail. Le budget de 1788, comme tous les autres avant lui, n'énumère que les dépenses dites à la charge particulière du Trésor qui, cette fois, ne reçoit net que 211,708,977 livres pour suffire à 372,446,469 de dépenses, et ces deux chiffres, par la soustraction, nous ramènent au chiffre de 160,737,492 livres de déficit.

Les 372,446,469 livres de dépenses à la charge du Trésor se décomposent ainsi qu'il suit, dans l'ordre même du budget du contrôleur général :

Dépenses.

Services.	Dépenses ordinaires.	Dépenses extraordinaires (y compris les remboursements).	Totaux.
	Livres.	Livres.	Livres.
1° Guerre	100,230,000	1,180,000	101,410,000
2° Marine	45,000,000	2,280,000	47,280,000
3° Affaires étrangères	9,130,000	5,260,000[3]	14,390,000
A reporter	154,360,000	8,720,000	163,080,000

1. Non réalisées, comme on l'a dit, et dont il fallait, en tout cas, déduire les frais de réalisation.

2. Somme à réduire à 211,708,977, en raison de l'excédent des dépenses du Languedoc.

3. Un exemple de la signification réelle de toutes ces parties de dépenses et des réserves à faire en les acceptant : les Affaires étrangères payaient alors tous les ans 2,400,000 livres pour l'acquisition du domaine de Rambouillet, acheté au duc de Penthièvre.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Dépenses (*suite*).

Services.	Dépenses ordinaires.	Dépenses extraordinaires (y compris les remboursements).	Totaux.
	Livres.	Livres.	Livres.
Report	154,360,000	8,720,000	163,090,000
4° Maison du roi et des princes (après d'assez fortes réductions)	31,917,700	344,000	32,261,700
5° Pensions	27,000,000	»	27,000,000
6° Ponts et chaussées (port de Cherbourg)	2,010,000	8,690,000	10,700,000
7° Mendicité	950,000	»	950,000
8° Liquidation de l'ancienne Compagnie des Indes	300,000	100,000	400,000
9° Supplément pour le service des rentes de l'Hôtel-de-Ville	13,408,000	»	13,408,000
10° Diverses rentes, intérêts, etc., pour acquisitions, arrangements	4,218,000	»	4,218,000
11° Dépenses diverses	1,408,900	2,180,000	3,588,900
12° Intérêts d'emprunts	22,084,000	200,000	22,284,000
13° Intérêts et frais d'anticipations	14,860,000	»	14,860,000
14° Remboursements d'emprunts à termes fixes	»	50,661,600	50,661,600
15° Traitements et gages	7,586,900	»	7,586,900
16° Supplément pour les dépenses civiles de la Corse	250,000	»	250,000
17° Secours aux Acadiens réfugiés en Bretagne	18,000	»	18,000
18° Département des mines	90,000	»	90,000
19° Haras	334,000	112,500	446,500
20° Écoles vétérinaires	72,000	»	72,000
21° Dépenses de Paris et police générale	3,331,300	»	3,331,000
22° Académies et travaux littéraires	323,000	»	323,000
23° Bibliothèque du roi	120,000	»	120,000
24° Jardin du roi et cabinet d'histoire naturelle	107,000	100,000	207,000
25° Imprimerie royale	90,000	»	90,000
26° Monnaie et médailles	42,500	»	42,500
27° Hospices et enfants trouvés	743,000	»	743,000
28° Secours religieux	452,500	»	452,500
29° Forges de la Chaussade	74,000	»	74,000
30° Retraites et indemnités	689,369	»	683,369
31° Intérêts et remboursements de charges supprimées	»	1,689,000	1,689,000
32° Arriéré de la famille royale	»	7,815,000	7,815,000
33° Imprévu, réserve	»	5,000,000	5,000,000
Totaux	286,834,369	85,612,100	372,446,469

Les deux groupes de dépenses sont si peu de nature différente que les articles 8, 9, 12, 13, 14 et même 31 des dépenses à la charge du Trésor et non assignées sur le revenu général, — et le total en est de 103,302,600 livres, — pouvaient tout aussi bien être mises dans la partie des assignations. La réserve pour l'imprévu n'était pas nécessairement à inscrire non plus à la dépense extraordinaire. Mais enfin voilà ce budget de prévision de la dernière année pleine de la royauté.

Le déficit total eût été 197,004,329 livres si des économies sur la dépense et des bonifications de recettes ne l'avaient pas allégé de 36,266,837. Les ministres n'oubliaient pas de faire remarquer que 76,502,367 livres de remboursements et 29,395,587 livres de dépenses réellement extraordinaires et passagères n'eussent pas dû compter dans un budget normal, et que, si on les soustrayait, le déficit de l'ordinaire ne dépassait pas 55 millions. Ainsi calculé, le déficit mettait d'accord et Calonne, en 1787, et Brienne en 1788, et enfin Necker en 1789.

Il est rentré aux finances en vainqueur, ce favori de l'opinion. Toutes sortes de coups d'État précipités et d'une hardiesse sans énergie, ont terminé le règne des ministres du bon plaisir. Le paiement des rentes vient d'être suspendu, il n'y a plus que 500,000 livres au Trésor. L'argent et le crédit sont les maîtres désormais ; Necker reparaît donc et la confiance des capitalistes l'accompagne. Les États généraux sont convoqués, ils s'ouvrent, et le 5 mai 1789 le ministre du Compte de 1781 rendu au roi rend son « compte » de 1789 aux députés de la nation.

5. Le Budget de Necker, en 1789, devant les États généraux de Versailles.

Le budget du 5 mai 1789 porte le nom d'*État général des Revenus fixes et des Dépenses fixes*. Nous le reproduisons intégralement dans son texte le plus authentique. On y remarquera que les dépenses ne passent pas avant les recettes, et nous dirons plus tard pourquoi il n'en est plus ainsi. Il ne s'agit que de dépenses et de recettes ordinaires. Necker avait de son mieux augmenté les unes et diminué les autres, sans en modifier sensiblement les totaux. Il laissait provisoirement de côté l'extraordinaire ; il avouait que les besoins extraordinaires de 1790 et 1791 ne lui étaient connus qu'imparfaitement, vu qu'ils dépendaient en partie de liquidations encore incertaines, et il y ajoutait cette maxime, qui n'est plus des nôtres, que « la mesure des besoins extraordinaires ne doit jamais être annoncée d'une manière positive, puisque diverses circonstances imprévues peuvent accroître ces sortes de dépenses ». Le rideau n'était encore soulevé qu'à demi. Mais le ministre n'était pas maître de le lever davantage, et, mis aux prises avec une assemblée qui s'annonçait pour n'être pas trop respectueuse, il espérait user de l'appui du temps pour lui faire connaître peu à peu les exigences et les procédés d'une liquidation inévitable.

Ce n'est pas la faute de Necker si, même réduit aux recettes et aux dépenses fixes, son budget du

5 mai 1789 nous semble peu méthodique et s'il est si mal divisé. Les finances du temps s'étaient formées comme la France elle-même, par des superpositions sans unité et sans ordre. Mais l'essentiel est de ne pas oublier que ce budget, tel qu'il a été présenté, et complété même par un budget extraordinaire, n'était pas le budget des dépenses et des recettes véritables. Outre qu'il existait des provinces qui, en partie, faisaient elles-mêmes leur dépense et leur recette, le peuple payait un autre budget aux privilégiés, soit laïques, soit ecclésiastiques, en vertu de leur droit seigneurial, et le commun du peuple payait même une partie de l'impôt de la bourgeoisie, par le seul fait des exemptions que, dans certains cas et en certains lieux, la bourgeoisie avait acquises à l'imitation des petits seigneurs.

REVENUS FIXES.

1° *Fermes.*

Ferme générale.	Objets affermés[1] . . .	115,560,000l	150,107,000l
	Objets en régie	28,440,000	
	Droits du Clermontois.	107,000	
	Supplément sur les tabacs et entrées de Paris	4,000,000	
	Supplément sur les objets en régie.	2,000,000	

Fermes des postes.	12,000,000
Ferme des messageries	1,100,000
Ferme des droits sur les bestiaux à Sceaux et à Poissy	630,000
Ferme des affinages.	120,000
Fermes des droits de Port-Louis.	47,000
Abonnement des droits de la Flandre maritime.	823,000

2° *Régies.*

Régie générale des aides et des octrois réunis (aux aides)	50,220,000
Régie des domaines et des bois	50,000,000
Régie de la loterie royale de France et des petites loteries	14,000,000
Régie des revenus casuels.	3,000,000
Régie du marc d'or (sur les mutations des offices)	1,500,000
Régie des poudres et salpêtres	800,000

3° *Recettes générales.*

Recettes générales des finances de Paris, des pays d'élection et des pays conquis :

Impositions ordinaires et capitation.	110,568,000l	155,655,000
Vingtièmes	46,467,000	
	157,035,000	
Déduction pour les sommes versées par les receveurs généraux dans les caisses de la régie générale et de la régie des domaines et qui font partie des produits de ces deux régies	1,380,000	
	155,655,000	

A reporter.	441,799,000l

1. Le système de l'affermage des impôts est féodal et seigneurial, l'impôt dérivant du maître qui ne le laisse consentir que par condescendance. Maître de l'impôt, et quelquefois des personnes, le seigneur est bien libre de le percevoir de la façon qui va le mieux à ses finances. Il a besoin d'argent, et par conséquent d'avances ; il lui est commode de compter, pour un temps donné, sur un revenu certain. Que les contribuables des aides et des contributions indirectes s'arrangent avec ses fermiers. Ils s'arrangeront de même avec les collecteurs et les receveurs de l'impôt direct, qui se payeront de leurs travaux en remises. Le budget royal n'en veut rien savoir, et les budgets de l'ancien régime sont des budgets bruts, où aura toujours été dissimulée la redevance des frais de régie et de perception, que l'impôt soit affermé ou qu'il ne le soit pas. A la fin, cependant, il s'était introduit quelques tempéraments dans les procédés de la perception, et les régies s'y étaient placées à côté des fermes.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Report.			441,799,000l

Impositions des pays d'État :

	Trésoriers.	Recev. gén.	
Languedoc	8,584,824l	1,182,426l	24,556,027
Bretagne	6,115,400	496,060	
Bourgogne	3,190,068	938,128	
Provence	1,977,031	895,000	
Pau, Bayonne et Foix	»	1,15[illegible],658	
	19,887,323l	4,668,704l	

4° *Impositions diverses et revenus divers.*

Capitation et vingtièmes abonnés	575,000
Capitation et dixièmes retenus au Trésor royal sur les pensions et sur d'autres objets	6,290,000
Impositions particulières aux fortifications des villes	575,000
Bénéfices sur la fabrication des monnaies.	500,000
Bénéfice annuel des forges royales	80,000
Revenus de la Caisse du commerce	636,000
Loyers des maisons et des terrains des Quinze-Vingts.	180,000
Intérêts annuels des sommes prêtées aux États-Unis de l'Amérique	1,600,000
Intérêts annuels de 6 millions que doit un prince d'Allemagne	300,000
Total des revenus fixes.	475,294,027l

DÉPENSES FIXES.

1° Dépenses générales de la maison du Roi et de celle de la Reine, de Mgr le Dauphin, des Enfants de France, de Madame Elisabeth et de Mesdames, tantes du Roi, avec les traitements annexés à ces différentes parties, et en y comprenant divers objets de dépenses dans les forêts, qui étaient autrefois payés sur le produit des bois.	25,000,000l
2° Maisons de Monsieur, frère du Roi, et de Madame ; maisons de Mgr le comte d'Artois et de Mme la comtesse d'Artois, de Mgr le duc d'Angoulême et de Mgr le duc de Berry, et traitements conservés aux personnes qui ont servi les enfants de Mgr le comte d'Artois dans leur bas âge .	8,240,000
3° Affaires étrangères, ligues suisses et courses de courriers de ce département.	7,480,000
4° Département de la Guerre, traitements et objets accessoires, non compris ce que les provinces s'imposent et versent directement dans les caisses militaires. . . .	99,160,000
5° Marine et Colonies	40,500,000
6° Supplément demandé pour indemnités et récompenses qu'exigeront les réformes déterminées dans les établissements des Colonies	400,000
7° Ponts et chaussées	5,680,000
8° Haras, sous les ordres de M. le grand Écuyer, de M. le duc de Polignac et de M. le marquis de Polignac.	814,000
9° Rentes perpétuelles et viagères.	162,486,000
10° Intérêts d'effets publics et d'autres créances	44,300,000
11° Gages de charges représentant l'intérêt de la finance	14,692,000
12° Intérêts et frais des anticipations qui portent sur l'année 1790 et 1791	4,900,000
13° Intérêts et frais du renouvellement des billets des fermes, des autres anticipations ou des emprunts nécessaires pour balancer les besoins de l'année 1789. . .	10,900,000
14° Engagements à temps envers le Clergé.	2,500,000
15° Indemnités à divers titres	3,235,000
16° Pensions. (Les pensions de l'ancien régime n'étaient pas des récompenses viagères pour des services rendus et arrivés à leur terme, sauf une partie des pensions militaires. C'étaient des grâces sans motifs, ou des suppléments de traitements.)	29,560,000
17° Gages du Conseil et traitements à M. le Chancelier, à M. le Garde des sceaux, au secrétaire d'État de la maison du Roi, à divers magistrats, compris leur franc-salé, et traitements d'autres personnes	3,173,000
18° Intendants des provinces, leurs subdélégués et leurs commis	1,495,000
19° Police de la ville de Paris	1,570,000
20° Guet et garde de la ville de Paris . . .	1,138,000
21° Maréchaussée de l'Ile-de-France	250,000
22° Entretien et réparation du pavé de Paris.	627,000
23° Travaux dans les carrières qui sont sous la ville de Paris et les environs	400,000
A reporter. . . .	468,500,000l

Report	468,500,000
24° Remise en moins imposé sur la recette des pays d'élections et des pays conquis; décharges et modérations sur les vingtièmes et la capitation; remises aux pays d'États	7,120,000
25° Traitements aux receveurs, fermiers et régisseurs, et autres frais de recouvrement	20,094,000
26° Les cinq administrateurs du Trésor royal, payeurs des rentes, etc.	3,753,000
27° Bureaux de l'Administration générale (des Finances).	2,048,000
28° Fonds réservé sur le produit de la Loterie royale et sur la ferme du Port-Louis pour des actes de bienfaisance	172,000
29° Secours à des Hollandais qui se sont réfugiés en France	830,000
30° Communautés et maisons religieuses et secours pour la construction d'édifices sacrés.	2,188,000
31° Dons, aumônes, hôpitaux et enfants trouvés, etc.	3,038,000
32° Travaux de charité	1,896,000
33° Destruction du vagabondage et de la mendicité.	1,144,000
34° Primes et autres encouragements pour le commerce	3,864,000
35° Dépenses du département des mines. .	90,000
36° Jardin royal des plantes et cabinet d'histoire naturelle	130,000
37° Bibliothèque du Roi.	167,000
38° Universités, académies, collèges, sciences et arts.	930,000
39° Passeports, en exemption de droits, à la marine royale, aux ambassadeurs et ministres étrangers, etc..	400,000
40° Entretien, réparations et constructions de bâtiments employés à la chose publique.	1,900,000
41° Dépenses de plantations dans les forêts, de curement de rivières, et d'autres objets dont le paiement est assigné sur le produit des bois	500,000
42° Frais de procédures criminelles et dépenses de prisonniers.	3,180,000
43° Dépenses dans les provinces, dont l'objet varie tous les ans et qui se renouvellent de différentes manières	4,500,000
44° Dépenses imprévues.	5,000,000
Total des dépenses fixes. . . .	531,444,000l

On a plus d'une fois proposé de classer plus méthodiquement les recettes et les dépenses du budget de 1789. Sénac de Meilhan en a même changé un peu les chiffres, dans son livre sur *le Gouvernement, les mœurs et les conditions en France avant la Révolution*, et Hennet les a distribués dans l'ordre des premiers budgets de la Restauration, mais en laissant trop d'objets en dehors de l'assimilation. Pour nous, il nous semble que les recettes du budget de Necker doivent être ainsi groupées :

Contributions directes (art. 14, 15, 16 et 17).	187,076,027l
Impôts indirects (art. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13).	216,747,000
Paiements de services rendus et bénéfices (art. 2, 3, 19)	13,600,000
Domaines et droits domaniaux (art. 9, 11, 12, 22)	54,680,000
Produits divers et accidentels (art. 18, 20, 21, 23, 24).	3,191,000
Total.	475,294,027l

Il n'est pas aussi aisé de diviser les dépenses. Cependant nous croyons ne pas nous tromper dans cette appropriation de leurs chiffres aux cadres de notre classification actuelle, bien que certaines de ces dépenses ne soient pas réellement divisibles :

1° Dette consolidée, perpétuelle et viagère (art. 9).	162,436,000l
Capitaux remboursables à divers titres (art. 10, 11, 12, 13, 14, 15).	80,527,000
Pensions (art. 16).	29,560,000
Dotations (art. 1 et 2).	33,210,000
Total de la dette et des dotations.	305,813,000l

Cette somme est énorme pour un budget de 531 millions de dépenses et elle n'était pas complète.

Les frais de régie, de perception et d'exploitation ne figurent que partiellement dans l'état de Necker, en raison même du procédé par lequel se percevait la plus forte quantité du budget, et les remboursements et restitutions, primes et non-valeurs ne ressemblaient pas tout à fait aux nôtres. Notre budget, qui tient compte de tout, place les frais de perception et les remboursements à la fin de son tableau des dépenses où le premier rang est donné à la dette et aux dotations. Il serait plus logique de commencer par dégager le budget brut de ses frais pour mieux faire ressortir le budget net. Quoi qu'il en soit, nous avons en 1789 à porter aux dépenses, avec celles de la dette et des dotations :

2° Frais de perception (art. 25).	20,094,000l
Remboursements et non-valeurs (art. 24, 34, 39)	11,384,000
	31,478,000l

Il ne reste que 194,153,000 liv. pour les dépenses de ce que nous appelons les Services généraux des ministères : autant vaut dire pour les dépenses d'un pays où règne la civilisation et où elle se déploie librement, lorsque les services de la guerre et l'arriéré des charges de la guerre n'élèvent pas trop le prélèvement qu'il faut bien leur abandonner, ne serait-ce qu'à titre de prime d'assurance. Mais, en 1789, sur ces 194 millions, la guerre et la marine en prenaient 141 et demi, et l'examen du budget particulier de la guerre en 1789 a cela de singulier que les généraux et les officiers y coûtent plus cher que l'armée même. Mais que de généraux ! Ce fut le beau temps du grade. Il y en avait 1,200 ou 1,300. Et que de colonels ! Dix fois plus que de commandements de régiments.

3° Guerre (art. 4, 20 et 21)	100,548,000l
Marine et colonies (art. 5 et 6).	40,900,000
	141,448,000l

Il ne reste plus que 52,705,000 liv. pour les services civils. Ils existaient à peine. Une immense fortune privée défrayait le clergé ; des fondations alimentaient l'enseignement supérieur et l'enseignement secondaire, sans s'occuper des simples écoles. La justice était payée par des épices, et il n'y avait pas de ministères des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, à la grande joie probablement des économistes rigoureux. Qu'on s'en réfère aux articles que nous achevons de grouper et la différence des temps s'accusera d'elle-même.

4° Affaires étrangères[1] (art. 3)	7,480,000l
Justice (art. 17 et 42)	6,353,000
Intérieur (art. 18, 19, 28, 29, 31, 33). . .	8,249,000
Finances (art. 26 et 27)	5,801,000
Travaux publics, agriculture et commerce (art. 7, 8, 22, 23, 32, 35, 40 et 41)	11,907,000
Instruction publique et beaux-arts (art. 36, 37 et 38)	1,227,000
Cultes (art. 30)	2,188,000
	43,205,000l

Cette somme arrive aux 52,705,000 liv. quand on y joint 4,500,000 liv. (*art.* 43) de dépenses diverses dont la répartition n'est pas possible et qui

1. La dépense en avait été abusivement excessive pendant longtemps et puisait sans compter dans les fonds secrets; elle venait d'être ramenée à de plus justes proportions.

semblent avoir eu pour principal objet la voirie vicinale, et 5 millions de livres pour l'imprévu (*art.* 44), réserve qui était de règle dans les budgets de Necker et de ses prédécesseurs. Nous aurons à voir ce qu'il convient de penser des réserves pour l'imprévu dans les budgets d'État. On s'en sert encore en certains pays pour éviter les crédits supplémentaires et extraordinaires. La précaution n'est pas des plus utiles.

Bien que l'abîme de la dette n'eût pas été sondé jusqu'au fond, on savait qu'à côté du déficit de 56 millions de l'année 1789, il y avait à payer dans un temps donné 269,352,000 liv. d'anticipations ou de dette flottante, 1,082,912,000 de capitaux exigibles et à rembourser, si on le pouvait, 1,135,940,000 de capitaux de rentes, et même bien davantage avec les rentes viagères. Que serait-ce si l'on s'attaquait aux charges, aux offices, aux privilèges, pour les supprimer !

Le ministre des finances de 1789 n'avait pas le hardi génie d'un réformateur et son genre de courage financier s'était refroidi en comparaissant devant les États généraux ressuscités. Pour couvrir le déficit, il avait proposé de créer pour 56 millions de ressources en très grande partie permanentes. Il ne les vit pas se réaliser, et lorsque, en juin 1791, le Comité des contributions publiques de l'Assemblée arrêta le compte de son budget du 5 mai par un état au vrai plus vrai que par le passé, il se trouva que, si la recette avait été de 544,145,000 liv., les frais du budget avaient été de 75,974,000, ou de 13.96 p. 100, et que le Trésor n'avait eu que 468,170,000 liv. de recettes à opposer à des dépenses qui n'avaient pas diminué.

Mais encore une fois, nous n'écrivons pas l'histoire des finances à cette place et n'en détachons que ce qui touche à l'histoire du budget pris en lui-même. Nous venons de voir comment naquirent, vécurent et expirèrent les budgets de la royauté féodale. Il faut faire halte pour apprendre comment la nation se saisit du droit de composer à son tour ses états de finances et quels droits en découlèrent pour elle et pour ses représentants.

III. LES FINANCES, LA LÉGISLATION DU BUDGET ET LES BUDGETS DEPUIS 1789.

6. Principes financiers généraux de la Révolution française.

Nos rois de la troisième race n'avaient été jusqu'au bout que des seigneurs, en dépit des siècles accumulés, et bien que leur seigneurie se fût faite administrative depuis François I[er], et pour le moins depuis Richelieu et Louis XIV. Ils n'avaient eu de comptes à rendre à personne tant qu'ils n'avaient vécu que de leurs domaines et des droits domaniaux. Les aides temporaires ne les avaient pas liés. Leur sujétion ne s'est imposée que lorsque les aides se généralisèrent et s'annoncèrent pour durer plus qu'il n'était d'usage, mais, le péril passé, ils secouèrent toujours le joug et n'admirent point que des vassaux et des sujets pussent se mêler d'autres affaires que celle du consentement d'un subside. Les États généraux n'étaient d'ailleurs pas une représentation nationale ; ce n'étaient que des conseils plus nombreux que les conseils ordinaires ; ils n'étaient investis d'aucune fonction législative, et, de même que les Parlements, fraction détachée du conseil primitif ordinaire, n'eurent jamais que le droit des remontrances, ils n'eurent que le droit des doléances et des vœux.

Les derniers États, ceux de 1614, n'ont réclamé ni comptes ni aperçus de finances, se bornant à exprimer le désir que le roi supprimât la paulette, qui consacrait la vénalité des charges de magistrature, réduisît les pensions qui n'étaient pas alors des traitements de retraite, mais des faveurs, et fît une recherche nouvelle des financiers, par la méthode habituelle de ces temps si profondément ignorants des conditions d'existence du crédit. Il s'était levé un moment un point de lumière dans la nuit du moyen âge. Les États de 1355 avaient exigé des garanties pour la levée d'une gabelle et d'une aide de huit deniers pour livre (3.33 p. 100) sur les marchandises vendues et l'ordonnance du 28 décembre leur en donna. Des receveurs généraux, et sous eux des « élus » furent chargés de lever l'impôt et de veiller à ce qu'il n'en fût rien distrait de sa destination qui était la guerre à l'Anglais ; la Cour des aides en tira peu après son origine. Mais la nouveauté remarquable, c'est que les États obtinrent de se rassembler d'eux-mêmes au mois de mars suivant pour recevoir des comptes, et, si la guerre n'était pas finie, de se rassembler encore au bout d'un an, le 30 novembre, à la Saint-André, date de leur ouverture, pour examiner s'il y avait lieu de continuer l'aide. Ils le firent, ils s'établirent même en permanence peu à peu, et dans la session de janvier ils s'emparèrent du gouvernement, exactement comme va le faire l'Assemblée nationale.

Rien d'aussi hardi que cette tentative, venue trop tôt, des Étienne Marcel et des Robert Le Cocq. Ils avaient posé les assises du gouvernement constitutionnel et parlementaire. On n'y reviendra plus après eux. En 1648 seulement, au mois de juillet, le Parlement de Paris, et non plus les États généraux, essaiera, sans en avoir le droit, quelque chose qui en rappelle le souvenir, et ce trait d'audace sera encore prématuré.

Nous venons de dire ce que, à la fin du dix-huitième siècle, les notables et le Parlement avaient voulu obtenir, et quelle était la limite des concessions du Gouvernement. Elles se réduisaient à la publicité annuelle des comptes de finance arrêtés en Conseil, mais les États généraux siégeaient à Versailles, au moins aussi animés à la réorganisation des finances et à la réorganisation générale de l'État qu'avaient pu l'être ceux de 1355 et des années suivantes. Réorganiser n'était pas assez, ils venaient pour constituer.

Des États généraux qui n'auraient été convoqués en 1789 que pour consentir des subsides de circonstance n'auraient pas été d'un grand secours. En réunissant tous les subsides accordés depuis le XIV[e] siècle par les États, — ils n'en accordèrent qu'en 1483 et en 1551, — on a calculé que la somme, en 1789, n'alimentait le budget que pour dix jours. Necker n'ignorait pas qu'il n'obtiendrait que bien peu de chose encore si lui-même il n'offrait rien aux représentants du pays. Il est difficile toutefois de découvrir, dans ses paroles et ses écrits du moment, qu'il ait pensé que la concession devait aller jusqu'au droit de voter annuellement et en détail les dépenses. Sorti des affaires et publiant aussitôt, en 1791, une apologie de son administration, il fait remarquer qu'une nation n'est libre et ne devient « la régulatrice de son propre bonheur » que « lorsqu'elle acquiert le pouvoir ou rentre dans le

droit de consentir ou de refuser l'impôt, d'acquiescer ou de se refuser à toute espèce d'emprunt, de fixer ou de régler toutes les dépenses », et il affirme que « toutes ces innovations salutaires étaient assurées » avant la réunion des États. Il aurait été meilleur de le leur dire le 5 mai et ne pas les laisser devant des énigmes à deviner.

La Révolution française a été faite pour bien des raisons à la fois, mais avant tout pour celle-là que les citoyens voulurent mettre leurs propriétés et leurs capitaux à l'abri des atteintes du bon plaisir et de l'arbitraire, et pour celle-là que, les privilégiés à part, la nation voulut savoir ce qu'il était fait de sa fortune, et, pour le savoir, exigea qu'il y eût un budget tous les ans et une assemblée chargée tous les ans de le voter, et ensuite d'en recevoir la justification.

Les cahiers des bailliages et des sénéchaussées en font foi. Lorsque, le 27 juillet 1789, Clermont-Tonnerre en présenta le résumé à l'Assemblée nationale, il dit : « La nécessité du consentement national à l'impôt (et à l'emprunt) est généralement reconnue par vos commettants, établie par tous vos cahiers. Tous bornent la durée de l'impôt au terme que vous lui aurez fixé, terme qui ne pourra jamais s'étendre au delà d'une tenue à l'autre; et cette clause impérative a paru à tous vos commettants le garant le plus sûr de la perpétuité de vos Assemblées nationales. »

Perpétuité sans interruption, comme allait la fonder l'Assemblée, avec l'aide et l'approbation de la France. Le jour même où, après six semaines de l'attente la plus patiente et la plus réfléchie, le Tiers-État, sur la motion de Sieyès et de Legrand, se constituait en Assemblée nationale, son premier décret fut un décret de finances. Et lequel! Rendu sur les motions combinées de Target et de Chapelier, il porte que l'Assemblée, « considérant que les contributions, telles qu'elles se perçoivent actuellement, n'ayant pas été consenties par la nation, sont toutes illégales et, par conséquent, nulles dans leur création, extension ou prorogation, — à l'unanimité des suffrages, — consent provisoirement, pour la nation, que les impôts et contributions, quoique illégalement établis et perçus, continuent d'être levés de la même manière qu'ils l'ont été précédemment, et ce, jusqu'au jour seulement de la première séparation de cette Assemblée, de quelque cause qu'elle puisse provenir; passé lequel jour, l'Assemblée nationale entend et décrète que toute levée d'impôts et contributions de toute nature qui n'aurait pas été nommément, formellement et librement accordée par l'Assemblée, cessera entièrement dans toutes les provinces du royaume, quelle que soit la forme de leur administration. »

Ce décret n'établissait pas, il ne faisait même pas pressentir qu'il y aurait une loi annuelle d'ouverture du budget et une loi annuelle de fermeture du budget, mais il allait au plus pressé; il assurait l'existence de l'Assemblée, comme la déclaration d'inviolabilité de ses membres allait garantir son indépendance, et il donnait le temps nécessaire pour créer de toutes pièces une Constitution où s'encadreraient les principes des lois financières.

Tout ce que put promettre la monarchie mise au pied du mur, mais encore une fois décidée, pour un jour, à ne plus reculer, ce furent ces articles 1, 2, 3, 4 et 5 de la déclaration du Roi dans la séance royale du 23 juin, qui fut le dernier soupir des Ordonnances et des Édits rendus en lit de justice, mais ces promesses, à l'exception des articles 5 et 6 peut-être, avaient été maintes fois jadis, sous une forme ou sous une autre, offertes en pâture aux réclamations des anciens États généraux :

« Art. 1er. Aucun nouvel impôt ne sera établi, aucun ancien ne sera prorogé au delà du terme fixé par les lois, sans le consentement des députés de la nation.

« Art. 2. Les impositions nouvelles qui seront établies, ou les anciennes qui seront prorogées, ne le seront que pour l'intervalle qui devra s'écouler jusqu'à l'époque de la tenue suivante des États généraux.

« Art. 3. Les emprunts pouvant devenir l'occasion nécessaire d'un accroissement d'impôts, aucun n'aura lieu sans le consentement des États généraux, sous la condition toutefois qu'en cas de guerre ou d'autre danger national le souverain aura la faculté d'emprunter sans délai jusqu'à concurrence d'une somme de cent millions, car l'intention formelle du Roi est de ne jamais mettre le salut de son empire dans la dépendance de personne.

« Art. 4. Les États généraux examineront avec soin la situation des finances et ils demanderont tous les renseignements propres à les éclairer parfaitement.

« Art. 5. Le tableau des revenus et des dépenses sera rendu public chaque année dans une forme proposée par les États généraux et approuvée par Sa Majesté.

« Art. 6. Les sommes attribuées à chaque département seront déterminées d'une manière fixe et invariable, et le Roi soumet à cette règle générale les fonds mêmes qui sont destinés à l'entretien de sa maison. »

Sans doute il n'y aurait pas eu de contributions imposées ni d'emprunts faits sans le consentement des États, et ils auraient examiné le budget pour la dépense comme pour la recette, mais l'auraient-ils voté? L'auraient-ils même examiné tous les ans? On peut répondre que telle n'était pas l'intention de cette Charte du 23 juin 1789. Elle institue une sorte de budget fixe pour un temps indéterminé, elle en ordonne la publicité annuelle et garde le silence sur le reste, ou plutôt ne fait que trop entendre que, si les États se sont proclamés Assemblée nationale, le Roi ne leur reconnaît ni cette qualité ni les droits qui s'y attachent.

La Bastille prise et la Révolution sûre de ses lendemains, l'Assemblée nationale n'hésita plus. Elle construisit l'arche sainte où elle abrita les plus précieuses de ses premières conquêtes : la déclaration des droits et les articles constitutionnels d'urgente nécessité. La déclaration est du 26 août; les articles sont du 1er octobre. Louis XVI fut amené dans Paris pour son hésitation à les sanctionner. Leur existence légale ne part que du 3 novembre, lorsqu'il les eut revêtus de son adhésion et promulgués.

Dans son esquisse du 11 juillet, La Fayette faisait seulement dire à sa déclaration des droits de l'homme et du citoyen que « les subsides doivent être consentis et proportionnellement répartis ». L'article 13 de la déclaration de l'Assemblée est ainsi conçu :

« Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également

répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés [1]. »

Le mot de contribution ne fut pas choisi sans raison. Il fut commenté plus tard dans le ***Dictionnaire de la Constitution***, où il est écrit qu'un peuple libre n'acquitte que des contributions et qu'un peuple esclave paie des impôts. Le mot d'impôt est en effet un mot féodal.

Voici maintenant l'article 14 :

« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Les deux articles 13 et 14 des dix-sept articles de la déclaration des droits ont été reproduits sans modification dans le texte définitif de la Constitution du 3 septembre 1791, sanctionnée le 13 et jurée le 14 par Louis XVI. Quant à l'article 15 des dix-neuf articles constitutionnels mis à l'abri de la destruction dès le mois d'octobre 1789, il se bornait à ériger en loi que « aucun impôt ou contribution en nature ou en argent ne peut être levé ; aucun emprunt direct ou indirect ne peut être fait autrement que par un décret exprès de l'Assemblée des représentants de la nation ».

La Constitution développera le texte et déterminera la pensée du législateur, aux articles 1 et 3 du titre des Contributions publiques. L'annualité du budget et, par conséquent, des sessions parlementaires, et les dates des redditions de comptes s'y trouvent inscrites.

« Art. 1er. Les contributions publiques seront *délibérées et fixées* chaque année par le Corps législatif, et ne pourront subsister au delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées.

« Art. 3. Les comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs généraux, seront rendus publics par la voie de l'impression au commencement des sessions de chaque législature. Il en sera de même des états de recette des diverses contributions et de tous les revenus publics. Les états de ces dépenses et recettes seront distingués, suivant leur nature, et exprimeront les sommes touchées et dépensées, année par année, dans chaque district. »

Un autre article de la Constitution de 1791, à la section de la Sanction royale, l'article 8, ordonne la promulgation et l'exécution des lois relatives aux contributions sans les soumettre à l'approbation du Roi.

Et, pour qu'il n'y ait aucun doute sur la toute-puissance financière de la représentation nationale, le titre III (chap. 3, sect. 1re, art. 1er) récapitule : « La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions de fixer les dépenses publiques, d'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ; de faire la répartition de la contribution directe entre les départements ; de déterminer le titre, le poids, l'empreinte, la dénomination des monnaies ; de statuer sur l'administration et d'ordonner l'aliénation des domaines nationaux. »

Ce style est autrement clair que les vaporeuses métaphores de Necker. L'Assemblée nationale, quand elle en traça les premiers linéaments, n'avait pris encore de parti ni sur ce que serait le Corps législatif, ni sur le mode des élections, ni sur la durée des législatures. Le principal était de décréter qu'il n'y aurait pas de finances publiques sans elle et ses successeurs, qu'il n'y en aurait que par elle et par eux, et que chaque année elle et eux en délibéreraient. L'annualité du budget devenait dès lors la garantie de la perpétuité de l'existence de la représentation nationale. Il n'a été d'abord question que du vote des subsides, mais la Constitution y incorpore le vote des dépenses et, lorsque plus tard, à l'élévation de la dictature consulaire et impériale ou au retour de la monarchie de droit divin, les théoriciens du pouvoir iront répétant que le droit de la nation n'est que de consentir les subsides, ils n'effaceront pas des principes de 1789 que le droit de la nation est de voter les dépenses ainsi que les subsides.

7. Système de l'Assemblée constituante (1789-1791).

1. *Mesures de finances.*

Il est bien évident que, si les idées de 1789 n'avaient pas rencontré de résistance, les réformes se seraient faites différemment. L'évolution, chère aux philosophes, aurait suivi son chemin sans passer par la période révolutionnaire ; mais l'effet des événements n'aurait pas été non plus le même. Nous ne nous affligerons pas du rôle qui nous est échu. Les siècles, comme l'a écrit Chateaubriand, ne versent point de larmes héréditaires. Recommence qui voudra, même en finances, de faire à la Révolution des procès qu'elle gagnera toujours ! Nous nous contenterons d'un mot que M. Renan a dit d'elle. Elle a donné à la France « une situation romanesque de premier ordre dans le monde » ; et, financièrement même, une situation qui frappe les imaginations finit par devenir une richesse.

Necker tenait son budget du 5 mai 1789 sur son bureau, avec la liste des moyens à employer pour le mettre en équilibre. Il supposait volontiers qu'il y aurait un peu de peine à prendre au début, mais qu'ensuite l'Assemblée et lui vaqueraient paisiblement à la philosophie et qu'elle le laisserait disposer de la partie des budgets, des comptes et des finances. Il ne fut pas long à s'apercevoir que la prise de la Bastille était un acte qui n'avait pas été fait uniquement pour lui restituer le ministère qu'il venait un moment de perdre. Dès le 11 juillet, l'Assemblée nationale avait décidé de former un grand Comité des finances, composé de 30 membres élus dans les bureaux et, en outre, d'autant de membres qu'il y avait de généralités. Plus tard, elle eut un Comité distinct d'impositions. Le comité des finances entra en fonctions presque aussitôt après le 14 juillet et se divisa en neuf sections, qui embrassaient tous les détails de la matière et devant lesquelles il n'était pas douteux que, un à un, tous les services ministériels auraient un jour à comparaître ; mais rien ne pressait, tant que les fondements d'un nouvel état social n'étaient pas carrément assis dans le sol. Le comité examina, s'instruisit en attendant ; il ne prit de décision sur rien, et Necker l'en raillait jusqu'à ce qu'il comprît que le comité cherchait un instrument de travail et qu'il le vît s'en servir.

1. En raison ou « en proportion », comme le dira la Constitution de 1848, la pensée est la même. Le législateur a voulu l'égalité la plus complète qui se puisse réaliser. Le principe n'a souffert d'exception qu'en Corse, depuis le Consulat, et là encore les exemptions et privilèges conservés s'expliquent par l'inégalité des facultés.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Il existait un plan de conduite et les desseins des chefs de l'Assemblée nationale étaient arrêtés bien avant qu'il fût possible de les déclarer. Les comptes de l'ancien régime et le dernier de ses budgets n'avaient que très peu d'importance à leurs yeux, accompagnés ou non des moyens de les corriger, étudiés et proposés par Necker. Le plan était de séparer entièrement les finances passées des finances futures [1], de liquider le régime féodal du mieux qu'on pourrait et sans banqueroute, de transformer l'appareil financier, de n'hésiter devant rien pour y réussir, de ne pas calculer les frais de l'opération et de ne pas s'attarder aux demi-mesures qui l'auraient compromise. L'Assemblée et le Comité des finances ne le démasquèrent qu'au jour où les biens de l'Église et du Domaine furent mis à la disposition de la nation, sauf à elle de subvenir aux dépenses du service du culte et du service de la liste civile. La disposition et la division des biens ressaisis étaient un premier instrument; le second fut leur mise en circulation, sans attendre les ventes, sous la forme de l'assignat. « Il est certain, avouera plus tard Necker, que la réunion de ces deux moyens est la plus grande et la plus vaste, la plus active des opérations de finances dont on puisse avoir l'idée. »

Si haut que montât la dette, si cher que dût coûter l'abolition du régime féodal et de la vénalité des offices, quelque temps même qu'eussent à durer la transformation des contributions et l'établissement de nouveaux organes de perception, la fortune dont la Révolution s'attribuait l'emploi suffisait pour qu'elle en sortît à son honneur, si chacun eût consenti à subir son sort dans cette grande aventure de la régénération de la France par elle-même. Unifier ce qui n'avait été que concentré despotiquement jusque-là, supprimer toutes les distinctions de lieux à lieux, comme d'hommes à hommes, mettre en fusion les formations superposées de nos institutions, de nos lois, de nos usages; ouvrir à la classification et à l'action des services de l'ère de la liberté et de l'égalité un même cadre, le cadre des départements, des districts, des cantons, des municipalités, cette œuvre comportait des finances qui n'auraient aucun trait de ressemblance avec celles d'autrefois et elles n'avaient point à prendre le pas sur le mouvement qui dirigeait les autres mouvements. Necker se fût moins étonné s'il s'était rendu compte de la largeur de vues, de la hardiesse, de l'intensité d'effort que 89 a voulu déployer.

La centralisation monarchique n'avait pas donné l'unité et l'égalité, les deux sources de vie que notre génie national croit les plus pures et les plus salutaires. Les finances périssaient par le désordre de leur gestion et aussi par l'incohérence, la confusion, la contradiction de leurs éléments. L'Assemblée nationale n'admit pas qu'il y eût un trésor du roi et d'autres trésors, des états du roi et d'autres états de finances, une partie de la France qui consentait ses contributions et en disposait et une autre partie qui n'en avait pas le droit, un Ordre du pays qui payait les deux tiers du budget, qui n'en consommait pas le quart et qui, de plus, payait aux autres Ordres un budget presque égal à celui qu'il payait au roi, et deux autres Ordres qui ne payaient qu'un tiers du budget, qui en consommaient les trois quarts, et jouissaient en outre d'un budget à eux seuls appartenant.

Une faute fut commise. L'Assemblée constituante, moitié par un reste de l'engouement de l'opinion pour la doctrine des économistes de l'école de Quesnay, moitié pour punir le sol de sa longue féodalisation, se persuada que la contribution foncière pouvait presque à elle seule nourrir l'État. Une autre faute fut d'en confier l'assiette et la perception aux nouvelles administrations locales. La « subvention territoriale » repoussée en 1787 et en 1788 par les privilégiés, fut ainsi chargée de faire vivre les budgets nationaux et s'en dispensa, au grand plaisir des populations rurales qui bénirent la Révolution même de ses fautes. Les capitalistes ne s'en effrayèrent pas trop, persuadés que le temps finirait bien par arranger toutes les affaires, et qu'on vivrait n'importe comment, mais qu'on vivrait.

La Révolution, dès ces premiers jours, ne vécut que d'emprunts faits au capital dont elle s'était nantie. Le mécanisme employé fut très simple. Dans les besoins de leurs budgets, les ministres de la royauté recouraient au banquier de la cour, qui se faisait payer cher ses escomptes et renouvellements. La Caisse d'escompte avait été créée avant 1789 pour le remplacer, avec le caractère d'un établissement de crédit à l'usage du public à la fois et de l'État. Necker voulait en faire, en 1789, la cheville ouvrière des opérations de transition auxquelles se limitait son horizon; mais l'émission des assignats était faite pour dépasser de beaucoup la proportion des billets de caisse, cautionnés par l'État, que la Caisse d'escompte aurait versés au Trésor pour en être remboursée par des annuités échelonnées sur vingt ans.

On commença, toutefois, par se servir d'elle; mais une autre caisse entrait en fonctions déjà, la Caisse de l'extraordinaire, créée par le décret du 19 décembre 1789 et que Necker regarde comme une des filles de sa pensée. La Caisse de l'extraordinaire vient de lui, si l'on s'attache uniquement à son idée favorite de distinguer toujours les dépenses ou les ressources et recettes extraordinaires des ordinaires, mais ce n'est plus de lui qu'elle vient quand elle se révèle comme la liquidatrice de l'ancien régime, qu'il ne songeait pas à liquider, et bientôt comme la nourrice des budgets par la dispensation des assignats. « Il sera formé, dit l'article 1er du décret, une Caisse de l'extraordinaire dans laquelle seront versés les fonds provenant de la contribution patriotique, ceux des ventes qui seront ordonnées et toutes les autres recettes extraordinaires. Les deniers de cette caisse seront destinés à payer les créances exigibles et arriérées et à rembourser les capitaux de toutes les dettes dont l'Assemblée nationale aura décrété l'extinction [1]. »

La Caisse d'escompte versa des billets au Trésor; la Caisse de l'extraordinaire lui donna en gage des assignats et le Trésor, ou la caisse de l'ordinaire, comme disait encore Necker, dépensa sans inquiétude. Mais le budget ordinaire ou les anciens *États du Roi* avaient besoin de secours. La Caisse d'escompte eût fait des difficultés. Son service fut arrêté et un décret du 9 octobre 1790 lui demanda de présenter son solde de compte, de clerc à maître, au

1. [illegible] de comptabilité [illegible] effectivement qu'à la date du 1er juillet 1791.

1. La Caisse a été [illegible] la Convention la liquidatrice de tout l'ancien régime. Elle [illegible] les premiers [illegible]. Pour [illegible], une Direction générale de la liquidation fut instituée par décret du 16 décembre 1790, et un Comité de liquidation existait au sein de l'Assemblée.

Trésor public. Il parut qu'il était et il était en effet plus simple, marchant comme on allait, de supprimer l'intermédiaire et de n'avoir plus que la Caisse de l'extraordinaire et le Trésor pour la subsistance de la liquidation ensemble et des budgets. C'est même par scrupule que les deux caisses de l'extraordinaire et de l'ordinaire étaient maintenues. La logique de la Convention, dès le 4 janvier 1793, les réunira toutes deux dans la caisse unique du Trésor.

Dans les anciennes constructions financières, le Trésor royal était, en principe, indépendant de la Surintendance ou du Contrôle des finances; les mots le disent. Le ministre des finances dirigeait les recettes, les surveillait, les conduisait jusque chez le roi, et le roi et la cour y puisaient assez à leur gré, sans s'astreindre aux prévisions des « États du roi ». La séparation des deux services ne choquait pas; elle n'eût pas existé que l'Assemblée nationale l'eût inventée. Le ministre dépendait du roi sous le régime constitutionnel, mais non pas parlementaire de 1789. Le Trésor n'en devait pas dépendre; il cessa d'être royal. Necker aurait souhaité que l'Assemblée ne fît que participer à sa direction; elle refusa d'y être pour quoi que ce soit tout le temps qu'elle mit à se pourvoir de ses assignats; le 4 septembre 1790, elle décréta qu'il lui serait présenté un plan d'organisation et de direction du Trésor; le 13 octobre, elle décréta qu'il serait séparé de la nouvelle Liste civile. Il l'était toujours et plus que jamais du ministère.

Ce n'était pas même le ministre des finances qui adressait aux commissaires de la Trésorerie nationale les ordonnancements à payer. Chaque ministre envoyait les siennes. Le comité vérifiait, il ne payait que si les paiements étaient conformes aux décrets de dépenses, et il ne payait pas aux ministres, mais aux payeurs des services, et tous les quinze jours envoyait au Corps législatif et au roi ses états de recettes et de dépenses, rendus publics tous les mois.

Le ministre des finances perdait ainsi chaque jour de son antique autorité. Le Comité des finances formait les budgets, morceau par morceau, et veillait aux grandes mesures générales; le Comité des impositions remaniait les contributions; la Caisse de l'extraordinaire faisait circuler les assignats, la Trésorerie nationale pourvoyait aux paiements, après en avoir vérifié les titres. Le ministre n'est plus, et même dans une mesure très modeste, que l'administrateur des contributions et revenus publics. Le décret d'organisation des ministères du 27 avril 1791 (*art.* 9) le charge du maintien et de l'exécution des lois relatives aux contributions et aux revenus, sans presque aucune autre attribution. Les budgets et les comptes ne le regardent plus. Il n'est qu'un pouvoir dans les finances, comme ailleurs, le pouvoir de la représentation nationale montée au plus haut degré de l'omnipotence.

2. *Essais de budgets et de comptes.*

§ 1er. *Le budget de* 1789. — Un budget constitutionnel se prépare, se présente, se discute, se vote, s'ouvre, s'exécute, se ferme, se liquide, mais cette succession de situations n'a pas été réglée d'un seul coup et la Révolution, sous ses trois premières Assemblées, a plus distribué de plans qu'elle n'en a suivi, et là où elle a eu la faculté d'en suivre, elle n'est arrivée au but qu'après de nombreux essais. Comment l'Exposé de Situation du 5 mai 1789 aurait-il eu cette fortune de devenir lui-même, au milieu de tout ce qui fermentait pêle-mêle et de nécessités anciennes et de nouveautés nécessaires, le budget normal d'une Constitution qui n'existait pas et qui n'exista qu'après deux ans et demi de travaux persévérants? Pour le dire sans attendre, il n'y eut pas réellement de budgets sous l'Assemblée constituante, et le reproche n'en tombe sur personne.

Necker n'a quitté la place que le 4 septembre 1790. Dès son retour à Paris, après la prise de la Bastille, il avait trouvé ses chiffres dérangés et, le 7 août 1789, il proposait lui-même le premier des emprunts de la Révolution pour les tenir un moment en balance. L'emprunt échoue. Le 24 septembre, il fait un rapport sur « l'État annuel des finances », arrivé graduellement, dit-il, au dernier terme de l'embarras. Le déficit est maintenant de 61 millions; on peut les trouver à force d'économies et d'augmentations de recettes, qu'il énumère en dix articles, mais les besoins extraordinaires montent déjà à 80 millions pour achever l'année et 1791 n'en demandera pas moins. Seule, la création d'une ressource extraordinaire de 80 millions, deux fois réalisée, couvrirait ces besoins et, le 1er octobre, Necker insiste pour qu'elle soit créée. Nous sommes au moment juste où les budgets et toutes les finances passent de la main des ministres du roi dans la main de l'Assemblée nationale; les journées du 5 et du 6 octobre sont intervenues et, le 10, un évêque, Talleyrand, qui fut tant de fois, dans cette illustre année 1789, l'un des promoteurs des grandes résolutions, ouvre l'avis de mobiliser les biens ecclésiastiques.

Le Comité des finances agit alors et la législation budgétaire s'ébranle. Il est proposé, le 17 novembre, par Montesquiou, que, à l'avenir, le compte ou budget de chaque année ne comprendra que la dépense effective de ladite année, que l'arriéré constaté au 1er janvier 1790 rentrera dans la masse de la liquidation et, qu'à partir de ce même jour, le Trésor acquittera exactement et sans retard, mois par mois, toutes les dépenses de l'année courante décrétées par l'Assemblée. L'Assemblée applaudit et, le 28, elle décréta l'impression de tous les états de finances déjà réclamés par elle ou par le Comité et l'impression spéciale de l'état général des recettes et des dépenses du mois en cours, signé par le ministre des finances. Montesquiou lui avait, en même temps, déroulé le tableau de la composition des budgets à venir. Reprenant, mais bien différemment, l'ancienne méthode des assignations, le nouveau système divisait le revenu public en deux parts. Il n'y aura plus la part confuse des produits laissés dans les provinces pour toutes sortes de services mêlés et celle des « états du roi ». Il y aura la part des dépenses publiques de l'État payées par l'État au nom de la grande commune nationale et la part des dépenses particulières des départements, des districts, des cantons, des communes individuelles, payées sur un supplément local du principal de la contribution.

Si la contribution essentielle, forme à trouver de la fameuse subvention territoriale de tant de projets, d'écrits et de harangues au XVIIIe siècle, était encore à l'état de conception, le plan d'une révision et d'une classification systématique des dépenses publiques n'était plus dans les nuages. Nos pères de 89 n'étaient partisans de l'État et d'un budget d'État qu'en lui imposant des limites

étroites. Le roi isolé dans sa liste civile, et la Dette rejetée dans la liquidation ou dans les services extraordinaires, ils ne concevaient pas l'État hors de son rôle de protecteur des intérêts généraux et, en ce temps-là, toute brillante qu'elle était déjà, la civilisation n'avait pas multiplié les services dont il a fini par se trouver chargé. Les budgets locaux, à leurs différents degrés d'importance et d'indépendance, leur paraissaient faits pour payer les frais de toutes les parties de l'administration régénérée qui n'étaient pas nationalement publiques et n'étaient publiques que par rapport à des groupes distincts de la nation. Ils y faisaient entrer, et tout entière, l'administration locale proprement dite, à commencer par les directoires de département, successeurs des intendances, celle de la justice et des prisons, à la réserve du tribunal suprême de révision et de cassation, celle de l'assistance, de l'hygiène, de la sûreté, celle des travaux publics, excepté quelques grands ouvrages d'art d'un intérêt au-dessus de l'intérêt départemental, et enfin celle de la perception première des revenus de l'État et des localités.

Tout était calculé au plus bas, par le goût de l'économie et par le peu d'habitude des dépenses non absolument indispensables, ce qui fit limiter à 60 millions de supplément de contribution le fonds destiné aux dépenses dont le budget de l'État était définitivement déchargé. Plus de la moitié de cette somme était un soulagement effectif.

Mais comment vivre, au demeurant, et se tirer d'abord du budget de 1789 ? Le Comité avait, en septembre déjà, fait une liste de dépenses à réduire et, votée presque intégralement le 6 octobre, elle s'élevait à plus de 48 millions. Mais les charges nouvelles croissaient et les recettes diminuaient de semaine en semaine, et, au moment où nous en sommes, à la fin de novembre, le rapport d'Anson évaluait, pour les deux derniers mois de l'année, la recette « sûre ou probable » à 44 millions environ pour une dépense inévitable de 130,800,000 livres. « Ne nous arrêtons pas au détail, s'écriait Mirabeau quelques jours après en répondant à Lebrun, l'un des hommes de finances du temps, le troisième consul du Consulat de 1800, l'architrésorier de l'Empire de 1804 ; nous ne faisons que du provisoire et nous le savons bien ! Nous verrons clair un peu plus tard. »

§ 2. *Le budget de* 1790. — Les projets et les calculs de l'année qui s'achevait n'étaient pas, en effet, destinés à son service ; ils s'adressaient à l'année normale espérée pour le cours de 1790. Le 16 novembre 1789, Montesquiou présenta l'aperçu des dépenses et des recettes à prévoir pour cette année normale et l'on y voit quelle force avait conservée l'usage français de n'avoir pas une seule caisse publique et de quel attrait était l'usage anglais de grouper en un fonds consolidé certaines recettes et certaines dépenses. Il avait été fait plusieurs estimations successives, et toutes incomplètes, des dettes de la nation. Les dettes exigibles ou « criardes » atteignaient alors la somme de 878,180,908 livres, dont le pays se débarrasserait par des moyens appropriés. Le service de toutes les dettes exigeait plus de 200 millions. Le Comité proposait d'établir deux caisses : la *Caisse nationale* ou du fonds consolidé, remplie par les contributions directes, dans l'état où elles continuaient de subsister, et chargée du paiement des intérêts et des frais de la dette, du paiement de la liste civile et de quelques dépenses d'ordre général, en très petit nombre ; et la *Caisse d'administration,* remplie par les contributions indirectes et chargée des paiements des services généraux ordinaires de l'État. La première était supposée dotée de 286,609,000 livres de recettes pour une dépense de 253,193,492 livres ; la seconde, de 159,140,000 livres pour une dépense strictement équivalente. Le total était de 445,749,000 livres de recettes et de 412,333,492 livres de dépenses, et l'excédent de recettes, — non plus le déficit, — de 33,415,508 livres, excédent disponible à la façon de l'excédent du fonds consolidé d'Angleterre, et de même en vertu de décrets législatifs. « Avenir bien consolant ! » disait Montesquiou. La baguette des fées n'aurait assurément pas mieux fait. Les dépenses annuelles, arrêtées à 531,513,000 livres le 31 août par Dufresne, le bras droit de Necker, étaient réduites de plus de 119 millions, et les recettes, avec la suppression décidée de la gabelle et des aides et droits réunis, ne l'étaient que de 29 ou 30 millions. Différence de 89 millions, qui faisait passer d'un déficit de 55 ou 56 millions à un excédent de 33 ou 34 millions. Mais la baguette des fées n'y pensait pas ! Personne en France, et la France pas davantage, n'était au bout de sa peine.

Au détail des tableaux de ce projet de budget normal de 1790, rien n'est marqué pour la dépense propre de l'Assemblée nationale. Cette omission en préjuge d'autres et nous le remarquerions si la part du feu n'était pas forcément faite pour toutes ces combinaisons de sommes dues et à recevoir dans un temps si peu régulier. La recette admise était composée ainsi qu'il suit :

Fermes générales, après la suppression des gabelles, 91,547,000 livres ; Ferme des postes, 12,000,000 ; Ferme des messageries, 1,100,000 ; Ferme des droits de Sceaux et de Poissy, 630,000 ; Ferme des affinages, 120,000 ; Ferme des droits du Port-Louis, 47,000 ; Abonnement des droits de la Flandre maritime, 823,000 ; Régie des domaines et bois, 50,000,000 ; Régie des loteries, 12,000,000 ; Régie des revenus casuels[1], 3,000,000 ; Régie du marc d'or[2], 1,500,000 ; Régie des poudres et salpêtres, 800,000 ; Recettes générales, 155,655,000 ; Impositions des pays d'États, 24,556,000 ; Imposition (nouvelle) des privilégiés, 30,000,000 ; Impositions pour fortifications des villes, 575,000 ; Bénéfice des monnaies, 500,000 ; Forges royales, 80,000 ; Revenus de la Caisse du commerce, 636,000 ; Loyer des maisons et terrains des Quinze-Vingts, déplacés, 180,000. Total, 385,749,000 livres et 445,749,000 livres avec la subvention territoriale générale, d'un produit compté pour 60 millions.

Cette subvention et les 30 millions (29,425,000 livres net) à attendre de l'imposition des privilégiés sont la recette neuve (89,425,000 livres) ; la recette abandonnée est de 118,978,000 livres : 58,560,000 de gabelles, 50,220,000 d'aides et de droits réunis, 2,000,000 sur les loteries, par déduction des frais, 6,290,000 de retenues de capitation et dixièmes sur les pensions, 1,600,000 de la créance sur les États-Unis, d'un remboursement incertain, et pour la même cause, 300,000 livres d'intérêts dus par un prince d'Allemagne.

Quant à la dépense admise, elle consistait dans

1. Sur les offices tombés en déchéance.
2. Sur les faveurs et grâces.

ces vingt-six articles, où n'est pas suivi l'ordre du rattachement aux deux Caisses Nationale et d'Administration : Dépense de la Maison du roi, la Liste civile n'ayant pas alors été fixée à 25 millions, 20,000,000 de livres ; Maisons des princes, 4,700,000 ; Affaires étrangères, 6,300,000 ; Guerre, 79,000,000 ; Marine et Colonies, 39,000,000 ; Ponts et Chaussées, 2,840,000 ; Rentes perpétuelles et viagères, 162,050,000 ; Intérêts d'effets publics et autres, 31,443,082 ; Gages de charges ou intérêts de finances, 9,355,160 ; Service de l'emprunt de 1789, 2,000,000 ; Indemnités diverses, 3,179,000 ; Pensions (à réduire encore), 18,000,000 ; Gages du conseil, traitements de magistrats, frais subsistants des intendances, 2,774,000 ; Dépenses de Paris, remises, secours, frais variables maintenus pour les provinces, 5,134,250 ; Frais de recouvrement laissés à la charge de l'État, 5,700,000 ; Trésor royal et payeurs des rentes, 2,350,000 ; Mines, Monnaies, Caisse du commerce, Compagnie des Indes, 1,275,000 ; Réfugiés de Hollande, 830,000 ; Primes et encouragements au commerce, 3,262,000 ; Jardin des plantes et Cabinet d'histoire naturelle, 92,000 ; Bibliothèque du roi, 69,000 ; Universités, Académies, Sciences et Arts, 1,000,000 ; Passeports gratuits aux ambassadeurs, à la marine, 400,000 ; Frais de justice criminelle et des prisons, 3,180,000 ; Gratuité de la justice, 6,000,000 ; Dépenses imprévues, 2,400,000. Total, 412,333,492.

Le budget normal de 1790, le premier des budgets nationaux de l'ère de 89, est un document précieux, mais ce n'est qu'un document. Il n'a existé que sur le papier.

L'Assemblée constituante crut-elle que la recette de 1790 dépasserait la dépense de 33 ou 34 millions ? Elle fit comme elle le croyait. Elle avait ordonné, le 26 février 1790, que le ministre des finances, de son côté, mettrait incessamment sous ses yeux le « Tableau des besoins de tout genre » de l'année et des fonds destinés au service. Peine assez inutile, puisque, le 6 mars, Necker lui annonça que pour les six mois à courir, il prévoyait une insuffisance de 294 millions. Elle se mit à voter une à une, en les rectifiant, les dépenses proposées par le Comité et nia le bien-fondé des sinistres prédictions de Necker, jusqu'à décréter, le 22, que, s'il y avait déficit, il y serait pourvu, mais que s'il y avait un excédent, la Caisse de l'extraordinaire l'appliquerait à l'extinction ou à la diminution des dettes les plus onéreuses. Necker fut ensuite invité à déposer le plus tôt possible son tableau et, provisoirement, le budget en cours fut servi à coup de décrets, décidant que la Caisse d'escompte, puis la Caisse de l'extraordinaire, verseraient au Trésor une fois 28 millions, une fois 20 millions, une fois 30 millions, une fois 45 millions, et ainsi de suite.

On comprend l'embarras du ministre pour dresser son tableau. L'année 1790 était encore plus anormale que l'année 1789. Les contributions ne se payaient plus, dans l'attente où chacun était des projets en préparation pour tout asseoir sur une grande subvention territoriale de 240 millions en principal et les dépenses ne se conformaient point aux prévisions. Le remboursement décidé de 170 millions avancés par la Caisse d'escompte était assez, à lui seul, pour faire changer de face le budget. Necker s'exécuta le 29 mai et présenta un projet de budget pour huit mois, du 1er mai au 31 décembre. Négligeons-en les détails. Il n'y est plus question des deux Caisses Nationale et d'Administration, mais les dépenses s'y trouvent classées en ordinaires et en extraordinaires. La recette semblait devoir être de 656,625,000 livres, en y plaçant 380 millions d'assignats. Les dépenses ordinaires, en 19 chapitres, demandaient 314,745,000 livres ; les dépenses extraordinaires, en 13 chapitres, en demandaient 330,747,000 ; et, en tout, les unes et les autres prenaient 645,210,000 livres. Le perpétuel excédent d'imagination surnageait ; il était encore, là, de 11,415,000 livres.

Ce qui ne s'est plus guère fait en France se fit alors. Le Comité des finances abandonna aux divers comités spéciaux le soin d'arrêter les prévisions des parties du budget ressortissant à leurs spécialités et ne garda pour lui que l'examen de celles qui leur échappaient. L'Assemblée convertit en décrets les propositions détachées et le hasard, aidé des assignats, continua de subvenir à la dépense. Il n'en pouvait être autrement. Une année est beaucoup dans les temps calmes ; une année n'était rien et passait comme un éclair au travers du chantier de travail que la Constituante avait ouvert dans toutes les directions. Les soins les plus divers réclamaient l'intervention d'une volonté qu'elle faisait descendre aux plus menues divisions des choses, ainsi qu'elle l'élevait à la hauteur des conceptions les plus vastes et les plus audacieuses, et le budget de 1790 y passa comme y avait passé le budget de 1789. Le système des contributions nouvelles ne fut adopté, ne l'oublions pas, que tout à la fin de l'année, et le montant n'en fut même fixé qu'au mois de mars 1791.

L'important était de débrouiller le chaos de la dette. La dette viagère était connue et, le 1er janvier 1791, il était permis de compter qu'elle serait de 101,823,846 livres de rentes. La dette perpétuelle, à la même époque, comprendrait pour 65,913,973 livres d'inscriptions de rentes. Mais l'arriéré et l'exigible ne se découvraient que de journée à journée et se modifiaient chaque jour par les suppressions d'offices et les remboursements que la Constituante ordonnait. En septembre, le comité des finances en portait la somme à 1,878,816,534 livres ; en décembre, l'un de ses rapporteurs, Anson, en jurait la prompte destruction. Tous les paiements, même ceux que l'année 1788 avait vu suspendre, allaient reprendre leur cours, grâce à la confiance patrioquement accordée aux assignats. « Au premier jour du mois prochain, disait-il, aucune nation de l'Europe ne sera plus au courant de ses paiements que nous », en dépit des obstacles inséparables d'une grande révolution.

§ 3. *Le budget de* 1791. — Passe donc encore pour l'année 1790 ! « Année critique », avait dit Montesquiou en février, mais « personne, avait-il dit aussi, ne peut raisonnablement être inquiet de l'année 1791. Il faudrait admettre l'absurde proposition de la dissolution entière du corps politique pour douter, à cette époque, du rétablissement de l'ordre dans le royaume et de l'action qu'aura la force publique, soutenue de la réunion de toutes les volontés. » Le 12 novembre 1790, Lebrun avait, au nom du Comité des finances, déposé le projet de budget de 1791 pour la partie des dépenses. Il était de 566,223,646 livres, mais le culte et les dépenses accessoires du culte, matière encore inconnue des budgets, y prenaient place pour 140 millions, et même pour 143,333,000

livres, avec la portion des rentes à servir sur le budget. Le 6 février, après diverses modifications, la somme est de 582 millions. La Caisse de l'extraordinaire fournira 60 millions; la contribution patriotique et la vente des magasins de sels et de tabacs en donneront 55. Il n'y avait que 467 millions à trouver, mais les contributions directes nouvelles étaient là pour en procurer 300. Si le reste des contributions et des revenus ne défaillait pas, et pourquoi le craindre, le Comité félicitait l'Assemblée et la nation de posséder un budget sans excédent, mais sans déficit, qui ne coûterait que 467 millions lorsque le budget de 1789 en coûtait 475, et 605 ou 610 avec la dîme.

Oui, peut-être, si aucun événement imprévu ne venait troubler la sérénité où se complaisaient les âmes tranquilles. Le décret du 18 février 1791 revêtit l'« aperçu » de son approbation. Ce décret, qui s'étend à toutes les dépenses, est notre première loi de finances régulière, en tant qu'une loi de finances est régulière si elle ne dit des recettes que le mot qu'elles existeront, et le décret n'en dit pas plus. « Il sera fait fonds au Trésor public, en 1791, tant par les revenus ordinaires de l'État que par les impositions générales et communes, d'une somme de 282,700,000 livres pour acquitter toutes les dépenses attribuées : au Culte, à la Liste civile, aux Apanagistes, aux Départements des Affaires étrangères, de la Guerre, y compris les auxiliaires et la gendarmerie nationale, de la Marine et des Colonies, aux Ponts et Chaussées, aux Ministres et au Conseil, aux bureaux et frais d'administration du Trésor public, de la Caisse de l'extraordinaire, de la Liquidation générale et de la Comptabilité, aux Primes et encouragements pour le commerce, à l'École des mines et aux Dépôts publics, au Jardin et à la Bibliothèque du roi, aux Universités, Académies et travaux littéraires, aux Invalides et aux Quinze-Vingts, aux Enfants-Trouvés et aux Dépôts de mendicité, aux frais de l'Assemblée nationale, de la Haute Cour nationale et du Tribunal de cassation. »

Nous trouvons, dans ce texte, l'énumération des services publics ordinaires, constitués conformément aux propositions faites au mois de novembre 1789. L'exécution du plan a été longue à venir, mais elle est venue et, si l'État n'avait pas eu de dettes, s'il n'avait pas eu à liquider l'ancien régime, ces 282,700,000 livres de dépenses fixes seraient tout son budget. Les dépenses extraordinaires et variables étaient, malheureusement, d'un poids plus lourd et le décret portait qu'il serait fait un fonds « d'une somme de 302 millions pour acquitter le traitement des ecclésiastiques et des religieux des deux sexes supprimés, le secours accordé aux apanagistes en faveur de leurs créanciers ou pour indemnités, les pensions de l'État, celles accordées aux Hollandais et Acadiens réfugiés, et les intérêts de la Dette publique, tant perpétuelle que viagère, constituée ou non constituée.

Le décret ou la loi de finances réservait ce qu'il deviendrait nécessaire de statuer sur la dette des pays d'États. Il réglait l'attribution, conçue au plan d'ensemble de novembre 1789, d'un fonds particulier destiné aux dépenses locales, et pour 1791 l'arrêtait au chiffre de 56,700,000 livres. Le supplément local de contribution en sous pour livre, — 60 et même 78 millions (60 sur la contribution foncière, 18 sur la contribution mobilière), — laissait encore une marge.

Mais tous les besoins de 1791 n'auraient pas été satisfaits par cette loi, si elle n'avait pas été plus loin. Après l'ordinaire fixe et l'extraordinaire obligatoire, elle établit un budget extraordinaire de circonstance, dont les dépenses seront acquittées par la Caisse de l'extraordinaire, savoir : le secours décrété le 16 décembre 1790 au profit des 83 départements, les travaux extraordinaires dans les ports, les travaux du pont Louis XVI et les ateliers entretenus de Paris, les frais du renouvellement ou de la prolongation de l'Assemblée, l'équipement de l'armée auxiliaire, l'augmentation de l'armée de ligne, les approvisionnements de guerre, les 3 millions à dépenser pour l'achèvement des forteresses, l'expédition navale des îles d'Amérique et l'entretien d'une réserve de 20 millions pour l'apurement de tous les comptes. Ce troisième budget n'est ni chiffré ni récapitulé. Les circonstances lui feront une arithmétique et les assignats la solderont.

Une loi de finances n'a fait sa tâche, de notre temps, qu'après avoir aligné des recettes en regard des dépenses. Celle-ci s'en remettait au Comité d'impositions du souci de l'achever et le Comité d'impositions en était encore à peser l'évaluation qu'il attacherait aux contributions directes substituées à la Taille, à la Capitation et aux Vingtièmes. Une assez grande partie de l'année s'écoula sans qu'il eût mis la dernière main à son travail et l'Assemblée l'adopta de confiance, à mesure qu'elle eut à se prononcer sur les parties détachées qui lui furent soumises.

Cinq classes de recettes avaient été distinguées : les contributions directes, les impositions de monopole, les impôts à exercice, les droits sur la circulation, les droits sur les actes. Affaire de pure théorie, principes qui ne reçurent pas d'application. Le cadre n'admit pas d'impôts à exercice et il était trop étroit pour loger plusieurs genres de produits, et ainsi le domaine non aliénable. Abstraction faite de toute abstraction et si des décrets eussent été des versements, on aurait eu : 240 millions de principal de contribution foncière, 60 de contribution personnelle et mobilière, 133 de contributions indirectes ne portant plus sur les consommations, et 48 de revenus divers. Total 481 millions. Les deux bouts n'étaient pas noués, mais encore une fois le plus bel article des recettes jusqu'à nouvel ordre, c'était pour le Budget comme pour la Liquidation, le produit de la planche aux assignats.

Réduits à leur réalité, les budgets naissants étaient à peine un programme de dépenses, pour la dépense, et, pour la recette, ils ne se composaient que d'une sorte de loi détachée des contributions directes, différente des nôtres en ce qu'elle n'avait pas de sanction et ne correspondait pas à une perception assurée. Celui de 1791, dont nous venons de donner l'analyse, avait d'ailleurs le défaut de vouloir séparer l'ordinaire de l'extraordinaire et le fixe du variable et de ne pas faire avec netteté la séparation. Il inscrivait au rang des ressources permanentes les 35 millions espérés de la contribution patriotique et les 20 millions du produit des sels et des tabacs en magasin de la Ferme générale anéantie; il y plaçait 60 millions à prendre sur la Caisse de l'extraordinaire et, d'autre part, il rejetait sur le budget extraordinaire de circonstance des dépenses comme les secours et les subventions aux départements, qui, sans aucun doute, étaient indéfiniment renouvelables et que le budget normal eût dû comprendre.

Ce budget même prenait la singulière précaution d'annoncer, à l'article final de la loi, que les dépenses n'y étaient que d'indication et qu'aucun service ne serait crédité définitivement qu'après un décret qui lui serait propre.

Ramel ne croit pas que les recettes régulières aient dépassé 300 millions, payées par qui pouvait ou qui voulait. Le mécompte se manifesta de bonne heure et, dès le 17 avril, l'Assemblée décréta que, le premier trimestre n'ayant disposé que de 70,065,000 livres, la Caisse de l'extraordinaire verserait 75,610,000 livres de ses assignats pour parfaire la somme de 145,675,000 livres, quart de la dépense de l'année. Les instruments de finance n'étaient pas, en effet, d'une telle perfection qu'on pût savoir, à cette époque, que la dépense d'une année ne se répartit pas par portions égales selon les divisions de l'année, et après le décret du 17 avril 1791 sur les versements au compte du premier trimestre, l'ignorance s'accentuera aux décrets de versement par mensualités. Le décret du 23 mai dispose que, avant le 15 de chaque mois, l'ordonnateur du Trésor public rendra compte à l'Assemblée (le ministre n'est rien) des recettes effectives du mois précédent et qu'elles seront complétées en raison de ce qui manquera aux 48,558,333 livres, faisant le douzième de la dépense de l'année. En avril, la recette n'avait été que de 24,295,928 livres; la Caisse de l'extraordinaire eut à verser, en mai, 24,262,405 livres ; et, de mois en mois, le budget de 1791 s'exécuta par les mêmes moyens.

Une bonne mesure prise, et dont plus tard on augmentera l'utilité, était, malgré l'incertitude générale de la législation et de la gestion des finances, d'avoir tenu dans tous les états des mois, des trimestres ou des années, à la distinction des recettes et des dépenses afférentes à l'année en cours, de celles qui ne lui appartenaient pas [1].

L'Assemblée s'apercevait nécessairement du désaccord de ses estimations et des résultats ; elle ne broncha pas ; elle travaillait pour ses successeurs constitutionnels et pour le pays plus que pour elle et pour le temps de sa mission, et, dans son Adresse du 24 juin 1791 aux Français, lors de la fuite du roi, elle rappelle que le véritable budget d'avant 1789 exigeait une perception de 769,363,283 livres, les frais compris [2], et qu'aussitôt que la Constitution et les lois financières seraient sorties de l'épreuve du début, le budget ne coûterait que 586,901,390 livres, dont seulement 32,881,890 livres de frais, et que les mécomptes ne l'atteindraient plus.

Par son dernier acte de finances, le 29 septembre 1791, la veille du jour où furent prononcés, à la tribune nationale, les mots : « l'Assemblée nationale constituante déclare que sa mission est finie et que ses séances sont terminées », elle vota le budget de 1792, réduit à la forme d'une loi détachée des contributions directes : 240 millions de principal pour la contribution foncière et un sou pour livre ou 12 millions additionnels pour les dégrèvements, décharges et secours ; 60 millions de principal pour la contribution mobilière, et deux sous pour livre ou 6 millions additionnels, avec la même destination ; sans préjudice des sous et deniers additionnels levés pour le compte des départements, districts et municipalités, sur les deux contributions, en nombre égal, et laissés à leur disposition pour les frais de perception et les dépenses particulières mis à leur charge par les lois. Ce n'était pas tout à fait tout. Le décret du 29 septembre maintenait les lois d'impôt non abrogées (art. 19) et enjoignait (art. 20) à la Caisse de l'extraordinaire de verser au Trésor, en 1792, une somme de 60 millions pour tenir lieu du revenu des domaines nationaux, et une somme de 35 millions pour tenir lieu de la contribution patriotique [1].

§ 4. *Comptes.* — L'Assemblée constituante n'aura connu que des essais de budgets, mais elle eut ses comptes. Sans exercices à durée limitée, sans lois précises sur la liquidation et l'apurement des exercices d'année, ces comptes sont plutôt des situations provisoires que des comptes, mais ils sont tout ce qu'ils pouvaient être.

Il y avait peu d'intérêt à vérifier et à arrêter les comptes des années antérieures à 1789, en présence de la grande liquidation entreprise dans l'intention d'effacer jusqu'aux traces de ce qui avait existé sous l'ancien régime. Le législateur les négligea. Le compte de 1787 aurait dû, selon la règle, être présenté aux Chambres des comptes pour la fin de 1790. Les décrets des 6 et 7 septembre venaient de les supprimer en principe et le décret du 4 juillet 1791 allait les fermer. Le compte de 1779 était encore dans les dossiers de la Chambre de Paris. Il en fut retiré et versé aux Archives nationales. Les comptes dont nous avons un mot à dire sont ceux des temps qui commencent le 5 mai 1789.

Necker avait reconnu, le 5 mai 1789, que la comptabilité publique avait besoin « d'une forme simple, très intelligible, constante et invariable ». Les critiques n'ont pas été épargnées à l'établissement de Comptabilité nationale qu'institua l'Assemblée constituante et dont l'organisation date de la loi du 8 février 1792. Il ne serait pas juste de le comparer à notre Cour des comptes de 1807. L'expérience instruit et, en 1807, on a profité de l'expérience. Mais la comptabilité d'avant 1789 n'était qu'une apparence de comptabilité et l'Assemblée, par son décret du 17 septembre 1791, entreprenait au moins un essai de régularité. L'article 1er du titre II consacre le principe qui est le fondement de nos lois de règlement. « L'Assemblée nationale législative verra et apurera définitivement par elle-même les comptes de la nation. » Et l'article 3 du titre V de la Constitution, relatif aux contributions publiques, décide que « les comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs généraux, seront rendus publics par la voie de l'impression au commencement des sessions de chaque législature ; qu'il en sera de même des états de

1. En novembre 1789 et en janvier 1790, il avait été déjà proposé et voté que, pour l'ordre permanent des finances et de la comptabilité, les comptes de chaque année ne contiendraient à l'avenir que la dépense effective de chaque année.

2. Contributions directes de tout genre avec les dîmes : 363,209,282 liv. ; Impôts indirects, affermés, régis ou abonnés : 240,795,000 liv. ; Produits domaniaux : 53,145,000 liv. ; postes : 17,310,000 liv. ; Recettes diverses : 16,904,000 liv. Total : 691,363,282 liv. Frais à déduire : 113,798,288 (ou 19.3 pour 100). Perceptions additionnelles ou redevances au profit de particuliers, environ 78 millions. Total général : 769,363,282 liv.

1. Cette contribution patriotique du quart du revenu, idée superbe, mais trop belle, d'un abandon de la richesse individuelle pour la libération de l'État, que l'Assemblée avait crue un moment capable de libérer l'État, chaque année, de 500 millions !

recette des diverses contributions et de tous les revenus publics, et que les états de ces dépenses et de ces recettes seront distingués suivant leur nature et exprimeront les sommes touchées et dépensées, année par année, dans chaque district. » L'exercice n'était pas défini, mais les années étaient séparées et il ne restait qu'à améliorer la législation. (*V.* **Cour des comptes.** HISTORIQUE.)

Ces dispositions sont de la fin de l'Assemblée constituante, et les comptes qu'elle se fit présenter n'y furent pas assujettis. Elle en connut trois : le compte d'un an, du 1er mai 1789 au 30 avril 1790 ; le compte de vingt mois, du 1er mai 1789 au 31 décembre 1790 ; le compte de vingt-huit mois, du 1er mai 1789 au 31 août 1791. Celui-ci est le compte de toute sa gestion, moins le mois final.

Un décret du 21 juin 1790 avait ordonné que le premier ministre des finances remettrait, avant le 15 juillet suivant, le compte détaillé des recettes et des dépenses depuis le 1er mai 1789, et ensuite, tous les mois, l'état des recettes et de leur emploi, dont le Comité des finances ferait imprimer « l'état sommaire ». Le délai était court pour une aussi vieille machine que le Contrôle général. Par « un effort de célérité sans égale » dont il s'applaudit, Necker fut prêt pour le 21 juillet. Il disposa la recette en 42 chapitres et la dépense en 80. Le compte de vingt mois n'est pas ministériel. Il fut fait par le rapporteur habituel du Comité des finances, Montesquiou, et il se trouva que, du 1er mai 1789 au 31 décembre 1790, la recette ordinaire en vingt mois, et y compris l'encaisse du 1er mai 1789 (58,539,079 livres), avait produit 663,563,372 livres et l'extraordinaire 585,025,362 livres. Total, 1,248,588,734 livres de recette. La dépense avait été, pour l'ordinaire, de 839,231,748 livres et, pour l'extraordinaire, de 372,677,066 livres. Total, 1,211,908,814 livres, et des deux totaux rapprochés, se dégageait un excédent en caisse de 36,679,920 livres. Malheureusement, de si gros chiffres ne s'interprètent pas sans glose. L'excédent du 31 décembre 1790 ne vaut pas plus que l'excédent du Compte rendu de 1781, et les 663 millions et demi de la recette ordinaire étaient pour plus de moitié aussi extraordinaires que les autres. Mais ce compte fort embrouillé n'est qu'épisodique, et si nous avions à en discuter un, ce serait le compte de 28 mois, rendu par le Comité des finances au mois de septembre 1791.

A un mois près, toute la gestion de l'Assemblée constituante s'y déroule. La nature des recettes et des dépenses y est plus sévèrement distinguée. Du 1er mai 1789, le Trésor a reçu 277,351,125 livres de produits et contributions ordinaires et a disposé de 1,162,404,040 livres de ressources extraordinaires. Il a payé 1,102,852,887 livres de dépenses ordinaires et 211,211,625 livres de dépenses extraordinaires et fait pour 154,958,491 livres de remboursements. Il a dépensé, par là, 29,267,838 livres de plus que sa recette. Selon l'évaluation de Necker, la dépense de 28 mois n'aurait dû être que de 1,240 millions ; elle les avait dépassés de 229 millions. Ces chiffres encore ne sont admissibles qu'après interprétation, et un excès de dépense de 229 millions et un déficit de 29 millions auraient fait la situation trop belle pour l'immense bouleversement où la Révolution s'était si résolûment jetée. Outre la dette dont elle avait hérité le 5 mai 1789, elle en avait contracté une de 3 milliards et demi de capitaux pour se racheter de l'ancien régime et il lui en restait les deux tiers à payer ou à transmettre à l'Assemblée législative ; mais elle avait assez de biens disponibles pour gager cette dette de l'affranchissement national et, avec les biens de l'Église et du Domaine, elle transmettait dans son héritage le droit de jouir au moins du fruit des biens des émigrés qui s'armeraient contre la Révolution.

3. *Législation budgétaire.*

Nous n'avons pas à revenir sur les grands principes et sur les règles générales. La loi, qui n'appartenait qu'au roi, n'appartient plus qu'à la nation et à ses représentants. Le Corps législatif fixe les dépenses publiques, établit les contributions, répartit entre les départements la contribution directe, surveille l'emploi de tous les revenus publics et s'en fait rendre compte (*titre III, chap. III, sect. I, art.* 1er *de la Constitution*). La sanction royale n'a rien à y voir et les décrets relatifs aux finances sont des lois par eux-mêmes (*art.* 8, *sect. III*), aussitôt qu'ils ont passé par les formalités du règlement de la délibération législative. Il y a enfin un budget annuel, puisque les contributions sont délibérées et fixées chaque année (*art.* 1er, *titre V*).

Mais à quelle époque et dans quelles conditions exactement ? Cet article 1er du titre V dit : « Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif et ne pourront subsister au delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées. » Bien que le mot « chaque année » soit assez clair, le reste du texte ne l'est pas assez et pourrait faire croire que les contributions se continueraient deux ans. Le Corps législatif ne durait que deux ans et, à la rigueur, il eût rempli sa tâche en votant la recette pour tout le temps de ces courtes législatures. Mais c'est le vote annuel du budget qui, seul, garantit le Corps législatif contre les coups d'État et la Constitution n'a pas, d'ailleurs, restreint son action au vote des subsides. L'expression « au delà du dernier jour de la session suivante » s'explique par ce fait, que le budget n'est plus examiné en cours d'exercice, mais d'avance. Les législatures sont permanentes ; elles s'ouvrent le premier lundi de mai et, quel que soit le nombre des députés réunis, à partir du 31 mai, les lois qu'ils décrètent sont valables. La loi du budget est la première loi qui doive leur être soumise. « Les ministres, dit l'article 7 de la section IV du chapitre II du titre III, sont tenus de présenter chaque année, au Corps législatif, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du Gouvernement. » Le budget et le compte sont ici mêlés, ou plutôt juxtaposés, mais l'intention du législateur était en effet, et l'article 3 du titre V le prouve encore, que, chaque année, en mai, les éléments du budget à venir fussent présentés et que, à côté de chaque projet de budget, un compte provisoire de l'année écoulée fût mis sous les yeux du Corps législatif. Nous n'aurions pas à rapprocher et à commenter des fragments de texte si l'Assemblée législative de 1791 avait régulièrement vécu les deux années de sa législature. Ses actes auraient suffi pour tout éclaircir.

Bien que, depuis 1789, nous ayons vu tous les comptes présentés à partir de la date du 1er mai,

les budgets ou les essais de budgets antérieurs à l'entrée en exercice de la Constitution ont toujours été des budgets d'année civile ordinaire. Le budget constitutionnel est aussi un budget d'année ordinaire et commence le 1er janvier. Le mois de mai n'est que l'époque annuelle de sa présentation, à l'ouverture même des sessions annuelles. Laffon de Ladebat, le rapporteur du premier budget constitutionnel, — celui de 1792 — ne permet pas d'en douter, quand nous n'aurions que son rapport pour nous le faire savoir. Il y dit : « Les dépenses de l'année où commence la législature doivent être décrétées par la législature précédente, et celle qui commence sa session doit décréter les dépenses de l'année suivante. Ainsi, dès le mois de mai, l'Assemblée nationale doit s'occuper des dépenses de l'année qui va suivre. Cet ordre donne au Corps législatif le temps d'examiner, dans le plus grand détail, toutes les parties de la dépense publique et de proportionner les moyens à l'étendue de cette dépense. »

Il semble même que l'intention de l'Assemblée constituante a été que les lois relatives aux finances, quelles qu'elles fussent, ne fussent votées, au plus tôt, que trois mois après leur dépôt. « Aucun projet de décret portant demande d'argent pour les dépenses courantes ne sera présenté à l'Assemblée qu'après avoir été imprimé et distribué au moins trois mois d'avance. » (*D.* 12 *mars* 1791.)

La Constitution et tous les décrets de l'Assemblée avaient, comme on l'a vu, ramené à une simple surveillance de l'exécution l'ancienne omnipotence du ministre des finances. Aussi n'est-ce pas lui qui propose le budget. Il n'a pas même à recueillir, à confronter et à présenter les demandes de ses collègues et les siennes. Chacun des ministres, séparément, présente l'aperçu de ses besoins et l'Assemblée législative fait elle-même le budget, par les soins de son Comité des finances. On n'avait pas encore songé à tout réunir en une loi unique de finances, et les services ministériels se votaient, selon les cas, ou par fraction, ou autrement. Le ministre des finances, devenu un simple ouvrier des contributions, ne recevait pas même les décrets pour en saisir l'ensemble et les transmettre aux autres ministres. Ce devoir était dans les attributions du ministre de la justice, en son ancienne qualité de chancelier apposant le sceau sur les lois. Les ministres continuaient alors d'agir séparément et envoyaient à la Trésorerie, pour l'année entière, leurs propositions de distributions de fonds, disposées par mensualités. Ces propositions, discutées et admises, les commissaires du Trésor (*D.* 27 *avril et* 16 *août* 1791) les adressaient, sous la forme du « Livre de prospectus des dépenses de l'année », au Corps législatif, qui les arrêtait par décret et, mois par mois, le budget, ainsi préparé et voté, s'exécutait. (*D.* 28 *mars* 1790.)

Il y avait ou plutôt il devait y avoir, constitutionnellement, une loi de finances générale, mais elle n'était que de principe et des lois particulières en faisaient l'application aux divers départements ministériels.

8. Assemblée législative (1791-1792).

L'Assemblée législative de 1791 a vécu à peine un an (octobre 1791-septembre 1792). Elle devait être la première législature régulière de la France et son rôle était de mettre en mouvement tous les services organisés par l'Assemblée constituante ; elle ne fut, par la faute du parti de la résistance plus que par la sienne, que l'avant-garde du mouvement d'explosion de la puissance révolutionnaire. Ses finances n'ont laissé aucun monument, bien qu'il y eût, au ministère des Contributions, un homme, Tarbé, qui avait la capacité nécessaire pour y mettre de l'ordre, si elle l'eût permis et si elle-même avait eu la faculté de le permettre. Presque tous les actes financiers de l'Assemblée se réduisent à des décrets chargeant la Caisse de l'Extraordinaire de verser telle et telle somme à la Trésorerie nationale et autorisant la Trésorerie à mettre les fonds à la disposition des services. Ces fonds ne venaient des contributions et des impôts subsistants que pour la plus faible moitié. On doubla la circulation des assignats et l'on vécut encore. C'était l'essai de ce qu'une Convention pourrait entreprendre sans budgets, sans comptes, et à peu près sans autres valeurs que du papier-monnaie.

En principe, le budget de 1792 aurait dû être voté entièrement, recettes et dépenses, par l'Assemblée constituante et l'Assemblée législative devait, au mois de mai, recevoir les états de la dépense faite en 1791, avec l'aperçu des besoins de 1793. La date de sa prise de possession du pouvoir législatif s'y opposa. A la fin de l'année, elle n'avait reçu qu'une partie des « aperçus » des ministres. Le Comité des finances, obligé de faire son rapport avant le 1er janvier 1792, s'était mis au travail sans les attendre. Le rapporteur fut A. D. Laffon, député de la Gironde, vice-président du Comité de l'Ordinaire des Finances et rapporteur des Comités réunis de l'Ordinaire et de l'Extraordinaire des Finances. Ses propositions, accompagnées de tableaux détaillés, se résument dans celui-ci, qu'il n'est pas inutile d'avoir sous les yeux et qui n'a d'autres divisions que 23 « articles » :

État « apperçu » des dépenses publiques.

Articles.	Dépenses ordinaires.	Traitements, pensions, rentes, intérêts.	Extraordinaire.	Totaux.
1° Cultes	81,226,600l	65,000,000l	»	146,226,600l
2° Liste civile	25,000,000	»	»	25,000,000
3° Apanagistes	5,000,000	1,500,000	»	6,500,000
4° Affaires étrangères	6,300,000	»	»	6,300,000
5° Guerre	101,278,000	»	120,113,665l 5s 5d	221,391,665 5s 5d
6° Marine et colonies	38,937,057 15s	»	4,771,126	43,708,183 15
7° Ponts et chaussées	4,161,200	»	»	4,161,200
8° Administration générale	5,117,321	»	11,200	5,128,521
A reporter	267,019,181l 15s	66,500,000l	124,895,991l 5s 5d	458,115,173l 0s 5d

État « apperçu » des dépenses publiques (*suite*).

Articles.	Dépenses ordinaires.	Traitements, pensions, rentes, intérêts.	Extraordinaire.	Totaux.
Report.	267,019,181^{l} 15^{s}	66,500,000^{l}	124,895,991^{l} 5^{s} 5^{d}	458,415,173^{l} 5^{d}
9° École des mines	27,000	»	»	27,000
10° Jardin et bibliothèque du Roi. . . .	210,000	»	»	210,000
11° Universités, académies et travaux littéraires	1,113,883	»	»	1,143,883
12° Édifices publics	4,000,000	»	»	4,000,000
13° Assemblée nationale	5,639,600	»	»	5,639,600
14° Haute Cour nationale.	150,000	»	»	150,000
15° Tribunal de cassation.	300,000	»	»	300,000
16° Primes et encouragements aux manufactures et commerce	3,862,000		»	3,862,000
17° Quinze-Vingts, mendicité, enfants trouvés	3,511,977	»	»	3,511,977
18° Pensions, gratifications, secours . .	»	18,816,000	»	18,816,000
19° Rentes viagères.	»	100,075,680	»	100,075,680
20° Rentes perpétuelles.	»	70,449,486	»	70,449,486
21° Intérêts de la dette exigible à terme.	»	18,423,322	»	18,423,322
22° Intérêts de la dette non liquidée . .	»	19,643,029	»	19,643,029
23° Dépenses extraordinaires de toute nature (à prévoir)	»	»	70,000,000	70,000,000
	285,864,641^{l} 15^{s}	293,907,517	194,895,991^{l} 5^{s} 5^{d}	774,668,150^{l} 5^{d}
	579,772,158^{l} 15^{s}			

L' « *État des moyens* » se divise en 12 articles :

1° Contribution foncière	240,000,000 livres.
2° Contribution mobilière	60,000,000
3° Droits de patentes	24,000,000
4° Enregistrement, timbre et hypothèques.	70,000,000
5° Postes et messageries.	14,000,000
6° Poudres et salpêtres	1,000,000
7° Salins et salines	3,000,000
8° Forêts nationales.	10,000,000
9° Douanes nationales.	15,000,000
10° Loteries.	10,000,000
11° Contribution patriotique	35,000,000
12° Revenus des biens nationaux .	48,000,000
	530,000,000 livres.

Les dépenses « présumées », s'élevant à 774,668,150^{l} 0^{s} 5^{d}, il y avait 244,668,150^{l} 0^{s} 5^{d} de « moyens extraordinaires » à décréter.

Ceci n'était qu'un premier projet. Le rapporteur déclarait qu'on y trouvait trop de parties encore incertaines, et cette large chiffraison des ressources par millions, qui n'est pas, après tout, si mauvaise aux prévisions, indique en effet de l'incertitude. Mais il fallait obéir à la nécessité et les détails se rectifieraient chemin faisant par le procédé des décrets rectificatifs. Laffon demandait la déclaration exceptionnelle d'urgence, sans examen des détails, et l'autorisation provisoire de payer les sommes ordonnancées, en laissant aux Comités le soin de faire au mieux pour l'exactitude et pour l'ordre. La bonne foi était en ce temps-là et la simplicité civique si grande que le rapport prenait la peine d'examiner et de réfuter un projet qu'on aurait plaisir à connaître, celui que Lavoisier avait dressé et remis au Comité à titre de simple particulier.

Peut-être remarquera-t-on l'espèce de désordre du classement des services. Les Cultes y sont au premier rang et la Dette au dernier. Les Cultes étaient alors regardés comme un service dont la dotation annuelle engageait particulièrement l'honneur de la nation, qui lui avait pris ses biens de fondation, et, pour la dette, elle était destinée à un examen définitif et à une liquidation dont le plan n'était pas encore prêt. Les classements allaient, d'ailleurs, un peu au hasard et nous allons en rencontrer un tout différent au second budget de 1792, présenté en avril par un autre rapporteur des deux Comités. Celui-là porte un nom que la renommée attendait ; il signait modestement « P. J. Cambon fils aîné, député du département de l'Hérault ».

Avec les semaines et les mois, le budget des besoins grossissait et entraînait avec lui, pour s'équilibrer, une plus forte masse de ressources à prendre toujours à la même source.

Le prochain dictateur des finances de la Révolution n'avait pas encore conçu le plan de l'unification, non seulement des dettes, mais des dépenses et des recettes du pays tout entier, par la confusion de toutes les collectivités qui vivent dans l'État. Il était même plutôt préoccupé d'une idée contraire et désirait pousser le plus loin possible le rejet des dépenses générales sur les budgets départementaux et municipaux. Le budget de 1792, repétri sous sa main, s'offrait en quatre divisions :

Dette, pensions et secours, 276,291,141 livres ; Services généraux ou « dépenses ordinaires », en commençant cette fois par l'Assemblée nationale, la Liste civile, les apanages transformés en allocations d'argent, les cultes, etc., 303,194,184 livres ; Dépenses extraordinaires (guerre, marine, achat de numéraire et imprévu), 210,000,000 ; Dépenses particulières de 1792, 38,066,151. Le total est de 827,551,476 livres. Pour y suffire, les Comités avaient réuni un ensemble de ressources « présumées », à la réalisation desquelles il était difficile de croire, mais dont les éléments ont bien la marque du temps : Arriéré des contributions, 281,591,138 livres ; Produit net des contributions de 1792, 138,000,000 ; Recette particulière de 1792, 130,000,000 ; Ressources extraordinaires, 307,390,215 livres. Total, 856,981,353 livres.

Un total de ce genre est aisé à inscrire au bas d'une addition, mais comment compter sur la rentrée de l'arriéré du premier article quand le second, qui n'est que de 138,000,000 de livres, a été ainsi formé:

Contribution foncière, 240 millions ; Mobilière,

60 millions; Timbre et Enregistrement, 80 millions; Douanes, 15 millions; Loterie, 8 millions; Patentes, 20 millions; Postes et messageries, 14 millions; Poudres, 1 million; soit 438 millions, dont 300 à déduire pour non-valeurs ou arriéré à la fin de l'année.

Les recettes particulières de 1792 comprenaient 50 millions de contributions patriotiques, 10 millions de ventes des approvisionnements de sels et tabacs, 60 millions de domaines, 10 millions de forêts. Les recettes extraordinaires, c'étaient, selon l'usage, les versements en assignats à faire par la Caisse de l'Extraordinaire à la Trésorerie et les reversements de la Trésorerie aux ministres.

Le budget de Cambon ne fut pas plus voté que celui de Laffon. Un décret du 30 avril décida que, en attendant une loi de finances, la Trésorerie continuerait à payer les dépenses, et cela sur le pied de 1791 : reconduction de pure forme, car il ne fut guère tenu compte des crédits antérieurs. La loi de finances, dans toute cette période et jusque dans les premiers temps du Directoire, ne sera jamais autre chose qu'une loi détachée des contributions directes, destinée à plus ou moins d'obéissance. Celle de 1792 est du 20 mars. Elle dit qu'on paiera, en 1792, les contributions de 1791; savoir, deux tiers d'un coup, le 1er avril, et le troisième tiers en trois parts, à la fin des mois d'avril, de mai et juin; après quoi, celles de 1792 seraient payées par neuvièmes mensuels, du 31 juillet 1792 au 31 mars 1793. Mais que d'événements cachés encore dans l'ombre de l'avenir et qui en sortiront, éclair par éclair, pour troubler bien d'autres calculs que ceux des finances et des budgets !

Le 22 septembre 1792, Cambon déclarait à la Convention que la Caisse de l'Extraordinaire avait imperturbablement fonctionné à la place des autres institutions financières. Elle avait eu en main, depuis sa création, 2,632,583,116 livres de ressources; elle en avait fourni 2,604,752,125 à la Trésorerie et il lui restait 28 ou 29 millions de papier. La Trésorerie, quant à elle, avait reçu, depuis le 1er janvier de l'année, 910.725,675 livres; elle en avait versé 865,526,764 aux ordonnateurs, et il lui restait 50,198,795 livres en caisse, dont 11,892,608 en espèces pour fournir aux frais de toutes les guerres, et étrangères et civiles, qu'il plairait aux destins de la République de lui faire affronter. Mais les contributions n'avaient pas fait leur devoir, si la planche aux assignats avait fait le sien. L'arriéré, au témoignage du ministre Clavière, n'avait donné que 198 millions, et rien n'avait été perçu sur les contributions de 1792. Le mécompte était de 558 millions.

9. Convention (1792-1795).

1. *Mesures de nécessité révolutionnaire.*

Les destins ont parlé. Nous avions juré d'être libres au serment du Jeu de Paume et nous avions écrit, dans notre Constitution, que la Révolution ne ferait la guerre à aucun peuple. Il nous était si doux d'organiser la liberté dans la paix ! Mais la conjuration des rois, des prêtres et des nobles éclate et une invasion germanique a osé violer la patrie de l'indépendance. Nous nous armons de l'épée, de la hache et de la fourche, et le

> Sombre Quatre-vingt-treize, épouvantable année,
> De lauriers et de sang grande ombre couronnée,

se lève, pour apprendre aux peuples et aux rois quel est le génie de la France, s'il s'enivre de la fureur du patriotisme et de la furie républicaine.

Adieu la sagesse, la modération, les essais commencés, l'ordre des lois, les règles et les formes. Les finances sont emportées par le torrent. Il y a au ministère, depuis le 10 août 1792, un ministre d'âme républicaine, Clavière, mais il est pris de mélancolie; il déplore les caisses vides, où les contributions se montrent languissantes, il ne connaît que le crédit des banques et du commerce, dont l'arithmétique est toute désemparée. Après lui, Destournelles, d'une égale probité et bientôt poussé au même désenchantement; après Destournelles, une simple Commission des Revenus nationaux. Cette chronologie n'a pas d'importance. La Convention avait trouvé son homme, avant même d'avoir atteint l'hiver de 92. C'était Cambon, le rapporteur des budgets de l'Assemblée législative. Ni financier, ni économiste, ni administrateur, il fut bien autre chose; il envisagea l'inexorable nécessité et l'affronta. Celui qui a fait l'opération du Grand-livre est au nombre des héros de la légende de la Révolution.

A l'Assemblée législative, le 20 avril 1792, Becquey avait demandé : « On veut faire la guerre; où sont nos ressources? — Vous ne les connaissez pas, Monsieur, s'écria Cambon. Nous aurons de l'argent plus qu'il n'en faut! » A la Convention, encore formaliste, Kersaint réclame, le 6 octobre 1792, des états de finances dressés d'avance; Cambon en appelle au changement des temps et fait décréter la confiance dans les Comités. Le 15 décembre, il révèle la politique financière qui déjà gouverne. « L'objet de la guerre que vous avez entreprise, dit-il, c'est l'anéantissement de tous les privilèges. Guerre aux châteaux, paix aux chaumières! Voilà les principes posés. Vos commissaires établiront sur les riches les contributions extraordinaires qu'un besoin imprévu exigera, mais ils en excepteront la classe laborieuse et indigente. C'est par là que nous ferons aimer au peuple la liberté. Il ne paiera plus rien et il administrera tout. » Il sera même salarié pour ne payer plus rien et pour tout administrer, et, sans cette folie voulue et entretenue de la fermentation des passions populaires, qui pourra nous assurer que la Révolution ne succombait pas? Il nous est aisé de condamner les excès et de regretter les erreurs. Notre économie politique n'admet pas qu'on ait pu suspendre la vie logique d'une nation, fermer la Bourse, interdire le commerce de l'or et de l'argent, proscrire toutes les compagnies financières, ordonner la fixation d'un maximum du prix des choses et, cependant, cette barbarie antiscientifique a su vaincre.

Mais la barbarie ne rencontra que cette fois l'heur de faire des prodiges avec de la passion, avec de l'audace et avec de l'ignorance, et ses actes ne sont pas moins mémorables pour la surprise de leur succès que par le mépris qu'ils nous enjoignent d'avoir pour la sottise et la vulgarité de ceux qui n'en seraient que les impuissants copistes.

Le crédit avait eu, dans les premiers moments de la Révolution, quelque désir de l'aider à sortir du gâchis de l'ancien régime. Il s'inquiéta promptement, comme on pense, et les contributions patriotiques ne l'avaient pas remplacé. Les contributions régulières se faisaient trop attendre; l'assignat était resté seul à son poste. Il ne le déserta pas.

On aurait tort de croire que la Convention brûla

ses vaisseaux le jour même où elle commença de siéger et qu'elle n'eut point le désir de sauver du naufrage ce que l'État avait de ressources légales. Le 21 septembre 1792, elle maintient toutes les lois relatives aux finances qui n'ont pas été abrogées, prescrit le paiement des contributions et nomme des commissaires pour vérifier les valeurs de la Trésorerie et de la Caisse de l'Extraordinaire, qui ne sera réunie à la Trésorerie que par les décrets du 31 décembre 1792 et du 4 janvier 1793. Elle mesure longtemps ses crédits de détail qui, par la baisse des assignats et l'exigence des besoins, arriveront à des proportions si étranges : le versement de 315 563,357 livres du 18 juin 1793 pour la dépense de mai ; l'ouverture de crédit d'un milliard quatre-vingts millions à diverses commissions du 12 ventôse an III. Au commencement de 1793, elle en est encore à chercher si le budget de l'année ne peut pas se modeler sur celui de 1792. Elle demande, le 10 janvier, qu'il lui soit présenté pour le 1er février un état général de la situation financière et un plan de conduite. La condamnation et l'exécution de Louis XVI la décident à hâter sa marche. Elle décide, le 21 janvier même, que « les finances seront continuellement à l'ordre du jour », décret qu'elle répétera à plusieurs reprises, et jusqu'au 14 floréal de l'an III, et le 8 février elle prononce l'ajournement du rapport sur l'état de situation et le plan de conduite qu'elle a demandés. Mais son décret du 21 mars, sur le budget courant, témoigne de son souhait que rien ne soit changé aux moyens ordinaires. Elle y maintient et conserve la contribution foncière en chargeant son Comité des Finances de lui proposer le taux où il convient de la fixer et de commencer l'organisation d'un cadastre général des terres. La contribution mobilière est également maintenue et conservée. Les droits de patentes de la loi du 2 mars 1791 sont seuls abolis[1]. Les droits d'enregistrement, d'hypothèques, de douanes sont conservés, « de même que tous les impôts qui ne sont pas nommément supprimés par le décret ». La loterie ne sera supprimée que le 15 novembre (25 frimaire an II).

Les Girondins renversés dans les journées de mai et de juin et la Constitution du 24 juin 1793 proclamée, la Convention, qui navigue à pleines voiles sur les mers inconnues, s'obstine à se souvenir que les contributions directes ont été votées, fixées, réparties depuis 1791 et que les contribuables ne se sont pas acquittés. Elle décrète, le 17 juillet, que le paiement des contributions directes des années 1791 et 1792 et même l'arriéré des années antérieures ne pourra être retardé au delà du 30 novembre, sous aucun prétexte, « même de surcharge d'outre-moitié, sauf à précompter sur les rôles prochains », et qu'il s'effectuera par tiers en août, octobre et novembre. Pour en être plus sûre, elle refuse les rentes, les paiements de créances, les pensions, les traitements, jusqu'aux salaires, à qui ne justifie pas de ses quittances. Autant presque en emporta le vent. Plus encore que dans les années précédentes, ne paya que qui le put faire ou le voulut faire, et la volonté ne se mit à agir que lorsque la dégradation des assignats fut bien marquée ; mais la Convention avait pris ses précautions.

Elle avait trouvé, à la fin de septembre 1792, l'émission des assignats portée à 2,700 millions, dont 617 rentrés, et au prix de 72 livres d'espèces pour 100 livres de papier. En sept mois, elle en émit pour 3,300 millions (400 le 24 octobre 1792, 600 le 21 novembre, 300 le 14 décembre, 800 le 1er février, 1,200 le 7 mai), et la Terreur et Thermidor y ajoutèrent 4 milliards et demi d'émissions[1].

En ouvrant le Grand-Livre de la Dette, Cambon portait à 5,100,000,040 livres la somme des émissions alors autorisées : 484,153,987 en caisse ou en fabrication, 3,775,846,053 en circulation, 840 millions retirés et brûlés. Mais quoi d'étonnant ? Le décret d'émission du 7 mai avait affirmé dans ses considérants, sur le rapport du comité des finances, que l'État était riche de près de 3 milliards de plus, s'il les lui fallait mettre en émissions, et le compte en était simple avec les chiffres superbes et irréfutables de la finance révolutionnaire. Les rentes perpétuelles et viagères s'éteignent journellement, la dette exigible a été réduite à 600 millions et il ne circule que pour 3,100 millions d'assignats. Or, la République a pour ressources : 500 millions d'arriéré de contributions, 500 millions de créances liquidées et de sommes à recouvrer, 2 milliards dus par les acquéreurs des biens nationaux, 1,200 millions de bois et forêts à vendre, 300 millions de biens de la Liste civile, 100 millions à attendre des domaines engagés, 50 millions de droits féodaux appartenant à la nation et non liquidés, 50 millions de salines et salins, et 3 milliards de biens d'émigrés, nets de leurs dettes. Comptez. La somme est de 7,700 millions ; elle est de 4 milliards de plus que le passif de la République, et une émission de 1,200 millions d'assignats laissera 2,800 millions libres. Décrétons l'émission et qu'un décret d'exécution d'usage donne l'ordre au directeur général de la fabrication des assignats d'employer 3,000 rames de papier de la dimension et du filigrane y indiqués !

Le Comité des Finances fulgurait et tonnait ces résolutions. Les cris de colère sur les contributions arriérées n'étaient que pour la cantonade ; le décret de principe pour l'établissement d'un impôt « gradué et progressif sur le luxe et les richesses » ne visait qu'à parler la langue de Sparte ; le décret du 20 mai 1793 pour l'ouverture d'un emprunt forcé d'un milliard sur les riches, hypothéqué sur les biens des émigrés, si vanté par Cambon comme une machine à épuiser les assignats, n'était fait que pour en maintenir le cours. Ni les emprunts, ni les contributions, ni les taxes de guerre ne sont des mesures sur lesquelles on compte. La Convention n'en soufflera même plus mot, excepté à la fin de sa domination : ainsi, le 26 messidor an III, où elle crée une tontine à lots de 64,000 actions de 1,000 livres, et, dans les mêmes vingt-quatre heures, ouvre un emprunt libre d'un milliard, à 3 p. 100, ou, le 4 brumaire an IV, jour de son dernier acte financier, où elle ordonne le paiement d'une taxe extraordinaire de guerre de 20 livres en assignats (0 fr. 24 c.) pour chaque livre ou franc de contribution. Cambon et le Comité des Finances, qu'il dirige tant que dure la grande lutte de la guerre étrangère et de la guerre civile, n'ont qu'une monnaie, l'assignat, et qu'un gage pour

1. La loi du 4 thermidor an III (22 juillet 1795) les rétablira pour certaines industries, et la loi du 6 fructidor an IV pour toutes.

1. La valeur moyenne de 100 livres d'assignats fut de 47 livres dans le 1er semestre de 1793 et de 30 dans le second ; de 36 livres dans le 1er semestre de 1794 et de 29 dans le second ; mais, aux derniers jours de la Convention, en brumaire an IV, 100 livres n'en valent plus que une et demie.

l'assignat, les biens nationaux dont l'émigration a doublé la masse et dont les enchères haussent à chacune de nos victoires.

Sous la Constituante, les Comités étaient déjà tout. Ils sont quelque chose de plus sous la Convention, appuyés sur leurs armes terribles. Le Comité des Finances de la Convention a varié par le nombre de ses membres et par ses subdivisions. Le décret du 21 octobre 1792 réunit en un seul les deux Comités des Domaines et des Finances, réunion dont la signification est éloquente ; le 28 janvier 1793, le Comité unique est réduit à 16 membres ; la Commission qui formera le Grand-Livre n'est que de 5 membres. Mais le plus habituellement, après 1793, le Comité fut composé de 45 membres et des cinq sections des Assignats et Monnaies, des Domaines et Contributions, de l'Examen des Comptes, de la Liquidation, de la Trésorerie nationale. En 1793, il n'a que quatre sections, celle des Assignats et Monnaies, celle de l'Ordinaire et de l'Extraordinaire des Finances, celle des Contributions directes et Indirectes, celle de l'Aliénation des Biens nationaux. Cambon est de la seconde. Presque tous les membres du Comité n'ont que des noms obscurs. Seuls, Ramel, de Fermon, Johannot ont laissé une trace dans l'histoire de nos finances. Tout s'efface devant Cambon. Le projet de décret de la création du grand-livre est signé Cambon, Ramel, Chabot, Delaunay et Mallarmé. Mallarmé ne fut qu'un conventionnel vigoureux. On connaît Ramel. Mais que dire de Delaunay et de Chabot, conduits à l'échafaud sur l'accusation d'avoir falsifié des décrets qui intéressaient la liquidation de la Compagnie des Indes !

Cambon ne souffrait pas qu'il se fît rien en dehors du Comité. Là étaient la force et la responsabilité ; il obtint qu'elles ne seraient que là, et un décret du 17 août 1793 décida qu'aucune lettre et aucun mémoire des ministres ou administrateurs, relatifs aux finances, ne seraient lus à la Convention qu'après examen préalable. Ennemi des complications, il avait fait fermer, au 1er janvier 1793, la Caisse de l'Extraordinaire ; le 7 mai, bien avant la suppression des ministères, il était d'avis que la Convention ferait bien de réunir à la Trésorerie le ministère des contributions. Ce ministère disparut avec les autres sous le coup du décret du 12 germinal an II et une Commission de cinq commissaires et d'un adjoint lui succéda, nominalement chargée de ce qui concernait « l'administration des Domaines et Revenus nationaux, les Contributions directes, les Bois et Forêts, les Aliénations des Domaines, les Assignats et les Monnaies » ; attributions qui ne sont qu'un décalque des attributions des sections du Comité des Finances. Le Comité prenait des décisions et la Commission était le simple bureau d'où partaient les ordres du détail de l'exécution.

2. *Fusion des ressources et des charges de la France.*

Une grave difficulté de la composition des budgets nationaux, lors des premiers travaux de l'Assemblée constituante, avait été le départ à faire entre les produits applicables aux services de l'État et ceux dont il fallait laisser la disposition aux départements, aux districts et aux municipalités pour leurs propres dépenses. Elle se compliquait de la diversité même de ces dépenses, selon que les départements avaient été autrefois des pays d'État ou des généralités de pays d'élections, et encore de la différence du régime sous lequel avaient vécu, dans les pays d'élections comme dans les pays d'État, les villes et bourgs un peu importants et les petites communautés d'habitants. Ici, la localité avait des besoins et y suffisait ; là, elle ne connaissait, pour ainsi dire, aucun service public et ne subsistait que de quelques maigres allocations de la bourse du seigneur du fief. La Révolution avait égalisé les conditions. Toute municipalité en valait une autre à ses yeux et chacune, avec le temps, devait arriver à s'entretenir à peu près sur le même pied, d'un bout à l'autre de l'Empire. L'égalité civique impliquait l'égalité des agglomérations géographiques de citoyens.

Le Trésor d'avant 1789 laissait çà et là quelques fonds, utilisés sur place, et attribuait aux provinces, sur son budget, de quoi payer divers travaux. Nous avons vu comment l'Assemblée de 1789, sans prévoir l'extension future de la vie et des besoins des départements, des districts et des municipalités, entreprit de les rendre capables d'un peu plus d'activité et comment même elle leur composa, de sous pour livre du principal des contributions, un revenu assez fort pour que l'État se déchargeât sur eux d'une partie des services qu'il organisait. Divers décrets de 1791, celui du 29 mars en particulier, donnent des règles pour la formation des états de recettes et de dépenses qui furent l'embryon de nos budgets locaux. D'autres décrets concernent les avances ou les remises que l'État leur accorde, principalement pour le service des tribunaux et des administrations. Le plus important est celui du 5 août 1791, qui, pour réparer un mal bien vieux en France et qui chagrinait Colbert, ordonne aux municipalités de se libérer de leurs dettes. Pour les y aider, il leur est fait abandon du seizième du produit de la vente des biens nationaux ; mais, en même temps, elles auront à aliéner, s'il le faut, ceux de leurs biens qui n'ont pas été mis en partage ou qui ne sont pas affectés ou affectables à un service communal, et, si les ressources sont insuffisantes, elles s'imposeront d'un sou additionnel à employer : pour 10 deniers, au paiement des intérêts de leurs dettes et, pour 2 deniers, au remboursement du capital en 30 annuités. Ce fonds épuisé, l'État se chargeait du surplus.

Cambon s'étonnait, à juste titre, au mois d'avril 1792, que les municipalités n'eussent pas, au bout de huit mois, donné signe de vie. La distinction des revenus et des dépenses de l'État et des dépenses et des revenus des localités ne faisait pas fortune. Sans se croire moins patriotes pour cela et peut-être en y attachant une idée de patriotisme absolue comme l'idée d'unité et de solidarité, départements, districts et communes avaient accepté le bienfait d'une administration indépendante et de grands services publics mis à la portée des habitants, mais avec l'espérance que l'État se lasserait de ses projets, de ses conseils, de ses avances de fonds et qu'il se résignerait à ce qu'il n'y eût, en France, qu'un seul et unique budget, le sien.

Cambon n'était pas, en 1792, partisan de cette trop parfaite unité de la recette et de la dépense publiques, si évidemment nuisible aux progrès du sentiment de responsabilité et à l'éducation de la liberté. Il y répugnait surtout par économie et il proposait de moins demander plutôt, pour le compte de l'État, au principal des contributions, et de leur laisser à entretenir le service du culte, qui coûtait 81 millions. Il était aussi d'avis que les districts

avaient été trop multipliés, ce qui était vrai, et, ce qui était encore vrai, que l'administration de la justice surabondait en France et qu'on y pourrait porter la serpe. Par aperçu, et tous détails manquant, le Comité des Finances de l'Assemblée législative avait estimé à 150 millions de capital et à 6 millions d'intérêts annuels la part des dettes des municipalités que le décret du 5 août 1791 avait eu la générosité de mettre au compte de l'État. A la Convention, Cambon vit que les 150 millions iraient à 600 avec les dettes des districts et des départements et que les intérêts prendraient au moins 25 millions chaque année au budget national.

Ce surcroît de dépense modifia la façon de voir du dictateur des finances ; il ne se refusa plus à donner satisfaction à l'avidité d'égalité et d'unité qui débordait de toutes parts. Il versa les dettes locales dans le mortier où il avait décidé de piler et de broyer en une même pâte toutes les dettes non viagères de l'État ; et la loi du 24 août 1793, sur la constitution du Grand-Livre (art. 82), décida que « toutes les dettes des communes, des départements ou des districts, contractées en vertu d'une délibération légalement autorisée ou dont le fonds avait été employé pour l'établissement de la liberté, jusques et y compris le 10 août 1793, étaient déclarées nationales ». Celles-là seules, cependant, et non les dettes contractées pour le service des dépenses locales ordinaires, que les sous additionnels avaient à payer. Mais, en revanche, l'actif des communes passait, jusqu'à concurrence du montant des dettes nationalisées, dans les réservoirs de l'actif de l'État.

L'article consacré à l'établissement du *Grand-Livre* montrera la grandeur et la beauté de cet acte de Cambon, qui fut, pour la liquidation des charges du pays, le pendant de cet autre acte de Sieyès, brisant les provinces dans le cadre départemental. Cambon l'appelle avec fierté le Jubilé national de l'affranchissement des dettes publiques. Les royalistes n'osaient plus afficher leur espérance, mais ils espéraient toujours que la Révolution n'aurait qu'un temps et, qu'au retour de la monarchie, la Royauté répudierait les dettes de 1789 et ne reconnaîtrait que les siennes. « C'est de ces idées chimériques, disait Cambon, que s'alimente la superstition monarchique. Détruisons donc tout ce qui peut lui servir d'aliment. Que l'inscription sur le Grand-Livre soit le tombeau des anciens contrats et le titre unique et fondamental de tous les créanciers. Que la dette contractée par le despotisme ne puisse plus être distinguée de celle qui a été contractée depuis la Révolution et je défie Monseigneur le Despotisme, s'il ressuscite, de reconnaître son ancienne dette lorsqu'elle aura été confondue avec la nouvelle. »

La fusion des budgets ne dérivait pas forcément de la fusion des dettes. Les localités continuaient d'avoir à payer leurs dépenses ordinaires et n'avaient été que soulagées de leurs engagements. Le décret du 19 fructidor an II ne toucha pas aux budgets municipaux, mais il fit disparaître ceux des départements et des districts et les engloba dans le budget général de l'État. « Art. 1er. La distinction qui avait été faite, lors de l'établissement des contributions foncière et mobilière, entre le principal et les sous additionnels, pour les dépenses de département et de district, est et demeure supprimée. Lesdits sous pour livre sont réunis au principal pour ne former qu'une seule masse et être versés indistinctement au Trésor public. — Art. 2. Les frais d'administration des départements et des districts et ceux des tribunaux ou juges font partie des dépenses générales de la République. — Art. 6. A l'avenir, le montant des dépenses de département et de district, ci-devant assignées sur les sous pour livre additionnels, sera compris, d'après les états qui en seront dressés en exécution de la présente loi, dans le *Tableau général des dépenses publiques*, qui doit servir de base à la fixation des contributions de chaque année. »

A cette époque (5 septembre 1794), la Convention venait de renverser le triumvirat de Robespierre, Saint-Just et Couthon, et Cambon s'y était signalé. Il avait gardé le gouvernement des finances[1] et, dans ce décret, il se servait de la suppression des budgets de département et de district pour achever l'abaissement des corps délibérants et des administrations qui, au tort de n'avoir pas bien géré les intérêts qui leur avait été confiés, avaient joint le tort plus grave de se mal conduire dans la politique, ceux des départements en gênant l'action de la Convention dans sa lutte contre le fédéralisme, ceux des districts en lui résistant dans sa lutte contre les ultra-révolutionnaires.

La loi générale de l'unité budgétaire par la séparation des services est exactement le contraire de cette unité compressive. Les budgets de l'État et les budgets locaux sont des entités différentes et la science financière, pas plus que la science administrative, ne profita d'un régime qu'excusaient les circonstances, mais qui n'était qu'un retour aux pratiques de la royauté. L'exception faite pour les municipalités en corrigeait à peine l'erreur. On ne sait que trop que les municipalités de 1794 et de 1795 n'eurent pas même une bourse pour entretenir leurs misérables chemins et elles n'avaient pas d'autres dépenses à faire, n'ayant plus d'églises publiques et n'ayant pas encore d'écoles. De 1795 à 1800, elles tombèrent même plus bas et se virent dépouillées de presque toute leur individualité au profit de l'unité cantonale mal comprise.

Les hôpitaux et les établissements de bienfaisance n'eurent pas même l'ombre de l'indépendance. Le décret du 23 messidor an II (11 juillet 1794) les avait nationalisés en réunissant au domaine leur actif et leur passif[2].

3. *Ni budgets, ni comptes. Série de crédits provisoires et additionnels, soldés par les assignats et la victoire.*

A la lettre, nous n'avons pas le droit d'être aussi affirmatif. Il y eut une sorte de budget de 1792 que l'Assemblée législative tenait en réserve pour son usage et qui lui échappe le 20 septembre ; il y eut une sorte de budget de 1793 et, en l'an III, la Convention fit mine d'en dresser un, avant même de déterminer dans la Constitution ce qu'elle entendait qu'on fît des finances après elle. Mais quels budgets ? Il nous reste à le dire.

En déposant son rapport sur le budget de 1792, à la fin de décembre 1791, Laffon de Ladebat ne le présentait que comme un aperçu approximatif, bien que calculé par sous et deniers : Dépenses,

1. Il ne cessa de faire partie du Comité que le 14 germinal an III, sacrifié par la réaction thermidorienne.

2. La Convention elle-même, mais seulement deux jours avant sa dernière séance, le 2 brumaire an IV, suspendit l'exécution du décret du 23 messidor an II.

774,668,150[l] 5[d], dont 194,895,991[l] 5[s] 5[d] d'extraordinaire; Moyens prévus, 530 millions; Moyens extraordinaires à décréter, 244,668,150[l] 5[d]. Au mois d'avril, Cambon, rapporteur des Comités de l'Ordinaire et de l'Extraordinaire des Finances, porte la dépense à 900 millions et la recette prévue à 550 millions. Chaque jour grossissait les sommes. Ces chiffres sont ceux du 17 avril; le 3, Cambon n'avait compté que 827,651,476 livres de dépenses et, avec les moyens extraordinaires à décréter, il espérait encore un excédent de 29,329,877 livres.

Des dépenses de 828 ou de 900 millions de livres, même seulement de 775 millions, sans y comprendre les liquidations, c'est-à-dire des budgets de 1,600, de 1,700, de 1,800 de nos millions de francs, n'avaient rien de rassurant pour l'avenir de l'Ère de la Liberté. Que faire pour 1793? Le moment légal d'en prévoir le service budgétaire approchait. Cambon jugea que l'Assemblée législative ne pouvait être avertie trop tôt, et, en même temps qu'il exposait la situation de l'année en cours, il lui conseilla de renoncer aux mesures partielles et de rétablir les finances par une grande mesure, qui était la séparation de la dette en assignats de la dette exigible ou à terme, l'aliénation de tous les biens disponibles, même des forêts, la capitalisation de la dette constituée au denier vingt et de la dette viagère, si enflée par les emprunts de Necker, au denier dix, leur réunion en une somme totale de 3,339,450,000 livres, leur remboursement en 35 annuités de 200,367,054 livres, sur le pied de 6 p. 100, l'emploi des annuités pour le paiement des contributions; et, pour le service propre de 1793, qui deviendrait l'ordinaire des années suivantes, le renvoi des aperçus de dépenses, par département ministériel, au Comité des Finances, doublé successivement de tous les Comités militaire, de la marine, diplomatique, etc., afin d'y couper tout le bois inutile. Le Comité de Division aurait, de plus, à réduire le nombre des districts et le Comité de Législation à examiner si la voie de l'arbitrage forcé ne permettrait pas de supprimer leurs tribunaux. Soulagés ainsi d'une partie des frais d'administration et de justice, et probablement pour 25 millions, les départements le seraient de 60 millions par la réduction du principal de la contribution foncière à 200 millions et de la contribution mobilière à 40 millions, et l'État pouvait alors rejeter sans scrupule sur eux les 81 millions de la dépense du culte. Si l'économie des dépenses de justice n'était pas réalisable, l'État imposerait une taxe de 15 millions pour l'entretien des routes et leur en abandonnerait la perception. Comme moyen subsidiaire et pour améliorer ses propres ressources, l'État chercherait à augmenter le produit du timbre et de l'enregistrement.

Ce plan de Cambon est trop peu connu. Il contient en germe les résolutions qu'il fit prendre à la Convention l'année suivante et il touche à la délicate question de la division des dépenses entre l'État et les localités. L'embarras de bien placer les cultes fit qu'on finit par prendre le parti d'en supprimer le salaire.

Le budget de 1793 et des années suivantes eût marché tout seul, grâce à toutes ces combinaisons réunies. Il devenait le budget normal, poursuivi en vain par Necker et découvert par Cambon. Son « Résultat de l'opération et Aperçu » se résume dans ces évaluations et ces estimations :

Recettes de l'État.

	Livres.
Contribution foncière	200,000,000
Contribution mobilière	40,000,000
Enregistrement et timbre (avec une augmentation de 30 millions)	110,000,000
Douanes nationales	15,000,000
Loteries	8,000,000
Patentes	20,000,000
Postes et messageries	14,000,000
Poudres et salpêtres	1,000,000
Intérêts des annuités des domaines (destinés à décroître d'année en année)	60,000,000
	468,000,000

Dépenses de l'État.

Annuités du remboursement des dettes consolidée et viagère	200,367,051
Secours et indemnités (allant en décroissant)	13,291,000
Pensions (chiffre fixe)	12,000,000
Assemblée nationale	5,639,600
Liste civile	25,000,000
Apanages	3,000,000
Affaires étrangères (après réduction)	3,000,000
Guerre (après réduction)	80,000,000
Marine et colonies (après réduction)	40,000,000
Ponts et chaussées	5,161,200
Administration générale (après réduction)	3,177,324
Édifices publics	4,000,000
Haute Cour et Tribunal de cassation	444,333
Primes et encouragements au commerce	3,862,000
Éducation et assistance	60,200,000
Dépenses imprévues	6,000,000
	465,081,511

Un budget en équilibre, voire en excédent de recettes, tracé, le 3 avril 1792, par le grand physicien financier de la Révolution, et un budget normal de 1793, *ne varietur*, est une pièce de finances des plus remarquables. L'un de ses mérites est de démontrer authentiquement que la France ne cherchait pas alors à jeter de défis au sort et que la Révolution n'avait pas prémédité les vingt-trois ans de victoires qui ont couronné nos drapeaux de plus de gloire que n'en ont pu faire tomber nos défaites.

Le côté faible des calculs était la diminution graduelle du gros article de 60 millions qui terminait la liste des ressources.

Mais les feuillets de l'histoire ont tourné presqu'aussitôt et il n'y aura pour budgets, sous la Convention, que les mesures dont nous avons parlé, des décrets pressant des décrets, des lois de fixation de contributions qui ne se percevront jamais, quelques comptes de loin en loin pour jalonner le terrain parcouru et connaître les encaisses[1], et, lors des émissions d'assignats, quelques états de situation qui ressemblent à des exposés des motifs de lois de finances[2], et nous arrivons au 13 nivôse an III (2 janvier 1795), où, sur le rapport de Johannot, document à ne pas mépriser, la Convention, redevenue amie de la règle, décrète que le Comité des Finances « présentera incessamment l'état des dépenses ordinaires du Gouvernement et les moyens d'y pourvoir, et que les Comités de la Guerre, de la Marine et de Salut public réunis proposeront, de concert avec le Comité des Finances, les moyens d'ordre et d'économie dont les dépenses extraordinaires peuvent être susceptibles ». La Convention désirait, pour 1795, un budget régulier, divisé, conformément aux précédents, en deux parties, de l'ordinaire et de l'extraordinaire; elle ne l'eut pas, et rien ne l'obligeait expressément à en avoir. La Constitution

1. Voir notamment, le rapport de Cambon, du 22 septembre 1792, aussitôt après l'installation de la Convention.
2. Voir le rapport de Cambon du 1er février 1793.

de 1791 était abolie. Elle avait prudemment mis sous le boisseau sa Constitution du 24 juin 1793 et elle ne dicta sa Constitution de l'an III que pour l'enseignement de ses héritiers.

Notre régime financier eût été d'une singularité surprenante si la Constitution de 1793 avait été admise à mouvoir ses ressorts. Le peuple votait les lois dans ses assemblées primaires et le Corps législatif ne faisait que les préparer. Il y avait les lois et les décrets, et les décrets n'allaient pas se promener sur les places publiques ; le Corps législatif se les était reservés. La Constitution disait ce qui était matière de décret et matière de loi. Dans les finances, la loi s'occupait de l'administration générale des revenus et dépenses ordinaires de la République, des domaines, du titre, du poids, de l'empreinte et de la dénomination des monnaies, de la nature, du montant et de la perception des contributions ; aux décrets appartenaient les actes relatifs à la fabrication des monnaies et les dépenses imprévues et extraordinaires. Une bonne partie des 15,144 lois ou décrets de la Convention sont ou des lois ou des décrets de finances, tantôt nature de lois, tantôt nature de décrets, et fort souvent de nature mélangée. Le plus habile aurait été en peine pour expédier aux municipalités cantonales leur juste lot, mais, si les mots ont un sens, ils signifiaient que le peuple voterait le budget ordinaire et le Corps législatif le budget extraordinaire. Sous cette législation le budget ordinaire avait bien des chances de n'être jamais voté.

L'article 20 n'eût pas été non plus sans nuire à la gestion des finances. Après avoir dit, ce qui était dans les principes, que nulle contribution ne peut être établie que pour l'utilité générale, il ajoutait que « tous les citoyens ont le droit de concourir à l'établissement des contributions, d'en surveiller l'emploi et de s'en faire rendre compte ». Hérault de Sechelles avait-il lu cela dans les lois de Minos, qu'il avait demandées à l'archiviste pour éclairer son travail, et nous croyait-il des gens aussi pacifiques, aussi dépourvus de Comités révolutionnaires, aussi capables de siéger tous dans une Cour des comptes que l'étaient sans doute les Crétois ?

Il n'y a, dans cette Constitution, qu'une ligne, à la fin de l'article 106, où l'on sente que quelque chose subsistera. Il y aura des comptes annuels, arrêtés par le Corps législatif, mais nous ne voyons pas qu'il y en ait eu plus qu'il n'y eut réellement de budgets.

Replacée dans l'arche sainte, après avoir été, pour un jour, exposée à la vénération du peuple, la Constitution de 1793 eut un substitut ou un vicaire pour modérer le désordre qui menaçait de ne rien respecter. Nous avions retrouvé le bon plaisir et les barons féodaux sous la figure des arrêtés municipaux et des proconsuls ; le décret du 14 frimaire an II sur l'organisation du Gouvernement révolutionnaire (*sect. III, art.* 20 *et* 21) prit la parole : « Art. 20. Aucune taxe, aucun emprunt forcé ou volontaire ne pourront être levés qu'en vertu d'un décret. Les taxes révolutionnaires des représentants du peuple n'auront d'exécution qu'après avoir été approuvées par la Convention, à moins que ce ne soit en pays ennemi ou rebelle. — Art. 21. Il est défendu à toute autorité constituée de disposer des fonds publics ou d'en changer la destination sans y être autorisée par la Convention ou par une réquisition expresse des représentants du peuple, sous peine d'en répondre personnellement. »

Les hommes aiment l'ordre dans tous les temps et dans tous les pays, et en France aussi bien qu'ailleurs. Ce n'est point de gaieté de cœur que la Convention a été ce qu'elle a été. Elle n'eut pas demandé mieux que de n'avoir pas à gouverner debout la tempête, et aux jours où elle put se rasseoir au milieu des signes de paix, elle fit cette Constitution de l'an III dont le malheur presque unique fut de s'être trop défiée de l'unité et des droits naturels du pouvoir exécutif. L'ensemble en était bon, dans son mélange d'institutions américaines et françaises, et les règles générales de l'administration des finances et des budgets y étaient appropriées, avec mesure, au tempérament de circonstance de la France et de son Parlement républicain. Elle reprenait l'œuvre de l'Assemblée constituante comme si, elle-même, la Convention ne l'avait pas détruite et elle y donnait une place aux devoirs à côté des droits.

10. Directoire (1795-1799).

1. *Les finances dans la Constitution de l'an III.*

D'abord, la déclaration de principe traditionnelle : « Toute contribution est établie pour l'unité générale et doit être répartie entre les contribuables en raison de leurs facultés. » Puis, les dispositions, non étrangères aux finances, qui exigent un cens assez élevé pour être revêtu de la dignité d'électeur politique, administratif et judiciaire dans les assemblées primaires cantonales, et, plus loin, les dispositions, non étrangères non plus aux finances, qui instituent les municipalités cantonales en supprimant les districts et ne laissent aux municipalités communales d'une faible population qu'une agence municipale. Nous en jugerons l'effet tout à l'heure.

Venons-en aux articles plus exclusivement financiers et budgétaires.

« Art. 162. Le Directoire est tenu, chaque année, — et l'année commence le 1er vendémiaire depuis 1793, — de présenter par écrit, à l'un et à l'autre Conseil, l'aperçu des dépenses, la situation des finances, l'état des pensions existantes, ainsi que de celles qu'il croit convenable d'établir. Il doit indiquer les abus qui sont à sa connaissance. » La dernière phrase est surérogatoire et n'est qu'un fragment conservé du style législatif d'il y a deux ans. Mais les règles sont déterminées. Le budget est annuel ; il est préparé par le Gouvernement lui-même, avec l'aide des ministres, qui ne sont ni des ministres de cabinet ni des délégués du Corps législatif ; il est présenté aux deux Conseils à la fois ; il n'est pas exposé oralement, il ne contient proprement que l'état des dépenses à faire et les recettes lui sont fournies par les moyens dont la situation des finances permet de disposer. Le Directoire n'ayant en aucune matière le droit de proposer des projets de loi (*art.* 163), le projet de budget ne constitue qu'une indication. Les choses se passent encore ainsi aux États-Unis.

« Art. 302. Les contributions publiques sont délibérées et fixées, chaque année, par le Corps législatif. A lui seul appartient d'en établir. Elles ne peuvent subsister au delà d'un an, si elles ne sont expressément renouvelées.

« Art. 303. Le Corps législatif peut créer tel genre de contributions qu'il croira nécessaire, mais il doit établir, chaque année, une imposition foncière et une imposition personnelle.

« Art. 307. Le Directoire exécutif dirige et surveille la perception et le versement des contributions et donne, à cet effet, tous les ordres nécessaires.

« Art. 308. Les comptes détaillés de la dépense des ministres, signés et certifiés par eux, sont rendus publics au commencement de chaque année. Il en sera de même des états de recette des diverses contributions et de tous les revenus publics.

« Art. 309. Les états de ces dépenses et recettes sont distingués suivant leur nature ; ils expriment les sommes touchées et dépensées, année par année, dans chaque partie d'administration générale.

« Art. 310. Sont également publiés les comptes des dépenses particulières aux départements et relatives aux tribunaux, aux administrations, aux progrès des sciences, à tous les travaux et établissements publics.

« Art. 311. Les administrateurs des départements et les municipalités ne peuvent faire aucune répartition au delà des sommes fixées par le Corps législatif, ni délibérer ou permettre, sans être autorisés par lui, aucun emprunt local à la charge des citoyens du département, du canton ou de la commune. »

Nous n'avons cessé d'observer toutes ces prescriptions, excepté pour la date des comptes des ministres et sous la réserve des modifications dont les services locaux ont été l'objet, et nous serions mal venus à nous montrer sévères pour ce qui y fait lacune. Le Gouvernement a ressaisi une partie au moins de ses attributions. Son budget n'est pas un projet de loi, mais il y équivaut. La critique s'est attaquée spécialement au maintien d'une Trésorerie nationale indépendante de lui, encaissant et payant d'elle-même et ne payant rien que si les ordonnances ministérielles sont conformes aux décrets de crédit et ne dépassent pas les dépenses créditées ; mais cette Trésorerie, ainsi organisée, était la création de l'Assemblée constituante ; le législateur persistait à penser qu'elle devait être indépendante du ministère, et encore aujourd'hui dans plusieurs pays, des établissements publics de trésorerie ou, du moins, de comptabilité ont reçu et exercent le mandat de vérifier préventivement la stricte légalité des paiements. De même pour la Comptabilité nationale, que la Constitution de l'an III n'avait pas inventée et qu'un décret de l'Assemblée nationale du 17 septembre 1791 avait fondée. L'innovation consistait dans le pouvoir qui lui était attribué d'arrêter les comptes et, par là, de faire à sa façon des lois de règlement à elle seule. Les Conseils ou les Chambres ne méconnaissent pas qu'une loi de règlement est plus utile peut-être qu'une loi de finances, mais, comme on n'y peut plus faire des discours d'apparat, ils les négligent jusqu'à les oublier quelquefois, et il y avait un certain bon sens pour l'époque à transférer la compétence des arrêtés de compte à la Comptabilité nationale, dont les membres étaient étaient élus par le Corps législatif, « aux mêmes époques et selon les mêmes formes et conditions que les commissaires de la Trésorerie » (*art.* 321).

Le Compte n'était pas, redisons-le, ce qu'il est devenu, et la véritable loi de règlement n'existait pas. La publicité des comptes, leur reddition à jour fixe étaient assez et ainsi se justifient les articles 322, 323 et 324 de la Constitution de l'an III, qui n'ont trait, cela est visible, qu'à un compte administratif et, pour mieux spécifier, qu'à quelque chose de semblable à un Compte général de l'Administration des finances : « Art. 322. Le compte général des recettes et des dépenses de la République, appuyé des comptes particuliers et des pièces justificatives, est présenté par les commissaires de la Trésorerie aux commissaires de la Comptabilité, qui le vérifient et l'arrêtent. — Art. 323. Les commissaires de la Comptabilité donnent connaissance au Corps législatif des abus, malversations et de tous les cas de responsabilité qu'ils découvrent dans le cours de leurs opérations ; ils proposent, dans leurs parties, les mesures convenables aux intérêts de la République. — Art. 324. Le résultat des comptes arrêtés par les commissaires de comptabilité est imprimé et rendu public. »

Nous n'ignorons, personne, la différence qu'il y a entre un compte administratif et une loi de règlement et nous savons que les budgets ont été mieux gardés par la législation qui a suivi ; nous n'en sommes pas non plus à ne point nous apercevoir que la Comptabilité nationale de 1791 et de l'an III ressemblait bien plus à notre Direction actuelle de la Comptabilité générale ministérielle qu'à notre Cour des comptes judiciaire ; mais il y a temps pour tout, et blâmer nos prédécesseurs d'il y a 90 ans de l'imperfection de leurs instruments et de leurs méthodes, ce peut être un blâme pour nous-mêmes si, dans 90 ans, ceux qui vivront perfectionnent les nôtres.

2. *Améliorations graduelles de la législation budgétaire.*

Le temps du Directoire est une époque calomniée, et pour les mêmes raisons qu'il arrivera sans doute à notre époque de l'être. La société élégante n'aime pas beaucoup les républiques. Elle était alors persuadée que, après 1793 et la Convention, il n'y aurait de Constitution et de République que pour tromper la multitude, un an ou deux, et que le Gouvernement et le Corps législatif saisiraient le premier moment favorable pour rétablir la monarchie. Elle fit ce qu'elle put pour les y contraindre par le discrédit et ne réussit qu'à pousser Sieyès et les républicains modérés dans l'épreuve du Consulat, qui, certes, avait des probabilités de succès pour elle.

Les finances du Directoire n'avaient pas de miracles à leur discrétion pour sortir tout à coup de leur profonde ruine et elles n'eurent pas d'homme non plus pour imposer sa volonté aux Conseils hésitants sur le choix des moyens de la réparation financière ; ce qui fit le plus de mal, ce fut la guerre incessante des partis acharnés à la perversion de l'esprit public. Il fallait à tout prix empêcher la confiance de renaître. La liberté des opinions et des écrits était une pure licence. La Révolution souffrait ce qu'elle avait fait souffrir à la royauté et à ses défenseurs. Des pamphlets sur le déficit l'avaient aidée à se rendre maîtresse de la situation : des déclamations sur le désordre irrémédiable de ses finances la conduisirent à deux doigts de sa perte. Et, pourtant, avec moins d'enthousiasme et d'illusions qu'autrefois, la bonne volonté ne manquait pas encore en l'an IV.

On avait commencé, en 1789, par se jouer volontiers des budgets et des comptes en ajournant la régularité jusqu'au plein exercice du régime constitutionnel. On y était venu, après un grand détour, et l'on avait à cœur de n'être plus irrégulier. On

fut bien forcé de l'être encore et de vivre à peu près comme le gouvernement révolutionnaire. Tant que la liquidation des assignats ne serait pas entreprise et faite, les budgets restaient une énigme indéchiffrable. Un an, presque deux ans s'écoulèrent avant qu'il en fût dressé de véritables. La Constitution avait ordonné qu'il y en eût ; elle n'avait pas indiqué à quelle époque précise il devait y en avoir, ni sous quelle forme. La loi du 22 thermidor an V (9 août 1797) compléta ses injonctions.

Un budget doit être préparé, examiné et voté avant l'ouverture de l'année dont il a le service à faire. Le 22 thermidor an V, il ne restait que cinq ou six semaines pour toucher à l'an VI et le Corps législatif n'était saisi d'aucun document budgétaire. Il ordonna que, dans le mois même, le Directoire lui fît remettre d'urgence les « états par aperçu » de toutes les dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires déjà prévues, à acquitter par le Trésor, par quelques payeurs et sur quelques fonds que ce fût. Les états devaient être divisés en autant de « sections » qu'il y avait d'administrations diverses, soit une section pour chaque ministère (on en comptait six), une section pour les administrations centrales, et ainsi des autres administrations. Chaque section des états devait contenir le tableau des dépenses à faire dans les diverses parties de l'administration que la section comprenait, — ceci est un commencement de spécialité obligatoire, — et, de plus, — ceci est l'obligation des exposés des motifs, — un mémoire contenant « les motifs » pour lesquels la demande des fonds était de telle somme. Il y sera indiqué si la dépense est plus forte ou plus faible que celle de l'année précédente ou si elle est égale et, dans les deux premiers cas, raison sera donnée de l'augmentation ou de la diminution.

L'affaire du budget de l'an VI n'était pas tout, et ce délai de cinq ou six semaines n'était pas assez pour l'examen des budgets des années suivantes, bien qu'il ne fût pas question alors de mettre, comme à présent, toute une année à discuter la loi de finances. La loi du 22 thermidor demanda plus de cinq ou six semaines pour l'avenir, mais elle ne demanda pas plus de trois mois. Elle disposa que, à partir de l'an VI, les états des dépenses à faire dans l'année commençant au 1[er] vendémiaire (22 septembre) seraient adressés au Corps législatif dans la première décade du mois de messidor précédent (du 20 au 30 juin environ), et que l'examen et le rapport en seraient faits sans retard au Conseil des Cinq-Cents, de manière que, sauf empêchement, toutes les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires connues fussent « réglées », — nous disons fixées et nous devrions même dire autrement, — avant le 1[er] vendémiaire. Pour assurer l'exécution de la loi, les ministres, administrateurs et tous individus ayant à demander au Directoire des fonds pour les dépenses à la charge du Trésor public étaient tenus de lui adresser, dans le courant de floréal (20 avril-20 mai) de chaque année, l'état des sommes qu'ils estimaient leur être nécessaires pour la dépense de l'année commençant au 1[er] vendémiaire suivant.

Le délai de trois mois, à l'expérience qui en fut faite en l'an VI, ne fut pas regardé comme suffisant, et la loi du 6 floréal an VII l'augmenta de deux mois. Les lois n'ont plus parlé, depuis l'an VII, des moments de l'année où doit commencer la préparation du budget. La loi du 22 thermidor an V ne laissait pas de place au doute. Il résulterait, pour nous et pour nos années, de son texte combiné avec celui de la loi du 6 floréal an VII, que la première préparation du budget doit commencer au 1[er] juin, que toutes les demandes ministérielles de crédits doivent être réunies le 30, et que le projet de budget doit être déposé du 1[er] au 10 août. Les budgets ne sont plus les mêmes. Ceux de l'an VI ou de l'an VII ne sont que des lois de dépenses ; les nôtres sont des lois de dépenses et de recettes en même temps. Nos besoins sont plus nombreux, notre spécialité des dépenses plus étendue, et nous faisons d'énormes volumes des quelques pages des budgets du Directoire. Cette différence n'est pas la cause de la longueur du temps que dépensent nos budgets avant de devenir des lois de finances. Leur préparation est rapide et l'examen ne l'est pas.

L'an V vit s'effectuer une amélioration de détail qui fut agréable aux créanciers de l'État et rendit l'exécution du budget moins anormale que par le passé. Faute d'argent, les distributions de fonds se faisaient par décades, mais les ordonnancements ne suivaient aucune méthode. Chaque ministre agissait à l'insu des autres, et souvent sans qu'il y eût à la Trésorerie la moindre portion des ressources dont ils disposaient. Le Directoire, le 21 messidor an V, arrêta, vu l'article 18 de la Constitution, que la Trésorerie ne paierait plus par dispositions générales, que, tous les primidis, la Trésorerie enverrait au ministre des finances l'état de ses disponibilités, que tous les nonidis, le ministre, après avoir centralisé les demandes de fonds, en dresserait le tableau et que le Directoire aviserait.

Les budgets s'avançaient ainsi peu à peu du pire vers le moins mal ou plutôt passaient du néant à l'existence, mais la confusion des ressources et des charges de l'État et des administrations départementales et hospitalières était une gêne pour eux et comme une contradiction des principes politiques et administratifs de la Constitution de l'an III, et il était urgent de les en délivrer.

3. *Classification des ressources et des charges de la République.*

Trois lois y ont pourvu, celles du 28 messidor an IV, du 15 frimaire an VI et du 11 frimaire an VII. L'article consacré au *Budget départemental* en a extrait les parties afférentes aux départements et nous ne ferons que les rappeler sommairement; mais c'est ici le lieu d'indiquer les dispositions générales de ces lois sur la composition des budgets.

La loi du 28 messidor an IV n'admet comme dépenses du Gouvernement, acquittables au Trésor public, que celles des services qu'elle énumère limitativement et dans cet ordre, qui commence avec assez d'ordre et finit par être désordonné :

1° Corps législatif;
2° Archives nationales, domaniales et judiciaires;

3° Directoire exécutif;
4° Commissaires du Directoire près les administrations et tribunaux;

5° Ministères (les 7 ministères des finances, de la guerre, de la marine et des colonies, des relations extérieures, de la justice, de l'intérieur, de la police générale, — celui-ci de création nouvelle);

6° Haute Cour de justice;
7° Tribunal de cassation;

8° Trésorerie;
9° Bureaux de la Comptabilité et de la Liquidation;

10° Institut national;
11° Écoles spéciales et de service public;

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

12° Gendarmerie nationale;
13° Hôtels des Élèves de la patrie et des Invalides;

14° Impression et envoi des lois;

15° Guerre;
16° Marine;
17° Relations extérieures;

18° Confection, entretien et réparation des grandes routes;
19° Navigation intérieure;
20° Canaux et travaux d'art contre les torrents et rivières;

21° Primes et encouragements à accorder à l'agriculture, au commerce et aux arts;
22° Bibliothèque nationale;
23° Muséum;
24° Jardin des Plantes;
25° Hôtels des Monnaies;
26° Régie des Poudres et salpêtres;
27° Manufactures nationales;

28° Paiement de la Dette publique.

Tous les autres services, ou n'existent plus à l'état de service public, ainsi celui des cultes, ou sont dénationalisés et localisés. Sous le titre de *Dépenses d'administration*, la loi classe celles dont les départements auront la charge et qu'ils acquitteront, à partir même du 1er vendémiaire de l'an V, sur des sous additionnels limités au maximum de quatre. Ces dépenses sont celles des administrations centrales de département, des corps judiciaires, de la police intérieure et non générale, de l'instruction publique et des prisons. Les frais de bureau des municipalités et des cantons, ainsi que le traitement des secrétaires-greffiers et des commis, continuent d'être à la charge des communes.

Ce classement se fit en ce sens que le budget de l'État rejeta toutes les dépenses des services dont la loi du 28 messidor an IV (16 juillet 1796) ne lui conférait pas expressément l'attribution. Les départements durent accepter la situation. Plus la loi leur confiait de services à diriger, plus ils se félicitaient d'y acquérir de l'importance et de l'indépendance; mais, en sortant du régime de la gratuité générale payée sur le grand fonds commun national, leur plaisir eût été de gérer les services départementaux, et même d'autres, en continuant de ne les pas payer eux-mêmes. Ils firent comme s'ils étaient satisfaits, s'occupèrent de composer leurs budgets de dépenses, mais ne se pressèrent pas autant de lever leurs sous additionnels. Le classement laissait, d'ailleurs, à désirer. Il s'y trouvait des parties qui pouvaient passer d'un côté ou d'un autre de la frontière tracée entre les départements et l'État, et d'autres que l'organisation administrative de la Constitution de l'an III ne mettait pas avec assez de netteté dans les dépenses départementales ou cantonales ou communales.

La loi du 15 frimaire an VI (5 décembre 1797) s'exprima plus clairement. Toutes les dépenses de la République y sont distinguées en quatre classes : dépenses générales, dépenses départementales, dépenses des administrations municipales de canton, dépenses communales.

Les dépenses générales sont celles de la liste qu'on vient de lire, avec trois ou quatre modifications seulement. L'indemnité des électeurs y est introduite et placée au premier rang : à l'article des routes, il est dit : des routes sur lesquelles sera établie une taxe de passage; après l'article de la navigation intérieure ne figure plus l'article canaux et travaux d'art contre les torrents et rivières, et, à la fin de la liste, la loi met l'expression : et autres dépenses qui intéressent l'universalité des citoyens, qu'on ne peut s'empêcher de trouver vague.

Les dépenses départementales sont celles des administrations centrales, des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce, des écoles centrales, de l'entretien et la réparation des édifices publics et des prisons, des taxations et remises des receveurs et de leurs préposés, et les autres dépenses qui intéressent les citoyens des départements. La localisation des frais de perception était une pratique restaurée de l'ancien régime.

Les dépenses municipales, non encore définies, car le canton avait été créé, mais son budget ne l'était pas, sont celles du bureau central dans les communes (de plus de 100,000 habitants) où il y a plusieurs municipalités, des administrations municipales (de canton), des juges de paix et les autres dépenses qui intéressent les citoyens des cantons.

Les dépenses communales sont celles des écoles primaires, des gardes champêtres, des entretiens de pavé et voirie, les remises des percepteurs et les autres dépenses qui intéressent les citoyens des communes.

Au Corps législatif, la fixation des dépenses générales; au ministre de l'intérieur, le « règlement », — mot qui est resté, — des dépenses départementales proposées par les administrations centrales; aux administrations centrales, le règlement des dépenses municipales et communales proposées par les administrations centrales. Les simples communes n'avaient pas d'administrateurs. Les ressources des départements, toutes en sous additionnels, étaient limitées à deux sous au maximum et à un sou de plus pour un fonds commun interdépartemental et pour les décharges et secours. Les administrations municipales n'avaient à leur disposition qu'un sou pour livre. Ainsi, quatre genres de budgets, dont trois en dehors du budget de l'État, et ces trois budgets, départementaux, municipaux et communaux, chargés de plus de services et avec des ressources très étroitement limitées.

Les dépenses du budget général sont supportées par tous les citoyens et acquittées par la Trésorerie nationale; les dépenses départementales sont supportées par les seuls habitants ou propriétaires du département et payées par le receveur départemental; les dépenses municipales sont supportées par les seuls habitants ou propriétaires du ressort de la municipalité cantonale et payées par les percepteurs; les dépenses communales sont supportées par les seuls habitants ou propriétaires de la commune et payées de même par les percepteurs.

De tâtonnements en tâtonnements, la législation du classement des ressources et des charges se fixe aux dispositions de la troisième loi, celle du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798).

Nous avons maintenant cinq budgets. Le cinquième est celui des dépenses municipales et communales réunies, quant aux communes (de 5,000 à 100,000 habitants) formant à elles seules un canton, dépenses supportées par les seuls contribuables de chaque commune de cette espèce. La loi du 11 frimaire est fondamentale, mais pour les budgets des localités plus que pour le budget de l'État. En ce qui concerne la nomenclature des dépenses générales, les modifications consistent en ceci : que la Dette passe du dernier rang de la liste au premier, que le service des Archives y est omis,

que le service des Enfants de la patrie s'appelle service des Enfants abandonnés ou enfants de la patrie et se détache du service des Invalides pour passer à la fin de la liste, augmente du service des Sourds-muets et des Aveugles travailleurs, que la Police générale a son article à part après celui des Relations extérieures, que les Frais de justice paraissent au budget, qu'à la suite de l'article de la Navigation intérieure, il est fait mention de l'entretien et de la réparation des Ports, qu'un article s'ouvre pour les Constructions, grosses réparations et frais de premier établissement des édifices consacrés à un service public et des prisons, et enfin qu'un alinéa de l'article 2 de la loi porte qu'il sera statué ultérieurement sur la classification des dépenses relatives aux Hospices civils.

Cette dernière disposition était devenue nécessaire pour l'exécution de la loi spéciale du 16 vendémiaire an V, qui avait achevé la rupture du budget d'unité excessive et factice de la Convention et annulé le décret d'incorporation de l'actif et du passif des hospices et établissements de bienfaisance dans le domaine de l'État.

4. *Mesures de finances.*

S'il a été de mode longtemps de ne parler de l'époque du Directoire que pour en médire, le devoir de l'histoire est d'être juste. Le Directoire n'est pas coupable des défectuosités de la Constitution de l'an III. Nous n'avons pas à lui mesurer le blâme ou l'éloge pour la journée du 18 fructidor qui a servi de préface à la journée du 18 brumaire; l'administration et les finances seules nous occupent, mais nous ne voyons pas quel gouvernement républicain se fût mieux conduit dans l'épreuve.

Tout était à restaurer en France, excepté la royauté qui s'était perdue, et les finances n'étaient pas la partie qui réclamait le moins de peine, de courage et de bonheur. Le Directoire n'a pas été l'inepte destructeur des finances qu'on a dit. Il eut à faire sortir la fortune de la France du néant où l'avait plongé le régime du papier-monnaie, à rétablir les contributions, à en recueillir les produits, à payer les dépenses avant de s'être rendu maître des recettes et sans avoir la faculté de s'adresser au crédit. Il eut enfin à liquider la Révolution elle-même. Il en fit plus que la tentative; il avait préparé la voie où le Consulat n'eut plus qu'à marcher, et, avec un peu plus de persévérance et de fermeté dans les derniers temps, il eût dispensé les contemporains de lui chercher un successeur plus heureux; mais les partis ne voulurent pas qu'on vît ce que l'essai d'une république légale avait de grandeur, et, comme Mme de Staël l'a écrit si élégamment, on jeta trop de serpents dans le berceau d'Hercule.

La plus difficile opération était le passage des valeurs fictives au numéraire. La Convention, en se retirant, avait enjoint de payer, du moins en nature, c'est-à-dire en grains publiquement emmagasinés, la moitié, et même les trois quarts de la contribution foncière; une année après, en juillet 1796, le Directoire avait à régler le paiement des contributions sur la récolte qu'attaquait la faucille. La planche aux assignats avait été brisée et rien ne circulait plus des 45 milliards émis, que le numéraire se cachait encore. En l'an VI (1797-1798), il n'atteignait qu'à peine le tiers des versements faits dans les caisses du Trésor. Nos budgets ne connaissent pas cette misère qui s'estimait heureuse

de recevoir de l'avoine ou du seigle au lieu des papiers d'État démonétisés.

Il est bien vrai que, plus expérimentés, les pouvoirs publics n'auraient pas remplacé les assignats par les mandats territoriaux ou s'y seraient autrement pris pour solliciter la confiance en émettant ces nouvelles lettres de gage, mais avait-on le choix des moyens, et le clairon de la victoire qui allait bientôt enchanter l'écho des Apennins ne pouvait-il pas réveiller en France le zèle des acquéreurs des biens nationaux? Peut-être fut il imprudent de compter sur des emprunts avant d'avoir mérité de posséder du crédit et de renouveler, sous le règne des lois de liberté, la méthode des emprunts obligatoires; mais l'emprunt de frimaire an IV, réalisable au choix en espèces, en grains ou en assignats au centième de leur valeur nominale, avait pour principale destination l'épuisement des assignats, et la loi qui l'ouvrait abrogeait la subvention de guerre décrétée le 4 brumaire, le dernier jour du règne de la Convention.

Plaçons-nous au milieu de la désolation financière et des nécessités de dépense où se trouvaient le Directoire et les Conseils en prenant le gouvernement, n'oublions pas que, depuis trois ans, le peuple presque entier ne savait plus ce que c'était que de payer des contributions, et que, dans les villes, il avait cru que la Révolution devait indéfiniment le nourrir. Les hésitations et les méprises nous paraîtront moins répréhensibles.

Pendant la première moitié de sa durée, le régime directorial a été une renaissance et ce n'est qu'à la fin qu'il compromit la situation qu'il s'était acquise. Les contributions directes n'avaient eu qu'une existence nominale sous la Convention; il les ressuscita. La contribution foncière s'améliora pour la répartition, l'assiette et le recouvrement (lois du 17 brumaire an V et du 3 frimaire an VII); la contribution des portes et fenêtres, bonne ou mauvaise, fut créée (loi du 4 frimaire an VII); les patentes, rétablies du 4 thermidor an III, devinrent une ressource considérable (lois du 6 fructidor an IV et du 1er brumaire an VII). Des agences des contributions directes, à défaut de directions, s'établirent près les administrations locales qui avaient si pauvrement rempli leurs fonctions financières, et, si elles ne réparèrent qu'à demi le mal, elles firent toujours quelque bien. Le Gouvernement et les Cinq-Cents s'étaient même prononcés pour l'institution des directions, mais le Conseil des Anciens les rejeta. Il y eut enfin un receveur départemental, prévu par l'article 153 de la Constitution, et, en l'an VIII, l'administration eut beaucoup plus à perfectionner qu'à innover et à recueillir qu'à semer.

Il ne subsistait que quelques restes de contributions indirectes. Le Directoire eût souhaité, avec Ramel et avec la Commission des finances des Cinq-Cents, le rétablissement d'un impôt modéré sur le sel, pour en tirer 30 millions. Il lui fut refusé en l'an VI et l'impôt de la loterie lui fut préféré, comme n'étant qu'une taxe volontaire, mais pour produire beaucoup moins. Le tabac paya un impôt de douane et un autre impôt de fabrication. Les routes se réparèrent au moyen de droits de péage imités des Anglais. Les municipalités reçurent quelques secours des octrois restaurés avec une destination de bienfaisance hospitalière. Mais les lois les plus utiles furent celles qui réorganisèrent l'enregistrement, et spécialement celle du 22 frimaire an VII qui en est restée le Code fondamental.

D'assez belles discussions ont accompagné l'adoption de toutes ces lois, et parmi les orateurs qui y marquèrent, brille au premier rang Lebrun, l'un des financiers de la Constituante, l'architrésorier de 1804, patriote éclairé auquel ne faisaient pas défaut les émules.

Les besoins de chaque année pesaient d'un grand poids ; la liquidation du passé l'aggravait. Il n'y avait, en l'an IV, aucun compte apuré depuis 1787. La grande opération de Cambon avait passé l'éponge sur l'ancien régime et sur les premiers temps de la Révolution, mais la Révolution elle-même était à liquider. La loi du 24 frimaire an VI (14 décembre 1797) en prit la charge et il faut bien reconnaître que cette loi ne fut pas une loi timide.

Mais tout s'efface, dit-on, devant la réprobation de la banqueroute décrétée par la loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797), qui ne consolida que le tiers de la dette du Grand-Livre de Cambon et ne déclara les deux autres tiers remboursables que fictivement. On ignore assez généralement que l'opération fut approuvée par un bon nombre d'esprits sages, comme Crétet, plus tard ministre de l'intérieur de Napoléon. Ils n'aperçurent pas d'autre chemin pour sortir de la gêne où l'État s'épuisait et ils crurent que le remboursement, si l'on y mettait de la patience, ne serait pas une ruine pour les créanciers liquidés. Quant au résultat, les rentes intégrales susceptibles d'être inscrites au Grand-Livre de Cambon. s'élevaient à la somme de 174,716,000 fr., et après le remboursement des deux tiers, sur le taux de 5 p. 100 pour les rentes ordinaires et de 10 pour les rentes viagères, en bons échangeables contre des biens nationaux, et déduction faite des annulations de rentes reçues en paiement de domaines ou confisquées, le nouveau Grand-Livre ne reçut que pour 40,216,000 fr. d'inscriptions de rentes. Le témoignage de Hennet, l'un des adversaires les plus méprisants du Directoire, est à recueillir. « Il faut convenir, dit-il, que, en se chargeant de toute l'initiative de ce grand attentat, les Directeurs et les Députés, dernier reste de la Convention, nous en ont laissé tous les avantages. Une dette de près de trois cents millions (tout compris), plus de la moitié des revenus ordinaires, aurait rendu le rétablissement des finances infiniment plus difficile. »

Encore un peu et Hennet réciterait le vers de Virgile :

O Melibœe, Deus nobis hæc otia fecit !

Et ce ne fut pas comme à la liquidation de Louis XIV par le système de Law, où les fortunes changèrent de mains. L'État seul, cette fois, profita de l'allégement du fardeau.

5. *Nouveaux essais de budgets et de comptes.*

§ 1. ***Budgets de l'an IV et de l'an V.*** — A quoi aurait servi que la Constitution de l'an III et des lois complémentaires eussent donné des règles aux budgets de la République constitutionnelle si elle n'avait pas eu de finances ? Tout ce qu'on put faire en l'an IV ne dépassa pas encore les procédés suivis jusque-là et il n'y eut ni budget ni même un projet de budget pour l'année qui commençait le 1er vendémiaire. La Convention s'était séparée le 4 brumaire (26 octobre 1795), sans avoir rien préparé, et ses derniers décrets sur les contributions ne concernaient que le service de l'an III qui expirait. Il n'y eut pas même de loi détachée des contributions votée à temps en l'an IV pour que l'an IV en bénéficiât. Le 8 messidor seulement (26 juin 1796), la contribution foncière de l'an III fut prorogée, mais en vue d'une perception réalisable en ventôse, c'est-à-dire l'année suivante.

A peu près rien dans les caisses et moins encore que ce qu'y avait trouvé Necker en 1788, lors de sa rentrée au ministère. Le Directoire demande un crédit de 3 milliards assignats (23 ou 24 millions effectifs) et le 16 brumaire an IV les Anciens le refusent. Des crédits de détail ne sont accordés le lendemain que parce que Faypoult a pris le ministère et que son nom signifiait que les assignats disparaîtraient et qu'on formerait un plan de finances. Cette loi du 17 brumaire est une sorte de fragment de budget. Elle ne crée pas de ressources, mais elle arrête une liste de dépenses :

Justice, 50 millions; Intérieur, pour achats de grains, 900 ; Intérieur, pour dépenses ordinaires, extraordinaires et secrètes, 100; Finances, 200; Guerre, 1,100 ; Marine et Colonies, 600; Relations extérieures, 50. Les trois milliards s'y trouvent, mais en valeur nominale, et le louis de 24 livres — la Révolution n'avait pas frappé de monnaie d'or — valait ce jour-là 3,080 fr. de papier. Un si beau crédit ne faisait guère que la dépense d'une décade.

Le plan de finances s'occupait en effet de la disparition prochaine des assignats. Pour le service des budgets, il rétablissait les contributions sur le pied de 1790 et leur donnait les dépenses ordinaires à couvrir pendant que des emprunts hypothéqués sur le capital mobilier et immobilier de l'État subviendraient aux dépenses extraordinaires. Les Anciens le rejetèrent le 12 frimaire, sur le rapport de Lebrun qui proposait de recourir à la création d'une grande Banque nationale née, disait-il, de la « généreuse conjuration de tous les citoyens qui ont des propriétés à féconder et des ateliers à faire revivre ». Toutes ces vues étaient trop hautes et ces desseins prématurés. L'improvisation n'ayant pas réussi, on reprit le mode des crédits provisoires partiels, en se fiant à la fortune de la République pour découvrir des ressources, et un emprunt forcé de 600 millions « sur les aisés » chercha, mais sans succès, à aider la Providence. Pour ne pas être blâmés de n'avoir pas de méthode, et disposant comme si la régularité des finances n'était déjà plus en question, par une loi du même temps les Conseils prescrivirent de distinguer sévèrement la part de l'arriéré de la part du « service courant » et les dépenses fixes des dépenses variables, dans les états des demandes et des emplois de crédits. L'Assemblée Constituante leur en avait donné l'exemple.

En l'an V, le budget n'est plus un simple programme mis au monde à la grâce de Dieu. La loi du 16 brumaire n'est en avance que d'un jour sur celle de l'an IV, mais elle n'est plus fragmentaire, elle est complète, et la loi des contributions directes s'y trouve enveloppée. Elle ne demande plus des milliards en assignats et se contente, ce qui était déjà beaucoup, d'un milliard de francs, valeur métallique, dont 450 millions pour les dépenses fixes, celles des services de paix, et 550 pour les dépenses extraordinaires de guerre. Ce milliard n'est pas détaillé, mais il lui est affecté deux genres différents de ressources. Les dépenses fixes seront prises en entier sur les contributions et revenus de l'année, à raison de 300 millions pour les contributions foncière, personnelle et somptuaire, et

de 150 millions pour les autres produits ; et les dépenses extraordinaires, sur l'arriéré des contributions, sur les revenus des domaines et des bois nationaux et sur le produit des ventes de ces domaines et bois, en cas d'insuffisance.

Pour être moins conjecturale, la recette destinée aux dépenses fixes ou ordinaires ne dépendra pas du rendement des contributions et tout déficit sera aussitôt comblé par la création d'un impôt indirect.

Aucune loi de finances n'avait parlé encore de ce ton, et nous avons vu déjà que la réalité des faits suivit l'annonce des paroles. Lebrun avait été, au Conseil des Anciens, le rapporteur du budget de l'an V. Dans l'exécution, la dépense ne fut pas d'un milliard de francs, comme l'avait estimée l' « Aperçu ». Outre le service de la dette, les ordonnancements ne s'élevèrent qu'à 568,421,555 fr. ; mais la recette en recouvrements ne dépassa pas 340 millions et à la fin de l'année il restait pour 200 millions de contributions en retard. L'outillage financier n'en était pas moins devenu de meilleure qualité et d'un meilleur usage, et près des trois quarts de cet arriéré finirent par se liquider au profit des créanciers de l'État.

§ 2. *Budgets de l'an VI et de l'an VII.* — Avec l'an VI et l'an VII nous touchons presque au port. Le budget a vu sa législation se régler et c'est alors, pour la première fois, que véritablement il y a en France un projet de dépenses, étudié avec soin pour le cours entier de l'année, et une loi de finances qui n'est pas hypothétique et qui ne calcule pas en bloc un ensemble de crédits à accorder ensuite, portions par portions, en raison de l'urgence des besoins. L'Assemblée Constituante avait cru qu'il lui serait aisé d'y parvenir, mais le but n'avait cessé de reculer devant elle et, pour ne pas se détourner de sa voie, elle avait cessé de le poursuivre. La tâche abandonnée est reprise à la fin de l'an V. En fructidor, les budgets particuliers des ministres sont recueillis par le Directoire qui réduit leurs demandes de 912,048,905 fr. à 623,436,581 ; et le 1er jour complémentaire, constitutionnellement et réglementairement, le Conseil des Cinq-Cents vote la dépense en la ramenant à 616 millions, résolution qui deviendra la loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797) lorsque les Anciens l'auront approuvée.

Le budget de l'an VI repose sur deux lois de finances, celle des recettes qui est du 9 vendémiaire, et celle des dépenses qui est du 22 frimaire.

La loi des recettes dit modestement qu'elle ne les « fixe » qu'à titre provisoire. Elle commence par un dégrèvement. La contribution foncière est réduite à 228 millions de principal, pour les 98 départements que comptait la République, et même à 205 millions nets par la déduction des impositions des domaines nationaux; la contribution mobilière, personnelle et somptuaire, un moment portée à 60 millions (loi du 9 germinal an V), est ramenée à 50 et les recettes de ce premier budget sont ainsi énumérées :

1° Contribution foncière, 205 millions ; 2° Contribution mobilière, 50 millions ; 3° Enregistrement, 70 millions ; 4° Timbre, 16 millions ; 5° Hypothèques, 8 millions ; 6° Patentes, 20 millions (les patentes n'étant pas considérées, et avec assez de raison, comme du même groupe que les contributions foncière et mobilière) ; 7° Douanes, 8 millions ; 8° Postes et Messageries, à mettre bientôt en adjudication (prairial), 14 millions ; 9° Péages sur les routes, 20 millions ; 10° Marque de l'or et de l'argent, 500,000 fr. ; 11° Poudres et Salpêtres, 500,000 fr. ; 12° Forêts, Salines et Canaux, 30 millions ; 13° Revenu des Domaines, 20 millions ; 14° Ventes de Domaines, 20 millions ; 15° Augmentation des Droits à l'importation des tabacs, 10 millions ; 16° Loteries, 12 millions ; 17° Créances sur les puissances étrangères, 10 millions ; 18° Rescriptions bataves, 15 millions ; 19° Réserve sur les Contributions arriérées et Dettes actives du Trésor, 87 millions. C'est dans cette loi des recettes de l'an VI que figurent les dispositions fameuses qui « consolident » le tiers de la dette et soumettent les deux autres tiers au remboursement.

La loi des dépenses, votée le 22 frimaire an VI et qu'il ne faut pas confondre avec la célèbre loi spéciale du 22 frimaire an VII sur l'enregistrement, est elle-même encore un peu une loi de recettes, en ce qu'elle dispose que, sauf les 87 millions prélevés pour le service de l'année, toutes les recettes faites sur l'arriéré seront mises à part par la Trésorerie et ne serviront qu'au paiement des dépenses antérieures à l'an VI, nouvel effort pour avoir une séparation effective d'exercices et pénétrer dans un ordre définitif des finances.

Il y avait 19 « articles » de recettes ; il y en a 16 de dépenses ordinaires et extraordinaires, et leurs totaux se balancent exactement au chiffre de 616 millions : 1° Indemnité des électeurs, 829,080 fr. ; 2° Conseil des Anciens, 2,543,592 fr. ; 3° Conseil des Cinq-Cents, 4,887,960 fr. ; 4° Archiviste du Corps Législatif, 105,540 fr. ; 5° Directoire exécutif, 2,736,125 fr. ; 6° Justice, 7,075,983 fr. ; 7° Intérieur, 58,151,000 fr. ; 8° Finances, 4,966,107 fr. ; 9° Guerre, 341,054,000 fr. ; 10° Marine et Colonies, 83,500,000 fr. ; 11° Relations extérieures, 3,500 688 fr. ; 12° Police générale, 1,963,500 fr. ; 13° Trésorerie nationale, 4,684,199 fr ; 14° Rentes et Pensions, 83,333,332 fr. ; 15° Bureau de la Comptabilité nationale, 675,000 fr. ; 16° Dépenses imprévues, 15,989,893 fr., somme qui ne sera employée que lorsque des lois particulières en auront ordonné l'application.

Sur 616 millions, les services de guerre prennent 424,554,000 fr., et, ôtée la réserve pour l'imprévu, il ne reste pour les services civils que 165 ou 166 millions, dont 83 ou 84 pris par la dette. La déesse de la République n'est pas encore une pacifique Minerve.

Le budget de l'an VI est un budget net et qu'augmenteraient les frais de perception s'ils y étaient joints, mais de longtemps l'État ne comptera les frais de perception du budget que pour mémoire et à cette époque une forte partie en restait rejetée sur les départements et les communes [1].

En cours d'exercice, le chiffre de 616 millions fut réduit à 596 par le transport à un compte d'ordre des 20 millions de la dépense de la réparation des routes, retirée du service de l'intérieur, et des 20 millions de droits de péage qui lui étaient attribués. Théoriquement, les 596 millions se divisaient en deux grandes sections, celle de l'ordinaire tant militaire que civil pour 325, et celle de l'extraordi-

1. Pour 728 millions de recettes diverses du Budget réalisées en l'an VII, les frais, remises et attributions ont été de 189 millions ou de 26 p. 100. La perfection était loin d'être atteinte, mais les difficultés étaient extrêmes, et les attributions ou remboursements plus considérables qu'à présent. Le prélèvement était de 100 millions sur 376 de contributions directes, de 43 sur 193 de contributions indirectes, et de 46 sur 159 de revenus divers.

naire militaire pour 271. Les rentrées réalisées furent de 418,995,118 fr. avec 3,317,043 fr. de droits de péages et 105,009,555 fr. pour les frais et les impositions locales. Il restait un peu plus de 50 millions à recouvrer. Le déficit ne dépassa guère la somme de 25 millions et s'atténua de 10 millions ultérieurement [1]. Dans l'année il était rentré en outre 73 millions de l'arriéré de l'an V. En aucun temps, depuis 1789, les finances ne s'étaient aussi rapprochées de la prospérité.

Dès le 1er messidor an VI, trois mois avant la fin de l'année, un message directorial annonce que les besoins de l'an VII seront, « par aperçu », de 600 millions : 416,483,824 fr. pour l'ordinaire ou le service d'un temps de paix, et 183,516,176 fr. pour l'extraordinaire de guerre. Bonaparte était à Malte, en route pour l'Égypte et nous allions débarquer en Irlande. Les 600 millions n'étaient pas assez. La loi des recettes du 26 fructidor, votée la première en temps utile, ne « fixe » néanmoins qu'à 600 millions l' « état des fonds nécessaires », et, continuant les dégrèvements de l'an VI, elle abaisse à 210 millions au lieu de 228 la contribution foncière, y compris les impositions des domaines nationaux productifs, et à 30 au lieu de 50 la contribution mobilière, personnelle et somptuaire. A ces 240 millions de principal des contributions directes [2], elle ajoute 22 millions et demi à prendre sur l'arriéré en laissant le reste pour la liquidation de l'arriéré lui-même, 10 millions de ventes de biens et de mobilier, 10 millions de contributions à lever en pays conquis, et, sur le rapport de Villetard, maintient les autres recettes sur le pied où elles se trouvent, avec la clause que, si les perceptions n'arrivent pas aux 600 millions indispensables, des lois particulières augmenteront les contributions indirectes établies ou en créeront de nouvelles.

Jusque-là tout est bien et l'an VII semble destiné à nous établir à poste fixe dans la terre promise ; mais soudain la régularité s'arrête et bientôt les améliorations de l'an VI ont disparu. Le Directoire, en vendémiaire, demande 125 millions de plus pour l'appel des conscrits et le rétablissement de la marine; il les obtient de la loi du 26, mais sous la forme d'une vente de domaines nationaux « à la chaleur des enchères ». Il n'est pas voté de loi d'ensemble des dépenses. Les ouvertures de crédits ne sont faites que successivement, par crédits provisoires et par crédits supplémentaires. Certaines dépenses ne sont pas votées. Le crédit supplémentaire de 125 millions est contesté. Le désordre a repris son cours et nous rentrons dans les finances révolutionnaires, après tant de peines prises pour en sortir. A peine arrivée la mi-pluviôse, la Commission des Finances du Conseil des Cinq-Cents, sur le rapport de Malès, avertit que la dépense inévitable est de 575 millions et que la recette ne sera que de 525. Pour combler le déficit elle propose de faire 25 millions d'économies, coûte que coûte, et de décréter pour 25 millions d'impôts. Les Anciens refusent. En floréal, Génissieu dit que le déficit sera de 117 millions et le Gouvernement conseille une taxe sur le sel. Nouveau refus, et murmures. En prairial, enfin, on tombe d'accord pour y suppléer par une subvention extraordinaire de guerre : la contribution foncière et la contribution mobilière sont surchargées d'un dixième et d'accessoires ; celle des patentes est triplée, une taxe additionnelle frappe le tabac et une autre les droits de greffe. Des lois d'impôts plus mûrement délibérées avaient précédé ces improvisations; c'est en brumaire an VII que les hypothèques et le droit de timbre sont reconstitués, c'est en frimaire que la contribution des portes et fenêtres voit le jour et que la législation de l'enregistrement se codifie. Le mélange des bonnes et des mauvaises lois ne dure qu'un moment et le pire l'emporte. Les réquisitions redeviennent d'usage, les assignations de recettes se renouvellent au profit des fournisseurs, et, quoiqu'il ait été impossible de maintenir ouvert un emprunt national de 80 millions, presque sollicité l'année précédente par l'opinion, pour les frais de la descente en Angleterre, les lois du 10 messidor et du 19 thermidor enjoignent aux riches de souscrire un emprunt progressif de 100 millions pour l'armement des conscrits.

La loi terrible des otages n'était pas de nature à les disposer à l'obéissance. L'emprunt échoua et fut remplacé par une subvention du quart des contributions directes.

Sans cesse remaniées, les finances du budget de l'an VII ne s'en trouvaient pas plus à l'aise. La recette nette ne fut que de 539 millions, presque tout en numéraire à la vérité, mais les atermoiements des paiements et les réductions des dépenses n'empêchèrent pas le déficit d'être de plus de 50 millions. Nos armées avaient encore une fois vaincu, à Bergen et à Zurich, pour attester la vitalité de la République française, discréditée chez elle par la triste politique et la misérable administration financière de son gouvernement et de sa législature. Il était à craindre que leur vertu ne pût indéfiniment soutenir le prodige, et, rien que pour regagner le terrain perdu dans les finances, l'an VIII avait une dure besogne sur les bras en venant se mettre à son rang à la fin des années du XVIIIe siècle.

§ 3. *Le budget primitif de l'an VIII.* — Mais l'an VIII c'est le Consulat, ce n'est plus le Directoire pour les historiens, et, comme il n'y a pas eu à proprement parler de budget consulaire pour l'an VIII, nous serions tentés de croire que toutes choses étaient retombées dans l'état où la Convention les laissa au commencement de l'an IV, qu'il n'y eut pas de budget en l'an VIII parce que le Directoire et le Corps Législatif avaient négligé de remplir leurs fonctions constitutionnelles et que le Consulat courut au plus pressé en faisant marcher sans budget le nouveau mécanisme gouvernemental et administratif.

Au contraire, et même en aucune occasion les travaux préparatoires du budget n'avaient été plus tôt prêts. A la fin du mois de prairial an VII, le Directoire avait, par message, indiqué qu'il y avait 375 millions de dépenses ordinaires à prévoir et 395 de dépenses extraordinaires, et la loi du 17 fructidor (3 septembre 1799) avait prorogé pour l'an VIII toutes les contributions directes et indirectes. La contribution foncière y était fixée à 210 millions comme en l'an VII, et la contribution mobilière à 40, l'une et l'autre sans décime pour franc ni accessoires.

1. Les Conseils avaient en l'an VI un tel désir d'en finir avec les déficits que, le 7 prairial, présumant qu'il manquerait 62 millions, la Commission des finances des Cinq-Cents dont Villers était le rapporteur, proposa six genres de ressources à réaliser immédiatement. Trois étaient des impôts : le timbre des annonces de journaux, le droit à la fabrication du papier, le plombage des pièces d'étoffe à 25 centimes l'unité.

2. La loi de répartition est du 7 brumaire an VII pour la contribution foncière et du 3 nivôse pour la mobilière. On votait le chiffre total d'avance; la répartition départementale s'opérait plus tard.

Au message étaient annexés les mémoires de chacun des sept ministres, donnant le détail le plus circonstancié des dépenses de la République, et il se passera maintenant des années avant que de semblables renseignements soient mis à la disposition du Corps Législatif. Les Cinq-Cents s'étaient réservé de ne statuer, quant à eux, que lorsque le chiffre des dépenses présumées aurait été ramené à 600 millions. La recette reconduite de l'an VII ne fournissant que 539,600,000 fr., le déficit était de 60,400,000 fr., et même de 15 ou 20 millions de plus, pour reconstituer le fonds de la réserve pour l'imprévu du budget de l'an VI. Les 80 millions manquant, le budget de l'an VIII les trouverait d'une manière ou d'une autre, et la Commission des finances les formait de 40 millions de rentrées sur l'emprunt forcé, de 10 millions provenant d'opérations sur les domaines anciennement engagés et de 30 millions du produit des partages des biens d'émigrés entre l'État et leurs ascendants. En revendant pour 20 millions de biens nationaux en déchéance et en vendant pour 20 autres millions de biens libres, le budget passerait de la gêne à l'opulence.

La difficulté était de battre ainsi monnaie quand la confiance avait de nouveau disparu. Le projet de budget des recettes du Conseil des Cinq-Cents n'avait donc qu'une faible valeur et nous ne le notons que comme un point de repère dans la série des époques. Quelque chose se tramait pour solidifier l'autorité et du même coup les finances, et, pendant que le 18 brumaire recrutait sans bruit son personnel de coup d'État, du 23 fructidor an VII au 7 brumaire an VIII, la vieille manivelle des crédits provisoires tournait pour les gros ministères, et les moindres recevaient, par petits budgets détachés, leurs allocations de toute l'année.

Avant de céder la place à plus fort qu'eux, le Directoire et les Conseils prennent une dernière et utile mesure de législation financière. Les budgets nets sont des budgets incomplets. La loi du 12 vendémiaire an VIII interdit de soustraire plus longtemps à l'examen du Corps Législatif les frais de régie, d'administration et de bureau des divers services. Les états de recettes prévus par les articles 308 et 309 de la Constitution durent comprendre, à partir de l'an VIII, les produits bruts dans leur intégralité, et les états de dépenses, toutes les dépenses de la perception comme de l'exécution du budget. Le Consulat et l'Empire en rendront compte, une fois les services faits, mais la loi du 12 vendémiaire entendait que ces recettes et ces dépenses fussent votées de la même façon que les autres, lors de l'ouverture des crédits des ministères, et que ce ne fût pas uniquement par les comptes que les Chambres eussent connaissance de toutes les ressources réalisées et de toutes les sommes dépensées.

§ 4. *Comptes du Directoire.* — Nous n'avons pas de Comptes de comptabilité législative arrêtée du Directoire. Les comptes de Ramel ne sont toujours que des situations provisoires, et aucun compte ne peut être autre chose lorsque les exercices n'ont pas une époque déterminée de clôture et s'apurent indéfiniment.

La Constitution avait dit qu'il serait annuellement rendu des comptes détaillés par les ministres et qu'ils les publieraient au commencement de chaque année républicaine. Elle avait dit qu'il y aurait un Compte Général des recettes et des dépenses de la République, mais le ministre des finances n'en était pas légalement chargé. L'institution indépendante de la Trésorerie nationale le dressait et les commissaires de l'institution de la Comptabilité nationale le vérifiaient et l'arrêtaient. Ni le personnel ni le matériel d'une comptabilité budgétaire, et surtout d'une comptabilité par exercices, n'étaient organisés suffisamment. Nous avons reconnu le mérite des efforts faits pour séparer définitivement l'arriéré des années courantes, mais nous avons vu que, malgré la séparation, chaque année se faisait une ressource d'un prélèvement sur l'actif de l'arriéré; nous avons dit que la loi du 9 vendémiaire an VI, à partir de l'an VI, avait voulu spécialiser strictement pour le service de l'année les recettes, soit ordinaires, soit extraordinaires qui lui échéaient, et même elle avait ordonné de pourvoir à cet effet la Trésorerie de registres neufs, mais l'exécution ne fut pas aussi pure que l'intention, et le retour au régime des assignations et des délégations sur les recettes à venir, qu'atteste officiellement la loi du 14 floréal an VI, loi rendue cependant dans la plus belle année financière du Directoire, acheva de troubler et d'obscurcir les opérations.

Dès le commencement de l'an V (loi du 29 brumaire), le Compte Général avait été remis à un moment plus éloigné de la fin de l'année dont il résumait la situation. Les ministres, la première fois, n'avaient envoyé leurs comptes « détaillés » de l'an IV que le premier nivôse suivant. Tous, excepté celui de Ramel pour les finances et celui de Cochon pour la police, étaient en désordre et indéchiffrables. Le compte de la guerre n'avait qu'une page, informe et sans signature, où quatre chapitres de dépenses se suivaient comme au hasard. Qui eût pu dire quelle avait été effectivement la dépense de l'an IV? Au Conseil des Cinq-Cents, Gilbert Desmolières l'évalua à 1,500 millions, somme payée, pour 546 millions en assignats, pour 120 en mandats, pour 100 en numéraire, et pour le reste en papiers divers, marchandises, réquisitions, biens nationaux, mobilier national, et dans ce mobilier le diamant le Régent s'était trouvé compris. L'an IV n'avait pas eu de budget et tel est son compte.

Les comptes ministériels des années suivantes furent moins imparfaits, et, dans son compte du ministère des finances pour l'an VI, Ramel qui avait déjà classé par chapitre chaque nature de recettes alla jusqu'à indiquer le produit de chacune dans chacun des départements, mais les comptes généraux sont restés une charade à deviner, même dans l'écrit que Ramel a publié sous le Consulat.

La dépense de l'an V, estimée en masse à un milliard, ne fut ordonnancée que pour 568,421,555 francs, la dette en dehors, et la recette recouvrée dans l'année ne fut que de 340 millions. La dépense de l'an VI, arrêtée en dernier lieu à 596 millions, n'est pas réellement connue; la recette nette du Trésor fut de 418,995,118 fr. L'an VII devait dépenser 725 millions et en recevoir autant; il en dépensa 560 et n'en reçut que 539. Ces chiffres, chacun s'en doute, ne contiennent ni toute la dépense ni toutes les ressources. Il faudrait les augmenter, mais on ne le peut pas faire avec certitude, des restes à payer et des restes à recouvrer en fin d'année, que paieront ou recouvreront comme il se pourra le Consulat et l'Empire.

Au demeurant, les finances, les budgets et les comptes de Directoire n'ont pas assez longtemps

tenu les promesses qu'il semblait qu'ils avaient faites; leur début a été lent, leur éclat incomplet et éphémère, et leur décadence rapide et comme sans remède. La Constitution et les lois financières n'en sont pas responsables et le mal est venu des passions des hommes, encore trop près de la plus violente commotion de l'histoire pour se gouverner sous une règle et trop divisés d'intérêts pour n'avoir qu'un même esprit patriotique, dégagé de rancunes et d'espérances ennemies. Tout était sans cela disposé pour la pacification et la régularité et il s'en fallut de peu de chose que, dans les finances comme en tout, la France, devenue la République Française, se mît en état d'abréger de quinze ou vingt ans, et peut-être de trois quarts de siècle, l'interminable expérience de ses changements de gouvernement et de son éducation politique et économique. Elle n'y eût perdu qu'un supplément de gloire guerrière, que la mémoire des siècles n'oubliera sans doute pas, mais qui lui coûta trop cher aux jours de ses malheurs.

11. Consulat et Premier Empire (1799-1814).

1. *Établissement de l'ordre dans les finances sous un régime d'abonnement.*

La Constitution de l'an III était républicaine et parlementaire. Son vice était dans la faiblesse du pouvoir exécutif. La crainte d'un roi nous avait valu cinq directeurs impuissants au lieu d'un chef investi, dans les crises, du droit d'en appeler au pays par la dissolution et le renouvellement du Conseil des Cinq-Cents. Ce vice n'était pas impossible à corriger et il était plus simple de réviser la Constitution plus vite que son texte ne le permettait, que de la détruire par la violence. Il a dépendu de deux ou trois hommes de nous sauver en l'an VIII, sans nous ramener aux révolutions et aux coups d'État.

Le besoin d'ordre et d'unité dans le gouvernement n'exigeait même pas impérieusement que le chef de l'État fût un général victorieux.

Mais que le 18 brumaire s'explique et s'excuse à son gré. Nous ne confondrons pas le Consulat avec l'Empire. Bon nombre de patriotes et de modérés, de républicains même, ont aidé à faire le Consulat, et l'Empire s'est fait lui-même, sans nécessité aucune et sans rien ajouter à la force dont il avait été convenu que serait armée la magistrature suprême de la République.

Sans aucun doute la France avait le sentiment des services que lui rendrait la concentration du pouvoir, après les fautes commises dans les derniers temps du Directoire, et les gens éclairés qui avaient souci des finances n'étaient pas contraires à une réforme qui communiquât plus de force au gouvernement, avec plus de responsabilité, pour la préparation et l'exécution des budgets. L'entraînement et les circonstances conduisirent au delà, et le héros d'Italie et d'Égypte devint bientôt le maître absolu de la fortune publique comme de l'administration et de la politique de l'État. L'existence nationale ne se manifesta plus que par les actes de son unique volonté. La France avait tout entrepris pour en finir avec la féodalité et la royauté seigneuriale, qu'aucune loi constitutionnelle n'avait investies de leur puissance, et elle rétablissait, dans les finances, un régime d'abonnement non moins redoutable, sous l'acquiescement d'une Constitution.

L'apparence du consentement public ne déguisait rien. Si ce n'est le Premier Consul, l'Empereur du moins fut aussi puissamment le roi de France que Louis XIV avait pu l'être, et quelque trompeuse publicité dans les opérations ne changea pas le caractère de la dictature. L'ancien roi était le maître parce qu'il avait été le principal propriétaire du domaine national; l'Empereur le fut sans titre, par le silence et la torpeur des lois. Le Corps Législatif lui vota les budgets qu'il voulut; il les défit et les refit après le vote, il en décréta même sans les présenter aux suffrages, comme il décréta des impôts sans se servir du subterfuge de la loi; il en disposa comme si c'eût été son bien propre, et il n'en fit rendre compte que comme il l'entendit et sans que personne eût à discuter les comptes rendus en son nom. La nation ne faisait pas seulement que s'abonner pour l'entretien des services publics avec son dominateur; elle s'abandonnait.

Mais, si personne n'a moins eu que Napoléon l'intelligence des plus nobles instincts de 89, personne non plus ne naquit avec un plus vif sentiment de l'ordre et aucun despote n'a mieux géré la richesse du peuple qui s'abandonnait à lui. Il fut infiniment moins avide d'or que de puissance, et, médiocre appréciateur de la vertu civile, il eut la vertu administrative la plus parfaite. Nos finances impériales, dans leur secret et leur irresponsabilité, ont été conduites avec une exactitude, une probité, une sagesse même qu'il n'y aurait que du mauvais goût à ne pas admirer. Napoléon détestait et méprisait les dilapidateurs, et défendait contre eux l'argent du Trésor comme il eût fait de son patrimoine. Le Directoire n'avait que trop fermé les yeux sur les rapines. Le Premier Consul en trouva l'habitude prise et les premiers rapports des conseillers d'État en tournée lui apprirent que, depuis son avènement, les généraux en place traitaient volontiers la France elle-même en pays conquis. Il leur fit rendre gorge, avec quelques ménagements plus tard, lorsqu'il s'agit des plus illustres et que ce fut bien en pays conquis qu'ils travaillaient. Plus d'une fois il parut moins difficile en faveur de certains de ses favoris. Marmont et Savary racontent qu'il les encouragea à profiter de bonnes occasions, ou leur pardonna d'en avoir profité. Il aimait assez, en effet, que l'on fût riche autour de lui, pourvu qu'il n'ignorât pas d'où venait la fortune qu'on s'était faite. Si le fait est vrai, cependant il a dû ignorer ce que dit Savary de Talleyrand et du prince de la Paix, s'entendant pour se partager deux millions et demi de subsides mensuels que l'Espagne était censée payer à la France et ne leur payait qu'à eux-mêmes, et en effet, si le fait est vrai et s'il ne l'a pas ignoré, un si étrange abus incriminerait trop les lacunes de ses comptes.

Lacunes, d'ailleurs, faites pour étonner quelquefois. Nous savons, et les contemporains surent encore mieux que nous, que, hors d'état d'empêcher les Anglais d'enlever la Louisiane s'il leur plaisait, le Premier Consul résolut de la vendre aux États-Unis, et que le prix du marché fut de 80 millions de francs en 1803. Ni les Budgets ni les Comptes du Consulat et de l'Empire n'en mentionnent un centime. Quelle attribution en a donc été faite ?

Quelquefois charlatan, il toléra après le 18 brumaire que Paris fût traversé de charrettes couronnées de lauriers et chargées de sacs qui se déchargeaient avec ostentation aux Tuileries. Ils n'étaient pleins que de sous de métal de cloche, mais le Trésor avait un intérêt à faire croire que l'argent lui arrivait de toutes parts en abondance depuis le

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT 545

renversement du Directoire. Peu scrupuleux en certains cas, il n'hésita pas à inonder les États qu'il envahissait de faux roubles, de faux florins, de faux billets de banque et il l'avouait. « Vous avez bien fait de céder en 1809, disait-il à Metternich ; j'avais 300 millions de la banque de Vienne tout prêts. » Ces taches n'obscurcissent pas la netteté de sa gestion des finances françaises. Il prit le régime d'abonnement ou d'abandon tel qu'il lui fut consenti ou cédé de guerre lasse et il l'administra en usufruitier presque toujours irréprochable.

Nous pouvons le louer même de n'avoir pas eu d'autres systèmes que celui de l'ordre et de l'économie. Les expériences ne l'ont pas tenté. Il eût été dangereux qu'il y fût facile, dans sa toute-puissance et avec ses préjugés. S'il ne fut d'aucune façon un économiste et s'il se tint constamment en garde contre les idées libérales de ceux de ses ministres ou de ses conseillers qu'il estimait le plus, — ainsi Lebrun, ainsi Mollien, — il ne broncha pas dans son rôle de grand caissier de l'État ; il ne vit jamais que l'équilibre de la balance du passif et de l'actif et tous ses budgets y tendirent, sans se soucier d'un autre mérite. « Vos finances sont déplorablement mal administrées, écrivait-il en 1808 à son frère Joseph promu roi d'Espagne ; elles sont tout en métaphysique. L'argent est cependant une chose très physique. »

Ce terre à terre nous a valu de ne pas être, sous son règne, livrés à des caprices de finances, de ne payer que ce qui était dépensé pour nous et de ne rien dépenser au delà des nécessités de l'Empire. La fortune de l'État avait été livrée sans réserve au souverain ; le souverain la mit en ordre et l'y conserva, et, s'il eût succombé avant la campagne de 1812, son compte général de gestion ne se serait pas soldé en déficit.

2. *Mesures de gouvernement, à peine sanctionnées par la loi.*

§ 1er. *La réparation.* — Le Premier Consul n'était pas encore premier consul au lendemain du 18 brumaire an VIII ; il n'était que l'un des trois membres, et même que le troisième membre de la Commission consulaire exécutive. Il n'avait ni assez de lumières acquises, ni assez d'autorité en ce genre, ni assez de temps libre pour vaquer au soin des finances. Lebrun, le premier nommé, au Conseil des Anciens, de la commission intérimaire de cinquante membres des deux Conseils, est l'homme qui prit les premières mesures financières et qui fit insérer dans la Constitution du 22 frimaire toutes les parties relatives aux finances publiques. Il était partisan de l'ordre et non du despotisme, ennemi de l'anarchie et non de la liberté et de la démocratie, bien qu'employé, avant 1789 et même avant le règne de Louis XVI, dans les actes les plus énergiques de l'ancienne royauté. Son avis détermina le choix du Gouvernement pour le remplacement de l'inutile Robert Lindet par Gaudin au ministère des finances. Ancien premier commis des finances, resté en place sous la Révolution et devenu à la fin du Directoire commissaire du Gouvernement auprès de l'administration des postes, Gaudin représentait les traditions administratives, sans aucune prétention, mais avec une sûreté de jugement qui fit que, durant les quinze ans de son ministère, il ne prit aucune décision sur laquelle il ait eu à revenir. Lebrun le dirigea dans les commencements.

Il n'y avait guère plus d'argent au Trésor à la fin de la période directoriale que le Directoire n'en avait trouvé le jour de son installation au Luxembourg, et le Directoire, nous l'avons dit, en avait trouvé encore moins que Necker lors de sa rentrée aux affaires de l'automne de 1788. Le Trésor était vide ; le numéraire avait derechef disparu ; les papiers discrédités variaient incessamment, mais pour le taux seulement de leur discrédit. La rente, qui n'avait connu qu'un plus bas cours, — 6 fr. 50 c. en octobre 1797, — était tombée à 7 fr. Les rôles de l'an VIII n'étaient pas formés et ne pouvaient être en recouvrement au plus tôt, qu'au mois de germinal. Un prêt de 12 millions du commerce de Paris donna le temps d'attendre, avec la vente négociée des domaines de la famille d'Orange que la France s'était réservés par le traité de La Haye, et, pendant que la Commission des Conseils préparait la Constitution et les lois organiques, le ministre des finances se mit à l'œuvre dans sa partie.

Nul gouvernement, et pas même celui qui naissait, n'aurait trouvé à placer un emprunt. Le temps du crédit n'était pas venu et il ne vint ni sous le Consulat ni sous l'Empire. Les capitaux n'eurent jamais confiance dans l'établissement du 18 brumaire, qui ne leur parut pas plus solide lorsqu'il s'appuya sur l'hérédité. Napoléon en eut le sentiment, qu'il ne put dissimuler ; il fut presque aussi dur toute sa vie pour les capitalistes et les financiers, pour les gens de Bourse, que pour les dilapidateurs, et c'était en grande partie par rancune de leur peu de confiance. De leur côté, quand ils se défiaient de lui, c'était, en partie au moins, par le soupçon que, laissé à son génie propre, la méthode d'employer les capitaux de finance qu'il eût préférée était celle des Chambres de justice de l'ancien temps, où, jusque sous Louis XV, la royauté fit ses conversions de rentes et son amortissement de la dette en faisant rendre gorge aux financiers.

Hors de France, la résistance aux prêts d'argent eût été la même. Marmont a raconté l'échec qu'il subit en Hollande lorsque le Premier Consul le chargea d'y en demander un. Tout à la fin de l'Empire, en 1815, Napoléon fit quelques émissions de rentes, mais le couteau sur le cou, en secret, et sans s'adresser au crédit public. En l'an VIII il en fut un moment question, les premiers jours ; le 19 brumaire même, les Anciens rejetèrent la résolution portant qu'il serait prélevé, par forme d'emprunt sur les contributions arriérées, une somme de 50 millions. A quoi bon tenter ce qui ne pouvait réussir, même sous cette forme ? Le 25 brumaire, une loi fit plus ; elle abrogea les lois du 10 messidor, du 19 thermidor et du 6 fructidor an VII sur l'emprunt progressif de 100 millions qui n'avait pas réussi, alloua des rentes aux rares souscripteurs qui s'étaient présentés, et convertit l'emprunt en une subvention extraordinaire de guerre de 25 centimes des deux contributions directes sur les rôles de l'an VII. Il ne fut plus jamais parlé d'emprunt tant que vécut le gouvernement du 18 brumaire et du sénatus-consulte du 28 floréal de l'an XII.

A ce titre, il a réalisé la conception d'un gouvernement qui se passe des appels au crédit, et nous allons voir plus loin comment il s'en passa, malgré l'exigence de ses premiers budgets. Mais sachons d'abord qu'il n'y eut pas de budget en l'an VIII.

On l'estimera à tel ou tel prix ; la vérité est que Napoléon a traversé quatorze ou quinze ans et édicté quatorze ou quinze budgets qui n'allaient pas en s'allégeant, sans accroître les charges du Grand-Livre

ou en n'y ajoutant que des sommes fort légères, eu égard aux liquidations de la Révolution qu'il eut à achever.

Les résultats de l'opération de la consolidation du Tiers avaient limité les inscriptions à 40,216,000 francs. Les inscriptions du Consulat et de l'Empire ne sont que de 23,081,637 fr., dont 6,086,000 fr. pour la dette des pays réunis à la France, 5,663,000 fr. pour l'arriéré antérieur à l'an V, 4,591,000 fr. pour l'arriéré de l'an V à l'an IX, un million pour l'arriéré de l'an IX à 1809, et 5,751,637 fr. pour les services courants. Sans doute la Caisse d'amortissement, créée par la loi du 30 ventôse an IX, n'amortit rien et ne servit qu'à mettre d'avance à la disposition du Gouvernement le produit des Domaines qu'il avait à aliéner, mais une dette dont le chiffre total n'a pas dépassé 63,307,637 fr. pour la part des départements français, n'est pas un sujet de reproche qu'ait à craindre la gestion financière du premier Empire.

Ce qui lui a été reproché, et comme une spoliation, c'est d'avoir à trop bon compte fermé l'abîme de l'arriéré, et le Tribunat n'avait pas été d'avis de voter la loi. D'autres en féliciteraient le Gouvernement et le Corps Législatif de l'an IX. Plutôt que rien, les porteurs des bons des deux tiers mobilisés préférèrent encore de recevoir un quart pour cent de leurs créances, et les porteurs de tiers provisoire s'estimèrent heureux de voir leurs titres, qui n'étaient pas gagés, inscrits au Grand-Livre pour si peu que ce fût. Personne n'était d'ailleurs absolument contraint d'en passer par là, et qui eût voulu attendre un meilleur avenir l'aurait fait. La consolidation, forcée ou non, ne fut pas bien accueillie, comme sentant trop la Révolution; le crédit de la rente en souffrit longtemps. Gaudin ne s'en est jamais repenti, et Hennet, qui l'a tant blâmée, aurait dû se souvenir de son appréciation de la première consolidation du Tiers, sous le Directoire. En réalité, l'opération réussit et dégagea nos budgets de réparation d'une des gênes qui n'étaient pas de leur fait et qui menaçaient le plus de perpétuer leur servitude. La session de l'an IX n'a pas connu de plus long débat que celui de la loi du 30 ventôse. Ainsi que l'a fait remarquer Thibaudeau, le combat s'était livré entre deux écoles, celle des emprunts et du crédit public, et celle des contributions, qui l'emporta.

Tous ces premiers temps du Consulat respirent un air vivifiant. Chacun s'empresse au travail et le travail n'est nulle part infertile. Au bout de dix années de recherches, le moyen d'asseoir et de lever correctement et régulièrement les contributions directes est découvert et leur administration ne variera plus jusqu'à nous. Le Directoire avait fait beaucoup; il aurait fait davantage si le système des pouvoirs locaux de la Constitution de l'an III s'y fût prêté. L'institution des préfectures et les rôles exécutoires que signèrent les préfets aidèrent le Consulat dans ses œuvres de finances et les budgets furent désormais certains de jouir à date fixe de leurs principaux revenus.

§ 2. *Les abus.* — Jusqu'ici tout est à louer et le Gouvernement n'a fait le bien qu'avec l'assentiment de la loi. Il a répudié l'usage des emprunts qui avaient ruiné le crédit par leur abus, il a décidé que, l'une après l'autre, les années financières ne subsisteraient que par leurs contributions, et il a rendu disponible au temps voulu le gros contingent des contributions directes. Il va, sous l'Empire, poursuivre encore les essais du Directoire et réparer l'erreur de nos premières assemblées en réorganisant les contributions indirectes, aux risques de sa popularité. Nous ne l'en désapprouvons pas. C'était son devoir de créer des ressources effectives pour les budgets, que les contributions directes et les autres revenus laissaient dans l'embarras. La Régie des Droits Réunis est du 5 ventôse an XII, la première taxe des sels est du 16 mars 1806; le monopole du tabac est du 29 décembre 1810. Nous passons sous silence les autres lois et décrets sur les impôts indirects. Mais, là où les principes et les textes de 89 n'admettaient que l'action de la loi, à peine l'Empire s'éleva-t-il, et même avant qu'il s'élevât, le décret dictatorial y avait substitué la sienne et il en vint à la supprimer. Des décrets ont ordonné la perception de centimes additionnels généraux, ils ont créé des impôts indirects, ils ont fait lever des subventions extraordinaires de guerre, ils ont autorisé des dépenses non créditées [1], ils ont prescrit des séquestres, ils ont à la fin formé et promulgué le budget lui-même sans l'intervention du Corps Législatif. La France n'a revu qu'une fois, en 1852, cette profanation de la loi essentielle du droit d'imposer, si solennellement réservé à la nation par elle-même à l'ouverture de sa Révolution.

§ 3. *L'administration du conquérant.* — La fortune publique, et les budgets de la Révolution du même coup, avaient avant le Consulat reçu des secours de la victoire. Les armées avaient été entretenues par elle à l'étranger et des contributions nous en étaient venues. Sous la Convention, l'amalgame des recettes de toute provenance dispensait de distinguer, mais rien n'était diverti. Sous le Directoire nous avons vu que les budgets eurent un chapitre de recette pour les dépouilles des vaincus. A son premier budget le Consulat fit voir qu'il n'aimerait pas, s'il devenait conquérant, que la nation civile administrât du butin de la nation militaire, — les *tributa, præda, manibiæ* des budgets de la république romaine.

Ce premier budget est celui de l'an IX. Le projet a soin, cette année, et d'autres l'imitèrent, d'affecter le plus grand dédain pour les raisins trop verts du crédit et des emprunts; il étale avec une excessive modestie la médiocrité des fonds qu'il sollicite, mais il ajoute que, indépendamment des crédits « sur les recettes de l'intérieur de la République », le Gouvernement pourra disposer, en argent ou en nature, de 87 millions de ressources à prendre en pays étranger : 20 millions sur le territoire de l'armée d'Orient, 20 millions sur celui de l'armée gallo-batave, 15 millions sur celui de l'armée du Rhin, 30 millions sur celui de l'armée d'Italie, et 2 millions sur celui de l'armée des Grisons. La France était ainsi dotée d'un budget proconsulaire dont il aurait fait beau voir en 89 que parlât quelqu'un. Ramel ne le vit pas naître sans regret et n'admettait pas qu'il fût durable. L'arrêté consulaire (du 9 ventôse an IX), pour calmer toute inquiétude, disait que les dépenses seraient ordonnancées par le ministre de la guerre et qu'elles entreraient dans le compte général de l'année. Mais à bon entendeur demi-mot. Le budget de la conquête est fondé, et sous l'Empire il deviendra le Domaine Extraordinaire du prince et des soldats, selon le mode asiatique et césarien.

Un sénatus-consulte, celui du 10 mars 1810, a

1. Plus de 100 millions dans les années triomphales de 1806, 1807 et 1808.

sanctionne l'institution. Les sénatus-consultes sanctionnaient tout, depuis qu'ils avaient été inventés pour tenir lieu des lois. Quelle garantie que leur assentiment quand ils attribuaient à un seul homme « exerçant le droit de paix et de guerre » la jouissance et même la propriété de ce domaine acquis « par des conquêtes ou des traités, patents ou secrets » — domaine, dit Mollien, qui « appelait à lui tous les profits de la guerre, dont le Trésor public supportait presque toutes les charges » — et dont l'Empereur « dispose seul » pour les besoins des armées, pour récompenser les services militaires et civils et aussi pour élever des monuments, exécuter des travaux publics, etc.! Napoléon a toujours eu une partie des vertus de la lance d'Achille; il blessait et guérissait; il offensait la Révolution et l'honorait. Il géra le Domaine Extraordinaire, comme les budgets, avec le plus de probité dont puisse être capable un usurpateur des droits publics. Il lui donna un intendant général et un trésorier, honnêtes gens l'un et l'autre, Defermon et La Bouillerie, et, dans la distribution de ses richesses, il n'écouta pas uniquement la voix de la faveur. Mais rien ne justifie rien, lorsque les grandes règles sont enfreintes. Au mois d'octobre 1807, après Tilsitt, une campagne d'un an avait valu à elle seule au conquérant 604 millions, dont les mémoires de Savary, duc de Rovigo, chiffrent les détails [1]. De campagne en campagne le trésor des camps grossissait. Un décret du 24 janvier 1812, — c'est le dernier de l'espèce et il prenait mal son temps, — va jusqu'à prescrire la réunion de 200 millions de biens de la province de Valence en Espagne, pour récompenser l'armée d'Aragon; et, bref, à la fin du règne, le 1er avril 1814, le Domaine extraordinaire possédait encore des biens, — mais nominalement alors, car ils n'étaient plus sous la main du vainqueur de 1806 et de 1809, — d'un revenu de près de 38 millions de francs, sans compter 23 ou 24 millions de biens non productifs de revenu [2].

Si la guerre peut nourrir la guerre et lui donner même des bénéfices, la guerre avait été payée de l'or et du sang français et le Trésor public de la France eût dû connaître de ces finances barbares. L'existence d'un Domaine extraordinaire distinct de la fortune de l'État et dispensé d'obéir à ses lois, enlève aux budgets de l'Empire jusqu'à l'apparence de la véracité. Ils sont et ils ne sont pas, et le bon plaisir d'avant 89 est amplement dépassé.

A la décharge de Napoléon, Mollien nous rappelle les 236,550,000 fr. que, dans les années d'infortune, le Domaine extraordinaire a versés pour soutenir les services du budget, et Gaudin, qui indique exactement la même somme, la fait venir à la fois du Trésor de guerre et des réserves de la Liste civile. Admirable administrateur pour son propre budget de même que pour ceux de l'État, l'Empereur avait effectivement fait sur sa liste civile de fortes économies, que M. Thiers a peut-être portées trop haut [1] et qui, réduites de moitié, sont encore assez belles. Différent sous ce rapport de plusieurs de nos princes, il ne se souvint d'avoir thésaurisé que pour rendre à l'État malheureux ce qu'il avait touché. Pillé à Blois en avril 1814, il ne lui restait pas, tout compris, cinq millions dans son séjour à l'île d'Elbe.

3. *Législation financière.*

Napoléon, dans le *Mémorial de Sainte-Hélène*, se félicite d'avoir eu deux ministères des finances au lieu d'un : le ministère de la recette et des budgets sous Gaudin, et le ministère des paiements et des comptes sous Barbé-Marbois et sous Mollien.

La combinaison n'était ni neuve ni heureuse. L'Ancien Régime n'avait pas autrement procédé. Le Contrôleur général ou le Conseil des finances dressait les budgets et le Garde du Trésor acquittait les dépenses qui n'étaient pas directement assignées sur d'autres caisses de recette que la sienne. Necker avait en 1789, avec une certaine supériorité, maintenu ce régime en le corrigeant. Il avait eu sous lui un contrôleur général déchu, Lambert, et un directeur du Trésor amplifié, Dufresne de Saint-Léon, et il les dominait. La Révolution tint essentiellement à la séparation et l'exagéra contre le Roi et ses ministres, et plus tard contre elle-même. Il n'y eut aucun lien d'utilité entre le ministre des contributions ou des finances et l'administration de la Trésorerie nationale; or les finances ne sont bien conduites, les budgets bien préparés, bien exécutés, bien liquidés, que par l'unité de la puissance et de la responsabilité.

L'avantage de ce que fit Napoléon, ce fut en l'an X, le 5 vendémiaire, de remplacer par un ministre la collectivité administrative de la Trésorerie, que la Constitution de l'an VIII (*art.* 56) avait déjà dépouillée de son indépendance; ce ne fut pas d'instituer ce ministère à côté du ministère des finances. Mais peu de chefs d'État ont gouverné comme Napoléon. Il était le ministre universel de son règne, et il fut plus spécialement son propre ministre des finances. L'inconvénient de la disjonction ne fut pas très sensible sous l'activité de son travail et la vigilance de son contrôle.

Il y a peu de dispositions financières dans la Constitution de l'an VIII, malgré le désir qu'aurait eu Lebrun qu'elle en contînt davantage. Le Sénat ne faisait pas les lois, le Corps Législatif ne les délibérait que par un vote silencieux, après avoir entendu les orateurs du Conseil d'État qui les défendaient, et les orateurs du Tribunat qui avaient l'étrange mission de les contredire quand même ou de ne rien être. La loi de finances subissait le sort des autres. Elle n'était pas modifiable, une fois présentée; elle n'était pas divisible, quoique présentée par articles comme toutes les lois (*art.* 26); elle se votait en bloc, au scrutin secret, sans discussion (*art.* 34). Trois lignes seulement à l'article 45 font mention des budgets : « Le Gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'État conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres »; et cela dit, à part l'article 89, intercalé justement par Lebrun, où il est dit qu' « une

1. La Prusse en avait payé la plus forte part en fournitures; elle ne paya pas moins de [illegible]. Arrogante aux victoires, humble aux défaites, elle supplia, elle obtint des remises et des délais. Il lui restait à payer [illegible] millions de sa rançon quand elle joua le coup de partie d'entrer dans l'alliance de la France en 1812 pour devenir chef de meute contre elle en 1813, et Louis XVIII n'eut en 1814 qu'à lui faire abandon de ses obligations.

2. Sous la Restauration les faibles débris du Domaine extraordinaire ont été réunis au Domaine de l'État. Ce fut seulement en 1832 que la loi du 2 mars sur la Liste civile interdit de former désormais un domaine extraordinaire et un budget de conquête à l'usage du prince. Le Domaine extraordinaire de Napoléon n'est pas encore entièrement liquidé. Il figure dans nos Comptes généraux de l'administration pour un reliquat de créances de 272,787 fr. 91 c.

1. Il dit 150 millions; Thibaudeau n'en compte que la moitié.

commission de Comptabilité Nationale », composée de sept membres choisis par le Sénat, règle et vérifie les comptes des recettes et des dépenses de la République, la Constitution ne s'occupe plus que du Trésor et des comptes :

« Art. 56. L'un des ministres est spécialement chargé de l'administration du Trésor public ; il assure les recettes, ordonne les mouvements de fonds et les paiements autorisés par la loi. Il ne peut rien faire payer qu'en vertu 1° d'une loi, et jusqu'à concurrence des fonds qu'elle a déterminés pour un genre de dépenses ; 2° d'un arrêté du Gouvernement ; 3° d'un mandat signé par un ministre.

« Art. 57. Les comptes détaillés de la dépense de chaque ministre, signés et certifiés par lui, sont rendus publics. » Ces deux articles n'ajoutent rien aux prescriptions de la Constitution de l'an III.

En 1804, la Constitution de l'an VIII cessa d'être consulaire et devint impériale, sans qu'il fût rien changé aux règles des budgets. Ils étaient suffisamment assujettis depuis quatre ans. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII est avant tout une « Notice des Dignités » du nouvel Empire romain. Lebrun n'est plus troisième consul ; il passe architrésorier. En principe, l'architrésorier eût été le chef du Conseil des Finances d'autrefois et comme une image de premier ministre des finances, ayant pour subordonnés le ministre de la dépense et le ministre de la recette. En fait, il eut des prérogatives et ne les exerça pas. L'Empereur lui en ôta la peine. Présent au « travail annuel dans lequel les ministres des Finances et du Trésor public (art. 32 du Sénatus-Consulte) rendaient à l'Empereur les comptes des recettes et des dépenses de l'État et exposaient leurs vues sur les besoins de l'Empire », l'architrésorier revêtit ou ne revêtit pas de son visa préliminaire « les comptes des recettes et des dépenses annuelles, il reçut ou ne reçut pas tous les trois mois le compte des travaux de la comptabilité nationale et tous les ans le résultat général, et les vues de réformes et d'administration dans les différentes parties de la comptabilité ». Quoi encore ? Il arrêta ou n'arrêta pas « tous les ans le Grand-Livre de la dette publique » ; il signa ou ne signa pas « les brevets des pensions civiles ».

En dehors de la Constitution de l'an VIII et des Sénatus-Consultes constitutionnels, les textes législatifs du Consulat et de l'Empire ne sont pas non plus très nombreux. Il n'y en a même point qui se rapportent aux budgets à ouvrir ou aux budgets ouverts. Les comptes seuls paraissent intéresser ; et rien d'étonnant avec le régime d'abonnement qui, consenti en l'an VIII même, ne fit que prendre de la force en prenant de la durée. En l'an IX, les orateurs du Conseil d'État et du Tribunat tiennent le même langage. Le principe nouveau était celui d'une allocation en masse des recettes à faire dans l'année. Pourquoi perdre du temps à discuter les détails, soit de la recette, soit de la dépense ? Les prospectus et les aperçus n'ont jamais été qu'une déception. La recette est confiée à la droiture du Gouvernement ; il rendra des comptes pour la dépense. En bannissant « les aperçus insignifiants », la représentation nationale acquiert le droit d'exiger des « comptes rigoureux ». Ainsi parlait le Conseil d'État. Au Tribunat, quelques-uns avaient exprimé le regret que la masse des allocations ne fût pas divisée et qu'il ne fût pas au moins déposé à l'appui du projet de loi sur les recettes et sur les crédits provisoires un très court tableau des emplois probables. « Le Tribunat, dit son orateur, n'a pas cru devoir s'arrêter à cette irrégularité. Il n'a point jugé qu'elle puisse entraîner des inconvénients graves ni être d'un dangereux exemple, parce qu'il n'arrivera plus que la loi annuelle soit scindée comme elle l'a été pour l'an IX. La majorité a reconnu que les événements de la guerre continentale et maritime pouvaient amener successivement, dans la distribution des fonds, des variations qui forceraient le Gouvernement à déranger la répartition qui aurait été arrêtée. » Et sous ce prétexte, qui se renouvela sans cesse, la loi de finances fut toujours scindée ; l'idée même de la spécialité, ou de l'affectation d'un crédit à une dépense et non à un autre, s'effaça entièrement du budget et ne conserva un reste de vie que dans les comptes.

Au commencement, en l'an VIII, il n'y a pas de budget : ni loi des recettes ni loi des dépenses. A la fin, il n'y a plus de budget que par décret. Mais dans l'intervalle, de l'an IX à 1813, voici comment les finances légales cheminèrent. Une loi, proposée et votée dans l'année précédant l'année du budget, fixe le montant des contributions directes à répartir et le plus souvent les répartit elle-même. Cette loi portait aussi prorogation des contributions indirectes, et, s'il était devenu nécessaire de les augmenter ou d'en créer d'autres, elle y avisait. En même temps elle ouvrait un crédit général d'à-compte : 200 millions en l'an IX, 300 en l'an X, 400 en l'an XI, 400 en l'an XII, 400 en l'an XIII, 500 en l'an XIV - 1806, 600 en 1807, 600 en 1808, 710 en 1809, 720 en 1810. Presque tout le budget y passait d'avance, et, en 1811, la loi comprit qu'il était inutile de faire dorénavant mention d'une allocation. Dans le cours de l'année budgétaire une seconde loi, proposée et votée habituellement assez tard, rectifiait et accroissait les crédits provisoires, et un tableau des dépenses y était dressé. Il y avait six mois, neuf mois, dix mois que les dépenses étaient engagées lorsqu'elles se votaient. Pour plus de simplicité, car il y eut d'abord quatre lois convergeant vers le même but, cette seconde loi, née pour être la loi des dépenses, se chargea d'être aussi la loi des recettes et des crédits provisoires de l'année suivante ; elle en fixa les contributions directes, elle prorogea et au besoin accrut les contributions indirectes, et elle ouvrit ces crédits de masse que nous venons de voir s'élever successivement de 200 à 720 millions. La loi de finances fut alors unique et double ; il n'y en eut plus qu'une chaque année, mais à deux visages comme le dieu Janus, l'un regardant le passé et le présent qui s'écoulait pour arrêter les dépenses, l'autre regardant l'avenir et lui indiquant en gros de quelles ressources il disposerait.

L'Empire se croyait en règle avec les maximes de 89 au moyen de cet artifice. Le budget était annuel, mais il en avait fait sa propriété. L'Empereur était censé en rendre compte un peu plus tard, mais ses comptes n'étaient que des comptes qu'il se faisait rendre à lui-même. Il les publiait, mais à titre d'information et la loi n'était pas appelée à les sanctionner. Tout reposait sur son bon sens gouvernemental et sur sa probité administrative. L'administrateur fut, autant qu'il le put, au-dessus du reproche ; le chef d'empire fut emporté par l'enivrement de sa divinité et il entraîna avec lui l'administrateur. Il y eut un moment où le paiement des rentes fut suspendu (1813) et où le budget de l'État s'empara, pour ses services, de 53,580,000 fr.

pris sur les Fonds spéciaux, composés des centimes additionnels appartenant aux départements et aux communes.

4. Nouvelle classification des ressources et des charges de l'État.

Ce n'eût pas été un si grand méfait si le régime de l'abonnement n'avait pas promis une régularité exemplaire dans tous ses actes. Le malheur des temps justifierait de plus coupables manquements aux règles, à si peu de distance des années révolutionnaires et dans l'incertitude où les plus habiles et les plus rigoristes étaient encore s'il fallait continuer de n'avoir, comme en 93, qu'un budget indivis entre l'État, les départements, les communes et les établissements publics ou achever la séparation du budget de l'État de tous les budgets publics qui ne sont pas le budget de l'État.

Les classifications du Directoire, entreprises dans un esprit libéral, n'avaient plus de raison d'être après la promulgation de la Constitution du 22 frimaire de l'an VIII et des deux lois du 28 pluviôse et du 27 ventôse an VIII sur l'organisation administrative et sur l'organisation judiciaire qui la complètent. Un ordre nouveau régnait; le canton avait été humilié et les administrations des communes-cantons n'existaient plus. En conséquence, l'arrêté du 26 pluviôse an VIII fit disparaître deux des cinq classes de dépenses et de recettes conjuguées de la classification de la loi du 11 frimaire an VII, et, à partir du 1er floréal suivant, il ne subsista que trois entités dans l'État : l'État, le département, la commune.

Leurs finances ne cessèrent pas pour cela d'être entremêlées. On comprenait, à la rigueur, que les localités fissent les frais de leurs administrations de département, de district ou de canton lorsque ces administrations étaient indépendantes, de leurs tribunaux lorsque les juges étaient élus, de la perception de l'impôt lorsque les rôles de la contribution foncière et de la personnelle étaient dressés, perçus, jugés par les autorités locales, mais les préfets, les sous-préfets, les juges, les receveurs, les percepteurs deviennent des agents du Gouvernement et leurs traitements, frais de bureau, remises demeurent des dépenses locales, les unes dites fixes et les autres variables. Jusqu'à la fin de l'Empire, et même après lui, les départements et les communes eurent à les payer sur leurs centimes additionnels. Prenons pour exemple les années 1811 et 1812. En 1812, les dépenses fixes, celles des traitements, montent à 24,096,592 fr. pour la part des départements : 4,671,800 fr. de traitements et frais d'établissement et de route des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture ; 3,231,340 fr. de traitements et remises des receveurs généraux et receveurs particuliers ; 16,193,452 fr. de traitements des conseillers de cours, juges de tribunaux et juges de paix (*D.* 21 *sept.* 1812). Les dépenses variables, payables par les départements, en 1811, sont de 24,088,201 fr., dont 9 millions au moins pour les mêmes services de gouvernement ou d'administration générale. Soulignons-les dans l'énumération : *abonnement des préfectures*, 5,219,500 fr. ; *loyers des préfectures*, 122,344 fr. ; pépinières, art vétérinaire, accouchements, 386,166 fr. ; *abonnement des sous-préfectures d'auditeurs au Conseil d'État*, 491,400 fr. ; *abonnement des autres sous-préfectures*, 1,575,200 fr. ; enfants trouvés, 4,029,500 fr. ; prisons, 6,215,925 fr. ; maisons centrales, 469,350 fr. ; dépôts de mendicité, 1,322,300 fr. ; casernement de la garde, 1,125,543 fr. ; *bâtiments et mobilier des tribunaux*, 443,343 fr. ; *menues dépenses des tribunaux*, 1,350,790 fr. ; réserve pour l'imprévu, 1,336,840 fr.

A quoi se joignaient, jusqu'à l'organisation de l'Université, les traitements des professeurs et des bibliothécaires des Écoles centrales et ceux des commissaires généraux de police tant qu'il y en eut.

Les communes payaient, quant à elles, les frais de perception des contributions directes afférentes aux simples percepteurs, bien qu'un avis du Conseil d'État (du 28 fructidor an VIII) eût reconnu que ces frais sont des dépenses non communales, mais générales.

Les budgets de l'Empire, qui ne portaient en ligne de compte aucuns de leurs frais de perception, n'avaient pas de motif pour enregistrer ceux que les départements soldaient aux receveurs et les communes aux percepteurs pour la levée des contributions, et, déchargés, au détriment des localités, des dépenses de l'administration préfectorale et de l'administration judiciaire, ils n'étaient pas tenus d'enregistrer une partie plutôt qu'une autre des fonds spéciaux alimentés par les centimes additionnels non généraux [1]. Nous avons eu raison depuis de soulager les finances locales de presque toutes les dépenses d'intérêt général ; nous avons eu moins raison en rattachant au budget de l'État, et longtemps même par confusion, des recettes et des dépenses qui ne sont que d'intérêt local, de quelque façon que les fonds en soient perçus et distribués.

Ne les plaçant pas dans ses budgets, l'Empire n'en a été que plus coupable de s'en servir après 1812 pour son propre usage, après avoir commencé (*D.* 21 *sept.* 1812) par s'attribuer sans discussion possible un prélèvement de 5 centimes par franc des octrois et revenus divers des communes [2]. Pendant plus d'une année, mais nous sommes en 1813 et nous allons être en 1814, il fut à la lettre impossible aux services locaux de s'entretenir.

Une opération du même temps, qui a été trop critiquée peut-être, tient encore à cet ordre d'idées que les budgets, les comptes, les charges, les ressources du pays cessent d'être divisibles dans les grandes crises. Nous voulons parler de la vente de leurs biens productifs et affermés que la loi de finances du 20 mars 1813 obligea les communes de consentir. Gaudin, en la proposant, soutint que la mesure n'était que l'exécution des intentions de la Révolution, qui avait universellement condamné la mainmorte.

L'État avait besoin de 230 ou 240 millions. Il ne se demanda pas si les communes seraient satisfaites de recevoir en rentes, que le temps diminuerait de valeur, le prix de 370 millions de biens dont la valeur eût été accrue par le temps ; il s'adressa aux ressources qui se trouvaient disponibles, comme les biens nationaux l'avaient été après 1789, et l'aliénation s'exécuta par l'intermédiaire de la Caisse d'amortissement. Nous n'en dirons rien de plus, si ce n'est qu'après la chute de l'Empire, l'ordonnance du 6 juin 1814 approuva et continua ces ventes et

1. Depuis l'an X les comptes du ministre du Trésor les inscrivaient par nature de recettes et de dépenses.

2. Ce prélèvement d'un vingtième procura 6,149,699 fr., ce qui fait évaluer les ressources annuelles de nos communes de cette époque à 123 millions.

que l'ordonnance du 16 juillet 1816 en fit encore autant. Économiquement, l'opération était bonne; financièrement elle n'était, à la longue, qu'un expédient extrêmement coûteux.

5. *Budgets et comptes du Consulat et du premier Empire.*

§ 1er. *Généralités.* — Les juges sévères des budgets et des comptes de Gaudin et de Mollien ou de Napoléon, soit le premier qui est le baron Louis, soit le dernier qui peut être M. d'Audiffret, ne se sont pas fait faute d'en signaler les lacunes et les imperfections. Les budgets n'ont été jamais que des aperçus élémentaires; la recette y a été souvent grossie et la dépense atténuée. Les comptes n'ont été que des situations provisoires, aussi éloignées de la vérité définitive d'un véritable compte d'exercice clos qu'ils l'étaient des prétendues prévisions ou estimations des budgets. Les comptes se rendaient une fois pour toutes et restaient inexacts et incomplets. Les budgets se modifiaient sans cesse, par l'effet, d'abord, de la loi double de finances dont nous avons défini le caractère et qui était une sorte de budget rétrospectif de l'année courante et un budget provisoire de l'année suivante, mais surtout par les décrets qui, la loi votée, la corrigeaient comme un simple projet et l'ajustaient encore après que le compte en avait été rendu, pour qu'elle arrivât à l'équilibre.

L'équilibre était, nous l'avons dit déjà, la passion de l'Empereur dans les finances. Le budget provisoire était présenté en équilibre, et il exigeait que le budget rectifié, qui ne lui ressemblait nullement, fût lui-même en équilibre après avoir accompli toutes ses métamorphoses. Les comptes n'étant pas des comptes de clôture, et, la spécialité des exercices n'existant pas, les ressources extraordinaires ne manquant pas d'ailleurs, il suffisait de prendre à droite ou en avant ce qui faisait défaut à gauche ou en arrière, et la symétrie était satisfaite. Mais il reste avéré qu'au commencement de 1812, avec toutes ces balances arbitrairement et artificiellement poussées à la justesse, un équilibre d'ensemble avait été obtenu. Les finances avaient été despotiquement bien conduites; la liquidation de la Révolution était terminée et il n'était connu que pour une trentaine de millions de vieilles créances dont la consolidation avait été annoncée au Compte de 1811. En y regardant de près, ce n'est pas en 1812, c'est en 1808 que, dans les budgets aussi, le déclinement oscille avant de se décider. Le mot du baron Louis était applicable quand il n'était pas encore dit. Pour avoir de bonnes finances et de bons budgets, le monde n'a qu'à faire de la bonne politique. Le premier Consul eut bien tort de s'affubler du costume impérial. L'homme d'Austerlitz et d'Iéna eut bien tort de remuer le trône de Charles-Quint pour y placer son frère. Notre épopée guerrière, l'ascendant de nos étoiles, la prospérité de nos finances se sont arrêtés au marchepied des Pyrénées.

La préparation du budget était l'affaire du ministre des finances, et non pas celle du ministre du Trésor. Il le préparait au commencement de l'année et en recevait les matériaux de ses collègues, dans des états dont la forme avait été fixée et qu'accompagnaient toutes les pièces justificatives des crédits. L'Empereur examinait chacun de ces états et discutait longuement ceux de la guerre et de la marine. Il examinait aussi avec soin le budget des travaux publics, dépendant du budget du ministère de l'intérieur et qui y portait déjà le nom d' « extraordinaire »; des conseils spéciaux de gens de l'art en avaient formé les projets avant qu'ils lui fussent soumis. Il n'y avait plus d'autre garantie que ce coup d'œil du maître. Sous le Consulat, l'examen s'était plutôt fait en Conseil d'État; sous l'Empire, et surtout lorsque le Tribunat cessa d'avoir à le contredire, le Conseil d'État se réduisit à n'être qu'un organe de transmission. Son orateur, l'un des membres de la section des finances, ne faisait plus qu'un très court exposé devant le Corps Législatif, un député en faisait un autre et le vote suivait. Il y a des rapports qui n'ont que trois pages et où ne se trouvent qu'une vingtaine d'alinéas en chiffres : ainsi ceux de 1809, de 1811, de 1813.

Tant qu'il y en eut, l'opposition porta surtout, soit au Tribunat, soit au Corps Législatif, sur les créations d'impositions indirectes. En l'an XII, par exemple, lors de l'organisation de la Régie des Droits Réunis par la voie de la loi de finances, elle ne fut votée que par 227 voix contre 41 au Corps Législatif. La lassitude amena dans les dernières années l'unanimité ou du moins ne laissa persister qu'une opposition d'une dizaine de voix. Il n'y eut que six voix contraires à la loi de 1813, présentée par Molé qui ne fut pas en cette occasion l'un des plus tièdes apologistes du système impérial [1].

Nulle difficulté à partir de l'an XII : tous les ans, sans interruption, il n'y a qu'une loi de finances, de recettes et de crédits provisoires pour l'an suivant, de crédits complétés et de dépenses arrangées en tableau pour l'année qui court. Mais, auparavant, quelle est la loi de finances parmi les trois ou quatre lois distinctes qui font « des fonds pour les dépenses » à titre provisoire et en bloc, qui « portent fixation des contributions directes » et prorogent la levée des autres, qui « mettent à la disposition du Gouvernement » des crédits, qui sont, en détail, « relatifs aux crédits ouverts pour les dépenses » ? Et même, s'il faut choisir, quelle est la partie des lois annuelles subséquentes qui est, chaque année, la vraie loi du budget ? Celle qui trace grossièrement un plan de recettes et de crédits provisoires pour 1807 et 1806 ou celle qui, en 1806, complète les estimations de dépenses de 1806 et en contient le tableau par services ? On peut s'y tromper, et, dans son très utile et laborieux recueil in-4° de chiffres sur ***les Budgets de la France*** (1883), M. Ch. Nicolas s'y est trompé lui-même une ou deux fois. Au point de vue exclusif des anciennes revendications financières, la loi ou la partie de la loi plus particulièrement consacrée à la fixation et à la levée des contributions est la

1. En citant pour le Conseil d'État les orateurs ou rapporteurs Berenger (de Grenoble), de Fermon, Regnauld de Saint-Jean-d'Angély, Mole; pour le Tribunat, Arnould, le même Berenger d'abord tribun, Bosc, Carrion-Nisas, Chassiron, Costaz, Fabre de l'Aude, Labrouste, Portiez de l'Oise; pour le Corps Legislatif, Fremin-Beaumont, Lezurier, le Batave Mollerus et M. de Montesquiou, le fils du financier de l'Assemblée Constituante, nous aurons relevé à peu près tous les noms.

Le discours de Mole est en effet dans le ton du plus pur dithyrambe. Après avoir approuvé sans réserve jusqu'à l'opération sur les biens des communes, il s'écrie : « Que de merveilles! Et, si un contemporain de Léon X ou de Louis XIV revenait en demandant combien de princes heureux, quelle longue paix, etc., on lui répondrait : il a suffi de 12 ans de guerre et d'un seul homme! » Cela fut dit le 11 mars 1813.

loi de finances essentielle ; et cependant, dans les lois financières de l'Empire, la seconde loi ou la deuxième partie de la loi annuelle, celle des crédits complétés et du tableau des dépenses, est la principale. Elle donne seule des chiffres ; elle ressemble seule à un budget ; elle contrebalance l'abandon du régime d'abonnement par une apparence de spécialité, et, du reste, c'est bien d'elle que parlent les ministres et les orateurs de l'Empire quand ils prononcent les mots de budget et de loi du budget.

Les lois de finances du Consulat et de l'Empire sont, par conséquent, pour l'an IX, la loi du 19 nivôse an IX, complétée par l'arrêté du 12 ventôse ; pour l'an X, la loi du 17 floréal an X ; pour l'an XI, la loi du 4 germinal an XI ; pour l'an XII, la loi du 5 ventôse an XII ; pour l'an XIII, la loi du 2 ventôse an XIII ; pour l'an XIV-1806 (quinze mois), la loi du 24 avril 1806 ; pour 1807, la loi, déjà tardive, du 15 septembre 1807 ; pour 1808, la loi plus tardive encore du 25 novembre 1808 ; pour 1809, la loi hors d'exercice du 5 janvier 1810 ; pour 1810, la loi du 20 avril 1810 ; pour 1811, la loi du 15 juillet 1811. Pour 1812, il n'y en a pas, ou il n'y a que la partie de la loi de 1811 qui, selon l'usage, a fixé les contributions directes et prorogé les contributions indirectes, mais pour la première fois, sans ouvrir au Gouvernement de crédits provisoires. Le budget de 1812 n'a été, en réalité, présenté et voté qu'en 1813, en même temps que le budget de 1813 même, par la loi du 20 mars.

Il est si bien passé en règle que la volonté de l'Empereur est le sang et le nerf des lois que, lorsqu'il est absent, la loi de finances doit l'attendre. En 1807, elle attend qu'il revienne de Friedland et de Tilsitt ; en 1809, qu'il se soit reposé des fatigues de la campagne d'Eckmühl et de Wagram ; en 1812, qu'il ait secoué la neige du traîneau de Smorghoni. En 1814, des décrets du palais des Tuileries la remplacent. Il n'y a plus même trace de crédits, et, qui plus est, dans l'épouvantable désordre où s'est évanoui le génie d'ordre de l'Empire, avec la fortune de la France, les ministres engagent jusqu'à 600 millions de dépenses sans une inscription sur aucun livre. Leçon cruelle s'il en fut, mais avertissement d'une juste rigueur pour le pays qui consentirait encore à l'expérience de l'anéantissement de ses droits dans la volonté, même du plus glorieux et du plus laborieux des dictateurs !

§ 2. *Particularités.* — Personne ne pourrait restituer, ni année par année, ni même en masse, les budgets et les comptes du temps écoulé entre le 5 mai 1789 et le 18 brumaire an VIII ; et, avant l'année 1822, moment où les véritables exercices commencent, il est d'une extrême difficulté de recueillir et de combiner, non pas les budgets de prévision, mais les éléments des comptes et apurements des vingt et une premières années budgétaires de notre siècle. La loi du 13 juillet 1824 a réglé l'apurement des exercices, de 1815 à 1821. L'administration des finances a même pris la peine de les rétablir dans l'état où ils se seraient trouvés si les formes de comptabilité de l'ordonnance du 14 septembre 1822 leur avaient été applicables. Elle n'a rien entrepris de semblable pour les budgets du Consulat et de l'Empire et ne le pouvait pas faire. Les publications officielles ne se passent pas de la plus rigoureuse exactitude et il n'est possible d'arriver qu'à des résultats incomplets ou hypothétiques en travaillant sur les documents antérieurs à 1815. Un courageux ami des chiffres de finances, M. Ch. Nicolas, ingénieur en chef des ponts et chaussées en retraite, mort avant la publication de son ouvrage (*Les Budgets de la France depuis le commencement du XIXe siècle*), a essayé de combler la lacune et il y a réussi autant qu'il était permis d'y réussir. Il a négligé les budgets dans son plan et ne s'est occupé que des comptes. L'administration n'a jamais non plus recueilli les budgets du Consulat et de l'Empire dans ses publications si abondantes et si instructives pour tout ce qui est postérieur à 1815. On nous pardonnera sans doute, vu l'intérêt d'une époque où il y a eu tous les ans, sauf une ou deux fois, des budgets et des comptes, d'avoir donné à la suite des prévisions et des résultats de ces quinze années une place de quelque étendue dans notre article sur le Budget Général de l'État. Il nous a semblé que, lorsqu'il est si aisé pour tout le monde, avec un peu de travail, de se renseigner sur les finances, postérieurement à 1814, il était bon de ne pas laisser tout à fait dans l'ombre celles des années qui précèdent et qui sont si peu connues. Nous ne donnerons, ensuite, que des résultats généraux de périodes.

Budget et Compte de l'an VIII. — A la veille du 18 brumaire, si l'on s'en souvient, les pouvoirs publics du Directoire étudiaient le moyen de réduire les dépenses de 770 millions à 600 et de trouver les 600 millions nécessaires [1]. Le nouveau gouvernement fit aussitôt publier qu'il n'avait besoin que de 573,611,768 fr. et qu'en l'an IX il ne demanderait que 415 millions. Le budget de l'an VIII n'a point pris de forme. Une loi du 11 frimaire an VIII fixa définitivement et répartit les contributions directes déjà fixées par la loi du 17 fructidor an VII avant l'ouverture de l'année et une série de lois ouvrit des crédits aux ministres et aux autres grands ordonnateurs des dépenses. Comme ce n'est qu'en l'an IX que Gaudin fit pratiquer la distinction effective des rentrées et des paiements faits chaque année pour son propre compte, mais toujours sans clore les exercices, l'an VIII n'a pas eu plus de compte à lui qu'il n'a eu de budget [2]. Il devait dépenser 573 ou 574 millions et en recevoir deux ou trois de plus. Le montant de la dépense n'est pas exactement connu. La recette semble avoir été de 608 à 609 millions net, dont 286,500,000 fr. de contributions directes et 127,931,443 fr. d'impôts indirects.

Budget et Compte de l'an IX. — En l'an IX l'ordre fait ses débuts, dans la mesure et avec la signification des lois et des mots du temps. Gaudin sépare l'arriéré pour le liquider au mieux des intérêts publics. Il n'affecte à l'année que ses produits à elle, il n'admet que du numéraire dans les paiements comme dans les rentrées. Le Gouvernement s'était engagé à ne demander que 415 millions et se crut obligé de tenir parole. Il les obtint de la loi du 19 nivôse an IX, avec l'autorisation de percevoir et de dépenser 87 millions de contributions levées hors du territoire. Cette année il existe un budget de recettes et de crédits en masse pour 415 millions [3], celui de la loi de nivôse. Le budget des dépenses

1. Voir page 542.
2. Ses produits lui vinrent de diverses années et se composèrent de plus de quarante espèces de valeurs.
3. Recette présumée : Contributions directes, 263 millions ; Enregistrement, 123 millions ; Douanes, 12 millions ; Postes, 8 millions ; Loterie, 7 millions ; Salines de l'Est, 2 millions. Total, 415 millions.

n'existe pas encore. Il est représenté par un arrêté consulaire, celui du 12 ventôse, qui répartit les 415 millions de produits nets accordés entre les sept ministères.

Répartir par arrêté un crédit de toute la dépense ou décréter les dépenses tout entières, le Consulat n'équivoquait pas. Il faisait savoir de sa propre autorité qu'en vertu du *Quia nominor leo,* le pouvoir n'admettrait pas que qui que ce fût s'avisât de diviser les crédits de confiance de ses budgets.

Après deux ans passés, la loi du 4 germinal an XI a rectifié le budget primitif de l'an IX, dont l'année d'exercice était alors expirée. Les crédits montent à 526,477,041 fr.; les recettes reçoivent l'ordre de s'entendre entre elles pour ne pas rester au-dessous. En fermant le budget d'après ses méthodes, Gaudin trouve, en l'an XIII, que les recettes de l'an IX ont donné 450.881,943 fr. et que les dépenses ont été de 549,620,169 fr. Le déficit n'est pas de beaucoup moins de 100 millions. Apuré ultérieurement, et les frais et recettes et emplois des fonds spéciaux y compris pour 285 millions et demi, le budget de l'an IX avait disposé d'une recette de 835,597,725 fr. pour couvrir une dépense de 835,223,437 fr. L'excédent de recette est 374,288 fr.

Même avec les 87 millions à prendre sur les territoires occupés par nos armées, les 415 millions du budget primitif s'étaient montrés trop modestes, Le Gouvernement ne pouvait ignorer qu'il ne serait pas assez pourvu; il ne prenait pas le bon chemin en se jouant ainsi des chiffres provisoires, et la diversité des chiffres de ses rectifications, de ses comptes et de ses apurements ne laisse pas l'esprit tranquille sur leur exactitude.

Budget et Compte de l'an X. — Les crédits de l'an X sont de 500 millions, y compris une réserve pour l'imprévu de 10 millions, qui varia sous le Consulat et sous l'Empire, mais fut toujours l'un des chapitres du budget.

La loi de finances avait affecté à ces 500 millions de crédits une recette normale de 470 millions et 30 millions de ventes de bois et de propriétés nationales, à l'instar du Directoire. Au compte de Gaudin, la recette s'est élevée à 492,654,508 fr. en l'an XIII, sans aliénations ou presque sans aliénations de biens nationaux, et la dépense à 499,937,885 fr. Ainsi la recette ordinaire s'était bonifiée et la dépense était restée de 62,115 fr. au-dessous des crédits. Les chiffres du Compte définitif, tel que nous le dresserions avec nos méthodes, sont, pour la recette, de 701,466,299 fr. (dont 51,462,569 fr. de fonds spéciaux du service local), et, pour la dépense, de 701,241,518 fr. Il y a encore un excédent de recette et il est de 224,781 fr.

Budget et Compte de l'an XI. — Beaucoup d'institutions et de lois financières datent de la dernière partie de l'an X et de la première de l'an XI, année de paix fugitive, presque la seule de la période comprise entre 1792 et 1815. Notre territoire s'est agrandi et certains services spéciaux (de la justice, etc.), dont les localités avaient fait les frais jusqu'alors, sont inscrits aux dépenses publiques et générales; le budget s'en ressentira.

La loi de finances du 4 germinal an XI le porte à 589,500,000 fr. de dépenses et à 570,968,421 fr. de recettes.

Étant donné qu'un budget primitif, et provisoire comme tous ceux-là, n'est qu'un recueil de prévisions, les lois avaient raison de ne chiffrer les crédits que par millions. Elles faisaient l'économie des unités variées et n'employaient que des zéros par alignement de cinq au moins.

Gaudin dit, dans son Mémoire de 1814 en réponse au baron Louis, et dans ses Mémoires historiques, que la recette de l'an XIII a été de 601,072,227 fr. et la dépense de 632,279,523 fr. Le vrai compte, ou du moins un compte dressé dans les formes et avec les investigations et les reprises de notre comptabilité — et comprenant les frais et les recettes et dépenses d'ordre, — ce compte donnerait 782,088.888 fr., dont 48,290,913 d'extraordinaire, pour la recette et 788,405,271 pour la dépense. Le déficit est de 6,316,383 fr.; mais l'arithmétique n'a pas la consolation d'être arrivée à un résultat inattaquable en se fatiguant à combler les lacunes des budgets et des comptes de cette période.

Budget et Compte de l'an XII. — Le budget de l'an XII, qu'enrichissent des remaniements dans les contributions indirectes, passe en prévision à 700 millions de dépenses à prendre sur 700 millions de produits nets.

Au compte de Gaudin, la recette de l'an XII fut de 769,921,537 fr. et la dépense de 804,431,555. La guerre maritime avait ressurgi et nous armions la flottille de Boulogne avec nos flottes. Aux calculs si minutieux, mais moins exacts parfois que minutieux, de M. Ch. Nicolas, nous avons une recette de 915,138,380 fr. et une dépense de 949,648,398 fr. Le déficit est de 34,510,018 fr.

Budget et Compte de l'an XIII. — Dressé pour un an, mais n'ayant que neuf mois de durée, le budget de l'an XIII ne diffère pas sensiblement du budget de l'an XII comme loi de finances; il ne lui est plus comparable, arrivé à l'état de compte.

Les crédits (400 millions de la loi antérieure du 5 ventôse an XII et 284 de la loi du 2 ventôse an XIII) ont un peu diminué, grâce à un retranchement de 40 millions sur la marine dont la grosse dépense de la construction de la flottille est presque achevée. Ils comptent cependant un nouvel article, une nouvelle partie de dépense, la Liste civile, et un nouveau service ministériel, celui des Cultes.

La dépense réelle de l'année, après apurement, fut de 856,365.600 fr. et la dépense de 876,365,600 francs. Le déficit fut donc de 20 millions juste, somme dont l'arête vive prouve que les calculs faits *à posteriori* laissent quelque chose à désirer.

Budget et Compte de l'an XIV-1806. — Cette année budgétaire a quinze mois et dix jours. Nous nous rappelons que c'est la première de toutes nos années dont la loi de finances (24 avril 1806) s'intitule « loi relative au budget de l'État ». Avant qu'elle fût proposée, un texte officiel avait paru décider qu'elle aurait cette dénomination. Le décret du 24 fructidor an XIII sur le mode de comptabilité à employer pour revenir du calendrier républicain au calendrier grégorien avait dit en propres termes: « le budget de l'État se réglera, en recette et en dépense, pour 15 mois, à partir du 1er vendémiaire prochain. »

Au crédit provisoire de 400 millions voté en l'an XIII, la loi du 24 avril 1806 en ajoute un de 494,240,359 fr. Pour douze mois juste on n'aurait eu que 700 ou 705 millions.

Mollien calcule que l'année an XIV-1806 a produit 970,800,000 fr. et qu'il y a été dépensé 968,156,000 fr., mais en avouant que les comptes ne pouvaient être exacts au moment où on les établissait et qu'il leur était même difficile de l'être

à aucun moment. Les ordonnancements et les paiements avaient encore moins de termes que les rentrées. Napoléon finissait lui-même par s'en impatienter, et au bout de trois ou quatre ans, il eût refusé de payer même ce qui était payable en vertu d'ordonnancements en retard. Voilà une année bien connue par le vide que le débet de 142 millions de la Société des Négociants Réunis fit au Trésor : le compte n'en fait pas mention.

L'emploi de 8[illegible],649,781 fr. de ressources extraordinaires plaça le budget apuré en équilibre définitif. La recette fut de 1,161,733,177 fr. et la dépense de la même somme, à 50,000 fr. près.

De l'année 1806, date l'introduction de la comptabilité en partie double dans les livres du Trésor. On a dit que Mollien l'avait apprise à la Ferme Générale où il débuta. Il l'apprit par tradition de famille ; la Ferme ne s'en servait pas.

Budget et Compte de 1807. — Après quatorze ans d'interruption, l'année budgétaire de la France vient en 1807 appliquer son cadre sur celui de l'année civile et recommence son travail le 1er janvier. Le Gouvernement se fait allouer pour 720 millions de crédits, somme la plus forte jusque-là des crédits provisoires inaugurés en l'an VIII.

La loi de finances de 1808 ajoute à ces 720 millions un crédit supplémentaire de 11,725,686 fr., et, rectifié en 1810 par la loi de finances du 5 janvier, le budget de 1807 passe par le laminoir obligatoire et en sort en équilibre, comme de raison. Les rentrées ont donné 733,880,000 fr. ; les paiements ont consommé 733,880,000 fr. Le compte de Mollien est différent et va au déficit : crédits ouverts, 777,850,000 fr. ; paiements, 773,819,000 fr. ; reste dû, 4,231,000 fr., et, pour couvrir, seulement 759,878,000 francs de recettes effectuées. La liquidation des tableaux de M. Nicolas n'aboutit qu'à un léger excédent de dépenses : dépenses, 926,227,505 fr. ; recettes, 925,927,490 fr. ; déficit, 300,015 fr.

Cette année 1807 est celle de la suppression du Tribunat (sénatus-consulte du 19 août 1807) et de l'établissement de la Cour judiciaire des comptes en remplacement de l'insuffisante Comptabilité administrative Nationale, décrétée le 17 septembre 1791 et inutilement modifiée depuis sa première organisation. Mais, comme nos lecteurs le savent, la Cour des comptes ne fait pas les comptes de l'État ; elle procède à des vérifications, rend des jugements, prononce des déclarations sur lesquelles s'appuie leur authenticité et ses attributions ne vont pas plus loin. Quant au Tribunat, son chant du cygne fut l'exposé verbal du budget de 1807, dû à Arnould, qui avait rêvé d'être le ministre des finances de l'Empire. « Forts de votre confiance dans le grand Napoléon, dit-il aux membres du Corps Législatif, vous vous empresserez de seconder ses vues d'amélioration. » Il n'avait de rancune ni de cesser d'être tribun ni de n'avoir pas eu le portefeuille de Gaudin.

La « confiance dans le grand Napoléon » était à son apogée. Elle avait attendu qu'il revînt du Niémen pour avoir un budget et le vota les yeux fermés. Il avait été présenté le 8 septembre ; la loi de finances est du 15, et 245 voix contre 11 l'adoptèrent.

Budget et Compte de 1808. — Les crédits réunis des lois de finances des 15 septembre 1807 et 25 novembre 1808 dépassent de 10 millions les crédits provisoires de 1807, et le budget est de 730 millions dans son état d'équilibre initial. Il n'a été présenté qu'en deux parties : la dette publique, les pensions et la Liste civile dans la première ; les services généraux, les frais de négociations ou de Trésorerie [1] et le fonds de réserve dans la seconde.

Le moins qu'il pût arriver, c'était que le budget de 730 millions en atteignît 800 à l'exécution. L'*Exposé de la situation de l'Empire* pour 1808 accepte une recette et une dépense de 800 millions comme normale tant que la paix générale n'aura pas été obtenue. A la paix, 600 suffiront. « L'ordre et une bonne administration ont été maintenus dans toutes les parties. Le Trésor public est soumis à la régularité la plus précise et la plus lumineuse. Il ne diffère d'une administration privée que par l'étendue des valeurs qui composent ses affaires. » Ne rabattons rien du témoignage de satisfaction que s'accorde l'Empire de 1808 ; il est en assez grande partie encore justifié ; il l'eût été bien plus si, cette année même, à la recherche de la paix et du budget normal de 600 millions, l'Empire n'avait pas franchi la Bidassoa.

En général, depuis l'an VIII, les recettes ordinaires avaient toujours dépassé les évaluations de prévision. Cette fois il y eut sur les produits des douanes un tel mécompte que, pour compenser et dépasser le déficit, qui était de 20 millions, la loi postérieure du 5 janvier 1810, « réglant » le budget de 1809, dut ouvrir un crédit de 30 millions à réaliser par une aliénation de domaines. La dépense n'avait pas atteint 800 millions en 1811, au moment de ce que Gaudin appelle la clôture des comptes de 1808, mais elle était montée de la somme accordée de 740 millions à 772,744,445 fr. La loi de finances du 15 juillet 1811 alloua la différence « sur les recettes de l'exercice ». Quelles recettes ? On voit Gaudin dire à telle époque que la recette ordinaire n'est que de 665 millions, à telle autre qu'elle est de 710, et Mollien compte 811,176,000 francs de recouvrements pour une dépense de 811,418,000 fr. dont 4,970,000 fr. en restes à payer. Bien habile qui sortirait de ces superpositions de comptabilités. Des liquidations successives, obtenues à la fin de l'Empire et après lui, par des refoulements de ressources, ont en les altérant, simplifié le jeu des balances des comptes de l'Empire, et les tableaux que nous analysons, ne pouvant que s'y référer, placent en équilibre final le budget exécuté et apuré de 1808, mais avec des chiffres différents de beaucoup de ceux des deux ministres des Finances et du Trésor : recettes, 965,806,234 fr. ; dépenses, 965,806,234 fr. Il est vrai que le calcul des frais suffit pour tout changer.

Budget et Compte de 1809. — « Fixé » seulement en 1810 par la loi de finances plus que tardive du 5 janvier 1810, le budget de 1809 vécut toute son année sans tableau de dépenses et sur un crédit provisoire de 600 millions voté en 1808. Il devait y avoir un avantage attaché à l'anomalie, celui d'un tableau de dépenses qui, arrêté après coup, ne semblait pas avoir un grand effort à faire pour être plus exact que les précédents. Il ne le fut qu'à 277 millions près.

La loi du 20 avril 1810 (budget de 1810) ajoute aux crédits 10 millions ; la loi du 15 juillet 1811 (budget de 1811) y ajoute 46,740,214 fr. Dix-huit mois passés après la fin de l'année, le budget de 1809 est de cette façon liquidé, une première fois,

1. On disait aussi « frais de service ».

avec une dépense et une recette concordante de 786,740,214 fr. Les comptes de Mollien diront, presque par balance, d'un côté 857,371,000 fr. de crédits ouverts, 851,183,000 fr. de paiements faits, 6,188,000 fr. de paiements à faire ; et de l'autre, 856,765,000 fr. non de recouvrements, mais de recettes faites ou à faire, un tiers au moins restant à recevoir à la fin de l'année et en 1811 une partie encore. La balance plus large des tableaux de M. Nicolas suspend dans ses deux plateaux deux sommes identiques de 1,007,178,170 fr.

Budget et Compte de 1810. — Première année de la période consulaire et impériale où le retard de la loi préparatoire des recettes ait exigé un décret pour la levée de douzièmes provisoires, l'année 1810 a, par sa loi de finances du 20 avril 1810, « contenant le budget », mis un crédit total de 740 millions à la disposition de l'Empereur.

En 1811, la loi du 15 juillet (budget de 1811) a ajouté à ces 740 millions de crédits un crédit additionnel posthume de 55,414,093 fr. et le budget de 1810, s'il s'était maintenu dans les limites de ses crédits et avait réalisé strictement sa dotation de recettes, aurait reçu et dépensé 795,414,093 fr.

Gaudin, en 1813, règle officiellement le compte de 1810 en balance : 785,060,443 fr. de recettes et de dépenses, mais ce compte n'indique que les paiements faits et il n'indique pas toute la recette. En 1814, Gaudin élèvera la recette de 1810 à 795,414,000 fr., après l'avoir calculée à 744,392,027 francs pour les produits des contributions et des impôts. La balance du compte publié en 1813 s'est produite par un report de l'excédent sur les ressources de 1811.

Le compte de Mollien, toujours différent, nous donne 860,663,000 fr. de recouvrements, et 859,164,000 fr. de crédits ouverts : paiements faits, 831,165,000 fr.; paiements à faire, 27,999,000 fr. M. Nicolas, avec d'autres chiffres encore, trouve un excédent de recettes : Recettes, 1,008,467,848 fr., dont 44,270,157 fr. d'extraordinaire ; Dépenses, 1,006,721,763 fr. L'excédent est de 1,746,085 fr.

Depuis 1809 nos budgets ont franchi la borne du milliard, et d'un milliard en valant bien près de deux d'aujourd'hui ; mais la France, après les 83 départements de 1790, avait eu les 98 du Directoire et allait en avoir 131. Arrivée à ses limites naturelles avant le Consulat, elle les avait excédées pour son malheur. En 1810 même, Napoléon annexait la Hollande et Hambourg à l'Empire ; il tenait Rome sous ses aigles depuis 1809.

Nous n'avons pas encore comparé l'un des budgets et l'un des comptes de l'Empire. En 1810 la légende impériale touche à son zénith. Il vaut mieux choisir cette année qu'une autre.

Comparons d'abord les prévisions et les réalisations des recettes. L'Empire n'a pas, dans ses lois de finances, de tableaux de recettes. Ces lois, et pour 1810 la loi des recettes est celle du 15 janvier 1810, se bornent à statuer que les contributions directes seront celles de l'année précédente, sauf les modifications très rares de quelques années, et que les contributions indirectes perçues dans l'année précédente sont prorogées pour l'année courante. Le budget des recettes était assis de cette façon sur le budget immédiatement précédant. On ne considérait pas les résultats qui n'étaient pas et ne pouvaient pas être connus ; on passait d'une prévision à une autre, sans grand changement jamais, et les différences des années provenaient principalement de la différence des ressources extraordinaires.

En 1810, la loi des dépenses avait voulu qu'il y eût 740 millions de crédits ouverts ; par cela même elle supposait que les recettes seraient de 740 millions. En réduisant aux 785,060,443 fr. du compte provisoire rendu en 1813 les recettes de 1810, et sans les élever aux 795,414,093 fr. du dire de Gaudin en 1814, aux 860,663,000 fr. du compte de Mollien ni aux 1,008,467,848 fr. des résultats calculés depuis, nous ne sommes pas aussi éloignés de la réalité des faits que la différence des quatre calculs le ferait supposer. Cette différence ne porte que sur les moyens extraordinaires ou artificiels employés, et dans les 785 millions que nous acceptons, ces moyens comptent déjà pour 30 millions, comme on va voir. Les recettes de 1810, en les défalquant, ont été de 755,060,443 fr., somme qui n'excède que de 15 millions les évaluations *grosso modo* de la loi des recettes :

Contributions directes	302,593,603 fr.
Enregistrement et Domaines	191,433,438
Douanes ordinaires et sels	92,300,000
Droits extraordinaires de douanes	8,092,157
Droits Réunis	108,967,509
Loterie	19,118,881
Postes	11,000,000
Sels et Tabacs au delà des Alpes	7,777,768
Salines de l'Est	3,221,102
Monnaies	1,000,000
Poudres et Salpêtres	500,000
Recettes diverses et accidentelles	5,112,501
Contribution des Bouches-du-Rhin et de l'Escaut	3,943,481
	755,060,443 fr.
Recettes extérieures	30,000,000
Total	785,060,443 fr.

Les recettes sont plus fortes, par l'élasticité des recettes extraordinaires puisées à la source des contributions de guerre et auxquelles il n'est demandé que de s'ajuster aux dépenses. Les dépenses ne sont pas chimériques ; elles sont de 785,060,443 fr. pour le budget légal. Le surplus, s'il y en a, — et il y avait toujours, — regarde le budget extraordinaire de guerre, dérobé à la publicité. Nous sommes bien obligés de nous en tenir aux choses connues, et, en nous y résignant, nous mettrons en regard les dépenses prévues au budget des dépenses et les dépenses effectives du compte.

		Budget primitif.		Compte de 1811, en 1813.
1° *Dette et Pensions*		112,352,000 fr.		111,352,000[1] fr.
2° *Liste civile*		27,300,000		27,300,000
3° *Services généraux des Ministères,* savoir :				
Justice	22,500,000f		23,199,055f	
Relations extérieures	8,500,000	82,570,000	8,385,000	88,709,055
Intérieur	51,570,000		57,125,000	
A reporter		222,222,000 fr.		227,361,055 fr.

1. La raison de cette différence d'un million nous échappe. Les additions sont justes des deux côtés. Un paiement d'un million n'aura sans doute pas été fait.

		Budget primitif.		Compte de 1811, en 1813.
[illegible]		222,222,[illegible] fr.		227,361,065 fr.
Finances	23,[illegible]		22,628,000	
Trésor	7,8[illegible],000		8,300,000	
Guerre	2[illegible],000,000		211,908,621	
Administration de la guerre	1[illegible],000,000	505,300,000	147,65[illegible],214	547,792,231
Marine	1[illegible],000,000		110,318,163	
Cultes	15,000,000		15,182,240	
Police	1,[illegible],000		1,500,000	
4° Frais de [illegible]		8,000,000		9,907,147
5° Réserve pour l'imprévu		4,478,000		»
		740,000,000 fr.		785,060,443 fr.

Sans les 12 millions d'augmentation sur les dépenses de la guerre, la comparaison ne fait rien ressortir de choquant : mais il y a la partie inconnue.

Budget et Compte de 1811. — Doté d'avance de 720 millions de crédits, le budget de 1811 en obtient de la loi de finances du 15 juillet 1811 pour 234 millions de plus.

Un décret et non une loi, le décret du 17 avril 1812, augmente les crédits de 26 millions et modifie la moitié des articles de dépenses; il ne modifie pas moins les prévisions des recettes ; c'est un budget rectificatif dans toute la force du terme. Au 1er janvier 1813, Gaudin, en 1813, assurait que sur 980 millions de recettes ordonnées il en était rentré pour 943,529,880 fr. et qu'il y avait pour 9,940,120 fr. de rentrées à régulariser. Le mécompte était de 26,530,000 fr. et attestait qu'il n'avait pas été scrupuleusement obéi aux ordres de l'Empereur par les contribuables ; mais la dépense n'avait pas atteint les crédits ouverts ; elle n'avait eu besoin que de 953,958,877 fr. 47 c. et il restait 33,305,989 fr. 16 c. de crédits disponibles[1]. En 1814, sous la Restauration temporaire, Gaudin maintient le chiffre de 953,200,000 fr. de recettes, si près d'être celui des prévisions du budget primitif, et il admet, ce qu'il avait prévu dès 1813, que la dépense soit d'environ un milliard. L'équilibre fut établi par un prélèvement de 46 millions sur l'opération des biens des communes. Mollien compte 1,103,367,000 fr. de dépenses à faire et 1,056,270,000 francs seulement de recettes à espérer, si l'Empire eût été debout au moment du dernier apurement de ses derniers budgets. Les calculs de M. Nicolas arrivent à une recette finale de 1,309,674,642 fr. dont 282,737,180 fr. d'extraordinaire et à une dépense de 1,309,000,246 fr. L'excédent de recettes [illegible] de 674,396 fr.

Budget et Compte de 1812. — Déjà un décret pur et simple a rectifié le budget de 1811. Le budget de 1812 n'existera que par décret. L'Empereur n'a pas voulu réunir le Corps Législatif avant son départ pour le Niémen ; il ne le laissa pas se réunir pendant son absence. On a vu le budget de 1809 s'exécuter sans qu'il y ait eu dans l'année une loi de finances des dépenses, mais la loi préventive des recettes avait alloué un crédit provisoire comme d'habitude. En 1812 la loi des recettes (budget de 1811) avait bien fixé et réparti les contributions directes et prorogé les autres contributions; pour la première fois elle avait omis de voter un crédit provisoire, qui eût toujours été d'au moins 720 millions, en continuant le dernier. Napoléon, à ce qu'il paraît, ne pensait pas faire une trop forte irrégularité en décrétant des budgets. Les contributions se trouvaient maintenues en principe par un acte législatif ; cet acte était suffisant pour que la Constitution ne fût pas violée dans ses dispositions sur le vote annuel des impositions. Le Corps Législatif n'était pour Napoléon, dit Thibaudeau, qu'un conseil plus nombreux et de moindre qualité que ses conseils habituels, et il ne s'estimait pas obligé de le consulter sur des évaluations de recettes. Il en pensait ce qu'il lui plaisait. La Constitution l'obligeait de lui demander et d'obtenir de lui un vote annuel des dépenses ; mais, s'en étant passé en 1809, il n'y donna pas grande attention en 1812, et chacun fit semblant de n'y pas penser plus que lui.

Le budget de 1812 a été établi par deux décrets; pour les recettes, par le décret du 17 avril 1812, qui rectifia aussi le budget des dépenses de 1811, et, pour les crédits ou dépenses, par le décret du 15 janvier 1812. Nous les chercherions vainement, l'un et l'autre, au *Bulletin des lois*. Avec autant de simplicité que dans les années les plus paisibles, le budget qu'ils forment y est dressé en équilibre : 1,030,000,000 de recettes; 1,030,000,000 de dépenses. C'est le premier budget primitif qui atteigne et outrepasse le milliard.

A cause de l'espèce de clandestinité du budget de 1812, nous reproduisons à la fois ses évaluations de recettes et ses prévisions de dépenses.

Les Contributions directes y sont inscrites aux recettes pour 338,686,515 fr.; les droits ordinaires de l'Enregistrement pour 175 millions; les produits des bois, exploités ou à vendre, pour 44 millions. Les Douanes devaient procurer 75 millions pour les droits ordinaires, 40 millions pour l'extraordinaire, et 50 millions pour le sel. La Régie des Droits Réunis figure au tableau pour 107 millions et demi de droits ordinaires sur les Boissons ; les Tabacs, pour 63 millions, la Loterie, pour 18 millions ; les Sels et Tabacs au delà des Alpes, pour 9 millions ; les Salines de l'Est, pour 3,500,000 fr. Les autres recettes du budget de 1812 sont : 14 millions des Postes, un million des Monnaies, 500,000 fr. des Poudres et Salpêtres, 11 millions des produits de l'Illyrie, 4,313,485 fr. de recettes diverses et accidentelles, 30 millions de recettes extérieures non absorbées par le Domaine de guerre et 46 millions de moyens extraordinaires[1]. Le reste, à fournir.

Appliquons à présent la division normale par

1. [illegible] chiffrés dans nos calculs. Les centimes sont vieux dans [illegible] en des sols, et même [illegible] dans de simples budgets : ainsi au budget de 1[illegible]2

1. En 1812, d'après Gaudin, les contributions et impôts des pays annexés à la France depuis 1789, en douze rattachements, valaient, brut, 342,260,044 fr. 67 c., et net 226,389,345 fr. 77 c. Sur cette somme nette 163,744,785 fr. 49 c. provenaient des pays en deçà des Alpes et 62,644,560 fr. 28 c. des pays situés au delà. Cette délimitation orographique venait du régime différent des contributions auxquelles étaient assujettis les pays. Elle date, au budget des recettes, de l'année 1806.

sections aux prévisions de dépenses du décret du 15 janvier 1812. Il réunit en un seul article la Dette publique et les Pensions; mais, le chiffre total étant celui du budget de 1811, la division se fait d'elle-même.

1° *Dette publique*, 105,800,000 fr.; 2° *Pensions*, 42,200,000 fr.; 3° *Liste civile*, 28,300,000 fr.; 4° *Services généraux des ministères*, dont le nombre s'est accru par la création d'un onzième département, celui des Manufactures et du Commerce, 827,155,000 fr. (Justice, 29,820,000 fr.; Relations extérieures, 8,500,000 fr.; Intérieur, 59,480,000 fr., Finances, 20,955,000 fr.; Trésor, 9 millions; Guerre, 520 millions, dont 220 pour le ministère spécial, l'Administration de la Guerre; Marine, 159 millions; Cultes, 17 millions; Police générale, 2 millions; Manufactures et Commerce, 1,400,000 fr.); 5° *Frais de négociations*, 8 millions et demi; 6° *Fonds de réserve*, 18,045,000 fr.

Au milieu de 1813, en rendant son compte de 1811, Gaudin estime que, sur les 1,030 millions de recettes, il y aura probablement 992,500,000 fr. de produits, dont 780,979,853 fr. rentrés déjà. Il ne compte que 867,809,287 fr. de dépenses ordonnancées, ce qui — au retour de Moscou! — laissait disponibles pour 162,190,713 fr. de crédits. Thibaudeau parle d'un compte préparé à la fin de 1813 qui donnait 1,070,000,000 de recettes, dont 1,013,326,621 fr. en rentrées effectives. Mollien, mieux instruit, compte les recettes de 1812 pour 1,168 millions, dont 854 recouvrés, et les dépenses pour 1,168 millions également.

La loi du 20 mars 1813 (budget de 1813) régla imperturbablement le budget de 1812 à la quantité de recettes et de dépenses expressément voulue par les décrets de 1812 : 1,030,000,000 fr. Le désastre de Moscou n'était qu'un vent léger, paraît-il, et il ne convenait pas d'ajouter un centime aux dépenses de la guerre. Les tableaux de M. Nicolas sont un peu plus sombres : Recettes, 1,289,705,834 fr.; Dépenses, 1,384,303,758 fr. Le déficit est de 94,597,924 fr.

On a certainement remarqué que les sommes définitives sont toujours, et quelquefois de beaucoup, plus fortes que les sommes des comptes provisoires de Gaudin et même des comptes plus avancés de Mollien; c'est que, par une investigation pénible, on a pu reconstituer les budgets bruts, et anticiper de plus de vingt ans sur l'époque où nos budgets se sont présentés au législateur et au public dans leur intégralité. Les résultats de ces tableaux facilitent singulièrement les comparaisons, mais toujours sous cette réserve qu'aucun calcul ne donne et pourra jamais donner que la meilleure, et non la parfaite approximation de la réalité.

Budget et Compte de 1813. — La loi de finances du 20 mars 1813 (budget de 1813) est la dernière loi de finances de l'Empire. Celle du 15 juillet 1811 s'appelait « loi contenant le budget de l'État pour 1811 et la fixation des contributions pour 1812 »; celle-ci reprend le nom de « loi concernant les finances » parce qu'elle « règle » et par tableaux, les budgets de 1810, 1811 et 1812, celui de 1810 « définitivement », en même temps que le budget de l'année courante[1]. A cause des tableaux de recettes et de dépenses qu'elle contient par exception, elle a un intérêt que les lois antérieures n'avaient pas.

Aucun budget de prévision que l'on ait encore vu n'a été plus chargé que celui de 1813. Son équilibre projeté se fixe à la somme de 1,150,000,000 fr.

Recettes : 1° *Contributions directes* (les patentes, que l'on comptait d'abord à part, sont devenues, sous l'Empire, des contributions directes par assimilation du mode de perception), 340,696,656 fr., savoir : contribution foncière en principal, 241,884,244 fr.; contribution personnelle et mobilière, 37,322,978 fr.; centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle et mobilière, pour les dépenses fixes des départements, — mis au budget de l'État déjà, mais non encore distinctement, 22,428,384 fr.; portes et fenêtres, 19,059,088 fr.; patentes, 20,001,962 fr.

2° *Contributions indirectes et autres produits* (il n'y a que ces deux grandes divisions de recettes sous l'Empire), 809,303,344 fr., et en détail : Enregistrement et Domaines, 170 millions; Bois, 36 millions; Douanes, droits ordinaires, 100 millions, et droits sur les Sels, 50 millions; Droits Réunis, 150 millions; Tabacs, 70 millions; Loterie, 15 millions; Postes, outre un million affecté à la construction de l'Hôtel de Paris, 12 millions; Sels et Tabacs, au delà des Alpes, 9 millions; Salines de l'Est, 3 millions; Poudres et Salpêtres, 500,000 fr.; Produits de l'Illyrie, 11 millions; Recettes diverses et accidentelles, 3,803,344 fr.; Recettes extérieures, 30 millions; Prélèvement sur les biens des communes, 149 millions.

Dépenses : 1° *Dette*, 106,300,000 fr.; 2° *Pensions*, 44,700,000 fr.; 3° *Liste civile*, 28,300,000 fr.; 4° *Services généraux*, 914,010.000 fr. (Justice, 29 millions; Relations extérieures, 17,500,000 fr., dont 9 millions de fonds de réserve, article exceptionnel dans les budgets de tous les régimes; Intérieur, 59 millions, dont 42,400,000 fr. pour les travaux publics; Finances, 21 millions; Trésor, 8 millions; Guerre, 585 millions, dont 260 pour l'Administration de la Guerre, et c'est là que les destructions de la retraite de Russie se dévoilent; Marine, 167 millions[1]; Cultes, 17 millions; Police générale, 2 millions, sans compter ce qu'elle recevait des Jeux et d'autres sources plus ou moins pures; Manufactures et Commerce, 7,810,000 fr.); 5° *Frais de négociations*, 8,500,000 fr.; 6° *Fonds de réserve*, 48,190,000 fr.

Napoléon a rectifié le budget de 1813 par le décret du 26 novembre 1813, en remaniant seulement les recettes, et quatre mois plus tard il y eut pour 428 millions de rectifications à faire et un déficit de 278 millions.

Sans dépasser l'année même de 1813, le décret du 11 novembre 1813 avait prescrit la perception de 30 centimes additionnels sur les contributions foncière, des portes et fenêtres et des patentes, doublé la contribution personnelle et mobilière, surimposé le sel de deux décimes le kilogr. et frappé d'un décime les Droits réunis et les octrois, pour être ces perceptions faites en novembre, décembre et janvier : ressource de 120 millions, si le patriotisme de 1792 avait ranimé les âmes, ou plutôt, — car le patriotisme lui-même offre plus volontiers le sang que l'or, — si les dictateurs et les proconsuls de 93 s'étaient incarnés dans Napoléon pour pousser,

1. Au *Bulletin officiel des lois*, la loi de finances de 1813 est précédée de cette formule : « Le Corps Législatif a rendu, le 20 mars 1813, le décret suivant. » Style de la Convention, hélas! avec la plus pâle image qui fut jamais de ce que fut la Convention.

1. Si la paix continentale se faisait, l'intention du Gouvernement était de dépenser 300 millions pour la marine, afin d'en finir avec la haineuse jalousie des Anglais.

l'épée dans les reins, la nation désespérée à la lutte dernière et aux suprêmes sacrifices. Mais la fibre était usée, et Napoléon, dans l'arène civile aussi bien qu'aux champs de bataille, n'a point aimé à se rencontrer avec le désespoir et le désordre et à les prendre pour lieutenants.

L'année 1813 a été liquidée par les finances du gouvernement de la Restauration des Bourbons. Dans les Cent-Jours, Gaudin en prépara le compte; le temps fit défaut pour l'achever. Mollien indique les résultats dans ses Mémoires. Les crédits avaient été ouverts jusqu'à concurrence de 1,263,802,679 fr., et le 31 mars 1814, il n'en avait été ordonnancé que pour 1,153,722,473 fr. Sur 1,263,802,679 fr. de ressources décrétées, les recouvrements, à la même date, ne dépassaient pas un milliard. M. Nicolas compte 1,300,863,996 fr. de recettes, dont 130,133,556 fr. d'extraordinaire, et 1,476,156,068 fr. de dépenses. Le déficit est de 175,292,072 fr.

Budget interrompu de 1814. — Au mois d'octobre 1813, le ministre des finances espérait encore qu'il y aurait un budget impérial de 1814 et il travaillait à le former. La rapidité de la submersion de nos frontières arrêta le travail et le Corps Législatif ne se réunit à la fin de l'année que pour être aussitôt ajourné. Contre l'usage, la loi de finances du 20 mars 1813 n'avait pas fixé les contributions directes de 1814 et n'avait pas prorogé les contributions indirectes; l'Empereur jugea superflu de s'adjuger par décret, comme à la fin de 1809, des douzièmes provisoires; il fixa le budget provisoire à 1,176,800,000 fr. par le décret du 4 janvier 1814; il ordonna, par le décret du 9 janvier, non seulement la perception des contributions, mais le doublement de la contribution personnelle et mobilière et de la contribution des portes et fenêtres et l'addition de cinquante centimes généraux à la contribution foncière, le tout à payer non en un an, mais d'urgence en neuf échéances mensuelles; puis, jetant le plus fier démenti à l'opinion que son génie militaire était éteint, il partit pour la campagne de France.

§ 3. *Observations sur les Comptes de la période consulaire et impériale.* — En abordant l'épreuve de l'an VIII, les organisateurs de la situation neuve qu'ils faisaient à la Révolution avaient consenti à renoncer aux sévérités des principes de 89 pour la manutention préalable des finances. La fiction des probabilités d'un budget leur parut de trop peu d'intérêt pour y enchaîner la liberté d'allures d'un gouvernement fort. Ils crurent que la meilleure garantie de la gestion des finances d'une nation consiste dans les comptes qui lui en sont rendus.

Nous venons de voir quelle fut l'imperfection des comptes du Consulat et de l'Empire et le peu de clarté qui s'en dégage. C'est qu'il n'y a pas trois manières de rendre des comptes et le choix n'avait été fait ni de l'une ni de l'autre des deux seules qui soient bonnes. On fait le compte d'une année, et celui-là on peut le faire presque aussitôt que l'année expire. Ce compte de situation donne toutes les recettes réalisées, toutes les dépenses faites et payées. L'indication des années auxquelles en remonte l'origine suffit pour que l'analyse, avec assez de peine il est vrai, découvre quelles sont dans la situation générale les situations particulières de chacune de ces années. On fait le compte d'un exercice, en le poursuivant jusqu'à ce que l'exercice soit clos. La méthode intermédiaire du Consulat, celle de faire et de refaire le compte d'un exercice sans le clore, n'a qu'une très médiocre utilité.

Mais il y a eu de l'injustice dans le mépris prodigué après 1814 aux comptes de Gaudin et de Mollien. En 1809, sur une masse de plus de six milliards perçus et dépensés depuis l'an VIII, 30 millions tout au plus n'étaient pas liquidés. Le public croyait à un arriéré plus considérable, parce qu'aucun exercice n'était réellement fermé. Il y croyait encore parce que, après tout, les comptes n'avaient le caractère que de comptes administratifs, rendus à l'Empereur seul, qu'aucune discussion ne vérifiait, et que la loi ne contresignait pas. Trop de silence avait été voulu; le silence engendra le soupçon, et le soupçon le discrédit.

C'est Gaudin, c'est le Gouvernement lui-même, qui proposa de compléter la trop courte disposition de l'article 57 de la Constitution : « Les comptes détaillés de la dépense de chaque ministre, signés et certifiés par lui, sont rendus publics. » Dès la fin de l'an VIII, le Gouvernement recevait du ministre des finances et du directeur du Trésor, divisés par services ministériels, les états mensuels des recettes et des dépenses. La collection des états faisait, au bout de douze mois, un compte annuel. L'article 3 de la loi des finances du 19 nivôse an IX disposa :

« Le Compte Général des recettes et des dépenses publiques faites pendant l'année sera *rendu* au Gouvernement par le ministère des finances et ***présenté*** au Corps Législatif dans le quatrième mois au plus tard de l'année suivante. Le compte des recettes comprendra toutes les sommes reçues et sera divisé en autant de chapitres qu'il y aura de différentes contributions et autres revenus publics. Le compte des dépenses contiendra toutes les sommes payées et sera divisé en autant de chapitres qu'il y a de ministères; et on y joindra deux chapitres particuliers, l'un des frais de perception, l'autre de ceux du service de la Trésorerie. »

En exécution de la loi, le premier Compte Général, paru à la date prescrite, s'appliqua aux recettes et aux dépenses de l'an IX, commençant le 23 septembre 1800 et embrassant par conséquent, avec les trois derniers mois de la dernière année du XVIIIe siècle, neuf mois de la première du XIXe. Les autres se sont peu à peu éloignés de la date réglementaire, mais ils ont paru tous jusqu'au compte de 1811 inclusivement, publié en mars 1813, et celui de 1812, arrêté au 1er octobre 1813, devait paraître en décembre, lorsque commença l'ébranlement de l'Empire. A partir de l'an X et de la transformation du Trésor en département ministériel, les deux ministres publièrent chacun leur compte. A chaque compte était joint le rappel des budgets non soldés et indiquée la différence entre les estimations et les faits.

Nous faisons bon marché d'améliorations financières qui sont enveloppées maintenant et disparaissent dans le nombre de nos garanties acquises. A l'issue des onze années parcourues depuis 1789, la législation autoritaire du régime d'abonnement trouvait là un contrepoids, et, si les budgets du Consulat et de l'Empire ne ressemblent pas assez aux nôtres, nos comptes descendent directement de leurs comptes, et nous les rendons même plus tardivement qu'ils n'étaient rendus.

§ 4. *Résultat général des Recettes et des Dépenses de la période.* — Formons à présent pour cette époque (18 brumaire an VIII-30 mars 1814), comme nous le ferons pour celles qui vont suivre, le bilan de l'administration financière. Quel qu'ait été le soin

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

que M. Nicolas a pris pour restaurer les Comptes du règne, il n'a pu avoir raison de certaines obscurités, dont nous nous sommes rendu compte sans en avoir raison beaucoup plus que lui. La certitude officielle manque à ce résumé, mais il vaut ce qu'il vaut et commence la série des résultats périodiques que nous aurons le plaisir de voir s'améliorer peu à peu et arriver enfin à la plus parfaite exactitude.

Recettes de l'an VIII à 1814.

1° *Produits domaniaux :*		
Domaines	836,557,962f	1,473,506,223f
Forêts	636,948,261	
2° *Contributions directes :*		
Fonds généraux	4,299,894,027	5,260,350,227
Fonds spéciaux (portés en dépense aux Remboursements)	960,456,200	
3° *Contributions indirectes :*		
Enregistrement et Timbre	2,097,622,367	4,859,360,971
Douanes et sels	1,287,947,515	
Contributions indirectes proprement dites	1,473,791,089	
4° *Postes*		328,067,433
5° *Produits divers*		477,090,946
6° *Ressources extraordinaires* (non compris le Domaine extraordinaire)		1,453,006,446
Total général		13,851,382,246f

Dépenses.

1° *Frais de Régie, Remboursements, etc. :*		
Frais de régie	1,568,739,514f	3,246,739,514f
Remboursements et restitutions	1,653,000,000	
Divers	25,000,000	
2° *Dette et Dotations :*		
Dettes de toute nature	1,731,394,295	2,022,440,544
Dotations	291,046,249	
3° *Services généraux des Ministères militaires :*		
Guerre	5,387,444,287f	7,218,193,725
Marine	1,830,749,438	
4° *Services généraux des Ministères civils :*		
Finances	506,300,498f	1,806,293,095
Justice	301,874,750	
Cultes	160,957,494	
Affaires étrangères	119,668,400	
Intérieur	191,400,000	
Instruction publique	67,700,000	
Beaux-Arts	28,200,000	
Commerce et Agriculture	32,100,000	
Travaux publics	395,091,953	
Total général		14,293,666,878f

Les quinze années, sauf les rectifications qu'il ne dépend de personne de faire, ont perçu 13,851,382,246 fr. et ont dépensé 14,293,666,878 francs. Si ces deux sommes étaient d'une exactitude rigoureuse, le déficit de la gestion consulaire et impériale serait de 442,284,632 fr.

6. *L'intermède des Cent-Jours.*

§ 1er. *La législation financière des Cent-Jours et le budget impérial de* 1815. — L'Empire s'est écroulé, Louis XVIII règne et la Révolution et la Contre-Révolution sont aux prises; Napoléon débarque sous Antibes et l'aigle vole de clocher en clocher, rapportant nos trois couleurs. Entre le 1er avril 1814 et le 20 mars 1815, l'histoire des Budgets a eu déjà sa page; nous la négligeons en ce moment, pour la retrouver tout à l'heure. Est-il possible de couper en deux la tragédie-épopée de « l'homme du destin » ?

Il revient pour nous restituer 89, qu'il avait usurpé lui-même, mais il se courbe sous son nouveau rôle, il n'en accepte que par contrainte l'attitude. Les constitutions sont un marché qui ne vont pas à son généralat. Il écoute, il signe toutefois l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire qu'a rédigé Benjamin Constant. L'Acte additionnel n'est pas sans différer de la Constitution de l'an VIII pour la matière des finances et des budgets. L'article 57 : « Les Français sont égaux devant la loi pour la contribution aux impôts », n'est qu'une redite sans valeur; les articles 34, 35, 36, 37 ont dû faire froncer le sourcil du lion.

Ce ne sont pourtant que les textes de 89, accommodés au gouvernement d'un empereur assisté de deux Chambres qui exercent le pouvoir législatif avec lui.

« Art. 34. L'impôt général direct, soit foncier, soit mobilier, n'est voté que pour un an; les impôts indirects peuvent être votés pour plusieurs années. Dans le cas de la dissolution de la Chambre des représentants (pour six mois au plus), les impositions votées dans la session précédente sont continuées jusqu'à la nouvelle réunion de la Chambre.

« Art. 35. Aucun impôt, direct ou indirect, en argent ou en nature, ne peut être perçu, aucun emprunt ne peut avoir lieu, aucune inscription de créance au Grand-Livre de la dette publique ne peut être faite, aucun domaine ne peut être aliéné ni échangé qu'en vertu d'une loi.

« Art. 36. Toute proposition d'impôt, d'emprunt, ne peut être faite qu'à la Chambre des représentants.

« Art. 37. C'est aussi à la Chambre des représentants qu'est porté d'abord : 1° le budget général de l'État, contenant *l'aperçu des recettes et la proposition des fonds assignés* pour l'année à chaque département du ministère; 2° *le compte des recettes et des dépenses* de l'année ou des années précédentes. »

Ces dispositions semblaient impliquer, ce qu'on aurait vu à l'usage, le vote d'une loi des comptes en même temps que le vote du budget; mais, contrairement à ce qu'on en avait pensé sous le Consulat, les vœux, les exigences même du pays s'attachaient moins aux redditions de compte qu'à la spécialisation des dépenses ou des crédits du budget, et, au mois de juin 1815, lorsque la Chambre des représentants se conféra les attributions d'une assemblée constituante et révisa l'Acte additionnel en le complétant, elle inséra dans son projet de Constitution définitive, à l'article 50, cette prescription : « Le budget de chaque ministère est divisé en chapitres. Aucune somme allouée pour un chapitre ne peut être reportée au crédit d'un autre chapitre et employée à d'autres dépenses sans une loi. » La spécialité et la rigueur de la spécialité y apparaissent à la fois.

De même que Louis XVIII avait trouvé en 1814, à son retour, une sorte de budget dictatorial établi pour l'année et le négligea, de même en 1815 Napoléon regarda comme n'existant pas le budget royal et parlementaire de l'année commencée. Une pauvre petite ordonnance d'émigration, datée de Gand le 23 mars, avait défendu à la France de payer aucun impôt, direct ou indirect, au gouvernement « dit impérial »; elle demeura inconnue ou n'agit guère.

L'Empereur n'était pas tout à fait sans ressources pour les premiers jours, car il existait au Trésor, le 20 mars, pour 28 millions de numéraire et pour 20 millions de valeurs de portefeuille; il commença

même par des dégrèvements. La voix populaire l'avait accueilli sur son chemin par les cris de : « A bas les prêtres et les nobles ! » et aussi de : « A bas les Droits réunis ! » Il supprima, pour le 1er juin, le droit de circulation sur les boissons et réduisit les droits de consommation des eaux-de-vie.

Comme en pleine paix, il ordonna de reprendre sans délai (*D.* 29 *avril* 1815) la liquidation des charges de guerre de 1813 et 1814, en y affectant le produit des centimes extraordinaires de ces deux années et ouvrit (*D.* 6 *avril*) une Caisse de l'Extraordinaire qui ne rappelait que de nom celle de 1789, caisse instituée pour recueillir tous les fonds casuels qui n'entraient pas au budget, — il y en avait un nombre de son temps, — et les employer au soulagement des victimes de l'invasion et à indemniser les donataires dépossédés de son Domaine Extraordinaire.

Comme en pleine guerre, il se ressouvint de ses coups de tyrannie de la fin de 1813, et rendit des décrets pour aliéner par duplicata des rentes d'État. Le *Bulletin des lois* ne les a point connus. L'honnête Gaudin en accepta la nécessité ; la minute du décret du 16 mai est de sa main. Une somme de rentes de 3,600.000 fr. d'inscriptions y passa, et l'ingénieux et brillant munitionnaire Ouvrard s'engagea à en livrer les fonds. Napoléon aurait été jusqu'aux émissions indispensables pour avoir cent millions à dix pour cent d'intérêts ; il n'obtint pas beaucoup plus du tiers de la somme et n'en leva pas moins son armée de Ligny et de Waterloo.

La suprême bataille était perdue et la frontière déjà repassée le matin lorsque, le 19 juin, le ministre des finances faisait présenter le nouveau projet de budget à la Chambre des représentants par le ministre d'État Defermon. Aussi imperturbablement que ses devanciers, le budget de 1815 était fixé en équilibre, et celui même de 1814, par la méthode *à posteriori*. Les excédents de paiements sur les recouvrements de 1812 et de 1813 avaient valu au Trésor un découvert de 101,775,000 fr. ; Gaudin le couvrait par des ventes de bois de l'État et des ventes de biens des communes. Il réglait le budget de 1814 au chiffre de recettes et de dépenses de 774,923,974 fr. et ne demandait que 770 millions pour le budget de 1815, mais, parmi les recettes, il plaçait le produit d'un emprunt obligatoire, à l'instar des financiers de la Révolution. L'emprunt recevait le titre de national, il était imposé à tous et non plus aux « aisés » seulement ou aux « riches », il était remboursable sur des ventes de bois domaniaux ; l'étiquette ne changeait pas la nature de la marchandise. Chacun devait, en huit paiements mensuels, commençant au 1er juillet, payer deux fois sa cote des contributions foncière et personnelle et mobilière. S'il eût fallu poursuivre la guerre défensive, il ne restait plus que le retour aux réquisitions, et la preuve, c'est que la loi du 28 juin autorisa la Commission du gouvernement provisoire à s'en servir pour la subsistance de l'armée.

§ 2. *L'arriéré de l'Empire.* — Triste fin pour un héros qui n'avait pas moins aimé l'éclat d'un grand règne administratif que les lauriers des combats et qui connut la sévère volupté d'avoir vaincu le désordre dans les finances. Il tombe pour ne plus se relever, mais avant même de revenir de son premier exil, il avait pu voir comment les renommées reçoivent leurs injures. L'abbé de Montesquiou, égaré par le chef de bureau Bricogne, s'était laissé aller à l'accuser de transmettre un déficit de 1,600 millions ; 500 millions de vide et 1,100 millions de malversations. Le baron Louis, qui le réduisit à 759 millions, avait d'abord parlé lui-même de 1,300 millions. Le déficit de l'Empire a été probablement de la moitié de cette dernière somme et le soupçon de malversation n'atteint pas une administration confiée à des hommes tels que Gaudin et Mollien.

Il est difficile de déterminer le chiffre exact des dépenses impayées et des déficits de l'Empire [1]. Amis et ennemis en ont composé la masse différemment ; ils l'ont arbitrairement diminuée ou augmentée, et le défaut des méthodes employées pour la distinction des exercices et pour la distinction même des dépenses et des ressources ordinaires et extraordinaires de chaque année n'a pas aidé à la simplicité de calculs qui ont duré plus de dix ans avant d'arriver à un résultat. La liquidation elle-même a duré jusqu'en 1834, embrassant des faits qui remontent à 1801.

Un arriéré est proprement le montant des dépenses que n'a pas payées la gestion d'un gouvernement. Ce n'est pas le découvert qu'il laissa au Trésor sur les avances faites pour le paiement de ses budgets, et moins encore la somme des rentes dont il a chargé la dette consolidée de l'État.

Napoléon avait trouvé 40,216,000 fr. de rentes inscrites ; il en fit inscrire sous son règne, jusqu'au 1er avril 1814, pour 23,307,637 fr. Sur cette somme de rentes, 6,086,000 fr. appartiennent à la dette des pays annexés et 11,254,000 fr. regardent les arriérés des gouvernements antérieurs liquidés par lui. Son compte n'est que de 5,751,637 fr. de rentes pour les services courants et n'a rien d'excessif.

Lorsque Mollien dit que l'arriéré de l'Empire était à peine du quatorzième des centaines de millions dont on le rendait responsable, il ne songeait qu'aux avances à découvert du Trésor, assez légères pour les années précédant 1813, mais s'élevant pour 1813 et 1814 à 101,775,000 fr. Le véritable arriéré ou « Arriéré des Ministères », celui des dépenses impayées, datait d'assez loin. Napoléon retardait systématiquement les paiements de certaines fournitures dont il suspectait la sincérité, et les fournisseurs n'étaient pas non plus tous en règle pour passer aux caisses. Gaudin a cru, de très bonne foi, qu'à la fin de 1811 il n'existait que pour 20 ou 30 millions de vieilles créances non consolidées ; il se trompait, ainsi que le montra la liquidation, mais, sans les désastres et les désordres inévitables qui commencent à la guerre de Russie, l'arriéré n'eût pas été lourd à supporter. Il s'aggrava quand les budgets durent faire argent de tout, puiser dans les fonds des communes et des départements et retarder les paiements des dépenses. Il n'était pourtant que d'environ 360 millions au 1er avril 1814, et, s'il a monté au chiffre de 300 millions de plus, les événements de 1815 en ont été la cause, et partie en revient au gouvernement de Louis XVIII, qui n'hésita du reste pas à confondre l'arriéré des deux régimes et fit décider par la loi de finances de 1816 que le service créé en 1814 pour la liquidation de l'arriéré de l'Empire s'étendrait à l'arriéré de l'année entière de 1815. Au nombre des causes de l'arriéré de Napoléon, il en est une que son gouvernement ne pouvait éviter : le déficit même des recettes, provenant dans toutes les occasions semblables, ainsi en 1870 et même

1. Voir le mot *Arriéré*.

en 1848 et en 1830, de l'empressement avec lequel les populations se dérobent à leurs charges lorsque la puissance de l'État est en péril[1].

La liquidation du Consulat et de l'Empire s'est effectuée sous la Restauration et terminée, comme on vient de le dire, sous la monarchie de Juillet. Ce fut la dernière qui ait été ainsi opérée depuis 1789, à moins que nous ne voulions y joindre, mais la différence est trop grande, celle de notre Compte de Liquidation depuis 1870. La première est la grande liquidation de l'Ancien Régime, commencée par l'Assemblée constituante et poursuivie par Cambon qui créa le Grand-Livre pour la contenir; la seconde est celle du Directoire et de la loi du 24 frimaire an VI qui, après la réduction des inscriptions du Grand-Livre au tiers de leur total, essaya de liquider l'arriéré de la Révolution comme la Révolution avait liquidé l'Ancien Régime; la troisième est formée des consolidations de Napoléon, l'une en réalité obligatoire, celle de la loi du 30 ventôse an IX, qui s'applique à l'arriéré du Directoire, l'autre facultative, celle de la loi de finances du 20 mars 1813, qui s'applique au propre arriéré du Consulat et de l'Empire, avant ses malheurs.

12. Restauration (1814-1830).

1. *Naissance du crédit.*

Hâtons-nous pourtant de sortir de ces quinze années d'interruption des fières pensées de 89.

Si nous n'avions pas connu nous-mêmes de plus cruelles infortunes que celles de 1814 et de 1815, où du moins la patrie héréditaire ne fut pas amputée, et si nous n'avions pas, vaillamment nous aussi, réparé les brèches faites dans notre richesse matérielle, nous resterions plus surpris du relèvement qui commença en 1814 et en 1815 même et qui s'accomplit sous la Restauration. Mais, si nous avons remué des masses de capitaux plus lourdes, les hommes de cette époque disposaient de bien moindres moyens. Ils étaient sans ressources et sans crédit; ils ont créé le crédit et le crédit leur a donné les ressources. Depuis eux rien n'a été véritablement difficile. Il n'y a eu qu'à les imiter.

Avec l'arriéré à liquider, on peut évaluer à environ trois milliards d'alors les charges de tout genre que les deux invasions, la seconde surtout, faisaient peser sur le pays, et, quelle qu'ait été notre propre misère à l'écroulement du second Empire, l'épuisement intérieur de la France était bien autrement lamentable après un quart de siècle de guerres sans relâche et le désastre des quatre campagnes de 1812, de 1813, de 1814 et de 1815.

Le gouvernement provisoire de 1814 — autant dire Talleyrand, qui dicta les choix — eut la main heureuse en choisissant M. Louis pour lui confier la direction des finances désemparées. Ancien conseiller clerc au Parlement comme Terray, énergique, impitoyable comme lui, il fut un Terray éclairé et bienfaisant; il sauva la France, il lui prépara sa future fortune à force de probité financière.

Le baron Louis est le premier des ministres des finances qui ait compris qu'à d'autres temps il fallait réellement d'autres finances et d'autres mœurs de finances et que, dès qu'il n'était possible de subsister qu'en s'adressant à la confiance des capitalistes, l'unique moyen de la gagner était de ne répudier aucun des engagements d'une suite d'événements qui tous étaient solidaires les uns des autres. Dégagé de tout préjugé, et plus heureux serviteur de la Révolution en cela que tant d'autres, il imposa aux émigrés accourus dans le cortège du comte d'Artois et n'eut pas de peine ensuite à faire accepter de Louis XVIII son parti pris de n'inquiéter personne et de rassurer tout le monde par une politique financière toute au grand jour.

Le budget, disait-il, doit être désormais la vérité même. Il ne dissimulera aucune des charges et embrassera toutes les ressources de l'État. Si elles sont insuffisantes, il les augmentera. Il n'empruntera que comme font les particuliers, de gré à gré, et, quelque prix qu'il y doive mettre, il paiera le crédit dont il aura besoin comme il acquittera, sans distinguer, tout ce que la France a contracté d'obligations successives pour ses dépenses. Les paroles eussent été peu de chose sans les actes. Le Trésor ouvrit ses guichets et il n'avait guère à compter dans les premiers moments que sur ce que la liste civile de Napoléon traînait dans ses fourgons. La petite cour du comte d'Artois s'en était déjà saisie. Le ministre s'indigne, s'élance aux Tuileries et refuse de travailler un jour de plus à la réorganisation des finances si les millions ne sont pas rendus. Ils n'appartiennent à personne qu'à l'État, s'écriait-il, ou au dernier souverain, et l'État les réclame parce qu'il pense qu'ils ont été pris dans les caisses publiques. Les millions furent rendus à peu près intacts.

Les acquéreurs de biens nationaux étaient déjà en butte aux obsessions. Le baron Louis les tranquillisa bien plus sûrement que n'eût fait une déclaration en mettant lui-même en vente les bois de l'État, qui était le plus riche détenteur de biens nationaux qu'il y eût en France, et en refusant de distinguer si les bois à vendre avaient ou non appartenu à l'Église. Le comte d'Artois avait promis d'abolir les Droits réunis; il les fit maintenir, le 9 mai, par Louis XVIII et payer, et dès le 17 avril il avait obtenu du comte d'Artois lui-même la signature d'un arrêté ordonnant l'acquittement, mois par mois, de toutes les contributions ordinaires et extraordinaires décrétées révolutionnairement par Napoléon.

Pour être plus maître de son action, le ministre avait, sans tarder, réuni les deux administrations séparées des Finances et du Trésor. Pour n'être pas suspect d'agir sans informations, il tenait régulièrement des conseils où entraient tous ses directeurs. Un nouveau budget de 1814 et le budget de 1815 avaient été préparés, proposés, défendus, et la loi de finances du 23 septembre avait été discutée et votée; il était à la connaissance de tous qu'il n'y aurait plus de mystère dans les finances et que, si l'État séparait du service courant l'arriéré, ce n'était pas pour le solder par des réductions ou des consolidations forcées. Aucun projet d'emprunt de violence n'avait été tiré des cartons. L'argent commençait à sortir de terre, et, comme nous l'avons dit, il y avait près de 50 millions au Trésor lorsque le 20 mars 1815 arriva. Il ne fût pas venu, si Louis XVIII n'avait eu à ses côtés que des collaborateurs du caractère et de l'esprit de son ministre des finances et si la France avait été mieux persuadée que la royauté constitutionnelle n'avait succédé à l'Empire que pour reprendre avec elle le grand chemin de 89.

1. Durant le premier trimestre de 1814, les Contributions directes, par exemple, ont donné seulement 33,740,000 fr.; l'Enregistrement, 13,832,000 fr.; les Bois, 84,000 fr.; les Postes, 17,000 fr.

Les Cent-Jours ne firent pas d'illusion au ministre des finances qu'ils avaient rejeté dans l'exil, et, à Gand, on ne le vit occupé qu'à rechercher par quels moyens les fautes commises pourraient être réparées au retour prochain des Bourbons. Comme il était parti sans remords, il reparut sans trouble, et reprit sa tâche interrompue sans y rien changer.

Fidèle à son programme, le baron Louis fit savoir que, cette fois encore, il ne serait pas fait de ventilation pour classer les paiements d'après l'origine des dépenses et que l'État demeurait responsable de ce qu'avait fait la France [1]. Les appels au crédit étaient forcément ajournés pour un moment, et le budget de 1816 avait des lacunes que seuls les impôts pouvaient combler. Le ministre s'était aussitôt mis à étudier ceux qui gêneraient le moins le travail et la production, et, pour se procurer le pain du jour, il se résigna à faire encore un de ces emprunts sur « les aisés » qu'avait connus l'Ancien Régime et pratiqués la Révolution. En l'absence des Chambres, une ordonnance du 16 août 1815 prescrivit la perception d'une contribution ou réquisition extraordinaire de guerre de 100 millions « sur les principaux capitalistes, patentables et propriétaires », payable par quart en deux mois, du 15 septembre au 15 novembre.

A la décharge de M. Louis, il est bon de remarquer que la contribution n'était que temporairement empruntée aux contribuables choisis pour la fournir, qu'elle devait leur être restituée, — et elle le fut — pour toute la partie qui excéderait la proportionnalité lors de l'établissement d'une contribution de guerre générale, et qu'enfin le Gouvernement avait le couteau sous la gorge.

Les banquiers avaient été interrogés. Aucun ne crut possible de recueillir autrement les capitaux indispensables. Il ne s'était présenté pour les offrir que l'aventureux Ouvrard, mais à dix pour cent au moins d'intérêt, et, si disposé que fût le ministère à payer le crédit ce qu'il valait, il trouva que l'entreprise serait trop chère, menée par un homme dont il n'était pas sûr que le nom fût bien accueilli du public.

Cet emprunt est le dernier de ce genre qui ait été, ne disons pas ouvert mais levé. Nous n'avons eu, depuis, que des prêts volontaires, et, dans les grandes circonstances, comme en 1830 et 1848, que des contributions générales de centimes additionnels, uniformément imposées à tous les contribuables.

La création du crédit diffère de l'appel au crédit. M. Louis a créé le crédit le jour où, en 1814, le 22 juillet, il présenta les projets de budgets de 1814 et de 1815 en annonçant quelles seraient désormais, avec lui et après lui, les finances de la France, leur publicité, leur ordre, leur exactitude, leurs scrupules, leur libre examen, leur libre vote. La rente monta de 15 fr. à cette heureuse nouvelle et s'éleva à près de 80 lorsque la loi de finances du 23 septembre 1814 eut été rendue, mais, au mois d'août 1815, elle était retombée à 55 fr. et une émission l'aurait fait certainement descendre au-dessous de 50.

Il n'y eut pas de vrais emprunts sous ces deux premiers ministères de M. Louis qui a tenu cinq fois le portefeuille des finances; mais ses négociations d'« Obligations royales », qui deviendront en 1824 nos Bons du Trésor, avaient déjà témoigné de la confiance qu'il inspirait aux capitalistes éclairés. Émises avec un intérêt de 8 p. 100, qu'il ne marchandait pas, elles avaient aussitôt trouvé preneurs, il les renouvelait à meilleur compte peu après (*V.* **Bons du Trésor**); et, chemin faisant, les ressources commencèrent à reparaître. Payeur irréprochable, M. Louis avait fait le principal en payant; ses successeurs lui durent de pouvoir emprunter en émettant des rentes et non des obligations temporaires.

1. Voir l'ordonnance du 28 juillet 1815.

2. *Mesures de finances.*

§ 1[er]. *Législation financière.* — C'est sous la Restauration qu'a été fondé le crédit et sous elle aussi que la législation budgétaire a reçu la forme parfaite que 89 avait voulue pour elle, sans avoir un instant le loisir d'y mettre la main.

Le droit de voter les dépenses. — Si nous nous reportons aux premiers temps de la Révolution, nous nous souvenons que, vers 1789, le vœu public était que la nation fût admise à approuver tous les ans le budget des recettes et que la discussion du budget des dépenses passionnait moins l'opinion. Ce n'est que lorsque la représentation nationale se fut saisie du pouvoir qu'elle fit du vote des dépenses une nécessité du gouvernement du pays par le pays. Il ne manquait pas de gens pour croire que cette égalité de discussion des deux budgets avait été l'une des causes, et la plus active, de la ruine de la royauté et qu'en se restaurant la monarchie devait reprendre le droit de disposer des dépenses. Voyez, disait-on, les nations les plus libres, l'Angleterre la première; elles veulent que le Parlement vote l'impôt et tiennent moins à ce qu'il discute les dépenses; le Parlement anglais n'en crée pas et il laisse à son gouvernement la plus grande liberté de mouvement dans tout ce qui touche à l'administration des deniers et des services publics; et ils en concluaient que le budget de 1814 n'aurait dû être qu'un budget de recettes, accompagné pour mémoire d'une indication des dépenses à payer. Marmont est pleinement de cette opinion dans ses Mémoires et y regrette que Corvetto, en 1816, ait soumis aux votes cette seconde partie du budget, qui, à vrai dire, n'a ni une première partie ni une seconde et qui se compose de deux parties indivisibles.

La Restauration n'était pas sans avoir pris, si l'on veut, ses précautions. Le Sénat ne lui avait pas lié les bras bien étroitement par sa Constitution du 6 avril 1814, où il était écrit que l'impôt foncier ne peut être établi que pour un an, que les projets de lois relatifs aux contributions ne peuvent être « proposés » que dans le Corps Législatif, — ceci est notre premier texte sur la priorité de la Chambre des députés, — et que « le budget de l'année suivante et les comptes de l'année précédente sont présentés, chaque année, au Corps Législatif et au Sénat à l'ouverture de la session » (*art.* 5 *et* 15). Louis XVIII, à Saint-Ouen, accepta ces « bases » pour sa Charte, mais en se contentant de dire : « L'impôt sera librement consenti », et la Charte jugea naturel de ne dire mot ni du budget ni des comptes, qui semblent de menus détails dans les grands monuments constitutionnels. Elle répéta seulement que « la loi d'impôt doit être adressée d'abord à la Chambre des députés » (*art.* 17) et que « l'impôt foncier n'est consenti que pour un an » (*art.* 49). Rien de plus. On en pouvait déduire que le budget serait annuel, à cause du vote de l'impôt foncier, et qu'il y aurait une session des Chambres tous les ans, mais que le budget, s'appelant « la loi d'impôt », ne serait essentiellement

qu'un budget des recettes. Il était en même temps manifeste que le budget, qu'il fût cela ou autre chose, serait voté ou rejeté en bloc, sans diminution ni augmentation ni changements quelconques, vu que l'article 46 de la Charte n'admettait d'amendement aux lois que sur la proposition ou avec le consentement du roi.

La Charte était ainsi en règle avec les théoriciens de la prérogative royale exercée par les ministres du roi. En permettant le débat public et libre de la loi de finances, elle ne laissait voter le budget que dans son ensemble, comme sous la dictature consulaire et impériale, et ne s'engageait pas à livrer les dépenses aussi bien que les recettes à la liberté et à la publicité de la discussion; mais eût-elle été plus réservée encore ou plus nettement restrictive qu'à l'user elle aurait dû bientôt fléchir et s'incliner devant la logique des situations. La Charte n'était pas une constitution que s'était donnée la nation; à peine acceptée tacitement, elle était destinée à périr avec le roi, si le roi ne l'observait pas dans son esprit comme dans sa lettre, et elle ne pouvait subsister qu'en se prêtant avec souplesse aux justes revendications d'un régime à la fois monarchique et parlementaire et même à ses simples nécessités.

Qu'est-ce qu'un budget, soit de recettes seulement, soit même de recettes et de dépenses, voté en bloc et sans amendement? Toute réduction de dépenses et de crédits et même d'impôts y est à peu près impossible, et presque autant dans un budget de dépenses qui n'est soumis au vote que par grands services ministériels. Ce qui s'était supporté sous Napoléon n'était plus de saison sous une royauté constitutionnelle, et le crédit même, ce crédit si anxieusement attendu de la liberté, ne se serait pas mis à son service si la liberté n'avait pas eu la puissance de lui donner des garanties.

Le baron Louis l'avait compris dès le premier jour. Aussi, sans s'arrêter au texte de la Charte ou en en corrigeant hardiment l'ambiguïté, il avait dit aux députés de 1814 : « Votre fonction *première* sera de reconnaître l'étendue des besoins du budget de l'État et d'en fixer la somme. Votre attention se portera *ensuite* sur la détermination des moyens. Les éléments dont la réunion forme le montant de chacun des crédits ministériels seront soumis à votre vérification. » Il n'y a point de coupables, mais, s'il y en a eu un, ce n'est pas Corvetto en 1816, c'est M. Louis en 1814. Il affirmait, il proclamait, aux premiers débats des lois de finances, le droit qu'ont les Chambres de « fixer » les dépenses et de les voter même avant les recettes, et, bien qu'il ne fût encore demandé expressément par personne qu'elles fussent votées une à une, par détails de service, il leur reconnaissait le droit de vérifier toutes les parties du crédit accordé à chacun des ministères. On verra tout à l'heure comment s'est peu à peu introduite la spécialité du vote des dépenses. La règle principale était posée dès 1814, car le droit d'examiner, de vérifier toutes les parties des dépenses est le principe même de la spécialité. Ils ne furent pas votés tout d'abord un par un, mais, à partir de 1814 même, les services ministériels eurent leurs chapitres et même leurs articles de chapitres, et les discussions s'y arrêtèrent avec à peu près autant d'effet que si elles avaient été suivies d'un vote.

La spécialité dont nous parlons n'est pas l'assignation d'une recette déterminée à une dépense; c'est l'allocation d'un crédit du budget général pour une dépense déterminée et non pour une autre. Cette spécialité, sanctionnée ou non par un vote, dérivait pour M. Louis de la nature du gouvernement parlementaire. Il n'était plus ministre, mais il n'avait pas eu à changer de conviction lorsqu'en 1817 il confirmait ses paroles de 1814 et en étendait le sens. « Les impôts, disait-il, ne sont établis que pour subvenir aux besoins indispensables de l'Etat et il s'ensuit que le pouvoir auquel il appartient de les accorder, non seulement a le droit de vérifier l'étendue et la cause de ces besoins, mais aussi de surveiller l'emploi des subsides pour s'assurer qu'ils n'ont pas été détournés de leur destination. » Et en effet le vote des budgets et leur spécialité la plus minutieuse ne reçoivent de sanction que dans les comptes. M. Louis en réclamait de réguliers et de positifs et qui fussent l'objet d'une loi, suite nécessaire de la loi de finances ou plutôt dernière forme de la loi de finances primitive. La Chambre des représentants de 1815 s'en était occupée déjà. Les Chambres de la Restauration firent du désir public une réalité, sans avoir à lutter pour l'obtenir contre la résistance du Gouvernement, et plus d'une fois avec le concours empressé de l'administration.

Le trait saillant de cette période de l'histoire des finances et des budgets est la bonne volonté. Les conflits n'ont pas manqué dans la politique et les déchirements sont à la fin venus; dans l'ordre financier, tous les pouvoirs ont été presque constamment d'accord. L'opinion encourageait aux réformes et y applaudissait. A aucune époque, il n'a paru autant d'écrits sur les finances considérées au point de vue de leur législation. Les grosses questions économiques touchaient moins alors que celles qui avaient pour but de nous donner un mécanisme de finances sans défaut; ce n'était peut-être pas sans raison, en un temps où les expériences auraient pu tout compromettre et où la nouveauté était de faire les lois et les ordonnances qui plus tard permettraient aux budgets de profiter des heureuses aventures et de résister aux malheureuses.

La proclamation du droit de voter les dépenses n'était ni une révolution financière, comme l'a écrit M. Duvergier de Hauranne, ni une révolution politique, comme l'a écrit M. Calmon; c'était l'exécution des lois politiques et financières de la Révolution, de 1789 à l'an VIII; mais les déclarations de M. Louis devant la Chambre des députés et de M. de Talleyrand devant la Chambre des pairs prouvaient que le roi, les princes, la cour et la Charte se trompaient, s'ils s'imaginaient que la France avait oublié quels liens étroits attachent les lois financières aux lois politiques et qu'elle était d'humeur à se contenter du vote annuel d'une « loi d'impôt ».

Le droit d'amender le budget. — Bien plus, lorsque la seconde Restauration eut congédié, en 1815, le Corps Législatif de l'Empire que la première avait pris pour Chambre des députés, ce fut la Chambre Introuvable, élue par la réaction royaliste, qui se chargea de mettre en pratique les maximes de MM. Louis et de Talleyrand, et, sans la moindre hésitation, d'en étendre la portée jusqu'à l'excès. Elle n'examina pas si la Charte autorisait le vote des dépenses et si elle interdisait d'amender la loi des finances; sa Commission du budget et elle-même, elles en firent et défirent toutes les parties et le premier exemple législativement connu d'une augmentation des crédits demandés nous vient de cette

Chambre et de cette Commission. Leur plan était simple : il ne s'agissait pas seulement d'abaisser le ministère et d'administrer à sa place au moyen de l'allocation des crédits ; le budget était un levier qui devait servir à déplacer les institutions de 89 de leurs assises pour y substituer l'Ancien Régime, et les prétentions affichées expliquent que, à la Chambre des pairs, des hommes qui, comme le comte Germain Garnier, rapporteur du budget de 1816, n'étaient pas des esprits rétrogrades, se soient alors tournés vers la royauté constitutionnelle en la priant de défendre ses prérogatives. La Chambre Introuvable fut congédiée à son tour.

Les discussions et les protestations ont passé. Il n'est resté que le fait de dépenses examinées en détail, une à une, et de crédits augmentés sur la proposition d'une commission du budget. Le droit de diminuer les crédits n'était pas trop controversé, même alors, mais le droit de les augmenter répugnait au Gouvernement et à quelques impartiaux amis du régime parlementaire qui connaissaient et approuvaient ce qui sur ce point se fait chez les Anglais.

En 1819, la Chambre n'équivoqua point. Il paraissait y avoir un dernier doute, celui de savoir si les propositions d'augmentations de dépenses ne devaient du moins venir de la Commission du budget. Tant qu'il ne s'agissait que de propositions de l'initiative individuelle présentées par des membres de la gauche et de Manuel soutenant que celui qui peut diminuer peut augmenter les dépenses, la majorité parut écouter favorablement les Roy et les de Serre. La Chambre a-t-elle donc, répondaient-ils, la prétention d'administrer? Elle est chargée d'accorder l'impôt, elle n'est pas chargée de l'offrir. Si elle vote d'elle-même un crédit, elle crée un service et commande aux ministres. Mais l'un des députés de la droite, M. de Marcellus, avait proposé une allocation pour les croix de l'ordre de Saint-Louis. L'éloquence ministérielle y perdit sa peine, le crédit passa, et un point de législation budgétaire, qui n'est pas sans dangers, se trouva fixé par les soins de royalistes très purs.

Il en résulte que, en quatre ou cinq ans, les problèmes ont été résolus.

Le budget de l'État doit être le tableau fidèle des recettes et des dépenses de l'État. Les dépenses sont soumises, comme les recettes, et dans tous leurs détails à l'examen des Chambres. L'examen des dépenses précède l'examen des recettes. Les Chambres peuvent diminuer les dépenses et elles peuvent même les augmenter. Le pouvoir budgétaire a pour complément nécessaire le vote, et non pas seulement l'examen des comptes de l'emploi des allocations.

Composition du budget rectificatif. — Pour avoir des budgets bien exécutés, il importe que la gestion des ministres soit astreinte à des règles. Napoléon surveillait ses ministres, mais un caractère n'est pas une législation, et les rois, même les présidents du conseil et les ministres des finances, peuvent n'avoir pas de caractère. Les allocations totales étaient, selon l'usage, réparties entre les ministres par une ordonnance du roi. Cette répartition n'était pas d'une grande efficacité et en 1816 le ministre de la guerre avait dépassé ses crédits de 23 millions. La loi de finances du 25 mars 1817 (*art.* 151 *et* 152) disposa que les crédits des ministres, divisés par chapitres dans l'ordonnance de répartition, seraient employés « dans toutes leurs parties » de manière que la dépense ne pût, sous leur responsabilité, excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux et que le ministre des finances, sous la même responsabilité, n'autoriserait les paiements excédants que dans les cas extraordinaires et urgents, et en vertu d'ordonnances du roi à convertir en lois à la plus prochaine session des Chambres. Ces dispositions sont la sauvegarde des budgets. Nous n'avons fait que les améliorer légèrement.

Il était temps que la loi intervînt et elle fut même au commencement mal observée. En 1819, le Trésor était en avance de 139 millions de dépenses irrégulièrement payées, sans ordonnances. En 1821, on voyait encore des crédits dépensés sans ordonnances, ou plutôt des dépenses faites sans ouverture de crédits, et le général Foy, pour y couper court, proposait de mettre dans les lois de règlement un article exigeant la publication au *Bulletin des lois* de toutes les ordonnances ouvrant des crédits Cette publication ne fut ordonnée qu'après 1830. Les Chambres n'en étaient pas moins désireuses de dégager les budgets des dépenses additionnelles qui n'étaient pas d'une urgence reconnue, et, en 1818 et 1819, elles avaient demandé qu'aux lois partielles qui avaient à les approuver il fût substitué une loi récapitulative qui serait votée avant le règlement des budgets antérieurs, et qu'il n'y figurât aucun crédit pour une dépense qui n'aurait pas été réellement faite, les dépenses non faites étant des dépenses nouvelles que les budgets des années où elles s'exécutaient avaient seuls à comprendre.

Par mégarde, en 1827, après avoir obtenu de l'ordonnance du 1er septembre une spécialité de votes plus étendue, les Chambres ne réclamèrent pas contre l'article 4 de cette ordonnance, qui, pour les crédits supplémentaires relatifs aux services ordinaires votés par le budget, n'exigeait plus de justification que dans les comptes et aux lois de règlement; mais la spécialité conquise avait tant de prix qu'elle fit fermer les yeux. Les abus n'étaient d'ailleurs plus à craindre et les ministres de la Restauration, depuis un certain temps déjà, ne portaient habituellement les dépenses additionnelles (aux services ordinaires des budgets) qu'à la somme de 8 ou 10 millions par année.

Séparation des comptes. — Le budget avait ses principes de haute législation arrêtés, et la loi, aidée par les ordonnances, avait empêché qu'il ne fût dénaturé en cours d'exécution. Il y avait un dernier défaut à corriger, la complexité des lois de finances, trouvée dans l'héritage de Napoléon et qu'il ne fut pas possible de supprimer après 1814. Les lois de finances de 1814 et des années suivantes, ou s'appliquaient à deux budgets à la fois, comme en 1814, ou comprenaient, avec le budget, toujours en retard, de l'année courante, un arrêté de compte des années passées que successivement remaniaient d'autres lois de finances. La loi de 1818, au bout de quatre ans de régime parlementaire, se composait encore d'au moins quatre lois. Elle limitait les créances à ordonnancer sur l'arriéré de l'an IX à 1810, elle limitait celles de l'arriéré de 1810 à 1815, elle réglait, mais encore provisoirement, les budgets de 1815, de 1816 et de 1817, et enfin elle fixait les prévisions des recettes et des dépenses de 1818.

La confusion des budgets et des comptes menaçait de s'éterniser. La commission du budget de la Chambre des députés reconnut que les comptes

joints au budget étaient disposés avec ordre et contenaient l'indication exacte des restes à recouvrer et à payer et toutes les comparaisons nécessaires, conformément aux articles 148, 149, 150, 153 du titre XII de la loi de finances du 25 mars 1817, qui avait si heureusement amélioré la comptabilité ministérielle, mais elle voulut que dorénavant chaque compte d'année ou d'exercice, — l'exercice aussi restait à définir et il ne fut défini et fixé que par l'ordonnance du 14 septembre 1822, — devînt l'objet d'une loi séparée de la loi proprement dite de finances ou loi du budget. Bien plus, elle voulut que cette loi fût distincte pour chaque budget à régler définitivement et qu'elle fût renvoyée à une autre commission que celle du budget.

Le Gouvernement ne fut pas sans y faire de résistance. On ressuscita, dans le débat, la vieille théorie, rejetée pourtant dès 1814 par M. Louis, du droit très restreint de l'examen des comptes pour les Chambres. Les comptes ne sont-ils pas plutôt de l'ordre administratif que de l'ordre législatif? Leur examen détaillé, leur vote dans les formes d'une loi de finances ne servira qu'à tracasser inutilement les ministres et à faire pénétrer encore plus le pouvoir parlementaire dans l'administration. Les Anglais se contentent de discuter leurs budgets et les laissent gérer par la responsabilité ministérielle sans exiger des lois de règlement après les lois qui ont ouvert les crédits. Et, du moins, si les Chambres françaises ne peuvent se passer de lois des comptes, qu'elles laissent aux ministres la faculté de les présenter comme ils l'entendent et quand ils seront prêts à les justifier, et non toujours séparés et à dates fixes. Royer-Collard répondit que les lois des budgets entraînaient derrière elles des lois des comptes, que les comptes étaient dus aux mandataires du pays indépendamment des budgets, qu'ils étaient à rendre pour le passé alors même qu'il n'y aurait pas de budget présenté encore pour l'année courante ou pour l'année suivante, et qu'une Chambre à qui des comptes sont dus ne sort pas de son droit en statuant sur les formes et les époques de leur présentation, de leur examen et de leur vote. La loi de finances de 1818, à l'article 102, décida en conséquence qu'il y aurait une loi de règlement particulière pour chaque exercice et qu'elle serait présentée avant la loi du prochain budget.

Nouvelle conquête pour la bonne administration des finances. Gaudin, sous le Consulat et sous l'Empire, n'avait pu faire faire plus, mais il avait fourni des comptes et les avait régulièrement publiés jusqu'en 1813. Si le Gouvernement de son temps y eût consenti, il n'aurait pas reculé devant le vote des lois de règlement intervenant après la limitation positive des exercices. Il disait à la Chambre des députés, le 4 février 1817, de ne pas s'y méprendre et que le règlement du budget est l'acte le plus important auquel les Chambres soient appelées à concourir. « Cet acte embrasse tous les intérêts dont la richesse nationale se compose : ceux de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. C'est aussi de l'équilibre que le budget établit définitivement entre les recettes et les dépenses publiques que dépend le maintien de l'ordre, l'un des principaux garants de la stabilité des gouvernements qui est elle-même le premier élément de la confiance et par conséquent la principale base du crédit. »

Qu'il fût ou non dans la Charte, le principe du vote des lois des comptes était dans l'esprit de toutes nos Constitutions libres, depuis la Déclaration des Droits du 26 août 1789 (*art.* 14). Il se fit reconnaître formellement en 1818 pour agir en 1819 [1].

Le budget voté d'avance. — Il était aussi dans l'esprit ou dans le texte de nos Constitutions et de la Charte que le budget serait voté avant le commencement de l'année où s'en ouvre l'exécution, et la Restauration n'avait pas, pendant sept ans, obéi à cette autre règle. Les finances avaient chaque année subsisté de douzièmes provisoires de recettes et de crédits provisoires de dépenses, et presque toujours durant six mois. M. Louis le déplorait, et, en 1819, il disait à la Chambre et au Gouvernement: « Le vœu de la Charte, — on lui faisait dire, il est vrai, tout ce qu'on voulait, — est que, avant d'autoriser la levée de l'impôt, la Chambre le discute et connaisse les besoins. Ce vœu n'est pas rempli lorsque, sans examen, sans notion positive, la Chambre accorde, de confiance et par forme de prévision, la moitié des contributions de l'année. » Le budget ne fut présenté et voté, hors de l'exercice et auparavant, qu'en 1822. L'une des raisons de ce long retard, et elle est singulière, était qu'il n'était pas certain que la législation autorisât les Chambres à voter deux budgets dans une même année. Ainsi qu'il en arrive d'ordinaire, le mouvement se prouva par la marche et la légalité par la loi. Nous eûmes en 1822 deux budgets délibérés l'un après l'autre, celui de 1822 par la loi de finances du 1er mai, celui de 1823 par la loi du 17 août, sous une Chambre dont le cinquième sortant venait d'être renouvelé, et la régularité, là encore, n'eut plus d'imperfection.

Rattachements au budget. — Que restait-il pour accomplir les promesses faites par M. Louis en 1814? A faire que le budget fût le tableau fidèle des recettes comme des dépenses de l'État. Une longue tradition de l'Ancien Régime, corrigée un moment après 1789, mais redevenue invétérée au milieu des gênes de la Révolution, avait laissé en dehors du budget les frais de ses diverses perceptions, que l'on ne connaissait que par les comptes, et pas toujours avec assez d'exactitude, et en outre une foule de perceptions et de maniements de fonds que s'étaient réservés les régies et les administrations financières. Tantôt sur l'ordre des Chambres, tantôt de leur propre initiative, les ministres des finances les rattachèrent au budget et les y fondirent. Presque chaque année vit s'opérer de ces rattachements; ils achevèrent de donner à la loi de finances sa sincérité et eurent pour effet, à l'aide d'un contrôle administratif de mieux en mieux dirigé, d'ajouter aux ressources de l'État de très fortes sommes de deniers que les comptabilités occultes et les « caisses noires » lui dérobaient. M. d'Audiffret a rendu des services d'importance dans cette recherche incessamment poursuivie, et, rien que de 1814 à 1817, ses propositions avaient fait recouvrer plus de six millions de bénéfices annuels au Trésor. Avec les économies qui n'atteignaient pas les malversations, le bénéfice annuel des recouvrements de l'État avait fini par dépasser le chiffre de 20 millions en 1830.

Un rattachement d'une autre espèce, que la Restauration était plus libre d'éviter qu'aucun autre gouvernement, est le rattachement des recettes et des dépenses départementales au budget de l'État, dans

1. La première loi des comptes entièrement régulière est, toutefois, celle du 13 juillet 1824 sur l'exercice 1822, qui a été le premier soumis aux formes de la comptabilité d'exercice de l'ordonnance du 14 septembre 1822.

le service du ministère de l'intérieur. Nous avons, en 1863, détaché ce budget spécial, et celui des dépenses des communes acquittées sur des centimes, du budget général de l'Etat, mais plutôt pour la forme que pour le fond [1], et peut-être aurions-nous été aises que le gouvernement de 1814 consacrât une séparation dont l'auraient loué vraisemblablement les vieux serviteurs de l'ancienne indépendance provinciale. Le peu que nous avons dit des divers systèmes de classification des recettes et des dépenses publiques a indiqué combien les idées ont varié avec les régimes.

Napoléon, à la fin, n'avait point fait de doctrine; il avait, dans les besoins de l'Empire, suspendu l'existence départementale et municipale et s'était saisi de tous les fonds publics. La Restauration continua par la même loi de la nécessité, et le budget de 1814, avec cinq centimes additionnels pour fonds de non-valeurs, porte dans ses colonnes la répartition de 45 centimes de contributions foncière, personnelle et mobilière « pour subvenir aux dépenses administratives et judiciaires fixes et variables et à toutes autres dépenses précédemment acquittées par des centimes » locaux. Des lois et des ordonnances ultérieures ont adouci l'excessive rigueur de cette première absorption, sans rendre aux départements la propriété de leurs budgets dont il suffirait que la loi régisse et que le Gouvernement surveille l'emploi.

§ 2. *Mesures de finances.* — Comme nous n'avons à considérer les mesures de finances des divers gouvernements que quant aux rapports qu'elles ont avec les budgets, nous ne nous arrêterons qu'un instant aux mesures générales prises par le gouvernement de la Restauration, et cependant le sujet en vaudrait la peine. Sa principale mesure est la fondation du crédit et l'usage qu'elle en fit. Elle n'aurait pu, sans y avoir recours après l'avoir fait naître, décharger la France de la liquidation de l'Empire, qui n'était pas toute dans les 600 ou 700 millions de son arriéré propre et s'aggravait d'au moins deux fois autant de capitaux à payer à l'invasion ou à reconstituer dans le pays. Elle augmenta la dette d'un peu plus de 101 millions de rentes à cet effet, d'abord par des émissions timides et fractionnées, puis par adjudications, puis par des appels publics aux réserves de la fortune des particuliers, mais quel succès de livrer en 1817 des rentes en cinq pour cent à 55 fr. et même à plus bas prix, et de placer en 1830 du quatre pour cent à 102 fr. 075, après l'opération, prématurée ce semble, d'une première conversion des rentes !

L'emploi du crédit a ouvert à nos gouvernements une vaste carrière. Après en avoir usé pour effacer les traces d'un passé destructif, ils l'ont requis de servir aux travaux productifs de l'avenir et la richesse générale en a étrangement grandi, au profit même des budgets. Les philosophes financiers discuteront sans cesse le mérite et les défauts comparatifs de l'impôt et de l'emprunt. Ils n'arriveront pas à faire proscrire le crédit, qui reste sans périls tant qu'on a la sagesse de s'en servir sans en abuser. L'Ancien Régime ne l'employait qu'à atermoyer ses dettes en les grossissant et la Révolution et l'Empire l'effrayèrent. Il reconnut sa mission et s'y abandonna lorsque ce fut pour les travaux de la paix qu'il lui fut fait appel.

Sur les fonds mêmes de son budget, l'Empire avait trouvé de quoi fournir aux travaux des routes ; la Restauration s'occupa plus particulièrement des canaux, et, après elle, les voies ferrées se présentèrent pour demander des subsides aux budgets à la fois et à l'emprunt.

Nous n'avions eu autrefois que des caisses d'amortissement dont la gestion était à la merci des ministres et de leurs besoins. La caisse d'amortissement de Napoléon ne servit qu'à négocier et à mettre à la disposition du Trésor les valeurs des domaines. La Restauration institua un amortissement réel et puissant, doté chaque année d'un capital fixe de 40 millions qui ne lui fut jamais disputé et dont la caisse possédait à la fin 38 millions de rentes. Cet établissement accrédita l'État autant que sa bonne politique de finances. Il répondait aux conceptions de l'époque sur les méthodes d'amortissement, et, si l'expérience nous en a fait changer, il n'est pas, quant à lui, responsable des inconvénients qui nous ont obligés de prendre d'autres moyens de libération. Sa destination était de relever le crédit et de le soutenir. Il s'acquitta de la charge jusqu'au moment où, par l'élévation même du prix des rentes, il perdit son utilité.

La bonne politique de finances, indépendamment de ces mesures, fut de continuer la réforme de notre système général de contributions, inaugurée sous le Directoire et continuée sous le Consulat et l'Empire. Les contributions directes, et particulièrement, la contribution foncière, avaient été démesurément surchargées après 1789 et elles s'étaient refusées à la perception. Il n'était pas possible de persister à asseoir la plus forte partie de nos budgets sur elles. Les contributions indirectes avaient été appelées à leur aide dès 1804, et même auparavant, et en 1816 et en 1818 elles faisaient plus que les aider ; elles se chargeaient à leur place du poids le plus lourd pendant que se préparaient les dégrèvements de l'impôt foncier qui devaient suivre les trois dégrèvements du Directoire et les quatre de la période consulaire et impériale.

Ces dégrèvements avaient cessé d'être un soulagement quand, sur la fin de l'Empire, les centimes additionnels généraux doublèrent le faix du principal. En 1817 la contribution foncière supportait encore 50 cent.; la personnelle et mobilière, 100, dont 50 temporaires; la contribution des portes et fenêtres, 100, dont 90 temporaires; la contribution des patentes, 5. Les dégrèvements du principal reprirent en 1819 et en 1821, année où l'impôt foncier fut abaissé à la somme de 154,681,351 fr. sans que la loi s'engageât à faire de cette somme une imposition à jamais fixe. Ces 154 ou 155 millions ne faisaient pas 120 millions, peut-être même pas 100 millions de livres de 89, et, par le fait, la contribution foncière avait été diminuée de beaucoup plus de moitié. Et, comme toujours, certaines défiances politiques avaient combattu le bienfait. Le Gouvernement était accusé de viser, par ces abaissements d'impôt, à la diminution du nombre des électeurs et des éligibles censitaires, pour que le suffrage et le mandat législatif n'appartinssent qu'aux très riches propriétaires territoriaux.

Passons sur les expédients de finances : sur le plus médiocre de tous, celui des 52,926,547 fr. de retenues sur les traitements effectuées de 1816 à 1821, sur les retenues des pensions, sur l'abandon de 18,200,000 fr. de la Liste civile, de 1816 à 1818, sur les ventes de bois si délibérément proposées par M. Louis et qu'on n'eut pas besoin

1. Voir le mot *Budget sur ressources spéciales*.

d'épuiser. Ne disons rien des mesures que la politique seule conseilla, de la mise à la demi-solde des officiers de notre héroïque armée et des secours viagers distribués aux combattants des bandes vendéennes, des 30 millions de rentes de la loi du 27 avril 1825 relative à l'indemnité des émigrés. Ne regardons pas si, dans les relèvements des contributions indirectes des lois de 1816 et des années suivantes, les tarifs des douanes ne furent pas remaniés plutôt pour l'enrichissement des grands industriels protégés que dans l'intérêt du Trésor. L'ensemble de l'œuvre financière de la Restauration en sauve les détails.

3. *Dernières spécialisations des Recettes. Première spécialité des Dépenses.*

§ 1er. — Les anciennes finances, nous avons dit pourquoi aux premières pages, mettaient leur art dans une spécialité toute contraire à celle que nos pères et nous, nous avons tenu à réaliser. Faute de crédit et en partie par la raison que les fonds des revenus et des recettes du roi ne voyageaient pas aisément et étaient exposés en voyage et même après leur arrivée au Trésor ou à l'épargne à mille aventures, les prêteurs du roi, ses officiers, les moindres employés de son service, étaient payés sur l'argent même des recettes faites en tel et tel endroit, et les prêteurs, en augmentant leurs avances, exigèrent que tel et tel groupe de recettes leur fût réservé et délégué.

Ces réserves, ces délégations ou assignations sont des spécialisations de recettes affectées à des dépenses qui ne pourraient se faire autrement. Elles se comprennent sous les princes qu'aucune loi ne prémunit contre leurs caprices et leurs dissipations et qui, tout absolus qu'ils sont, ne sauraient répondre ni de l'extrême soumission de leurs sujets aux subsides ni de la permanence de leurs facultés contributives. Les assignations et les spécialisations de recettes ont cessé quand les nations se sont mises en possession de la direction de finances et n'ont conservé de rois ou n'ont élu de chefs nouveaux que pour n'avoir pas d'interrègne dans leur gouvernement. Le crédit général, avec toutes ses ressources, a remplacé alors le crédit particulier du prince et l'État n'a plus été contraint, pour gager ses créanciers, de leur mettre dans les mains des bagues, des bijoux, des reliques, ou la jouissance d'un revenu jugé moins incertain que d'autres.

Si des États l'ont fait encore, ce n'a été que parce qu'ils étaient pauvres ou avaient compromis leur richesse. La Révolution connaissait trop le peu de renommée que les assignations procurent aux princes et aux États, et le prix qu'elles coûtent ainsi que le désordre qu'elles jettent dans les finances, pour en permettre le maintien dans les siennes et elle se borna à attribuer un privilège à certaines dépenses sur les recettes totales de ses budgets. A la fin du Directoire seulement, nous trouvons un emprunt, l'emprunt de 80 millions du 16 nivôse an VI pour la guerre à l'Anglais, hypothéqué sur le produit des Postes. Les emprunts ne se seraient faits alors que sur gage, et celui-là ne réussit même pas. Napoléon ne fit pas d'emprunts et n'eut pas d'assignations à offrir.

La Restauration rétablit les assignations, mais non pas, comme sous l'Ancien Régime, pour servir d'amorce et présenter de la sécurité à des prêteurs particuliers. Elle ne constitua de gage qu'à la généralité collective des créanciers de l'État. En 1816, Corvetto, et non M. Louis qui n'aimait pas les spécialisations de recettes, débuta par une dotation conférée à la Caisse d'amortissement qu'il venait de reconstituer et de charger du rachat des rentes. Il lui affecta le revenu des Postes, compté pour 14 millions et à verser par douzièmes, avec substitution, en cas de besoin, du Trésor, qui devait de plus lui faire douze versements mensuels de 500,000 fr. sur ses propres fonds.

Au commencement d'un temps d'emprunts et de prêts, les créanciers ne détestent point que le débiteur se constitue racheteur de titres et s'oblige aux rachats par l'établissement d'une Caisse d'amortissement pourvue d'une dotation régulière. L'institution ne déplut pas et contribua même à inspirer de la confiance; l'assignation de recettes spécialisées pour son entretien n'était pas aussi indispensable qu'elle, mais cette spécialisation n'allait pas en 1816 jusqu'à la distinction de l'allocation et à sa séparation des autres articles ou chapitres de dépenses du budget général.

Le « budget particulier », inclus dans le budget général, se présenta en 1817, aux titres X et XI de la loi de finances du 25 mars. Il était le Budget de la dette et de l'amortissement, — de la dette consolidée uniquement, non de la dette viagère ou de la dette flottante. L'amortissement restait confié à la Caisse d'amortissement, séparée de la Caisse des dépôts et consignations; il échangeait sa dotation du revenu des Postes contre la propriété ou l'usufruit des forêts de l'État, sauf un revenu de 4 millions de rentes assis sur les grands corps de bois pour devenir, par une assignation parmi les assignations, la dotation spéciale des Établissements ecclésiastiques qu'on voulait consoler du grand deuil de 1789, et en outre il prélevait 40 millions sur l'affectation faite au profit de la Dette. La Dette recevait pour son service, avec les Postes, les produits nets de l'Enregistrement, du Timbre, des Domaines et de la Loterie, sauf le prélèvement de 40 millions pour l'amortissement, que nous venons d'indiquer; et ce Budget particulier de la dette et de l'amortissement, prenant le haut du pavé, devenait le premier des trois budgets du Budget général qui devait se subdiviser en budget ordinaire et en budget extraordinaire. L'assignation des 157 millions présumés du produit, sans compter celui des bois, fut transférée momentanément à la Banque de France à la charge d'acquitter elle-même les arrérages de la Dette [1].

Vital Roux assure que cette création d'un Budget particulier de la dette et de l'amortissement fut très utile au crédit. Nous voulons bien l'en croire, mais elle ne le serait plus. Les spécialisations de recettes sont le signe de la timidité du crédit qui arrive ou de la décadence du crédit qui s'en va. Le Budget spécial de la dette et de l'amortissement a duré jusqu'en 1830. En 1823, un député zélé pour la religion, M. Leclerc de Beaulieu, proposa d'en établir un pour la dotation fixe du clergé et ne fut pas écouté.

On n'a revu les assignations, sous la forme améliorée que la Restauration leur avait donnée, qu'en 1866, lorsque M. Fould reconstitua un budget spécial de la Caisse d'amortissement; et en 1870, M. Magne nous a préservés de les connaître de nouveau en écartant M. Clément Laurier, à Tours, de son projet de mettre en gage le produit des

1. Voir plus haut le mot *Banque*, p. 303.

Postes pour une avance de fonds désirée de la Banque. Ce n'est pas qu'il ne fût fait un instant une spécialisation de ce genre. La Banque fut nantie en janvier 1871 des forêts de la Liste civile; mais la France n'en fut pas longtemps à cette extrémité, et en juillet, lorsque les avances que lui avait demandées l'État furent totalisées, la Banque accepta comme une très suffisante garantie l'engagement d'un remboursement annuel de 200 millions pris sur la masse indistincte des ressources du budget.

§ 2. — Bien différente de la spécialisation ou de l'assignation des recettes est la spécialité des dépenses ou l'assignation d'un crédit à une dépense voulue et non pas à aucune autre. Les peuples, en accordant leurs premières aides à leurs rois et à leurs seigneurs, ne le faisaient que dans des cas connus et déterminés d'avance par les lois de la féodalité. En 1355 nos États généraux ne votent (*Ord.* 25 *déc.*, *art.* 5) « toutes aydes, prouffiz et amendes quelconques » que pour le fait de guerre et nomment gens pour veiller à l'emploi des deniers. La spécialité serait donc vieille en France si les États généraux y étaient devenus des assises réglées de la représentation du pays. En tout cas, si la Révolution n'a pas légiféré sur la spécialisation des crédits, par branches de service au moins, elle ne s'en est dispensée que parce qu'il était entendu pour elle que ses assemblées formeraient elles-mêmes les budgets, ce qu'elles firent jusqu'au Consulat. Les ayant formés elles-mêmes, elles pouvaient les voter en bloc, et elles le firent presque toujours, sans en être moins maîtresses des finances publiques.

Les alignements du budget du 5 mai 1789 ne disent rien, ni pour ni contre la spécialité. Les divisions de ses différents comptes non plus; ce sont plutôt des classements de dépenses ou de recettes que des divisions de consentement, et ces classements sont sans beaucoup d'ordre.

Une fois ils dénombrent 16 articles ou chapitres de recettes et 32 de dépenses, dont 13 pour l'extraordinaire; une autre fois, 42 articles ou chapitres de recettes et 80 de dépenses. Les mots articles et chapitres s'employaient indifféremment et le décret du 18 février 1791 sur le budget de 1791 appelle articles les services ministériels. Dans ce budget de 1791, dans le rapport de Lebrun, il y a des divisions de 152,600,000 livres et des divisions de 7,000. D'autres fois la loi, et ainsi le décret du 30 avril 1792, dit « parties » au lieu de chapitres et d'articles. Rien ne tirait à conséquence pour le droit de voter distinctement les sommes inscrites au budget des recettes et des dépenses. A la moindre objection, nos assemblées auraient rejeté ou accepté telle ou telle partie ou fraction de partie de l'ensemble, et c'est entièrement comme affaire d'ordre que la loi du 9 thermidor an V sur les « États par aperçu annuels » prescrira d'y mettre autant de sections qu'il y a d'administrations diverses : une pour chaque ministère, une pour les administrations centrales « et ainsi des autres », et à chaque section, d'ailleurs, le détail des diverses subdivisions de la dépense. Nous avons vu plus haut que, au budget de la loi du 22 frimaire an VI, le budget normal du Directoire, il y avait seize sections de dépenses.

La spécialité de la destination des crédits ne garde de signification que tant que les assemblées exercent réellement le pouvoir législatif et contrôlent avec efficacité le pouvoir exécutif. Si le gouvernement parlementaire a entièrement disparu, comme sous Napoléon, le budget devient un tout inséparable qui s'accepte silencieusement. Le pays est censé fatigué d'avoir pris trop de mouvement et, par un signe d'adhésion, il s'en remet au dictateur du soin de disposer, au mieux des intérêts communs, du revenu général de l'État tel qu'on lui propose de l'évaluer. Mais, même après le 18 brumaire, ce ne fut pas sans opposition que s'acclimata l'habitude de voter en bloc le budget. Deux fois de suite en l'an IX et en l'an X, le Tribunat réclama des divisions qu'il croyait comprises dans les expressions vagues de l'article 45 de la Constitution : « Le Gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'État, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres ». Ses orateurs parlèrent d' « une demande de fonds bien précise pour chaque chapitre de dépense » et les orateurs du Conseil d'État eurent à prendre des détours pour empêcher leur parole d'inquiéter la confiance du Corps Législatif.

Les budgets de Napoléon n'ont que de grosses divisions; ses comptes, publiés en exécution de la loi du 19 nivôse an IX, sont beaucoup plus détaillés ; ils ont leurs chapitres et même leurs articles dans les tableaux qui s'y joignent. Cette sorte de spécalité rétrospective n'était d'aucune gêne pour le pouvoir dans des comptes qui n'étaient publiés qu'à titre de renseignement, et Gaudin, que nous venons de trouver si chaud défenseur, en 1817, de la discussion et du vote des lois de règlement, n'aurait pas, quand même il eût osé en faire la proposition, entraîné l'Empereur ou le Premier Consul à soumettre ses comptes à la discussion.

Il n'existait alors de spécialité qu'en vertu du décret de répartition des crédits par ministères. Celle-là, Napoléon y était fort attaché et il ne souffrait pas qu'elle fût enfreinte. On connaît sa lettre à Barbé-Marbois après Austerlitz : « Le monde périrait que vous n'avez pas le droit de sortir de vos attributions. » Tout au plus pourrait-on dire qu'en 1815, par l'article 37 de l'Acte additionnel, il toléra que le budget fût voté par grandes sections ministérielles. Le projet de constitution de la Chambre des représentants (*art.* 50) est, comme nous l'avons vu, d'une clarté suffisante, et ce projet ne venait pas seulement après l'Acte additionnel ; il venait après la Charte. Dans le seul texte constitutionnel émané des représentants du pays depuis l'an III, la spécialité par chapitre est invoquée comme un droit.

« Tous les torts de la spécialité sont ceux du gouvernement représentatif ; elle n'en a point d'autres », a dit Royer-Collard en 1822. La Restauration n'avait été acceptée que pour être un gouvernement représentatif et parlementaire; elle était condamnée à en accepter les conditions pour le vote des budgets et il ne lui fut permis que de différer de les accepter. La Chambre Introuvable y aida, en mettant hors de discussion le droit d'amender le budget, qui ne pouvait être amendé que s'il était spécialisé. Elle vota comme elle le voulut, offensa le pouvoir, fit dire à Germain Garnier, rapporteur de la loi de finances à la Chambre des pairs, que « toute discussion législative sur l'emploi des deniers publics est une infraction aux principes de la monarchie », mot jugé excessif par M. Troplong lui-même en 1852, et, décidée à refaire, si elle le pouvait, l'Ancien Régime par le budget, il se trouva qu'elle avait armé le Parlement du budget et de la spécialité des crédits pour battre en brèche les restes réparés de la royauté.

En 1817, la loi de finances ne changea rien encore aux dispositions légales sur le vote des dépenses des budgets qui ne devaient se voter que par ministères depuis 1814, quoique en fait ils se votassent déjà différemment, mais elle fit une règle aux ministres d'observer la répartition de leurs budgets par chapitres, une fois que l'ordonnance royale l'aurait arrêtée. Les Chambres qui avaient succédé à la Chambre Introuvable pensaient comme elle sur la spécialité; elles renouvelaient à chaque session leurs instances, et, en 1820, la Commission de la loi des dépenses (le budget avait cette année deux lois, une de dépenses et une de recettes) demanda qu'un article additionnel y fût inséré pour en finir avec le débat. Il eût été ainsi conçu : « L'obligation imposée aux ministres par l'article 151 de la loi du 25 mars 1817 de se renfermer dans les limites du crédit total qui leur est ouvert s'appliquera désormais aux chapitres particuliers de ce même crédit, tels qu'ils auront été distribués par le tableau général de la loi annuelle de finances. » L'ordonnance royale n'était plus rien et la loi de finances, divisée par chapitres, devenait par elle-même un commandement. La Chambre ajourna le vote de cet article à une autre session, uniquement sur l'observation qu'on lui fit que la discussion en serait longue devant les Pairs et que la session qui allait se terminer avait été déjà assez laborieuse.

En 1822, nouvelle discussion, la plus brillante, celle où Royer-Collard prononça sur la spécialité son discours si souvent rappelé [1] et où M. de Villèle fit savoir que le Gouvernement s'efforcerait de donner satisfaction à la Chambre et ferait passer dans les budgets une partie des garanties que n'avaient cessé de présenter les comptes. Mais on chercherait inutilement cette satisfaction dans l'ordonnance du 14 septembre 1822, rendue peu après; elle ne traite que de la comptabilité par exercice, et là, nous le reconnaîtrons, elle améliore sensiblement les conditions de l'exécution et du règlement des budgets. La satisfaction ne fut donnée qu'en 1827, avec l'étendue que ne voulait pas excéder le pouvoir. Il n'était que trop mécontent d'être contraint aux concessions, et ceux qui, vingt-cinq ans plus tard essaieront de restaurer la légitimité dans l'Empire, ont compati à sa peine. « Heureux temps d'avant 1828, s'écrie M. de La Guéronnière dans ses *Souvenirs et Notes sur M. Bineau,* où le chef de l'État pouvait se mouvoir dans le budget de chaque ministère et utiliser l'excédent des fonds d'un service en faveur d'un autre ! »

La Chambre des députés était dissoute quand parut l'ordonnance du roi du 1er septembre 1827, « voulant enfin déterminer avec précision les crédits spéciaux dans lesquels les ministres devront désormais renfermer leurs ordonnances et, à cet effet, établir dans le budget des sections spéciales qui limitent les dépenses de chaque service et qui servent de base aux répartitions annuelles par chapitres ». L'état annexé à l'ordonnance, état à arrêter tous les ans par le roi, contenait 94 divisions pour la distribution de la prochaine loi de finances, celle du budget de 1829, présentable en 1828. Une Chambre en eût autrement composé la nomenclature. D'énormes services restaient intacts et de très médiocres se subdivisaient sans utilité.

Si les Chambres discutaient les chapitres, et même les articles, et modifiaient les crédits du temps des budgets votés par ministères, elles allaient le faire à plus forte raison avec les budgets votés par sections spéciales qui leur succédaient. Rien n'était sensiblement changé. L'avantage était pourtant de limiter la liberté d'action des ministres et du Gouvernement. Quand les Chambres avaient modifié des crédits dans un budget de ministère, le budget du service ministériel en était affecté, mais le ministre atteint se mouvait librement à l'intérieur de son budget réduit; il ne pouvait plus le faire que dans l'intérieur des sections spéciales, qui chacune étaient sanctionnées par un vote et d'aucune desquelles un crédit ne sortait plus pour se porter sur une autre. Le résultat nous semble peu de chose après de si longues discussions et tant de paroles prodiguées pour l'attaque ou la défense des prérogatives de la royauté et du Gouvernement; il ne fut point méprisé en 1827, mais la Chambre des députés se réserva d'obtenir davantage aussitôt qu'elle y pourrait réussir.

4. *Formation des Exercices.*

Des lois du budget présentées, examinées et votées distinctement, année par année et d'avance; des lois du budget rectificatif ou des crédits additionnels séparées de la loi des règlements ; des lois de règlement présentées, examinées, votées à époques fixes, et une par une; pour chacune et pour toutes une spécialité d'abord de tolérance et à la fin légale; une législation budgétaire presque sans lacunes et tout imprégnée de l'esprit parlementaire; une comptabilité administrative qui dès lors était un chef-d'œuvre : à une série si bien conçue et si bien exécutée de réorganisations et d'organisations nouvelles, le sceau de la perfection aurait manqué si dès 1822 n'avait pas été rendue l'ordonnance du roi « concernant la comptabilité et la justification des dépenses publiques ». Sous ce titre d'une grande simplicité elle était venue guérir la plaie des arriérés et consacrer l'indépendance individuelle des budgets, qui jusqu'alors, et depuis 1789 comme auparavant, étaient enchaînés les uns aux autres. On a vu (p. 505, deuxième colonne) que le budget d'une année a besoin de plus d'une année pour l'exécution de ses services et que l'exercice est la période du temps de cette exécution; on verra (titre X, chap. 35, n° 4) ce que la première année d'un exercice laisse aujourd'hui à recouvrer et à payer au reste de la période; on se rendra compte (titre IV, chap. 18) des raisons qui font que dans certaines législations budgétaires de l'Europe notre réforme de 1822 n'a pas été suivie et de la valeur des objections présentées en 1821 et en 1822 au sein de la Commission chargée de préparer

1. Voici le texte des passages significatifs : « La spécialité est moins encore une question de principes qu'une affaire de probité... La raison de l'impôt, c'est la dépense; la raison de la dépense, ce sont les services... Dans le fait, le consentement général de la Chambre se décompose en autant de consentements particuliers qu'il y a de dépenses. Il y a autant de dépenses distinctes qu'il y a de services différents... L'obligation d'un service emporte la supposition que ce service sera fait, celui-là et non un autre; et la réciprocité de ces deux choses, les services et l'argent, forme un véritable contrat qui oblige le Gouvernement envers la Chambre et la nation. »

Et en voici le commentaire, fait, le 31 décembre 1861, au Sénat, par M. Troplong, le Tribonien et le Papinien du second Empire : « Quant à nous, rendons grâce à M. Royer-Collard d'avoir dévoilé, sans sourciller et avec son imperturbable logique, les conséquences de la spécialité. Nous savons maintenant que la spécialité telle qu'il l'entend, peut désarmer la couronne et porter le trouble dans l'organisation, l'économie et le personnel de l'administration et qu'il lui suffit de dire pour son excuse : je n'administre pas, car je ne fais que désorganiser l'administration. »

l'ordonnance. Nous ne croyons pas que la législation budgétaire française puisse jamais revenir sur un acte qui lui a valu de libérer les finances du poids mort des arriérés et nous nous bornerons ici à dire ce qui en 1822 a été fait.

Les ministres des finances n'ignoraient pas, avant 1789, en quoi une année diffère d'un exercice et le mot d'exercice était usité de leur temps comme du nôtre. Les ministres de la Révolution ne l'ignoraient pas davantage. Les écrits de Ramel, et antérieurement les écrits de Necker, le prouvent, sans qu'il soit nécessaire d'en citer d'autres ; mais les exercices ne se fermaient jamais, même après qu'ils avaient été déclarés fermés et clos. Ce mot existait aussi, pour le soulagement des *États au vrai* ou comptes d'avant 1789, et cependant les comptes successifs contenaient dans leurs « restes » des parties de recettes qui succombaient sous la vétusté. A la fin du règne de Louis XV, qui dure 59 ans, les comptes inscrivent des recouvrements dont les droits dataient du règne de Louis XIV. Sous Louis XVI ils en inscrivent encore qui ont plus de quinze ans de date d'origine. Sans contredit, les Comptes de Napoléon, que Gaudin fit ordonner par la loi du 19 nivôse an IX, furent de meilleure qualité que ceux de la monarchie, mais M. Molé les louait avec excès, en 1813, en disant devant le Corps Législatif que, si l'Ancien Régime en avait connu de pareils, il eût évité la catastrophe de 1789. Ils n'étaient en réalité que des états de fin d'année et renseignent fort incomplètement, dans leur collection, sur l'exactitude des faits de l'exécution de chacun des budgets.

Il n'eût pas été aisé à la Restauration de faire mieux dans ses premières années. Non pas seulement ses comptes, ses budgets mêmes passaient de métamorphose en métamorphose dans les lois de finances mixtes, qui étaient simultanément des budgets et des comptes. En 1824 seulement, dans la loi de règlement du 13 juillet s'apurèrent les restes des exercices antérieurs, et cette loi de règlement définitif, qui en elle-même était propre à l'exercice 1822, ne se débarrassa de ces restes qu'à la faveur de l'ordonnance du 14 septembre 1822.

L'exercice, en définitive, n'avait jamais été ni clos ni défini. Il le fut quand l'ordonnance eut dit, article 1er : « Seront seules considérées comme appartenant à un exercice les dépenses d'un *service fait* dans l'année qui donne son nom audit exercice. Les crédits ouverts par la loi annuelle de finances pour les dépenses de chaque exercice ne pourront être employés à aucune dépense appartenant à un autre exercice », et qu'elle eut ajouté, articles 20 et 21 : « Toutes les dépenses d'un exercice devront être liquidées et ordonnancées dans les neuf mois qui suivront l'expiration de l'exercice, et de manière que le compte définitif puisse en être établi et arrêté au 31 décembre de l'année suivante. Si, parmi les dépenses faites, il s'en trouvait qui n'eussent pu être liquidées, ordonnancées ni payées avant l'époque de la clôture du compte, ces dépenses ne pourraient être acquittées qu'au moyen d'une ordonnance royale, qui en autoriserait l'imputation sur le budget de l'exercice courant. »

Voilà enfin des règles et une clôture. La dépense d'un budget n'est celle que des services faits dans l'année ; elle est liquidée et ordonnancée au plus tard le 30 septembre, payée au plus tard le 31 décembre, et le compte de l'exercice est clos incontinent. Les restes à payer ou à recouvrer sortent du budget et passent au compte des exercices qui suivent.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 avait pourtant deux imperfections : 1° elle ne statuait pas pour les recettes et les produits, et la clôture de leur compte restait subordonnée à des décisions ministérielles ; 2° elle ne fixait pas de limites à la déchéance des restes. Ils étaient nettement retranchés de l'exercice clos, mais ils pouvaient continuer de subsister indéfiniment dans les budgets suivants. Ces deux imperfections ont été corrigées après la Restauration et le Gouvernement lui-même désirait en 1830 frapper de la déchéance quinquennale les restes non apurés.

L'ordonnance de 1822 est capitale. Elle a réellement substitué, comme le dit M. d'Audiffret, son principal inspirateur, la comptabilité annuelle au régime d'un exercice indéfini ; elle a restreint à une période de douze mois le développement jusqu'alors illimité des exigences de chaque ministère, et le vote de la loi de finances et celui du règlement définitif du budget reposent sur des données qui ne souffrent pas d'incertitude. Si le Parlement applaudit, les ordonnateurs des dépenses du budget n'éprouvèrent pas le même sentiment. Ils allaient y perdre beaucoup d'une puissance que leur avaient comme reconnue tous les régimes de gouvernement. Aucun des ministres n'osa pourtant résister, devant le roi, à la ténacité de M. de Villèle ; ils se turent, et seul M. Corbière approuva l'ordonnance. « Jamais, dit un ancien ministre en apprenant qu'elle était signée, je n'aurais souffert une pareille innovation. — Aussi a-t-on profité du temps où vous n'étiez plus ministre pour la faire prévaloir », lui répondit M. d'Audiffret.

5. *Budgets et Comptes de* 1814 *à* 1830.

A partir de 1814 les documents exacts abondent et la liberté de la discussion y a répandu largement la lumière. Napoléon avait laissé, par décret, le budget de 1814 que nous connaissons. Sa balance de prévision, fixée le 4 janvier, était de 1,176,800,000 fr. Il était tard dans l'année quand M. Louis put former son double budget de 1814, à partir du 1er avril, et de 1815. Nous n'avons pas à rappeler quel en était le caractère et la confiance qu'il fit naître. Il maintenait les contributions directes sur leur pied de 1813 et de 1814 et attribuait le produit des centimes généraux extraordinaires au paiement des réquisitions et des fournitures de guerre. L'ennemi, dominé par la générosité de l'empereur de Russie et par la crainte d'une République de révolte, n'avait pas osé réclamer de rançon. Les diplomates seuls, pour leurs menus frais-profit, se partagèrent 24 millions, et les nôtres, qui apparemment en avaient besoin, y prirent leur lopin.

La loi de finances du 23 septembre 1814 s'appelait « loi sur les finances » et effectivement elle était plutôt une loi sur les finances qu'un budget. Les recettes de l'année, y compris le premier trimestre, y étaient comptées modestement pour 520 millions et les dépenses pour 827,415,000 fr. Le détail n'importe guère ; ce budget n'avait pas la présomption de se croire un budget en règle. Le méthodique Gaudin, en 1815, le traita comme ceux de l'Empire ; il le ferma en équilibre, dans son projet de loi du 19 juin 1815 sur le budget de 1815, et l'arrêta à une recette et une dépense de 774,923,974 fr. Pour 1815, la dépense du projet de M. Louis était de 547,700,000 fr.,

la recette de 618 millions et l'excédent de recette était immédiatement mis au service de l'arriéré. Gaudin, en juin 1815, proposa un nouvel équilibre, l'équilibre réglementaire de l'Empire, et la somme de 770 millions pour le former de part et d'autre. Ne nous attardons ni à l'un ni à l'autre de ces deux budgets dont l'économie fut si vacillante. Les budgets réguliers ne commencent qu'en 1816, et encore !

Dernière ironie du règne, le premier projet de budget pour 1816 est des Cent-Jours, du 19 juin 1815. Gaudin l'avait préparé sans grand'peine, à peu près au hasard et Defermon l'avait déposé avec le soi-disant budget nouveau ou compte de 1814 et le budget rectifié de 1815. Les recettes auraient été provisoirement celles de 1815 et un crédit provisoire de 300 millions était demandé pour les dépenses. Ni M. Gaudin, comme on pense, ni même M. Louis, son successeur derechef, ne firent le vrai budget de 1816 ; il est dû à Corvetto.

Corvetto eut l'idée, qui n'était pas neuve, — Necker, les deux Assemblées de 1789 et de 1791 et le Directoire l'avaient eue déjà, — de diviser le budget en deux parties, celle des recettes et des dépenses ordinaires, celle des recettes et des dépenses extraordinaires. Le budget de 1816 fut composé de deux budgets réunis dans la même loi, mais distincts : le budget ordinaire, ou des « dépenses ordinaires de l'État et des recettes ordinaires qui doivent y subvenir », et le budget extraordinaire, ou des « charges extraordinaires résultant des traités et conventions du 20 novembre 1815 et des recettes extraordinaires destinées à les acquitter ». En 1789, les dépenses extraordinaires n'étaient ou que des dépenses pour la liquidation de l'Ancien Régime ou des dépenses temporaires qui ne se renouvelaient pas nécessairement chaque année. Elles répondaient au projet de Necker de fonder les budgets futurs sur la distinction des dépenses fixes, et en quelque sorte consolidées à l'anglaise, d'une année commune et des dépenses variables de chaque année, distinction qui n'a été conservée que dans nos budgets locaux. Le budget extraordinaire de 1816, qui dura jusqu'en 1819, est un budget d'un caractère essentiellement temporaire. Il eût pu être mis à part sans rompre l'unité budgétaire, comme nous avons fait après 1871 pour nos deux Comptes de liquidation, en cela bien différent, ou du Budget extraordinaire de 1863 ou du Budget extraordinaire de 1879, qui ont rompu cette unité.

La loi de finances du 28 avril 1816 est la plus volumineuse de toutes nos lois de finances, en raison des créations et additions de contributions dont elle a dû s'imposer le secours et des détails d'exécution qu'elle a prescrits.

En dehors de la distinction du Budget ordinaire et du Budget extraordinaire qui, nous le répétons, ne dura que jusqu'à l'année 1819, — le crédit de 80 millions de la loi du 19 juin 1828, pour « services extraordinaires », n'a pas été l'occasion de recréer un budget extraordinaire et ne fut alloué que pour des armements dans l'Orient de la Méditerranée, — les budgets de la Restauration ont connu, de 1817 à 1819, aux dépenses ordinaires, la distinction des dépenses permanentes et des dépenses temporaires. Le budget de 1820 retourne à la simplicité, et elle demeure observée dans tous les budgets de la Restauration qui le suivent.

La loi de finances de 1817, préparée et soutenue par Corvetto comme la précédente, a eu cette particularité de n'être pas l'œuvre du ministre des finances agissant dans la plénitude de ses attributions. La lutte de 1816 l'avait étonné et, d'une nature timide quoique capable, il avait fait, à la fin de 1816, former une Commission extraordinaire, pour proposer ou examiner tous les plans et projets de finances qui pourraient être remis au Gouvernement. Dans son ouvrage publié en 1824 et intitulé *Analyse historique de l'établissement du crédit public en France,* Vital Roux a fait connaître les travaux de cette Commission ; elle discuta trois plans, publiés tous les trois, que lui avaient soumis trois de ses membres, Gaudin, G. Garnier et Laffitte. Celui de Gaudin est son *Mémoire sur les finances et sur les moyens d'assurer le service, à partir de* 1817 ; celui de G. Garnier, son *Exposé d'un projet tendant à la libération des charges extraordinaires de l'État ;* celui de Laffitte, son *Opinion d'un membre de la Commission du budget.* Le résultat, et c'est l'habitude en pareil cas, ne soulagea en rien le ministre dans ses incertitudes et sa responsabilité. Il y prit quelques résolutions convenues de tous et que, de lui-même, pour cette raison seule, il eût prises, et son budget lui retomba sur les bras. L'expérience n'a pas été renouvelée.

A partir de 1820 la structure de tous les budgets de la Restauration est toujours la même. Deux ou trois ministères sont créés, les chiffres des recettes et des dépenses changent ; le fond ne bouge pas, et la disposition générale en est toujours, soit en une loi, et ce fut la règle, soit en deux lois, et ce fut l'exception, celle du budget de 1830 (*L. de fin.* 2 *août* 1829), que nous reproduisons pour que l'un, au moins, des budgets de la Restauration nous soit positivement connu.

Dépenses du Budget voté de 1830.

Budget de la dette consolidée et de l'amortissement (dont 40 millions pour la dotation annuelle de la Caisse d'amortissement)		245,543,065f
Première partie. — *Service général*		557,188,370
Ainsi divisé par services ministériels, et sans préjudice de la division en sections speciales, qui date du budget de 1829 :		
Liste civile et Famille royale	32,000,000f	
Justice	19,529,020	
Affaires étrangères	8,116,000	
Affaires ecclésiastiques	35,891,500	
Instruction publique	1,975,000	
Intérieur :		
Administration centrale	1,100,000	
Cultes non catholiques	720,000	
Ponts et chaussées, mines et télégraphes	39,850,000	
Travaux publics	3,470,000	
Sciences, lettres et beaux-arts	2,491,000	
Haras	1,840,000	
Services divers d'utilité publique	1,425,000	
Dépenses sur le versement de la ferme des jeux de la ville de Paris (pour la police, etc.)	4,440,000	
Dépenses départementales	47,867,317	
Fonds de secours	1,819,483	
	105,022,800f	
Commerce et manufactures	3,279,800f	
Guerre	186,845,250	
Marine et colonies (dont 7 millions pour les colonies)	65,109,900	
Finances :		
Chambre des pairs	800,000f	
Chambre des députés	600,000	
Légion d'honneur	3,100,000	
Cour des comptes	1,255,000	
A reporter	6,055,000f	

Report	6,055,000f
Dette viagère	7,[illegible]
Dotation de la Pairie. . . .	1,784,000
Pensions.	55,822,400
Intérêts de cautionnements.	9,[illegible]
Administration centrale . .	5,[illegible]
Liquidations spéciales . . .	379,000
Monnaies et médailles . . .	1,1[illegible]
Service de trésorerie. . . .	12,948,400
	99,419,100f

DEUXIÈME PARTIE. — *Frais d'administration des revenus publics* 128,169,017

TROISIÈME PARTIE. — *Remboursements et restitutions* 41,939,397

Total des trois parties 727,296,814f

Total du Budget général et du Budget de la dette consolidée et de l'amortissement. . 972,839,879f

Recettes du Budget voté de 1830.

1° *Produits affectés spécialement à la Dette Consolidée :*

Enregistrement, timbre et domaines :

Enregistrement, timbre, greffe, hypothèques . . .	182,560,000f
Produit des domaines . . .	2,777,000
Produits accessoires des forêts	3,550,000
	188,887,000
Coupes de bois.	23,750,000
Douanes et sels :	
Douanes	109,340,000
Sels	54,250,000
	163,590,000

Total des produits affectés spécialement. 376,227,000f

2° *Produits affectés aux dépenses générales de l'État :*

Excédent éventuel des produits affectés spécialement	Mémoire.
Contributions indirectes :	
Droits généraux	140,200,000
Tabacs.	67,989,000
Poudres à feu	4,096,000
	212,285,000
Postes	30,523,000
Loterie[1]	12,500,000
Contributions directes (dont 216,951,232 fr. de principal et 19,476,082 de centimes additionnels généraux, sans affectation spéciale)	327,562,684
Contribution des communes pour frais d'administration de leurs bois.	1,453,111
A reporter.	372,038,795f

Report.	372,038,795f
Versements de la ville de Paris adjudicatrice de la Ferme des jeux).	5,500,000
Salines et mines de sels de l'Est	1,800,000
Produits divers (sept articles de recettes)	11,936,340
	391,275,135

Total des produits affectés aux dépenses générales de l'État. 603,560,135

Total général des recettes 979,787,135f

L'excédent des recettes du budget sur ses dépenses était de 6,947,256 fr., mais la formation d'un Budget particulier de la dette consolidée et de l'amortissement, auquel il était affecté fastueusement une somme de 376,227,000 fr. de recettes pour couvrir 245,543,065 fr. de dépenses, faisait qu'il ne restait que 603,560,135 fr. pour les 727,296,814 fr. des dépenses générales de l'État. Il paraissait ainsi leur manquer pour 123,736,679 fr. de ressources ; elles les trouvaient, et au delà, dans l'excédent du Budget particulier, indiqué pour mémoire, mais qui était de 130,683,935 fr.

En général, les lois de finances de la Restauration ne se sont écartées que très peu des projets présentés. Une seule fois, en 1816, la Commission du budget proposa d'augmenter les dépenses et la Chambre y ajouta encore d'autres augmentations. Les réductions ne furent jamais bien considérables, et en 1821 les chiffres indiqués au projet de budget de M. Roy furent adoptés sans presque aucun changement. A l'exécution, les crédits additionnels ne modifièrent pas non plus de beaucoup les prévisions des lois de finances pour l'ordinaire des services, et les résultats des exercices n'offrirent de surplus de dépenses notables que pour les besoins extraordinaires qui s'y étaient révélés.

Sans plus de détails, voici la liste des budgets de la Restauration, comprenant les prévisions et les évaluations de dépenses et de recettes des lois de finances ou des budgets primitifs et les recettes et les dépenses réelles, sans y comprendre, comme dans les lois de règlement, les excédents de recettes, considérés comme disponibles, des exercices précédents dont ces lois font bénéficier les exercices qui les suivent.

Budgets des Exercices.	Recettes de la Loi de finances.	Dépenses de la Loi de finances.	Résultats des recettes ordinaires et ressources extraordinaires.	Résultats des dépenses ordinaires et extraordinaires.
1814 (9 mois)	442,928,000 fr.	674,534,000 fr.	560,055,255 fr.	572,293,587 fr.
1815	618,000,000	547,700,000	876,318,232	931,441,404
1816	839,595,661	839,052,520	1,036,804,354	1,055,854,028
1817	1,069,260,258	1,067,260,258	1,270,312,550	1,189,253,628
1818	1,098,362,693	1,098,362,693	1,414,080,685	1,433,746,666
1819	891,435,000	869,516,123	936,658,784	896,000,028
1820	877,437,880	875,800,630	939,238,063	906,729,663
1821	889,021,745	882,235,274	934,771,514	908,344,345
1822	913,327,651	899,345,645	949,932,891	949,174,982
1823	909,130,783	899,838,453	1,042,747,134	1,118,025,162
1824	896,331,190	895,862,656	989,563,042	986,073,842
1825	899,510,[illegible]	898,933,180	978,812,347	981,972,609
1826	921,095,704	914,501,499	982,728,455	976,948,919
1827	916,608,734	915,730,363	948,354,039	986,534,765
1828	924,410,361	922,711,602	1,028,868,187	1,024,100,637
1829	986,156,821	974,184,361	1,021,890,093	1,014,914,432
1830	979,787,135	972,839,879	1,020,052,843	1,095,142,115
Totaux. .	15,075,402,999 fr.	15,148,412,136 fr.	16,931,188,468 fr.	17,026,550,812 fr.

1. Les Postes et la Loterie avaient cessé d'être affectées au service de la Dette, et les Douanes et Sels les y avaient remplacées.

Dans l'enchaînement de l'histoire financière aussi bien que de l'histoire générale, le compte à régler d'une période de gouvernement n'est point au nombre des choses exactement possibles. Les gouvernements tombent en un jour et à une heure de ce jour que ne sonne point l'horloge des temps administratifs. La vie matérielle du pays ne se déchire pas comme sa vie politique ; ses finances sont plus d'un instant communes au régime qui s'en va et au régime qui arrive. Nul ne saurait en faire le départ.

Les documents officiels procèdent par années et il faut bien qu'ils attribuent à l'un ou l'autre l'année qui reste indivise entre eux. L'usage est d'en faire l'attribution à celui qui y a pris la plus grande part de durée, et l'usage est d'accord avec la raison. Nos Comptes généraux de l'Administration des finances ont fait une exception pour la Restauration et lui retirent son année 1830, qui va pourtant pour elle jusqu'au 29 juillet au moins et qui légalement lui appartient jusqu'aux premiers jours d'août. Une exception semblable a été faite pour le second Empire; il est censé n'avoir pas survécu à l'année 1869, quoique l'année 1870 l'ait subi jusqu'au 4 septembre et qu'il ne puisse prétendre qu'il n'a été pour rien dans les misères transmises à la troisième République. Ces séparations ont été sans doute faites parce que les régimes portent le nom de l'année où ils commencent. Financièrement, elles ont un défaut de coïncidence avec les résultats et même un défaut de justesse et de justice dans leur distribution. Nous préférons que 1830 soit compté à la Restauration, et 1870 au règne de Napoléon III, et nous les leur comptons en effet, malgré les modifications que cette méthode impose aux totalisations d'époques de la plupart des recueils de documents où il en a été exécuté. Les totalisations générales de la gestion financière de la France, prise dans sa continuité, en demeurent les mêmes.

En négligeant les quatre ou cinq premières années de la Restauration, qui sont des années de liquidation et d'essais d'ordre, nous voyons, aux chiffres mêmes du tableau de la page précédente, que, à partir de 1819 et jusqu'en 1829, les finances du régime furent tenues en bon état. La guerre d'Espagne en 1823 et les événements d'Orient en 1827 en arrêtent seuls un moment la prospérité. Les budgets ne se développent que graduellement et lentement ; ils n'affectent pas, pour la plupart, de se présenter avec des excédents de recettes en exubérance ; quelques-uns se sont suffi avec leurs seules recettes ordinaires (1820, 1821, 1826), et, tous ensemble, ils n'arrivent à la fin de 1830 (avec une dépense de 17,026,550,812 fr. et une recette de 16,931,188,468 fr.) qu'à une insuffisance de 95,362,344 fr. qui n'était à la fin de 1829 que de 20,273,072 fr. La liquidation de ses comptes, en règlement, n'a laissé la période débitrice du Trésor, du fait des Budgets, que pour un découvert de 83,619,133 fr.

C'est donc avec un découvert de 83,619,133 fr. et une émission de 101,260,443 fr. de rentes qu'elle a soutenu ses charges et soldé, avec l'arriéré de l'Empire, les frais de deux invasions et ceux de ses libéralités à l'émigration. La Dette flottante, le 1er janvier 1831, ne s'élevait qu'à la somme de 252,921,131 fr. 63 c. Cette gestion est, sans contredit, une époque brillante dans l'histoire des finances de la France, la plus brillante même, si l'on ajoute aux résultats qui s'accusent par des chiffres la valeur morale d'une législation financière constituée presque de toutes pièces et où les régimes suivants n'ont eu à introduire que de légers perfectionnements. L'un des ministres des finances de la Restauration, M. Roy, s'en est à juste titre enorgueilli pour elle dans un discours prononcé au mois de janvier 1833 à la Chambre des pairs.

En son travail de patience sur les Résultats généraux des Budgets, qui malheureusement n'a pu être corrigé par lui à l'impression et où se trouvent des relevés qui ne sont pas tous justes, M. Nicolas a groupé par espèces les recettes et les dépenses de la Restauration, sans y comprendre l'année 1830. Les imperfections du détail ne nous empêchent pas de nous servir de ses résumés, qu'ils ne défigurent pas tous et dont nous rectifions quelques parties. Chacun sait quelle est la difficulté des recherches pour les années qui sont antérieures à 1822. Sans expliquer suffisamment les différences, M. Nicolas ne compte que 15,418,908,001 fr. de recettes (chiffre ici rectifié), et que 15,436,943,440 fr. de dépenses (chiffre également rectifié) pour les années 1815-1829, lorsque nos Comptes généraux de l'Administration des finances portent la recette à 15,911,135,625 fr. et la dépense à 15,931,408,697 francs ; mais il n'y a pas grand mal pour l'usage que nous faisons de ce travail. A un trentième ou quarantième près, les données sont acceptables et leurs proportions approximatives sont tout ce que nous avons intérêt à en connaître.

Les domaines et les forêts ont fourni 529,559,295 francs, ce qui, heureusement, n'est pas beaucoup après tant de projets d'aliénations, accompagnés d'une recherche des usurpations qui fut encouragée et rémunérée par le Gouvernement, de 1816 à 1820 ; les Contributions directes, 5,349,134,904 ; les Impôts indirects, 7,654,205,640; les Produits divers, 430,113,131 ; les Ressources extraordinaires, 1,455,895,031 (notre tableau, à nous, en renferme pour 1,548,199,969 jusqu'en 1829 et pour 1,597,217,309 jusqu'en 1830, avec le trésor trouvé à Alger).

La dépense se divise ainsi : Dette, 4,517,476,596 francs ; Dotations, 580,420,641 ; Frais de Régie, Remboursements et Dépenses diverses, non classées par services, 3,333,606,748 ; Services des ministères militaires : Guerre, 3,677,380,702 ; Marine, 856,485,909, et ensemble 4,533,866,611, en diminution de 3 milliards sur les budgets de l'Empire, et de bien plus avec la dépense que ne payaient pas les budgets. Le reste est la part des Services des ministères civils : 2,471,572,844 fr. sur une dépense de 15,436,943,440. La subdivision est : Finances, 303,534,365 fr.; Affaires étrangères, 149,476,817 ; Justice, 283,141,642 ; Cultes, 393,399,754 ; Instruction publique, 53,121,073 ; Beaux-Arts, 36,580,651 ; Intérieur et service départemental, 732,561,282 ; Travaux publics, 418,467,680; Agriculture et Commerce, 101,289,580 francs.

13. Monarchie de Juillet (1830-1848).

1. *Progrès de la spécialité dans les Dépenses.*

Un certain trouble suivit la chute du gouvernement de la Restauration. Nous ne parlons pas des sentiments de la nation qui n'avait pas admis que la légitimité royale pût être le gouvernement légitime de la Révolution depuis le 10 août 1792 et qui se délivra d'elle sans aucun mélange de remords dans sa joie, mais de ce qu'appréhendèrent

les financiers et les hommes d'opinions moyennes. Seuls ils avaient été en état d'apprécier les progrès accomplis dans les institutions de finances et dans la législation des budgets et des comptes, et ils eurent peur que, sous une monarchie qui ne s'était glissée au trône que pour être « la meilleure des Républiques », la France ne retombât dans les aventures et les désordres qui avaient fait de la république, de la meilleure comme de la pire, un épouvantail pour la timidité. Cet état des esprits dura peu, et, assez habilement conduite jusqu'aux années mêlées d'entêtement et de faiblesse qui la discréditèrent, la monarchie de Juillet 1830 ne fut pas sans paraître destinée à servir de longue transition entre le retour des rois d'avant 89 et l'avènement définitif de la démocratie républicaine que la Révolution a portée dans ses flancs.

On a été extrêmement sévère, en 1848, pour le gouvernement de 1830 et pour ses finances. Il s'en faut qu'il ait été le règne de la malversation et de la désorganisation de la fortune publique qu'en ont fait ses héritiers, et rien ne fut plus facile à ceux de ses collaborateurs qui l'entreprirent, à MM. Lacave-Laplagne, Vitet, S. Dumon, Montalivet, que de le disculper des fautes qu'il n'avait pas commises. Ses torts n'auraient été, d'ailleurs, que les torts des Chambres, qui ont largement usé de la puissance parlementaire sous ce règne et sans l'aveu desquelles les ministres n'auraient pu agir.

Progrès de la spécialité. — La législation financière de la monarchie de Juillet est assez courte. Elle se compose, sinon uniquement, du moins principalement, de la légalisation donnée à la spécialité étendue des crédits que, dès 1818, avaient réclamée les Commissions des Budgets, sans l'obtenir autrement que sous la forme des sections spéciales de l'ordonnance de 1827. Dans son *Rapport au Roi*, du 15 mars 1830, *sur l'Administration des finances*, rapport préparé et rédigé par M. d'Audiffret, M. de Chabrol ne se plaignait pas des sections spéciales de M. de Villèle, mais il affirmait qu'il était impossible de les détailler sans embarrasser la marche des administrateurs et sans affaiblir la responsabilité des ordonnateurs, enfermés dans des limites trop étroites. L'un des premiers soins de la Chambre des députés fut de passer outre et de se saisir de cette spécialité si disputée des chapitres, qui commande en effet les services au nom du pays et ne laisse aux ministres que le choix et l'emploi des procédés d'exécution. Elle y croyait l'honneur du gouvernement parlementaire intéressé et elle n'attendit pas la discussion de la loi de finances du budget de 1831 pour la mettre hors d'atteinte. Les dispositions qui l'établissent sont les articles 11 et 12 de la loi de règlement du 29 janvier 1831 relative au budget de l'exercice 1828. Elles furent prises pour recevoir aussitôt leur application.

Les sections spéciales étaient alors au nombre de 115. Plusieurs parlaient d'avoir au moins 300 chapitres. M. Thiers, que l'amitié de M. Laffitte, le goût du roi et surtout son peu d'hésitation à se faire sa place avaient poussé aux affaires, était commissaire du Gouvernement pour la discussion du budget. Il se fit écouter en laissant entendre que, sous les gouvernements libres et quand les chefs de l'État ne sont plus suspects d'arrière-pensées, il n'est pas de la même nécessité de les envelopper de méfiance et de gêne. Doubler le nombre des sections n'était-ce pas déjà dépasser le but? La Chambre s'épuisera en votes, et pour des fixations souvent trop lointaines des faits. Trop de divisions peuvent conduire à trop de dépenses, avec la disposition si naturelle aux ordonnateurs d'épuiser leurs crédits. Elles conduiront aussi aux crédits additionnels par la limitation jalouse des allocations. M. Roy, à la Chambre des pairs, parla dans le même sens, avec plus d'amertume ; mais la loi y passa aussi. Le nombre des chapitres allait être de 165 au prochain budget : Dette publique, 14 ; Dotations, 5 ; Frais de perception, 18 ; Remboursements, 5 ; Justice, 14 ; Affaires étrangères, 11 ; Instruction publique et cultes, 11 ; Intérieur, 10 ; Commerce et travaux publics, 39 ; Guerre, 15 ; Marine et colonies, 11 ; Finances, 12. M. Thiers avait obtenu que le texte proposé serait modifié et qu'il s'y trouvât les mots de « services corrélatifs ou de même nature », au lieu de « même nature » seulement, et la loi dit : « Art. 11. Le budget de chaque ministère sera à l'avenir divisé en chapitres spéciaux. Chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature. La même division sera suivie dans la Loi des Comptes. — Art. 12. Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents. Toutes dispositions contraires sont abrogées. » Cette spécialité étendue des chapitres, faisant chacun l'objet d'un vote, supprimait le droit de virements de chapitre à chapitre dont les ministres de la Restauration avaient joui et ne laissait subsister que le droit de virement d'article à article dans l'intérieur d'un même chapitre.

La distribution avait d'abord épargné, au ministère de la guerre en particulier, de très gros chapitres restés sans divisions. Peu à peu les lois de finances les sectionnèrent, et l'article 9 de la loi de finances du 23 avril 1833, par exemple, fit des Fourrages de la Guerre un chapitre spécial. A la dernière loi de finances du règne, celle du 8 août 1847, relative au budget de 1848, le nombre des chapitres spéciaux du budget a doublé ; il y est de 348, et même de 383 en y comprenant les Services spéciaux que nous appelons à présent Budgets annexes, rattachés pour ordre au Budget général. La spécialité s'étendit aux articles, en vertu d'une loi de 1833 dont nous allons avoir à parler, pour les crédits additionnels.

Crédits additionnels. — L'objection faite à la spécialité qu'elle n'est pas toujours une source d'économies n'est pas absolument sans fondement, et il est incontestable que, trop minutieuse, elle engendre inévitablement des crédits additionnels. Les institutions les meilleures ne sont pas sans leurs inconvénients. La loi y remédie, et la législation des crédits additionnels, peu de temps après l'extension de la spécialité, reçut les compléments que demandaient la loi du 25 mars 1817, la loi du 27 juin 1819 et l'ordonnance du 1er septembre 1827. La loi du 24 avril 1833 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires de 1832 rétablit les dispositions de 1817 omises à dessein en 1827 sur les suppléments de crédits pour les services ordinaires ; elle exigea pour tous les crédits ouverts en l'absence des Chambres des ordonnances rendues en conseil des ministres, contresignées du ministre ordonnateur et publiées au *Bulletin des lois*, comme l'avait demandé le général Foy. Elle prescrivit, pour la sanction législative, de les réunir en une même loi et de déposer cette loi avant le budget. Les crédits devaient être votés et justifiés par articles.

L'année suivante, la loi de finances du 23 mai 1834 restreignit la faculté d'ouvrir par ordonnance des crédits additionnels pour insuffisance aux dépenses des services votés au budget et donna la première nomenclature des services qui seuls en pourraient recevoir. Enfin la loi de finances du 18 juillet 1836 ordonna d'indiquer à l'avenir les voies et moyens affectés aux crédits additionnels.

Apurement des exercices. — Aux prescriptions si heureuses de l'ordonnance de 1822 sur la clôture des exercices, la Restauration avait laissé un vide. Les exercices avaient cessé de rester ouverts, même en étant nominalement fermés, et leurs restes à recouvrer et à payer, qui n'étaient plus considérables depuis que notre comptabilité s'était perfectionnée, passaient au compte des exercices courants, mais rien ne limitait le temps du passage et une partie du mal qu'on avait voulu faire disparaître risquait de se perpétuer. Le gouvernement de la Restauration s'en était aperçu et nous avons dit que le ministre des finances Chabrol était disposé à demander aux Chambres qu'une limite de prescription fût imposée aux restes à payer. La même loi de règlement du 29 janvier 1831 qui étendit la spécialité des crédits pourvut aux besoins de l'apurement des exercices clos, dans ses articles 9 et 10.

Toute créance y est déclarée prescrite et éteinte au profit de l'État, si, non acquittée à la clôture des exercices, elle n'a été liquidée depuis, ordonnancée et payée, faute de justification suffisante, dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers d'Europe et de six années pour les autres, excepté le cas où le paiement n'aurait pas été fait par la faute de l'administration où en raison d'un litige poursuivi devant le Conseil d'État ; et dans ce cas la créance, rayée du compte des *exercices clos,* ne figure plus qu'au compte des *exercices périmés.* Diverses ordonnances et la loi de finances du 23 mai 1834 ont fixé le mode d'exécution de l'apurement, et les opérations terminatives de l'exécution de nos budgets ont dès lors achevé leur cours avec une entière régularité.

Vote normal des budgets et leur régularisation. — Les allocations de douzièmes et les ouvertures de crédits provisoires se représentent à chaque changement de gouvernement. Il y en eut donc après 1830, et même trois fois de suite, et en 1831 le nombre des douzièmes monta jusqu'à dix et les crédits provisoires et leurs suppléments atteignirent la somme de 825 millions. En 1833, le Parlement s'arrangea pour échapper aux conséquences du retard des lois de finances, et, comme il était arrivé dix ans plus tôt sous la Restauration, mais sans épiloguer sur une question tranchée de droit budgétaire, deux lois de finances furent rendues l'une après l'autre et deux budgets votés dans la même année, celui de 1833, en cours d'exercice, les 23 et 24 avril, et celui de 1834, le 28 juin, en temps normal.

Aucune correction relative aux lois de finances n'avait été faite à la Charte de 1814 amendée au mois d'août 1830, et nulle n'y était non plus indispensable. L'article 102 de la loi du 15 mai 1818, en séparant les comptes des budgets, avait voulu que la loi de règlement du dernier exercice fût présentée aux Chambres avant la loi annuelle de finances, avec les comptes énumérés au titre XII de la loi du 25 mars 1817. Il était devenu difficile, après 1830, d'avoir les projets des lois de règlement toujours prêts au moment prescrit et leur retard causait le retard du dépôt des projets des lois de finances. L'article 14 de la loi du 28 juin 1883 sur le budget de 1834 tempéra la sévérité, cependant très sage, de la loi de 1818. Si la nécessité l'exigeait, le budget put être présenté le premier, à la condition toutefois que la loi de règlement serait présentée dans les deux mois suivants et qu'il serait dans les trois mois dressé une Situation provisoire du dernier exercice.

En lui-même le Budget reçut, dès la première année, par la loi de finances du 16 octobre 1831, une régularisation d'une double utilité. Le Budget particulier de la dette consolidée et de l'amortissement cessa d'exister avec sa dotation spéciale surabondante. L'unité budgétaire reprenait ainsi ses droits et le vieux procédé des assignations de recettes était rayé de nos moyens de finances.

Il manquerait un titre à la liste des travaux de législation financière du gouvernement de 1830 si nous omettions l'ordonnance du 31 mai 1838 portant règlement général de la Comptabilité publique. Cette codification, refaite en 1862 et que l'on remanie actuellement, a été la première qu'on ait entreprise chez les divers peuples et quelques-uns se la sont presque entièrement appropriée. Elle résuma et précisa les règles acquises par un quart de siècle d'innovations persévérantes et fut avec raison conçue pour le service, non du seul budget général de l'État et des budgets qui s'y rattachent, mais de tous les budgets publics de la France.

2. *Mesures de finances.*

Au commencement, la crainte que les sources ordinaires du revenu public ne tarissent et les besoins d'une situation qui pouvait mettre la France à la tête des mouvements populaires de toute l'Europe, forcèrent le Gouvernement à se procurer des moyens extraordinaires de subsistance. Ses ministres des finances, et M. Louis reparut deux fois parmi eux, s'adressèrent aux centimes additionnels généraux ou contributions extraordinaires temporaires, mesure que l'ancienne finance regardait comme l'expédient le moins fâcheux qui se pût employer dans les cas pressés et que le Directoire, le Consulat, l'Empire à son déclin, la Restauration dans ses premières années, avaient appelée à leur aide.

L'exercice 1831 y puisa plus de 40 millions. Par une autre imitation des finances délabrées de 1815, une émission de 200 millions d'obligations royales fut gagée sur les bois de l'État mis sous la hache. Les retenues proportionnelles sur les traitements, impôt particulier d'une grande injustice, donnèrent encore quelques millions, en 1831 et en 1832. Mais ce fut tout par bonheur, et le crédit rendit leur souplesse aux mouvements financiers. Il hésita d'autant moins à prêter ses services qu'il s'assura que l'une des maximes du règne serait de n'entreprendre aucune conversion des rentes et de continuer sur les fonds généraux de l'État, et sans dotation spéciale, le fonctionnement de l'amortissement pour ne l'arrêter qu'au pair du prix des rentes et alors en mettre les réserves à la disposition des dépenses des travaux publics et de l'extension de nos services militaires.

Soulagées bientôt du poids des centimes généraux additionnels, qui n'avaient été autrefois supportés que sous le nom de contributions de guerre,

les Contributions directes n'ont plus été dégrevées dans leur principal, mais elles ont gardé leur stabilité, après un essai, qui ne réussit pas, de transformation en impôt de quotité de la contribution personnelle et de celle des portes et fenêtres. Les patentes seules, en 1844, ont été remaniées, sans devenir d'un produit plus fort. Si de 1831 à 1848 le groupe des contributions directes a passé d'une recette annuelle de 365 millions à une recette de 430 millions, ce n'est pas l'État qui a recueilli le surplus. Sa part y est faible. Presque tout l'accroissement appartient aux administrations locales, obligées par la loi de 1833 sur l'instruction primaire de se pourvoir des écoles indispensables, mises par la loi de 1836 sur les chemins vicinaux en état de les améliorer et de les étendre, et livrées à une vie plus active, de toutes les façons, par les lois de 1833, de 1837, de 1838 sur l'administration départementale et communale.

Presque aucune addition n'a été faite aux Contributions indirectes. L'Enregistrement seul peut-être a eu ses droits légèrement relevés. Sur les Contributions indirectes proprement dites, l'État s'est retranché près de 50 millions de revenus. Les salines de l'Est, si longtemps l'unique ou presque l'unique article des Produits divers du budget, ont été aliénées, la Ferme des jeux, adjugée à la Ville de Paris, n'a pas survécu à 1830 ; la Loterie, condamnée par la Convention, l'a été encore une fois et pour toujours en 1832 et a succombé le 31 décembre 1835, ne laissant pas de regrets pour les 10 ou 12 millions prélevés sur les mises de tant de malheureux, acharnés à nourrir un quine qui n'avait qu'une chance de sortir sur 43,949,160.

3. *Budgets et Comptes.*

Avant de réunir en un tableau, comme pour toutes les autres périodes, les budgets primitifs et les résultats des dix-sept années entières de la gestion du gouvernement de 1830, nous la louerons une fois de plus d'avoir rétabli l'unité budgétaire. Elle sut n'y pas renoncer lorsqu'elle aborda le champ des entreprises de grands travaux publics. La Restauration avait eu l'appareil des voies de navigation à mettre au niveau de l'exigence des intérêts de l'industrie et du commerce ; la monarchie de Juillet eut à étudier et à exécuter les chemins de fer, charge bien autrement dispendieuse et qui, soutenue à l'aide de l'emprunt sur les ressources de l'avenir, aurait pu donner l'idée de former un budget séparé pour les recettes et les dépenses du service. Il n'en fut pas créé hors du budget général. Il y eut bien un budget extraordinaire, et dès 1831 ; il s'appela, selon les caractères différents qu'il prenait, Compte spécial, Service spécial, Service extraordinaire, Budget spécial annexé, Crédits spéciaux pour les dépenses du budget extraordinaire des travaux publics, et même « Budget sur ressources spéciales » ; dans l'usage et la langue il était le budget extraordinaire ; il eut ses prévisions particulières et ses comptes particuliers, mais ces prévisions et ces comptes ne furent point détachés du budget ; il n'en sortit pas et resta toujours sous l'œil des pouvoirs publics[1].

Il commence en 1830 même, et pour le moins à la loi de finances de 1831, s'appliquant surtout aux services de la guerre et à celui des voies navigables, mais pouvant compléter tous les services, et la loi de finances le plaçait dans ses tableaux sur une colonne parallèle à celle des services ordinaires, exactement comme au budget de 1792. Les lois du 27 juin 1833 et du 3 juin 1834 lui ont donné une organisation mieux définie et sa destination y est devenue celle « du Service des ponts, canaux et autres travaux publics exécutés sur le produits d'emprunts spéciaux ». En 1837, la loi du 17 mai créa le Fonds extraordinaire pour les travaux publics qui le remplaça. Plus d'allocations fixes ici, et année par année ; un compte ouvert pour une œuvre illimitée. Il sera clos en 1841 et les crédits restés disponibles seront alors annulés. Les ressources n'étaient plus l'emprunt seulement, mais les excédents de recettes du budget ordinaire et les fonds disponibles de la réserve de l'Amortissement.

En 1841 et 1842, la hardiesse arrive, pour s'égaler à la multiplicité et à la nouveauté des entreprises. Les anciens travaux n'ont pas cessé de solliciter les finances et les chemins de fer y ont joint leurs demandes. On eut, à partir de là, deux grands groupes de travaux et de dépenses extraordinaires, la guerre et la marine y étant venues tendre aussi la main : 1° les travaux du régime de la loi du 25 juin 1841, à la dépense desquels il est pourvu par l'emprunt en rentes, et 2° les travaux du régime de la loi du 11 juin 1842 ou des grandes lignes de chemins de fer et autres dépenses auxquels subvient provisoirement la Dette flottante, « jusqu'à ce que l'extinction des découverts du Trésor ait permis d'y affecter les fonds de la réserve de l'Amortissement ».

Nos grands plans récents de travaux publics sont issus des trois derniers, du dernier principalement. Les mêmes reproches les ont atteints tous et M. Garnier-Pagès se signalait en 1848 en accusant ceux de 1837 et des lois de 1841 et 1842 d'avoir ruiné les finances et de n'avoir été souvent conduits que par des intérêts électoraux. La vérité est que le gouvernement de 1830, pour son temps, fit à peu près ce que nous avons fait pour le nôtre. Il eut le tort de s'inquiéter moins que nous du défaut d'équilibre de ses budgets, réglés tous en déficit depuis 1840 inclusivement, et de la somme des découverts que les excédents de dépenses accumulaient au Trésor, et la précaution louable de n'avoir pas isolé dans le budget général le budget ordinaire du budget extraordinaire ne l'aura point préservé des embarras.

Il avait été fait, le 1er janvier 1848, pour 1,464,415,000 fr. de travaux publics, indépendamment des travaux d'entretien ; 328,135,000 fr. à la charge du budget ordinaire ; 93,852,000 fr. sur le « Budget annexe » de la loi de 1833 ; 225,624,000 fr. sur le « Budget extraordinaire » de la loi de 1837 ; 404,607,000 fr. sous le régime de la loi de 1841 ; 412,197,000 fr. sous le régime de la loi de 1842, et il restait 92,214,000 fr. de dépenses à faire pour le service du régime de 1841 et 444,625,000 fr. pour celui du régime de 1842. Ces dépenses expliquent le déficit de 922,774,086 fr. qui résulte du tableau qui va suivre ; les budgets n'en avaient prévu un que de 191,707,608.

Le mot de Travaux publics est le mot propre, mais il tromperait aussi bien pour le temps de la monarchie de 1830 que pour le nôtre, si l'on croyait qu'il ne désigne que des travaux dépendant du ministère des travaux publics. Les ministères de la guerre et de la marine y ont eu leur part, et dès 1830

1. Voir le mot *Budget sur Ressources extraordinaires.*

Budgets des Exercices.	Recettes de la Loi de finances.	Dépenses de la Loi de finances.	Résultats des recettes ordinaires et ressources extraordinaires.	Résultats des dépenses ordinaires et extraordinaires.
1831. . . .	1,304,379,702 fr.	1,172,192,435 fr.	1,305,550,970 fr.	1,219,310,975 fr.
1832. . . .	1,116,323,058	1,106,618,270	1,063,100,209	1,174,350,197
1833. . . .	1,133,870,547	1,120,394,804	1,162,352,924	1,134,072,914
1834. . . .	1,022,169,307	1,020,423,478	1,038,718,532	1,063,559,443
1835. . . .	1,046,367,531	1,036,598,531	1,068,102,801	1,047,207,580
1836. . . .	1,015,215,897	1,013,982,075	1,072,181,737	1,065,899,158
1837. . . .	1,027,572,203	1,027,059,018	1,087,246,768	1,078,902,494
1838. . . .	1,056,302,461	1,039,318,931	1,111,655,890	1,136,188,851
1839. . . .	1,114,906,091	1,098,089,939	1,181,117,772	1,179,046,335
1840. . . .	1,160,765,222	1,144,913,487	1,234,483,099	1,363,711,102
1841. . . .	1,211,885,666	1,187,842,234	1,381,269,143	1,425,239,623
1842. . . .	1,160,683,142	1,276,338,076	1,330,993,885	1,440,974,148
1843. . . .	1,281,173,360	1,318,537,177	1,378,224,201	1,445,285,740
1844. . . .	1,324,760,336	1,389,208,172	1,384,761,516	1,428,133,942
1845. . . .	1,327,784,417	1,363,576,248	1,393,286,845	1,489,432,101
1846. . . .	1,355,045,651	1,434,439,406	1,399,290,555	1,566,525,591
1847. . . .	1,357,343,325	1,458,723,253	1,372,387,450	1,629,678,089
Totaux.	20,016,547,916 fr.	20,208,255,534 fr.	20,964,724,297 fr.	21,887,498,383 fr.

Le dernier budget de la période, celui de 1847 (*L. de fin.* 3 *juill.* 1846), est ainsi composé, pour les recettes et les dépenses :

Recettes.

Contributions directes (dont 249,548,004 fr. pour le principal)	417,858,334 fr.
Enregistrement, timbre et domaines	260,183,130
Forêts et pêche	38,727,000
Douanes et sels	218,442,000
Contributions indirectes	294,323,000
Postes	49,720,000
Divers revenus	38,192,361
Produits divers du budget	18,596,000
	1,336,041,825 fr.
Ressources extraordinaires	21,301,500
Total des recettes	1,357,343,325 fr.

Dépenses.

1° *Dette publique :*			
Dette consolidée		288,325,017f	379,172,816f
Emprunts spéciaux pour canaux		9,957,796	
Intérêts de capitaux remboursables		25,000,000	
Dette viagère		55,890,003	
2° *Dotations*			14,819,271
3° *Frais de perception et Remboursements :*			
Frais de régie, perception, etc.		151,665,390f	224,754,240
Remboursements et restitutions, non-valeurs, primes et escomptes		73,088,850	
4° *Services généraux des ministères :*			
Services des ministères militaires:			
Guerre.	Service ordinaire.	301,816,770	450,503,089
	Service extraordinaire.	23,019,500	
Marine et colonies.	Service Marine.	95,908,934	
	Service Colonies.	22,257,885	
	Service extraordinaire.	7,500,000	
Services civils :			
Justice et cultes	Service Justice.	26,725,895	389,473,837
	Service Cultes	38,768,550	
Affaires étrangères		8,854,422	
Instruction publique		17,938,983	
Intérieur.	Sur Fonds généraux	27,027,391	
	Sur Ressources spéciales. (Service départemental)	86,169,022	
Agriculture et commerce		14,281,460	
Travaux publics.	Service ordinaire.	62,118,900	
	Service extraordinaire	89,698,000	
Finances		17,591,184	
Total des dépenses			1,458,723,253f

Sur ces dépenses 120,217,500 fr. dépendaient du Service extraordinaire (Guerre, Marine, Travaux publics), et sur ces 120,217,500 fr., 21,301,500 fr. concernaient les travaux régis par la loi de 1841, et 98,916,000 fr., les travaux régis par la loi de 1842.

Les budgets réalisés se soldent tous en déficit depuis 1840. Ils sont tous présentés en déficit depuis 1842, et, à la fin, de plus de 100 millions. Quels qu'en aient été les motifs, le Gouvernement aurait dû se prémunir contre l'effet que produit immanquablement sur l'opinion une suite non interrompue de budgets qui, en pleine paix, chargent, faute de ressources, la Dette flottante du Trésor de les couvrir.

Nonobstant l'emploi de 1,441,680,220 fr. de ressources extraordinaires, dont 114,297,276 fr. d'aliénations de bois, 609,362,414 fr. d'aliénations de rentes, 202,316,175 fr. de consolidations des fonds des caisses d'épargne, 468,515,911 fr. de consolidations de la réserve de l'Amortissement, le gouvernement de Juillet a augmenté les découverts du Trésor de 412,594,989 fr. 08 c. et porté sa Dette flottante de 252,921,131 fr. 63 c. à 630,793,609 fr. 63 c., ce qui contribua à la gêne du gouvernement de 1848 et lui fit jeter de si hauts cris. Certainement, il n'y aurait pas eu d'embarras, s'il n'y avait pas eu de catastrophe ; mais, n'ayant pas l'énergie voulue pour se défendre des attaques et devant le savoir, le Gouvernement fut coupable de gérer les finances comme si la catastrophe ne devait jamais arriver. Il a été trompé par le taux de son crédit auprès de ceux qui, comme lui, ne se défiaient pas assez de sa fortune. Toutes rentes comprises, et par conséquent celles de l'Amortissement, le chiffre des inscriptions était, le 31 juillet 1830, de 199,417,208 fr. de rentes, et il ne s'élevait, le 23 février 1848, qu'à 244,287,206 fr. L'augmentation n'était que de 44,869,998 fr., et des conversions faites dans les occasions favorables l'auraient diminuée aisément de moitié. Le 5 p. 100 émis s'était négocié en 1831 à 84 fr. et le 3 p. 100 se négociait en 1847 à 75 fr. 25 c. Le 5 p. 100 valait de 102 à 103 fr. au mois d'août 1830 et de 116 à 117 fr. au mois de février 1848. Personne n'avait l'air de rien redouter, mais il ne suffit pas d'avoir appelé les événements de 1848 une « catastrophe » pour s'excuser de ne les avoir pas prévus, ou, les ayant prévus, de ne pas avoir su en avoir raison.

Prenons à présent les relevés de M. Nicolas qui ont toujours quelques défauts, certaines lacunes, divers chiffres dont l'explication est incertaine, mais qui de période en période en ont moins et se décalquent plus exactement sur les comptes. Il en résulterait que de 1830 à 1847, en y comprenant 1830, le gouvernement de Juillet aurait joui d'une recette de 21,984,777,141 fr. (c'est la somme de nos Comptes généraux) et dépensé 22,982,640,595 fr. (somme qui ne diffère que de 97 fr. de celle des Comptes).

La recette se compose ainsi :

Domaines et forêts	672,937,176 fr.
Contributions directes	6,949,819,351
Impôts indirects	12,140,062,694
Produits divers	731,157,563
Ressources extraordinaires . .	1,490,800,357
	21,984,777,141 fr.

On remarquera de quel pas marchent les Contributions indirectes. Elles sont aux Contributions directes comme 121 à 69 ; sous la Restauration, c'était comme 76 à 53 ; sous Napoléon, comme 51 à 52. Les proportions sont 101.4, 143.4 et 175.3 p. 100. Mais c'est toujours la répartition des dépenses qui a le plus d'intérêt.

1° *Dette publique et Dotations :*		
Dette publique.	6,264,148,472f	6,588,359,165f
Dotations	324,210,693	
2° *Frais de perception, Remboursements, Dépenses non classées :*		
Frais de perception . . .	2,354,313,353f	3,533,424,515
Remboursements et restitutions.	1,110,163,496	
Dépenses diverses	68,947,666	
3° *Services des départements ministériels militaires :*		
Guerre.	5,570,976,362f	7,279,243,644
Marine.	1,708,267,282	
4° *Services des départements ministériels civils :*		
Finances.	398,791,612f	5,881,613,271
Affaires étrangères. . . .	154,623,650	
Justice.	368,512,481	
Cultes	646,485,414	
Instruction publique. . .	224,592,558	
Beaux-arts	57,393,414	
Intérieur	1,911,468,798	
Travaux publics	1,880,966,426	
Agriculture et commerce.	238,778,918	
Total des Dépenses.		22,982,640,595f

Les dépenses civiles faisaient sous le Consulat et le premier Empire 16.66 p. 100 des dépenses militaires et sous la Restauration 46.66. Elles sont pour la monarchie de 1830 à la proportion de 80.5. En 1840, elles étaient tout près d'arriver à l'équivalence. Les armements de cette année et le développement donné à nos forces navales dans les années suivantes les en ont de nouveau écartées. Nous n'avons jamais pu, même sous celui que ses flatteurs appelaient le « Napoléon de la paix » cultiver la paix à loisir, comme 89 l'espéra, nous ne le pourrons pas de sitôt.

14. Seconde République (1848-1852).

1. *Mesures de finances.*

Législation budgétaire. — Vu l'exemple donné par nos Constitutions de 1791 et de l'an III, la Constitution de 1848 aurait pu contenir quelques dispositions sur les finances et sur les budgets et les comptes. Elle n'en parle pas et n'avait pas, il est vrai, besoin d'indiquer des règles qui avaient été fixées par les lois et les ordonnances depuis 1814 et qui n'existaient ni en 1791, ni en l'an III. Nous n'y trouvons rien que les vérités, devenues banales, que l'impôt est établi pour l'utilité publique et que chacun y contribue « en proportion de ses facultés », avec la répétition du principe que l'impôt direct n'est consenti que pour un an. Le préambule a seulement un peu de nouveauté en déclarant que, dans les finances, le but de la deuxième République était d' « augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts ».

La législation du budget n'est cependant pas sans avoir reçu quelques modifications avantageuses dans les quatre années du régime de 1848. La *Spécialité* des chapitres de dépenses était trop bien assise à la fin du règne de Louis-Philippe pour qu'il y eût à y toucher. Elle suivit son mouvement naturel et passa d'elle-même de 338 à 362 divisions. Il ne fut question des articles de la décomposition des chapitres que pour enjoindre aux ministres (*L.* 20 *juill.* 1848, *art.* 13) de mettre dans leurs comptes une comparaison, par article, des dépenses prévues au budget et des dépenses réelles de son exécution. Les Assemblées s'occupèrent plutôt des *Crédits additionnels,* l'épine des budgets. La loi du 13 novembre 1849 demanda qu'aucun projet de loi de « crédits supplémentaires, spéciaux et extraordinaires » ne fût présenté que sous le double contreseing du ministre intéressé et du ministre des finances, et qu'il y eût, constamment tenu au courant, un tableau de tous les crédits successivement imputés sur les ressources des deux budgets en cours, affiché dans les salles des conférences, des commissions de finances et des bureaux. La loi du 16 mai 1851 ajouta que les demandes de crédits additionnels seraient présentées comme annexe du budget, qu'elles comprendraient l'ensemble de la dépense répartie par ministères et par années, que les voies et moyens continueraient d'y être indiqués avec la mention expresse que les crédits étaient à la charge de la Dette flottante, faute de moyens, et que ces demandes ne seraient présentées isolément que dans les cas d'urgence. Hors de là elles devaient être réunies en projets de loi collectifs, et mois par mois tout au moins. Une mesure administrative d'une autre nature et d'un effet plus durable fut la restriction de la *durée des exercices,* due au décret du 11 août 1850, qui modifia sur ce point l'ordonnance du 31 mai 1838 sur la Comptabilité publique. L'exécution matérielle de certains services, qui se prolongeait jusqu'à la fin de février, ne dépassa plus la date du 31 janvier ; la limite de l'ordonnancement des dépenses fut reportée du 30 septembre au 31 juillet, et celle des paiements du 31 octobre au 30 septembre. La durée de l'exercice s'y abrégeait de deux mois, et peut-être ne serait-il pas impossible de l'abréger de deux ou trois mois encore.

Mesures de finances. — Exactement comme la Restauration l'avait fait pour l'Empire et la monarchie de Juillet pour la Restauration, et plus durement même, le gouvernement provisoire de 1848 avait pensé que rien n'accrédite mieux un gouvernement nouveau que de démontrer, en maniant les chiffres de la façon qui convient à ces démonstrations, que le gouvernement déchu a épuisé et engagé toutes les ressources de l'État. M. Garnier-Pagès et ses amis ont dressé, dans cette pensée, des bilans et des plans de finances, parsemés d'injustice, qui ne servirent qu'à persuader les personnes entendues qu'ils ne s'entendaient pas aux

finances, et le public, que la situation était désespérée. Elle n'était pas non plus bien riante au milieu du débordement de déraison qui, à la voix des professeurs de doctrines sociales, menaça la société de 89 d'ébranlements inconnus de 93 et que 93 eût dissipés à coups de canon s'il les avait connus.

Il a été dit qu'un financier, plus tard régisseur de nos finances sous le second Empire, proposa au Gouvernement de conclure tous ses mémoires par une déclaration de banqueroute nationale, ce qui nous eût ramenés bien loin en arrière des maximes et de la politique financière de M. Louis. Mais, sans déclarer la banqueroute, on la rendait presque inévitable en faisant savoir, le 29 février, que le Gouvernement s'engageait « à présenter un budget dans lequel seront supprimés les taxes sur le timbre de la presse périodique, l'octroi, le sel, et une loi qui modifiera profondément le système des contributions indirectes ». Ainsi faisait le comte d'Artois en 1814.

Et quelles incohérences ! Pour paraître riche, le Trésor payait les rentes avant l'échéance, et, se sentant dans la misère, l'État recourait aux inventions les plus perdues de réputation. Les fonctionnaires revirent les retenues de traitements en 1848. Le remboursement des caisses d'épargne fut suspendu et remplacé par une consolidation forcée ; le cours des billets de banque fut placé sous la protection de la loi ; et, par une compensation qui bien des fois s'est ainsi faite dans les choses humaines, le pays y gagna l'unité des banques et la popularité des rentes délivrées aux créanciers des caisses d'épargne. Il serait trop long même d'énumérer d'un mot les actes si divers d'un gouvernement qui avait débuté par un décret où il osait dire, pour ajouter à la déraison des ignorants, qu'il allait rendre aux « ouvriers, auxquels il était dû », le million échu de la Liste civile et qui, dans la désorganisation universelle, imagina encore de se priver de l'aide de l'industrie privée et de ses capitaux, et proposa le rachat des chemins de fer.

La plus connue des lois financières de 1848 est le décret du 16 mars 1848 surimposant les quatre contributions directes de 45 centimes additionnels généraux. Il a produit 192,064,734 fr. et fait vivre l'État, mais il tua la République et jeta les paysans dans le parti de l'Empire. En vain, plus tard, la loi du 7 août 1850, pour en effacer le souvenir, abolit jusqu'aux anciens 17 centimes généraux que les budgets recevaient de la contribution foncière ; le souvenir ne s'effaça pas.

Un décret du 15 avril 1848 avait supprimé l'impôt du sel pour l'année suivante. La loi du 28 décembre le rétablit, mais seulement pour un tiers de la taxe. Le budget y perdit 46 millions. A la veille de se séparer, le 18 mai 1849, l'Assemblée constituante, par un vote de surprise qui ressemblait trop à une manœuvre de réélection, abolit l'impôt sur les boissons. Elle enlevait encore 110 ou 112 millions aux recettes. L'impôt fut rétabli par la loi du 20 décembre, sous la promesse d'une enquête sur les droits qui a eu lieu en 1850 et 1851 et dont le rapport, par M. Bocher, est connu à juste titre.

La réforme postale est de ce temps, et c'est un titre.

2. *Budgets et Comptes.*

La République de 1848 n'a pas eu de budgets extraordinaires. Elle a seulement classé son argent en provenances et destinations ordinaires et extraordinaires. Elle a dû remanier en cours d'exercice, et très tard, le budget de 1848 que lui avait transmis le gouvernement de 1830 ; elle revint aux douzièmes et aux crédits provisoires pour les budgets de 1849 et de 1850. La loi de finances du 29 juillet et du 7 août 1850 la mit en règle pour le budget de 1851. Ces budgets ne sont pas assez réguliers et se ressentent trop du peu de stabilité de leur époque pour que nous en placions un dans nos séries pour la représenter.

La période a reçu pour 5,991,857,901 fr. de recettes et de ressources et a fait une dépense de 6,351,232,064 fr.

Budgets des Exercices.	Recettes de la Loi de finances.	Dépenses de la Loi de finances.	Résultats des recettes ordinaires et ressources extraordinaires.	Résultats des dépenses ordinaires et extraordinaires.
1848 (primitif). .	1,391,276,510 fr.	1,446,210,170 fr.	»	»
— (rectifié) . .	1,487,324,818	1,817,642,708	1,767,955,690 fr.	1,770,960,740 fr.
1849.	1,411,732,007	1,572,571,069	1,431,678,965	1,646,304,442
1850.	1,359,169,117	1,461,491,788	1,431,622,471	1,472,637,238
1851.	1,371,379,758	1,434,634,047	1,360,600,775	1,461,329,644
Totaux	5,629,605,700 fr.	6,286,339,612 fr.	5,991,857,901 fr.	6,351,232,064 fr.

Pas plus l'un que l'autre de ces budgets n'est terminé par un excédent de recettes, et qui leur en voudrait? Pas un de ces budgets n'avait trop présumé de ses forces, au vote de la loi de finances, et tous s'étaient reconnus la proie désignée du déficit. De 6,351,232,064 fr. de dépenses, la différence avec 5,991,857,901 fr. de recettes n'est toutefois que de 359,374,163 fr., qui ont augmenté les découverts du Trésor [1]. Nous en aurions à déduire une plus forte sans les 957,895,540 fr. de ressources extraordinaires qui furent mises en réquisition et parmi lesquelles se trouvent 310,413,591 francs d'emprunts en rentes et 396,923,199 fr. de produits de la consolidation des réserves de l'Amortissement, désaffectées du service des découverts.

Les emprunts faits au public ou aux caisses subordonnées au Trésor ont coûté de 6.45 à 7.24 p. 100. En 1871, la France a emprunté à 6.06 ; mais, depuis la grande submersion du crédit sous la Révolution, la terreur de l'argent n'avait jamais été aussi profonde.

On peut regarder comme un bonheur que les gouvernements sans énergie et sans politique ne soient pas secourus par le crédit. Il ne leur servirait qu'à traîner un peu plus longtemps leur vie inutile. La République de 1848 fut contrainte de ne guère emprunter et de faire des opérations qui sans doute n'enrichirent point l'État, mais qui, en rayant des rentes du Grand-Livre, abaissèrent le niveau général de la dette. Il y avait pour

1. Avec 840,200 fr. 78 c. provenant d'autres causes que les excédents de dépenses, le découvert nouveau était de 360,222,364 fr. 67 c. Les ressources qui lui ont été appliquées l'ont réduit à 29,899,139 fr. 90 c.

241,287,206 fr. de rentes inscrites le 23 février 1848, et le 1er janvier 1852 il n'y en avait plus que pour 239,304,527 fr. 60 c. La diminution fictive était de 4,982,678 fr. 40 c. A cette époque, ou plutôt un mois plus tôt, car le coup d'État du 2 décembre fut salué par une nouvelle hausse des capitaux, le prix de la rente 5 p. 100 avait fini par remonter à 90 fr. après être tombé en avril 1848 à 50 fr., le plus bas prix coté depuis mars 1814.

Le montant de la Dette flottante, dont une partie avait été consolidée, était de 614,980,561 fr. 33 c. à la fin de 1851.

Si, continuant nos analyses périodiques, nous voulons nous rendre compte de la provenance des 5,991,857,901 fr. de recettes et de ressources et du détail des 5,902,683,818 fr. de dépenses ordinaires et des 448,548,246 fr. dépensés en travaux extraordinaires, de 1848 à 1851, nous trouvons que l'excédent des dépenses a été de 3,005,050 fr. pour 1848, de 214,625,477 pour 1849, de 41,014,767 fr. pour 1850 et de 100,728,869 fr. pour 1851. La République de 1848 ne dépensait pas d'année en année davantage, loin de là, mais d'année en année les ressources extraordinaires s'étaient évanouies devant elle. Elle s'en procura pour 560,657,201 fr. en 1848, pour 174,835,162 fr. en 1849, pour 135,076,506 fr. en 1850, pour 87,326,671 fr. en 1851.

Les 5,991,357,901 fr. de recettes proviennent de ces sources :

Domaines et forêts	141,379,400 fr.
Contributions directes	1,715,179,392
Contributions indirectes	2,888,435,438
Produits divers	288,968,131
Total des recettes ordinaires	5,033,962,361 fr.
Ressources extraordinaires	957,895,540
Total des recettes ordinaires et des ressources extraordinaires	5,991,857,901 fr.

Un temps d'arrêt a ralenti la marche des Contributions indirectes, diminuées dans leurs produits, et a permis aux Contributions directes de se rapprocher d'elles. Le rapport des deux groupes n'est plus que celui de 186.4 à 100. Les quarante-cinq centimes de 1848 en sont la cause principale, avec les 192 millions qu'ils ont ajoutés aux Contributions directes.

Encore une fois, c'est la distribution des dépenses qui intéresse le plus. Voyons donc comment se sont réparties les dépenses :

1° *Dette publique et Dotations :*		
Dette publique	1,638,783,656f	1,676,692,890f
Dotations	37,909,234	
2° *Frais et Remboursements :*		
Frais de perception	596,542,710	978,222,666
Remboursements et restitutions	381,679,956	
3° *Services des départements militaires :*		
Guerre	1,440,890,844	1,920,531,365
Marine et colonies	479,640,521	
4° *Services civils :*		
Finances	95,803,232	1,775,785,143
Affaires étrangères	39,461,302	
Justice	106,795,419	
Cultes	163,486,798	
Instruction publique	84,218,759	
Beaux-arts	22,347,303	
Intérieur	521,493,171	
Travaux publics	662,783,249	
Agriculture et commerce	76,395,920	
Total général des Dépenses		6,351,232,064f

15. Second Empire (1852-1870).

1. *Retour au système de l'abonnement par la suppression de la spécialité.*

A la seconde République, peu aimée des Dieux, succède un second Empire qui ne leur plut guère. La répétition n'était pas inévitable, mais elle ne fut pas évitée. Nous savons ce qu'elle a coûté à la France et ce qui peut nous rester de respect pour le passage des légendes impériales au travers de notre histoire.

Mais la société économique était impatiente de rentrer dans l'ordre, et elle crut faire un bon marché en s'abonnant encore une fois avec la dictature. Le coup d'État du 2 décembre 1852 fut amnistié; il se serait amnistié lui-même, au besoin.

Avec l'excuse d'une sorte de nécessité, cette nécessité qu'il est si naturel et si facile d'invoquer dans les finances, un décret du 11 décembre 1851 ordonna la continuation de la perception des impôts pour 1852. Les contributions directes de l'État et les ressources locales avaient été fixées par la loi du 8 août. Sans aucune excuse, un décret du 17 mars 1852 nous imposa un budget. On n'en connaît pas d'autre formé de la sorte de toutes pièces et décrété, pour ainsi dire, la veille d'une réunion des Chambres. La situation de 1814 et les décrets de Napoléon Ier n'ont rien de comparable à cette usurpation. La Constitution du 14 janvier « reconnaissait, confirmait et garantissait les grands principes proclamés en 1789 », mais l'auteur de la Constitution n'y avait pas démêlé qu'au nombre de ces principes, et à la place la plus voyante, est inscrit le principe, sanctionné par la Charte même de 1814, que l'impôt n'est perçu que s'il a été consenti.

Le budget de 1853, présenté régulièrement au Corps législatif peu de temps après, était divisé en 382 crédits distincts comme un budget de 1830 ou de 1848; et, bien que la Constitution nouvelle n'eût pas distingué la loi de finances des autres lois et eût défendu d'amender les lois sans l'adhésion du Conseil d'État (*art.* 40), le Corps législatif exigea une diminution de 400,000 fr. sur un crédit de travaux de constructions et de grosses réparations. Toute la ruche des guêpes impériales sortit aussitôt à la défense du pouvoir régénéré, et, sans attendre l'Empire, bâtit la digue que le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 dévoila.

A quoi bon un Prince-président et demain un Empereur si les finances lui faisaient la loi? La France n'est qu'une rebelle si elle ne se contente pas des mots placardés au frontispice de la Constitution et si elle dispute à l'héritier de Napoléon sa mission providentielle. On votera l'impôt désormais, on votera même les dépenses, mais celles-là, sinon en bloc comme sous l'Empereur d'Austerlitz et d'Iéna, par services ministériels comme sous Louis le Désiré. Les empereurs et les rois légitimes sont les pères et les tuteurs de la patrie. Leur droit est de régir ses finances par le système paternel de l'abonnement, et 89 avait perdu le sens en maximant qu'il y a des droits contre ce droit et que la représentation du pays est chargée de les exercer en son nom. Les grands jurisconsultes césariens, les ministres d'action prennent la parole, et soixante ans, trente ans au moins de travaux législatifs sont sacrifiés devant « la nécessité d'opérer, en faveur de la couronne, la restitution des droits inhérents au pouvoir monarchique et de faire cesser un partage qui porte atteinte à ces droits ».

M. Bineau, dans un de ses discours, parlait bien comme un autre de la force et de la dignité du pouvoir, mais il insistait sur les résultats à attendre d'un régime d'administration par abonnement, à forfait industriel, et disait que c'est le seul « qui puisse assurer au pays l'économie ». Le budget n'a plus besoin de crédits supplémentaires quand il n'a plus peur que les crédits de la loi de finances lui soient pesés au franc et au gramme. Pourvu qu'aussi il ait la faculté de se retourner dans les services et d'y virer les sommes de chapitre à chapitre, il puise dans les annulations le juste appoint qu'ils réclament, et dès lors ils n'ont pas à solliciter de suppléments. Sur cette affirmation, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 nous ramène, pour notre bien, à la loi du 25 mars 1817, que M. d'Audiffret, au Sénat, s'enhardit à ne plus juger suffisante. Les budgets sont présentés, avec leurs subdivisions administratives, par chapitres et articles, et votés par ministères; après quoi, un décret de l'Empereur, rendu en Conseil d'État, répartit par chapitres les crédits accordés. D'autres décrets, en la même forme, autorisent les virements, et cette disposition s'applique au budget même de 1853, voté depuis le 8 juillet.

Belles promesses, moindres réalités.

2. *Législation budgétaire peu à peu ramenée aux principes.*

La spécialité des crédits peu à peu rétablie. — Finissons-en avec la spécialité du second Empire. Les économies enchanteresses de M. Bineau sont allées où est allé le bouquet d'Ophélie,

Sur la rive inconnue où les flots l'ont laissé.

Quelques années ont suffi pour ternir le nouveau vernis du prestige de l'abonnement patriarcal et tutélaire, et, après la division par ministères de la loi de 1817, restaurée par le sénatus-consulte de 1852, le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 dut rétablir les sections spéciales de l'ordonnance du 1er septembre 1827, et il y en eut 67 dans la nomenclature qu'il s'annexa : 58 pour les dépenses des services ordinaires, 2 pour les services extraordinaires des bâtiments et des travaux publics, et 7 pour les services spéciaux, rattachés pour ordre au budget. L'Empire n'était pas toujours heureux dans ses réformes ; à peine un budget, celui de 1863, fut-il voté selon le sénatus-consulte, que la guerre du Mexique le contraignit de ne pas respecter les sections ; mais il faisait dire et imprimer que, de ce coup, la perfection de la législation budgétaire était atteinte, et le grand problème résolu : maintenir au Corps législatif le droit qui lui appartient de voter les dépenses et au pouvoir exécutif celui d'en diriger l'emploi.

En fait, le Corps législatif votait un plus grand nombre de crédits qu'autrefois, sans avoir beaucoup plus d'action sur les budgets. Les décrets de virement n'avaient pas cessé leur jeu. Les amendements demeuraient à la discrétion du Conseil d'État. « C'est le Conseil d'État qui fait les budgets en France », avait dit M. Larrabure en 1860; et, si relevées que soient les attributions d'un Conseil d'État, il n'est en rien de son rôle de disposer des finances annuelles du pays.

Mais enfin, de la guerre honorable d'Italie, nous avions gagné le vote du budget avec les sections de 1827 ; l'inavouable guerre du Mexique et ses déconfitures nous rendirent la spécialité de 1831, honnie en 1852 par les restaurateurs de l'Empire. Tout est heur et malheur en ce monde. Il faut dire que, dans l'intervalle, les générations, dont l'activité avait été supprimée douze ans par la dictature, étaient revenues soutenir le bon combat de la liberté et qu'à la mémorable phalange des Cinq s'étaient jointes des recrues décidées à commencer l'affranchissement par la libération de nos finances. M. Thiers en était une, Berryer une autre. Ils avaient parlé et le pays se sentait renaître à leur voix.

L'article 1er du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, complété peu après par l'article 11 du sénatus-consulte du 21 mai 1870, restitua aux Chambres leur part d'initiative dans la législation et mitigea les formalités qui avaient fait du Conseil d'État l'arbitre des amendements. L'article 9 dit : « Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif par chapitres et par articles. Le budget de chaque ministère est voté par chapitre, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte. » Nomenclature invariable, par conséquent, mais qui embrassait 327 divisions de chapitres : 304 pour le Budget ordinaire, 16 pour le Budget sur ressources spéciales créé en 1862 ainsi que le Budget extraordinaire, et 7 pour les Services spéciaux ou Budgets annexes, rattachés pour ordre au Budget général. Le budget de 1870 avait été déjà voté le 8 mai. Ce fut le budget de 1871 qui, en 1870, fut le premier voté par chapitres, et six semaines après qu'il eut été voté, il n'y avait plus d'Empire.

Des virements il n'avait été dit mot, mais la spécialité des crédits n'eût été qu'une dernière déception si elle ne les avait fait disparaître.

Législation des Crédits additionnels. — M. Bineau et d'autres avaient juré que, avec le régime de l'abonnement, les budgets votés par paquets de ministères et l'usage paisible des virements, les crédits additionnels ne survivraient pas ou ne seraient admissibles que dans les cas extraordinaires et sous la forme en effet de crédits extraordinaires ; ce n'étaient encore que des paroles, et, comme la loi de finances du 8 juillet 1852 avait conservé et que le sénatus-consulte du 25 décembre suivant [1] n'avait pas retiré au Gouvernement la faculté d'ouvrir par décrets, hors session, des crédits supplémentaires sur les services votés et des crédits extraordinaires, sous les conditions des lois du 24 avril 1833 et du 23 mai 1834, mais en abrogeant les dispositions des lois du 15 mai 1850 et du 16 mai 1851, il y en eut tant et de toutes sortes, et en pleine paix, que M. Fould en fut effrayé. Il décida l'Empereur en conseil privé à se dépouiller sur ce point de son excessive souveraineté, redevint ministre et dicta le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 dont l'article 2, par précaution, maintenait le droit de virement dans l'intérieur des budgets ministériels, mais dont l'article 3 ne permettait qu'à une loi d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires.

Au moment où M. Fould avait jeté le cri d'alarme, l'exercice 1860 avait reçu pour 131,294,000 fr. de crédits additionnels, et déjà l'exercice 1861 pour

1. Le sénatus-consulte de 1852 ne s'était occupé des crédits additionnels par décrets que pour interdire ceux qui résulteraient de décrets ordonnant ou autorisant des travaux publics et des entreprises d'intérêt général, à moins que l'exécution ne fût pour le compte de l'État et ne se prêtât pas aux concessions.

152,502,000 fr., bien que la loi de finances du 5 mai 1855 (*art.* 21) eût disposé que si, par l'insuffisance des virements, des crédits supplémentaires ou extraordinaires étaient devenus inévitables, les crédits extraordinaires recevraient la sanction de la loi dans les deux premiers mois de la prochaine session (les crédits supplémentaires avaient jusqu'aux deux premiers mois de la session suivant la clôture des exercices pour se présenter), et que le décret du 10 novembre 1856 eût répété qu'à chaque décret de crédit supplémentaire ou extraordinaire il serait fait mention des voies et moyens y applicables.

La logique d'un régime qui se refusait encore à la spécialité étendue était en effet que la loi seule, comme avant 1817, autorisât le Gouvernement et ses ministres à sortir des limites de leurs grands crédits d'abonnement. Ce n'était pas la peine de les leur avoir livrés tout entiers, sans réduction et divisibles à leur gré dans l'exécution des services, s'ils les pouvaient excéder quand ils en auraient le désir. Or, en onze ans de règne, les prévisions de dépenses des budgets avaient été excédées, par décrets, de bien près de 3 milliards sur lesquels les simples crédits supplémentaires avaient pris un milliard au moins et dont le quart au plus avait été annulé. L'Empereur se mit vraiment d'assez bonne grâce, en cette occasion, au service de la régularité des budgets, et, pour mieux résister à l' « entraînement des dépenses utiles », il avait, avant même que fût rendu le sénatus-consulte de 1861, signé le décret du 1er décembre portant qu'aucun décret relatif à des travaux ou à des mesures pouvant ajouter aux charges budgétaires ne serait soumis à sa signature qu'avec l'avis du ministre des finances. Le tuteur des premiers jours finissait par comprendre l'utilité de se placer lui-même sous une tutelle.

Dans cette dernière combinaison des lois et des décrets concernant les crédits additionnels, rien n'indiquait si les crédits additionnels législatifs seraient déposés et votés un à un ou ensemble. En 1862, la Commission du budget fit remarquer qu'il était désirable de grouper en une même loi ou « Budget additionnel » toutes les demandes de suppléments de crédits susceptibles de se reproduire périodiquement; le Gouvernement y donna son adhésion et en 1863 les crédits additionnels commencèrent d'être présentés et votés sous cette forme d'un budget additionnel ou rectificatif, et avec des états conformes à ceux du budget primitif où en face des charges nouvelles étaient indiquées les ressources réalisables pour y pourvoir. Auparavant, dans les lois isolées, le vote ne portait que sur la dépense ; le tableau annexé des voies et moyens n'y était joint que par pure formalité.

Afin de compléter le résumé des dispositions de la législation budgétaire du second Empire en ce qui concerne les modifications du budget, nous avons encore à relever les prescriptions de la dernière de ses lois de finances. Elle interdit les crédits additionnels, qui s'obtenaient par la voie de virements de chapitres, pour la dépense de la Dette et celle des Fonds secrets, pour toute augmentation des dépenses ordinaires sur les allocations des dépenses extraordinaires et pour toute augmentation des traitements du personnel. La suppression des virements était proche, mais elle ne se fit pas sous le second Empire.

3. *Création des premiers Budgets extraordinaires.*

Rupture de l'unité budgétaire et renouvellement momentané des assignations de recettes. — Par une pensée d'ordre en partie et en partie pour dissimuler la progression des dépenses budgétaires, M. Fould et ses successeurs, à dater de 1862, ont méconnu la vertu du principe de législation financière qui enjoint de ne pas rompre l'unité budgétaire. Un budget disloqué a beau être exact et fidèle en toutes ses parties, il échappe toujours par quelqu'une à l'attention du public, et même du législateur, et cesse dès lors d'avoir l'exactitude et la fidélité d'un véritable budget général, tel que M. Louis, en 1814, avait voulu que fût le nôtre. Le second Empire a eu jusqu'à cinq et six budgets différents : le Budget ordinaire, le Budget sur ressources spéciales, des dépenses des départements et des communes payées par des centimes additionnels, le Budget extraordinaire, le Budget des services spéciaux rattachés pour ordre au budget, puis le Budget spécial de l'amortissement et le Budget de l'emprunt de 429 millions fait en 1868.

On peut louer l'idée d'avoir séparé du budget ordinaire le service local, distinction qui touche à cette classification fondamentale des recettes et des dépenses de la nation dont nous avons suivi la marche, depuis la Convention qui en opéra la réunion et le Directoire qui les démembra, jusqu'à la Restauration qui adopta le système abandonné en 1862 ; nous la louerions davantage si l'exécution en avait été plus hardie et si l'on ne s'était pas contenté de former un Budget qualifié de Budget sur ressources spéciales, sans le détacher nettement du budget de l'État avec lequel il lui a été laissé d'ailleurs des points de contact et des parties communes. Il semble qu'il aurait dû dès lors être distingué et séparé tout à fait et placé pour le moins à la tête des Services spéciaux rattachés pour ordre, mais nous aurons l'occasion d'y revenir.

La création d'un budget pour l'emploi d'un emprunt était une superfétation; il suffisait d'en faire l'objet d'un compte particulier dans les comptes ; la création d'un budget extraordinaire, entièrement détaché du budget et présenté et voté comme une autre loi de finances que la loi de finances elle-même, fut une faute, et, quant à la création d'un budget spécial de l'amortissement, que M. Thiers appelait une absurdité, et que la loi du 11 juillet 1866 avait décidée avant que la loi de finances du 18 juillet la réalisât, elle a eu le tort d'être à la fois un budget hors du budget et un budget nourri de ces antiques spécialisations de revenu que la Restauration avait encore employées et que 1830 rejeta de nos finances.

Les assignations ne sont d'aucune utilité au crédit de l'État et sont d'une grande gêne dans les comptes. Nos comptes généraux de l'Administration des finances, pour les années 1867-1870, le font voir, obligés qu'ils sont de n'inscrire qu'une portion de certains produits dont le reste est affecté et de ne donner, pour les totalisations et les comparaisons des périodes, que des résultats incomplets. Rien n'empêchait qu'une Caisse d'amortissement fût chargée de certains paiements, et encore est-il du rôle d'une Caisse d'amortissement de ne vaquer qu'à amortir; rien ne justifiait qu'elle reçût pour dotation permanente les bois de l'État et la nue propriété des chemins de fer concédés, et pour dotation annuelle : le produit net des

coupes ordinaires et des produits accessoires des forêts, le produit de l'impôt du dixième sur le prix des places et sur le transport des marchandises des chemins de fer, les sommes à provenir du partage des bénéfices entre l'État et les Compagnies, les bénéfices de la Caisse des dépôts et consignations, les arrérages des rentes qu'elle-même rachètera à raison de 20 millions au moins chaque année, la part des excédents de recettes du budget ordinaire que la loi de finances lui assignera, et, en outre, pour dotation extraordinaire en cas de besoin, le produit de coupes extraordinaires et d'aliénations des forêts.

Le Budget extraordinaire n'était pas lui-même sans une certaine spécialisation de recettes, mais beaucoup plus mobile.

M. Fould parlait d'or à cette époque, toutes les fois qu'il ouvrait la bouche, et très peu de critiques blâmèrent la division qu'il établissait. Elle fut admirée, et n'était pas entièrement dépourvue de justification. « Les dépenses publiques, dit-il dans son rapport à l'Empereur sur le budget de 1863, se classent en trois catégories : les *Dépenses ordinaires,* qui ont pour but de pourvoir aux services obligatoires et permanents, d'assurer l'exécution des lois, l'administration de la justice, la perception des revenus, la défense du territoire. Ce sont là des charges auxquelles un grand pays ne saurait se soustraire sans compromettre la tranquillité au dedans et la sécurité au dehors.

« Les *Dépenses pour ordre,* c'est-à-dire celles qui, soldées au moyen des impositions que votent les conseils locaux, ne sont inscrites au budget général que pour satisfaire aux règles de notre comptabilité. Portées à la fois en recette et en dépense, elles ne peuvent en réalité être considérées comme des charges de l'État.

« Enfin, les *Dépenses extraordinaires,* qui ont un caractère d'utilité publique, mais qui ne sont pas rigoureusement obligatoires. Pour celles-là, l'État doit tenir compte, à la fois, du degré d'urgence par lequel elles peuvent se justifier et de la situation générale du pays, et il demeure libre de mesurer ses efforts à ses ressources. »

Tous les gouvernements et les ministres des finances avaient saisi cette distinction, qui est élémentaire et qui eût subsisté, avec ou sans la formation d'un budget extraordinaire, ayant ses ressources à lui et sa loi propre, et dont l'indépendance a fatalement pour résultat que l'État oublie et cesse bientôt de mesurer à ses ressources ses efforts. Elle n'excuse pas le Budget extraordinaire, formé en 1863, détruit en 1871, et les budgets de dislocation qui sont venus à la suite.

Comme compensation, le second Empire nous offre le rattachement au budget général du Service colonial qui avait été mis à part après la Restauration, temps où le ministre de la guerre, et non celui de la marine, en faisait presque tous les frais sur le budget particulier de son département. Les Chambres de 1830 avaient mainte fois demandé que ce service fût fondu dans le budget de la marine. Il nuisait à la correction de nos lois de règlement où, à partir de 1842, le règlement définitif de son compte n'avait lieu qu'un an après le règlement de l'exercice des autres services et où provisoirement il n'était porté, chaque année, que pour une probabilité d'excédent de dépenses. Il fut rattaché au budget général en 1856.

Le Budget extraordinaire de 1863. — Le Budget extraordinaire de 1863 ou des Lois de finances du 2 juillet 1862 a enfanté le nôtre qui, pour s'en distinguer, s'est appelé « Budget sur ressources extraordinaires » et qui en diffère par d'autres différences que celle du nom. Il avait eu des antécédents. Non pas ceux des Recettes et Dépenses extraordinaires de 1789, du Directoire ou de la Restauration qui résultaient d'un classement général des services, mais ceux de 1830, de 1848 et des commencements du second Empire lui-même, dont les travaux publics extraordinaires, et l'on y comprenait les fortifications, les travaux des ports militaires, même les reconstitutions d'approvisionnements, étaient la matière.

Seulement aucun de ces Budgets extraordinaires ne s'était dénommé expressément Budget extraordinaire et aucun, sans exception aucune, n'avait demandé d'être un budget entièrement détaché du budget et voté par une autre loi que lui. Sous le règne de Napoléon III, il n'avait été, jusqu'en 1862, qu'une section du budget ordinaire des travaux publics, celle des travaux publics extraordinaires, c'est-à-dire des travaux publics d'augmentation et non d'entretien.

Le propre d'un budget de cette nature est de dépenser sur les ressources libres, s'il y en a, et de ne rien dépenser s'il n'y en a pas. Le budget extraordinaire de 1863 ne procède pas autrement. « Il sera créé, dit la loi qui l'institue, en dehors du budget ordinaire, un fonds affecté aux dépenses du budget extraordinaire. Ce fonds sera fixé, chaque année, par une loi qui autorisera en même temps les dépenses auxquelles il est affecté. » Et, pour cette première fixation, la loi spéciale du 2 juillet 1862 compose le fonds affecté de 121,648,615 fr. de recettes : solde disponible des Obligations trentenaires émises par le Trésor et versement par les Compagnies de Lyon et d'Orléans, 57,500,000 fr.; 3e annuité de l'indemnité de Chine, 10 millions; arrérages des rentes possédées par l'Amortissement, 51,648,615 fr.; vente de terrains dont le produit est destiné à la reconstruction de l'Opéra, 2,500,000 fr.; total, 121,648,615 fr. pour couvrir un crédit d'ensemble de 121,114,500 fr. Les ressources calculées d'abord, les dépenses auraient dû s'y apposer, sans excédent ni de dépense ni de recette. On tint, pour l'effet, à avoir là aussi un petit excédent de recettes, luxe inutile dans une loi qui légitimait d'avance tous les reports d'exercice à exercice des crédits restés sans emploi.

M. Magne, l'un des ministres des finances de l'Empire, suffisamment éclairé, nullement aventureux, et qui faisait profession d'aimer l'unité budgétaire et de ne point aimer les assignations ou spécialisations de recettes, a, dans ses *Notes* de 1864 *sur l'Administration des finances,* averti que la conception de M. Fould avait été imaginée par lui-même en 1857, excepté la distinction par deux lois différentes des deux budgets ordinaire et extraordinaire. Il ne créait pas un budget, il créait une Caisse des travaux publics non ordinaires et la dotait, ce qui est devenu très singulièrement en 1866 la dotation d'une Caisse d'amortissement, des créances de l'État sur les chemins de fer, du produit du partage éventuel de leurs bénéfices et du produit de l'impôt sur les transports par voies ferrées. Sur quoi la Caisse aurait émis des valeurs à long terme (les Obligations trentenaires, nées peu après, ou notre 3 p. 100 amortissable).

De la loi qui, en 1862, le dotait pour 1863, le

premier de nos budgets extraordinaires avait reçu 121,618,615 fr. de recettes et ressources et il n'avait été chargé que de 121,114,500 fr. de dépenses. Le projet avait demandé 138,870,000 fr. et la loi avait fait la difficile. Voyons le compte de cette année timide du début; il accuse une dépense de 278,054,547 fr. payée, jusqu'à concurrence de 276,495,267 fr. 53 c., sur 254,364,167 fr. 63 c. de recettes réalisées, dont 58,302,008 fr. 55 c. d'excédent de recettes du budget ordinaire. L'excédent de dépenses était de 22,131,099 fr. 90 c. C'est qu'il n'avait pas été stipulé que les budgets extraordinaires ne connaîtraient pas les crédits additionnels et ils les connurent.

Ouvert pour introduire « plus de clarté et de sincérité dans le vote des lois de finances », disait M. Fould; pour être le budget du « luxe national », disait M. d'Audiffret, le budget extraordinaire finit par n'être qu'un second budget ordinaire que la subtilité seule distinguait du premier. Avant même 1870 et 1871, il avait perdu presque entièrement son prétendu caractère de budget des travaux publics extraordinaires, et dans ces deux dernières années il ne fut qu'un budget de guerre et de liquidation.

Le Corps législatif en avait constamment remis l'examen à la Commission du budget ordinaire, dans la difficulté de séparer deux lois de finances si intimement liées ensemble. En présentant le budget de 1871, le 21 février 1870, le ministre des finances renonça à la séparation. Le 15 avril 1871, en présentant le budget rectificatif, le ministre des finances du gouvernement de M. Thiers proposa la suppression du budget extraordinaire et la loi la prononça.

Il est un autre budget extraordinaire qui fit beaucoup parler de lui vers le même temps, le budget extraordinaire de la ville de Paris. Nous n'aurions rien à en dire si nos lois de finances n'avaient pas eu à s'en occuper. Depuis assez longtemps elles réglaient chaque année la quantité des bons à émettre par la Caisse municipale pour son service de trésorerie, comme elle le fait encore, mais sans s'immiscer dans le maniement des finances de la Ville. Les dangers que leur faisait courir son budget extraordinaire les obligèrent à le fixer en recettes et en dépenses, et, en exécution de la loi du 18 avril 1869, la loi de finances du 23 juillet 1870 le fixa, pour enchaîner l'esprit d'entreprise de M. Haussmann, sans qu'y vissent le moindre mal ceux qui aujourd'hui sans doute ne comprendraient plus qu'un budget municipal comparaisse devant la Chambre des députés. L'unité budgétaire n'aime évidemment pas ces immixtions, et, si elles deviennent inévitables, une loi spéciale y fait mieux son office que la loi de finances.

L'État a tout profit à ne pas laisser croire aux populations qu'il met la main dans les finances locales et il doit chercher de son mieux à les instruire de la part que son budget prend et que prennent les budgets locaux dans les contributions de même nature qui paraissent indifféremment levées pour tous. Une des lois de finances du second Empire, celle du 22 juin 1854 (*art.* 15), a pour cela prescrit d'inscrire aux avertissements des percepteurs le tant pour cent qui appartient à l'État, au département, à la commune et au fonds de secours, non-valeurs et réimpositions. L'efficacité de la prescription a-t-elle répondu aux espérances? Bastiat proposait bien autre chose. Il voulait que la cotisation de chacun indiquât ce qu'il payait pour la dette, pour les frais de perception, pour les services militaires et ensuite pour chaque service civil, calculs dont il ne se serait tiré qu'avec peine et qui n'auraient pas été un moyen de procurer une économie sur les frais de perception.

Après avoir cité, parmi les travaux intéressants de la législation budgétaire sous la monarchie de Juillet, la belle ordonnance portant règlement de la Comptabilité générale du 31 mai 1838, nous ne devons pas oublier la révision qui en a été faite par le décret du 31 mai 1862.

4. *Mesures générales de finances.*

Ainsi que nous l'allons vérifier dans un instant, la gestion financière du second Empire n'a pas été aussi mauvaise que sa législation financière l'eût fait craindre, avant que l'opinion et les événements ne l'eussent contrainte de s'améliorer à deux ou trois reprises.

Les Contributions directes, qu'il serait si malaisé au gouvernement le plus puissant de modifier, si ce n'est par des dégrèvements, n'ont pas été touchées sous son règne, et les remaniements et créations d'Impôts indirects ont eu pour principal défaut leur perpétuelle instabilité. Avançant, reculant, avançant encore, leurs modifications n'ont obéi qu'aux nécessités du moment; elles n'ont pas paru suivre une ligne de conduite, et cette instabilité a impatienté encore plus que gêné la production et le commerce. Mais un soulagement qui fut universellement bien accueilli, fut l'abandon, fait, pour le 1er mai de l'année même, par le budget dictatorial de 1852, du prélèvement d'un dixième sur le produit des octrois municipaux qui remontait aux premières années du siècle; et une réforme dont la vigueur a été sans pareille et qui rachète bien des fautes, fut le mouvement imprimé au système de nos douanes et l'abaissement de leurs barrières. Les économistes ont dû regretter depuis 1870 que la politique de notre République démocratique se soit écartée autant qu'elle l'a fait des sources de travail et de richesse ouvertes en 1860. Il n'est pas démontré que la France eût été en état de supporter les charges que lui laissait l'Empire si cette intelligente et hardie réforme commerciale, en secouant son inertie habituelle dans l'art et la science d'échanger, ne l'avait pas mise en possession de la part qui lui appartient dans le commerce international. Elle y a trouvé, au jour de ses malheurs, de quoi payer à l'ennemi les milliards de sa rançon.

Il n'est pas défendu non plus de croire que, s'ils ont accru la dette et si le procédé même de la souscription publique n'a pas eu l'agrément de tous les financiers, les grands appels au crédit du second Empire ont largement contribué à populariser la rente et à répandre, au sein de la démocratie laborieuse, le goût de l'épargne et les plaisirs du travail. Deux conversions n'y ont pu nuire; l'une exécutée, avant les emprunts, avec une simplicité et une décision qui honora M. Bineau, l'autre très compliquée et moins heureuse, la conversion avec soulte de M. Fould, en 1862.

Peut-être aussi faut-il tenir compte à ce gouvernement de l'encouragement qu'il accorda aux grands établissements financiers, même lorsqu'il s'y trompa, au Crédit Foncier qu'il fit sortir de ses tâtonnements, à la Banque de France dont il renouvela le privilège en 1857 sans écouter les contradictions, dont il étendit les moyens d'action, qu'il protégea contre

la concurrence de la Banque de Savoie et qui, en 1870 et en 1871, le rendit à l'État dans sa détresse, à d'autres encore qui n'ont pas aussi prudemment réglé leur marche, mais, bien sûr, il est louable des conventions signées avec les Compagnies de chemins de fer pour la constitution d'un réseau solide et puissant et l'accroissement d'une fortune dont les titres sont à l'infini divisés dans les mains de quiconque s'est fait le moindre avoir. Cette armée de propriétaires sans territoire est la société même, intéressée à son salut et qui ne désertera pas sa cause.

Le mérite en est moins grand, mais l'opération de refonte de nos menues monnaies, méditée sous la Restauration, décrétée en principe par la République de 1848, est encore un des succès du second Empire. Elle a remis au creuset un amas de signes monétaires informes, et n'a pas desservi le pouvoir qui l'exécuta. Le nombre est immense, de notre temps encore, de ceux qui ne connaissent les gouvernements que par des effigies et parmi lesquels le sceau des monnaies est une propagande.

Pour le dire à la fin, il y eut deux gouvernements, deux esprits dans le gouvernement de 1852, celui qui ne demandait pas mieux, à condition qu'il régnât, d'être économiste avec Turgot et le meilleur de ses disciples qu'on ait vus parmi les puissances, et celui qui, à la dérive de ses résolutions et fatigué d'être plus sage que nature ne l'avait voulu, lui préférait les plans d'emprunt de Necker, les expédients de Calonne, le laisser-aller des mauvais temps du Directoire et quelquefois pis.

5. *Budgets et Comptes.*

Matériellement, les budgets du second Empire ont été assez bien construits et même avec des formes neuves, dans le dispositif général des lois de finances. L'habitude était, depuis 1830, de distribuer les dépenses en cinq parties : de la Dette, des Dotations, des Services généraux, des Frais, des Remboursements. En 1852, le budget ne fut plus présenté qu'en deux groupes : 1° la Dette et les Services généraux, « charges réelles de l'État » ; 2° les Dépenses d'ordre et les Frais « inhérents à la perception des impôts ». Les Recettes se formèrent en deux groupes correspondants : 1° Recettes d'ordre et pour frais de perception ; 2° Recettes affectées à la Dette et aux Services généraux. Les Dépenses, d'ailleurs, continuèrent, comme sous la deuxième République, de se subdiviser, sur deux colonnes parallèles, en Dépenses ordinaires et en Dépenses extraordinaires jusque vers l'époque où le Budget extraordinaire sortit de ses involucres. A la suite de ce dispositif venait un tableau du « Résultat général du budget », dont tel était le dessin pour l'exercice 1853 :

	BUDGET total.	DÉPENSES et RECETTES d'ordre.	CHARGES et RESSOURCES de l'État.
Dépenses[1]. . .	1,485,013,325f	441,554,568f	1,043,458,757f
Recettes. . .	1,450,820,531	441,554,568	1,009,265,963
Excédent de dépenses .	34,192,794f	Balance.	34,192,794f

Le cadre est de M. Bineau, mathématicien et administrateur. M. Magne le respecta, mais non M. Fould, et en 1862, au « retour à la classification rationnelle et systématique » dont il a été parlé.

1. Dont 72,738,334 fr. de dépenses extraordinaires.

un autre dispositif prévalut. La loi de finances du 8 juillet 1865 (budget de 1866) en adopta un troisième, qui n'a été abandonné qu'il y a quelques années et dont les successives déductions avaient leur intérêt. La loi opérait de la sorte sur les recettes, par voie de défalcation :

Évaluation des voies et moyens du Budget ordinaire de l'exercice (1866)	1,699,901,837 fr.
Frais et remboursements	245,144,604
Reste	1,454,757,233 fr.
Réserve pour l'Amortissement	32,011,565
Reste	1,422,745,668 fr.
Dette publique, Dotations et Amortissement (suspendu)	516,514,716
Reste, net.	906,230,952 fr.
Services généraux des ministères	808,992,594
Excédent de recette.	97,238,358 fr.
Somme affectée aux ressources du Budget extraordinaire.	95,670,011
Excédent de recette final . .	1,568,347 fr.

Le dernier budget de la période est celui de 1870, que les événements ont tant défiguré. Il s'était arrêté à ces prévisions, par la loi de finances du 8 mai 1869 :

Recettes du budget ordinaire.

Contributions directes (Fonds généraux).	332,821,800 fr.
Enregistrement, Timbre et Domaines . .	460,552,816
Forêts (prélèvement sur les produits, affectés à l'Amortissement, pour les frais d'administration)	11,152,617
Douanes et sels	145,202,000
Contributions indirectes	610,380,000
Produit des Postes.	89,344,000
Produits universitaires	3,74,598
Produits et revenus de l'Algérie.	16,500,000
Retenues, etc., pour les pensions civiles.	14,736,600
Produits divers du budget (35 articles). .	54,027,962
Total des recettes.	1,738,467,393 fr.

Dépenses.

1° *Dette publique et Dotations*.		539,918,097f
2° *Frais de perception*		237,941,712
3° *Remboursements et restitutions*[1]		12,216,000
4° *Services généraux des ministères :*		
Ministère d'État.	3,042,400f	860,806,939
Justice et cultes. — Justice	33,343,025	
Justice et cultes. — Cultes.	49,014,581	
Affaires étrangères	13,161,200	
Intérieur	59,414,345	
Finances	18,433,610	
Guerre et Algérie. — Guerre	373,001,182	
Guerre et Algérie. — Algérie	14,616,000	
Marine et colonies	162,845,022	
Instruction publique	24,283,321	
Agriculture, commerce et travaux publics.	97,500,653	
Maison de l'Empereur et beaux-arts	12,141,600	
Total général des dépenses. . .		1,650,882,748f

L'excédent de recettes était de 87,584,645 fr. Il était affecté aux ressources du Budget extraordinaire qui subsistait pour les deux tiers de cet excédent puisé dans l'impôt.

Le Budget extraordinaire de 1870 avait été doté de 124,841,311 fr. de ressources. Ses crédits de dépenses étaient de 123,406,811 fr. pour dégager un excédent de recettes de 1,434,500 fr. Les crédits portaient sur huit ministères. Les seuls ministères qui n'y eussent point part étaient le ministère d'État, celui des affaires étrangères et celui de la

1. Les remboursements et restitutions étaient d'une somme beaucoup plus forte dans les budgets antérieurs à 1863. La grosse masse, celle des centimes additionnels perçus pour le compte des départements et des communes, fut transportée alors au Budget sur ressources spéciales.

Justice, pour le service de la justice; et telle était la distribution de ces crédits, de plus en plus divertis de la destination des dépenses d'un Budget Extraordinaire :

Justice et Cultes. Matériel et travaux du culte catholique		5,700,000 fr.
Intérieur. Subventions et secours		13,633,000
Finances. Forêts, Tabacs, Poudres		4,825,000
Guerre.	Matériel de l'artillerie et du génie	2,975,900
	Travaux publics et colonisation en Algérie	21,315,766
Marine. Travaux hydrauliques		10,500,000
Instruction publique		1,946,195
Agriculture, Commerce, Travaux publics.	Routes, ponts, etc.	41,291,100
	Chemins de fer	12,660,750
Maison de l'Empereur et Beaux-arts. Travaux extraordinaires		4,960,100
		123,406,811 fr.

Ajoutons le Budget Spécial de l'Amortissement (77,122,000 fr. de recettes et de dépenses), le Budget sur Ressources spéciales (280;298,210 fr.) et les Services Spéciaux rattachés pour ordre (91,848,909 fr.) et ne comptons que pour mémoire le Budget de l'Emprunt de 429 millions. Nous avons pour la totalité du budget démembré 2,224,993,878 fr. de recettes et 2,223,559,378 fr. de dépenses. L'excédent de recettes est de 1,434,500 fr. Mais ce budget est celui de la terrible année 1870 et il se réglera par les chiffres conjugués de 3,439,013,079 francs de recettes et de dépenses : 1,215,453,901 francs de dépenses de plus qu'aux prévisions, sans compter ce que 1871 supportera. Mais voici le tableau qui résume les prévisions et les réalités du règne :

Budgets des Exercices.	Recettes de la Loi de finances.	Dépenses de la Loi de finances.	Résultats des Recettes ordinaires et ressources extraordinaires.	Résultats des Dépenses ordinaires et extraordinaires.
1852	1,449.413,604 fr.	1,503,398,846 fr.	1,487,344,984 fr.	1,513,103,997 fr.
1853	1,450,820,531	1,485,013,325	1,524,448,464	1,547,597,009
1854	1,520,288,089	1,516,720,459	1,802,011,838	1,988,678,160
1855	1,566.012,213	1,560,199,152	2,793,273,965	2,399,217,840
1856	1,601,586,732	1,598,286,528	1,913,943,149	2,195,781,787
1857	1,709,874,512	1,698,904,664	1,799,225,838	1,892,526,217
1858	1,737,115,171	1,716,989.496	1,871,381,904	1,858,493,891
1859	1,773,919,114	1,765,780,877	2,178,739,135	2,207,660,403
1860	1,825,854,379	1,824,957,778	1,962,198,617	2,084,091,354
1861	1,840,775,670	1,840,121,858	2,006,085,443	2,170,988,607
1862	1,974,070,028	1,969,769,031	2,177,885,701	2,212,839,327
1863	2,069,507,518	2,060,613,362	2,264,937,958	2,287,069,057
1864	2,110,437,345	2,103,593,124	2,204,940,775	2,256,706,386
1865	2,100,879,108	2,099,267,618	2,169,152,542	2,147,191,012
1866	2,077,462,459	2,074,125,732	2,192,829,285	2,203,074,625
1867	1,902,451,531	1,902,111,370	2,167,785,912	2,169,764,572
1868	1,954,525,244	1,954,467,115	2,156,413,723	2,137,054,624
1869	1,995,404,666	1,995,023,495	2,203,030,794	2,145,431,256
1870	2,056,022,969	2,054,313,869	3,439,013,079	3,439,013,079
Totaux	34,716,420,883 fr.[1]	33,673,677,699 fr.	40,314,676,106 fr.	40,855,683,203 fr.

Bien que, sauf les deux premiers, aucun de ses budgets n'eût été présenté et voté en déficit et qu'il eût été maintes fois promis que, moyennant les virements, les crédits additionnels seraient comme inconnus dorénavant, le second Empire a dépassé ses prévisions de dépenses de plus de 7 milliards; mais, avec ses 40,314,676,106 fr. de recettes ordinaires et de ressources extraordinaires, il ne lui a en somme manqué que 541,007,097 fr. pour les équilibrer. Cinq de ses exercices ont produit ensemble un excédent de recettes de 505,864,305 fr.; treize autres, un excédent de dépenses de 1,046,871,402 fr. Le 19ᵉ, celui de 1870, est tombé en équilibre par le secours d'une accumulation de moyens extraordinaires s'élevant jusqu'au chiffre de 1,499,467,437 fr.

Mais quelle variété et quel nombre de ressources extraordinaires employées sous ce règne! La Restauration ne s'en était aidée que pour 1,597,217,309 fr., la Monarchie de Juillet que pour 1,441,680,220 fr., la République de 1848 que pour 957,895,540 fr.; le second Empire en a employé pour 6,579,795,226 fr. Tous ses budgets y ont puisé[2], et l'un d'eux, le budget de 1855, jusqu'à concurrence de 1,257,345,678 francs, somme qui se rapproche de celle de 1870. Ces ressources extraordinaires ont été formées de 32,498,202 fr. d'aliénations de bois; de 3,387,002,111 francs de produits d'emprunts en rentes; de 1,775,165,156 fr. de consolidations des réserves de l'Amortissement, affectées, pour 266,345,251 fr. aux travaux extraordinaires, et pour 1,508,327,789 francs aux besoins généraux des budgets; de 247,959,336 fr. empruntés à la Banque de France, et de 1,137,170,421 fr. de ressources extraordinaires diverses, dont 251,103,429 fr. pour l'année 1870.

De même que tous les autres gouvernements, lorsque l'Empire de 1852 a eu des excédents de recettes, et il en a eu sur cinq exercices, en dehors de ceux que les lois de règlement ont arrêtés en excédent de recettes sans qu'ils en aient eu dans les résultats qui leur étaient propres, il ne les a pas appliqués à l'extinction des Découverts du Trésor, excepté en 1865 pour une somme de 9,737,530 fr. et en 1868 pour une somme de 18,985,070 fr. Et même, est-ce une loi postérieure à l'Empire, la loi de règlement de l'exercice (*L.* 19 *nov.* 1875), qui a fait l'attribution, comme une autre loi postérieure de règlement (*L.* 27 *déc.* 1875) a attribué les 57,599,538 fr. d'excédent de l'exercice 1869 à notre premier Compte de Liquidation. Mais les Découverts du Trésor, soit pour le service du budget, soit pour des opérations que les budgets sont supposés ne pas connaître, et la Dette flottante, qui aide le Trésor à faire ses avances, n'ont pas sensiblement grossi dans le cours de la période; et des emprunts,

1. Les chiffres des quatre colonnes ne comprennent que les Budgets ordinaires, extraordinaires et sur ressources spéciales.

2.

1852	151,132,396 f	1862	295,689,896 f
1853	133,323,687	1863	305,998,720
1854	384,365,359	1864	281,669,583
1855	1,257,345,678	1865	203,749,742
1856	276,231,919	1866	174,659,098
1857	115,907,636	1867	201,346,137
1858	123,566,842	1868	139,531,885
1859	450,637,598	1869	115,784,216
1860	239,892,979	1870	1,499,467,437
1861	226,491,418		6,579,795,226 f

des consolidations et le produit de la soulte de la conversion de 1862 les ont presque entièrement masqués, à la place des excédents de recettes des budgets employés à augmenter les ressources d'autres budgets.

Si le Trésor eut dans les dix-neuf années à faire pour 754,038,590 fr. 19 c. d'avances à découvert pour le service des budgets, — nous ne donnons que le chiffre de compensation, — il a été couvert lui-même et dégagé de sa dette flottante, extra-budgétairement, pour une somme de 700,794,440 fr. 49 c., et il en résulte que, dans les dix-neuf années, les découverts n'ont crû que de 53,244,149 fr. 70 c. On n'a pu relever exactement, à la suite des incendies de la stupide Commune de 1871, les éléments de la dette flottante au 31 décembre 1870. Au 1er janvier 1870, elle s'élevait à 794,156,700 fr. 60 c., et au 1er janvier 1872 à 1,090,763,177 fr. 13 c. L'année moyenne, pour la durée du second Empire, a été de 864,620,445 fr. 40 c.

Avant notre temps même, c'est-à-dire celui de la troisième République, l'Empire de 1852 est le Gouvernement qui a émis le plus de rentes. Quinze opérations, parmi lesquelles onze appels directs à la souscription publique, lui ont procuré la somme de 4,188,967,260 fr. de capitaux [1], par des aliénations dont le capital nominal est de 6,325,237,462 francs. Créations et annulations compensées, le total des rentes inscrites au Grand-Livre, qui était de 239,304,527 fr. 60 c. de rentes à la fin de 1851, était de 386,222,343 fr. 36 c. à la fin de 1870. L'augmentation est de 146,917,815 fr. 76 c. de rentes. Le premier emprunt a été fait, en 1854, au taux de 4 fr. 86 c. p. 100 en 4 $^1/_2$; le dernier, en août 1870, au taux de 4 fr. 95 c. en 3 p. 100. Le taux moyen des emprunts fut de 4 fr. 55 c. Il avait été de 6 fr. 81 c. sous la seconde République, de 4 fr. 48 c. sous la Monarchie de Juillet, de 7 fr. 35 c. sous la Restauration : ce qui soit dit sans enfler la signification des moyennes. Les taux les plus bas signifient plus. Le second Empire n'a pas emprunté au-dessous de 4 p. 100; la Restauration négocia des rentes à 3 fr. 92 c. et la Monarchie de 1830 à 3 fr. 54 c.

Pour le cours des rentes, de quelque date qu'elles fussent, le 4 $^1/_2$, qui a été le fonds le plus stable de la période, cotait 91 fr. 75 c. en janvier 1852 et 88 fr. en août 1870. Il ne s'est pas élevé plus haut que 105 fr. 75 c., et le nôtre vaut plus cher, même après la baisse des derniers temps. Sous Louis-Philippe, ce fonds, créé en 1825 et coté alors 101 fr. 55 c., a atteint le prix de 116 fr. 25 c. en juin 1845.

Il nous reste à examiner les détails de la gestion financière du règne, avec la même méthode que pour les précédentes. De 1852 à 1870, en dix-neuf ans, les recettes ordinaires sont de 33,734,880,880 fr., les ressources extraordinaires de 6,579,795,226 fr. ; et les recettes ordinaires et ressources extraordinaires réunies, de 40,314,676,106 fr. Les dépenses ordinaires ont été de 39,034,292,766 fr., les dépenses pour travaux extraordinaires, de 1,821,390,437 fr., et les dépenses totales, de 40,855,683,203 fr., d'où un excédent de dépenses de 541,007,097 fr.

1. Les 3,387 millions indiqués plus haut sont le produit des véritables emprunts, tous publics ; le reste vient des opérations qui ont équivalu à des emprunts.

La décomposition des recettes donne ces résultats :

Recettes (1852-1870).

Domaines et Forêts :		
Domaines	230,809,070f	846,346,039f
Forêts [1]	615,536,969	
Contributions Directes (dont 3,653,269,057f pour les Fonds Spéciaux des départements et des communes)		9,393,311,681
Impôts Indirects		21,156,037,721
Revenus et Produits divers du Budget. .		2,339,185,439
Total des Recettes Ordinaires. . . .		33,734,880,880f
Ressources Extraordinaires		6,579,795,226
Total des Recettes ordinaires et des Ressources extraordinaires. . . .		40,314,676,106f

Les Contributions Directes ne font plus le quart de la Recette ; les Contributions Indirectes en font plus de la moitié, et elles sont les unes aux autres comme 93 est à 211 ou, plus simplement, comme 44,3 est à 100.

Dépenses.

Il est des parties de ces dépenses dont les ministères variables du second Empire, les rattachements, les distractions de services, le caractère incertain de divers travaux extraordinaires, et la séparation des budgets rendent très pénibles la recherche et le classement. Il serait à peu près impossible, par exemple, de faire la distinction absolument tranchée des dépenses faites par le ministère d'État et de la Maison de l'Empereur, par le ministère des Travaux Publics et par le ministère de l'Agriculture et du Commerce, ou du moins il faudrait qu'un particulier y donnât trop de temps pour n'être à la fin jamais sûr d'avoir parfaitement débrouillé l'écheveau.

Mieux vaut les réunir toutes en un même groupe et rester prévenu que quelques-unes qu'on n'a pu détacher, malgré ce groupement, grossissent encore, mais légèrement, les budgets du ministère de l'Intérieur et même du ministère de la Guerre. Les modifications des attributions des départements ministériels peuvent être fort bonnes à faire, mais elles ne sont pas favorables aux opérations de l'arithmétique historique des budgets ; et, pour les créations de budgets séparées, surtout quand elles vont jusqu'à les mettre entièrement hors des budgets et des comptes, comme on l'a fait pour le Budget spécial de l'Amortissement, elles l'accablent de tourments et ne sont d'aucun genre d'utilité. Mais laissons parler cette malheureuse arithmétique budgétaire qui n'est pas faite pour se plaindre.

1° *Dette publique et dotations :*		
Dette publique	9,877,441,113f	10,678,776,266f
Dotations	801,332,153	
2° *Frais et Remboursements :*		
Frais de perception . . .	3,776,586,091	6,092,070,779
Remboursements et Restitutions	2,315,484,688	
A reporter.		16,770,847,045f

1. A partir de 1867 et jusqu'en 1870 les produits nets des Forêts ont été dévolus au budget spécial de l'Amortissement et les Comptes Généraux de l'Administration des Finances ne les relèvent pas. Ils placent, en outre, à partir de 1865, parmi les Ressources extraordinaires de diverses natures, les produits des forêts affectés par la manie des affectations aux reboisements, gazonnements et routes forestières. Le chiffre ici indiqué n'est pas complet, par conséquent, pour les produits des Forêts, et M. Nicolas l'élève à 694,827,437 fr. Sous le bénéfice de cette observation, nous ne pouvons que suivre les Comptes, à moins d'erreurs évidentes et l'on n'y en rencontre que de très légères, qui se corrigent d'elles-mêmes. Mais ceci ajoute aux critiques que soulèvent les dispersions de ces budgets éparpillés qu'on aimait il y a vingt ans.

Report.		16,770,847,045f
3o *Dépenses des Ministères militaires :*		
Guerre et Algérie (Gouvernement général) :		
Guerre	9,875,286,559f	
Algérie	396,484,682	
	10,271,771,241f	
Marine et Colonies[1]. . . .	3,692,897,512	
Total des Dépenses militaires		13,964,668,753
4o *Dépenses des Ministères civils* :		
Affaires étrangères . . .	264,968,867f	
Justice	575,641,019	
Cultes.	968,405,742	
Finances	176,959,117	
Instruction publique . .	405,879,144	10,120,167,405
Beaux-Arts et Bâtiments.	259,860,316	
Intérieur[2].	3,776,515,769	
Agriculture, Commerce et Travaux publics[3]. .	3,691,926,431	
Total général des Dépenses de la période (1852-1870)		40,855,683,203f

Les Services civils sont encore de près de 4 milliards distancés par la dépense des Services militaires. Dans les Services civils, les Travaux publics n'ont pas une part trop forte, grâce au concours de l'industrie privée. L'un de ces services, autrefois si négligé et qui n'a commencé de poindre qu'après 1830, l'Instruction publique, se développe peu à peu lorsque M. V. Duruy entre au ministère, mais sa dépense n'est guère encore, en cette période, que la moitié de la dépense du service des Cultes. Le renversement de la proportion est venu depuis.

16. Troisième République.

1. *Système de Finances de l'Assemblée nationale de* 1871.

Est-il, excepté dans notre moyen âge et dans notre guerre de Cent ans, une traversée d'histoire plus tragique que l'écroulement et les malheurs de 1870 et de 1871 ? La guerre de l'invasion et du démembrement nous couvrait de ruines ; elle démantelait nos frontières ; elle nous arrachait deux provinces ou trois départements, 1,694 communes, 1,447,466 hectares du sol national, 1,597,228 de ses habitants, et non les moins attachés à nos communs souvenirs, et enfin, — ce que nous avons à calculer dans un *Dictionnaire des Finances*, — un revenu budgétaire de 78,943,000 fr. L'Allemand, pour la seule rançon de guerre et ses annexes, emportait en métaux et en valeurs de son choix le montant de trois de nos budgets ordinaires d'alors: 6,078,338,853 fr.[4]. Nos services ne fonctionnaient plus. Nous avions sur les bras la ridicule et sinistre insurrection de la Commune de Paris. Qu'allions-nous devenir ?

M. Thiers et ses collaborateurs n'ont songé ni à la banqueroute, recommandée au Régent par Saint-Simon, et prêchée encore en 1848 par des financiers sans préjugés, ni à aucun des plans de renouvellement des finances qui charment les esprits dans le loisir des années pacifiques. Il a décidé, — assez grand économiste ce jour-là, pour ce qu'était ce jour, et du moins disciple expérimenté de Louis, et il l'était, — que le crédit de la France renaîtrait du crédit qu'elle oserait avoir. Il a voulu

1. Les Colonies ont été trois ans détachées de la Marine et, avec l'Algérie, ont formé le service d'un ministère particulier (1858-1860).
2. Avec les services locaux.
3. Tout au plus y a-t-il dans ce groupe 80 ou 90,000 fr. de dépenses dont la présence serait à y justifier. Nous avons poussé aussi loin que possible l'investigation.
4. Dont 340,737,500 fr. de frais d'occupation.

que toutes nos dettes fussent déclarées payables et qu'elles fussent payées, et même que les dettes temporaires fussent amorties à des dates fixes. Il a ouvert les plus grands emprunts qu'on ait faits et il les a pourvus, avec l'Assemblée nationale, d'un revenu d'impôts dont les créations de 1816 n'avaient été que l'ébauche. Il a pris sa part du sentiment de solidarité qui nous a fait, chez nous-mêmes, appeler tous les contribuables du pays au soulagement des départements et des communes blessés et meurtris, et n'a pas oublié d'inscrire, en tête de nos dépenses d'urgence, dans un Compte de Liquidation, les frais de la réorganisation de notre puissance militaire et navale. Et cela, tout cela, sans vouloir examiner s'il y avait lieu d'admettre que le moment se prêtât à des innovations financières, même aux moins aventureuses.

Toutes les âmes vibraient à l'unisson, prêtes à tous les pieux sacrifices. Il n'en a pas manqué parmi nous qui, calculant le prix de l'infortune publique, pensaient que chacun n'allait pas hésiter à se dépouiller du dixième ou du vingtième de ses biens et que nos Assemblées s'arrangeraient ensuite pour installer en France un système entièrement nouveau de contributions et d'impôts, fondé sur les principes les plus scientifiques et les vertus les plus généreuses. Sans la désolation universelle, nous pouvions toucher à l'âge d'or de la taxation. Mais ce n'est pas le rêve qui a gouverné les finances de ces jours maudits ; non, la prosaïque réalité des choses a prévalu, et, comme nous sommes bien sûrs qu'elle nous a sauvés en n'innovant pas, nous ne pouvons point ne pas croire que la politique financière de M. Thiers et de l'Assemblée nationale de 1871 a été celle qui répondait le mieux à la cruauté des circonstances.

Nous avions le champ libre, mais nous n'avions pas la liberté de nous y mouvoir, à la recherche de ressources qu'il n'était pas certain et qu'il était plutôt douteux que des procédés inconnus jetassent dans les vides du Trésor. On admirera cette sagesse, de n'avoir pas voulu compter avec l'imprévu et l'inattendu, dans notre inexorable obligation de faire bon cœur contre toute fortune, de suffire à toutes nos charges, d'y ajouter même, et en ne réduisant rien, pour ainsi dire, du train ordinaire de nos immenses services publics ; cette sagesse, enfin, d'avoir agi avec la résolution d'une grande nation qui sait qu'elle se retrouvera telle quelle, et non diminuée, au sortir de la violence de l'ouragan.

Il est exact de dire que M. Thiers, et l'Assemblée nationale avec lui et après lui, de 1871 à 1875, n'ont pas eu d'autres vues que de faire de la fiscalité.

L'Assemblée ne le suivit pas dans tous ses projets. Chambre introuvable à son tour dans la politique, elle n'était pas sans lumières dans l'économie politique et rejeta les grosses surtaxes de douanes qu'un ministre des finances de Normandie avait facilement proposées au chef de l'État ou acceptées de lui ; mais elle avait deux occasions de tenter de grandes nouveautés, l'une à la façon des économistes physiocratiques, l'autre à la façon des économistes anglais, et chacune elle les rejeta.

Elle pouvait, en fait d'impôt foncier et de contributions directes, revenir aux inspirations premières de 1789 et, à défaut de centimes additionnels généraux sur toutes les contributions, demander à la propriété immobilière, dégrevée à plusieurs reprises depuis 1789, de payer son juste tribut en se

soumettant à l'imposition mobile et croissante d'une quotité substituée à la répartition. Elle ne réclama ni de centimes généraux, sauf sur les patentes qui en supportèrent soixante, ni de cotisation proportionnelle à la valeur changée des terres et des cultures. L'agriculteur n'a pas entendu le contrôleur et le percepteur lui dire un seul mot de nos désastres et de ce qu'il y avait à payer pour les réparer. Une politique financière rurale, sans doute inconsciente d'elle-même, a ainsi valu à la troisième République l'adhésion des campagnes qui avait fait défaut à la seconde, et cette adhésion n'aura pour ainsi dire rien coûté aux budgets. On l'aurait achetée cher, s'il eût fallu l'acquérir au prix des promesses des prétendants et des surenchères des socialistes.

L'Assemblée pouvait aussi introduire en France l'impôt général sur le revenu. Elle laissa dire les professeurs et n'accepta pas un genre d'imposition qui, sous aucun régime, ne sera facile à établir dans un pays aussi essentiellement individuel et aussi jaloux des droits de la personnalité que l'est la France. L'impôt sur le revenu n'aurait que très insuffisamment rempli les caisses de l'État, en dépit de l'élasticité dont il s'est montré susceptible chez plusieurs des peuples qui l'ont adopté. Il eût arrêté le mouvement d'expansion de nos forces productives, que nous avions un si grand intérêt à ne pas inquiéter ; il eût été presque certainement, sous une démocratie de fait et de droit, un instrument de politique jalouse et envieuse, et aurait privé la République, encore fraîchement placée sur ses assises, de l'adhésion de la majeure partie de la bourgeoisie, comme le remaniement des contributions directes lui eût ôté celle des campagnes.

On peut, il est vrai, enseigner que les principes économiques et financiers n'ont pas à se préoccuper de ces considérations, mais il est facile d'être orthodoxe en maximes, et la vraie science financière est un peu plus embarrassée. Il lui faut tenir compte des lieux, du temps et des hommes. La science théorique ne fait de conquêtes et n'exerce d'applications que dans les larges espaces de la vie régulière des peuples ; elle ne peut rien dans leurs angoisses, et il ne lui appartenait pas de dominer les exigences de l'époque où nous étions alors, à moins de s'emparer de la tyrannie sociale et de ne pas craindre, comme après 1792, de se jeter du haut du rocher dans la mer, en y précipitant la nation avec elle, et de chercher, d'écueil en écueil, un rivage où se reposer de ses aventures.

Dans son écrit sur le *rachat des chemins de fer*, M. Léon Say a fait le compte des charges de destructions, de guerre et de réparations supportées par le Trésor. Il les fixe au chiffre de 11,471,661,666 francs. La Dette en avait payé en 1882 pour 8,898,620,537 fr. Une somme de 1,573,041,129 fr. a été payée par nos budgets, et notamment la créance de la Banque de France, avance si hardiment demandée et consentie et qui fut soldée par un remboursement annuel de 200 millions plus hardiment encore inscrit aux budgets par M. Thiers. Nous recommencions 1814 et 1815, avec un plus lourd fardeau, mais avec un crédit plus étendu et moins coûteux, et, ayant mis la même fidélité dans nos engagements, nous en sommes sortis avec le même bonheur.

Sous cette condition toutefois de ne pas marchander les impôts. En 1875, il en avait été créé pour environ 700 millions. Pour 1871 seulement, la création fut de 366,349,300 fr. ; elle s'éleva à la fin de 1872 à 245 millions de plus. L'enregistrement produisait en 1871, 337,071,757 fr. ; il produisit 433,464,160 fr. en 1872 ; le timbre produisait 82,181,692 fr. en 1871, il produisit, en 1872, 137,747,947 fr. Les Contributions indirectes proprement dites produisaient en 1871, 637,112,964 fr.; elles produisirent, en 1872, 771,598,737 fr., en 1873, 879,060,462 fr. ; en 1874, 942,252,306 fr. ; en 1875, 1,058,028,297 fr.

La fiscalité de 1871 et des années suivantes a été une continuité d'actes financiers pleins de décision ; elle n'a pas été également heureuse dans tous les détails, et personne ne saurait la vanter d'avoir été reprendre dans l'arsenal de l'ancienne fiscalité le procédé d'un affermage de monopole comme celui des allumettes chimiques. Toute fiscalité systématique a ses erreurs et ses emportements. Celle de 1871, ne voulant plus croire à la fin qu'en elle-même, fonctionnait toujours quand il allait devenir inutile qu'elle continuât d'être en mouvement. M. Léon Say est le premier de nos ministres des finances qui ait donné le conseil de s'arrêter un peu, de ne plus taxer et surtaxer, et de voir ce qu'on obtiendrait des produits à l'aide des années. M. Mathieu Bodet, déjà l'année précédente, en 1874, avait réagi contre l'activité des aggravations d'impôts et émis l'avis d'améliorer plutôt leur assiette et d'assurer la stricte exécution des lois. Les droits budgétaires du Trésor lui doivent d'avoir été mieux perçus et la poursuite attentive de la fraude a dispensé de recourir à des surimpositions qui n'eussent pesé que sur les contribuables honnêtes.

Ce que nous venons de dire, on le pense bien, nous ne le disons pas pour nier qu'un grand génie français, qu'un autre gouvernement, qu'une autre Assemblée n'aurait pas pu, par d'autres moyens de finances, réparer notre ruine et reconstruire nos budgets. Nous n'en voulons pas douter peut-être, mais nous n'en savons rien, et nous savons au contraire que ce qui a été entrepris en 1871, sans avoir la physionomie de la grandeur, a été une grande œuvre dans ses effets. Il est acquis que le système nous a chargés d'environ 700 millions d'impositions en surcroît des anciennes, que le pays les a payées, qu'il a payé même plus et sans se plaindre, que sa richesse a rejailli pendant qu'il les acquittait et que, même sans avoir voté toutes celles qui avaient été étudiées et qui demeuraient en réserve, l'Assemblée nationale a transmis à la République, maîtresse à la fin d'elle-même et dotée d'une Constitution, des budgets qui, à partir de 1875 même, allaient se solder jusqu'en 1881 par des excédents de recettes. Nous n'en espérions pas autant, ni sitôt, à l'heure où la France, « la noble blessée », recevait les premiers soins de M. Thiers.

En ses plus belles années, la Restauration n'a pas eu de finances plus prospères que celles de cette suite de sept exercices dont les excédents de recettes propres, dépouillés de l'artifice des reports et malgré de forts accroissements de dépenses, — 557,406,006 fr. du premier au dernier budget, et 2,529,440,259 fr. en tout, — ont dégagé de leurs comptes un excédent de recettes apparent de 504,166,338 fr. et un excédent indéniable de 368,775,985 fr.

Si brillamment enrichis par la fermeté des résolutions prises après 1870, par l'énergie de relèvement du pays et par la confiance de tous les bons citoyens dans une république de raison, d'ordre et

de travail, nous ne sommes pas sans excuse aucune d'avoir supposé que cette merveilleuse resurrection nous présageait la perpétuelle abondance, et, avant de nous être soulagés de nos dettes, d'avoir attaqué des travaux qui en fussent le signe et le gage et entrepris des créations et des développements de services qui portassent notre millésime. La prudence n'a point parlé ou n'a pas su se faire entendre. Nous pouvions choisir : fortifier l'amortissement et l'étendre à la dette consolidée, faire des travaux ou plutôt encourager la grande industrie à en faire, dégrever les contribuables des plus lourds des impôts qui n'avaient été institués que temporairement, créer les services que la démocratie demande aux institutions républicaines. Nous avons tout osé à la fois ; nous avons créé les services, dégrevé les contribuables de 40,720,000 fr. par an depuis 1876, de 89,695,000 fr. depuis 1878, de 143,045,989 fr. depuis 1879, de 277,782,204 fr. depuis 1880, de 284,992,204 fr. depuis 1881, et en tout de plus de 1,500 millions (1,511,932,009 fr.), ouvert les chantiers, exécuté nous-mêmes les travaux. Mais, loin de songer à diminuer la dette consolidée, nous avons accru la dette viagère dans une forte proportion, par l'augmentation du tarif des pensions et par l'augmentation moins excusable du nombre des pensionnaires.

On a moins péché dans les intentions, qui presque toutes étaient bonnes, qu'on n'a péché dans la mesure. La question de mesure domine les finances et les budgets encore plus impérieusement que les autres ressorts de la vie des peuples ; et cela est si vrai que les gouvernements ont plus d'une fois succombé sous les difficultés venues de l'irrégularité de leur situation financière. Les erreurs sont moins faciles à dissimuler dans les finances qu'ailleurs, les fautes plus lourdes, les faiblesses plus dangereuses. Il fallait donc mesurer les diminutions graduelles de l'impôt, choisir les contributions dont le dégrèvement favorisait le plus l'industrie, n'y point rechercher la popularité vaine, et mesurer aussi la quantité et la qualité des travaux de l'ordre économique que nous avions réellement la faculté d'entreprendre, en mesurant encore, avec leur étendue, le degré d'assistance qu'il est du devoir strict de l'État de leur fournir. Mais le mal n'est point irréparable et ceux qui se récrient sur notre indigence en seront pour leurs frais de désespoir. La République définitive se sentait trop riche et négligeait les avis de la prudence. Les Républiques ne sont pas seules à avoir de ces oublis et la Monarchie de Juillet en a encouru assez de blâme. Il suffit de revenir à la mesure et à la sagesse, et l'on y est déjà revenu.

2. *Législation budgétaire.*

La législation budgétaire est sous les républiques aussi bien que sous les monarchies la sauvegarde des finances et elle n'y saurait être trop sévère ; mais l'orientation de la surveillance y varie. Il n'y a plus à lier les mains du prince et de ses ministres ; le pouvoir est passé tout entier aux représentants de la nation et aux électeurs qui ne leur accordent leurs suffrages que pour en réclamer le prix ; c'est à la représentation nationale à se prémunir contre elle-même et contre eux, et peut-être ne s'aperçoit-elle pas assez que la précaution d'avoir deux Chambres dans une République parlementaire n'a pas été prise pour que l'une des deux ne fût que la chambre d'enregistrement des lois financières votées par l'autre. La jalousie de leurs prérogatives est un mérite pour les Chambres des députés d'un régime monarchique ; elle se justifie moins quand l'intérêt public n'est pas défendu que par la bonne volonté commune des deux fractions du Parlement républicain et par l'accord de leurs vues et de leurs votes.

Ce n'est pas le lieu de reprendre des discussions qui retentissent encore. La dernière révision des lois constitutionnelles n'a pas touché à l'article 8 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat et son texte demeure ce qu'il était, intentionnellement vague et d'une interprétation laissée aux inspirations du bon sens : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances — il eût mieux valu dire les lois financières, quelles qu'elles soient, — doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. » Les lois constitutionnelles ne contiennent rien de plus, relativement aux finances. Nous reviendrons aux droits collectifs et aux droits respectifs des deux Chambres dans le chapitre 29 du titre IX de cette étude.

Tranchée ou non, la question des droits du Sénat n'est pas le seul point de la législation budgétaire dont on ait eu à s'occuper depuis 1870. Il n'est venu à l'esprit de personne, même avant les lois constitutionnelles de 1875, et il n'avait à aucune époque été imaginé qu'un budget pût être décrété en certaines occasions ; aussi la surprise a été grande d'apprendre, en 1878, que, vers la fin de l'année 1877, un ministère de coup d'État avait mis dans son programme qu'un décret-loi paraîtrait au 1er janvier suivant pour continuer en 1878 le budget de 1877 et que, sous prétexte d'une légalité jointe à la plus flagrante illégalité, ce décret-loi serait soumis à un plébiscite. La loi de finances est une loi comme toutes les autres et la loi du 25 février 1875, sur l'organisation des pouvoirs publics, n'a pas distingué en disant (*art.* 3) : « Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres ; il promulgue les lois, lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres. »

A la fin du second Empire, le Budget, malheureusement divisé en plusieurs budgets, avait fini par s'astreindre aux règles de la spécialité de 1831, mais sans échapper aux virements. Notre première loi de finances depuis 1870, celle du 16 septembre 1871, a supprimé le Budget spécial de l'Amortissement de la loi du 11 juillet 1866, réuni au Budget Ordinaire le Budget Extraordinaire de 1863, consacré le vote des dépenses par chapitres, interdit les virements et rétabli en les remaniant les dispositions antérieures sur les crédits additionnels :

« Art. 30. Le budget est voté par chapitre. Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre. — Art. 31. Les suppléments de crédits nécessaires pour subvenir à l'insuffisance, dûment constatée, des fonds affectés à un service porté au budget ne pourront être accordés que par une loi, sauf le cas de prorogation de l'Assemblée nationale. La même disposition est applicable aux crédits extraordinaires. Ces derniers ne pourront être demandés que pour des services qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget. — Art. 32. Dans le cas de prorogation de l'Assemblée nationale, les crédits supplémentaires et extraordinaires ne pourront être ouverts que par des décrets

rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des ministres. Ces décrets devront être soumis à la sanction de l'Assemblée nationale dans la première quinzaine de la plus prochaine réunion. — Art. 33. Pourront seuls donner ouverture à des crédits supplémentaires les services dont la nomenclature suit. »

Cette nomenclature comprenait 62 services votés. La dernière nomenclature précédente, celle de la loi du 15 mai 1850, en comprenait 66. Il n'y a plus de nomenclature fixe ; à chaque loi de finances il en est attachée une qui se rapporte à l'exercice.

Plusieurs modifications ont été faites, depuis 1871, dans la législation des crédits budgétaires et des crédits additionnels. Un décret du 3 avril 1876 a réglementé une exception qui n'était que d'usage, et, pour assurer régulièrement le service des subsistances de la guerre et de la marine, il a autorisé les ministres, à partir du 1er septembre de chaque année, à comprendre, mais d'une manière distincte, dans leurs demandes mensuelles de fonds, les sommes destinées aux paiements par anticipation de leurs achats sur les crédits de l'exercice suivant. Les sommes ainsi accordées ne peuvent dépasser le quart du crédit total des services.

Sur l'insistance réitérée de M. Guichard, la loi du 12 août 1876 a remis en vigueur la prescription de la loi du 16 mai 1851, pour la réunion en un seul projet de loi, mensuel au moins, de toutes les demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires, sauf le cas d'urgence. Enfin la loi du 14 décembre 1879, après avoir défini les divers genres de crédits additionnels, a résumé et fixé les conditions dans lesquelles ils doivent être présentés et décrétés ou votés, et renouvelé celle qui assigne à chaque crédit additionnel ses voies et moyens, sans y ajouter, comme l'avait fait la loi du 16 mai 1851, qu'à défaut de ressources effectives mention y sera faite que le crédit est mis au compte de la Dette flottante.

Là s'arrête la législation budgétaire votée depuis 1870. Nous n'avons pas à indiquer les propositions qui ne sont que des propositions. N'omettons pas un décret de la première heure, l'arrêté présidentiel du 1er avril 1871 décidant qu'aucune dépense de l'État ne pourra être « engagée » et ne sera payée par le Trésor qu'autant que le ministre des finances aura reconnu la possibilité d'y pourvoir. Rien ne met les finances dans un plus grand désordre que les engagements de dépenses faits en dehors des lois qui leur approprient des ressources. Les lois mêmes ont tort d'en ordonner pour l'avenir sans avoir la certitude que les budgets au compte desquels elles seront payées auront le moyen d'y suffire. Mais rien non plus ne mettrait l'administration dans les Chambres plus directement qu'une disposition de prétendue prévoyance, et il en a été déposé une de ce genre en 1883, qui irait jusqu'à interdire toute création d'emplois publics rétribués par l'État si elle n'a été précédée du vote du crédit de la rétribution.

3. *Réapparition des Budgets extraordinaires.*

Nous nous étions empressés en 1871 de rétablir l'unité budgétaire, compromise en 1863 par la formation d'un Budget Extraordinaire séparé, et nous pensions être débarrassés de l'incorrection et des ennuis qu'il entraîne. Il a reparu moins de huit ans après (*L.* 22 *déc.* 1878), en ne dissimulant pas qu'il serait non moins incorrect et aussi avide que par le passé. A la rigueur on pourrait dire qu'il n'a jamais disparu et que le Compte de Liquidation, peu à peu détourné de son unique destination, avait rempli l'intervalle.

Le premier projet du Compte de Liquidation est du 23 mars 1872 [1]. Il est clos aujourd'hui et réglé, ou du moins le projet de loi de son règlement est déposé depuis le 15 mars 1883 [2]. Il n'a jamais été un budget extraordinaire, quoiqu'il ait pu en être un à l'instar des budgets extraordinaires de la Restauration, non isolés des budgets ordinaires, mais chargés comme lui de la liquidation des misères d'une invasion. Sa destination n'était pas de payer la rançon du pays ; elle était encore moins d'entreprendre des travaux publics sur des ressources que les revenus courants de l'État n'auraient pu couvrir ; elle était presque uniquement la réparation de notre matériel militaire. Sa forme n'était pas celle d'un budget, il ne connaissait pas les exercices et ses ressources et ses dépenses se reportaient d'année en année. Mais la vérité est que peu à peu quelques dépenses non militaires y avaient pénétré, aucune cependant pour des travaux publics entendus, au sens qui s'attache à ce mot de travaux publics d'entretien ou d'extension.

Si le Budget Extraordinaire semble né du Compte de Liquidation, la filiation ne repose que sur ce fait que le Compte de Liquidation a cessé d'être au moment où le Budget Extraordinaire venait au monde. Ses antécédents immédiats sont les « Travaux sur Ressources Extraordinaires » du service des Travaux publics. On avait repris, en 1871, la division des Travaux publics du budget en deux catégories, ordinaire et extraordinaire, et, en 1876 (budget de 1877), on avait subdivisé la seconde section *en* 2e *section,* sans autre qualification que le nom de section des travaux extraordinaires, et en 2e *section bis*, ou section des travaux extraordinaires sur ressources extraordinaires. Au budget de 1878 ; la 2e *section bis* reste ce qu'elle était ; au budget de 1879, elle se détache du budget et devient le Budget sur Ressources Extraordinaires.

Le Budget Extraordinaire a été, comme on voit, une disjonction de la partie des travaux publics extraordinaires que le Budget ordinaire se refusait à alimenter. Celui-ci ne dispose en effet que de ressources limitées et d'année en année la dépense des travaux extraordinaires grossissait : 105,315,827 fr. de dépense réelle en 1874, 117,440,469 fr. en 1875, 132,563,317 fr. en 1876, 148,665,485 fr. en 1877, 461,416,602 fr. en 1878. Si le Budget ordinaire devait continuer de la soutenir, il était dans l'obligation de renoncer aux autres augmentations de dépense des services généraux et aux dégrèvements et il ne voulait pas y renoncer. Telle est la raison de la formation d'un Budget Extraordinaire détaché du Budget. Les dépenses des travaux extraordinaires, plus extraordinaires que les autres, furent mises à la charge de recettes de même nature, c'est-à-dire de recettes ne provenant pas de l'impôt, et les excédents des produits de la recette normale redevinrent libres par cet artifice.

On appelle assez souvent le Budget Extraordinaire le *Budget d'emprunt.* Cette dénomination ne serait

1. Au fond il existe depuis la loi du 6 septembre 1871 sur les dédommagements aux 31 départements et aux 13,830 communes envahis.

2. La Cour des Comptes a, en 1883, prononcé sur cette première partie sa Déclaration de conformité, publiée à la fin de 1884.

juste que si l'emprunt seul lui procurait des ressources, mais il en a reçu qui ne venaient pas de l'emprunt ; la Dette flottante, qui aboutit à l'emprunt, mais qui n'est pas forcément l'emprunt, lui en a donné ; les fonds de concours lui en fournissent, et aussi les remboursements à l'Etat de ses avances aux Compagnies de chemins de fer pour garanties d'intérêts, et finalement le Budget ordinaire lui-même ne lui en a pas refusé, en dépit de leur prétendu divorce.

Qu'il s'appelle comme il voudra, le Budget sur Ressources Extraordinaires de 1879 n'avait qu'une supériorité sur le Budget Extraordinaire de 1863, celle de ne pas être l'objet d'une loi financière distincte de la loi de finances et il l'a perdue depuis deux ans, tandis qu'en 1870 l'autre avait fini par s'y confondre.

Nous venons de dire que notre Budget Extraordinaire actuel est une dérivation et une amplification de la 2e *section bis* du budget particulier des Travaux publics de 1877 et de 1878, plutôt qu'il n'est issu du Compte de Liquidation. Cela est vrai, mais il s'est fait le fondé de pouvoirs et le successeur de la deuxième partie de ce Compte, pour les dépenses de la reconstitution complète de nos fortifications, de nos armes, de nos magasins et de nos arsenaux. Il est à la fois le fournisseur de fonds de ces services, qui ont des limites, et des services du compte de premier établissement des travaux publics, qui n'en a pas et où l'ordinaire et l'extraordinaire, l'exploitation ou l'entretien et le compte-capital sont si fréquemment entrelacés. Le Budget Extraordinaire n'y a pas vu mal, il a été de l'un à l'autre, il les a nourris tous les deux, faisant la quête à droite et à gauche, du côté de l'impôt comme du côté de l'emprunt, et, oubliant que son titre de Budget sur Ressources Extraordinaires l'oblige à ne dépenser qu'autant que les ressources sont réalisées ou vont l'être, il s'est installé comme chez lui au logis de la Dette flottante.

Il ne lui a pas été assigné de loi financière distincte et il fait en principe et même matériellement partie du budget général ; ce serait fort bien s'il y avait ses chiffres totalisés et si les additions faisaient ressortir ce qu'il y apporte de charges et y laisse à couvrir d'insuffisances. Le public s'y égare, les statisticiens eux-mêmes s'y trompent et un nuage recouvre nos budgets depuis qu'ils ont cessé d'être uniques.

Le Budget Extraordinaire en est à sa sixième année accomplie et commence sa septième. Les Comptes parus de 1879, de 1880 et de 1881, les renseignements complets de 1882 et ceux de 1883 montrent qu'il a dépensé en cinq ans 2,744,861,713 fr. ou près de 550 millions par année. Les dépenses de 1884 paraissent être de 293,682,691 fr.; celles de 1885, actuellement, seraient de 203,698,285 fr. Le total des sept ans serait alors de 3,242,242,689 fr.

Déploiement si vaste d'une simple section d'un budget de département ministériel, le Budget Extraordinaire n'aurait pas vu le jour sans les rachats des lignes secondaires et expirantes de chemins de fer, décidés en 1877 pour en faire sortir un réseau d'Etat, et sans le plan général de travaux publics de 1878. Quand il parut, le programme de M. de Freycinet a été accueilli par presque tout le monde comme la consécration et la récompense des efforts du pays pour arriver à la possession d'une forme de gouvernement stable et définitive, mais il a été loué surtout de ce qu'il était un inventaire de nos besoins et parce que, en nous délivrant des entreprises de hasard, il appliquait une méthode au développement de nos forces économiques. Ceux qui, plus tard, ont sonné la cloche d'alarme sans hésiter, en avaient sans hésiter approuvé l'exécution. Il n'était pas question, alors, entre MM. de Freycinet, Léon Say et Gambetta, de le produire pour inaugurer, aux frais du budget ou des rentes amortissables, un système socialiste de travaux publics et de finances. Ce qu'il en est advenu, nul ne l'ignore. Les études n'ont pu être que hâtives et incomplètes; la voracité électorale et la faiblesse parlementaire ont ajouté les milliards aux milliards, et, toujours en raison de la soif d'égalité qui nous dévore, les travaux ont été simultanément entrepris sur tous les points du territoire. Le plan primitif demandait quatre milliards et demi à dépenser en dix ans : 3 milliards pour les chemins de fer, 500 millions pour les rachats, un milliard pour les voies navigables et les ports. Après les études régionales nous arrivions à 5 milliards 800 millions. Les classements parlementaires et leurs additions nous ont fait monter à 8 milliards, et il s'y est joint un milliard environ pour les charges militaires provenant du passif continué du Compte de Liquidation.

Encore ne parlons-nous pas du budget particulier sur ressources extraordinaires de l'instruction publique, qui s'appelle la Caisse des Lycées, des Collèges et des Écoles.

Les budgets et les finances ne reprendront leur pleine liberté et leur prospérité que lorsque les chemins de fer rachetés auront été rattachés aux concessions de l'industrie privée et que le Budget sur Ressources Extraordinaires aura été supprimé comme en 1871. Mais nous sommes comme Paris devant Henri IV à la fin de la Ligue. Il est clair comme le jour que notre intérêt serait de nous rendre et que le plus tôt sera le mieux. Un reste d'amour-propre empêche de faire l'aveu que l'on s'était trompé, et, s'ils n'attendent plus l'effet des bénédictions du Légat et des armements de l'Espagne, tels et tels n'entendent se rendre qu'à la famine ou à l'escalade.

4. *Budgets et Comptes depuis* 1871.

Au commencement de l'année 1885, les documents qui permettent de former le tableau de nos Budgets et de nos Comptes depuis 1871, — l'année 1870 appartenant à la période du second Empire, — se composent, pour les onze premières années, des résultats constatés par les comptes mêmes, soit qu'ils aient été sanctionnés par les lois de règlement, soit qu'ils n'aient encore été insérés que dans les projets de ces lois ; pour l'année 1882, des résultats probables du compte provisoire publié en 1884 dans le Compte Général de l'Administration des Finances de 1882 ; pour les années 1883 et 1884, des résultats des situations provisoires indiquées dans les annexes des dernières publications législatives, arrêtées, pour nous, à la date du 30 septembre 1884, et, pour l'année 1885, du Budget Ordinaire des Recettes voté par les deux Chambres, du Budget Ordinaire des Dépenses voté par la Chambre des Députés seule, du Budget sur Ressources Spéciales, et du Budget sur Ressources Extraordinaires qui n'est pas encore voté par le Sénat. Quelles que soient les fixations définitives, elles ne peuvent accroître les crédits de beaucoup plus de 3 millions.

Nous diviserons en conséquence le tableau de la

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

période en trois parties : celle des Résultats définitifs, celle des Résultats provisoires et celle des simples Aperçus. Chacune d'elles comprend la réunion des trois budgets ordinaires, sur ressources extraordinaires et sur ressources spéciales, avec les ressources propres à chaque exercice, pour les résultats définitifs, et non compris les reports d'exercice, et, en outre, les reliquats des Budgets spéciaux du second Empire, liquidés en recettes et en dépenses, après sa chute.

Le Compte de Liquidation n'y a pas été réparti, mais, dans un instant, nous en rattacherons les recettes et les dépenses à l'analyse de notre tableau.

Budgets des Exercices.	Recettes de la Loi de finances[1].	Dépenses de la Loi de finances.	Résultats des Recettes ordinaires et Ressources extraordinaires.	Résultats des Dépenses ordinaires et extraordinaires.
		1° RÉSULTATS DÉFINITIFS.		
1871	2,190,120,207 fr.	2,161,262,952 fr.	3,548,523,013 fr.	3,374,792,960 fr.
1872	2,665,383,720	2,665,346,969	2,806,111,768	2,948,029,052
1873	2,809,846,993	2,708,180,497	3,069,184,315	3,114,116,879
1874	2,853,624,341	2,877,677,064	2,901,872,203	2,966,286,483
1875	2,923,707,606	2,944,699,813	3,103,500,790	3,025,010,368
1876	2,936,886,424	2,946,163,355	3,190,101,760	3,091,896,936
1877	3,121,473,896	3,120,718,046	3,199,225,432	3,135,414,123
1878	3,187,423,719	3,175,281,010	3,585,280,038	3,524,105,226
1879	3,569,129,160	3,568,136,938	3,580,649,711	3,584,973,504
1880	3,771,388,542	3,771,157,498	3,860,533,565	3,760,696,304
1881	3,821,820,850	3,820,334,378	4,167,163,351	4,060,191,848
Totaux.	33,841,605,458 fr.	33,758,958,520 fr.	37,012,145,946 fr.	36,585,513,683 fr.
		2° RÉSULTATS PROVISOIRES.		
1882[2].	3,828,927,180 fr.	3,826,624,862 fr.	4,187,150,906 fr.	4,235,001,774 fr.
1883	3,991,127,554	3,990,839,268	4,060,390,595	4,146,326,954
1884	3,740,402,806	3,739,251,295	3,786,608,117	3,933,843,244
Totaux.	11,560,457,540 fr.	11,556,715,425 fr.	12,034,149,618 fr.	12,315,171,972 fr.
Totaux généraux des Résultats définitifs et des Résultats provisoires . .	45,402,062,998 fr.	45,315,673,945 fr.	49,046,295,564 fr.	48,900,685,655 fr.
		3° PRÉVISIONS.		
1885	3,685,697,286 fr.	3,685,412,070 fr.	»	»

Quelles qu'aient été leurs opérations, aucune des périodes et des gestions financières dont nous avons donné les résultats, depuis le commencement du siècle, en a-t-elle de comparables ? La plus belle gestion est celle de la Restauration. Les chiffres, jusqu'à la fin de 1884, sont encore à l'avantage de la gestion de la troisième République et leurs affirmations sont irréfutables. Ils ne sont au service d'aucune cause particulière et ne rendent hommage qu'à la vérité.

Sur l'ensemble de la gestion financière des gouvernements qui se sont succédé en France, de l'an VIII à 1870, il existe un déficit budgétaire de 2,360,802,324 fr., ainsi divisible, en distribuant les années comme nous l'avons fait :

Consulat et premier Empire :

Dépenses	14,293,666,878 fr.
Recettes	13,851,382,246
Déficit.	442,284,632 fr.

Restauration :

Dépenses	17,026,550,812 fr.
Recettes	16,931,188,468
Déficit[3]	95,362,344 fr.

Monarchie de 1830 :

Dépenses	21,887,498,383 fr.
Recettes	20,964,724,297
Déficit.	922,774,086 fr.

République de 1848 :

Dépenses	6,351,232,064 fr.
Recettes	5,991,857,901
Déficit.	359,374,163 fr.

Empire de 1852 :

Dépenses	40,855,683,203 fr.
Recettes	40,314,676,106
Déficit.	541,007,097 fr.

La somme de ces cinq déficits

	442,284,632 fr.
	95,362,344
	922,774,086
	359,374,163
	541,007,097
fait un total de. .	2,360,802,322 fr.

Quel est le déficit que laisserait la troisième République si elle avait cessé de vivre à la fin de 1884 ? Elle n'en aurait laissé aucun derrière elle. Elle aurait, au contraire, seule de tous les gouvernements depuis l'an 1800, laissé un excédent de recettes. Son compte est clair. De 1871 à 1875, pour cinq années de réparation, le voici :

Recettes	15,429,192,089 fr.
Dépenses	15,428,235,742
Excédent de recettes. .	956,347 fr.

1. Quelques-unes des lois de finances du commencement de la période portent d'autres chiffres, mais une partie des recettes consistaient en emprunts à voter, qui n'ont pas été votés tous. Nous n'avons inscrit aux recettes que les recettes réellement votées.

2. Les résultats de 1882 ne peuvent guère être modifiés. Ceux de 1883 le seront légèrement, en règlement définitif. Ceux de 1884 peuvent l'être de plusieurs millions.

3. Ce déficit ne serait que de 20,273,272 fr., si nous n'avions pas mis 1830 [illegible] à l'actif comme au passif de cette période.

Le voici, de 1876 à 1881, pour six années de prospérité pleine :

Recettes	21,582,953,857 fr.
Dépenses	21,157,277,941
Excédent de recettes. .	425,675,916 fr.

De 1882 à 1884, pour trois années de relâchement, le voici encore :

Dépenses	12,315,171,972 fr.
Recettes	12,034,149,618
Déficit	281,022,354 fr.

Et, les trois groupes de recettes et de dépenses réunis, nous avons pour les quatorze années qui commencent avec 1871 et finissent avec 1884 :

Recettes	49,046,295,564 fr.
Dépenses	48,900,685,655
Excédent de recettes des budgets de la période.	145,609,909 fr.

Lorsque, ni de près ni de loin, aucune gestion de gouvernement, parmi les six que nous avons connues dans ce siècle, n'a eu une situation comparable à celle que, à l'heure qu'il est encore, la République de 1870 peut faire voir à ses ennemis comme à ses amis, nous sommes étonné de la désolation qui a feint de se répandre dans les âmes. L'arithmétique la plus simple prouve que, malgré ses récentes erreurs, la troisième République est au-dessus de ses affaires, qu'elle seule s'y est tenue ; et, à condition de ne plus se croire trop riche et de mieux mesurer ses dépenses, elle peut reprendre et garder la véritablement admirable situation qu'elle avait encore à la fin de 1881, avec un excédent de recettes de 426,632,263 fr.

L'argent n'a pas été ménagé. Le budget était, année moyenne, de 955,264,705 fr. de recettes et de 985,770,129 fr. de dépenses sous le premier Empire, de 1,026,132,630 fr. de recettes et de 1,031,912,170 fr. de dépenses sous la Restauration, de 1,233,219,076 fr. de recettes et de 1,287,499,905 francs de dépenses sous la Monarchie de Juillet, de 1,497,964,475 fr. de recettes et de 1,587,808,016 fr. de dépenses sous la République de 1848, et de 2,121,825,058 fr. de recettes et de 2,150,293,852 fr. de dépenses sous le second Empire ; il a passé, de 1871 à 1884, à la moyenne de 3,503,306,826 fr. de recettes et de 3,492,906,046 fr. de dépenses, et la diminution du prix de l'argent ne justifie qu'une partie de l'augmentation de plus de 350 p. 100 qui distingue les budgets des premières quinze années du siècle de ceux de ces dernières quinze années. Mais, avec des charges et des recettes aussi fortement accrues, la République de 1870, même à la fin de 1884 et après trois années de relâchement dans la prudence et de moins-values dans les réalisations, reste avec un excédent annuel moyen de recettes de près de 10 millions et demi de francs, et, nous le répétons, aucun régime de gouvernement n'a eu un pareil bonheur.

Il se pourrait que, ayant attribué l'année 1870 tout entière à la période du second Empire pour les raisons que nous avons dites, nous eussions, par cette coupure des périodes, augmenté le passif budgétaire des années 1852-1870 et diminué celui des années 1871-1884; mais l'année 1870, dans ses résultats, n'ajoute ni ne retranche un centime de part ou d'autre ; soit par sa situation propre, soit en règlement définitif d'exercice, elle tombe en balance au chiffre de 3,439,013,079 fr. de recettes et de dépenses.

Le budget de 1871, rectifié par la loi du 16 septembre 1871, est anormal ; il n'a été voté qu'incomplètement et les 1,200 ou 1,300 millions de recettes et de dépenses qu'y ajoute son compte le font assez voir. L'ordre ne commence à reparaître qu'avec le budget de 1872. De 1872 à 1876 les lois de finances ne font hausser les prévisions des dépenses que de 291 millions, et, aux comptes mêmes, elles ne haussent que de 144 millions, dont 66 pour la part de l'exercice 1876 qui ouvre la série des grands accroissements.

En 1877, l'augmentation est déjà de 253 millions aux prévisions, mais elle n'est que de 41 millions aux résultats. La dépense, soutenue par l'emprunt temporaire, prend son élan en 1878, avant que le Budget sur Ressources Extraordinaires ait été inventé. Le budget ne la crédite que de 55 millions de plus qu'en 1877, mais elle se présente aux comptes avec un accroissement de 389 millions, qui y grandit de 60 millions en 1879, de 176 autres en 1880, de 300 autres en 1881, de 175 autres en 1882 et la dépense dépasse alors 4 milliards 235 millions. La recette n'a fléchi sous le fardeau qu'à partir de cette année 1882. Les lois de finances ne se doutaient pas encore que la plus vaillante prospérité se fatigue de monter toujours, et le budget de 1883, le plus chargé de prévisions votées que nous ayons eu, budget sur ressources extraordinaires et budget sur ressources spéciales compris, ne craint pas de se mesurer avec une accumulation de 3,990,839,268 fr. de dépenses. Le compte de 1883 sera plus modeste; non pas qu'il n'atteigne cette dépense, il la dépasse déjà de 156 millions, mais il restera de 90 millions au-dessous des exploits du compte qui le précédait. Le coup de cloche a été entendu et l'on s'est arrêté en route.

Depuis 1883, nos lois de finances, en deux budgets, ont modéré de 305 millions leurs programmes de dépenses. Les réductions faites au budget sur ressources extraordinaires ne seront pas trop déceptives ; nous ne sommes pas aussi assurés de la valeur de celles qui n'ont diminué les dépenses du budget ordinaire qu'avec tant de chances pour elles de reparaître sous la forme de crédits additionnels, ou par l'escompte des annulations de crédits qui se produisent à la fin des années ou des exercices.

Il ne serait pas d'une excessive difficulté de changer cette politique financière d'expédients en une liquidation méthodique des erreurs commises et de rentrer peu à peu dans les brillants budgets et dans les comptes plus brillants encore dont la série s'arrête à la fin de 1881.

Les deux chiffres auxquels se limitera pour nous la gestion financière de la troisième République sont donc ceux de ses Recettes et de ses Dépenses effectives, telles qu'il était possible de les connaître avant l'année 1885 : 49,046,295,564 fr. de recettes; 48,900,685,655 fr. de dépenses, et un excédent de recettes de 145,609,909 fr. dont il a été fait emploi.

Pour être au complet de la recette et de la dépense, il faudrait ajouter les produits et les charges de notre Compte de Liquidation : 1,933,502,565 fr. 28 c. de charges et 1,955,872,506 fr. 85 c. de produits, dont 1,864,512,395 fr. 23 c. ne doivent rien aux budgets de la période ; nous aurions alors une recette totale de 51,002,168,070 fr. et une dépense de 50,834,188,220 fr. dont nous dégagerions,

pour les quatorze ans, une année moyenne de 3,643,012,005 fr. de recette et de 3,631,013,444 fr. de dépense et un excédent annuel moyen de 11,998,561 fr. de recette, mais il n'y a pas de budget moyen et la recherche des moyennes n'est, la plupart du temps, qu'un inutile exercice de statistique.

Résultats des exercices. — Il vaut mieux dire quelles ont été, l'une après l'autre, les terminaisons de chacun des exercices, et d'abord des deux parties du Compte de Liquidation qui, subsistant hors des budgets, a été néanmoins le complément des budgets. Les résultats inscrits dans les divers tableaux qui ont été la conclusion des diverses époques de notre histoire budgétaire sont des résultats propres aux exercices et il y a une différence, sur laquelle nous reviendrons, entre les Situations financières des exercices, qui sont leurs vraies situations, et leurs Règlements législatifs, qui sont ces situations plus ou moins modifiées par des reports ou des transports de ressources.

La première partie du Compte de Liquidation, qui va jusqu'en 1875, a laissé un excédent de recettes de 17,780,952 fr. 84 c. employé en dégrèvements; la seconde, qui va jusqu'en 1879, en a laissé un de 4,588,988 fr. 73 c., resté en réserve assez longtemps.

L'exercice 1871, presque aussi amplement pourvu de recettes et de ressources extraordinaires que celui de 1870 (1,395,382,293 fr.), en a laissé un de 113,730,052 fr. 97 c., qui s'est reporté sur le Compte de Liquidation. Les exercices 1872, 1873, 1874 ont dépensé 251,264,128 fr. 18 c. de plus que leur recette, — dépense atténuée de 60 millions par un report d'exercice, provenant de 1871, qui en réalité avait eu un excédent de 173,730,053 fr., — et le Trésor a fait l'avance, pour leur compte, de 191,264,128 fr. 18 c., dont il n'a été couvert que pour 57,959,444 fr. 14 c., pris sur l'excédent de recette de 1875, année où débute la série des exercices fortunés.

L'excédent de recette de 1875 a été de 78,490,422 fr. 24 c., et de 20,530,978 fr. 10 c. seulement, déduit le report qui a atténué les découverts du Trésor; celui de 1876, de 98,204,823 fr. 62 c.; celui de 1877, de 63,811,308 fr. 84 c.; celui de 1878, de 62,356,878 fr. 92 c.

L'exercice 1879 est celui où la seconde section du budget des dépenses des Travaux publics se transforme en Budget sur Ressources Extraordinaires et où s'ouvre le réservoir de l'emprunt amortissable à longues échéances; il a été réglé avec un excédent de recettes de 96,207,184 fr. 95 c. au moyen d'un report de 100,530,978 fr. et grâce à une ressource de 19 millions qui lui a été attribuée en propre; autrement il eût été en déficit de 23,323,793 fr. et tout au moins de 4,323,793 fr.

L'exercice 1880 a été réglé avec un excédent de recettes de 130,312,810 fr., mais il a bénéficié en règlement d'un report d'exercice de 30,475,549 fr. L'excédent réel, mais il est assez beau, n'est que de 99,837,261 fr., dont 35,780,953 fr. procurés par des ressources de même origine que les reports d'exercice, mais incorporées d'avance au budget, à titre de ressources propres à l'exercice. L'excédent de recettes total pour les dix années est de 319,660,760 fr.

Encore en 1881 se déverse la corne d'abondance et il en sort un excédent de recettes de 106,971,503 fr. Il ne serait que de 26,362,103 fr. sans une attribution qui lui a été faite, au budget même, de 80,609,400 fr. de prélèvements sur les excédents des exercices antérieurs.

Là nous attendait le dieu Terme. Les excédents de recettes vont s'arrêter et reculer même, nous le savons déjà. Faisons halte, comme eux, pour un instant; nous sommes, d'ailleurs, arrivés au point jusqu'où conduisent les Comptes définitifs, et nous entrerions, en le dépassant, dans les Comptes provisoires et les Situations provisoires. Ces onze années sont en règle avec toutes nos lois budgétaires, et aucun de leurs chiffres ne variera plus.

Leurs situations propres et leurs situations en règlement définitif aboutissent au même résultat : 426,632,263 fr. d'excédent total de recettes, mais par des voies différentes. Réunies, mais une à une, et sans lien de l'une à l'autre, elles ont donné 682,220,184 fr. d'excédents de recette et 255,587,921 fr. d'excédent de dépense :

	Excédents de recette.	Excédents de dépense.
	—	—
1871. . .	173,730,053 fr.	»
1872. . .	»	141,917,284 fr.
1873. . .	»	44,932,564
1874. . .	»	64,414,280
1875. . .	78,490,422	»
1876. . .	98,204,824	»
1877. . .	63,811,309	»
1878. . .	61,174,812	»
1879. . .	»	4,323,793
1880. . .	99,837,261	»
1881. . .	106,971,503	»
	682,220,184 fr.	255,587,921 fr.

D'où ressort de lui-même l'excédent de recettes de 426,632,263 fr. Par le jeu des reports d'exercice des lois de règlement qui n'altèrent pas la sincérité des résultats d'une série d'années, mais qui en disposent et en intervertissent l'ordre, nous avons pour ces années un autre aspect des excédents :

	Excédents de recette.	Excédents de dépense.
	—	—
1871. . .	113,730,053 fr.	»
1872. . .	»	81,917,284 fr.
1873. . .	»	44,932,564
1874. . .	»	64,414,280
1875. . .	78,490,422	»
1876. . .	98,204,824	»
1877. . .	63,811,309	»
1878. . .	62,356,879	»
1879. . .	96,207,185	»
1880. . .	130,312,810	»
1881. . .	106,971,503	»
	750,084,985 fr.	191,264,128 fr.

L'excédent de recette est de 558,820,857 fr. ou de 132,188,594 fr. de plus, provenant de reports d'excédents des exercices 1875, 1876, 1877 et 1878 appliqués aux exercices 1878, 1879 et 1880, à raison de 1,182,067 fr. pour 1878, de 100,530,978 fr. pour 1879 et de 30,475,549 fr. pour 1880.

Répartition des Recettes et des Dépenses des Comptes définitifs de la période. — L'ayant fait pour chacun des gouvernements qui ont passé parmi nous depuis l'an VIII, il nous reste à distribuer, par natures d'origine et par emplois, les sommes de ces onze budgets, les seuls dont l'analyse ait à manier des chiffres arrêtés en comptes. Nous pourrions y ajouter ceux de 1882 qui sont presque aussi exactement connus, mais ils n'ont pas la consécration d'un projet de loi de règlement déposé, et ils nous feraient sortir de la période de 1871-1881 dont les résultats resteront mémorables.

Aux masses actives et passives des Budgets Ordinaires, sur Ressources Extraordinaires et sur Ressources Spéciales, nous joignons, pour cette distribution, l'actif et le passif du Compte de Liquidation qui, de bien des façons, n'a été qu'un budget extraordinaire temporaire ; et, au lieu d'avoir à rendre compte d'une gestion de 37,012,145,946 fr. de recettes et de 36,585,513,683 fr. de dépenses, nous en avons une à diviser de 38,968,018,452 fr. de recettes et de 38,519,016,248 fr. de dépenses. La différence de l'excédent de recettes est de 22,369,941 fr., mais c'est aussi la différence entre les sommes qu'a reçues et celles qu'a dépensées le Compte de Liquidation. Retranchons cette somme des 449,002,204 fr. de la soustraction et nous retrouvons les 426,632,263 fr. de l'excédent de recettes plusieurs fois mentionné, et toujours avec un sentiment de satisfaction.

Recettes, de 1871 à 1881.

Produits et Revenus Domaniaux		591,331,326f
Contributions Directes (Fonds généraux et fonds spéciaux) :		
Fonds généraux. . .	4,137,259,276f	7,475,659,065
Fonds spéciaux. . .	3,338,399,789	
Impôts et Revenus Indirects, y compris les Postes et Télégraphes		21,837,110,219
Divers Revenus et Produits Divers du budget		3,211,182,836
Recettes de Reports d'exercices, assimilées à des ressources propres aux exercices qui en ont bénéficié.		135,390,353
Recettes et Ressources extraordinaires de toute nature		3,761,169,147
		37,012,145,946f
Contingent des *Ressources du Compte de Liquidation*.		1,955,872,506
Total des Recettes.		38,968,018,452f

Les Recettes et Ressources Extraordinaires se sont formées à bien des sources : à celle des emprunts en rentes, pour 1,106,092,079 fr. ; à celle des prélèvements sur les avances de la Banque de France, pour 727,051,375 fr. ; à celle des recettes ou ressources de diverses natures, pour 462,123,976 francs, et à la fin à celle des ressources du budget sur ressources extraordinaires, pour 1,465,901,717 francs. Dans les ressources dites de diverses natures, il n'y a eu, très heureusement, aucune des aliénations de bois auxquelles on avait d'abord paru résigné, comme en 1814 et en 1815.

Nous avions laissé, à la fin de la période du second Empire, les Contributions Directes et les Impôts et Revenus Indirects à la proportion de 93 à 211, ou de 44.3 à 100. Nous les voyons venus à celle de 74.7 à 218.3, ou de 34.2 à 100. Le mouvement qui diminue l'importance relative des Contributions Directes dans les budgets n'a fait que s'accélérer.

Dépenses, de 1871 à 1881.

Dette Publique (Dette consolidée, dette remboursable, dette viagère). . . .	12,548,146,610f43
Dotations et Dépenses des Pouvoirs Législatifs	348,497,625 58
	12,896,644,236f01
Frais de perception, de régie et d'administration des contributions, impôts et revenus publics	2,752,036,578 10
Remboursements et Restitutions, Primes et Non-Valeurs	1,992,242,925 74
Total des services de la Dette, des Frais et des Remboursements . . .	17,640,923,739f85

Services Militaires :	
Guerre.	8,306,931,958f53
Marine et Colonies.	2,081,546,115 04
	10,388,478,073f57
Services Civils :	
Justice.	382,387,253f37
Affaires Étrangères.	140,096,436 26
Intérieur (et Service départemental	3,822,563,140 47
Gouvernement de l'Algérie. . . .	318,024,375 00
Finances.	518,505,213 85
Postes et Télégraphes[1].	18,185,927 52
Instruction publique.	691,872,817 39
Cultes	577,416,832 19
Beaux-Arts.	106,516,989 30
Agriculture et Commerce	316,810,568 20
Travaux publics	3,536,012,694 96
Total des Services Civils.	10,428,392,578f51
Total des Services Généraux des Ministères	20,816,870,652f08
Report des Services de la Dette, des Frais et des Remboursements . . .	17,640,923,739 85
Total des Dépenses.	38,457,794,391f93

Entre la recette et la dépense il y a un écart de 510,224,060 fr. 07 c., qui dépasse de 83,591,797 fr. 07 c. notre excédent de recettes connu de 426,582,263 fr. ; mais c'est que le Compte de Liquidation est débiteur des budgets, du budget de 1871 au moins, malgré les reversements qu'il leur a faits, et qu'il aurait fallu, pour éviter les doubles emplois, tenir compte aux recettes de ce qu'il ne leur en a fourni qu'en apparence.

Les onze années, à elles seules, ont été obligées de dépenser plus de deux milliards et demi de plus, pour le service de la Dette, que les dix-neuf années du second Empire, et en grande partie pour la liquidation de son héritage. Sur les Dotations, au contraire, l'économie est de plus de moitié. Les Frais n'ont haussé d'un quart, année pour année, que par l'extension des services exploités par l'État. Les Remboursements, relativement, ont haussé de la moitié par l'augmentation des centimes additionnels, que l'État perçoit pour le compte des Budgets Communaux et qu'il leur distribue : progression qui s'accentue encore plus vivement, au service du ministère de l'Intérieur, par l'administration de la fortune des départements.

Nous avons continué, par symétrie, de rattacher à la Marine, et par conséquent aux Services Militaires, les dépenses des Colonies, qui, pour la majeure partie, sont des dépenses civiles ; cette observation faite, on se trouve devant un ensemble de dépenses militaires qui nous ont coûté annuellement près de 209 millions de plus que sous Napoléon III, et, nonobstant, les dépenses des Services Civils, ont enfin, et c'est la première fois depuis l'an VIII, reçu davantage du budget. Ils n'avaient jamais été au premier rang des dépenses des Services Généraux des Ministères et ils les ont dépassés de 40 millions. A la fin de 1881 nous avions déjà consacré 500 millions de plus que sous tout le second Empire aux services qui relèvent de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics, et plus de 1,800 millions de plus que sous toute la Monarchie de 1830. Pour la première fois aussi, les dépenses de l'Instruction publique l'ont emporté sur celles des Cultes, et, si nous sortions des comptes

1. Le lecteur s'est de lui-même averti que des services ministériels comme celui des Postes et Télégraphes n'ont, à la partie des Budgets dite des Services Généraux des Ministères, qu'une très faible portion de leurs dépenses, qui consistent presque entièrement en frais d'exploitation et qui font partie de la dépense générale des Budgets pour les frais de ce genre.

des exercices 1871-1881, leur supériorité serait bien plus grande.

Mais enfin, la limite de 1881 franchie et celle de 1885 se dressant devant nous, nous avons dit que, dans l'état actuel des documents, l'ensemble des recettes de la période serait, avec le Compte de Liquidation, de 51,002,168,070 fr. et celui des dépenses de 50,834,188,220 fr., et, sans le Compte de Liquidation, que la recette serait de 49,046,295,564 francs et la dépense de 48,900,685,655 fr., le tout en excédent de recettes de 145,609,909 fr.

Avances du Trésor. Découverts. — Cet excédent, fût-il respecté par les comptes et il ne le sera pas sans doute, ne serait liquide que si le Trésor n'avait pas, sur les ressources de la Dette flottante, fait aux exercices 1872, 1873, 1874, une avance de 133,304,684 fr. dont il n'a pas été couvert. Cette somme n'est d'ailleurs pas la totalité des avances que le Trésor a faites aux budgets et à d'autres services depuis 1871; mais l'ensemble de ces opérations, au 1[er] janvier 1884, se soldait seulement par 83,219,614 fr. 09 c. de découverts pour la période, et, à cette époque, la somme des découverts dus aux différents régimes était de 809,214,661 fr. 64 c.[1].

La Dette Flottante du Trésor, qui en fait le service, était elle-même, le 1[er] janvier 1883, au chiffre de 2,336,835,384 fr. Elle n'était, en 1872, qu'au chiffre de 1,090,763,177 fr. 13 c. et s'était donc accrue de près de 1,250 millions. Les avances faites, à titre provisoire, au Budget sur Ressources Extraordinaires l'ont sensiblement augmentée dans les dernières années. On sait que la loi de finances du 30 décembre 1882 (*art.* 6) a, sur la demande de M. Léon Say, ministre des finances, autorisé jusqu'à concurrence de 1,200 millions une émission de rentes en 3 p. 100 amortissable dont l'emploi a été exclusivement réservé à la consolidation des capitaux de la Dette Flottante. Le montant de la Dette Flottante, le 1[er] janvier 1884, était exactement de 1,095,733,100 fr. L'émission de 350 millions en 3 p. 100 amortissable du 12 février 1884 l'a soulagée; mais le 1[er] novembre 1884, elle se trouvait être encore de 1,238,524,300 fr.

Augmentation de la Dette consolidée. — Il a été dit déjà que, parmi les ressources extraordinaires dont la période a été aidée, les emprunts en rentes de la Dette Consolidée du Grand-Livre, ne sont entrés que pour 1,106,092,079 fr. au service des budgets (2,106,496,751 fr. si l'on y veut comprendre l'exercice 1870), et que les budgets ne sont pas faits pour prendre à leur charge les capitaux des dépenses exigées par les défaites, les destructions et les réparations. La Dette les acquitte et ils ont assez d'en payer les intérêts tant qu'elle n'est pas allégée. Jusqu'au 1[er] janvier 1882, la troisième République a créé pour 346,751,605 fr. de rentes et en a annulé pour 6,403,904 fr., ce qui donne 340,347,701 fr. de rentes créées. Compensation faite des rentes créées, mais non inscrites, qu'elle a trouvées à son arrivée et des rentes qu'elle-même a créées et non inscrites, le chiffre exact des rentes inscrites de son chef est de 357,103,417 fr. 70 c. de rentes, et le total de nos rentes, en 5 p. 100, en 4 1/2, en 4 et en 3 p. 100, s'est élevé à 743,325,760 fr. 70 c.; la conversion de 1883 du 5 p. 100 en 4 1/2 l'a fait descendre en 1884 au chiffre de 705,976,983 fr. Le total des rentes inscrites au 1[er] janvier 1871 était de 386,222,343 fr. de rentes, non compris l'emprunt Morgan qui était un emprunt en annuités. Les deux grands emprunts en 5 p. 100 de juin 1871 et juillet 1872, faits au prix de 82 fr. 50 c. et de 84 fr. 50 c. pour une rente de 5 fr., ou à 6 fr. 29 c. et à 6 fr. 06 c. p. 100 d'intérêt, ont produit une somme de 5,790,555,999 fr. au capital nominal de 6,918,479,000 fr.

Le fonds du 3 p. 100 de la rente amortissable en 75 ans fait partie d'une section spéciale du Grand-Livre; il ne fait pas partie de la Dette Consolidée; il a été créé, par la loi du 11 juin 1878, pour le service des Dépenses Extraordinaires, ou plutôt sur produits d'emprunt, des budgets, en continuant, sous une forme nouvelle, la réalisation des capitaux demandés avant lui aux obligations à long terme du Trésor, que M. Magne proposa le premier, sous le second Empire. Les émissions de 1878, 1881 et 1884, pour 66,236,605 fr. de rentes inscrites ont produit 1,789,824,799 fr. de capital. La consolidation en 3 p. 100 amortissable de la majeure partie de la Dette Flottante n'a été qu'un emprunt d'ordre intérieur, mais n'en est pas moins un emprunt, et, toutes les sommes réunies, le produit des emprunts publics en rentes perpétuelles, le produit des emprunts temporaires faits à la Banque de France, le produit des emprunts publics et d'ordre intérieur en 3 p. 100 amortissable, nous voyons que la troisième République a demandé au crédit environ 10 milliards 40 millions, et, en même temps que l'État, les départements et les communes n'ont à nulle autre époque ouvert, de leur côté, de plus larges emprunts. La Dette, sans les Dotations, prend aujourd'hui au budget ordinaire 42 p. 100 de ses recettes; en 1852 ce n'étaient que 27, et que 21 en 1830.

Construction des Budgets. — Les budgets, depuis 1871, n'ont pu échapper à diverses irrégularités de circonstance. Pour 1871, le sous-répartement des Contributions Directes a été fait par les préfets (*D.* 15 *déc.* 1870), les Conseils Généraux et les Conseils d'Arrondissement étant alors dissous. Le budget de 1872 a été voté en cours d'exercice et par parties détachées, puis récapitulées, comme un budget d'Angleterre. Le budget de 1878 n'a été également voté qu'en 1878, après un ajournement volontaire de la part de la Chambre des Députés réélue, qui aurait été probablement jusqu'au refus du budget si les entrepreneurs du gouvernement du 16 mai 1877 n'avaient pas disparu de la scène. Les douzièmes et les crédits provisoires furent nécessaires en ces deux années. Ils n'ont été employés, depuis, qu'en 1884, pour les besoins du budget sur ressources extraordinaires. Pour 1885 on a voulu éviter l'irrégularité des douzièmes, mais en recourant à une irrégularité plus fâcheuse. Le budget des recettes a été voté seul et promulgué tout entier, sans avoir à côté de lui, et voté et promulgué avant

1. Reliquat du premier Empire, 99,678,480 fr. 51 c., dont 12,238,532 fr. seulement du fait des budgets, toujours arrangés artificiellement en équilibre; 130,707,237 fr. 36 c. pour la Restauration, dont 83,123,012 fr. du fait des budgets; 112,966,010 fr. 08 c. pour le Gouvernement de 1830, dont 476,319,931 fr. 93 c. du fait des budgets, mais avec un surplus de ressources en atténuation attribuables à d'autres causes; 29,399,139 fr. 90 c. pour la seconde République, dont l'article serait d'un tout autre poids, si aux déficits de ses budgets 359,374,163 fr. 89 c., elle n'avait pas opposé des ressources qui n'en dérivaient pas; 301,203,185 fr. 11 c. pour le second Empire, — du fait de ses budgets l'aggravation eût été de 1,001,997,925 fr. 93 c., mais elle a été compensée par des opérations d'atténuation, excepté pour cette somme de 301,203,185 fr. 11 c., — et enfin 164,739,721 fr. 65 c. de diminution, depuis 1871.

lui, un budget des dépenses qui lui corresponde et le justifie. Ce cas ne s'était jamais présenté ; il est absolument hors des règles et des principes, et il faut espérer qu'il ne se représentera point.

Par nécessité d'abord, puis sans y être contraintes, les Chambres et, à la fin, le Gouvernement lui-même ont détaché du Budget la Loi des Contributions Directes, pour que les assemblées locales puissent les sous-répartir et les utiliser dans leurs budgets au mois d'août. Cela n'est pas une véritable dislocation de la loi générale de finances. La loi détachée des Contributions Directes ne donne que des désignations de contributions, et à la loi de finances seule appartient le pouvoir d'ordonner la perception.

Ce qui n'était guère régulier, ce fut dans les derniers budgets de l'Assemblée nationale de porter aux recettes le produit d'impôts non encore créés et qui même ne l'ont pas été tous. Nous faisons à présent quelque chose d'analogue, et avec plus d'irrégularité, en n'inscrivant que pour mémoire, et sans aucun chiffre, au passif du budget, des dépenses que nous n'ignorons pas être inévitables et devoir monter très haut. Des deux côtés l'équilibre en est blessé dans sa réalité.

Une dernière irrégularité, toute récente, a été d'ouvrir d'avance des crédits additionnels pour le compte d'un exercice dont le budget n'était pas encore voté.

Il a été pris quelques mesures, dans les derniers temps, pour mieux distinguer le budget ordinaire de l'État du budget des Ressources spéciales, qui en a été détaché en 1863. Le budget ordinaire a repris quelques-unes des dépenses et recettes d'ordre général qui y restaient mêlées et le budget spécial a reçu des parties de recettes et de dépenses qu'il n'était pas juste de n'y pas inscrire, comme les frais de confection des rôles des centimes dont il dispose ; mais la distinction est loin d'être achevée et l'unité budgétaire réclame une séparation plus complète.

Quelques rattachements, soit de Services spéciaux au budget ordinaire, — les Chancelleries consulaires et diplomatiques, — soit, aux Services spéciaux, de services restés dans une indépendance absolue, — la Caisse d'épargne postale, les Chemins de fer de l'État, — ont profité à l'unité budgétaire; elle ne sera l'unité absolue du budget que lorsque le budget général de l'État comprendra tous les services publics dont les finances ne sont celles ni des départements, ni des communes, ni des établissements publics qui s'administrent eux-mêmes, sous la simple surveillance de l'État.

Les recettes de l'Algérie, qui demeuraient groupées en un seul article de recette, aux Divers Revenus et Produits divers, ont été divisées et rattachées aux divers genres de recettes, comme ses dépenses l'ont été aux services des différents ministères. Cette division et ce rattachement surchargent, à notre avis, l'arithmétique du budget. Nous regrettons enfin que le budget, mais ceci n'est plus une affaire d'unité, n'ait pas gardé, dans le dispositif du texte de la loi de finances, la formule de défalcation qui, depuis 1866 et jusqu'en 1878, faisait clairement ressortir aux yeux comment les recettes et les dépenses publiques se divisent et se subdivisent.

L'atteinte la plus nuisible à l'unité budgétaire aura été, pour 1884 et pour 1885, le vote d'une loi distincte du Budget Extraordinaire, et le morcellement de la loi générale de finances en lois si à la hâte séparées que les dispositions diverses de ces lois n'y sont pas à leur place et sont même inexplicables en quelques-uns des endroits où elles se trouvent[1].

On aurait tort de regarder ces détails comme de métier et sans aucun intérêt. Les finances et leur appareil ne s'écartent jamais sans inconvénient de la rectitude. Les travaux de rattachements et d'unification de la Restauration ont, à la longue, enrichi les budgets de l'État de plusieurs dizaines de millions ; des négligences, qui paraissent légères, les leur feraient bientôt reperdre.

Les budgets, depuis 1877, ont tous été présentés et votés en excédent de recettes. L'excédent présumé a toujours été minime, mais il est inutile qu'il soit riche en promesses si elles ne se réalisent point ou si leur réalisation ne suffit pas à l'avidité des crédits additionnels. Avant 1882, aucun des budgets n'est tombé en déficit avec ses ressources propres, excepté ceux de 1872, 1873, 1874 et 1879.

Les derniers Budgets (Exercices 1884 *et* 1885). — Nous voudrions avoir assez de place libre dans ces pages pour y reproduire *in extenso* les deux derniers Budgets Généraux votés. Nous nous contenterons d'en présenter côte à côte les deux analyses. Ce seront pour le *Dictionnaire des Finances* les documents qui termineront la série commencée avec les derniers Aperçus de Louis XVI. On nous aurait peut-être conseillé de choisir des budgets répondant mieux à une sorte de moyenne des années écoulées depuis 1870, mais les dernières pièces d'une époque sont toujours les plus nécessaires à recueillir et il n'y a pas, d'ailleurs, de budget moyen, ni non plus de budget plus normal en réalité qu'un autre. L'affectation avec laquelle le budget de 1876 a été promu à la dignité de budget modèle ne vient que de l'esprit de parti[2]. Il était impossible que la République, gouvernant ses affaires de droit comme de fait, et, se croyant à l'abri des illusions et des erreurs, ne donnât pas plus d'envergure à ses lois de finances et elle saura certainement, elle a su déjà serrer la voile au gros temps.

Tout est mobile dans les finances publiques, jusqu'au moment où elles rendent des comptes à la loi. Le détail du compte de 1881, le dernier rendu, aurait peut-être aussi bien fait ici que les analyses juxtaposées des budgets de 1884 et de 1885, qui, ni l'un ni l'autre, n'ont achevé leur carrière, mais nous avons à chacune de nos périodes, en raison du titre même de cet article du *Budget Général de l'État,* présenté des types de budgets et non des comptes, et la mobilité des budgets en cours d'exercice ne peut nous arrêter. Il est bon de noter, toutefois, que le Budget Ordinaire de 1884, voté en 1883, n'est plus de 3,025,373,006 fr. de dépenses et que, à la fin de 1884, les crédits additionnels l'ont porté à 3,188,929,239 fr. Les dépenses de 1885 ne sont, au moment où cette feuille sort de nos mains, votées encore que par la Chambre des Députés, mais ne peuvent s'accroître que des 3,138,892 fr. de crédits rétablis par la Commission du Sénat.

1. Voir surtout la loi du 30 janvier 1884 qui, au titre Ier, concerne exclusivement le Budget sur Ressources Extraordinaires et dont le titre II devrait être à la loi du 29 décembre 1883, relative au Budget Ordinaire. Voir également la loi du 30 décembre 1883, portant fixation du Budget des Dépenses sur Ressources Spéciales et des Budgets Annexes rattachés pour ordre au Budget Général, dont le titre III, en ses articles 5 et 6, n'aurait pas dû être mis ailleurs que dans la partie de la loi de finances relative au Budget Général de l'État.

2. Nous le retrouverons plus loin, aux chapitres des progressions comparées des recettes et des dépenses de la France.

Budget de 1884.

(*Loi détachée des Contributions directes du* 30 *juillet* 1883; *Loi de finances (unique) des Dépenses et Recettes du Budget Ordinaire, du* 29 *décembre* 1883; *Loi du* 30 *décembre* 1883 *relative au Budget sur Ressources spéciales et aux Budgets Annexes, rattachés pour ordre au Budget Général; Loi du* 30 *janvier* 1884 *relative au Budget sur Ressources Extraordinaires.*)

RECETTES.

1° *Impôts Directs :*	
Contributions Directes (Fonds Généraux), — 6 articles de recette	386,308,100f
Taxes Spéciales assimilées aux Contributions Directes (Fonds Généraux), — 7 articles	25,804,960
Contributions et Taxes spéciales en Algérie, — 5 articles	7,846,000
	419,759,060f
2° *Produits Domaniaux :*	
Produits du Domaine autres que ceux du Domaine forestier (France), — 5 articles	17,694,000f
Id., en Algérie, — 7 articles	2,440,492
	20,134,492f
Produits des Forêts (France), — 4 articles.	35,085,600f
Id., en Algérie, — 5 articles	350,214
	35,435,814f
3° *Impôts et Revenus Indirects :*	
Enregistrement et Timbre (France), — 2 articles	713,101,000f
Id. (Algérie), — 2 articles	7,218,000
	720,319,000f
Douanes (France), — 5 articles	314,984,000f
Id. (Algérie), — 4 articles	7,754,000
	322,738,000f
Contributions Indirectes :	
France, — 16 articles	861,597,400f
Algérie, — 5 articles	2,835,000
	864,432,400f
Sucres, — 3 articles	163,975,500f
Vins, cidres, poirés et hydromels, — 1 article	152,549,000
Postes et Télégraphes :	
Postes (France), — 4 articles	135,678,000f
Id. Algérie, — 3 articles	1,772.000
Télégraphes (France), — 5 articles	30,730.000
Id. (Algérie), — 2 articles	1,172,000
	169,352,000f
Total des Impôts et Revenus indirects	2,393,365,900f
4° *Divers Revenus*, — 6 articles	83,515,761f
5° *Produits Divers*, — 59 articles	57,655,490
	141,201,251f
Prélèvement sur l'Excédent de recettes de 1881	16,628,000
Total des Voies et Moyens du Budget Ordinaire	3,026,524,517f
Voies et Moyens du *Budget sur Ressources Extraordinaires* (négociation de rentes 3 p. 100 amortissable)	257,067,608
Total général des Voies et Moyens Ordinaires et Extraordinaires	3,283,592,125f
Voies et Moyens du *Budget sur Ressources Spéciales*, — 23 articles	456,810,681
Total Général des trois Budgets précédents	3,740,402,786f
Voies et Moyens des *Budgets Annexes*, rattachés pour ordre au Budget Général, — 57 articles	93,848,723f

Budget de 1885.

(*Loi détachée des Contributions directes du* 14 *août* 1884; *Loi de finances (partielle) relative aux Recettes du Budget Ordinaire, du* 28 *décembre* 1884; *Dépenses du Budget Ordinaire votées par la Chambre des Députés seule, en* 1884; *Projet de loi du Budget sur Ressources Extraordinaires amendé par la Commission du Budget de la Chambre des Députés; Projet de loi relatif au Budget sur Ressources spéciales et aux Budgets Annexes, rattachés pour ordre au Budget Général, voté par la Chambre des Députés seule.*)

RECETTES.

1° *Impôts Directs :*	
Contributions Directes (Fonds Généraux), — 6 articles de recette	396,359,000f
Taxes Spéciales assimilées aux Contributions Directes (Fonds Généraux), — 8 articles	26,956,890
Contributions et Taxes Spéciales en Algérie, — 5 articles	8,115,974
	431,431,864f
2° *Produits Domaniaux :*	
Produits du Domaine autres que ceux du Domaine forestier (France), — 6 articles	19,927,700f
Id., en Algérie, — 7 articles	2,467,400
	22,395,100f
Produits des Forêts (France), — 4 articles.	35,085,600f
Id., Algérie, — 5 articles	555,334
	35,640,934f
3° *Impôts et Revenus Indirects :*	
Enregistrement et Timbre (France), — 2 articles	699,414,000f
Id. (Algérie), — 2 articles	7,606,000
	707,020,000f
Douanes (France), — 5 articles	314,525,000f
Id. (Algérie), — 4 articles	10,619,000
	325,144,000f
Contributions Indirectes :	
France, — 16 articles	868,036,000f
Algérie, — 5 articles	3,145,000
	871,181,000f
Sucres, — 3 articles	151,067,000f
Vins, cidres, poirés et hydromels, — 1 article	149,340,000
Postes et Télégraphes :	
Postes (France), — 4 articles	135,678,000f
Id. (Algérie), — 3 articles	1,978,000
Télégraphes (France), — 5 articles	30,730,000
Id. (Algérie), 2 articles	1,515,000
	169,901,000f
Total des Impôts et Revenus Indirects	2,373,653,000f
4° *Divers Revenus*, — 6 articles	84,409,697f
5° *Produits Divers*, — 61 articles	57,230,998
6° *Prélèvement sur les rentes de la Caisse de la Dotation de l'armée.* (Le Sénat a ajourné son vote sur le montant de ce prélèvement pour qu'il soit conforme à l'excédent à couvrir des Dépenses non votées.)	16,500,000
Total des Voies et Moyens du Budget Ordinaire	3,021,261,593f
Voies et Moyens (non votés) du *Budget sur Ressources Extraordinaires* (Émission d'obligations à court terme)	194,718,218
Total Général des Voies et Moyens Ordinaires et Extraordinaires	3,215,979,811f
Voies et Moyens du *Budget sur Ressources Spéciales* (22 articles)	469,717,475
Total Général des trois Budgets précédents	3,685,697,286f
Voies et Moyens des *Budgets Annexes*, rattachés pour ordre au Budget Général, — 56 articles	100,001,633f

DÉPENSES.

Première Partie. — Dette Publique. Dotations et Dépenses des Pouvoirs Législatifs :

Dette Consolidée, — 4 chapitres « spéciaux » de dépenses (votés un par un).	705,976,983f
Capitaux remboursables à divers titres, — 11 chapitres	397,589,751
Dette Viagère, — 16 chapitres	166,388,355
	1,269,955,089f
Dotations, — 5 chapitres	33,191,611f
Dépenses des Pouvoirs Législatifs, — 2 chapitres.	11,760,780
	44,952,391f
Total.	1,314,907,380f

Deuxième Partie. — Services Généraux des Ministères :

Finances, — 16 chapitres.	20,205,970
Justice et Cultes ; 1re section, Justice, — 24 chapitres	37,372,200
— 2e section, Cultes, — 34 chapitres . .	51,407,006
Affaires étrangères, — 20 chapitres . . .	14,281,900
Intérieur ; 1re section, Intérieur, — 66 chapitres	61,739,639
— 2e section, Gouvernement Général de l'Algérie, — 17 chapitres	7,957,550
Postes et Télégraphes, — 4 chapitres . .	2,256,560
Guerre, — 41 chapitres.	596,318,580
Marine et Colonies ; 1re section, Service Marine, 33 chapitres	197,780,696
— 2e section, Service Colonies, — 21 chapitres	32,619,499
Instruction Publique et Beaux-Arts ; 1re section, Instruction Publique, — 62 chapitres.	139,571,201
— 2e section, Beaux-Arts, — 53 chapitres.	15,680,195
Commerce, — 33 chapitres.	19,586,764
Agriculture, — 32 chapitres	25,034,280
Travaux Publics ; 1re section, Service Ordinaire, — 36 chapitres	96,622,100
— 2e section, Travaux Extraordinaires, — 23 chapitres.	37,188,240
Total.	1,355,622,380f

Sur cette somme de dépenses du Budget Ordinaire, la part des services civils n'est que de 561,523,104 fr. en y comprenant le service colonial.

Troisième Partie. — Frais de Régie, de Perception et d'Exploitation des impôts et revenus publics, — 72 chapitres répartis entre quatre ministères (Finances, Affaires étrangères, Postes et Télégraphes, Agriculture)	334,386,646f
Quatrième Partie. — Remboursements et Restitutions, Non-Valeurs et Primes, — 11 chapitres, répartis entre quatre ministères (Finances, Intérieur, Postes et Télégraphes, Agriculture)	20,456,500
Total des Dépenses des 639 chapitres des quatre Parties du Budget Ordinaire. . .	3,025,373,006f
Dépenses du *Budget sur Ressources Extraordinaires*, — 21 chapitres	257,067,608
Total Général des prévisions de Dépenses Ordinaires et Extraordinaires de 1884. .	3,282,440,614f
Les évaluations des Voies et Moyens étant de	3,283,592,125f
l'excédent prévu de recettes est de . . .	1,151,511
Dépenses du *Budget sur Ressources Spéciales*, — 14 chapitres	456,810,681
Total des Dépenses des trois Budgets précédents	3,739,251,295f
Dépenses des *Budgets Annexes*, rattachés pour ordre au Budget Général, — 62 chapitres	93,848,723

DÉPENSES.

Première Partie. — Dette Publique. Dotations et Dépenses des Pouvoirs Législatifs :

Dette Consolidée, — 4 chapitres de dépenses (votés un par un).	706,116,867f
Capitaux remboursables à divers titres, 15 chapitres	404,984,424
Dette Viagère, — 16 chapitres.	166,320,235
	1,277,421,526f
Dotations, — 5 chapitres	36,061,411f
Dépenses des Pouvoirs Législatifs, — 2 chapitres.	11,725,780
	47,787,191f

Deuxième Partie. — Services Généraux des Ministères :

Finances, — 16 chapitres.	19,036,470f
Justice et Cultes ; 1re section, Justice, — 25 chapitres	37,955,000
— 2e section, Cultes, — 34 chapitres . .	45,450,763
Affaires étrangères, — 18 chapitres. . .	13,955,900
Intérieur ; 1re section, Intérieur, — 61 chapitres	60,835,471
— 2e section, Gouvernement Général de l'Algérie, — 16 chapitres	7,545,940
Postes et Télégraphes, — 4 chapitres . .	2,130,684
Guerre, 41 chapitres	582,636,984
Marine et Colonies ; 1re section, Service Marine, — 33 chapitres.	196,886,235
— 2e section, Services Colonies, — 23 chapitres	34,720,805
Instruction Publique et Beaux-Arts ; 1re section, Instruction publique, — 65 chapitres	133,117,671
— 2e section, Beaux-Arts, — 17 chapitres.	13,788,055
Commerce, — 32 chapitres.	18,175,620
Agriculture, — 32 chapitres	22,687,470
Travaux Publics ; 1re section, Service Ordinaire, — 35 chapitres	96,986,365
— 2e section, Travaux Extraordinaires, — 22 chapitres.	55,953,667
Total.	1,341,863,100f

Somme qui se divise en 779,473,219 fr. de dépenses pour les services militaires et 562,389,881 fr. de dépenses pour les services civils. Si, dans l'ensemble des Comptes des années 1871-1881, nous avons vu les services civils dotés d'environ 40 millions de plus que les services militaires, le Budget sur Ressources Extraordinaires leur valait cet avantage, avec le Compte de Liquidation ; en resserrant ses crédits, il le leur enlève.

Troisième Partie. — Frais de Régie, de Perception et d'Exploitation des impôts et revenus publics, — 72 chapitres, répartis entre quatre ministères (Finances, Affaires étrangères, Postes et Télégraphes, Agriculture)	334,262,220f
Quatrième Partie. — Remboursements et Restitutions, Non-Valeurs et Primes, — 10 chapitres, répartis entre quatre ministères (Finances, Intérieur, Postes et Télégraphes, Agriculture)	19,642,340
Total des Dépenses des 629 chapitres des quatre Parties du Budget Ordinaire. . .	3,020,976,377f
Dépenses du *Budget sur Ressources Extraordinaires*, — 21 chapitres	194,718,218
Total Général des prévisions de Dépenses Ordinaires et Extraordinaires.	3,215,694,595f
Les évaluations des Voies et Moyens étant de	3,215,979,811f
l'excédent prévu de recettes est de . . .	285,216
Dépenses du *Budget sur Ressources Spéciales*, — 15 chapitres	469,717,475
Total des Dépenses des trois Budgets précédents	3,685,412,070f
Dépenses des *Budgets Annexes* rattachés pour ordre au Budget Général, — 63 chapitres	101,001,633

Avec le Budget sur Ressources Spéciales, les prévisions pour 1885 ne sont donc plus que de 3,685,697,286 fr. de recettes et de 3,685,412,070 fr. de dépenses. Il en sera ce qu'il en sera, aux résultats, mais la différence est une diminution de 53,839,225 fr. de dépenses sur les prévisions de 1884. Celles-ci étaient elles-mêmes en diminution de 251,587,973 fr. sur celles de 1883, année, il est vrai, qui, de toutes celles qu'ont vécu nos finances, aura connu le budget de prévisions de dépenses le plus relevé : Budget Ordinaire, 3,044,366,806 fr.; Budget sur Ressources Extraordinaires, 529,541,033 francs; Budget sur Ressources Spéciales, 416,931,429 francs, et ensemble, 3,990,839,268 fr.

Et maintenant, sans autre transition, qu'on nous pardonne de passer, du développement des formations et des transformations chronologiques du budget de la France, à l'examen analytique des principes, des lois, des prescriptions, des formes, des usages, des faits et des résultats que nous ne connaissons encore qu'historiquement et par séries. Après avoir été, de façon ou d'autre, l'article BUDGET d'un *Dictionnaire des Finances,* cette étude ne peut mieux faire à présent que d'être le Dictionnaire méthodique de l'article qu'elle vient d'être. Il y a deux méthodes dans toutes les sciences, celle de l'histoire et celle de l'analyse. La meilleure est une troisième méthode, celle qui, après avoir été la première, est aussi la seconde, et se contrôle en contrôlant la première qu'elle a été.

IV. PRÉPARATION DU BUDGET.

17. L'année budgétaire.

1. *Raison d'être des Budgets annuels. L'année budgétaire en France et à l'étranger.*

§ 1er. Lorsque nos États généraux anciens demandaient de devenir périodiques, ils n'osaient pas demander de devenir annuels, mais leur intention était que l'espèce de budget de recettes qu'ils auraient consenti ne varierait pas dans l'intervalle des sessions des États.

En 1789, la nation se sentait majeure. Elle voulait que la périodicité des États devînt une annualité, et, pour que, chaque année, la représentation nationale, destinée à devenir législatrice, fût assise à côté du pouvoir royal réduit à n'être qu'exécutif, elle comprit qu'il était besoin et qu'il suffisait d'une loi à imposer à la royauté féodale, la loi que l'impôt foncier, qui était alors l'impôt principal, ne serait consenti que pour un an. Aussi, la Constitution de 1791 ordonna-t-elle (art. 1er du Titre des Contributions publiques) que « les contributions publiques », sans dire lesquelles, seraient « délibérées et *fixées* chaque année par le Corps législatif ».

A quatre siècles et demi de distance, la Constitution de 1791 sanctionnait et douait cette fois de leur juste vitalité les prescriptions de l'ordonnance du 28 décembre 1355, arrachée pour un moment au treizième prédécesseur de Louis XVI, par les premiers précurseurs de la liberté française. L'année budgétaire n'était connue des anciennes finances royales que pour les comptes que le roi se faisait rendre à lui-même de ses recettes et de ses dépenses. Elle devient en 1789 la base du gouvernement constitutionnel. La loi du 23 novembre 1790, sur la contribution foncière, avait pris les devants sur la Constitution même en disant : « La contribution foncière sera toujours d'une somme fixe et déterminée annuellement par chaque législature. »

Si les crises de l'enfantement de 89, et plus tard les caprices de la dictature, ont suspendu l'exécution de la volonté des lois, leur langage s'est fait obéir dès que le calme et l'ordre ont reparu, et l'annualité du vote du budget des recettes et des dépenses a été la garantie essentielle de la tenue annuelle de nos Parlements. Il n'est pas nécessaire que toutes les contributions soient votées à nouveau chaque année; il suffit que l'une d'elles ou plusieurs le soient distinctement, et toutes en réalité sont soumises au vote annuel, car, si les impôts de répartition ne sont expressément consentis que pour un an, et si les autres peuvent l'être pour plusieurs années ou sans limite de durée, aucun n'est perçu qu'après que les lois de finances en ont autorisé chaque année la perception, et aucune dépense ne peut être faite, non plus, qu'en conformité des consentements qu'elles contiennent chaque année. Tous nos Parlements ont veillé à l'observation de ces règles fondamentales et c'est pour qu'il n'y puisse être dérogé, à certaines époques, qu'ils ont toujours refusé de distraire du budget des parties qui, pour une raison ou pour une autre, échapperaient au vote annuel des représentants du pays.

Chez d'autres peuples, il a paru sans inconvénient d'avoir une réserve ou des recettes ou des dépenses qui ne lui soient pas soumises ; chez quelques-uns même, l'existence des budgets de plus d'un an a été vantée comme favorable à la stabilité des finances et à l'économie. En France, nous avons cru que les budgets annuels avaient deux fins et qu'en limitant le pouvoir du gouvernement, quel qu'il fût, ils limitaient aussi l'accroissement des dépenses ; mais, à présent qu'il n'y a plus de royauté ni d'empire et que la nation fait elle-même ses affaires par les soins de ses mandataires, nous avons à nous souvenir des raisons qui nous ont fait voir dans l'annualité des budgets un moyen de résister à l'arbitraire du maître, quel qu'il soit, et en même temps de gérer les finances publiques avec sagesse. En 1877 encore, la sauvegarde d'un budget d'année nous a peut-être préservés d'un coup d'État; il faut qu'elle nous protège encore contre le goût et l'abus des dépenses qui ne sont pas exclusivement le propre des monarchies et qui font aussi courir des dangers aux républiques.

On peut supposer, d'après une phrase à mots couverts prononcée en 1813, devant le Corps Législatif, par l'orateur du Gouvernement, Molé, que l'intention de Napoléon était alors de faire voter le budget pour trois années consécutives et de ne réunir par conséquent le Corps Législatif que tous les trois ans. Toujours est-il que, après sa chute, lorsque les rois et les princes de l'Europe eurent à tenir les promesses de liberté qui leur avaient servi à soulever leurs peuples contre l'Empire et l'empereur, ils ne leur accordèrent pas l'annualité du vote des budgets, et l'Allemagne, qui n'a jamais eu qu'une intelligence incomplète des règles du gouvernement représentatif, n'a pas fait de difficultés, en 1815, pour accepter le cadeau restreint de ses Seigneurs.

Le type le plus complet des budgets non annuels n'a cependant pas été connu en Allemagne. La Hollande et la Belgique, réunies sous le même sceptre, de 1815 à 1830, ont eu un budget décennal, l'idéal du genre. Le roi y dirigeait souverainement les finances, aux termes de l'article 61 de la Loi Fondamentale de 1815. Il y avait deux budgets :

celui des dépenses extraordinaires, imprévues et incertaines, « qui surtout en temps de guerre doivent être réglées d'après les circonstances », et il était voté année par année, et celui des « dépenses ordinaires fixes et constantes qui résultent du cours habituel des choses et se rapportent plus spécialement à l'état de paix ». Ce second budget, qui faisait les trois quarts du budget général, était voté pour dix ans, et en outre l'était en bloc. Il ne devenait l'objet d'une nouvelle délibération (*art.* 23), que lorsque le roi avait fait savoir qu'un objet de dépenses n'existait plus ou s'était modifié. Les recettes étaient pareillement fixées pour dix ans, sous la même réserve (*art.* 124), et c'était un an avant l'expiration du terme décennal que le roi proposait pour dix autres années un nouveau budget (*art.* 125).

Ce singulier budget constitutionnel fut extrêmement gênant tant qu'il dura, et l'on n'a pas de peine à le croire ; il ne fut pas même un budget d'économie. Il n'est pas impossible de le rattacher aux projets qu'avait Necker en 1789, de nous donner un budget en partie fixe et en partie variable tous les ans, ou à la Réserve que les budgets anglais contiennent sous le nom de « Fonds consolidé », mais Necker théorisait pour des temps qui ne se rencontreront jamais en France, et pour un gouvernement constitutionnel qui n'eût été que bien peu parlementaire, et la constitution batavo-belge de 1815 consolidait en réalité le budget normal tout entier. Les bienfaits ou les méfaits de l'abonnement y avaient un champ trop vaste et trop libre pour leurs évolutions.

Quelqu'un, sous la Restauration, proposa encore mieux ou pis pour les finances françaises. Si l'on en eût cru le conseiller de la Cour d'appel de Paris, Cottu, on aurait voté le budget par règnes, comme une Liste civile. Curiosité purement historique et simple témoignage du degré de confiance exaltée qu'inspiraient Louis XVIII et Charles X à leurs fidèles. L'annualité y a résisté ; elle s'est maintenue en France, et, à l'étranger, et même en Allemagne avec le temps, elle deviendra partout la règle unique des budgets.

§ 2. L'année budgétaire, il convient de le redire, est la période de douze mois ou de 365 ou 366 jours, commençant à telle ou telle époque de l'année civile, qui sert de cadre aux services à faire et aux droits à acquérir pour chacun des budgets annuels. Elle diffère de l'exercice en ce que l'exercice est la période, plus étendue, de l'exécution et la liquidation de ces services et de ces droits, ou des dépenses et des recettes attribuées à une année. Mais la mesure de l'année, qui est invariable pour les services à rendre et les droits à acquérir, souffre une exception inévitable pour l'achèvement de certains services du matériel qui ne peuvent être terminés à jour fixe, c'est-à-dire le 31 décembre en France, et, après leur avoir accordé deux mois pour se continuer, nos règlements sur la comptabilité publique, depuis le décret du 10 août 1850, ne leur accordent plus que le mois de janvier.

Nous venons de dire que l'annualité du budget peut commencer à tel moment ou à tel autre de l'année civile, pourvu qu'elle soit de la même durée qu'elle. Non seulement tous les peuples n'ont pas de budgets annuels, mais, qu'ils en aient ou non, l'année de leurs budgets ne commence pas uniformément à la même date mensuelle ou journalière de l'année, et chez un même peuple l'année budgétaire n'a pas toujours eu le même point de départ. Tout dépend du moment où les habitudes parlementaires font ou ont fait qu'il est d'usage de préparer, de présenter, d'examiner et de voter les budgets.

Le bien du service veut, en général, que le budget d'une année soit voté et mis en état avant le commencement de l'année où il s'exécutera. Un budget voté en cours d'exercice ne répond pas suffisamment à la notion d'un tableau, arrêté d'avance, des dépenses et des recettes à faire dans une année ; mais un budget trop tôt voté, et par conséquent préparé, présenté et examiné trop tôt, ne répond point non plus à la notion d'un programme de recettes et de dépenses, qui doit le plus possible se rapprocher de la réalité des faits, et il n'est pas douteux que la loi de finances qui satisferait le mieux à la condition d'arrêter d'avance le tableau des dépenses et des recettes de la période budgétaire annuelle et de ne pas les arrêter trop longtemps d'avance, serait celle qui, de la première préparation au vote définitif du Parlement, ne prendrait pas plus de trois ou quatre mois de temps. L'application du cadre de l'année budgétaire sur le cadre de l'année civile exigerait alors pour la France que ce soit en septembre que le budget soit préparé et présenté, et que les trois derniers mois de l'année ordinaire soient consacrés à l'étude et à la discussion du budget. Mais les Chambres de tous les pays ne s'accommodent pas de sessions ouvertes avec l'automne, et il est de ces pays, ainsi en France, où la dépendance des budgets locaux du budget de l'État demande qu'une partie au moins du budget de l'État ait été votée avant le milieu du mois d'août.

§ 3. Ces raisons ont amené les différents peuples à adopter des années budgétaires différemment différentes de l'année civile. Un très grand nombre et la France à leur tête, ont jugé que la simplicité de la coïncidence des deux années, civile et budgétaire, était précieuse par elle-même, qu'un changement quelconque interromprait, sans un avantage bien marqué, la continuité des séries des annales financières, et qu'il valait mieux respecter l'usage en prenant, s'il le fallait, des précautions pour que les budgets ne fussent, dans le cours de l'année, préparés, présentés et discutés ni trop tôt ni trop tard. Nous avons déjà pourvu à l'une de nos difficultés, en France, en détachant du budget la loi particulière de recettes des contributions directes qui sert d'assise aux budgets de nos départements et de nos communes.

Le groupe des pays qui, ainsi que la France, n'ont pas une année budgétaire distincte de l'année civile, comprend, avec la France, l'Autriche-Hongrie, pour son budget commun, l'Autriche et la Hongrie pour leurs budgets d'États, la Belgique, la Hollande et le Luxembourg, la Suède, la Russie et la Finlande, divers États particuliers de l'Allemagne, la Grèce, la Suisse et naguère encore l'Italie, en Europe. En Amérique, du moins dans l'Amérique Centrale et du Sud, l'ancienne tradition espagnole a fait conserver l'année civile pour la mesure de la durée annuelle des budgets, quoique l'Espagne soit entrée dans un autre groupe.

L'année budgétaire française n'a pas toujours été l'année civile depuis 1789, et autrefois, même en étant l'année civile, elle n'était pas l'année civile de nos calendriers d'aujourd'hui.

Au temps où il n'y avait pas de budgets, et où il n'existait que des États de finances, et surtout

des comptes pour le roi et les gardiens de son trésor, l'année financière, qui d'abord fut l'année civile des Romains et partait du 1er janvier, commença sous les Mérovingiens au mois de mai, moment des grandes revues militaires, et plus tard au mois de mars. Charlemagne suivit l'usage italien d'ouvrir l'année à Noël. Vers le xe siècle, ce fut le jour de Pâques qui l'emporta, malgré l'extrême inconvénient de sa mobilité, et son règne dura, comme on sait, jusqu'à l'ordonnance de Roussillon, de 1563, qui nous remit à l'observation antique du 1er janvier. L'année financière du moyen âge, si changeante en sa durée par la mobilité du jour pascal qui l'ouvrait, se subdivisait en trois périodes encore plus inégales entre elles que les années : la période de l'Ascension à la Toussaint, celle de la Toussaint à la Chandeleur, et celle de la Chandeleur à l'Ascension. Mais enfin, de 1564 à 1789 l'année financière et l'année civile coïncident et les subdivisions, qui correspondaient surtout aux époques des redditions de comptes, ont disparu.

En 1789, il s'élève un désir de célébrer l'époque de la régénération et de la dater des premières journées du mois de mai. On se contenta d'appeler 1789 la première année de la Liberté, et 1792 la quatrième ; mais les finances ne furent pas sans recevoir l'empreinte du cachet de la Révolution, et, sinon les budgets essayés depuis le 5 mai 1789, les Comptes, et il le fallait bien, n'eurent pas d'autre date d'origine que celle du 1er mai. Si nous avions eu des budgets après 1793, ils auraient commencé leur carrière le 1er vendémiaire de l'an II; il n'en est apparu qu'en l'an V, ainsi qu'on l'a vu (page 540), mais de l'an V à l'an XIV ils n'ont d'autre cadre que l'année républicaine, jusqu'au 1er janvier 1806 où les cent premiers jours de l'an XIV et les douze mois de l'année 1806 eurent un budget de quinze mois dix jours, pour effectuer le retour à l'année civile universelle.

Lors de son troisième ministère, à la fin de 1818, le baron Louis fut sur le point d'obtenir que l'année budgétaire commencerait en juillet, pour se plier aux mœurs parlementaires de Chambres composées de grands propriétaires fonciers qui, siégeant gratuitement, n'aimaient pas à quitter leurs domaines avant le mois de janvier, et s'inquiétaient peu du vote des budgets en cours d'exercice auquel la sévérité du ministre voulait mettre un terme. Avec la date du 1er juillet, les Chambres eussent été toujours prêtes ; le budget n'aurait plus été préparé et déposé trop tôt, et le baron Louis y voyait même la possibilité de fondre en une même loi la loi de finances du prochain exercice et la loi des comptes du dernier. Les « Pharisiens de la légalité », comme le disait alors M. de Serre, ne combattirent le projet que par de petites objections et pour ne pas voter, contre le texte de l'article 49 de la Charte, un budget de dix-huit mois. Malgré leur opposition, la Chambre des députés, par 130 voix contre 100, avait donné raison au ministre; la Chambre des pairs n'adopta pas la réforme et fit semblant d'approuver ce faible argument de son rapporteur, M. de Levis, que, durant dix-huit mois, on se condamnait à ne pas alléger, si on le pouvait, le poids des impositions extraordinaires de circonstance que depuis 1815 les budgets supportaient. Il y avait de meilleures raisons à alléguer.

Quelques-uns, Gaudin entre autres, tout en préférant que rien ne fût changé, auraient choisi plutôt un budget ouvert au 1er octobre, comme on faisait jadis pour les tailles. Mais ce furent les royalistes, restes de la Chambre Introuvable, qui se récrièrent le plus. Ni un budget intermédiaire de dix-huit mois, dit La Bourdonnaye, ni un budget de vingt et un mois ; ce serait conduire les Chambres à ne voter le budget que tous les deux ans. Cette opposition sauva la date du 1er janvier ; il ne fut plus question d'un autre commencement de l'année financière dans les sessions qui suivirent.

En 1882 seulement, dans son rapport général sur le Budget de 1883, M. Ribot demanda s'il ne serait pas possible de revenir au projet discuté en 1819. M. Léon Say ne s'en est pas montré très partisan, et personne n'a insisté. Le mois où s'ouvre le Budget ne signifie pas grand'chose avec la composition de nos Chambres et leurs habitudes de travail. Il dépend d'elles de ne pas laisser si longtemps la loi de finances sur le chantier. Le budget pourrait être déposé beaucoup plus tard, si les commissions l'examinaient, et ensuite si la Chambre des députés le discutait plus vite ; mais, dans la disposition des esprits qui prévaut actuellement, déposer tardivement le budget pour le faire plus exact, ce serait donner un prétexte de plus à ceux qui le veulent voter le plus tard possible pour que le Sénat n'ait plus qu'à l'enregistrer. La réforme de la date initiale de l'année financière a bien moins d'importance que la réforme des règles de conduite que se sont faites les Chambres des députés à une époque et sous un gouvernement qui ne menacent plus les libertés publiques, et où le Sénat n'existe que pour remplir la fonction d'un frein nécessaire.

§ 4. Les budgets annuels et les années financières s'ouvrant à une autre époque qu'au 1er janvier, sont, d'ailleurs, une nouveauté assez récente.

En dehors du groupe français, qui est à proprement parler le groupe historique, il y a deux groupes principaux d'États ayant adopté, les uns la date du 1er avril, les autres la date du 1er juillet pour l'ouverture de l'année budgétaire. Le dernier groupe a imité l'exemple des États-Unis de l'Amérique du Nord dont la Constitution, qui est de 1787, réunit le Congrès le premier lundi de décembre, ce qui l'empêche d'avoir un budget pour le 1er janvier suivant, et l'a naturellement disposé à en avoir un pour le 1er juillet, jour voisin du jour anniversaire de la Déclaration d'Indépendance du 4 juillet 1776. Le premier groupe, le groupe anglais, n'a pu choisir le 1er avril que depuis que l'Angleterre l'a fait, et elle ne l'a fait que depuis vingt ans à peine.

Infiniment plus tardive à sortir de l'archaïsme que la France, l'Angleterre avait encore, au commencement du siècle dernier, des périodes financières se terminant à l'Annonciation de la Vierge, et une année commençant à Noël. D'autres dates s'y entremêlaient, celle du 5 novembre, celle du 5 janvier, qui a fini par l'emporter, et qui n'a été qu'en 1854 remplacée par la date du 1er avril, après un budget de transition de quinze mois, contre lequel ne se sont pas prononcés les puritains. L'Inde anglaise avait, ce nous semble, précédé l'Angleterre dans ce choix ; les autres colonies de l'Angleterre l'ont suivie, à quelques exceptions près, dont la plus notable est celle du Dominion du Canada, qui a fait comme les États-Unis. Malgré l'adhésion du Danemark en Europe, et récemment de la Roumanie, et malgré celle de la République d'Orange en Afrique, des îles Hawaï en Océanie,

le groupe serait resté peu nombreux si l'Empire d'Allemagne et la Prusse, le même jour, en 1877, ne s'y étaient pas rangés, et à leur suite une partie des petits États allemands.

L'année américaine, adoptée par le Canada, l'est aussi par le Mexique, par Haïti, par le Honduras, le Vénézuéla, le Brésil, la Bolivie en Amérique, la colonie du Cap, un ou deux petits États allemands, la Serbie, la Norwège, le Portugal, l'Espagne; et enfin, depuis le 1er juillet 1884, par l'Italie qui avait paru d'abord portée à préférer l'année anglaise. En Belgique une commission a été chargée par le dernier ministère libéral d'examiner s'il n'y aurait pas lieu d'en faire autant, mais l'opinion y reste très hésitante.

Le Japon, en copiant l'Europe de tant de façons, a préféré, pour l'ouverture de ses budgets européennisés, la date du 1er juillet des États-Unis d'Amérique.

Des latitudes et des longitudes ont dépendu plusieurs choix. D'autres ne sont que des applications d'années civiles ou religieuses différentes des nôtres; d'autres s'expliquent plus facilement sur les lieux que de loin. L'année budgétaire commence le 1er mars dans la principauté de Waldeck-Waldeck, le 31 mars en Turquie, le 1er mai à Costa-Rica et dans la principauté de Waldeck-Pyrmont, le 1er septembre en Colombie, le 10 septembre en Égypte, le 1er octobre dans la république nègre de Libéria, le 13 octobre à Tunis, et il est même des États où le budget s'ouvre le 1er novembre, vieux souvenir des périodes financières du Moyen Age qui avaient la Toussaint pour point de départ.

2. *Système des budgets non annuellement votés.*

Nous ne parlons pas des budgets de transition, votés pour trois mois, comme celui de l'Allemagne et de la Prusse, du 1er janvier au 31 mars 1877, pour six mois, comme celui de l'Italie, du 1er janvier au 1er juillet 1884, pour quinze mois, comme celui de la France, du 1er vendémiaire an XIV au 31 décembre 1806 ou de l'Angleterre et de l'Allemagne en 1854 et 1877, mais des budgets franchement votés pour deux ans ou pour un plus grand nombre d'années, sans revenir au mémorable budget décennal de la Belgique et de la Hollande, sous le règne de la maison d'Orange.

Il est bien évident qu'il n'y en a pas dans les pays qui sont véritablement en possession du gouvernement parlementaire, et que là où l'on y fait renoncer des peuples qui croyaient posséder un Parlement libre, c'est qu'ils vivaient d'illusion, ne sachant pas juste pour quels motifs les États modernes ont des Parlements et ignorant qu'ils ont des budgets annuels pour leur garantir une existence annuelle plus efficacement que le texte des Constitutions.

L'Empire d'Allemagne ne fait pas exception, quoique son Reichstag n'ait pas du premier coup contresigné la loi qui lui a procuré un budget biennal, et quoiqu'un budget fédéral germanique, qui est avant tout un budget de politique et de guerre, ne soit pas tout à fait dans les mêmes conditions que les budgets nationaux des États centralisés. Les budgets non annuels n'ont pour eux, outre le faux semblant d'un ralentissement volontaire du progrès des dépenses, que d'attester la confiance que les princes et leurs ministres inspirent aux populations et à leurs représentants; mais, dans la forme originale que M. de Bismark a donnée à son apologie des budgets de plusieurs années, il y a quelque chose de vrai pour ceux qui du gouvernement parlementaire n'aperçoivent que ses défauts. Un homme d'État, qui n'est moderne que parce qu'il vit au XIXe siècle, ne pouvait mieux dépeindre sa commisération pour ces pauvres parlements nationaux qui tiennent à voter leurs budgets tous les ans, et s'épuisent des trimestres et des semestres entiers à en discuter les chiffres. Toute cette arithmétique de chicane les épuise, et ils n'ont plus, lorsqu'ils en sortent, une fraîcheur de santé législative suffisante pour s'occuper du reste des lois. Ils doivent à la fin comprendre que leur intérêt est de ne pas recommencer le même manège chaque année, en obligeant les ministres à passer par les mêmes ennuis et les mêmes fatigues, au détriment de l'accomplissement parfait de leurs fonctions politiques. Les Sully, les Richelieu, les Colbert étaient trop heureux!

Le mauvais côté de ces harangues sur l'agrément des budgets biennaux, est que ce qu'elles font ressortir d'avantages de la biennalité ne perdrait rien à s'appliquer à des périodes budgétaires de plus forte dimension, et que la théorie des budgets par règnes et par dynasties y trouverait encore à glaner.

Les budgets votés pour plus d'une année ne sont d'ailleurs pas, pour la plupart, des budgets de plusieurs années répartis par portions égales entre les années auxquelles ils échoient [1]. Ce sont plutôt deux ou trois budgets différents, sans l'être trop, qui sont votés en une seule année, et le bon sens indique que, à moins que l'État ne se regarde comme frappé d'immobilité et n'ait aucun rôle imprévu à remplir, ils ont besoin de crédits additionnels en se déroulant et sont encore moins justes dans leurs prévisions que nos budgets annuels les plus loin préparés du moment de leur exécution.

Les budgets non annuels sont essentiellement allemands. Il ne s'en est point vu ailleurs qu'en Allemagne, de notre temps, sauf au Pérou, qui a eu de vrais budgets de deux ans, votés inséparablement pour la période.

Presque tous les budgets non annuels sont biennaux en Allemagne. Les budgets triennaux deviennent rares; l'on n'en compte que trois ou quatre, et la Hesse est le seul État de quelque superficie qui en possède un. Les Annuaires de statistique financière énumèrent quelques budgets, encore moins nombreux, de trois ans et même de six ans. Nous croyons qu'ils n'appartiennent pas à l'histoire vivante.

3. *Système mixte des budgets en partie annuels, en partie non soumis au vote législatif.*

Annuels, et même non annuels quelquefois, il est des budgets dont toutes les parties ne sont pas soumises au vote législatif chaque année, et l'un des reproches qui ont été faits à l'annualité des budgets est de remettre en question, tous les ans, la permanence des grands services dont l'État ne peut en aucun temps se passer. Rome, comme nous l'avons dit (page 508), connut un genre de budget où les dépenses de guerre, l'extraordinaire, se votaient

1. Cependant les deux budgets de l'empire d'Allemagne votés en 1883 sont presque identiques :

Budget de 1883-1884 (ordinaire et extraordinaire), 590,556,634 marcs;

Budget de 1884-1885, 590,819,344 marcs.

tous les ans dans le Sénat et où les dépenses des services civils, l'ordinaire, étaient proposées pour cinq ans par les censeurs. Ce serait ce que l'on ferait à présent, si l'on avait reconnu, en 1789, qu'il est utile de couper en deux le budget, comme le désiraient Necker et d'autres financiers de la Révolution, et de proroger le plus longtemps possible le budget fixe en ne débattant que le budget variable.

Les tentatives essayées en France pour affranchir du vote annuel une partie du budget ont toujours échoué, et dernièrement encore, lorsque l'Assemblée nationale, ou le Congrès d'août 1884, réuni pour procéder à la révision des Lois Constitutionnelles, a eu à discuter les droits respectifs de nos deux Chambres en matière de finances. Notre logique n'admet pas que l'unité du budget se rompe de cette manière ; elle ne saisit pas le point où une dépense devient ou cesse d'être indispensable, et, si elle le saisissait, elle ne voit pas ce qui la rendrait invariable et, même invariable, interdirait aux Chambres de la sanctionner et d'examiner d'abord si elle n'est pas devenue susceptible de modifications. La Dette, qui passe pour l'obligation du budget la moins discutable, est loin d'être tout entière à l'abri de la discussion ; la Dette Consolidée elle-même, qui est la dépense la plus fixement fixe, voit sa masse, si légèrement que ce soit, diminuée chaque année par le bénéfice des successions en déshérence et les Chambres ont le droit de déclarer par leur vote qu'il a été tenu compte au budget des rectifications d'arrérages qui en résultent.

Nous parlerons plus loin du Fonds consolidé des Anglais, à propos de la composition du Budget. Il est le modèle imité dans les budgets dont toutes les parties ne sont pas soumises au vote ; mais, outre qu'il est à douter que l'Angleterre se mît à l'inventer maintenant s'il ne lui avait pas été transmis par le temps, il n'embrasse, avec la dette et la Liste Civile, qu'un très petit nombre de services civils privilégiés, sans que la raison de leurs privilèges soit d'une irrésistible évidence, et il n'est dispensé du vote que tant que les deux Chambres y consentent, leur accord pouvant à tout moment l'augmenter ou le diminuer par une loi particulière. Presque tous les services civils, et les plus indispensables désormais, ne sont pas détachés du budget de la loi de finances, et les services de la défense du pays, qu'ailleurs on a cherché à en détacher, sont les premiers qui s'y débattent.

L'Allemagne a voulu qu'en principe les services de la guerre et de la marine eussent une fixité de sept années, et la Russie, que ces services, dans son budget administratif, en eussent une de cinq. En Allemagne, l'intention était d'assurer leur indépendance ; en Russie, de les rendre moins dispendieux. Les Comptes des deux pays, et même leurs budgets, disent si la fixité a été une réalité et si les dépenses ont été retenues par la digue.

Plus sont grosses les parties d'un budget, plus la vigilance du législateur y doit pénétrer. Protégés par leur permanence, nos budgets de la guerre et de la marine abuseraient inévitablement de la situation exceptionnelle qui leur serait faite. Ils ont plus d'une fois dissipé sans utilité plusieurs de ces millions qui soulageraient si puissamment l'indigence des autres. Le patriotisme les protège suffisamment et ils n'ont nul besoin d'un privilège.

4. *Effets de la bissextilité dans les budgets annuels.*

En regardant les comptes de la série de nos années budgétaires, depuis qu'il en existe, nous ne découvrons guère de signes d'une différence entre les années qui n'ont eu que 365 jours et celles qui en ont eu 366. Le hasard fait même que la plupart de celles-ci, ayant été des années anormales, sont arrivées à des résultats qui déroutent les comparaisons. Les budgets n'en apprennent pas beaucoup plus, si l'on se contente de parcourir des yeux la longue colonne de leurs totaux superposés. Recettes et dépenses vont montant d'année en année et les années bissextiles n'ont pas d'arêtes qui les distinguent des autres dans cette ascension universelle. On pourrait même dire, si elles en ont, qu'elles ne servent elles-mêmes qu'à augmenter les dépenses des années suivantes qui les prennent pour point d'appui.

La bissextilité n'en a pas moins une certaine influence sur les recettes et les dépenses du budget, mais elle n'y ajoute pas, comme on le pourrait croire, un trois cent soixante-cinquième, c'est-à-dire neuf ou dix millions. Une partie des recettes du budget sont annuelles et non journalières ; une partie de ses dépenses sont mensuelles. La recette n'en est affectée que pour les impôts et revenus indirects ; la dépense, que pour les consommations de vivres, la solde, les gages d'ouvriers. Le 29 de février fait, de plus, partie d'un mois et d'un trimestre où les chantiers sont le moins actifs et où la perception des recettes de l'État est le plus ralentie. En réalité, une année bissextile ne nous procure qu'environ cinq millions de recettes de plus que l'année précédente et peut-être que la moitié de produit net.

Au projet de budget de 1880 la recette a été, du fait de la bissextilité, majorée de 5,453,000 fr., et au projet de budget de 1884, de 4,993,000 fr. : Enregistrement, 1,435,000 fr. ; Timbre, 342,000 fr. ; Douanes, 936,000 fr. ; Contributions indirectes, 1,895,000 fr. dont 996,000 fr. pour les tabacs ; Postes, 318,000 fr. ; Télégraphes, 67,000 fr.

La dépense ne s'élève pas proportionnellement. Nos ministères consommateurs sont surtout ceux de la guerre et de la marine, et l'augmentation de leur dépense n'atteignait pas un million de francs aux prévisions du projet de budget de 1884 : 699,532 fr. pour la Guerre et 241,107 fr. pour la Marine et les Colonies. Au surplus, ce serait une recherche sans résultat que de vouloir exactement savoir ce que la bissextilité rapporte et coûte, surtout si on l'étendait au compte des travaux publics, et l'étude de son influence n'est qu'une complication sans utilité dans les observations financières. Les rois d'Égypte des temps reculés juraient, à leur avènement, de ne jamais consentir à l'intercalation des bissextiles. Les financiers seraient volontiers d'avis qu'ils avaient raison.

On a eu la preuve de l'embarras où la bissextilité met la comptabilité, au mois de mars 1884, lorsque le ministre des finances a été presque accusé d'avoir fait des supputations politiques en ne portant pas assez haut le revenu réalisé au mois de février dans les publications des résultats qui se font tous les mois, mais non pas exactement mois pour mois, par des raisons techniques qui ne sont entièrement comprises que des gens du métier. Calculé en février ou en mars, l'effet de la bissextilité a des

répercussions qui ne peuvent être senties que bien plus tard, et à la fin de l'année même, et alors elles se perdent dans le mouvement général de l'année.

18. L'Exercice.

1. *Définition. Avantages et inconvénients.*

§ 1er. L'exercice est la période d'exécution des services du Budget (*D. 31 août* 1862, *art.* 1, *portant règlement général de la Comptabilité publique*) ; de leur exécution complète, de l'achèvement de certains services de l'année budgétaire qui ne sont pas divisibles du 31 décembre au 1er janvier, du recouvrement des produits qui ne sont pas non plus réalisables à jour fixe et se réalisent plus lentement que ces services indivisibles ne s'exécutent, de la liquidation enfin, de l'ordonnancement et du paiement des dépenses. L'année vit juste une année; la période d'exécution du budget annuel de l'État se prolonge, en France, jusqu'à la fin du vingtième mois et dure ainsi huit mois de plus que l'année.

Il a été dit (page 505), d'où nous vient le mot d'exercice et comment l'Ancien Régime, qui nous a transmis le mot, n'a pourtant pas eu d'exercices comme les nôtres et même n'a pas eu de véritables exercices, puisqu'il ne savait pas clore ses périodes d'exécution et qu'un exercice qui n'est pas clos est comme une année qui durerait toujours. Mais l'exercice, bien ou mal pratiqué, et utile ou inutile, n'était pas inconnu absolument ou méconnu. Le Compte Rendu de 1788 dit : « Les impositions d'un exercice se payent dans les douze mois de la première année et dans une partie de la seconde. » Necker dit, à la même époque, dans ses *Nouveaux Éclaircissements :* « C'est dans les premiers mois de l'année 1782 que l'Administration a fini de payer les fonds appartenant à l'exercice 1781. » Et, plus explicitement : « On entend par Exercice les recettes et les dépenses qui appartiennent à telle ou à telle année, n'importe le temps et l'époque de ces recettes et de ces dépenses. »

L'année en finances est de la sorte et était déjà, avant 1789, la période qui crée, au profit de l'État ou à sa charge, des droits actifs ou passifs, et l'exercice est la période où doivent s'acquitter ces droits. La période de l'exercice était indéfinie avant 1789 et l'est restée encore après 1789 ; elle a été limitée peu à peu, et définitivement en 1822.

§ 2. Les avantages de la limitation des exercices et de la comptabilité par exercices sont incontestables. « Elle est aussi nécessaire qu'utile », écrivait, en 1858, le financier autrichien, M. de Hock, dans son livre sur l'*Administration financière de la France.* « La France lui doit de n'avoir pas d'arriérés », a écrit, en 1883, le financier allemand, M. de Kaufmann, dans son livre sur les *Finances de la France ;* et c'est bien pour en finir avec les arriérés de l'Ancien Régime et ensuite avec ceux de la Révolution et de l'Empire que les exercices ont été rétablis ou établis dans notre législation budgétaire et qu'ils y ont vu limiter leur propre durée. Ce qu'a coûté de peine et de temps chacune des trois grandes liquidations faites depuis 1789 explique le désir qu'on a eu, sous la Restauration, qu'il ne s'en représentât plus. En 1822, en dehors de l'arriéré des régimes antérieurs de gouvernement, il n'y avait pas moins de neuf budgets simultanément ouverts.

En fermant les exercices à une date déterminée et le moins éloignée qu'il se peut de la fin de l'année où ont été acquis les droits, la législation a accéléré la liquidation même de ces droits qui, aujourd'hui, à la fin du mois d'août de la seconde année, moment de la clôture, ne laissent qu'une somme relativement faible de restes à recouvrer ou à payer, presque toujours la même pour les différents exercices, et elle a permis de connaître, sans trop de retard, quelles ont été les dépenses et les recettes réelles de chacun des budgets. Il ne pouvait en être ainsi avec une simple comptabilité d'année ou avec des exercices d'une durée illimitée.

Les budgets réalisés, et les années mêmes, ne sont comparables entre eux que depuis ce temps. Rien n'empêchait, auparavant, d'altérer profondément la vérité de leur actif et de leur passif par une dilation de paiements d'un mois, même d'un seul jour, sur l'autre ; mais le mal le plus fâcheux et le plus habituel était la masse des fonds, rarement bien connus, qui restait à la disposition des ordonnateurs et où ils puisaient parfois sans scrupule en les détournant de leur destination.

De la méthode des exercices découle un autre avantage que Gaudin, dans ses *Mémoires,* a mis en relief. Elle fait naître « une véritable spécialité, toute en faveur des créanciers et, par conséquent, du crédit lui-même ; c'est celle qui constitue tous les agents du service public créanciers du budget », d'un budget déterminé et non d'un autre, et par laquelle ils obtiennent une véritable hypothèque sur le budget.

L'objection est que la méthode des exercices a ses lenteurs et que, en somme, on peut s'en passer, puisque les Anglais s'en passent et qu'ils se contentent, à la fin de chaque année budgétaire, dès le 1er avril, de porter au compte de l'année suivante les recettes et les paiements en retard. Ils s'en passent, mais sans échapper au dérangement de la physionomie individuelle des budgets et non sans avoir eu à payer cher, quelquefois, les désordres qu'engendre leur enchevêtrement. Dans son discours prononcé au Sénat le 19 décembre 1882, M. Léon Say a résumé, avec une autorité qui n'a pas besoin d'être signalée, les critiques dont la méthode des exercices peut être l'objet. « L'expérience que j'ai faite dans ces dernières années, a-t-il dit, m'a conduit à considérer que notre comptabilité est trop compliquée, que l'exercice, tel qu'il existe aujourd'hui par opposition à la gestion anglaise (qui a bien ses avantages), a beaucoup d'inconvénients, qu'il retarde l'étude du budget préalable et peut retarder aussi l'étude du règlement des comptes. La liquidation est celle d'une succession de 3 milliards et demi chaque année. » Mais, en même temps, quoi qu'il demandât d'étudier de très près cette question du maintien des exercices, il reconnaissait que la gestion budgétaire annuelle serait très difficile à introduire en France.

Nous croyons que ce serait trop abandonner pour obtenir trop peu. Si, à la clôture des exercices, il restait, chaque année, des restes à payer ou à recouvrer très différents avec les années et si leur somme était de cent millions ou même de cinquante, nous reconnaîtrions que les exercices sont une machine dont le jeu n'est pas proportionné à son action et qui dépense trop de temps pour les soins qu'elle exige ; mais des restes de quelques millions, qui ne varient guère, et des situations dégagées, qui sont connues au lendemain

du 31 août de la deuxième année ou deuxième gestion des budgets, ne paraissent pas mériter de grands reproches. L'apurement des exercices clos dure, en outre, cela est vrai, trois ans et quatre mois, mais ne s'exerce que sur ces faibles restes et ne gêne en rien les budgets qui suivent.

La lenteur de la comptabilité n'est assurément pas bien grande, n'ayant que huit mois à donner à la liquidation des services. Ce ne sont pas les exercices qui sont longs à se clore; ce sont les lois de règlement ou de clôture législative qui sont longues à venir. Elles ne l'étaient pas autrefois, et il est d'autant plus inutile qu'elles s'atermoient comme à présent, que, après avoir fait attendre son examen jusqu'à huit ou dix ans, le Parlement les vote sans aucune espèce de discussion.

Il n'est pas, d'ailleurs, interdit d'espérer une abréviation de la période de liquidation, qui a été déjà plus d'une fois raccourcie, et qu'un temps viendra où, suivant le désir du baron Louis, les comptes seront prêts pour le mois de juillet et assez tôt pour qu'un budget de 1885 ne se vote pas sans que les Chambres aient en même temps sous les yeux le compte de 1883. Sans doute, le budget est de trois milliards et demi et même de 4 milliards avec ses annexes, et un compte de 4 milliards est plus lourd à manier que ne l'était le compte de 1822; mais, depuis 1822, l'appareil de la vérification s'est perfectionné et la comptabilité a des moyens plus rapides de connaître les résultats depuis que la poste circule sur les voies ferrées et que le télégraphe transmet les dépêches d'urgence.

2. *L'Exercice, de* 1789 *à la Restauration.*

Une déclaration du 17 octobre 1779, sur la Comptabilité et le Trésor Royal, indique que l'ancienne monarchie, sous le premier ministère de Necker, s'occupait de remédier à l'enchevêtrement de ses comptes et que, si elle ne songeait pas encore à limiter la durée des exercices, elle voulait que chaque année en eût un qui ne fût qu'à elle. Hennet, dont les idées financières sont moitié de l'ancien régime et moitié du nouveau, est d'avis qu'il était impossible de se passer de la comptabilité par exercice pour les dépenses, qu'il y avait avantage à l'employer pour les recettes provenant des contributions directes, dont le montant est connu d'avance et qui seront certainement perçues, et que l'exercice ou l'année était chose indifférente pour les impôts et revenus d'un produit éventuel qui se réalise dans l'année. Mais, après 1789, la grosse affaire était de séparer ce qui était antérieur à 1789 de ce qui lui était postérieur et l'on remit à plus tard d'avoir une comptabilité d'exercices bien formée. Une fois lancée dans les aventures, la Révolution n'eut pas même de budgets, et c'est au temps du Directoire, en l'an VI, sous le ministère de Ramel, que les essais d'exercice paraissent avec le premier budget véritable.

Jusqu'alors, tout était confondu dans ce qu'on appelait le « service courant ». Ramel, élevé à la bonne école, connaissait fort bien ce qu'un exercice peut être. « On appelle exercice en matière de finances, dit-il, le compte qui embrasse les dépenses d'une année et les recettes qui y étaient affectées. Le compte de l'exercice ne doit pas faire connaître seulement ce qui a été payé depuis le 1er vendémiaire jusqu'au dernier jour des complémentaires pour la dépense de l'année; on doit y trouver, de plus, la mention de ce qui reste dû ou qui a été payé postérieurement. Il doit, de plus, faire connaître ce qui a été recouvré après l'année, mais qui lui appartenait. » Conformément à ces principes, il fit écrire dans la loi de finances du 9 vendémiaire an VI (*art.* 13) que les recettes ordinaires et extraordinaires de l'an VI serviraient uniquement à acquitter les dépenses ordinaires et extraordinaires de la même année, et que l'arriéré des créances du Trésor servirait à payer l'arriéré de la dépense. Son Compte de l'an VI, lorsqu'il le rendit, fut un compte d'exercice et non des opérations d'une année pour le service de divers exercices. Mais, après Ramel, les finances sont encore une fois submergées et ce n'est qu'en l'an IX que Gaudin rétablit les exercices, sans toutefois les mieux clore que son prédécesseur.

Gaudin savait, aussi bien que Ramel, quelle est la distinction d'une gestion d'année et d'une gestion d'exercice. Il a écrit : « La comptabilité par exercice est celle d'une année complète en recette et en dépense, conformément au budget arrêté pour la même année. La fixation d'un budget serait une mesure insignifiante si l'exécution ne devait pas en être justifiée par des comptes qui embrassent les résultats de toutes les opérations auxquelles elle a donné lieu et s'il ne devait se composer que d'un aperçu des recettes et des dépenses à faire, par le Trésor, dans le cours de douze mois, pour les diverses années qui s'y trouveraient confondues. » Passage excellent, qui répond indirectement aux critiques adressées aux exercices. Si l'exercice était supprimé, nous n'aurions plus que la gestion d'année et le compte d'année du Trésor, qui n'en peut avoir d'autre et où sont décrites les opérations diverses et simultanées de deux et même de trois budgets, avec les anticipations de recettes et de paiements qui sont de règle. Ce compte d'année du Trésor n'en finirait pas s'il n'y avait plus d'exercices ni de clôture d'exercice et si les liquidations retombaient dans leur primitive inextricabilité.

Le ministre des finances de Napoléon avait rétabli les exercices, mais il n'est pas possible qu'il crût les avoir clos lorsqu'il en publiait le compte. Faute d'une limite assignée à la liquidation et à l'ordonnancement, ils n'étaient fermés qu'en apparence et se rouvraient sur-le-champ. Les comptes successifs l'ignoraient si peu qu'ils se rectifiaient les uns les autres. Napoléon s'accommodait de ces budgets indéfiniment ouverts dans leurs exercices, par goût pour la vieille pratique de la Révolution de considérer l'ensemble des créanciers de l'État comme des faiseurs d'affaires qui l'avaient trompé et qu'il y avait souvent justice et toujours profit à reculer d'échéance en échéance.

3. *Législation sommaire de la clôture des exercices et de la liquidation des exercices clos et périmés.*

Nous connaissons déjà (voir p. 569) l'ordonnance du 14 septembre 1822.

Avant de la rendre, le Gouvernement de la Restauration, qui a tant fait pour la législation budgétaire, avait procédé par tâtonnements. Comme sous l'Assemblée Constituante de 1789 et, plus tard, sous le Directoire et le Consulat, on avait d'abord tracé un fossé entre le passé et le présent, et soumis en bloc les anciens budgets à une « clôture » (*L. de fin.* 23 *sept.* 1814, *art.* 22) et à une liquidation particulière et d'office; on fit de même pour le budget royal de 1814 et pour les budgets ennemis

qui s'étaient dressés l'un contre l'autre en 1815 ; on les fermait sans qu'ils eussent parcouru leur exercice ; puis, les exercices reprirent leur cours sans se fermer, ce qui n'empêchait pas de les régler, mais avec de très gros restes de dépenses et de recettes. La loi de règlement du 28 mai 1820 admettait que sur l'exercice 1818, qu'elle réglait, il resterait à payer plus de 32 millions, et 25 ou 26 millions sur les exercices qui le précédaient.

Cette loi de règlement de 1820 est bonne à citer, en raison des conséquences qu'elle a eues et que son texte ne faisait pas prévoir. La commission qui l'examina avait pour rapporteur le baron Louis. Pour la première fois, la Chambre et le Gouvernement furent invités à améliorer le régime de ces exercices qui se réglaient sans avoir été clos et qui, à la longue, pouvaient reconstituer un arriéré redoutable. La règle que les crédits d'un budget ne sont alloués que pour son service fut alors remise en lumière. Les crédits, déclara le baron Louis, ne sauraient être indéfiniment à la disposition des ordonnateurs ; s'ils ne sont pas dépensés, ils doivent être annulés et, joignant l'acte aux paroles, la commission annula deux crédits de l'exercice 1818 qui n'avaient pas été dépensés. Il était devenu indispensable de décider jusqu'à quand un exercice se prolonge, pour éviter les erreurs et les abus.

Comme le ministre de la guerre avait terminé sa liquidation de 1818 en juillet 1819, — et la liquidation du ministre de la guerre n'est pas la moins difficile à terminer, — le baron Louis proposa de clore les exercices le 31 août et M. Bignon le 31 octobre, et il fut demandé au ministre, qui était le comte Roy, d'y pourvoir par la préparation d'une ordonnance.

M. Roy fit des difficultés. Il répondit qu'un exercice pourrait être liquidé en août, un autre en octobre, qu'un autre pourrait ne l'être que bien plus tard, que les années ne se ressemblaient pas, même pour la liquidation d'un même service ministériel, que la clôture ne supprimerait pas les restes à payer ou à recouvrer et que les faits qui s'y rattacheraient ne se distingueraient qu'avec une peine extrême dans la confusion des budgets destinés à recueillir la succession des exercices clos ; mais le coup était porté et, l'année suivante, M. Roy ayant laissé le portefeuille des finances à M. de Villèle, qui partageait l'opinion de la commission de 1820, l'un de ses chefs de service, M. d'Audiffret, prépara, de concert avec lui, l'ordonnance du 14 septembre 1822, si vivement combattue par tous les ordonnateurs, qu'elle allait déposséder des bénéfices d'une comptabilité non limitée.

Elle enfermait l'origine des droits passifs et actifs de l'exécution des budgets dans l'année même où les services avaient été faits, accordait deux mois de délai pour l'indivisibilité de certains services matériels, en accordait neuf à la liquidation et à l'ordonnancement et arrêtait au 31 décembre de la seconde année le compte définitif de l'exercice. Toute dépense, faite pour une année, qui n'avait pu être à temps liquidée, ordonnancée et payée durant l'exercice, ne pouvait plus l'être qu'au moyen d'une ordonnance royale, en autorisant l'imputation sur le budget de l'exercice courant[1]. Ces règles

devaient s'appliquer aux dépenses des départements et des communes.

L'exercice n'avait jamais été ni clos ni défini ; il recevait alors une clôture et une définition, et c'était le principal, mais l'ordonnance statuait exclusivement sur les dépenses et négligeait les recouvrements et il s'y trouvait encore le défaut de ne pas assigner de limites à la durée du temps où les restes à payer, fixés à l'époque de la clôture de l'exercice, se transmettraient ensuite d'exercices courants en exercices courants. L'apurement des exercices clos réclamait à son tour une règle ; elle lui vint de la première loi de règlement votée sous la Monarchie de Juillet, la loi du 29 janvier 1831 sur le règlement de l'exercice 1828, dont les dispositions avaient été prévues par le Gouvernement de la Restauration peu de temps avant sa chute, et l'ordonnance du 31 mai 1838 sur la comptabilité étendit aux recouvrements les dispositions sur les dépenses de l'ordonnance de 1822, qui laissait à de simples décisions ministérielles l'appréciation du temps dont ils avaient besoin pour s'effectuer.

La loi de règlement du 29 janvier 1831 a mis un terme à la durée du temps où les exercices courants demeuraient, l'un après l'autre, chargés de liquider les reliquats des exercices clos, en frappant de déchéance et en annulant, au profit de l'État, toutes créances non liquidées, par la faute des ayants droit, dans un délai de cinq ans à partir de l'ouverture de l'exercice, s'ils habitent l'Europe, et de six ans s'ils habitent d'autres parties du monde ; déchéance non applicable aux créances dont l'ordonnancement et le paiement ont été en retard par le fait de l'administration ou par suite de pourvois devant la justice administrative. Les créances non déchues sont réordonnançables, mais le paiement ne s'en effectue plus sur les crédits ouverts pour mémoire à chaque budget ministériel, au chapitre des dépenses des Exercices Clos, et il s'impute sur les crédits du chapitre des dépenses des Exercices Périmés. Les crédits extraordinaires spéciaux affectés aux paiements des créances des exercices périmés ne sont ouverts que par une loi, à moins qu'ils ne concernent le service des arrérages des rentes non frappées de prescription. Ainsi l'a ordonné la loi de règlement du 3 mai 1842.

La loi du 23 mai 1834, notamment aux articles 8, 9 et 10, a achevé l'œuvre de la loi de 1831 pour les détails de l'apurement.

Limité à la durée de deux années entières par l'ordonnance de 1822, l'exercice avait une trop longue étendue. L'ordonnancement finissait au 30 septembre et les paiements allaient jusqu'à la fin de l'année, et dans la pratique jusqu'au 30 novembre. L'ordonnance du 11 juillet 1833 avança la clôture de l'exercice de la fin de l'année au 31 octobre et il n'eut plus que 22 mois de durée. Le décret du 11 août 1850 a réduit d'un mois le délai de l'exécution des services indivisibles du matériel, qui ne peut plus dépasser le mois de janvier ; il a arrêté l'ordonnancement des dépenses

1. Les ordonnances partielles ont été en 1827 (*Ord. 1er sept., art.* 6) remplacées par des tableaux trimestriels dressés par ministères et soumis à l'approbation du roi.

L'ordonnance du 23 décembre 1829, pour tenir constamment sous les yeux des ordonnateurs et du législateur l'état des restes, prescrivit de faire connaître, à chaque projet de loi de règlement : 1° l'évaluation des produits du budget, les droits constatés, les recouvrements, les restes à recouvrer ; 2° les crédits ouverts au budget, les services faits, les paiements effectués, les paiements à faire encore ; et qu'il fût dressé, aux Comptes annuels des ministères, des états rappelant, jusqu'à l'entier apurement, les dépenses non payées lors de la clôture des exercices et les paiements faits depuis par imputation sur les crédits des exercices liquidateurs des reliquats. Le Compte du ministre des Finances eut à présenter de semblables états pour les recettes.

au 31 juillet et les paiements au 31 août. Par une exception unique et momentanée, un décret du 31 mai 1872 a fixé d'autres termes pour la liquidation de l'exercice 1871. L'ordonnancement des dépenses fut pour cette seule année prorogé jusqu'au 31 août, et les paiements et les recouvrements le furent jusqu'au 30 septembre, mais pour les ministres seuls et non pour les ordonnateurs secondaires.

L'exercice dure donc vingt mois, ou huit mois de plus que l'année, et l'on pourrait dire qu'il ne dure que dix-neuf mois, dès que l'ordonnancement ne franchit pas la limite du 31 juillet. L'exercice est dit *expiré* quand il a cessé de donner naissance à des droits, et il cesse d'en engendrer avec les douze mois de l'année budgétaire, sauf pour certains services indivisibles du matériel. L'ordonnance de 1822 dit, en propres termes, que toutes les dépenses seront ordonnancées dans les neuf mois (à présent sept) « qui suivront l'expiration de l'exercice ». Il est clos le 30 août, après huit mois d'une « seconde gestion », et, à partir du 1er septembre, les reliquats de recettes et de dépenses passent aux exercices courants dont les budgets ne les inscrivent que pour mémoire dans leurs prévisions. Leurs comptes s'y règlent en fin d'année, d'après les faits accomplis, mais les paiements ne peuvent excéder que par des crédits législatifs supplémentaires les sommes portées à leur crédit général par les lois de règlement, et celles-là divisibles annuellement par des décrets. Cet apurement ne saurait dépasser le 31 décembre de la cinquième année de l'exercice, et, par exemple, pour les paiements en retard de l'exercice 1884 le 31 décembre 1888, après des annulations et des réordonnancements successifs, s'il y a eu lieu. Les recettes se placent dans les comptes, aux Produits Divers du budget où la loi de finances ne les inscrit que pour mémoire. Deux mois après l'expiration de la période quinquennale, la loi du 9 juillet 1836 (*art.* 11) a ordonné aux ministres de publier les comptes des exercices clos, auxquels succèdent les exercices périmés pour les créances qui ont échappé légalement à la déchéance.

Bien que nous n'en soyons, avec l'Année, l'Exercice, la Spécialité, dont il est parlé dans ces chapitres 17, 18 et 19, qu'aux notions générales sur lesquelles reposent la préparation, la composition, la discussion et l'exécution des budgets, et que les chiffres aient moins à s'y montrer que dans la recherche des résultats, ils ont un style si clair, si expressif et si rapide, que le meilleur commentaire des principes et des textes de la législation financière est d'invoquer leur témoignage par avance.

Les restes à payer relevés au moment de la clôture des exercices sont-ils un embarras pour la comptabilité des budgets, et les surchargent-ils jusqu'à les rendre méconnaissables? Pour l'exercice 1878 leur montant a été de 8,142,471 fr. 49 c. et de 9,149,831 fr. 93 c. avec les droits nouveaux constatés à la fin de 1882 ; pour l'exercice 1879, dans les mêmes conditions, de 10,646,322 fr. 80 c. et de 12,073,765 fr. 89 c.; pour l'exercice 1880, de 7,855,749 fr. 88 c. et de 8,501,606 fr. 93 c. ; pour l'exercice 1881, de 10,444,695 fr. 78 c. et de 10,467,524 fr. 75 c. La moyenne des restes à payer en clôture d'exercices a été ainsi de 9,272,312 fr. 49 c.

Combien, dans une année, se constate-t-il de droits de créances sur l'État en dehors des droits constatés en clôture? En 1882 il en a été constaté pour 1,272,552 fr. 70 c.: 62,870 fr. 15 c. pour l'exercice 1878 qui n'avait plus qu'un an avant de disparaître de la comptabilité budgétaire, 558,820 fr. 86 c. pour l'exercice 1879, 628,032 fr. 73 c. pour l'exercice 1880, 22,828 fr. 97 c. pour l'exercice 1881 tout nouvellement clos.

A combien montent et comment se répartissent les paiements des restes des exercices clos dans une année? L'année 1882 a payé 595 fr. 73 c. pour l'exercice 1877 qui était déchu en Europe, mais qui avait une sixième année d'apurement à remplir aux colonies; 767,948 fr. 64 c. pour l'exercice 1878, 3,811,745 fr. 09 c. pour l'exercice 1879; 3,258,676 fr. 96 c. pour l'exercice 1880, et 2,555,120 fr. 77 c. pour l'exercice fraîchement clos de 1881.

Comment un exercice clos voit-il se diviser son apurement dans les années qui le conduisent de la clôture à la déchéance? L'exercice 1878 avait, à sa clôture, 8,142,471 fr. 49 c. de restes à payer et il en a eu réellement pour 9,149,831 fr. 93 c., y compris les droits constatés dans les années suivantes. Il a été payé pour l'apurer par les exercices courants : 2,076,978 fr. 76 c., en 1879; 3,072,447 fr. 56, en 1880; 930,774 fr. 22 c., en 1881, et 767,948 fr. 64 c., en 1882; soit 6,848,149 fr. 18 c. en tout. Il restait à payer 2,301,682 fr. 75 c.; sur cette somme, 140,238 fr. 42 c. de créances ont été annulées et il en est tombé pour 2,161,444 fr. 33 c. en déchéance.

Qu'on prenne 1881 pour 1882, 1880 pour 1881 ou telle autre année pour telle autre, depuis un certain laps de temps les totaux et les divisions des sommes ne varient pas sensiblement. Les restes à payer d'un exercice clos sont d'une dizaine de millions, dont à peu près le cinquième succombe au terme de l'apurement. Ce ne sont pas là des causes d'embarras pour la formation des budgets et pour la netteté de la reddition des comptes ou la rapidité des lois de règlement.

Pour les Exercices Périmés il n'y a point de limite d'apurement, ce qui s'explique par la nature des créances que règlent leurs crédits spéciaux dans les chapitres placés pour mémoire aux budgets des ministères depuis l'ordonnance du 10 février 1838. Dans nos plus récents projets de lois collectives de crédits additionnels nous trouvons des créances à payer remontant à près de trente ans, mais il est bien rare que ce ne soit pas pour des sommes minimes quand elles sont si anciennes. Le montant total des crédits accordés en 1881 pour le service des exercices périmés a été de 466,528 fr. 73 c. et il n'a été même payé que 279,212 fr. 28 c. Sur la somme de 466,528 fr. 73 c. les créances relevant du service des finances, de la guerre et de la marine prennent 432,434 fr. 45 c.

Il est un article de notre décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, l'article 169, dont les termes n'ont pas paru assez clairs. « Les crédits ou portions de crédit, y est-il dit, qui n'ont pas été employés à l'époque du 31 août par des paiements effectifs sont annulés dans la comptabilité des divers ministères après le règlement définitif de l'exercice. L'article 11 de l'ordonnance du 11 juillet 1833, que cet article 119 reproduit, n'ajoutait pas : après le règlement définitif de l'exercice. On en a conclu que la clôture de l'exercice n'annule pas inévitablement les crédits et que, sans être reportés d'un exercice à un autre, ils restent à la disposition des ministres jusqu'à l'époque du vote de la

loi de règlement ou du moins jusqu'au dépôt du projet de loi de règlement de l'exercice. On a même déclaré, lors de la discussion de la loi de règlement du 8 juin 1864, relative à l'exercice 1861, qu'il valait mieux qu'il en fût ainsi, pour réduire le plus possible les annulations définitives et n'avoir pas à rouvrir en quelque sorte les exercices expirés au détriment des exercices survivants afin de solder certaines dépenses, arriérées à tort ou à raison. Telle n'était certainement pas l'intention de l'ordonnance de 1833 et telle n'a pas non plus été sans doute celle du décret du 31 mai 1862, malgré l'addition des mots signalés. L'exercice est clos ou il ne l'est pas aux dates qui ont été successivement assignées aux opérations de sa liquidation. S'il l'est, il faut que rien ne modifie les résultats constatés ; s'il ne l'est pas, il est inutile d'avoir une législation sur les exercices et d'avoir voulu séparer les budgets annuels les uns des autres.

Mais y a-t-il une législation proprement dite sur la clôture des exercices ? Les orateurs du Gouvernement, en 1864, n'ont pas fait grand cas des ordonnances, pour le besoin de leur cause, et ils ont méconnu la valeur des efforts poursuivis pendant tant d'années pour délivrer nos budgets de l'embarras des arriérés. La clôture ne serait, dans le sens de la thèse qu'ils ont soutenue et qui a été soutenue après eux, qu'une mesure purement administrative ; l'époque de la clôture a plusieurs fois varié ; elle n'a jamais été l'objet d'une disposition des lois, elle a toujours été fixée par des ordonnances ou par des décrets, et l'autorité qui reste maîtresse de la fixer à une autre époque, reste maîtresse aussi d'en faire l'application qu'elle juge la plus avantageuse.

La Cour des comptes n'est point de cet avis et elle a plus d'une fois, et récemment encore, relevé, en les blâmant, des actes qui, à la faveur du long retard de nos dernières lois de règlement, ont affecté à des exercices des ressources dont aucune loi ne leur laissait la disposition, et qui leur ont même été attribuées sur le produit d'opérations postérieures de beaucoup à la durée des années et des exercices.

Ces irrégularités sont même l'une des raisons qui ont fait proposer dans ces derniers temps, que la loi elle-même intervienne pour fixer l'époque de la clôture des exercices, et qu'elle en abrège sensiblement la durée[1].

4. *Les reports d'exercice.*

En matière de budgets et d'exercices, la loi dominante, et elle est vieille, écrite ou non en style législatif, est que leurs ressources leur sont propres comme leurs charges, et il n'y peut être dérogé que par des lois spéciales, dont les effets sont enveloppés dans l'action définitive de la loi de règlement.

La clôture des exercices est sans doute autre chose que la loi qui les règle. On aurait tort de l'en croire trop indépendante. S'il n'y avait des formalités à remplir, dont la plus importante, après la production des comptes à l'appui, est la déclaration de conformité de la Cour des comptes, la loi de règlement devrait intervenir presqu'aussitôt après la clôture, et l'article 11 de la loi du 9 juillet 1836 n'en recule le dépôt qu'à la fin du deuxième mois de l'année suivante. Cette loi est l'une des plus mal obéies de la législation. Si elle était observée, la plupart des reproches faits à la méthode des exercices tomberaient d'eux-mêmes. Mais, quelle que soit la façon dont nous la traitons, la clôture de l'exercice se lie à la spécialité de l'exercice, plus d'une fois affirmée de 1815 à 1822, mais en tout cas écrite en toutes lettres à l'article 1er de l'ordonnance du 14 septembre 1822 : « Les crédits ouverts par la loi annuelle de finances pour les dépenses de chaque exercice ne pourront être employés à aucune dépense appartenant à un autre exercice. »

Lorsqu'une loi de règlement tardive, connaissant les résultats d'un exercice suivant et les sachant favorables, en affecte une part ou la totalité connue aux ressources insuffisantes de l'exercice qu'elle règle, elle ne sort point des principes d'une loi de règlement. Les lois de finances et les lois particulières y manquent quand elles disposent des excédents de recettes des exercices précédents, surtout s'ils ne sont pas réglés, et les reportent sur les années suivantes. La règle stricte est de ne rien prélever et de ne rien reporter. Ces prélèvements et ces transports n'ont été employés que pour éviter les économies et favoriser la dépense. Si un budget ou un exercice est inopinément obligé de subvenir à une dépense indispensable, et qu'il ne peut le faire avec ses ressources, le Trésor dans les cas ordinaires, et dans les cas extraordinaires, la Dette y subvient pour lui ; et il est juste, dans les années où les recettes ont produit plus que n'ont coûté les dépenses, qu'il en soit fait un versement au banquier temporaire du budget, qui est le Trésor, et, si la surabondance continue, que la Dette permanente en soit diminuée.

Mais, après avoir commencé par n'être que le banquier temporaire des budgets, le Trésor a fini par être leur créancier permanent, comme la Dette consolidée, et c'est à ce titre que les excédents de recettes des budgets heureux lui appartiennent. Le compte courant des budgets serait trop simple s'il ne se composait jamais que des avances qui leur sont faites et si la page Débit n'y avait point en face d'elle la page Crédit.

Les prélèvements, les reports d'excédents de recettes des budgets ou des exercices ont été imaginés pour dissimuler les déficits ; ils ne sont en réalité que des déficits déguisés, s'ils ne conduisent les exercices qu'à l'équilibre, et, s'ils les mènent jusqu'à de nouveaux excédents, ces excédents sont des excédents fictifs tant qu'ils ne dépassent pas la somme dont les ont dotés les reports d'exercice. Pour agir régulièrement, et sans vouloir ni dissimuler des déficits ni s'attribuer des excédents fictifs, les budgets devraient n'avoir pas de rapports les uns avec les autres et s'adresser tous et uniquement au Trésor, qui pourvoit à leurs besoins et qui, en récompense, a le droit de recevoir leurs fonds libres jusqu'à concurrence de ses avances.

Les exposés des motifs des projets de lois de finances et les Comptes généraux de l'Administration des finances donnent annuellement les tableaux de ces avances qui font des déficits des budgets les découverts du Trésor. Les lois de finances et les lois de règlement n'en font rien connaître au public, et son ignorance rend plus aisé l'emploi des reports d'exercice que le législateur lui-même se laisse aller à considérer comme une richesse tombée

1. V. notamment la proposition de M. Jametel déposée le 26 décembre 1881.

du ciel, comme la manne des légendes bibliques, et ne devant rien à personne.

Un report d'exercice n'est pas uniquement un report de recettes; il peut être aussi un report de dépenses. L'un n'est pas plus justifiable que l'autre, et la raison donnée en 1864, sous le régime des virements après la clôture de l'exercice, était des plus mauvaises. Les annulations de crédit doivent être, disait-on, extrêmement faibles, pour ne pas avoir de contre-partie dans les demandes de crédits des budgets suivants, chargés d'exécuter des services qui n'ont pas été faits. Sans doute, mais les dépenses reportées ne sont pas toutes nécessaires; il y a toujours assez de dépenses obligées dans un budget pour qu'il ne lui en soit pas transmis d'inutiles ou d'un intérêt douteux, et c'est une étrange façon de comprendre les annulations des fins d'exercice que de les transformer en réserves de recettes dont il sera disposé après que la formalité de la clôture des exercices aura été remplie. Les annulations définitives sont une condition de la loi de la spécialité de l'année ou de l'exercice budgétaire.

Avant 1822 les reports en avant et en arrière étaient fréquents dans les budgets; la nécessité des liquidations l'avait commandé; mais l'ordre des finances ne faisait que de naître, et, pour le bien établir, aussitôt qu'on le put on y renonça. Avec les reports, à quelque date et sous quelque forme qu'ils se fassent, la comparaison des années est impossible et les véritables résultats ne se distinguent qu'au moment où brusquement s'interrompent des règnes et des périodes financières. Sous un régime de gouvernement, le nôtre, celui de la République définitive, qui n'admet plus d'interruptions et de secousses, il est de la loyauté financière que, sauf les cas où les lois de règlement n'ont pu faire autrement, les budgets s'annoncent et s'exécutent avec leurs ressources propres et dans la plénitude de leur individualité. La comptabilité n'est pas seule à y voir plus clair; le pays lui-même en connaît mieux quelle est exactement sa situation.

Si, dans un siècle, la première année recevait de la précédente un report de 101 millions libres, chacune des cent années du siècle pourrait être en déficit réel de la somme d'un million, et cependant la première année passerait à la seconde un excédent de 100 millions, la seconde à la troisième un excédent de 99, et ainsi de suite, jusqu'à la dernière qui aurait encore un million à transmettre. Toutes ensemble, les années du siècle auraient été en déficit de cent millions, tandis que l'addition de tous les excédents reportés s'élèverait à près de cinq milliards.

Sous tous les régimes, depuis l'an IX, il y a eu des reports d'exercices, mais plus ou moins. Nous avions, depuis 1870, excepté en 1872, et alors très légitimement, renoncé à en faire usage. Notre sagesse n'a pu dépasser l'année 1877.

Sous la Restauration il y a eu pour 246,044,025 francs de reports d'exercices; sous la Monarchie de Juillet, pour 229,862,049; sous la seconde République, il n'y en a pas eu; sous le second Empire, il y en a eu pour 574,456,383 fr.; sous la troisième République, de 1871 à 1881, il y en a eu pour 327,578,947 fr. dont 135,390,353 de reports faits par les lois de finances mêmes et en qualité de ressources ou de recettes « appropriées » aux budgets.

Les reports de crédits libres et de dépenses non faites ne s'admettent que pour un ensemble de services, d'un caractère exceptionnel, dont l'exécution doit se faire, en dehors des services ordinaires, en un nombre déterminé d'années, à un prix également déterminé, et chaque année au mieux des intérêts de ce service. Pour cette raison, les divers Budgets Extraordinaires et Comptes de Liquidation que nous avons eus ont habituellement joui, en commençant, de la liberté du report, et même par de simples décrets. On présumait que la totalité des dépenses n'en serait pas modifiée; mais il est tellement, et dans tous les temps, de la nature des reports, soit de recettes, soit de dépenses, de pousser à la prodigalité que la faculté du report par décret a dû leur être retirée. L'article 6 de notre loi du 11 juin 1878 qui créait le 3 p. 100 amortissable, ou la dotation du Budget sur Ressources Extraordinaires, disait comme la loi du 27 juin 1833 sur les budgets des travaux extraordinaires de Louis-Philippe, comme la loi du 2 juillet 1862 sous le second Empire, que « les portions de crédits qui n'auront pas été consommées à la fin de l'exercice seront reportées à l'exercice suivant, en conservant leur affectation primitive et que les ressources correspondantes sont également reportées audit exercice », expressions reproduites dans la loi de finances des dépenses de 1879 (22 décembre 1878); et, sans beaucoup attendre, la loi de finances du 29 juillet 1881 (*art.* 9) supprima la faculté de report par décret. A partir de 1882 les crédits non employés sont tombés en annulation et il a fallu une loi pour les faire revivre.

A cette époque, sur 1,860,194,419 fr. 84 c. de crédits ouverts depuis 1879, il y en avait pour 752,458,096 fr. 32 c. de disponibles. En y ajoutant d'année en année d'autres crédits, on fût arrivé à une confusion et à un gaspillage incurables.

La nature des services a fait admettre quelques exceptions, et divers crédits du budget ordinaire ou du budget sur ressources spéciales se reportent d'exercice en exercice, durant l'exécution: ainsi les fonds restés disponibles, en fin d'exercice, sur les centimes et produits locaux affectés aux dépenses ordinaires, facultatives ou extraordinaires des départements, à celles du cadastre, des secours spéciaux et des non-valeurs des contributions foncière et personnelle-mobilière. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 120.) Ces derniers fonds accumulés ont même acquis assez d'importance pour devenir un réservoir où il a été puisé, à différentes époques, pour des dépenses d'urgence qui n'étaient pas créditées au budget. Sous le second Empire, la guerre du Mexique y a trouvé une ressource de près de 13 millions.

Nous avons vu que, par l'article 23, l'ordonnance du 14 septembre 1822 avait appliqué aux budgets des départements et des communes l'ensemble de ses dispositions sur la comptabilité par exercice. L'époque de la clôture n'y est pas la même, et les différences se conforment à cette maxime que, plus les ordonnateurs sont exposés à franchir les limites de leur action, plus courte doit être la durée du temps où les services qu'ils dirigent se liquident. Les reports d'exercice sont de règle aux budgets locaux et ils y sont d'un montant très élevé.

5. *L'exercice à l'étranger.*

Tous les peuples n'ont pas la même manière de liquider leurs budgets. L'Angleterre, notamment, ne liquide pas le sien. L'exercice s'y confond avec l'année, et, aussitôt que l'année s'achève, ce qu'elle

a de restes à payer ou à recouvrer devient une recette ou une dépense de l'année qui commence. Cette méthode commerciale de traiter les finances d'État a pour elle la rapidité et une simplicité apparente, mais elle s'oppose à ce que chaque année ait sa physionomie propre, et elle n'éviterait les dissipations que secondée par une comptabilité active et puissante dont l'Angleterre est dépourvue. Il s'est trouvé des années en Angleterre où des sommes énormes ont été portées en dépense sans l'ombre d'une justification.

L'Autriche prend deux années, comme nous sous la Restauration, pour l'exécution complète de ses budgets annuels. La Belgique va jusqu'au 31 octobre. L'Espagne se donne deux ans de carrière. L'Italie, après avoir adopté notre genre d'exécution, a hésité entre la rapidité de la méthode anglaise et un procédé moyen; elle n'a donné que quatre mois et demi à la deuxième gestion de l'année, mais en alourdissant ses budgets de *residui attivi, passivi,* qui passent de l'un à l'autre et ressemblent plus à nos « restes » de l'ancien régime qu'à nos chapitres d'exercices clos. La Prusse, qui ferme ses années le 31 mars, en prolonge la liquidation jusqu'au 15 juin. Notre système est plus ou moins suivi en Grèce, en Roumanie et en Russie. La Russie a admis notre déchéance quinquennale et, sur la plupart des points, se règle, d'après notre décret du 31 mai 1862 sur la Comptabilité publique, mais avec une différence qui s'explique dans un aussi vaste empire; les dépenses peuvent durer quatre mois de plus que l'année, et même cinq mois pour les services de la guerre et de la marine. On appelle ce délai la « période privilégiée ». Il est question de la faire disparaître[1]. La Suisse arrête ses comptes le 31 décembre même.

Généralement, les pays qui, en Europe et hors d'Europe, ont un exercice et une comptabilité à notre manière, sont des pays de race latine. Nous venons d'introduire notre usage en Tunisie par les décrets des 12 mars et 19 décembre 1883. L'année budgétaire tunisienne expire le 12 octobre; l'exécution des services indivisibles du matériel va jusqu'au 12 décembre; la liquidation et l'ordonnancement se terminent le 12 mai; les recouvrements et les paiements le 12 juin.

Presque partout, les reports d'exercice se pratiquent et, presque partout, avec les mêmes inconvénients qu'en France. Il est pourtant des pays qui ne les admettent jamais, sous quelque prétexte que ce soit. La Belgique avait, naguère encore, poussé l'abus des reports de crédits jusqu'à la déraison. En dehors du budget annuel, subsistaient nombre de crédits permanents dont l'emploi n'avait pas de limites de durée. Lorsque le ministre des finances, M. Graux, a obtenu qu'ils seraient à l'avenir annualisés, on en comptait pour plus de 137 millions, somme à quintupler pour sentir ce qu'elle aurait de valeur chez nous, et, parmi ces crédits, il y en avait un qui avait été ouvert en 1859 et se perpétuait, quoique la raison de la dépense eût cessé d'être.

19. La spécialité.

1. *De la spécialité en général et de l'abonnement.*

Le budget est par lui-même une première spécialité. Il suffit qu'il y ait un budget pour que l'ancien système de l'abonnement n'existe plus dans sa pureté originelle, celle des temps où, de gré ou de force, le seigneur royal s'était chargé non seulement du gouvernement, mais de l'entretien des services généraux du pays, et sans même qu'il y eût de prix débattu entre lui et ses vassaux et sujets. La France en était là, même encore en 1789; sans avoir à consentir les recettes, sans connaître à quelles dépenses les recettes levées étaient destinées et sans que le compte des recettes et des dépenses fût rendu à d'autres qu'au roi.

Le budget établit une spécialité dans l'abonnement; fût-il voté en bloc et sans aucune division, et fût-il voté pour dix ans de suite, comme il l'a été en Belgique et en Hollande après 1815, il limite le temps pendant lequel le prince entreprend à forfait de gérer la fortune publique. La spécialité devient plus précise quand, même avec le vote d'un budget sans divisions, le budget cesse d'être biennal, triennal ou décennal et quand la spécialité d'exercice a interdit d'étendre à une autre année les recettes et les dépenses d'une année individuelle; mais la véritable spécialité ne pénètre dans les budgets que lorsque les représentants de la nation ont voté telle dépense et non une autre pour cette année individuelle, et que le Gouvernement ne peut employer les fonds des diverses dépenses autrement que selon leur destination.

Excepté dans deux ou trois duchés allemands et en Turquie, toute l'Europe a des budgets; elle n'a pas la véritable spécialité budgétaire là où le budget se vote en bloc, là où, quoique divisé, il contient des parties soustraites au vote annuel et là, enfin, où le budget n'est pas annuellement voté. Dans ces divers cas, subsiste quelque chose de l'ancien abonnement patriarcal et féodal ou de la fiction qui accorde à peine un gouvernement représentatif à des peuples convaincus qu'ils sont en possession d'un gouvernement parlementaire.

2. *La spécialisation ou l'assignation des recettes, première forme de la spécialité.*

Si l'on s'en souvient (V. p. 566), nous avons rappelé que les essais de spécialité ont jadis été exactement le contraire de ce qu'ils ont été depuis que 1789 est venu. La nation demande, à présent, qu'elle vote les dépenses et que les crédits ne soient pas divertis de leur destination; autrefois, les créanciers du roi, et ses officiers même, exigeaient de lui des gages pour le paiement de leurs services, et, bien que revêtu de la toute-puissance, il n'obtenait en effet de crédit que sur un gage. La spécialité ou l'assignation des recettes a ainsi précédé la spécialité des dépenses; et lorsque l'État y a recouru depuis 1789, il ne l'a fait que parce que son crédit chancelait et qu'il pensait lui donner de la force en assignant à ses créanciers des revenus choisis, comme le font encore certains pays discrédités.

Toutes les ressources de l'État font une même masse indistincte, dans une situation normale de finances. Le revenu public, dans sa totalité, la bonne foi du Gouvernement, l'honneur national y répondent des charges et des engagements, et nulle garantie spéciale ne l'emporte sur celles qu'ils présentent réunies. Une subdivision du gage ne peut valoir plus que le gage tout entier. Il arrive pourtant que quelques petites portions du revenu annuel de l'État viennent de donations ou de legs particuliers, qui n'ont été faits que dans une

1. Les paiements d'un exercice russe ont assez d'analogie avec les nôtres, excepté que le reste à payer final y est plus élevé.

intention particulière, à l'exécution de laquelle les fonds légués servent de garantie, mais, outre que ces dispositions ne sont qu'un point imperceptible dans un budget comme celui de la France, même alors il est inutile de leur réserver des assignations, quoiqu'on leur en ait parfois réservé.

La première assignation isolée qui ait paru après 1789 est l'hypothèque des Postes, donnée, en l'an VI, à un emprunt qui ne réussit pas et qui devait payer les frais d'une descente en Angleterre. La seconde, que n'eût pas proposée le baron Louis, date de 1816 et c'était encore une délégation du produit des Postes que Corvetto conféra à la Caisse d'Amortissement nouvelle de la Restauration. L'année suivante, le « budget particulier » de la Dette reçut une dotation composée de 157 millions de revenus, qui s'éleva plus haut les années suivantes et, dans les dernières années de la période, dépassait de plus de 100 millions les dépenses privilégiées. Un moment, l'esprit de parti avait espéré d'en obtenir une semblable pour les dépenses ecclésiastiques. Avec la Restauration, ces spécialisations de recettes disparurent. M. Fould les fit renaître en 1866 en créant son budget spécial de l'Amortissement, dont la dotation se trouva être de plus de 77 millions au budget de 1870 (voir pages 581 et 582). Le Gouvernement de la Défense nationale, en 1870 et en 1871, à Tours du moins et à Bordeaux, eut encore assez d'inexpérience ou se crut dans une situation assez désespérée pour songer à de nouvelles délégations de recettes; mais, par bonheur, M. Thiers en écarta même la pensée et, à force de confiance, il rendit la confiance à tous et la France put emprunter les cinq milliards de son effroyable rançon, sur l'unique garantie de ce qu'elle avait été et de ce qu'il était impossible qu'elle ne redevînt pas.

Nos recettes ne sont plus spécialisées aujourd'hui. On les vote plutôt comme une énumération de produits que comme des spécialités d'intention. Les unes, sur notre liste actuelle de 138 subdivisions, sont des chapitres ou des articles énormes, comme les 558 millions des droits de l'Enregistrement, les autres pourraient paraître négligeables, comme les 503 fr. de taxes perçues en vertu de conventions littéraires. Les dépenses se commandent, mais non pas les recettes et il suffit, en effet, de les énumérer en ne les groupant que lorsqu'elles sont de la même nature.

3. *La spécialité des dépenses, en France, depuis* 1789.

La plus nécessaire des spécialités, la seule même qui soit invariable, est la spécialité des exercices. Nous en avons suffisamment parlé et il ne nous reste qu'à résumer, pour la spécialité des dépenses de chaque budget annuel, ce qui a été dit aux pages où s'est déroulée déjà, par périodes, l'histoire de notre législation budgétaire.

Le budget de la France est aujourd'hui divisé en Parties, en Sections, en Chapitres, en Articles et même en Paragraphes (§§) d'articles. Les parties sont des divisions de forme où se groupent : 1° les dépenses de la Dette et des Dotations, 2° des Frais de régie et de perception des contributions, impôts et revenus, 3° des Remboursements et Restitutions, et 4° des Services Généraux des ministères. Les sections sont les groupes de dépenses distinctes d'un service ministériel qui comprend des services différents, comme 1° celui de la Justice et des Cultes, 2° de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, 3° de la Marine et des Colonies, 4° du Service Ordinaire et des Travaux Extraordinaires du Ministère des Travaux publics. Les chapitres sont les divisions effectives des crédits de chacune de ces parties ou sections. Les articles sont les subdivisions des chapitres; les paragraphes, en nombre très restreint, sont les subdivisions des articles.

Législativement, le chapitre est la seule division qui soit à considérer. Il est la spécialité même ; il est un commandement spécial; il s'appelle chapitre spécial; il se vote individuellement, et le vote ne s'exerce ni sur les parties et les sections, qui sont affaire de nomenclature, ni sur les articles et paragraphes des chapitres, au milieu desquels l'initiative et la responsabilité des ministres se meuvent. Le chapitre les lie et les lie seul, quoique lui-même il soit une division qui n'a pas expressément une origine législative, qui peut varier et varie d'un budget à un budget, qui peut même naître après que le budget a été voté, et, même encore, par décret, entre la clôture de l'exercice et la loi de règlement définitif.

La spécialité du chapitre est inexorable et ne se cache pas d'être parfois gênante. En 1874, au Compte de liquidation qui a précédé nos Budgets sur Ressources Extraordinaires, l'administration de la Guerre (projet de loi du 28 juillet) sollicitait un crédit en bloc de 120 millions, « ayant besoin de rester juge des conditions de l'équilibre nécessaire à la bonne exécution des services ». Par condescendance, la loi consentit à ne diviser le crédit qu'en deux chapitres, au lieu de dix, et à convertir les huit autres en articles; mais bientôt le Parlement prononça le retour à la division intégrale des chapitres (*L.* 5 *juillet* 1877), sans entrer dans l'examen des difficultés ou des complications que pourrait amener la double comptabilité nécessaire pour les comptes des services.

Quand la spécialité par chapitres n'était pas de droit et un fait acquis dans les Parlements, le budget était, du moins depuis 1814, présenté avec ses divisions de chapitres et, plus tard, d'articles, et, depuis l'an IX, les comptes étaient rendus déjà dans la même forme. Sans cela, le vote n'eût été qu'une opération faite les yeux bandés, et les ministres eux-mêmes, faute de prévisions de détails, n'auraient pu présenter et défendre leurs prévisions générales.

Ce n'est pas à moins de cinq siècles (voir *Ordonn.* 25 *décembre* 1355 déjà citée page 567) que remontent les réclamations qui n'ont abouti qu'à notre époque. On sentait, dès le moyen âge, que sans la spécialisation des dépenses, le vote de l'impôt et même le vote des dépenses était illusoire. Les Assemblées de la Révolution négligèrent cependant de stipuler que la spécialité serait une des conditions de la liberté nouvelle ; mais n'était-ce pas entendu quand le pouvoir était dans leurs mains, et n'avaient-elles pas à en faire l'emploi qu'elles voudraient ? Tout se faisait de confiance et à la hâte. Les crédits y furent alloués sous la foi du salut public, mais on trouve une spécialité déjà sous le Directoire (*Lois du* 9 *thermidor an V et du* 22 *thermidor an V* sur le Budget de l'an VI). Le Consulat la supprime, non sans résistance de la part du Tribunat ; l'Empire en déshabitue le Corps législatif, qui vote en silence et en bloc ses budgets, et la Charte de 1814 laisse au bon plaisir du roi d'arbitrer si les budgets constitutionnels, librement

débattus et votés librement, seront sanctionnés par un seul vote ou par plusieurs; mais, aussitôt que la voix de la représentation nationale avait pu se faire entendre et qu'à la Constitution délibérée de l'an III avait succédé le projet délibéré de Constitution du mois de juin 1815, la spécialité y avait été formellement réclamée et c'est même la seule fois qu'il ait été parlé de la spécialité et des chapitres des budgets dans des textes constitutionnels :

« Art. 50. Le budget de chaque ministère est divisé en chapitres. Aucune somme allouée pour un chapitre ne peut être reportée au crédit d'un autre chapitre et employée à d'autres dépenses sans une loi. »

Les budgets des premières années de la Restauration n'ont pas été, comme on l'a dit, présentés, discutés et votés par ministères, ce qui n'eût fait que six ou sept divisions; ils l'ont été par services ministériels, avec un vote distinct pour chacun des grands services gérés par un même ministre, et d'abord en seize divisions, chiffre qui correspond à la spécialité du Directoire. En fait, les Chambres votaient un à un presque tous les chapitres, et même quelquefois des articles, mais ces votes n'avaient point d'effet obligatoire pour les ministres et ils n'étaient liés que par le vote par services. La Chambre Introuvable, dont les passes d'armes ont, sans qu'elle le voulût, si bien servi la cause de la liberté renaissante, fut la première à exiger que les votes de détail devinssent des commandements particuliers et si, à la Chambre des Pairs, des hommes de 1789, comme Germain Garnier, crurent devoir y résister et dire que « toute discussion législative sur l'emploi des deniers publics est une infraction aux principes essentiels de la monarchie, à l'esprit et au texte même de la Charte », ils ne le firent que par la crainte de voir le parti des hobereaux se faire un levier des tronçons du budget détaillé pour ébranler le gouvernement constitutionnel et ramener peu à peu les lois générales à l'Ancien Régime.

On a fait commencer la spécialité effective aux dispositions finales de la loi de finances de 1817, que le Gouvernement y plaça lui-même. Le titre XII de cette loi ne concerne que la comptabilité, mais il est vrai que, le budget et le vote du budget restant ce qu'ils étaient, il n'était pas indifférent que la loi astreignît les ordonnateurs à se conformer, durant l'exécution du budget et lors de la reddition des comptes, à la spécialité tacite qui résultait de la présentation du budget par ministères et de la répartition par chapitres des crédits alloués à chaque service ministériel. Les articles 150, 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817 ont, en ce sens, une grande valeur.

Ils ont, de plus, interdit les dépassements de crédits et donné une première base à la législation des crédits additionnels.

Art. 150. Les ministres ordonnateurs de tous les départements présenteront le compte des dépenses qu'ils auront arrêtées pendant le cours de leur administration et ils en établiront la comparaison avec les ordonnances qu'ils auront délivrées dans le même espace de temps et avec les crédits particuliers ouverts à chacun des chapitres de leurs budgets.

Art. 151. La répartition que les ministres auront faite, entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers, de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque ministère, sera soumise à l'approbation du roi, et toutes les parties de ce service devront être réglées de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit.

Art. 152. Le ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser les paiements excédants que dans les cas extraordinaires et urgents et en vertu des ordonnances du roi, qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres.

Quelque portée qu'eussent ces dispositions, elles ne changeaient rien aux formes du vote préalable des dépenses, qui demeurait limité à la somme totale allouée pour chaque service, et la Chambre des députés demandait, avec plus ou moins d'insistance tous les ans, que la spécialité ne fût pas de confiance seulement et de comptabilité et qu'elle dépendît d'une division des votes législatifs. La Commission du budget de 1820 proposa, comme on l'a vu (page 568), de le décider par une disposition additionnelle de la loi de finances, qui appliquerait aux chapitres particuliers de chaque service l'obligation imposée aux ministres de se renfermer dans les limites de leur crédit total ; cette proposition ne fut pas adoptée, par respect pour la prérogative gouvernementale. Mais les ministres ne se défendaient déjà plus avec la même résolution et ils laissaient entrevoir qu'eux-mêmes ils modifieraient prochainement les formes de la votation du budget. Villèle en prit l'engagement après le brillant débat de la session de 1822, où Royer-Collard fit preuve, le 18 avril, de tant de sens et d'éloquence financière. L'ordonnance, un peu tardive, du 1er septembre 1827 fut l'exécution de la promesse de Villèle. La spécialité y fut étendue à 94 divisions, dites « sections », c'est-à-dire qu'il y eut, pour commencer avec le budget de 1829 à voter en 1828, une série de 94 consentements particuliers de crédits.

L'ordonnance du 1er septembre 1827 est comme la charte de la spécialité. Les « sections spéciales » qu'elle inaugurait étaient loin d'être égales entre elles pour l'importance de leurs crédits et d'être également réparties entre les services. Le service de la Guerre, le plus gros toujours, ne formait que 4 sections quand celui de l'Administration des Monnaies en formait 3. Les vrais services discutables n'avaient que 26 sections sur 94, pour six Ministères. Le reste était les 4 sections de la Dette et de l'Amortissement, les 2 de la Liste civile et des maisons de la Famille Royale, les 46 des services des Finances et les 16 sections des Remboursements et Restitutions. Le Gouvernement usait de finesse et n'accordait en réalité que le moins possible.

Au nombre, alors, de 94, comme primitivement de 15 ou 16, de 20, de 30 ensuite, les sections continuaient, bien entendu, de se scinder en chapitres et en articles dans les ordonnances royales de répartition, publiées avant l'ouverture de l'exercice. Au budget réparti de 1828, le service de la Guerre forme ainsi 18 chapitres et 59 articles ; celui de la Marine, 11 chapitres sans articles; celui de la Justice, 32 divisions sans qualification de chapitres ou d'articles.

La nomenclature allait, du reste, varier avec les années. Il y a 3 sections de plus au budget particulier de la Guerre en 1829, et le Budget Général de 1830 contient 115 divisions. M. de Chabrol, ministre des finances de cette année, n'estimait pas qu'il lui fût permis de pousser plus loin la spécialisation des dépenses.

Mais, si la Charte de 1814 n'avait reçu aucune addition ou modification financière en 1830, l'esprit de la révolution de Juillet était trop semblable à celui de 1789 pour se contenter de la spécialité des grandes sections de 1827, fussent-elles 115 et davantage, et il lui fallait à la fois une spécialité

plus étendue et une spécialité de chapitres garantie par une loi et non par des ordonnances. Les articles 11 et 12 de la loi de règlement du 29 janvier 1831, relative à l'exercice de 1828, lui ont donné satisfaction, et tout ce que put obtenir l'orateur du Gouvernement, qui était M. Thiers, fut que la définition du chapitre serait qu'il contient « des services corrélatifs ou de même nature » et non pas, par une trop étroite limitation, qu'il ne contient que des services « de même nature ». La corrélation a laissé aux administrateurs une latitude et une liberté suffisantes dans les parties de leurs services où ils ont réellement besoin de n'avoir pas leurs mouvements trop gênés. Les virements de chapitre à chapitre furent expressément interdits.

On pourra répéter indéfiniment que la spécialité du chapitre commande à l'ordonnateur les détails de chaque service et ne lui laisse que le choix et l'emploi des procédés d'exécution. Ces prescriptions sont sages et ont eu raison de lier l'ordonnateur, qui n'est, dans les finances, que trop enclin à dépasser son rôle naturel d'agent d'exécution. L'immixtion du pouvoir législatif dans l'administration n'est condamnable que lorsqu'elle se sert du budget pour administrer et surtout lorsqu'elle s'en sert pour abroger des lois particulières qui ont créé des services après une délibération mûrie ; elle ne l'est pas quand elle exige que les crédits soient affectés à la destination que la loi leur donne et qu'il n'y soit rien ajouté sans que la loi l'ait permis; et si le budget est trop tôt préparé pour que ses prévisions soient toujours exactement d'accord avec les faits, le remède n'en doit rien coûter à la spécialisation. Dès que l'on sort de la spécialité des chapitres, on retombe dans le régime de l'abonnement.

A la spécialité par chapitres, la législation (*L. 24 avril* 1833) joignit bientôt la spécialité par articles pour les crédits additionnels qui venaient ajouter aux ressources des services insuffisamment dotés. Ce surcroît de sévérité s'explique alors que le pouvoir, sur qui pèse d'abord la responsabilité de l'emploi des deniers publics, est appelé à rouvrir la bourse commune sur de nouvelles demandes de fonds. Il existe même une sorte de spécialité générale, mais rétrospective, par articles, en vertu de la Loi du 20 juillet 1848 (*art.* 13) qui a ordonné, dans les Comptes, d'établir, par articles, la comparaison des dépenses faites avec les dépenses prévues.

Fixés d'abord au nombre de 165, les chapitres, en se dédoublant, étaient arrivés au nombre de 382, en 1852, au Budget de 1853, lorsque le second Empire, si vite restauré, fit revivre les pratiques financières du premier et, plus loquace que lui, érigea en théorie gouvernementale les faits dont s'était contenté Napoléon. L'abonnement fut, par démonstration, proclamé le régime par excellence et ne fit aux erreurs misérables de Royer-Collard et de ses émules que la concession de s'exercer par services ministériels, comme après 1814, au lieu de sévir par l'exigence d'un vote unique de toute la recette et de toute la dépense. Les dithyrambes s'enlacèrent pour décorer les promesses de son nouvel avènement, mais nous les connaissons déjà et nous savons que, de déceptions en déceptions, l'opinion publique, qui avait dû supporter que le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 nous ramenât à la loi du 25 mars 1817, força les budgets césariens à revenir, par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, aux sections spéciales de l'ordonnance de 1827, — on en accorda 67 pour commencer, — et enfin, par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, aux chapitres de la loi de 1831 ; on en accorda 327 pour le cadre du plus prochain budget, et ce fut le budget de 1871.

Les virements, qui sont la négation de la spécialité, avaient brillé de tout leur éclat dans les dix-sept années qui séparent le premier du dernier de ces sénatus-consultes. Il n'était pas dit, en 1869, que leur règne était terminé, mais leur disparition était la conséquence forcée du rétablissement du vote du budget par chapitres ; et, en tout cas, aussitôt que la troisième République eut une loi de finances à rendre, cette loi, qui a été la loi du 16 septembre 1871 sur le budget rectifié de 1871, a dit avec autant d'énergie que de simplicité que « le budget est voté par chapitres » et qu' « aucun virement ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre ». Il n'y a pas été dérogé depuis, comme on le peut croire. Il n'a pas été dérogé non plus au principe non moins respectable de la spécialité d'exercice qui avait été quelquefois méconnu à la création des budgets particuliers affectés aux travaux extraordinaires, par la raison que les programmes qu'ils desservent forment en quelque sorte un tout indivisible, dont la répartition par années n'a qu'un intérêt secondaire. Notre Budget sur Ressources Extraordinaires, qui s'en va mourant, y avait d'abord échappé et le projet de Budget de 1883 lui en voulait faire un droit en disant (*art.* 11, 2[e] alinéa) que la spécialité par exercice ne s'applique pas au Budget sur Ressources Extraordinaires. La Commission du Budget fit corriger le texte, sans que le ministre des finances s'y opposât, et l'article 4 de la loi du 30 décembre 1882 a réglé que les sommes restant libres à la fin de l'exercice sur les crédits ouverts ne pourront être reportées que par une loi.

Le Budget de 1883 se composait, dans ses divers titres et parties, de 608 chapitres. Écartons les 24 crédits du Budget sur Ressources Spéciales, les 82 des Budgets Annexes rattachés pour ordre au Budget de l'État, et même les 26 du Budget sur Ressources Extraordinaires ; il restait 476 chapitres spéciaux ou commandements de services pour le Budget Ordinaire[1]. La spécialité n'avait cessé de s'y étendre depuis 1877 ; en 1877, elle comprenait 388 chapitres ; en 1878, 407 ; en 1879, 397 ; en 1880, 415 ; en 1881, 412 ; en 1882, 442. Avec le Budget de 1884, la spécialité s'est étendue plus encore, « en vue de restreindre, a dit le ministre des finances lui-même, la faculté qu'ont les ministères de se mouvoir dans l'intérieur d'un même chapitre » ; et l'Exposé des motifs du projet de la loi de finances a rappelé le mot dit, en 1831, que « les services sont le but et que les dépenses ne sont que le moyen ». Le nombre des chapitres s'est augmenté de 158 d'un seul coup et le Budget Ordinaire a été le résultat de 639 votes de détail[2].

1. Savoir : 41 pour la Dette et les Dotations, 13 pour le service du Ministère des Finances, 35 pour les Frais de perception, 5 pour les Remboursements ; 19 pour la Justice, 16 pour les Affaires Étrangères, 73 pour l'Intérieur et les Cultes, 19 pour les Postes et Télégraphes, 29 pour la Guerre, 41 pour la Marine et les Colonies, 79 pour l'Instruction publique et les Beaux-Arts, 16 pour le Commerce, 35 pour l'Agriculture, 55 pour les Travaux publics.

2. La loi votée assigne 106 chapitres aux divers services des Finances, 58 à la Justice et aux Cultes, 21 aux Affaires étrangères, 67 à l'Intérieur, et 17 de plus pour l'Algérie, 22 aux Postes et Télégraphes, 41 à la Guerre (au lieu de 29), 54 à la Marine et aux Colonies, 62 à l'Instruction publique, 53 aux Beaux-Arts, 33 au Commerce, 46 à l'Agriculture, 59 aux Travaux publics.

La spécialité des chapitres n'est plus depuis 1831, et pour le moins depuis 1871, une division des votes dépendant des ordonnances et décrets ; elle dépend de la loi et du pouvoir législatif, qui, en conséquence, crée ou supprime des chapitres, s'il le juge utile. Le budget de 1885, voté par la Chambre des députés, compte de la sorte 10 chapitres de moins que le budget de 1884, mais il faut dire que c'est en grande partie par des suppressions de services particuliers[1].

Le projet du Budget de 1884, pour rendre plus difficiles à commettre certains abus, signalés par la Cour des Comptes, dans la façon dont la spécialité a continué d'être comprise par divers ordonnateurs, a séparé, avec plus de rigueur que par le passé, les services du personnel du service du matériel. La loi du budget de 1885 complète l'amélioration en disposant que, à l'avenir, les dépenses d'exploitation et d'entretien du ministère de la Guerre, quels qu'en soient l'objet et la nature, seront toujours l'objet de chapitres distincts quant à leur affectation au personnel ou au matériel. D'autres subdivisions de ces deux budgets de 1884 et de 1885 étaient nécessaires pour diminuer les sommes dont un seul chapitre permettait de disposer. D'autres ont paru dictées plutôt par le désir d'aller au-devant des désirs de l'opinion que pour obéir à ses justes exigences.

L'écart des chiffres de nos chapitres spéciaux ne laisse pas que d'étonner, bien qu'il se comprenne plus ou moins. Il y en a d'énormes et qu'on ne peut cependant fractionner; ainsi, à la Dette Consolidée, les 305,540,359 fr. des arrérages du nouveau 4 $^1/_2$, du Budget voté de 1885. Il y en a de presque aussi gros, dont la division semble désirable, mais n'est pas aisée ; ainsi, à la Guerre, les 219,355,150 fr. de la Solde, les 73,931,120 fr. des Fourrages, les 48,853,160 fr. des Vivres. Il y en a d'une petitesse presque choquante dans un Budget comme le nôtre ; ainsi, au Commerce, les 3,000 fr. de la Subvention des Établissements thermaux d'Algérie, où, à l'Agriculture, les 1,000 fr. de l'assainissement des Marais communaux.

On oublie que cet énorme chapitre de la Solde de la Guerre doit rendre ses comptes comme il se présente aux États détaillés du projet de la loi du Budget, avec sa répartition par articles et par paragraphes et alinéas, et qu'une comptabilité vigilante ne se prononce que sur le vu des pièces justificatives. Ce chapitre n'est pas formé d'un seul chiffre au Budget. Il y occupe, avec ses annexes, 112 pages in-4° pour 1885. Il se divise en six articles, correspondant aux divers corps de troupe. Le premier de ces articles se divise en quatre paragraphes ; le premier de ces paragraphes en 23 alinéas, chacun avec leur total ; et, en dernière analyse, à l'intérieur du chapitre 9 du budget de la Guerre, riche de 219 millions, vivent 6 articles, 24 paragraphes, 305 alinéas, subdivisions qui se prêtent peut-être à des échanges d'allocations dont la parfaite régularité n'est pas certaine, mais qui ne s'y prêtent désordonnément que si la comptabilité ne prend pas la peine d'en surprendre et signaler le désordre. Nos budgets s'efforceraient sans grande utilité, pour des dépenses de cette nature, de diviser préventivement les sommes des crédits.

Ce qui n'empêche pas que la spécialité des Dépenses, si libéralement répandue par le ministre même, ne soit pas encore jugée suffisante par quelques-uns. Une proposition a été déposée, à l'occasion du Budget de 1885, pour convertir en chapitres tous les articles du Budget. Les paragraphes et les chiffres d'alinéas n'y ont été omis que par mégarde. Quiconque a manié un budget n'ignore pas que, s'il fallait un vote, et une discussion par conséquent, pour chacune de ces unités de décomposition budgétaire, l'année ne serait pas de trop pour se tirer de la loi de finances ; mais la proposition fait observer, imperturbablement, que l'article 94 du Règlement de la Chambre veut que les propositions et projets de loi soient « votés par article » et l'article 93 que, « dans les questions complexes », la division soit de droit lorsqu'elle est demandée; et, le règlement ayant force de loi pour les délibérations, il s'ensuit que la loi de finances, comme toutes les autres lois, doit être votée par articles, et chaque article divisé en paragraphes et alinéas, si la demande en est faite. Il y a au moins contradiction, nous fait-on remarquer, entre les dispositions du règlement et celles de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871. Il y a même dans la loi un manque de sincérité, car le vote par chapitre annule fréquemment l'une par l'autre deux opinions qui, toutes les deux, rejetteraient le chiffre proposé, mais la première comme trop faible et la seconde comme trop fort; et le vote par article, substitué au vote par chapitre, assurerait seul l'exercice de la liberté des suffrages.

Ce ne sont là que des mots et des raisons spécieuses. Quand deux opinions s'annulent au vote sur l'ensemble d'un chapitre de crédits, il n'y a point de majorité en droit de prévaloir. Le règlement des Chambres n'a aucun rapport avec les prescriptions des lois de finances, et la spécialité excessive et tracassière des articles ne serait, dans les délibérations, qu'une perte de temps de plus. La spécialité est limitée par le bon sens. Qu'elle décompose les chapitres qui sont réellement trop massifs, mais qu'elle ne pulvérise point le Budget jusqu'à le faire voter mille francs par mille francs, en ôtant aux ministres toute action sur la manutention des services et toute responsabilité.

4. *Les Virements.*

Puisque la première spécialité est celle de l'exercice ou du Budget qui s'exécute pour le compte d'une année et non d'une autre, les virements de recettes ou de dépenses faits d'exercice à exercice sont les premiers que notre législation financière prohibe et cette défense est de rigueur absolue, depuis au moins l'Ordonnance du 14 septembre 1822. Il n'a pas été légal, par conséquent, d'avoir soldé *a posteriori* les dépenses de nos budgets extraordinaires de 1879 et de 1880 sur des ressources réalisées seulement en 1881 par l'émission du 3 p. 100 amortissable. Cette émission était prévue et même assignée d'avance aux besoins de leurs dépenses, mais elle n'était pas faite, et, en attendant qu'elle le fût, la légalité enjoignait de solder les dépenses par la Dette flottante. Les virements rétroactifs ne s'excusent pas par l'allégation que le retard des Lois de règlement, des

1. Le projet de Budget de 1885 avait ajouté un chapitre aux 639 divisions du Budget Ordinaire voté de 1884 qui comprenait en tout 736 spécialités de dépenses : 639 pour le Budget Ordinaire, 21 pour le Budget sur Ressources Extraordinaires, 14 pour le Budget sur Ressources Spéciales, et 62 pour les Budgets Annexes, rattachés pour ordre. Le Budget voté des dépenses de 1885 n'en comprend que 728 : 629 pour le Budget Ordinaire, 21 pour le Budget sur Ressources Extraordinaires, 15 pour le Budget sur Ressources Spéciales, et 63 pour les Budgets Annexes.

Comptes Généraux de l'Administration des finances et des Comptes d'exercice des ministres laissent la comptabilité ouverte et qu'il n'y a pas d'inconvénients sérieux à virer, non de chapitre à chapitre, mais d'exercice à exercice, hors de la période d'exécution des services, lorsque le virement n'est qu'une opération de comptabilité pure et qu'il ne fait que substituer une liquidation réelle à une liquidation provisoire et presque fictive. Les règles sont les règles et on a toujours tort de ne pas les observer strictement, quand même il serait mille fois plus évident que les affectations des lois de finances n'en ont pu souffrir le préjudice d'un centime.

Il est inutile qu'il y ait une spécialité quelconque, soit d'exercice, soit de crédits par chapitres, si les virements en altèrent l'intégrité. Actuellement les virements ne sont légitimes, en principe, que dans l'intérieur des chapitres, mais c'est cette faculté de virer à l'intérieur des très gros chapitres qui a paru excessive à ceux dont le désir est de substituer la spécialité de l'article à celle du chapitre et d'interdire les virements d'un article à un autre, comme l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871 les interdit de chapitre à chapitre.

Sous le régime de l'Abonnement, tel qu'il se pratiquait si pleinement avant 1789 et si largement encore sous les deux Empires et sous la Restauration, jusqu'en 1827, les virements étaient une condition de l'exécution des budgets. Le pays donnait à forfait les services à remplir et le prince s'en acquittait par les moyens qui lui étaient le plus commodes, sous cette autre condition, plus ou moins respectée, de ne pas réclamer de crédits additionnels. Il dépensait tout, bien entendu, et les crédits ne tombaient pas en annulations, mais les suppléments de crédits étaient censés n'avoir pas à modifier les prévisions des budgets. Les rigoristes de notre temps sont d'avis que la spécialité du chapitre n'a pas assez efficacement corrigé le mal, qu'il reste trop de parties d'abonnement dans nos budgets et que l'allocation d'un crédit considérable invite trop à le dépenser tout entier et sans annulation de fin d'exercice, mais on ne peut pourtant prétendre que la spécialité soit vaine et que les virements, tels qu'ils sont limités aujourd'hui, ressemblent aux virements universels des anciens budgets. Ils ne sont plus que d'ordre pur.

Depuis le commencement du siècle, les virements hors chapitre ont été interdits pour la première fois en 1815, au mois de juin, par l'article 50 du projet de constitution de la Chambre des représentants, qui créait la spécialité du chapitre. Simple déclaration, qui tomba avec la législature des Cent-Jours, et, durant les premières années de la Restauration, les virements eurent le champ libre, de services à services, et même d'années à années, tant que les finances de la période ne furent que des finances de liquidations entremêlées. Déjà, en 1820, on voit la Commission du Budget réclamer et demander qu'il n'en soit fait qu'en cas de besoin et en vertu d'ordonnances royales à joindre aux comptes des ministres pour le règlement définitif des budgets. Les virements ne furent, en général, employés qu'avec prudence sous la Restauration, mais, tant que le budget se votait ou en bloc, ou par ministères, ou même par grandes sections, ils ne pouvaient pas être supprimés et ils ne le furent que par les articles 11 et 12 de la loi du 29 janvier 1831, qui fit de la déclaration de la Chambre des représentants de 1815 une réalité et qui resta en vigueur jusqu'au sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

Alors le virement reparaît, avec les budgets votés par ministères. Des décrets spéciaux, rendus en Conseil d'État, autorisent les virements de chapitres, et le sénatus-consulte, pour ne pas perdre de temps, décide que le budget de 1853, déjà voté, sera, dans son exécution, soumis au nouveau régime. M. Bineau reconnaissait que les virements auraient pour effet de supprimer les annulations, mais ils devaient aussi supprimer les suppléments de crédits et on y allait gagner plus qu'on n'y allait perdre. Le résultat ne répondit pas aux promesses, même après que le décret du 10 novembre 1856 (*art.* 3) eut restreint la faculté des virements de chapitres en les ajournant à la clôture de l'exercice et en prescrivant que l'avis du ministre et sa signature accompagneraient les projets de décrets de virements préparés par les ministres pour couvrir des dépenses nouvelles. M. Magne, l'auteur du décret, en attendait monts et merveilles.

Virement ou Crédit Additionnel, rien ne distinguait, et rien ne devrait encore aujourd'hui distinguer, sauf les formalités légales, si le crédit additionnel n'était licite qu'autant qu'il correspondrait à une annulation de crédit, virée en vertu d'une loi collective de crédits additionnels et d'annulations compensatrices. La confusion était même au début si complète que, n'osant décréter des crédits additionnels pour des dépenses qui n'étaient pas avouables, l'Empire en décrétait pour d'autres et ensuite virait. Le mécanisme agit trois ou quatre ans sans difficulté, mais, en 1855, la loi du 5 mai (*art.* 21) intervint et il ne fut plus possible d'employer les suppléments de crédits à des virements avant leur régularisation législative. L'ambition du législateur était très modeste en ce temps-là et les virements ne lui répugnaient qu'autant qu'il n'avait pas été appelé à leur signer leur *exeat.*

Tout eût été tolérable si les crédits additionnels avaient été en diminuant à chaque innovation rétrograde imaginée pour persuader que les budgets en seraient de plus en plus soulagés. Mais, en 1857, on avait eu pour 96 millions de crédits additionnels concernant le service ordinaire; en 1858, pour 91 millions; en 1859, pour 138; en 1860, pour 98; en 1861, pour 172, indépendamment, pour ces cinq années, de plus de 500 millions de crédits additionnels extraordinaires. Les virements devenaient plus que suspects de n'avoir aucune des vertus qui leur avaient été gratuitement attribuées.

Parmi les remèdes que dans son mémoire du 24 septembre 1861, expédié des Pyrénées, M. Fould recommanda d'employer pour guérir les blessures des finances impériales, il ne pouvait manquer d'y faire figurer les virements. Si les virements n'avaient pas réussi jusqu'alors, c'est que personne, depuis cinq ou six ans, n'avait compris que les virements ne s'accommodent pas des demi-mesures. Il importe de virer abondamment quand on fait tant que virer. La loi du 5 mai 1855 et le décret du 10 novembre 1856 avaient tout compromis en restreignant l'emploi des virements. Jolie mesure, pour ne parler que du décret de M. Magne, d'avoir réservé les virements pour couvrir, en deuxième année d'exercice, les insuffisances d'allocations ! Les fonds sont alors à peu près tous consommés et il n'en reste plus pour les virements.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT 617

Ne reconnaissait-on pas à cette invention l'hostilité mal déguisée de quelques ministres et du Conseil d'État, et, par-dessus le marché, de l'Administration elle-même des Finances, qui n'avaient pas su s'élever, depuis 1852, à la hauteur des idées de l'Empereur et de M. Troplong? « Pour ma part, ajoutait M. Fould, j'attache la plus grande importance aux virements. J'y vois le seul moyen pratique et efficace d'assurer les services et je crois qu'il faut en rétablir l'usage, comme il a été décidé par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852. » Les virements, sous ce patronage, retrouvèrent leur virginité perdue, et le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 qui, à l'article 1er, rétablissait les sections budgétaires de 1827 et qui, à l'article 3, dépouillait l'Empereur du droit d'ouvrir par décret des crédits supplémentaires et extraordinaires, en compensation décida, à l'article 2, que des décrets spéciaux rendus en Conseil d'État pourraient autoriser des virements d'un chapitre à un autre « dans le budget de chaque ministère », et non pas seulement à l'intérieur de chacune des sections créées. Le virement était la cheville ouvrière des budgets du nouveau ministre.

Plus il était vanté, meilleur en était le fréquent usage, et même l'abus. Aussi ne se fit-on pas faute de virer jusqu'après la clôture des exercices, principalement lorsque la guerre du Mexique implora l'aide de cette irrégularité et de beaucoup d'autres. Les orateurs du Gouvernement assurèrent que ce n'était pas un abus, mais un vieil usage dont les finances se trouvaient bien. Les virements sont, à toute époque, de deux genres au moment où ils s'emploient. Rien à dire, à la rigueur, des virements de fonds restés sans emploi et réellement libres ; mais le grand mérite de se passer de crédits additionnels par des virements équivalant à des emprunts imposés à des services qui auront besoin de leurs crédits et qui ne les prêtent temporairement que jusqu'à ce que des crédits additionnels les leur restituent ! Les deux genres furent attelés indifféremment à l'équipage du budget.

Une brochure, publiée en octobre 1866 par les soins du ministère des finances et rééditée avec des suppléments en 1879, a fastueusement voulu prouver que les virements rétablis par M. Fould nous avaient préservés du débordement des crédits additionnels et que les budgets n'avaient en aucun temps été exécutés avec aussi peu de désaccord entre leurs prévisions et leurs résultats que dans les années qui ont suivi le sénatus-consulte de 1861. Dans les tout à fait premières années peut-être, et encore en ne tenant compte que des services ordinaires civils, mais aux dépens des annulations ; ensuite, le train habituel recommence. Fût-il absolument vrai que les virements de M. Fould ont servi de frein pour les dépenses, les virements n'entrent pas dans l'organisation des finances d'un État libre, où le bien même ne doit pas être clandestin, et, dans son rapport sur la loi de règlement de l'exercice 1869, M. Marcel Barthe, en 1875, a fait toucher du doigt le peu de réalité des prétendus avantages de leur emploi.

En accomplissant le retour à la spécialité des chapitres du budget, le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 n'abrogeait pas les dispositions des sénatus-consultes antérieurs sur le droit de virement, qui est incompatible avec la spécialité ; mais l'article 38 de la loi de finances du 27 juillet 1870 interdit bientôt de virer les crédits du service de la Dette, de s'en servir pour ajouter aux Fonds secrets, d'affecter les crédits des dépenses extraordinaires aux dépenses ordinaires, et d'augmenter par un transport de fonds les sommes allouées pour les traitements du personnel. La loi du 16 septembre 1871 les a définitivement supprimés. S'il s'en fait encore, et les rapports de la Cour des comptes en dénoncent chaque année, c'est plutôt en tournant la loi qu'en la violant, et toujours avec l'engagement de se conformer à des observations dont l'autorité est d'année en année plus difficile à méconnaître et la clairvoyance à mettre en défaut.

Aucune restriction n'a été apportée au droit de virement à l'intérieur des chapitres ; mais, sans le limiter aussi étroitement que le proposent ceux qui demandent que le caractère législatif soit conféré aux articles des budgets, les Chambres ont plus d'une fois donné leur assentiment, en 1843 notamment, à des orateurs affirmant que la spécialité du budget n'excluait pas une sorte de sous-spécialité des articles, que les fonds du Trésor n'étaient pas abandonnés à l'entière discrétion des ordonnateurs, qu'il devait profiter des économies faites sur les portions des services trop dotés et que le virement d'un article à un autre n'était permis que dans les cas de nécessité et sur l'avis motivé des directeurs de la comptabilité de chaque ministère. Cette opinion a été émise de nouveau, en 1881, dans le rapport de la Commission d'Enquête chargée de procéder à l'examen des actes du général de Cissey et les conclusions de cette commission ont été renvoyées par la Chambre à la Commission du Budget.

La loi de 1871, qui a interdit les virements, ne supprime pas l'usage de certains virements de détail qui n'affectent en rien la situation du budget et sont uniquement d'ordre. Si des droits sont constatés postérieurement aux paiements d'exercice sur le service de la dette viagère et des pensions, de la solde et des autres dépenses payables sur revues, les rappels de ces arrérages s'imputent sur les crédits de l'exercice courant, et en fin d'exercice, suivant les dispositions de la loi de règlement de l'exercice 1834, du 8 juillet 1837, le transport s'en effectue à un chapitre spécial au moyen de virements de crédits autorisés par décrets et soumis à la sanction législative avec la loi de règlement de l'exercice. Il en est de même des virements de service à service et de ministère à ministère, quand ils proviennent de créations ou de changements d'attributions de ministères, ou, ce qui est heureusement le cas le plus fréquent, de déplacements momentanés de crédits remboursables par les avances que les ministères se font pour l'exécution de leurs services. La Guerre et la Marine sont les ministères qui font le plus de ces avances et au profit desquels s'opèrent le plus de virements par décrets simples.

Quant aux Virements de Comptes des opérations et des écritures de Trésorerie, sorte de *Clearing-house* des mouvements de fonds du budget chez son banquier, ils sont soumis annuellement au contrôle de la Cour des comptes, mais ne sauraient être en rien comparés aux virements de crédits des exercices ou des chapitres du budget. Le Budget sur Ressources extraordinaires, les travaux entrepris sur fonds de concours, et d'autres dépenses ne sont payés que par des virements de comptes et ne peuvent l'être autrement.

Mais la loi intervient dans tous les autres cas et

il n'est plus permis de disposer d'un crédit annulé pour en faire un crédit additionnel, sans une loi.

La Spécialité a commencé par n'être que celle du budget, contre l'abonnement, qui ne voulait pas même dire à quel usage il destinait les revenus et recettes recueillis. Elle s'est affermie en devenant celle d'un budget et non d'un autre, par la spécialité d'exercice. Elle a passé de cette spécialité, grossière encore, du budget total et de l'exercice à la division du vote en bloc des crédits et au vote des services par ministères. Le vote par grandes sections l'a suivie. Le vote par chapitres a été la sanction définitive de l'action parlementaire, et il est difficile de la juger insuffisante en France où elle en est arrivée à se manifester par plus de 700 consentements distincts, auxquels il ne peut être dérogé sans d'autres consentements.

5. *La spécialité à l'étranger.*

Dans tous les pays libres, la spécialité ne se discute plus ; elle est un fait : titres, chapitres ou articles, les noms des crédits distincts et incommutables y varient, mais avec le même sens. Les Anglais votent leur budget, ou du moins la partie de leur budget qu'ils votent, *clause by clause*, article par article, et au nombre de plus de 250 articles. On sait que c'est en Angleterre, sous Charles II, que la spécialisation des dépenses a pris naissance, pour empêcher que les fonds votés pour la guerre contre la Hollande ne fussent dissipés en dépenses de cour. Clarendon l'appelait une innovation républicaine ; l'innovation passa sans résistance, à si peu de distance de la république de Cromwell et chez un peuple tout prêt pour la révolution de 1688 et la rédaction du bill des Droits. A partir de cette vaillante usurpation, la Chambre des communes n'eut plus à craindre qu'il lui fût refusé d'être l'arbitre de la politique intérieure et extérieure du pays.

Les dépenses, sous aucun prétexte, ne dépassent les crédits du bill d'Appropriation qui les récapitule, à moins que des crédits additionnels n'y aient pourvu, et elles ne se paient que sur des mandats signés au nom du souverain et vérifiés par le contrôleur de l'Échiquier, qui est indépendant du pouvoir exécutif et responsable devant le Parlement. Les excédents de fonds restent au Trésor ou à la Banque d'Angleterre, excepté si la Guerre ou la Marine, insuffisamment dotées, en réclament l'emploi. Ces deux services seuls, à cause de la dissémination de leurs actes sur les points les plus éloignés du globe, jouissent du bénéfice des virements, dont connaît d'ailleurs le Parlement pour les approuver ou les rejeter. Les virements ont pour condition que les services qui abandonnent leurs crédits ne recevront pas eux-mêmes, dans l'année, de suppléments de crédits. Quoique ces virements atteignent quelquefois le chiffre de 3 et 4 millions de livres sterling, ils ne sont employés que dans des cas exceptionnels d'urgence, mais alors avec une rapidité qui atteste elle-même leur nécessité et au sortir de simples conférences des secrétaires des administrations.

La spécialité est de règle aux États-Unis comme en Angleterre ; elle y est même plus minutieuse. Les virements y sont inconnus. On y vote les dépenses par chapitres. Le chapitre est le nom générique des crédits de l'empire d'Allemagne, dont le budget fédéral est peu détaillé, et le titre en Prusse, où le budget en compte plus de 200, à l'intérieur desquels la liberté de virer est entière, mais desquels elle ne peut sortir sans l'acquiescement de la loi. En Autriche, nos chapitres sont les services ministériels, et nos articles leurs chapitres. Le budget se vote par articles. Construit à peu près comme le nôtre, le budget belge contient, celui de 1884 du moins, 83 chapitres et 447 articles, qui sont tous discutés. En Hollande, levote s'étend aux plus menues divisions des tableaux de la loi de finances, réparties par ministères, chapitres, paragraphes et articles, ceux-ci pour la dernière subdivision. Le budget du Danemark est distribué dans le même ordre et en très petites sommes, dont aucune n'est accordée sans délibération. Il y a 61 chapitres au budget de la Norvège.

Nulle part, peut-être, la spécialité n'est plus étendue et plus stricte qu'en Italie, principalement pour les services des finances et des travaux publics. Plus de 900 articles y sont l'objet d'un vote, sans compter les sous-chapitres. La répartition par articles, qu'opèrent les ministres, est enregistrée à la Cour des comptes, ainsi que toutes les modifications qu'elle peut recevoir pendant l'exécution des services. Aucun virement n'en change un seul chiffre jamais ; le budget italien est, d'ailleurs, l'un de ceux qui ont un fonds de réserve général et un fonds pour les dépenses imprévues. Les *Partite di giro* qui s'y trouvent ne sont pas des virements, mais des contre-parties balancées de recettes et de dépenses.

Uniquement administratifs, les budgets de la Russie se sont modelés sur les nôtres et ont une spécialité professionnelle presque aussi bien observée que si elle était législative. Les virements n'y sont permis que d'article à article, en avisant le Ministre des finances et le Contrôleur général de l'Empire. Un pays libre fait exception parmi les pays libres, mais volontairement, la Grèce. Son impétueuse Assemblée y vote en bloc le budget, et elle n'a cependant pas près d'elle le contrepoids d'un Sénat. Son mérite est surtout de n'user qu'avec une extrême discrétion de l'initiative financière. On a vu en 1884 la Chambre des députés de la Serbie voter par acclamation le budget de 1884-1885, avec les redoutables augmentations de dépenses dont il était chargé. Le tempérament oriental a de ces enthousiasmes et de ces grands traits de confiance financière que la spécialité ne peut corriger et qui s'allient, sur le Danube et la mer Égée à la plus vive dépense d'individualité dont soient capables des Parlements.

20. La préparation du Budget.

1. *Pouvoir financier du Gouvernement.*

Necker, en 1789, était persuadé que la Révolution ne serait qu'une évolution sans crises et que les États-Généraux transformés en un Corps législatif, composé bientôt de deux Chambres, laisseraient au Gouvernement la direction de la politique et de l'administration, et particulièrement des finances ; mais l'Assemblée Constituante unique se saisit de tous les pouvoirs et le réduisit à n'être que l'agent d'exécution des résolutions prises par ses comités, et Necker, désillusionné, se retira, trop tard peut-être pour sa dignité.

Il n'y eut, sous la Convention, d'autre gouvernement et d'autre ministre des finances qu'elle-même. Elle ne connut ni ne voulut point connaître de budgets ; Cambon suffit à l'énergie qu'elle ordonna de

déployer pour liquider l'ancien régime et faire triompher le nouveau.

Lorsque la Constitution de l'an III institua un gouvernement régulier dans la République, ce fut à l'image des États-Unis. Le Directoire et ses ministres, placés en dehors des deux Conseils, n'avaient pas le droit de proposer des lois, et pas plus des lois de finances que d'autres. Il présentait des mémoires, il réunissait des matériaux dont la Représentation nationale faisait l'usage qu'elle voulait. Comme il est impossible qu'un gouvernement n'ait pas une grande influence quand il veut en avoir une, et même sans qu'il le veuille, la Constitution n'empêcha pas Ramel de diriger les finances, mais elle ne permit pas qu'il eût toute l'autorité qu'un ministre des finances possède en Angleterre, sous un gouvernement de cabinet, où les ministres ne forment, tant qu'ils ont la confiance de la majorité, qu'une commission supérieure de la Chambre des communes. Avec le Consulat et l'Empire, le Corps législatif n'est plus rien qu'une machine à sanctionner les lois, et les finances ont un maître aussi absolu que si l'ancienne royauté était encore assise sur le trône de Louis XIV. En 1814 seulement, les principes constitutionnels se dégagent de la violence des événements révolutionnaires et de l'étreinte de l'Empire, mais il n'a pas été méconnu depuis que l'administration des finances et la préparation des budgets sont dans les attributions du pouvoir exécutif, qui seul connaît l'ensemble des besoins du pays et des ressources qu'ils réclament.

En 1827, la Chambre des députés repoussa, pour cette raison, les propositions de Laffitte et Benjamin Constant pour former le Budget sur un plan nouveau, avec une partie fixe ou « consolidée » pour les dépenses de nécessité permanente et une partie variable ou extraordinaire pour les dépenses temporaires et accidentelles. Cette distribution du Budget était celle que Necker et l'Assemblée constituante auraient préférée, si les temps s'en fussent accommodés, mais Necker ne la comprenait que de la main du Gouvernement, et la Chambre de 1827 ne se crut pas le droit de former elle-même le budget.

Les Chambres n'ont pas les qualités propres que la préparation d'un budget exige. « La Constitution, disait Necker, ne met les hommes qu'en passage dans toutes les autorités. Il n'existe alors aucun gardien permanent des systèmes de finance et de comptabilité. On voit un dépôt d'idées et de connaissances, mais nul dépositaire assuré. Ce sont des archives sans archiviste. » La tradition, le gardien sont plus nécessaires assurément sous les républiques que sous les monarchies, dans la mobilité des démocraties que dans l'immobilité des royautés séculaires.

Le Gouvernement a donc seul, et à juste titre, le droit de préparer le budget et de proposer la loi de finances. L'initiative parlementaire n'y peut rien entreprendre que par voie d'amendement ; elle ne propose pas la loi ni ne dépose de contre-projet général ; et si les amendements modifiaient la loi au point que le Gouvernement ne la reconnût plus pour son œuvre, il est incontestable que, pour la loi de finances comme pour les autres lois, il pourrait en suspendre la promulgation et demander une nouvelle délibération.

2. *Rôle du ministre des finances.*

Le ministre des finances d'une république comme d'une monarchie a une sorte de responsabilité spéciale et supérieure devant la loi et devant le pays, qui commande qu'il ait une autorité en rapport avec elle ; il est l'administrateur suprême des deniers publics et doit être le contrôleur général de l'exécution des services que les deniers publics entretiennent. Après bien des essais et des tâtonnements, le contrôleur général était, avant 1789, devenu l'unique ministre des finances, en héritant des attributions du surintendant général supprimé après la chute de Fouquet et remplacé par un conseil royal de finances que Louis XIV entretint en activité, mais qui ne cessa de déchoir sous ses successeurs. Le contrôleur général n'était pas seulement le ministre unique des finances ; il était le ministre prépondérant, celui dont les services administratifs avaient pris le plus d'extension, et à la fin l'on ne concevait plus de premier ministre qui ne fût pas le contrôleur général ou le ministre des finances.

Dans l'Introduction de son ouvrage : *De l'Administration des Finances de la France,* Necker a tracé un vraiment beau portrait de ce que devait être de son temps un ministre des finances à la hauteur de son emploi. L'image est celle des ministres de tous les temps qui ont l'ambition de bien remplir le leur. Nous n'en extrayons qu'un passage :

« On ne peut jamais arriver à l'Administration des Finances qu'imparfaitement préparé, parce que cette administration est composée d'une si grande diversité de devoirs qu'il n'est aucune éducation préalable qui puisse y rendre entièrement propre. Aussi, dans le nombre de ceux qu'on voit parvenir à ce ministère, les uns entendent particulièrement les détails de l'administration des provinces, d'autres les affaires contentieuses, d'autres les principes du commerce, d'autres la doctrine des impôts, d'autres le ménagement du crédit et les combinaisons de finance : tous ont besoin d'apprendre, et c'est par ce motif que les qualités générales de l'esprit et la faculté de s'instruire sont un des secours les plus nécessaires et les plus efficaces. »

L'action du ministre des finances ne saurait être divisée, comme sa responsabilité ne peut l'être. Sous un Napoléon, qui est infatigable à la peine et qui n'a de premier ministre et de président du conseil que lui, la division du ministère des finances en deux ministères s'explique à la rigueur, sans toutefois se justifier. La Révolution avait fait comme il fit et séparé l'administration des finances du Trésor, et la dépense de la recette, par défiance de ceux qui seraient préposés à l'une et à l'autre ; et encore, en mai 1793, Cambon demanda-t-il la réunion de la Trésorerie et du ministère des Contributions. Necker avait le premier divisé son ministère en une direction générale du Trésor et une du contrôle, mais il restait le ministre unique des deux directions. Ces deux ministères ne subsistent, sous l'œil du maître, que si les deux ministres sont d'accord et combinent les rentrées avec les sorties, les recettes avec l'emploi. Napoléon les eût combinées pour eux, s'ils n'avaient pas eu la sagesse de s'entendre, comme il faisait converger vers le but de ses combinaisons militaires les travaux distincts de ses deux ministères de la Guerre et de l'Administration de la guerre. Que le maître disparaisse et, Mollien le dira, « il ne reste, d'un côté, que l'action sans la prévoyance, et, de l'autre, que la prévoyance sans l'action ».

La première mesure du baron Louis, en 1814, fut de rétablir l'unité du service ministériel des

finances. Depuis 1870, une proposition a été faite, à l'Assemblée nationale (proposition Soubeyran), pour rétablir les deux ministères de la recette et de la dépense ; M. Magne répondit qu'il était impossible de se faire l'idée d'une administration des finances où les deux plateaux seraient maintenus en équilibre si quelqu'un ne tenait pas le couteau de la balance. Le décret du 29 décembre 1879 sur l'organisation du ministère des finances et la création d'un sous-secrétariat d'État n'a pas introduit un second ministre des finances à côté du premier, mais il n'est pas sans avoir porté une atteinte à l'intégrité de l'autorité ministérielle, dont le service général des finances ne supporte pas la diminution.

L'Italie a divisé récemment son ministère des finances en deux ministères (décret du 26 décembre 1877), pour décharger des soins du Trésor le ministre des finances, si responsable, si occupé dans l'établissement des finances d'une grande nationalité nouvelle, et obligé de travailler spécialement à « la partie scientifique et économique » des finances. L'expérience n'a pas eu assez de succès pour que l'on puisse penser qu'elle dure. Il y a en Russie quelque chose comme deux ministres, le ministre des finances et le contrôleur général de l'Empire, mais la Russie est encore, d'une certaine façon, gouvernée comme l'ancienne France.

L'unité du ministère des finances est une nécessité. On pourrait dire que c'en serait une aussi de placer le ministère des finances à l'abri de la mobilité qui, dans les gouvernements parlementaires, renverse si souvent les administrateurs au moment où ils deviennent habiles. Même du temps de la monarchie traditionnelle, l'instabilité des surintendants, contrôleurs et ministres des finances était regardée comme un malheur pour l'État. Si d'autres ministres étaient inamovibles dans leurs places, ceux de la Maison du Roi surtout, de Sully au dernier ministre des finances de Louis XVI on a compté 58 détenteurs de la charge, ce qui donne encore une moyenne de durée de 3 ans, et Sully et Colbert purent disposer, l'un de 15 années de travail, l'autre de 22. De 1793 à 1870, le nombre des ministres des finances a été de 38, et leur durée moyenne n'a plus été que de 2 ans. Elle n'est plus que d'une année depuis 1871. En 14 ans, il y a eu 14 ministres. Le moyen d'avoir une suite de finances et un système d'améliorations lentes et sûres quand une année est le temps ordinaire d'une gestion ministérielle ! Quelques-uns des ministres sont revenus aux affaires, une fois comme Gaudin et Lacave-Laplagne, deux fois comme Roy, Humann et Hippolyte Passy, trois fois comme le baron Louis, Fould, Magne et M. Léon Say, mais les interruptions de la charge interrompent le ministre lui-même et chacune de leurs reprises du ministère a été comme un ministère nouveau.

Comment faire pourtant pour assurer aux finances une direction qui soit moins mobile ? Il n'est que la prudence et la confiance des Parlements qui y puissent quelque chose. Le ministre des finances n'est pas un teneur de livres ou un ménager ; il influe sur la politique au moins autant qu'elle influe sur son administration et son sort est lié au sort des cabinets qui se succèdent. L'idée de lui constituer une sorte d'immobilité n'est pas pratique ; elle le diminuerait au lieu de l'agrandir, et d'autres ministères ne seraient pas plus mal venus que le sien à réclamer la même sécurité de durée pour la bonne tenue de leurs services. La stabilité du ministère des finances ne dépend donc que de la stabilité générale des ministères, et celle-ci dépend du degré d'esprit politique et gouvernemental imparti à nos Chambres.

Mais, si réduit que soit le temps d'exercice que lui accordent la mobilité de principes et les compétitions des Parlements, le ministre des finances demeure toujours, tant qu'il est en fonctions, un officier public dont la responsabilité est si sérieuse qu'il ne peut se dispenser de la retenir tout entière. Il ne se rencontre pas tous les jours, sur les hauteurs du Gouvernement, des chefs d'État qui la lui disputent, comme Napoléon faisait avec Gaudin et Mollien, mais en les couvrant de son autorité, ou M. Thiers avec moins de sécurité pour ses ministres. Contrôleur général-né des opérations de ses collègues, il pèche s'il ne leur parle point le langage de sa fonction. On a cru quelquefois que ce serait le soulager ou l'éclairer de lui adjoindre un conseil supérieur de finances. Un véritable ministre des finances n'en acceptera jamais un. Corvetto a pu, dans un moment de transition et de grandes difficultés, demander des conseils sur la formation des budgets de la Restauration à une commission extra-parlementaire ; il était habile, mais timide. M. Louis, M. Magne et d'autres ont eu l'habitude de réunir leurs chefs de service, ou « premiers commis », avant de prendre leurs décisions, et M. Louis les réunissait même régulièrement toutes les semaines, mais il y a une différence entre ces consultations et les avis que donnerait un conseil supérieur indépendant et sans responsabilité. M. d'Audiffret semble croire à l'utilité d'un Conseil, mais seulement pour la partie technique des finances, pour l'unité de jurisprudence financière et un peu pour l'application de la science économique de l'école de Colbert aux lois d'impôt. Les conseils ont pris leur volée dans les premières années de la Régence ; ils n'ont fait rien qui vaille ; leur nature sera toujours de commander sans se soucier de l'exécution et, plus souvent, de discuter longuement sans conclure.

N'étant pas l'intendant des services d'autrui, mais leur inspecteur en chef, le ministre des finances a tort s'il compose le budget des dépenses du recueil des demandes des ministères, et le budget des recettes qu'ils procurent, des évaluations qu'ils lui présentent ; et plus encore, une fois le budget formé, de ne pas soutenir avec énergie devant les commissions du budget et les Chambres les restes de l'autorité que le Gouvernement lui abandonne. Il est, dans les finances, le Gouvernement tout entier et il lui sied en cette qualité d'avoir le verbe haut. Dès qu'il ne commande plus, il est commandé et son ministère tombe en commission. « Les peuples vont toujours au-devant de la confiance. » Ce mot de Forbonnais est resté vrai dans nos temps parlementaires et républicains; mais, pour inspirer cette confiance et la conserver, ce n'est pas trop de toute la volonté qu'un ministre a dans son caractère. Sully a été détesté, et obéi, des courtisans de son époque, qui n'étaient guère plus faciles à contenir que des législateurs sans lumières. Il disait toujours non; Colbert ne répondait même pas, ni plus tard Machault, l'un de nos plus vigoureux défenseurs de la bourse commune ; M. Louis s'emportait; mais leur « férocité », cette férocité qu'a vantée un jour M. Thiers, a-t-elle déplu à l'histoire ? Monthyon a écrit que le mot

« non » est celui dont doit user le plus l'administrateur de la fortune publique, fortune qui n'est pas le bien particulier d'une année ou d'une génération qui passe, mais l'héritage des générations qui ont disparu et le patrimoine de celles qui déjà s'élèvent.

Les économies et les retranchements de dépenses sont si difficiles, — Necker avouait qu'on n'en peut faire qu'en employant les fonds, sur-le-champ, à des dépenses d'une utilité évidente, — que le mieux est de ne pas avoir à en faire et de refuser deux fois, trois fois, dix fois d'augmenter les crédits. Il n'est pas besoin qu'il y ait un budget fixe, que les Chambres ne votent pas, et un budget variable soumis à leur consentement; le ministre des finances fait lui-même le budget invariable, en ne le variant pas; le reste regarde les chances heureuses ou malheureuses de la politique et des années, et les ministres et les budgets ont leurs réserves pour les événements, s'ils n'oublient pas ce que disait Colbert à Louis XIV : Épargnons cinq sous pour un repas inutile et ne regardons pas aux millions pour la Pologne.

Qu'est-ce qu'un ministre des finances? Un être créé pour produire un excédent de recettes, comme un ancien Chancelier de l'Échiquier, Robert Lowe, le définissait en 1875? Non, car l'excédent n'est que de luxe et il suffit de ne dépenser que le nécessaire. Un artiste d'exaction qui, selon la définition de sir Cornewall Levis, lève le maximum d'argent avec le minimum de mécontentement? Non, car l'utilité du maximum d'argent levé n'est certaine qu'après l'emploi, et sir Cornewall Levis ne parle qu'en sceptique des finances comme il a en sceptique parlé des gouvernements en disant d'eux que le meilleur est le moins mauvais. La maxime d'un ministre n'est pas le vers :

Virtus post nummos; quærenda pecunia primum.

Il compte avec la moralité de son temps et avec la sienne. L'image du ministre de M. Gladstone est plus juste.

M. Gladstone le définissait ainsi : C'est un homme qui, n'y étant pas obligé, s'est engagé à traverser une forêt épineuse en tenant en équilibre les deux plateaux de la balance du budget, et qu'à chaque pas assaillent des larrons, qui sont ses collègues et ses amis, mais dont l'honneur est d'achever son périlleux voyage, son fardeau intact.

Bastiat a dépeint le supplice que le siècle du suffrage universel a réservé aux budgets et à leur administrateur. « Hélas ! comme Figaro, il ne sait ni qui entendre ni de quel côté se tourner. Les cent mille bouches de la presse et de la tribune lui crient à la fois : Organisez le travail et les travailleurs; extirpez l'égoïsme, réprimez l'insolence et la tyrannie du capital; faites des expériences sur le fumier et sur les œufs; sillonnez le pays de chemins de fer, irriguez les plaines, reboisez les montagnes, fondez des fermes modèles, fondez des ateliers harmoniques, colonisez l'Algérie, allaitez les enfants, instruisez la jeunesse, secondez la vieillesse; envoyez dans les campagnes les habitants des villes, pondérez les profits de toutes les industries, prêtez de l'argent, et sans intérêt, à ceux qui en désirent; affranchissez l'Italie, la Pologne, la Hongrie; élevez et perfectionnez le cheval de selle; encouragez l'art, formez des musiciens et des danseuses, prohibez le commerce et créez une marine marchande, etc. L'État a pour mission d'éclairer, de développer, de grandir, de fortifier, de spiritualiser et de sanctifier l'âme des peuples! Mais, — loin de nous les nouvelles taxes! Nous vous sommons de retirer les anciennes. Supprimez l'impôt du sel, l'impôt des boissons, l'impôt des lettres, l'octroi, les patentes, les prestations. »

Il est certain que la conduite des finances devient chaque jour plus malaisée et qu'on ne les gouvernera qu'à force de science et de volonté, en face des assemblées qui, sans responsabilité individuelle, entreprendraient de confondre les pouvoirs et manieraient elles-mêmes la loi de finances comme une loi ordinaire de politique. Mais le bon sens public est toujours prêt à revêtir de son autorité le ministre qui se souviendra des leçons de Sully, de Colbert, de Machault, de Necker et de M. Louis.

3. *Époque, forme et usage de la préparation du budget.*

Nous n'ignorons pas que, si tous les peuples libres ont des budgets, tous n'en ont pas de préalables. Quelques-uns entrent, et même assez avant, dans leur année budgétaire sans un « programme » de recettes et de dépenses, pour nous servir de l'expression du général Foy, et ne s'occupent qu'en cours d'exercice d'établir des prévisions de recettes et des fixations de dépenses, afin de les établir plus justes; mais nous sommes ici en France, et il est dans le génie français d'avoir son programme de recettes et de dépenses disposé avant l'année où le service en commence, et c'est cet aperçu qui, pour la plupart de nous, compose le budget.

Le rocher de Sisyphe, qui s'appelle le Budget, ne laisse malheureusement pas respirer la force qui, chaque année, le ramène sur la hauteur. Il est fatigant de dresser un budget tous les ans, et la préparation des budgets serait meilleure, comme on le disait naguère au Reichstag, si le ministre avait du répit pour examiner les réformes dont ils sont susceptibles; mais les lois budgétaires ordonnent, pour des raisons majeures que nous connaissons, que le budget soit annuel, qu'il s'exécute par exercice et que ses crédits se divisent au moins en chapitres. Telles sont les premières conditions d'existence de nos budgets; elles ne sont pas imposées à la France seule par les institutions de la liberté.

La peine diminuerait, et ailleurs elle n'est pas pour ce motif aussi grande, si la préparation du budget ne coïncidait pas avec la discussion de celui qui le précède. Le budget n'est plus voté qu'à la fin de décembre, à la dernière limite de la promulgation, et l'usage est de présenter le budget suivant dans les premiers jours de la session, qui s'ouvre en janvier.

Le ministre ne s'appartient pas pendant qu'un budget se discute; il n'a pas l'esprit assez libre pour en préparer un autre; il ne sait même pas quels sont les vœux auxquels il peut avoir à déférer. Nous devrions, ou voter plus tôt les budgets déposés, ce qui n'est désirable que dans une certaine mesure pour ne pas trop éloigner les prévisions du moment pour lequel elles sont faites, ou ne déposer les projets des lois de finances que plus tard, pour que la préparation s'en fasse à tête reposée. La seule obligation légalement imposée au ministre est de déposer le budget avant l'ouverture de l'exercice; il ne lui a été assigné ni de jour ni de mois, et le meilleur moment de la préparation serait le premier trimestre de l'année qui précède l'ouverture

de l'exercice, alors que la clôture du dernier exercice expiré a permis d'en dresser le compte provisoire et que sont très approximativement connus les résultats de l'exercice qui court encore.

Mais c'est une habitude de commencer et d'achever la préparation à plus d'une année de distance de l'ouverture de l'exercice. Elle est très ancienne et vient des temps où les États de finances n'étaient pas des budgets et n'étaient, par conséquent, pas examinés, discutés et votés tous les ans. Avant Colbert, la préparation des États se faisait très peu de jours avant l'année financière, habituellement au mois de décembre, quelquefois même quand l'année était déjà courante ; Colbert dressait les siens, par prévision, au mois d'octobre et ils étaient prêts pour le 1[er] janvier. Le régime constitutionnel et parlementaire emploie presque un an à l'examen des budgets, entre l'achèvement de leur préparation et leur entrée en exercice. C'est moins la faute des Chambres que celle du Gouvernement, qui devait prendre d'autres mesures avec d'autres mœurs politiques et qui était maître de déposer ses projets de budgets beaucoup plus tard.

A l'époque du Directoire ou de la première République constitutionnelle, l'époque de la préparation avait été beaucoup mieux choisie. Au plus tôt les premiers travaux commençaient en germinal, pour un budget à voter dans les six mois. En une demi-année, le budget accomplissait toute son évolution gouvernementale et législative.

Gaudin n'était pas, sous le Consulat et sous l'Empire, astreint à des dates fixes de préparation et de présentation comme celles des lois de thermidor an V et de floréal an VII. Les budgets préalables étaient indifférents à Napoléon et les dépenses des budgets de son administration ne furent soumises au hochement de tête du Corps législatif qu'en cours d'exercice. Gaudin réunissait au commencement de l'année les demandes de crédits de ses collègues et les siennes. Son goût pour les procédés méthodiques lui fit les réclamer tous par états de formes et de distributions semblables et fixes, et il en était le rapporteur auprès de l'Empereur. Nous n'avons pas de raison pour supposer qu'il défendait vigoureusement l'argent du Trésor contre l'avidité des administrations ; Napoléon était là pour froncer les sourcils si l'un des ministres eût été immodéré ou impatient, et tous redoutaient de sortir de leur immobilité. De budgets ministériels variables, il n'y avait que celui des travaux publics, dépendant du service général de l'Intérieur, et ceux de la Guerre et de la Marine. Le budget des travaux publics était étudié dans un conseil d'ingénieurs qui réglait les détails des plans du chef de l'Etat ; les budgets de la Guerre et de la Marine étaient faits ou arrêtés par Napoléon lui-même, en tête à tête avec les deux ministres spéciaux.

Le Conseil d'État révisait l'ensemble du budget, mais pour la forme presque toujours. Il n'y fit de modifications, et fort peu, que tant qu'il eut à craindre la contradiction du Tribunat. Sous le second Empire, il ne fut pas beaucoup plus entreprenant sur le fond, mais il fut plus occupé aux détails de la préparation des budgets et de toutes les lois financières.

Depuis 1814, il n'a pour ainsi dire été rien changé aux modes, aux époques, aux usages de la préparation matérielle du budget. Elle se fait quatorze ou quinze mois avant l'année où le budget commence de s'exécuter. Avant que l'article 374 du décret du 31 mai 1862 eût dit que « la Comptabilité générale des finances est chargée de la préparation du Budget général de l'État, de la loi de règlement de chaque exercice et des lois collectives portant allocation de suppléments de crédits », elle les préparait déjà. L'article 17 de l'arrêté ministériel du 16 décembre 1869 n'a fait aussi que consacrer un fait en ajoutant que « le directeur général de la comptabilité publique est chargé de la préparation et, qu'à cet effet, il dresse le projet de budget des recettes, de concert avec les administrations compétentes, et y joint, après les avoir centralisés, les budgets des divers départements ministériels », préparés eux-mêmes par les chefs de la comptabilité de chaque ministère, sur les propositions des chefs de service. Les expressions « y joint » et « centralisés » qui se retrouvent à l'article 31 du décret de 1862, ne relèvent pas le rôle du ministre des finances. S'il n'a qu'à centraliser les matériaux épars du budget, il n'est pas un grand personnage dans l'État.

Longtemps, les rapporteurs des Commissions du budget (M. Lacave-Laplagne en 1842, pour n'en nommer qu'un et en nommer un qui soit devenu ministre des finances) se sont plaints du manque d'uniformité des budgets ministériels, de leur obscurité, du peu de zèle qu'ils mettaient à se conformer aux observations des rapports. Ces défauts ne se remarquent plus guère. L'uniformité et la clarté, recherchées déjà de Gaudin, ne laissent que peu de chose à désirer, et le Budget général de l'État, qui porte ce nom parce qu'il est le budget de tous les services et qui ne mérite de le porter que depuis que le baron Louis a déclaré qu'il les contiendrait tous, en recettes comme en dépenses [1], est certainement, en France, l'un des plus clairs et des plus complets que l'on possède en Europe. Reste à voir si à l'apparence la réalité répond, mais d'avance ne craignons pas de dire que ce qui peut manquer à nos budgets sous ce rapport n'est rien en comparaison de l'imperfection des budgets des autres époques et des autres pays.

Nous ne parlons pas encore de l'art de former et de construire le budget. C'est quand les budgets sont excellents pour le fond comme pour la forme que le ministre des finances peut chanter l'*Exegi monumentum*, et alors il peut aller au delà de la phrase, si souvent répétée, que le baron Louis adressait en 1831 à M. Casimir Périer; il n'a pas

1. L'expression Budget Général est ancienne. Elle est dans les lois de finances de la Restauration. Elle se trouvait déjà, en 1815, à l'article 37 de l'Acte Additionnel aux Constitutions de l'Empire.

Le Budget Général n'est pas seulement le budget des recettes et des dépenses ordinaires des services de l'État. Les Exposés des Motifs de nos lois de finances, et ainsi celui du budget de 1885, disent habituellement : « Comme pour les exercices précédents, le Budget Général de l'exercice (1885) se décomposera ainsi : 1° Budget Ordinaire ; 2° Budget des Dépenses sur Ressources Extraordinaires ; 3° Budget des Dépenses sur Ressources Spéciales ; 4° Budgets annexes rattachés pour ordre au Budget Général. » L'unité a au moins ce refuge du projet de la loi de finances, si celle-ci se démembre dans la discussion et les votes. L'unité y est même trop complète, si l'on est d'avis, comme nous, que le troisième de ces budgets ne devrait pas faire partie du Budget Général de l'État où ne devraient entrer que ceux qu'alimentent des fonds essentiellement « généraux ». Or, le Budget sur Ressources Spéciales est presqu'uniquement alimenté par des fonds « spéciaux » appartenant aux Départements et aux Communes. Les « Fonds Généraux », et l'expression est encore plus vieille que celle de Budget Général, sont ceux qui n'appartiennent qu'à l'État.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

fait seulement de bonnes finances parce qu'on avait fait de la bonne politique ; « à certaines époques il faut renverser la proposition, a dit, non sans raison, Magne, et faire de bonnes finances y est faire la meilleure des politiques ».

4. La préparation du budget à l'étranger.

Le plus favorisé des gouvernements pour la préparation des budgets est le gouvernement de l'Angleterre. Il n'a aucuns droits écrits et use aussi largement qu'il veut de ceux que la coutume lui abandonne ; mais, nous le savons tous, le gouvernement anglais, c'est la Chambre des communes elle-même. Issu d'une majorité de confiance, et bien d'accord avec lui-même, il n'est pas en lutte continuelle avec des fragments de représentation qui ne savent pas toujours ce qu'ils veulent ni de quel mandat ils ont demandé à leurs électeurs incertains de les investir. Un ministre des finances anglais est libre, sous sa responsabilité, et conduit les finances sans que personne mette au timon une main à côté de la sienne.

Il y a un usage de présenter le budget à une époque plutôt qu'à une autre, mais sans obligation formelle ; et comme le budget n'est présenté qu'en cours d'exercice, subsistant d'abord de crédits provisoires, qu'il ne connaît point la complication de la comptabilité par exercices, qu'il prévoit et évalue sans règles de prévisions et d'évaluations, et surtout qu'il n'est pas préparé pendant que le budget précédent se discute encore, le ministre y a la tâche plus aisée qu'en France, à moins qu'on ne soit d'avis que la responsabilité est une gêne et l'abaissement un plaisir.

Le corps de la Trésorerie ne vaque à la préparation du budget de l'année qui s'ouvre en avril que dans la seconde quinzaine de décembre. A cette date, les divers ministres envoient leurs aperçus des dépenses variables, qui se réunissent en quatre tableaux généraux (*Estimates*), et le bureau les examine, sous la direction du Chancelier de l'Échiquier, son second officier, si le chef du Gouvernement, le premier lord de la Trésorerie, n'a pas réuni les deux titres, comme l'ont fait Robert Peel et M. Gladstone naguère, pour régir les finances eux-mêmes. Sous le premier lord et le chancelier fonctionnent quatre commissaires et deux secrétaires, tous membres du Parlement. Le chancelier dresse le budget des recettes. Quand tout est prêt, le dépôt s'effectue. Ce sont ainsi des membres du Parlement qui seuls ont travaillé à la préparation du budget ; les bureaux administratifs n'ont fourni que des renseignements. Tout est parlementaire de l'autre côté de la Manche, jusqu'à cette préparation de la loi de finances ; mais nous verrons avec quelle mesure dans les finances, et avec quel art, compris de tous, de n'avoir un gouvernement responsable que pour qu'il soit plus libre ! En aucun pays, le Parlement, qui fait et défait les ministres, ne leur dispute moins la direction des affaires et, particulièrement, celle des deniers de l'État.

Aux États-Unis, la méthode suivie est à peu près celle que notre Constitution de 1791 et celle de l'an III, imitées elles-mêmes de la Constitution américaine, avaient établie. Le Gouvernement ne propose pas la loi de finances. Le ministre du Trésor expose la situation, donne des indications et la Chambre des représentants prépare elle-même le budget dans ses comités. Le ministre ne peut proposer une recette ou une dépense qu'en y trouvant un intermédiaire. Cette fabrication du budget nous paraîtrait bien défectueuse ; elle l'est en effet, mais, à Washington, le Sénat n'est pas privé d'initiative financière comme à Paris ; il y est l'égal de la Chambre des représentants dans toutes ses attributions ; il y a même plus d'autorité qu'elle, et le Président de la République y exerce, sur les lois qu'il désapprouve, un droit de *veto* provisoire qui oblige à leur former une majorité des deux tiers des voix dans les deux sections du Congrès.

En Suisse, le budget est préparé, au commencement de l'automne, par le Conseil Fédéral, qui est un Directoire de sept membres se partageant entre eux les départements ministériels. La république fédérale de la Suisse ne se gouverne pas comme la république fédérale des États-Unis ; mais, pour les finances et les budgets, la dissemblance n'est pas aussi prononcée qu'elle le paraît. Le secrétaire du Trésor des États-Unis a, d'ailleurs, plus d'influence que la Constitution ne lui en attribue, et, s'il n'a pas l'air de préparer et de composer la loi de finances, il la suggère.

Le budget fédéral de l'Empire d'Allemagne, dont l'année financière s'ouvre le 1er avril, est préparé par le Gouvernement dans le milieu de la seconde partie de l'année, et en novembre il est, parties par parties le plus souvent, soumis à l'examen préalable du Conseil fédéral qui lui donne la dernière main. A d'autres dates que les nôtres, le budget de la Prusse se prépare à peu près comme notre propre budget.

Résultat de l'accord, qui n'est pas toujours facile, des trois ministres des finances de l'Empire Austro-Hongrois, de l'Autriche, de la Hongrie, le Budget, non pas fédéral, mais « commun » des deux monarchies cisleithane et transleithane, est préparé un mois environ plus tôt que le budget fédéral de l'Allemagne et arrêté à la fin de septembre en conseil des ministres de l'Empire, pour être transmis aux Délégations. L'année, dans la monarchie austro-hongroise, est l'année civile comme chez nous, mais le budget est voté sans délai, et c'est le budget de 1885 qui est transmis aux Délégations au mois d'octobre 1884. Ces budgets fédéraux d'Empires prennent moins de temps dans chacune de leurs phases que les budgets des États unifiés. Ils n'ont qu'un petit nombre de recettes et de dépenses à mettre en parallèle et leur équilibre se fixe au moyen de contributions matriculaires ou de contingents. Les budgets particuliers de l'Autriche et de la Hongrie prennent plus de temps pour évoluer ; ils ne sont pas, à proprement parler, des budgets préalables ; l'habitude est de les voter et de les rectifier en cours d'exercice.

Pour améliorer la préparation du budget en Belgique, il a été formé, par un arrêté royal du mois de mai 1883, un comité permanent du budget au ministère des finances. La mesure n'est qu'administrative. Le comité se compose de directeurs et d'inspecteurs généraux des services financiers, sous la présidence du secrétaire général du ministère ; il ne fait nécessairement que disposer le canevas du budget, comme notre direction générale de la Comptabilité, et le ministre en arrête les lignes.

Dans tout le reste de l'Europe, la préparation du budget est un acte gouvernemental dont le ministre des finances a la responsabilité. Nous ne voyons d'exception qu'en Russie, pays d'administration par excellence, où le Gouvernement ne

limite son pouvoir qu'artificiellement. Le ministre des finances n'y fait pas le budget. Chaque ministre envoie directement son budget partiel au Conseil de l'Empire ; le ministre des finances et le contrôleur général de l'Empire y font leurs observations, le Conseil décide et le ministre des finances enregistre les décisions qui, récapitulées, deviennent le budget. Il est très rare que le Conseil modifie les états qui lui ont été présentés.

Le fait saillant de la législation européenne, en ce qui concerne la préparation du budget, est que la France se trouve être à peu près le seul pays où le ministre des finances soit obligé de préparer le budget d'une année ou d'un exercice avant que le budget précédent soit voté et pendant même qu'il se discute.

V. PRINCIPES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS.

21. Plans généraux de finances.

Les particuliers qui écrivent sur les finances ont la partie belle quand ils s'instituent réformateurs. Ils taillent en plein drap l'étoffe de leurs plans et n'ont la peine de les accommoder à la taille et aux habitudes du corps d'aucun État vivant. Aussi n'a-t-on jamais manqué de projets de réforme radicale à certains moments de l'histoire financière. Leurs auteurs y gagnent toujours de paraître des esprits d'une certaine profondeur et qui ne jouent point à la bagatelle ; mais c'est un mauvais signe du temps quand les projets et les plans surabondent. Les empiriques n'accourent qu'auprès des malades à l'extrémité et il ne parut jamais chez nous plus de plans généraux de finances que dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, en dépit de l'interdiction d'écrire sur les finances prononcée par la Déclaration du 28 mars 1764.

Ces plans généraux de particuliers sont le plus souvent de pures rêveries, à moins qu'ils ne viennent de gens ayant passé par les affaires, et encore a-t-on vu des ministres, n'étant plus ministres, presque aussi enclins aux rêves que le simple citoyen qui n'a vécu qu'avec ses idées et ses livres. Les plans varient, d'ailleurs, avec les années et comme les modes, conformément à l'observation de La Bruyère qu' « il ne faut pas vingt années accomplies pour voir changer les hommes d'opinion sur les choses les plus sérieuses comme sur celles qui ont paru les plus sûres et les plus vraies ». Mais nous n'avons à tenir compte que des plans généraux formés, pour le service des budgets, par des ministres ou par des assemblées en fonctions.

Il n'y a eu de véritables plans de finances généraux qu'en 1789, et l'on sait que 89, né pour apaiser des querelles de finances, ne se contenta pas de la recherche des mesures qui comblent un déficit. Il a constitué une France que le monde ignorait et qui s'ignorait elle-même et ce n'est pas par la réforme des finances qu'il a commencé sa réforme universelle.

Son plan de finances fut hardi, comme toutes ses œuvres. Tout en est bon, pour ce qui est de l'abolition des privilèges et de l'établissement de l'égalité dans les contributions, combinée avec la proportionnalité des facultés ; pour le reste, pour la partie économique et la partie administrative des budgets et des finances, les erreurs et les fautes n'y sont que trop visibles. Mais énumérons, en remontant même plus haut que 1789. Sully et Colbert ont-ils eu un plan de finances général ? Ils n'en ont rien fait savoir. L'économie et l'ordre furent leurs vertus. Que l'un ait préféré d'encourager ou de soulager l'agriculture et l'autre l'industrie et le commerce, passe encore, mais ils n'ont pas été assez mal avisés pour soumettre les finances entières aux préférences de leur génie. Si le dix-septième siècle a vu naître, et il ne l'a pas connu, un plan de finances disposé de toutes pièces, ce serait celui du *Testament politique* de Richelieu, âme puissante, mais agitée et à fantaisies. Le plan n'a été divulgué qu'au XVIIIe siècle ; Richelieu y parle ainsi au roi Louis XIII : « On dira qu'il est aisé de faire de tels projets, semblables à ceux de la République de Platon ; mais j'ose assurer que ce dessein est non seulement si raisonnable, mais si aisé à exécuter que, si Dieu fait la grâce à S. M. d'avoir bientôt la paix et de la conserver, avec ses serviteurs dont je m'estime le moindre, au lieu de laisser cet avis par testament, j'espère le pouvoir accomplir. »

La *Dîme royale* de Vauban n'est pas le plan d'un ministre. Sous la régence, les idées du duc de Bourgogne, de Fénelon, de Saint-Simon se sont évaporées en approchant de la lumière. Law est un liquidateur, Orry un homme d'affaires honnête, Machault un politique, Silhouette un impatient, Terray un chirurgien impitoyable. Ils ont gouverné la finance, chacun avec son caractère, mais sans prétendre qu'ils avaient un plan de finances qui devait durer plus qu'eux. Necker n'avait pas de plan davantage, et Calonne ou Brienne non plus ; ils ne visaient tous qu'à se tirer de difficultés passagères, et Necker seul y mêlait des vues qui embrassaient l'administration générale du pays. Aucun n'eût osé entreprendre ce que la Révolution allait pousser jusqu'à l'extrême exécution, et, quand nous voyons un arrêt du Conseil d'État du 15 mars 1788 former un comité consultatif (composé de Magon de la Balue, le financier, de Le Normand, le receveur général, de Gojard, le premier commis des finances) pour discuter chez le premier ministre, avec le contrôleur général, les plans relatifs à l'amélioration des finances, nous savons bien qu'il n'y sera question que d'expédients pour vivre au jour le jour.

La grande Constituante arrive ; elle applique la doctrine des Physiocrates, qui la trompait, et se trompe en l'appliquant. La Convention décrète, en janvier 1793, que ses comités lui soumettront des plans et les ajourne aussitôt. Le Directoire n'a point de système, ni l'Empire, sauf celui d'alléger l'impôt des terres. Avec la Restauration reparait seulement, mais pour un instant, la crédulité que le ministre des finances y verra plus clair, si une Commission extraordinaire l'assiste. En 1816, il en fut institué une par ordonnance royale, dont nous avons eu déjà à faire mention (voir page 570) et dont Vital Roux a résumé les travaux[1]. Trois de ses membres lui ont soumis des plans, Gaudin, G. Garnier et Jacques Laffitte. Ces plans ne consistaient qu'en expédients de transition ; la nécessité d'une nouvelle liquidation, que les budgets ne pouvaient exécuter avec les ressources ordinaires, les justifiait, mais ce n'étaient pas des plans généraux de finances, conçus en pleine paix financière, et destinés à servir de type pour toute une série de budgets.

Corvetto avait été trop modeste à la fois et trop

1. Elle était ainsi composée : le duc de Lévis, président ; Gaudin, Germain Garnier, J. Laffitte, Duvergier de Hauranne, Portal, Ternaux aîné, Morgan de Belloy, Ollivier, et Bertin de Vaux, secrétaire.

contiant. Pour une époque normale, il n'avait de plans à demander à personne, et pas même à lui ; et pour une époque de transition, c'était à lui seul qu'il avait à demander des projets temporaires. De plus heureuses inspirations sont venues secourir les finances de la Restauration et celles de la Monarchie de 1830, et, jusqu'en 1848, nul ne fut consulté, excepté l'opinion publique.

Faible copiste des gouvernements de la première République, le Gouvernement Provisoire de la seconde annonça avec une certaine emphase, dès le 1er mars, qu'il allait mettre la révolution dans les finances, et, du moins, supprimer dans le budget le timbre des journaux, les droits d'octroi, la taxe du sel et modifier « profondément » le système des contributions indirectes. Si l'on y tient, ce décret du 1er mars 1848 serait l'affiche d'un plan de finances, mais il avait pour objet de promettre pour faire patienter et maintenait toutes les contributions en attendant mieux. Ce n'est pas que M. Garnier-Pagès, qui l'avait rédigé, n'en ait tenu quelque chose. Le 26 avril, il fit décider qu'il serait établi un « bilan général, à sanctionner par l'Assemblée Nationale, comme point de départ de la République », et, après l'inventaire sommaire du 9 mars, parut en effet le 5 mai, sous ce titre résonnant : « Situation financière et économique de la France au moment de la Révolution », un nouvel inventaire des charges et des ressources du pays ; mais ce n'était qu'une assez pauvre préface au budget rectifié de 1848, où Dieu sait combien de diverses propositions s'entrechoquaient. L'invention principale était la contribution des quarante-cinq centimes, légitimée par cette assertion que, « parmi les erreurs qui déparent leurs livres, les économistes ont exposé une vérité palpable », qui est « qu'en réalité les propriétaires de terres ne paient point d'impôt ». M. Garnier-Pagès avait lu les économistes à la hâte et à la hâte encore dressé son budget républicain, qu'un économiste, Bastiat, ne refit pas si mal sous la devise « Paix et Liberté », pour un moment où c'était à qui composerait des budgets comme on écrit une brochure.

La Constitution même de 1848 s'était enrôlée dans la campagne des réformes. Son préambule portait une déclaration qui eût bien embarrassé la seconde République, si elle eût vécu seulement dix ans. Les mots « augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts », et le mot « graduée » spécialement, n'étaient que des mots s'ils ne se résolvaient à la fin par la suppression complète des budgets généraux de l'État.

Beaucoup moins spéculatif, le second Empire n'étala pas de programmes et n'ouvrit de consultations que par hasard et une seule fois, en nommant, en 1857, une commission d'enquête permanente pour l'étude des questions financières, qui ne fit point parler d'elle. Après sa chute, à la bonne heure ! Il était, ou jamais on n'en devait avoir, ouvert un large espace aux plans de finances. Quelques particuliers s'en donnèrent le plaisir ; pour elle, l'Assemblée constituante de 1871 a eu une politique financière nettement caractérisée, et nous avons dit laquelle, mais elle ne se traça pas de plan de finances et sauva la situation sans mot dire.

La Chambre des députés de 1876 n'aurait pas demandé mieux que de faire du grandiose et de recommencer l'opération de 1789 sur de nouveaux frais. Nous n'avons jamais été aussi près qu'alors d'avoir un plan de finances, c'est-à-dire un remaniement de toutes les parties de nos budgets, et les travaux de la Commission du budget de 1877, bien que relégués dans le dépôt des archives parlementaires, se distinguent par là des travaux de toutes les autres. Elle eut le bon sens de ne pas prendre le budget même de 1877 pour champ d'expériences et le fit voter d'abord, en faisant seulement connaître que son rapport général aurait une seconde partie ; le budget voté, elle se remit à la tâche, divisée en trois sous-commissions : la première, pour l'étude des services administratifs ou des dépenses ; la seconde, pour l'étude spéciale de l'impôt des patentes, si grevées depuis cinq ans ; la troisième, pour l'étude de la réforme générale des impôts, cette troisième sous-commission dirigée par le président même de la commission du budget, M. Gambetta.

Mises à part les propositions d'abolition successive ou d'allégement des impôts les plus gênants ou des plus lourdes surcharges d'impôts que la liquidation des charges de l'invasion nous avait valus, — au sujet desquelles tout le monde était d'accord, et que le ministre des finances demandait seulement de ranger dans l'ordre de l'urgence et des possibilités budgétaires, — le plan de la troisième sous-commission se réduisait à n'être que celui d'une commission à laquelle auraient été renvoyés des projets et des propositions d'établissement d'un impôt sur le revenu. Elle l'adoptait, et, par l'emploi de cinq cédules, transformait en un seul impôt sur le revenu nos quatre contributions directes. La nouveauté était de n'avoir pas fait de l'impôt une imposition se superposant aux autres, mais une taxe ne frappant les divers revenus qu'une seule fois.

En définitive, il n'y a eu de plans généraux de finances et de profondes réformes exécutées pour leur service qu'en 1789 ; il n'y en a eu qu'alors et alors seulement il était possible qu'il y en eût. Comme un corps céleste dont l'axe est ébranlé dans son orbite, la France faisait sa révolution inévitable ; elle n'a plus à la faire, et, à chacune des évolutions qui rattacheront désormais ses mouvements les uns aux autres, elle n'a pas besoin de renouveler ses finances et ses budgets. Les étiquettes que nous leur attachons doivent être simples pour attester que nous sommes des financiers sages et qui comprenons bien la valeur de la continuité. L'essence des finances est l'ordre ; et, plus les peuples ont de faiblesse pour les innovations dans la politique, plus leur est utile la stabilité insensiblement perfectible de leur système de finances.

Évidemment, un budget développe ou restreint ses services et modifie ses moyens de subsistance, selon que telle ou telle idée générale domine, mais dans une certaine mesure seulement. Il n'y a pas, à proprement parler, de budget républicain ni de budget démocratique ; — le budget républicain de Bastiat était, sous la République de 1848, un budget d'économie sévère ; le budget démocratique, dont la théorie a été plus d'une fois professée sous la nôtre, serait au contraire un budget de dépenses diffuses ; — il n'y a que des budgets qu'il faut défendre contre tous les entraînements.

Par exception, et avec une signification qui n'est que financière, on peut parler d'un budget de liquidation, de réparation, d'attente, de repos, de stricte économie ; de simple comptabilité ou négatif, quand les budgets sont immobiles ; d'expédients,

si les difficultés commencent. La qualification d'un budget d'alarme n'a de sens qu'en politique ; elle n'est pas du moins décevante, comme les mots de budgets de dégrèvement et tant d'autres, sous lesquels se produisent de prétendus plans de finances qui n'ont la force que de paraître et de disparaître, mais qui suspendent le bonheur des budgets quand ils ont été trop irréfléchis. Nous en sommes en ce moment, nous dit-on, aux budgets de nouvelle justice distributive et de meilleure répartition des charges ; encore un mot dont les intentions sont admirables, mais qui a plus de prétention qu'il n'en faut aux budgets. Avec eux tout vient à point à qui sait attendre, et rien n'arrive dans les finances si on les brusque.

22. L'économie politique et les budgets.

1. *Difficulté de la comparaison des budgets des divers pays et des budgets successifs d'un même État.*

L'économie politique de ce chapitre se bornera à des constatations ou à de courtes références aux vérités indiscutables de la science et n'exposera point de doctrines. Les financiers politiques n'admettent pas que l'économie politique soit autre chose qu'un objet d'étude parmi beaucoup d'autres ; M. Magne a même écrit qu'il n'y a pas de science financière et qu'il est inutile de lui chercher des axiomes. On perdrait son temps à soutenir une opinion différente ; et l'économie politique se contente de l'influence qu'elle a fini par acquérir, bien que niée toujours et si souvent ramenée en arrière ; elle ne sollicite pas, si un Turgot vient de paraître, qu'il soit armé de la dictature d'un Lycurgue ou d'un Solon pour renouveler tout d'un coup les constitutions financières des États ; elle sait qu'il y échouerait, dans la mêlée des préjugés, des intérêts et des habitudes.

Pour connaître à quel degré les finances et les budgets se ressentent de la pénétration des idées économiques, il faudrait pouvoir comparer entre eux les lieux et les temps, les finances et les budgets d'un même État, les finances et les budgets des divers pays, et, toute simple qu'elle paraisse, la comparaison est extrêmement difficile. Elle ne l'est pas beaucoup moins pour la comparaison des simples résultats arithmétiques. Que de fois n'a-t-il pas été formé, et souvent après de longues études, de tableaux où la statistique classe les États dans l'ordre des contributions que leurs budgets demandent en moyenne à chaque habitant ! Ces tableaux même ne se peuvent consulter qu'à titre de documents et pour arriver seulement à des approximations.

En France, l'administration des finances ne se hasarde pas dans ce genre d'études, toujours spéculatives et sans précision ; mais ailleurs le goût de semblables tableaux ne lui est pas interdit. Les Allemands et les Italiens surtout le lui permettent.

La Comptabilité d'Italie (*Ragioneria*) en a publié plusieurs, il y a deux ou trois ans, en forme d'annexes au rapport qu'elle adresse tous les ans au ministre des finances. Ils se rapportent à l'année 1878 et ne concernent que les sept grandes puissances de l'Europe. L'ordre des chiffres donne, pour la France, 73 fr. 10 c. de contributions par tête, — 61 fr. 87 c. pour la Grande-Bretagne, — 49 fr. 41 c. pour l'Allemagne, — 45 fr. 84 c. pour l'Espagne, — 43 fr. 26 c. pour l'Italie, — 41 fr. 26 c. pour l'Autriche-Hongrie — et 28 fr. 4 c. pour la Russie. A peu près pour la même date, un travail qui comprend douze États au lieu de sept, l'étude anglaise de M. R. Mason, compte, par tête, pour la part de revenu brut fourni, c'est-à-dire de produit fiscal et de revenu dans tous les genres (chemins de fer d'État, etc.) : pour la Belgique, 80 fr. 25 c. ; — pour la France, 73 fr. 50 c. ; — pour la Grande-Bretagne, 61 fr. 60 c. ; — pour la Hollande, 49 fr. 10 c. ; — pour l'Espagne, 45 fr. 55 c. ; — pour l'Italie, 44 fr. 60 c. ; — pour l'Autriche-Hongrie, 36 fr. 15 c. ; — pour le Danemark, 32 fr. 20 c. ; — pour le Portugal, 30 fr. 25 c. ; — pour la Suède, 21 fr. ; — pour la Russie, 18 fr. 40 c. ; — pour l'Allemagne, en tant qu'Empire et non dans son ensemble d'États qui, outre le budget fédéral, ont des budgets propres, 18 fr. 40 c.

D'autres laborieux calculateurs ont pris la peine de dresser d'autres tableaux. Le travail le plus récent et celui qui nous semble le plus juste et le mieux établi, est le calcul inséré par M. R. de Kaufmann dans son livre, *les Finances de la France*, qu'ont traduit MM. Dulaurier et de Riedmatten, et que nous reproduisons, en y intercalant des numéros d'ordre. Il comprend seize États, et se rapporte à une même année, l'année 1881.

ÉTATS.	MOYENNE du revenu public par habitant.		MOYENNE, par habitant, de la recette venant d'impôts.		PROPORTION de la recette d'impôts sur le revenu total.		PROPORTION de l'impôt direct sur la recette d'impôts.		PROPORTION de l'impôt indirect.	
	Numéros d'ordre.	Sommes.	Numéros d'ordre.	Sommes.	Numéros d'ordre.	Tant p. 100.	Numéros d'ordre.	Tant p. 100.	Numéros d'ordre.	Tant p. 100.
France	1	77f 50	1	66f 25	4	85	15	16	2	84
Prusse	6	52 50	10	22 50	16	37 [1]	3	36	13	64
Saxe Royale	13	27 50	12	20 »	14	42	2	41	15	56
Autriche	8	45 »	6	42 50	1	94	11	21	5	76
Hongrie	9	41 25	8	27 50	10	67	1	48	16	52
Grande-Bretagne	4	58 75	2	50 »	2	89	11	18	3	82
Pays-Bas	5	56 25	3	47 50	5	82	8	26	7	74
Belgique	2	77 50	7	41 25	13	53	7	30	10	70
Suisse	15	20 »	13	16 25	6	81	4	36	11	64
Espagne	7	51 25	4	45 »	3	88	5	35	11	65
Portugal	10	40 75	11	22 50	12	53	10	27	9	73
Italie	3	62 50	5	15 »	8	72	6	35	12	65
Russie	16	20 [2] »	14	15 »	7	75	9	26	8	71
Suède	14	22 50	15	13 75	11	61	13	22	4	78
Norvège	12	31 25	16	12 50	15	40	16	»	1	100
Danemark	11	35 »	9	25 »	9	71	12	24	6	76

1. Pour la Prusse seule. Les autres chiffres indiqués pour la Prusse sont applicables à l'Allemagne entière.
2. Le rouble à 2 fr. 48 c.

Ce tableau est intéressant à divers titres, mais M. de Kaufmann a lui-même dénoncé les imperfections qu'aucun résumé comparatif ne peut éviter. Il n'est d'ailleurs établi, comme tous les travaux des particuliers, que sur des données d'emprunt, et ses matériaux sont pris dans l'*Almanach de Gotha*, qui a puisé où il a pu. De longtemps il ne sera publié de tableau qui ait la valeur d'un document authentique ; les administrations les mieux outillées n'ont nulle part, en Europe, recueilli de collection complète des budgets et des comptes de tous les autres pays.

M. de Kaufmann a, de plus, éprouvé, dans ce tableau, l'embarras de classer certains revenus ou certaines recettes, et, pour s'y soustraire, il n'a pas mis dans ses colonnes la recette ou le revenu provenant des postes et télégraphes, dont il considère les produits comme n'étant que la rémunération d'un service rendu, ce qui n'est exact pour aucun État : les uns y perdent, les autres y gagnent ; aucun n'a et ne peut avoir un compte de postes et de télégraphes, où la recette et la dépense se fixent au même chiffre.

Même pour profiter de ce seul résultat, déjà précieux, d'une répartition des principaux budgets européens de recettes par tête d'habitant, il est essentiel de savoir au moins à quelles dépenses s'appliquent les recettes, et les services que l'État rend dans chaque pays pour le prix des revenus qui lui sont abandonnés et des impôts qu'il est autorisé à percevoir. Une somme de 20 fr. par tête payée en Suisse ou en Russie peut valoir les 77 fr. 50 c. payés en France ou en Belgique, si elle n'y procure que le tiers ou le quart des services dont les budgets reçoivent la charge. L'utilité de la comparaison n'est enfin réelle que si d'abord on a pu déterminer avec exactitude le nombre et la qualité de ces services rendus dans les divers pays, en raison de leur manière de comprendre le rôle de l'État, et il n'est pas moins nécessaire d'apprécier ce qu'un franc de contribution peut signifier dans un pays ou dans un autre, en raison de la richesse générale dont le pays dispose. S'il était possible d'évaluer avec une suffisante exactitude quel est le prix moyen d'une journée de travail dans tous les pays, la conversion de la quote-part individuelle d'argent en une contribution de journées de travail donnerait aux comparaisons une unité de mesure préférable à toute autre.

Les budgets des peuples sont faits de façons très différentes. Un budget fédéral, comme le budget suisse, comme celui de l'Empire d'Allemagne, comme celui de l'Autriche-Hongrie, même comme celui des États-Unis, n'a pas les mêmes charges et les mêmes revenus corrélatifs que le budget d'un pays centralisé ; il ne donne qu'un aperçu incomplet des dépenses publiques, dont la plus forte partie incombe peut-être aux localités ; et, dans les pays qui n'ont pas de budget fédéral, la répartition des recettes et des dépenses entre le budget national et les budgets locaux n'obéit pas aux mêmes habitudes et aux mêmes règles. Les diversités, si elles ne sont pas calculées, ôtent de l'intérêt aux résultats réunis et juxtaposés par la statistique.

Cette statistique, généralement dépourvue de matériaux authentiques, les recueille un peu au hasard ; elle combinera trop souvent des analyses de budgets et des analyses de comptes, oubliant que les budgets sont presque toujours une infidèle ou, du moins, incomplète image de la réalité, que leurs prévisions se modifient durant l'exécution et que ce n'est pas enfin d'après les budgets, mais d'après les comptes, que les finances se comparent.

Mais qui peut s'acquitter de tant de soins et de soins si difficiles à prendre ? Les comptes des pays ne sont pas non plus l'œuvre d'une même méthode de comptabilité ; les années et les exercices y reçoivent des ressources et y suffisent à des dépenses extraordinaires dont l'actif résiste à un classement comparatif. Il y a des budgets uniques ici, et là des budgets épars et dont la dispersion fait qu'on les oublie. Les budgets uniques sont tantôt nets de leurs frais de perception et tantôt bruts : autant de difficultés, et nous ne les énumérons pas toutes, qui s'opposent à une confrontation des budgets, de pays à pays, même pour une époque déterminée.

Les comparaisons, soit des recettes, soit des dépenses des budgets des divers pays, n'aboutissent, comme on voit, qu'à des approximations, et seulement de masses à masses. Les sources du revenu n'y sont pas les mêmes, et, si elles sont presque les mêmes, s'y trouvent très diversement aménagées. Les services de la dépense ne diffèrent pas moins, et là où ils semblent se prêter à un rapprochement, on s'aperçoit bientôt qu'ils ne se composent pas de la même manière et qu'il n'est peut-être permis de les distinguer, après avoir mis de côté ceux des frais de perception et de la dette quand on le peut, que par leur affectation générale aux dépenses de l'ordre militaire et aux dépenses de l'ordre civil. L'analyse va plus loin sans doute, mais à ses risques et périls, et plus elle pénètre, moins elle est sûre de ne se pas tromper.

Ce sont là les difficultés de la comparaison dans l'espace et en lignes horizontales. A peu près les mêmes sont les difficultés de la comparaison dans le temps et par lignes verticales, qui ne s'applique qu'aux budgets d'un même État, et pour nous qu'au budget de la France.

La superficie des territoires a varié étrangement, depuis le commencement du siècle, dans l'Europe continentale, et au détriment de la France. Nous avons, à la chute du premier Empire, perdu nos frontières naturelles, héritage des Gaules reconquis par la République ; à l'effondrement du second, nos frontières de Louis XIV et celles même de Henri II. Mais laissons la carte voilée du côté de la Moselle et du Rhin. Le même pays, resté intact, a, de lustre en lustre, une population différente dont les recensements mesurent le changement ; par le seul fait de l'augmentation de leur nombre, les 37 millions et demi d'habitants que le dernier dénombrement a comptés n'ont pas le même budget que les 30 millions et demi du dénombrement fait cinquante ans plus tôt. A l'intérieur de ce même pays, supposé intact dans son territoire et immobile dans sa population, la richesse publique et la richesse individuelle ont décrit, avec des arrêts et des festonnements, la courbe concentrique, ascendante et évasée de la spirale de Vico ; une dépense annuelle d'un milliard pèse d'un poids inégal sur le peuple qui n'avait que 100 ou 120 milliards de fortune immobilière et mobilière et qui en a 250. Chez ce peuple et chez tous les autres, avec peu d'écarts en Europe, la valeur des objets échangeables et le pouvoir de l'argent ne sont pas demeurés fixes, et l'on n'est pas loin d'avoir trouvé la loi de la diminution de ce que vaut un milliard au bout d'un siècle en le réduisant de moitié à la fin des cent ans et tous les dix ans d'un dixième. Ce que le

budget pouvait faire avec un milliard en 1801, il ne le pourra plus faire qu'avec deux milliards en 1900, le territoire fût-il resté le même, la population la même, et l'ensemble des besoins et des services du budget exactement le même encore.

Ces trois ou quatre grandes causes ou ces trois ou quatre grands signes de l'instabilité de l'identité des choses remplissent les comparaisons de vanité et d'incertitude ; de secondaires y ajoutent leur part. Les impositions ne sont ni fixes en elles-mêmes, ni fixes dans leur distribution et leurs effets. Celles-ci ont été surchargées, et dégrevées celles-là. Les anciens budgets ne comprenaient dans leur composition, ni toutes leurs charges, ni toutes leurs recettes, et quand on entreprend de les restituer sur le pied des budgets récents, la peine en est extrême et le résultat de la peine est toujours douteux. Les ministères étaient autrefois moins nombreux et nous ne savons pas, en divisant les chiffres de leurs comptes pour les placer dans les cadres des ministères actuels, si nous ne nous égarons point dans les attributions. Ils ont reçu, rendu, repris des services, et non pas toujours dans la même forme : les services se sont étendus le plus souvent, et quelquefois se sont restreints. Ce qui était une dépense ordinaire est devenu une dépense extraordinaire, et réciproquement. Aux recettes ordinaires se sont mêlées les recettes extraordinaires, sans que ce soit constamment la même cause ou le même signe qui les caractérise. Les reports d'exercice ne sont pas tous éliminables avec facilité et, au travers de la rétrospectivité, ramenables à leur point de départ, principalement depuis que l'usage est venu de les employer, en partie du moins, comme des ressources propres aux exercices et inhérentes aux budgets qui en profitent. L'unité budgétaire a subi toutes sortes d'atteintes et la multiplicité des budgets, détournant les yeux et l'attention du calculateur le plus expérimenté, entache d'erreurs ses calculs. Il n'est pas jusqu'à nos améliorations de classification des recettes ou des dépenses qui ne deviennent pour nous un embarras. Si nous ne nous tenons pas en garde contre tant de raisons, ou majeures ou moindres, de n'accepter les données des chiffres que pour ce qu'elles valent, nous comparerons des objets et des quantités qui n'ont pas de dénominateur ou de mètre commun, et les lois de l'économie politique que nous croirions les avoir produits ou en dériver, circuleraient d'hypothèse en hypothèse.

2. *Les budgets et la fortune, le revenu et l'épargne du pays.*

Sans contredit, il serait d'un grand prix de connaître avec exactitude quelle est la part de son revenu annuel qu'une nation qui s'administre comme la France et qui, à tort ou à raison, comprend comme elle le rôle de l'État dans l'administration des intérêts publics, peut consacrer à l'alimentation de ses budgets, quel est le rapport de nos budgets au capital de notre fortune générale et à l'épargne qui nous reste annuellement après avoir suffi à nos dépenses d'individus et de citoyens, et quelle est, comparativement, la proportion de ce que les budgets des autres pays représentent, eu égard à leur épargne, leur revenu et leur fortune. Les différences accuseraient leurs façons différentes de comprendre le rôle économique de l'État, à égalité de richesse ; et, à inégalité, la distance qui les élève au-dessus ou les laisse au-dessous de la moyenne de civilisation qui règne par le monde. Mais les moyens d'investigation et la précision des instruments de mesure font défaut pour cette recherche ainsi que pour d'autres.

Même en étant connue dans tous ses détails, la fortune de la France, comme toute fortune publique ou privée, n'est pas susceptible d'une évaluation stable. Les événements la modifient chaque jour insensiblement, et brusquement quelquefois. Une guerre lui ôte plus de valeur qu'elle ne lui coûtera de dépenses ; une révolution la déprime d'un dixième, d'un quart, par l'effet des flottements et du trouble de l'opinion qui ressemble souvent à une mer démontée et qui, calme ou agitée, reste l'arbitre du prix de toutes les valeurs. Il n'est, toutefois, pas sans vraisemblance d'estimer que la fortune de la France, en temps normal, vaut de nos jours 250 milliards en capital, dont moitié pour la propriété foncière et moitié pour les biens mobiliers.

Peut-être même vaut-elle davantage, et jusqu'à 300 milliards. Le revenu brut de cette fortune est de 25 ou 30 milliards, dont les trois quarts ne sont pas un véritable revenu, absorbés qu'ils sont par les frais généraux de l'existence et de l'entretien des hommes et des choses, et il reste probablement un revenu net de 7 milliards et demi. Nos divers budgets publics, celui de l'État, celui des départements et des communes et ceux des collectivités moindres, y prennent environ 5 milliards. Le surplus est l'épargne, dont une partie se dissipe en entreprises de hasard, ou se cache encore dans quelques dépôts secrets, mais dont les trois quarts au moins servent, par reproduction, à l'augmentation du capital général du pays, sous la main de chacun de ses habitants.

Faut-il le dire, moyen pour moyen de contrepeser la richesse du pays et ses budgets, il ne nous paraît pas qu'on soit bien avancé pour avoir découvert que le poids des budgets correspond à la densité des valeurs successorales. Peser et constater que les pesées donnent la solution du problème d'une règle de trois ne fait pas faire un pas à la recherche de la proportion à établir entre les budgets, ou la dépense publique, et la richesse présumable de la nation. Les valeurs successorales sont aux budgets comme 100 est à 68.1, depuis 1826, année où les relevés commencent. Mais 68.1 n'est encore que le chiffre d'une moyenne qui a pour limites d'oscillation dans les relevés annuels, les chiffres extrêmes 76 et 57. Tout au plus, l'évaluation de la part de richesse qui se transmet par héritage, calculée et recalculée, puis commentée, arrive-t-elle à indiquer de près ou de loin, et d'assez loin à notre avis, quelle est la valeur des capitaux immobiliers et mobiliers transmissibles. Sa concordance avec la progression des dépenses ordinaires du budget de l'État ne va pas plus loin qu'une similitude. Nous serions aussi bien renseignés par l'examen des transmissions de meubles ou d'immeubles à titre onéreux ou des baux et antichrèses. Tout, évidemment, concourt à prouver que la richesse et la consommation de la richesse augmentent un peu plus que ne diminue le pouvoir de l'argent, mais où découvrir si les budgets, tels qu'ils se suivent, sont bien le tant pour cent nécessaire pour l'entretien et la conservation de la fortune publique ?

L'esprit est plus disposé à supposer qu'il existe un rapport entre la dilatation des budgets et les résultats du commerce extérieur. Un pays qui en tire

de gros bénéfices doit plus facilement faire chez lui de grosses dépenses, tant publiques que privées, et sans l'impulsion donnée aux échanges, qui sont toujours lucratifs pour les peuples inventifs et laborieux, l'Angleterre n'aurait pas, de 1793 à 1815, pu soutenir sa dette et ses armements, ni nous, après 1870, nous n'aurions pu payer si vivement notre rançon de guerre. Mais jetez les yeux sur les statistiques, elles ne font rien voir de ce rapport. Les budgets ne croissent pas comme le commerce chez les peuples commerçants, et les budgets des États qui ont le moins de commerce croissent autant que ceux des États qui en ont le plus.

Qu'on n'en soit pas moins sûr pour cela que les bénéfices du commerce influent sur les budgets, par cela même qu'ils augmentent la richesse générale qui les subventionne; ils en rendent la charge plus légère. Une assez grosse part de ces bénéfices se transforme en placements durables à l'étranger, et l'Angleterre en possède assez pour s'en faire une rente équivalente à peu près à la moitié et pour le moins au tiers du coût de son budget d'État. Elle lève un tribut hors de chez elle et son budget s'en allège d'autant. Nous ne sommes pas aussi heureux, mais le revenu de nos placements à l'étranger commence à nous aider dans le paiement de nos dépenses nationales, et, avec l'Italie, avec la Suisse, nous y joignons le genre de tribut que les pays assidûment visités par les voyageurs lèvent sur les consommations de leur passage et de leur séjour.

Notre richesse générale ainsi composée, et évaluée par divers procédés qui vérifient mutuellement leurs estimations, serait de 250 milliards en produisant 30 de revenu brut et le quart de revenu net. Dans cette hypothèse, car ce n'est aussi qu'une hypothèse, nos budgets publics prendraient, ensemble, 2 p. 100 du capital, un sixième du revenu brut, deux tiers du revenu net et le double de ce que vaut l'épargne. Le budget de l'État seul, au chiffre de 3 milliards et demi, prendrait les $\frac{7}{10}$ de chacune de ces proportions, soit 1.4, 11.63, 46.7 et 140 p. 100.

Le prélèvement est fort, si les contributions sont un prélèvement. Il pourrait tout absorber sans être nuisible, si l'impôt était, comme on l'a dit, le meilleur des placements ou un nuage qui retombe en pluie bienfaisante; mais cette maxime est du socialisme pur. L'indubitable est que nous ne souffrons pas trop de notre charge, quand l'atelier national est en pleine activité. Lorsque cette activité s'arrête, nous en sommes gênés; nous en serions accablés, si une longue crise de travail diminuait notre revenu et dépréciait notre capital. Les budgets ne redescendent guère, et, coûte que coûte, ils se font payer.

Les dépréciations du capital et les diminutions de revenu qui en découlent sont fréquentes, et hors de France comme en France. Le pays qui semble avoir le moins à en craindre les effets, l'Angleterre, n'y échappe pas, et, rien que pour les valeurs mobilières cotées au *London daily Stock and Share List*, de 1883 à 1884, en mai, l'année y avait, malgré un développement de créations de près de 5 milliards de valeurs, fait perdre au capital plus de 4 milliards de francs. Menacée de ces fluctuations au moment où elle s'y attend le moins, la proportion des budgets de la France et de sa fortune et de son revenu semble ne pouvoir plus croître au profit de ses budgets. Nous sommes à la limite qu'il serait imprudent de franchir : un cinquantième du capital, quel qu'il soit, et un sixième du revenu brut. Pour le revenu net, il est tant de manières de l'apprécier, et de si dissemblables, que nous en laissons la supputation à qui voudra la faire.

L'Angleterre, dont la richesse n'est assurément pas inférieure à la nôtre, n'a dépassé la limite que dans les quinze ans de sa lutte contre Napoléon; elle reste au-dessous depuis, et son budget lui coûte moins cher que le nôtre ne nous coûte. Peut-être lui coûte-t-il autant, en comptant les services qu'elle paie à d'autres budgets que celui de l'État, mais il ne lui coûte pas plus. L'Italie l'a dépassée plus d'une fois depuis 1860, mais, devenue un État centralisé et une grande nation, elle avait à faire, comme dans la grande industrie, ses dépenses de premier établissement.

La contribution publique n'est pas un prélèvement auquel a droit l'État sur les biens et les revenus des particuliers; ce n'est pas non plus une spoliation de la propriété individuelle, même quand elle est consentie, comme J. B. Say l'a écrit, « spoliation » du moins « toutes les fois qu'elle excède la somme indispensable à la conservation de la société ». La « conservation » n'est pas assez dire, et qui, d'ailleurs, est le juge des cas où la contribution lui devient inutile?

Adam Smith, en son livre V, chapitre des *Dépenses à la charge du souverain,* — roi ou république, — a dressé le budget modèle des économistes; il y met au premier rang les besoins de la défense publique; au second, la dépense de l'administration de la justice, qu'il réduit à la répression des crimes et délits pour laisser la justice civile à la charge des parties et la police à la charge des localités; au troisième, les travaux et établissements publics (voies de communication, grands établissements de commerce, enseignement, cultes), mais, pour être plus sûr de la qualité des services et de l'utilité des services, il veut que les intérêts privés s'en occupent seuls, en se groupant, si l'union des forces est nécessaire, et en recevant leur rémunération de péages; au quatrième et dernier rang, les dépenses pour soutenir la dignité du souverain, et l'on devine que, libre de les voter, il eût fait d'elles ce qu'en ont fait les républicains des États-Unis qui n'y ont voulu aucun faste. Ce budget de science sévère ne se compose, en résumé, que d'un budget de la guerre et de la marine et d'un supplément pour l'exercice de la justice criminelle. C'est un budget fédéral, facile dans un État que la mer entoure ou sur un continent nouvellement habité et séparé des autres continents par des océans; ce sera peut-être le budget de l'avenir pour tous les peuples, perfectionné même par la suppression des dépenses de la défense; mais il n'est pas le budget des peuples d'aujourd'hui, en contact ou en conflit ou simplement en concurrence, et des peuples particulièrement qui, sans vouloir se livrer au socialisme d'État et confier à l'État le soin de diriger toutes leurs affaires, ont un tempérament, un caractère et des traditions qui constituent leur génie individuel.

Aurions-nous en France nos chemins vicinaux, si la loi de 1836 n'avait pas obligé les départements et les communes à contribuer à leur exécution au moyen de centimes additionnels? Nos écoles primaires, si la loi de 1833 n'avait pas commencé de leur créer des ressources par le même moyen? Nos grandes collections d'art, nos établissements d'enseignement supérieur, si l'État ne les avait dotés?

Les travaux publics sont d'une utilité qui ne se discute pas, bien qu'elle se mesure et qu'il soit dangereux d'en trop entreprendre à la fois; nous n'en aurions que bien peu en France, s'il avait fallu suivre exclusivement la méthode d'Adam Smith. Il y a trois systèmes de travaux publics, celui de l'Angleterre qui les réserve tous à l'industrie privée et qui a réussi chez elle, grâce aux capitaux qu'elle a, la première de toutes les nations, possédés et groupés; celui des Allemands qui, socialistes par nature et adorateurs de la notion de l'État, attendent de l'État qu'il les entreprenne, les exécute, et même les exploite tous, et le système mixte de la France où les capitaux et les efforts de l'État et des particuliers se combinent. Chaque peuple suit son tempérament particulier et n'est pas aussi libre qu'on l'assure de faire autrement.

Les budgets et les finances des peuples sont à leur image. Ils tendent tous à une sorte de moyenne. La France a emprunté de la liberté à l'Angleterre et l'Angleterre lui a emprunté de l'ordre. L'une et l'autre nation se ressemblent bien plus à présent qu'autrefois dans le miroir de ces finances et de ces budgets où toute leur manière d'être se reflète. Le rôle de l'État diminue là où il était trop actif et trop entreprenant; il s'amplifie là où il était réduit à jouer les utilités dans les coins du théâtre. La moyenne s'établira, et peu à peu la science en verra se fixer les limites. Mais, s'il est en attendant une vérité inattaquable dans la science des finances, c'est que les budgets qui consomment trop de la substance du revenu libre d'un pays compromettent sa vitalité. L'épargne n'est jamais trop grande, et l'ingéniosité des intérêts privés et de l'initiative individuelle est infiniment plus capable d'en tirer parti que le plus habile des financiers publics.

3. *Les différentes sources de la recette. Pays à domaines, à contributions directes, à contributions indirectes. Mouvement budgétaire des contributions directes et indirectes. La douane dans le budget.*

§ 1er. — En nous référant au tableau synoptique, placé plus haut [1], des rangs qu'occupent les États de l'Europe dans la distribution des éléments principaux de leurs budgets de recettes, nous voyons que, côte à côte avec la Belgique qui est une sorte de France prolongée dans le Nord, la France est le peuple qui a le budget le plus lourd en lui-même et par la contribution que chacun lui paie. La France n'est qu'au quatrième rang pour la proportion de l'impôt dans la recette totale; elle est au quinzième pour la proportion de ses contributions directes dans le montant de l'impôt, et au second pour la proportion de ses contributions indirectes. Le tableau serait parfait s'il avait pu diviser les contributions par genres, mais nous avons reconnu que les subdivisions risquent trop d'induire en erreur.

Chaque peuple a son régime de contributions. Aucun d'eux n'a tenté d'appliquer la théorie de l'impôt unique, qui serait si commode pour les comparaisons, mais qui n'a plu jusqu'ici qu'aux poursuivants de la pierre philosophale dans les finances et qui, selon toute apparence, ne sera jamais qu'un objet d'étude. Quel est le meilleur de ces régimes de contribution si divers? Il est bien difficile d'en juger. Il se trouve dans tous des parties défectueuses, dont l'ensemble rachète les défauts. On croyait, naguère encore, que le régime où les contributions directes dominent était le plus louable, mais il frappe sur les capitaux et sur l'épargne plus que sur leur revenu, il ne distingue pas entre l'aisance réelle et celle qui n'est qu'apparente, il procède par exigence, et peu à peu son ancienne prédominance a dû céder au régime des contributions indirectes, qui ne frappent que l'excédent annuel de la production et au moment où elle se consomme.

Quelles que soient les contributions, le budget n'en doit prendre que la part qu'il est capable et qu'il a besoin d'employer. Laffon de Ladébat le disait déjà aux législateurs de 1792 : « Une économie sévère est notre premier devoir, car nous n'avons pas le droit de demander à la nation des contributions plus fortes que celles qui sont nécessaires pour remplir ses obligations. Tout ce qui excède ces limites excède aussi nos pouvoirs »; première condamnation des budgets qui n'ont pas pour but le strict équilibre et qui recherchent le luxe des excédents de recettes sans raison, s'ils n'ont pas pour destination la diminution et l'extinction des dettes de l'État.

§ 2. — Dans la douceur de l'immobilité, l'Europe en serait encore aux temps où les rois n'avaient pas d'autre revenu que leur domaine et en employaient une part aux rares services d'intérêt public qui avaient germé dans l'État. Les « aides » de la féodalité pourvoyaient aux cas extraordinaires. Mais ces aides se répétèrent, le subside accidentel devint une contribution, les contributions s'alourdirent, le domaine se démembra, les révolutions survinrent, presque toutes suscitées par le désir de corriger la gestion des finances; et quand les peuples mirent la main sur les lois, ils ne laissèrent qu'une portion du domaine au prince, sous forme de fidéicommis, nationalisèrent le reste, et, en réservant les bois, livrèrent à la circulation les biens dont se saisit l'agriculture. Le besoin de payer des dettes par des ventes de biens nationaux se trouva ainsi d'accord avec l'intérêt rural et social.

La dispersion des biens domaniaux n'est pas achevée. Les peuples chez qui l'individualisme reste enveloppé par la puissance des souvenirs et des habitudes ont gardé des domaines étendus, et l'Allemagne en est encore couverte. La civilisation économique de l'Europe occidentale s'y fait jour, mais elle y rencontre ce respect des traditions, et, par une combinaison des œuvres du passé et du présent, l'État qui possède encore, avec des bois, des terres, des mines, y ajoute des usines, des monopoles de travaux publics, des chemins de fer, des exploitations d'industrie et même de commerce.

Comme il n'est pas de domaine qui, sauf les forêts, ne soit un retranchement du libre champ de l'activité des individus, les États riches en domaines ne sont pas aussi riches qu'ils le seraient en les lui abandonnant, mais leurs sujets ne voient que le revenu qui en échoit aux budgets et ils croient que mieux vaut payer moins d'impôts et n'avoir pas la richesse que le démembrement des domaines a engendrée en France et en Angleterre. Les pays à domaines ont aussi moins de dettes que les autres, par une conséquence très simple de l'existence d'une réserve de biens qu'on n'a pas été dans la nécessité d'entamer. Il y a même, en Europe, de petits États demeurés féodaux, les deux Mecklembourgs, qui n'ont pas même de budgets parce que le prince y détient encore son domaine du moyen

1. Voir page 626.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

âge et peut-être s'en croient-ils plus heureux. Les bénéfices de la réserve domaniale ne sont qu'un archaïsme. L'impôt lève moins d'argent dans les pays à domaines, mais chaque écu y est plus pénible à payer que si l'air et le jour circulaient dans toutes les parties de la richesse publique et la vivifiaient. L'État y ressemble à une métairie des terres à seigle ; il ne connait, ni lui ni ses ouvriers, l'abondance et le mouvement des grandes cultures.

Y compris la propriété domaniale concédée jadis aux Églises et les terres acquises par elles de la piété tremblante de fidèles et immobilisées sous leur mainmorte, les domaines sont peu répandus ailleurs qu'en Allemagne.

L'Autriche, l'Espagne, qui en avaient de larges, les ont presque tous désamortis pour le service de leurs budgets ; la Hongrie en a gardé davantage ; la Russie, qu'on pourrait en croire le dernier refuge, en a moins que la Hongrie. L'ampleur des domaines est une caractéristique de l'état de la civilisation. Elle ne cesse d'en marquer l'infériorité que chez les nations neuves qui disposent de vastes espaces, comme les États-Unis, et où cette sorte de propriété publique ne se mobilise qu'au fur et à mesure que la colonisation demande à la fertiliser. En France, le Domaine ne se compose guère, avec les forêts réservées à l'État, que des propriétés bâties affectées aux établissements publics de l'État ou qui ne sauraient appartenir à d'autres qu'à lui. Le peu de propriétés non bâties du Domaine servent à des exploitations d'enseignement. Le tout ne vaut pas beaucoup plus de 4 milliards et n'est que la soixantième partie tout au plus, peut-être que la soixante-quinzième partie, du capital de la fortune publique. Nous n'avons pas de mines d'État, nous avons aliéné les salines dont le produit figura si longtemps dans nos budgets, avec les honneurs d'un article de recettes hors ligne ; et sur les 20 millions de revenu de nos produits domaniaux, non forestiers, le revenu annuel de notre véritable domaine foncier n'est pas de beaucoup plus de 3 millions ; le surplus vient d'aliénations et de droits domaniaux.

§ 3. — On appelle Contributions Directes celles qui se perçoivent par rôle nominatif, qui frappent les personnes ou leurs biens et qui sont dues tant que les personnes ou les biens subsistent. Dans l'ordre historique elles ne devraient point passer les premières à titre de contributions publiques ; les Aides, qui sont les premiers secours qu'aient reçus les rois, étaient des contributions établies sur les objets de consommation. L'usage a prévalu pourtant de placer les contributions directes à la tête des contributions, parce que, dans les domaines privés du roi féodal et de tous les propriétaires de fiefs, la foule des vassaux acquittait des droits qui leur ressemblaient, sans parler de la dîme réservée aux églises, et parce que, devenues les premières régulières et permanentes, sous le nom de Tailles, parmi les contributions publiques, elles formèrent le fonds du revenu royal ajouté au revenu des domaines de la royauté. Sous l'influence des doctrines physiocratiques, qui n'admettaient d'autre richesse que la richesse territoriale, et après les décrets de l'Assemblée Constituante de 1789, qui firent passer ces doctrines dans la loi, la prééminence des Contributions directes s'imposa, par la force de la tradition et par celle du fait même.

L'impôt antique, tel que l'Orient l'a conservé, et que longtemps l'a levé la puissance ecclésiastique pour ses services de culte, d'assistance et d'enseignement, était une dîme, un prélèvement en nature sur les fruits de la terre. Nous n'avons pas à rappeler combien la dîme asservissait l'agriculture, ne fût-ce qu'en l'empêchant de varier ses récoltes ; elle a été abolie dès les premiers jours de la Révolution et, avec la taille, remplacée, au profit de l'État qui en prenait les charges, par la subvention territoriale égalitaire ; mais il ne fut pas résolu sans hésitation que l'impôt foncier se paierait en argent, et jusque passé l'an VIII le paiement en nature garda des partisans. Dubois-Crancé le défendait encore en 1804 dans un Mémoire qui n'est pas sans valeur. La dîme, payée en produits naturels et livrée à l'affermage, existe encore en Europe dans la région que limite au nord le bas Danube. Elle n'a été abolie qu'en 1882 dans la Bulgarie ; elle est le plus gros article de recettes de la Turquie. En Asie, elle s'est propagée et maintenue jusqu'en Chine.

Payé en argent et rendu fixe par nos lois, l'impôt foncier et ses annexes, qui se répartissent comme lui invariablement, forment une contribution dont, par souvenir plutôt que par réflexion, la stabilité paraît un bien pour l'État comme pour les contribuables. Les financiers l'admirent en ce qu'elle est pour les budgets comme une dotation dont aucun accident ne les prive et ils redouteraient des budgets qui ne reposeraient que sur la mobilité des impôts de consommation. Mais la fixité des contributions directes intéressait les finances lorsque ces contributions directes venaient pour plus de moitié subvenir aux dépenses publiques de l'État ; elle n'est plus aussi nécessaire, à présent qu'elle n'en couvre plus que la dixième partie, et l'État finira par avoir fait un marché de dupe en légalisant une fixité qui n'est qu'une sorte d'abonnement d'ancien régime.

Il a besoin de 25 ou 30 millions de plus tous les ans, et tous les ans, par la baisse du prix de l'argent, la contribution fixe diminue d'un centième de sa valeur. On en viendra sans aucun doute à la cotisation et on abandonnera la répartition d'un impôt fixe qui a été, pour commencer, une charge écrasante et qui n'est plus qu'un privilège. Les finances et les budgets s'industrialisent ; ils cherchent les excédents et les profits où ils sont, et ce n'est pas un mal ; nos lois sur la proportionnalité de l'impôt et des facultés n'ont pas voulu autre chose. Est-on, d'ailleurs, si sûr que la fixité des contributions de répartition ait été un excitant pour le travail et les améliorations de l'atelier agricole ? L'agriculture et le louage des propriétés bâties sont des industries au même titre que les autres industries ; elles se conformeront aux conditions communes, dont elles n'ont continué d'être exemptées que par des considérations politiques. Il n'y aura un jour plus de contributions directes privilégiées et d'abonnement et toutes les contributions obéiront aux mêmes règles d'imposition, sinon au même mode de perception.

Le nombre des pays à domaines diminue, et le nombre des pays où les contributions directes prédominent va aussi en s'affaiblissant ; le même mouvement les entraîne. De tous les grands et moyens États d'Europe, la Hongrie est le seul où l'impôt direct atteigne presque la moitié du revenu public. La Saxe, la Prusse viennent après, et l'Espagne qui, bien qu'au quatrième rang, n'a pas d'article de recettes plus fort que l'impôt direct ; l'Italie et

la Belgique suivent l'Espagne ; l'Angleterre et la France seraient les deux peuples qui ont le moins de produit de contributions directes dans leur revenu annuel, si la Norvège ne faisait encore mieux : son budget n'en a pas. Il n'est pas rare de trouver en Allemagne des budgets de petits États dont les contributions directes font encore les frais pour le tiers et pour la moitié, mais ailleurs ces petits États ne seraient pas des principautés ou de soi-disant républiques ; ce seraient des cantons, des communes, et les communes sans propriétés et sans octroi ne vivent en effet que de contributions directes. Aussi la statistique a-t-elle tort de compter la Suisse parmi les États que l'impôt direct entretient. Elle confond dans la même homogénéité les cantons suisses qui subsistent foncièrement comme nos départements ou nos villes et la Confédération suisse qui ne lève pas de contributions directes. En général, les budgets fédéraux les ignorent comme le fait celui de la Norvège.

Chez les peuples d'Afrique et d'Asie, qui vivent à l'orientale et n'ont ni industrie ni commerce, les budgets se trouvent forcément chargés de contributions directes, même au Japon, dont la civilisation s'est transformée comme un décor de théâtre, mais dont les budgets restent presque entièrement composés d'impositions foncières. En Amérique, au contraire, c'est à peine si l'impôt direct figure dans quelques budgets et ce n'est jamais que pour une très faible partie des recettes. L'agriculture n'y paie d'impôt ni sur son capital ni sur son revenu ; elle n'est taxée que sur ses consommations, et presque uniquement par la voie des douanes.

§ 4. — Sur des données qui n'ont pas toutes la même valeur, M. Clamageran a, dans son *Histoire de l'Impôt en France,* cru pouvoir construire un tableau indiquant, par règnes et à plusieurs dates pour les longs règnes, la proportion suivant laquelle les impositions directes et les impositions indirectes ont subventionné les finances de l'ancienne France. Les impositions indirectes n'auraient pas, avant François Ier, atteint la proportion de 50 p. 100, et à la fin du règne de Louis XI, cette proportion n'aurait même été que de 22.8 p. 100. On a la marche un peu plus sûre à partir du XVIe siècle, avec le secours des recherches de Forbonnais. L'imposition indirecte n'a cessé dès lors de gagner du terrain, et sous Louis XIV il y a eu des années où sa part fut de 175 lorsque l'imposition directe ne donnait que 100 de contribution.

Nos calculs sur le budget de Necker, du 5 mai 1789, ont établi qu'au moment où la Révolution commence, les contributions indirectes étaient aux contributions directes comme 115.8 est à 100. Le système de l'Assemblée Constituante fit bien plus que changer la proportion. Au semblant de budget de 1791 l'impôt indirect ne produit plus que 66.1 p. 100 par comparaison, et en l'an VII, après divers rétablissements, il n'est encore qu'à 51.4 p. 100 de proportionnalité. Il va se relever en entrant dans le siècle qui s'ouvre l'année suivante. La moyenne de la proportion est, sous le Consulat et le premier Empire, 91.8 contre 100.

Sous la Restauration, elle est de 143.1 déjà, et à peu près ce qu'elle était sous le ministère de Colbert ; sous la Monarchie de 1830, elle est de 173.2 ; sous la seconde République, la charge des centimes additionnels généraux ayant reparu dans nos budgets, elle n'est plus que de 168.4.

La moyenne du second Empire s'enfle de plus belle ; elle est de 225.2 contre 100, si nous continuons de joindre aux fonds généraux des Contributions Directes les fonds spéciaux du budget des départements et des communes passés en 1863 au budget sur ressources spéciales ; elle serait de 368.5 si nous les en détachions. Pour la symétrie des comparaisons, achevons la liste en mettant les deux chiffres : celui de la proportionnalité avec les fonds généraux et les fonds spéciaux réunis et celui de la proportionnalité avec les fonds généraux seuls.

Proportionnalité des Impôts et Revenus Indirects, les Contributions Directes étant 100.

	Avec les Fonds Spéciaux.	Sans les Fonds Spéciaux.
1870[1]	197.1	343.7
1875.	299.9	534.7
1880.	322.4	605.3
1881.	323.9	610.6
1882[2]	307.4	557.7
1885[3]	304.4	550.1

La proportionnalité du tableau dressé pour toute l'Europe par M. de Kaufmann (voir plus haut, page 626) n'est pour la France que de 525 au lieu de 557 ou de 550, mais nous avons dit que divers éléments du produit des impôts et revenus en ont été éliminés.

Si nous avions détaché la contribution foncière de l'ensemble de nos contributions directes, nous aurions trouvé que la diminution proportionnelle de son contingent dans nos budgets est encore plus sensible et plus rapide, et le fait se constate dans presque tous les États européens.

Malgré la diminution graduelle et continue de la proportion de contributions directes que contiennent les budgets d'État de l'Europe, on s'y plaint assez habituellement d'en avoir toujours à payer davantage. La plainte est fondée, mais ce ne sont pas les budgets d'État qui la justifient ; la faute en est aux budgets des provinces et des communes dont les dépenses ont marché plus vite que celles de l'État et qui n'ont guère d'autres sources où puiser. On s'en plaint même en Angleterre, où le décroissement de l'impôt foncier est pourtant plus marqué qu'ailleurs dans le budget national. Vers 1830, la taxe des terres et des maisons y produisait environ 160 millions de francs et y représentait 13 p. 100 du revenu public ; elle a baissé de plus de moitié depuis et ne fournit que 75 millions, ou 4. p. 100 seulement de ce revenu, mais, avec les charges additionnelles que les localités lui imposent, le dégrèvement total est devenu insensible.

§ 5. — Si la stabilité d'une contribution ne déplaît pas à quelques financiers, d'autres n'aiment que les contributions d'une grande élasticité et se prêtant sans trop de peine aux besoins des circonstances extraordinaires, et l'impôt anglais sur le revenu a pour cette raison leurs préférences. Nous aussi nous avons, par des superpositions de centimes additionnels généraux, cru donner de l'élasticité aux contributions directes en les comprimant, et, de son temps, M. Hipp. Passy regardait les centimes généraux comme la meilleure ressource dont un État pût

1. En 1870, les événements ont fait que les impôts et revenus indirects ont produit 168.251,037 fr. de moins qu'en 1869.

2. En tenant compte, pour les Contributions Directes, de l'élément des Taxes Assimilées, ce qui affaiblit la proportionnalité.

3. Budget voté. Les chiffres qui précèdent sont établis d'après les Comptes. Au Budget de 1885 les prévisions du produit des Contributions Indirectes ont été intentionnellement fixées à 20 millions de moins qu'au budget de 1884.

disposer dans les cas d'urgence, opinion qui a pour elle la facilité d'un mécanisme de perception tout monté. Les surcharges des contributions directes ont fait un mal extrême ; elles ont désespéré les populations à la fin du premier Empire qui, en 1813 et en 1814, leur demanda 120 millions ; elles auraient empêché la Restauration de s'établir si elles avaient duré plus longtemps et n'avaient pas été remplacées par l'usage du crédit ; elles ont été l'une des causes de l'impopularité de la seconde République, et, lorsque la loi de finances du 7 août 1850 abolit les 17 centimes généraux qui grevaient encore l'impôt foncier, le sentiment de soulagement fut universel. La troisième République n'a pas pu se décider à les faire revivre, au moment où son indigence eût tout excusé d'elle ; elle s'est contentée de surimposer les patentes, qui, à vrai dire, ne sont l'une de nos contributions directes que pour la forme de la perception.

Actuellement il ne nous reste de centimes additionnels généraux perçus au profit de l'État, que les 17 de la contribution personnelle et mobilière, les 15 centimes 8 dixièmes de la contribution des portes et fenêtres et les 34 centimes 6 dixièmes des patentes. Leur produit présumé pour l'année 1885 est de 44,948,200 fr.

L'impôt général sur le revenu, qui est une contribution directe, n'existe pas en France, à moins de le reconnaître dans la contribution personnelle et mobilière, imitée de notre ancienne Capitation et de nos anciens Vingtièmes; nous n'avons qu'une taxe sur certains revenus, que nous ne classons pas parmi nos contributions directes et qui devrait y avoir place. En dépit de l'espérance de ceux qui attendent de l'impôt général sur le revenu qu'il deviendra l'impôt unique, il n'est pas probable qu'il devienne même seulement l'un des impôts de nos finances. Nos habitudes et nos mœurs y répugnent, et il serait trop dangereux dans les mains d'une démocratie qui arrive au gouvernement avant d'avoir achevé d'apprendre l'art de se gouverner. Il y serait un instrument d'inquisition jalouse et sans doute le prétexte de nouvelles dépenses.

Il ne se ferait admettre, dans tous les cas, que par substitution et non par addition à d'autres impôts. C'est ce qu'en voulait faire, en 1876, la Commission du Budget de 1876, dans son plan de réformes financières. Mais, en y regardant de près, on reste convaincu que notre système de finances n'a pas besoin de chercher dans ce genre d'imposition ce qu'il possède déjà sous d'autres formes, et, tel qu'il existe ailleurs que chez nous, M. d'Audiffret n'a pas eu tort de dire que, sous l'apparence de la simplicité, il rappelle trop les temps de l'enfance de l'art.

Ce qui séduirait peut-être les financiers, c'est l'élasticité de l'impôt sur le revenu appliqué à la manière de l'Angleterre. Il y monte et y redescend dans la proportion de 1 à 3 et de 3 à 1 ; il met 200, 300 millions de plus à la disposition du gouvernement qui les réclame et dispense de s'adresser à d'autres matières imposables ou d'augmenter la dette. Néanmoins, il est douteux que les Anglais consentissent aujourd'hui à l'organiser s'il n'existait pas. L'un de ses plus graves inconvénients est d'être un impôt sur la probité, que la fraude évite toujours dans une certaine mesure, et nous ne connaissons pas d'improportionnalité plus détestable que celle qui semble punir la sincérité et dont se dégage le mensonge.

L'Italie et un petit nombre d'autres États de l'Europe ont introduit l'impôt sur le revenu dans leurs finances, mais la plupart plutôt dans la forme où nous l'employons que semblable à l'*income tax* de l'Angleterre. L'Italie était une table rase lorsqu'en 1864, M. Sella, après M. de Cavour, le lui fit accepter. Il n'en est pas ainsi de nous. Tout peut s'entreprendre en tel temps et dans telles circonstances ; mais, les constructions debout, on les répare, on ne les démolit pas pour les reconstruire.

§ 6. — Tenons-nous en au mot de Montesquieu : les Contributions indirectes sont les contributions des pays libres ; en y ajoutant qu'elles sont celles aussi des pays riches. L'exception de l'Angleterre n'infirme pas la règle ; l'Angleterre, avec l'*income tax*, vient immédiatement après la Norvège et la France sur la liste des États qui ont le moins de contributions directes. On a dit qu'il n'était pas possible d'avoir un budget uniquement formé de cette nature de contributions, qui sont bien élastiques, mais qui n'ont pas de stabilité. Le danger n'est pas redoutable dans un pays qui n'est pas exclusivement agricole et dont le climat n'inflige pas aux récoltes d'excessives perturbations. En France, la production qui alimente les consommations est toujours à peu près la même et ne varie pas beaucoup de plus d'un dixième en moins ou en plus, tous ses éléments compensés, tandis que dans les plaines de la Hongrie, la différence peut être tout à coup de moitié.

Le recouvrement des impôts indirects suit une progression qui ne s'arrête qu'une année sur dix.

Un tableau instructif, joint au rapport général de M. Ribot sur le budget de 1883, donne, de 1832 à 1881, le développement annuel de leurs produits ; cinq ou six fois seulement sur cinquante, ils ont reculé sur eux-mêmes, sans que le recul ait atteint la moyenne de progrès des autres années. La moyenne générale de l'augmentation annuelle est de 3.05 p. 100 (exactement de 3.05,2034), et 1,000 fr. de produit d'impôt, en 1832, sont en 1881 devenus la somme de 3,268 fr. 71 c.

Les contributions indirectes ont ainsi fait leurs preuves ; leur instabilité n'est que l'instabilité de ce qui se meut et se développe en se mouvant ; elle ne trahit les budgets que lorsque toutes leurs ressources les trahissent. L'Angleterre en a fait de tout temps le fondement de ses budgets. De 1688 à 1801, sur un total de 28 milliards et demi de recettes ordinaires, les contributions indirectes comptaient déjà pour 18 milliards et demi ; de 1801 à 1877, sur un total de 121 milliards des mêmes recettes, elles ont compté pour un total de 79. Nous étions bien distancés, au commencement du siècle, par l'effet de la grande erreur économique et financière commise en 1789 ; nous avons rejoint depuis les Anglais, nous les dépassons même dans l'usage des contributions indirectes, et, si un peuple renonce définitivement aux contributions directes, il est probable que ce sera nous.

Est-ce la peine de le dire, aucun genre d'impôts n'a échappé aux critiques et aux plaintes ; les contributions indirectes, que tout le monde acquitte, y ont été particulièrement exposées, en vertu du vieux préjugé qu'elles s'attaquent aux pauvres seuls et que les contributions directes ne pèsent que sur les riches. Leur impopularité a été cultivée avec soin par les démagogues, et, d'habitude, les gouvernements nouveaux se sont crus obligés de les diminuer, en manière de don de joyeux avènement

et à l'instar de 1789 qui répudia toutes celles qui reposaient sur les consommations. Après leur rétablissement partiel sous le Directoire, la ferme volonté de Napoléon suffit à peine pour les restituer au budget en l'an XII; le peuple lui en garda rancune et le lui fit sentir aux derniers jours de l'Empire.

Mais les contributions indirectes répondent trop bien au vœu de la troisième maxime d'imposition d'Adam Smith pour n'avoir pas résisté aux critiques, aux plaintes et aux préjugés. Le budget n'est pas une pompe d'épuisement dont rien ne règle le jeu aveugle et qui absorbe sans choix toute la matière imposable attirée par lui; il discerne et préfère celle dont la fidélité lui résiste le moins, et les contributions indirectes, qui se perçoivent sans qu'on y pense et sans obliger le contribuable à se munir de réserves exigibles nominativement et à date fixe, sont celles qui devaient finir par lui payer le plus large tribut dans un temps de liberté. Disons même dans un temps de démocratie, car, s'il était vrai que l'impôt indirect se lève plutôt sur la pauvreté que sur l'aisance, il serait également vrai d'affirmer que la société, organisée comme elle l'est, est plus utile aux classes inférieures qu'aux classes supérieures. Celles-ci se suffiraient, sans la plupart des services que les finances publiques ont permis de créer et soutiennent; celles-là, sans leur secours, n'auraient pas de chances probables de sortir de leur infériorité, de leur ignorance et de leurs misères. La charge de l'impôt indirect est le moyen et le gage de leur émancipation.

Nous n'avons qu'une limite à imposer aux contributions indirectes pour que le reproche de coûter trop cher aux simples manœuvres ne les atteigne pas; elles doivent respecter les consommations indispensables à l'existence, le pain et la viande; encore que, dans certains pays, comme en Italie, l'impôt sur la mouture des grains ait si longtemps été supporté, que plusieurs octrois du Midi, comme celui de Marseille, aient conservé des droits sur le blé et la farine, et que les taxes municipales des villes les plus démocratiques en établissent sur la viande de boucherie. Le budget de l'État se devrait d'écarter de ses revenus tout impôt frappant la viande et le pain, directement ou indirectement. Pour le sel, la taxe qui le touche a perdu depuis longtemps son inégalité d'imposition et le régime odieux de perception qui en faisait en France le type classique de l'impôt haïssable; elle ne monte pas à un franc par tête et par an depuis 1848, année où elle a été réduite des deux tiers.

Quand elles s'adressent aux autres consommations, les contributions indirectes sont dans leur droit. Il ne leur convient pas d'élever leur prétention jusqu'à se targuer de donner des leçons d'hygiène et de morale en accomplissant leur fonction budgétaire. Elles n'élèvent pas leurs droits sur les vins et sur les alcools pour en réduire le débit; elles le font parce que les dépenses publiques exigent des ressources et que les boissons fermentées en donnent, et elles n'ont à les réduire que s'il devient nécessaire d'en ranimer la consommation languissante. Dès que la loi ne force pas de consommer, elle est inattaquable.

M. Childers disait, dans son exposé du budget anglais pour 1883-1884, qu'il applaudissait au progrès de la sobriété, dût le budget en souffrir; assurément, et, y compris les ministres des finances, il n'est personne qui ne déplore que la sobriété et en même temps une bonne alimentation ne soient pas plus répandues, mais ce n'est pas la faute des impôts si l'intempérance ne recule pas devant eux, et, s'ils abaissaient leurs taxes par commisération pour elle et son entêtement ou si d'elle-même elle se corrigeait trop, ce qui n'est pas à craindre, nous ne devons pas oublier que les budgets auraient à combler leurs déficits par des demandes de contributions nouvelles, que la première règle de l'art de la taxation est d'ajourner tant que faire se peut.

Notre classification française des Contributions en Contributions Directes et Taxes assimilées, qui se perçoivent par rôles, et en Contributions Indirectes, que le contribuable ne paie qu'au moment où il le veut et qu'autant qu'il le veut bien, rejette dans la classe des Contributions Indirectes un très grand nombre d'impositions que rien ne rattache aux impôts sur les consommations, comme celles que les Italiens appellent des impôts sur les actes et les Allemands des impôts de rémunération. Les produits de l'Enregistrement et du Timbre appartiennent à un groupe d'impositions de nature mixte entre ce qui est direct et ce qui est indirect, et les produits des Postes et des Télégraphes et de diverses exploitations retenues par l'État, ne s'assimilent aux impôts sur les consommations que par un détour. Les uns et les autres dérivent, en très grande partie, de l'ancienne domanialité, et plusieurs des États que nous avons appelés des pays à domaines ne paraissent placer tant de produits domaniaux dans leurs budgets que parce qu'ils les y incorporent en cette qualité.

Tout imparfaite qu'elle est, notre classification, d'après le mode de perception, des impositions directes et des impositions indirectes, est depuis si longtemps acceptée et elle se prête si commodément aux comparaisons des résultats des périodes que nous ne croyons pas à l'utilité de lui en substituer une autre.

Le besoin d'assurer l'intégrité des perceptions a amené l'État à s'investir du monopole de la vente et même de la fabrication de divers objets de consommation. Autrefois ces usurpations de la puissance publique ne se discutaient pas; nous nous sommes fait des scrupules et il répugne à l'économie politique financière d'attribuer à l'État des droits contraires à la liberté de l'industrie. Le seul privilège qui lui soit accordé volontiers, même en Angleterre où la liberté de l'industrie est le plus respectée, est celui du transport des lettres et des dépêches télégraphiques, que protègent deux motifs de tolérance : la nécessité du secret et la presque impossibilité que des entreprises privées en fassent le service avec autant de régularité et au même prix. On comprend bien moins déjà l'État fabricant de poudres à feu et de tabac, mais on s'en explique encore l'anomalie. Le monopole de la fabrication des allumettes, suivi de l'adjudication du monopole, a été une erreur évidente, que nous n'avons pu commettre que dans des années où nous n'avions pas le choix des ressources. Autant presque eût valu nous remettre à fabriquer les monnaies, au lieu de les contresigner.

En quinze ou seize ans, les seuls droits d'excise ou de consommation, malgré des détaxes importantes, ont, en Angleterre, produit 220 millions de francs de plus. Le Vin, duquel nous espérions tant pour séduire les Anglais, y restera une boisson de luxe tant qu'il ne sera pas imposé à la valeur de la

marchandise : il ne compte pas à l'excise, à côté de la bière, boisson nationale, qui rapporte au Trésor 5 fr. par tête d'habitant. Les Allemands n'ont pas grand intérêt à l'impôt sur le vin qui, en Prusse, ne produit à peine que 8 millions de francs de recettes. La Bière est taxée partout en Allemagne, mais faiblement. La Prusse n'en retire que 17 ou 18 millions ; en Bavière, exceptionnellement, la bière vient après les chemins de fer et les domaines dans l'ordre d'importance des articles du budget et y rapporte à l'État près de 40 millions, qui en France, sur un budget de mêmes proportions, en feraient près de 300. L'Autriche n'en retire qu'un tiers de plus, avec une population quadruple ; la Hongrie n'impose sur les boissons que des droits légers. Le vin, la bière, les cidres, poirés et autres boissons, sans les droits de douane, nous valent, à nous, de 150 à 160 millions.

Le budget que l'Alcool aide le plus est le budget anglais et non le nôtre. En droits de douanes et en droits d'excise, il lui paie près de 450 millions et notre budget de 1885 n'en recevra que 270. Depuis trois ou quatre ans, il resserre un peu sa contribution, moins probablement sous l'influence des « temperance drinks » que sous celle d'une diminution du travail et des profits et salaires. L'alcool en Allemagne ne tient pas un aussi beau rang dans les chiffres budgétaires ; il ne produit que 45 ou 50 millions en Prusse. Aux États-Unis, sa place est entre celle qu'il tient en Angleterre et celle qu'il tient en France. Il verse 370 millions aux caisses de l'État, la moitié juste du revenu intérieur.

D'un produit fiscal de 150 ou 160 millions en France comme le vin, le Sucre a été considéré par plusieurs budgets comme un objet d'alimentation de première nécessité que doivent ménager les taxes et qui doit même être exempt d'impôt. Le Sel aussi, mais chez moins de peuples. L'Italie n'a pas eu de scrupule ; elle en tire plus de 80 millions. L'Angleterre se déshabitue de plus en plus du Café. La consommation y était d'une livre et quart par tête il y a quarante ans ; malgré un dégrèvement d'impôt, elle n'est plus que de trois quarts de livre, et l'impôt, qui produisait près de 20 millions, n'en produit plus cinq. Le café est resté en faveur en Allemagne ; il fournit 31 ou 32 millions aux recettes de la Prusse. En France, il en fournit 100, somme équivalente à peu près à son prix de vente au débarquement. Le café est l'une des substances dont les dégrèvements favoriseraient la consommation. Le Thé qui, en Angleterre, représente le café et qui n'est en aucun autre pays l'un des gros articles de recettes du budget, a été constamment dégrevé chez elle et la consommation y a triplé sans que la somme de l'impôt ait fléchi ; elle est de plus de 100 millions, comme il y a quarante ans.

Ne parlons plus que du Tabac et ensuite des Douanes. Le tabac coûte, en France, 75 millions à l'État qui le vend et lui rapporte 380 millions. Les 305 millions de bénéfice net font le dixième d'un de nos budgets ordinaires des dernières années et paient nos chemins, nos routes et nos écoles. Au Compte de l'Administration des Tabacs pour 1882, la vente a produit 364,244,771 fr. et la fabrication a coûté 72,753,836 francs. Ce Compte nous apprend que, depuis 1811, année où s'établit le monopole en France, la recette de la vente des tabacs a été, jusqu'à la fin de 1882, de 10,921,605,064 fr. et la dépense de la fabrication, de 2,877,146,455 fr. Ils ont donné aux budgets, en 72 ans, un bénéfice de 8,044,458,609 fr.[1], ou presque l'équivalent de notre dépense totale de travaux publics.

Aucune imposition n'a été plus légitime et plus fructueuse, et l'on comprend que les gouvernements de l'Allemagne jettent un regard d'envie sur les budgets qui lui ont dû leur opulence. L'Allemagne résiste et veut continuer de s'enfumer presque gratis. La Hollande, le Danemark n'aiment point non plus que leurs financiers leur parlent d'imposer le tabac. La Belgique n'a cédé que tout récemment en accordant 5 millions d'imposition sur les 7 millions qui lui étaient demandés. L'Italie qui ne chicane pas les ressources à son budget lui assure déjà 110 millions de revenu sur le tabac. L'impassible Turquie a elle-même ouvert sa bourse et y prend tous les ans 25 millions pour la rançon de ses narghilés et de ses pipes de bois de rose.

On ne connaît qu'un État où le tabac ait été récemment dégrevé, les États-Unis du Nord de l'Amérique. Il y produisait 210 millions ; le droit y a été d'un seul coup diminué d'un tiers et le revenu de 70 millions, mais le budget des États-Unis remue l'argent à la pelle et ces États n'augmentent ou ne diminuent leurs recettes, comme leurs dépenses, que par quantités d'au moins 50 millions.

Nous ne saurions même seulement énumérer toutes les variétés de matières imposables dont la science financière et, beaucoup plus qu'elle, l'empirisme financier, ont requis la contribution pour le service des budgets de la France et des autres pays, ni les divers genres de revenus que quelques-uns de ces budgets se procurent chez les peuples où, sans peut-être y vouloir introduire le socialisme dans l'État, l'on n'y voit pas de mal à industrialiser l'État et à disposer des capitaux ou des revenus publics pour faire des affaires. L'exploitation des chemins de fer a cru se justifier par des raisons d'intérêt militaire et gouvernemental ou par une confusion de tous les systèmes de routes et de chemins ; mais il est des États, en assez petit nombre il est vrai, qui n'exploitent pas seulement des chemins de fer et qui se sont faits banquiers, soit directement et pour leur compte, soit comme commanditaires et comme actionnaires. L'économiste ne peut les louer de cette ingérence dans des métiers qui ne sont pas à leur usage.

Dernière anomalie, mais l'unique de l'espèce, il est un budget, celui du Monténégro, qui fait la quête pour sa subsistance ; il recueille les florins de l'Autriche et les roubles de la Russie pour les joindre à ses chétives ressources. La statistique est embarrassée pour décider si ces subventions sont des contributions directes ou indirectes. Ce sont des ressources extraordinaires ou du moins hors classe, comme l'étaient les tributs que, jusqu'en 1859, le Danemark levait sur les navires qui passaient par le Sund.

De budgets nourris par des tributs, quels qu'ils soient, il n'y en a plus guère. La Turquie tremble chaque année davantage pour la durée de ceux que lui paient les anciennes provinces arrachées à sa domination ; et il n'y a plus à présent de budgets que soutiennent des tributs coloniaux : la Hollande, il y a vingt ans, trouvait dans ses colonies des Indes plus du tiers de son revenu (40 millions de

1. Et même 8,155,161,859 fr. en tenant compte de certaines rectifications.

florins, en 1863, sur 117); elle n'en a rien reçu depuis 1877, et il faut plutôt qu'elle les secoure. C'est aussi l'histoire de l'Espagne.

§ 7. — Les Douanes sont-elles des tributs que les États lèvent sur l'agriculture, l'industrie et le commerce de l'étranger ? Sont-elles des taxes sur la consommation de certains produits ? Sont-elles un appareil de protection pour l'agriculture, l'industrie et le commerce intérieurs du pays qui s'en entoure ?

Les Douanes sortant de la pure fiscalité sortent de leurs attributions ; elles ne sont en principe qu'un mode de perception de l'impôt sur les consommations et ne sont pas faites pour guerroyer contre l'industrie et le commerce. Les lois l'ont compris en matière d'octrois et ont interdit à ces petites douanes intérieures de s'immiscer dans la protection des industries locales ; elles ont cessé de le comprendre aux frontières, où la largeur des horizons a égaré leur vue.

En Angleterre, la douane n'est strictement qu'un droit de consommation perçu sur les objets qui n'ont pas de similaires dans le pays ; c'est le droit d'excise appliqué aux produits venus du dehors pour y être consommés par les hommes. Le blé et le sucre n'y sont même plus taxés, pour si peu que ce soit, depuis 1871 et 1876 ; le café, le thé, les spiritueux, le tabac en forment presque toute la recette, et, réduite à un très petit nombre de droits d'une perception aisée, la douane anglaise apporte au budget un contingent de 500 millions, qui ne contiennent pas un centime d'imposition protectrice de l'industrie ou de l'agriculture. La tendance est si peu à augmenter les douanes en Angleterre que, pendant que l'excise sur les produits de l'intérieur gagnait plus de 200 millions de francs, dans les derniers vingt ans elles ont baissé de 100 millions.

Vers 1850, la proportion du produit des douanes dans les divers budgets était, sur l'ensemble de leurs recettes, de 93.07 aux États-Unis, de 59.02 en Norvège, de 55.73 dans les États Romains, de 36.22 en Suède, de 32.90 dans la Grande-Bretagne, de 27.54 dans le Hanovre, de 15.31 en Saxe, de 13.36 en Bavière, de 12.75 dans les États Sardes, de 11.71 en France, de 11.25 en Russie, de 10.56 en Espagne, de 9.88 en Prusse, de 8.52 en Belgique, de 7.65 en Autriche, de 5.15 dans le Wurtemberg, de 3.97 en Hollande. Malgré de nombreux et considérables changements dans la politique douanière de la plupart de ces États, la Hollande est restée le pays qui demande le moins aux douanes et les États-Unis et la Norvège les pays qui leur demandent le plus.

Transmises à la dotation des budgets fédéraux toutes les fois qu'un groupe d'États se fédéralise, les Douanes et le système douanier défensif qui s'est emparé de l'Europe ont, depuis dix ans, abandonné les idées de libéralisme en matière d'échanges qu'avait disséminées, après 1860, l'initiative du traité de commerce franco-anglais. A l'esprit de confiance et de civilisation a succédé l'esprit de crainte et de séparation des intérêts. Le souffle est venu d'Allemagne et d'Italie, et nous n'avons pas su le détourner de nous. L'Allemagne n'avait, il y a vingt ans, qu'un revenu douanier de 80 millions ; elle l'a triplé. L'Italie est passée, dans le même temps, de 62 millions à 180, le triple encore. Notre réforme de 1860 avait abaissé de 111 à 77 millions le produit de nos douanes d'importation sur les marchandises autres que le sucre et le sel, et, en 1869, il était tombé à 71 millions. En 1875, nous l'avions déjà reporté à 166 ; le budget de 1885 le porte à 271, et, depuis qu'il est voté, les céréales et le bétail ont été surimposés. La « politique des dégrèvements » n'a pas passé par là.

Les États du Nouveau-Monde et quelques petits États d'Europe font des douanes le principal et même presque l'unique fonds d'entretien de leurs budgets, en usant des droits d'exportation tout autant que des droits d'importation. Ils sont dans la situation où étaient tous les peuples d'Europe au moyen âge et les produits naturels de leur sol les soulagent de la difficulté que nous avons à placer des droits douaniers dans nos budgets avec la proportion juste et la productivité limitée que l'économie politique et la science des finances bien comprise leur assignent.

§ 8. — Composés de tant d'éléments divers et dans des proportions si diverses, les budgets des États ne se peuvent, nous l'avons dit, comparer que par des approximations. Les budgets mêmes de la France ne dégagent d'éléments de comparaison du mouvement des contributions directes et des contributions indirectes que lorsque, sans entrer dans les classifications scientifiques, nous réunissons en un même groupe de contributions indirectes toutes celles qui ne sont pas expressément des contributions directes, des produits domaniaux, des revenus divers ou des ressources extraordinaires de circonstance, et, dans les résumés que nous avons donnés de l'ensemble des recettes de nos budgets totalisées par périodes de gouvernements ou de règnes, nous n'avons pas fait d'autres divisions.

Avant de voir avec quelle rapidité ont marché les produits des diverses recettes de nos budgets et les dépenses de leurs divers services, achevons seulement d'établir la proportionnalité des éléments généraux de la recette, en ne prenant que deux points de comparaison, le Compte de 1830 et nos derniers Comptes et Budgets.

Au Compte de 1830, la Recette totale a été de 1,020,052,843 fr. dont 49,017,340 fr. de ressources extraordinaires trouvées dans le Trésor du dey d'Alger. Les Produits Domaniaux y comptent pour 32,972,208 fr. ou 3.23 p. 100 de la recette générale ; les Contributions Directes, pour 330,728,052 francs, ou 32.42 — 24.47, en écartant les fonds spéciaux (81,004,330 fr.) des départements et des communes; — les Impôts et Revenus Indirects, dans leur ensemble et les Postes y comprises, pour 574,572,442 fr. ou 56.32 p. 100 ; les Divers Revenus et Produits Divers, pour 32,762,801 fr. ou 3.21. Avec les 4.80 p. 100 des Ressources extraordinaires, et 0.02 p. 100 de fractions de centésimes, nous avons le budget des recettes tout entier.

Le dernier de nos Comptes en ce moment, le compte provisoire de l'exercice 1882 distribue bien différemment les proportions : Produits Domaniaux, 47,476,282 fr. 24 c., ou 1.58 p. 100 de la recette totale du budget ordinaire (2,994,931,741 fr. 89 c.), au lieu de 3.23 ; Contributions Directes et Taxes Assimilées, perçues par l'État pour lui-même, 413,931,452 fr. 27 c., ou 13.82 p. 100 au lieu de 24.47 ; Impôts et Revenus Indirects, 2,308,530,328 francs 43 c., ou 77.08 p. 100 au lieu de 56.32 ; Divers Revenus, 84,088,554 fr. 44 c., ou 2.80 p. 100 ; Produits Divers, 76,413,735 fr. 85 c. ou 2.55, et les deux articles ensemble 5.35 p. 100 au lieu de

3.21. Les Ressources extraordinaires, ici ce sont des prélèvements d'excédents antérieurs, par reports d'exercice, montent à 63,683,450 fr., ou 2.12 p. 100 de la recette, qui se complète à 100 p. 100 par le report normal des fonds du cadastre non employés, 807,938 fr. 66 c., ou 0,02.7 p. 100, et par le forcement des centésimalités.

Uniquement pour aller jusqu'au jour même où nous en sommes, mais les budgets, même votés, ne sont pas des comptes et il n'en ressort que des prévisions, nous joindrons à ces résultats les évaluations des budgets votés de 1884 et de 1885. Les proportions ne sont pas très différentes, comme on le présume, des chiffres du Compte de 1882; Revenus et produits domaniaux du budget ordinaire voté de 1884, 55,264,306 fr. ou 1.82 p. 100 de la recette totale (3,026,524,517 francs); du budget de 1885, 58,036,934 fr. ou 1.92 (sur 3,021,261,593 fr.); Contributions Directes et Taxes Assimilées, 419,759,060 fr. ou 13.87 p. 100 au budget de 1884, et 431,431,864 fr. ou 14.28 p. 100 au budget de 1885; Impôts et Revenus Indirects, 2,393,365,900 fr. ou 79.09 pour 1884 et 2,373,653,000 fr. ou 78.30 pour 1885; Divers Revenus, 83,545,761 fr. ou 2.76 pour 1884, et 84,409,697 fr. ou 2.79 pour 1885, Produits divers, 57,655,490 ou 1.90 pour 1884, et 57,230,998 ou 1.89 pour 1885.

Au budget de 1884, il y a 16,828,000 fr. de ressources provenant de reports d'exercice, soit 0.55 p. 100, parachevant les 100 p. 100 avec 3 centésimes à additionner; au budget de 1885, voté pour les recettes, à la fin de décembre 1884, par la Chambre des Députés, les ressources extraordinaires étaient de la somme de 16,500,000 fr. ou de 0.54 p. 100 du budget.

Un total de près de deux milliards et demi d'Impôts et Revenus Indirects est une trop grosse somme pour que nous n'en divisions pas la proportion générale, eu égard à l'ensemble de nos recettes. Prenons les 2,308,530,328 fr. 43 c. ou les 77.08 p. 100 de la recette totale du Compte provisoire de 1882, provenant de ces Impôts et Revenus et faisons la sous-répartition. Nous aurons pour détailler la proportion de 77.08 p. 100: Produits de l'Enregistrement, 560,030,915 fr. 23 c., ou 18.67 p. 100 de la recette totale de l'exercice 1882; du Timbre, 159,280,245 fr. 85 c., ou 5.32; des Douanes, 377,761,226 fr. 36 c., ou 12.62; des Contributions Indirectes proprement dites, 1,054,121,352 francs 75 c., ou 35.20; des Postes et Télégraphes, 157,336,588 fr. 23 c., ou 5.26.

§ 9. — *Ventilation de la charge de l'impôt dans le Budget, en France.* — Par tête d'habitant, notre quote-part dans les revenus et produits du budget serait de 77 fr. 50 c. d'après le tableau de statistique comparée qui a été placé page 626 et qui est composé, pour toute l'Europe, d'éléments propres à une sorte d'année fictive oscillant entre 1881 et 1882. Mais, même en finances, la sécheresse d'un chiffre n'est persuasive qu'au moyen d'une annotation, et d'une annotation prise plutôt dans les comptes que dans les budgets. Le budget de la France n'est-il que le budget dit ordinaire? Le compte provisoire de 1882 nous apprend alors que la recette de l'exercice 1882 a été de 2,994,931,741 fr. 89 c. Cette somme de revenus et de contributions, divisée par les 37,405,290 individus de la « population de fait », représente une quote-part de 80 fr. 67 c. Mais si le budget de l'État est autre chose, s'il comprend, avec le budget ordinaire, le budget sur ressources extraordinaires, nous avons eu en 1882, non pas 2,994,931,741 fr. 89 c.; mais 3,658,556,617 fr. 65 c. de revenus et de recettes réalisés ou à réaliser, et nous devons tout compter, car tout se paie, l'emprunt comme l'impôt, et l'emprunt coûte même plus cher en se payant plus longtemps que l'impôt.

Le budget des recettes de 1882 serait d'un plus gros chiffre encore; il irait à 4,187,150,906 fr. 33 c. si, comme nous le faisions pour nos anciens budgets, nous n'en séparions pas le budget sur ressources spéciales. La seconde somme est toutefois la véritable charge du budget de l'État, et ses 3,658,556,617 fr. 65 c. divisés par le nombre des habitants équivalent à 97.80 de quote-part individuelle.

Ne nous en défendons pas, ces moyennes qui nivellent et pèsent des 37 millions d'unités, dont aucune ne ressemble à aucune, pour les ramener à la même hauteur et au même poids, ne nous ont jamais paru d'une grande utilité. Y a-t-il beaucoup de prix à savoir ou plutôt à croire qu'on sait que ce n'est pas 77 fr. 50 c. ou 80 fr. 67 c. ou 97 fr. 80 c. que chacun de nous paie au budget, et que c'est un dixième en moins, ou même plus, après la défalcation des revenus qui ne sont pas des impôts et des impôts qui ne sont que le prix de services rendus, et surtout à distinguer ce que le budget demande aux riches, aux aisés, aux pauvres, ou encore à la propriété foncière et aux biens mobiliers? Nul doute qu'il ne fût très utile de le savoir après l'avoir recherché, mais personne ne peut employer les instruments qu'il faudrait avoir pour arriver à cette connaissance, et les instruments imparfaits dont nous nous servons sont trop différents et trop différemment maniés pour que les prétendus résultats qui nous ont été maintes fois présentés nous charment par leur vraisemblance.

Nous laisserons de côté la répartition des contributions par classes formées d'après le degré de richesse qu'on leur accorde. M. Thiers n'a toutefois pas dédaigné, quand il débutait, de faire de ces calculs, et, lors de la discussion du budget de 1833, il estimait que sur un total d'impôts d'environ 900 millions, la classe riche payait un peu plus de 500 millions, celle qui n'est ni riche ni pauvre, près de 200, et celle qui n'est certainement pas riche, un peu plus de 200. Tout récemment, une analyse du budget de 1882, publiée à Bourges, et mêlant au budget de l'État le budget des centimes additionnels locaux, prétend que sur 3,337,332.857 fr. de revenus et d'impôts, 336,403,321 fr. sont des ressources qui ne viennent pas de l'impôt, et que sur les 3,000,929,536 fr. qui en viennent, la classe aisée paie 2,387,929,536 fr. (856,939,526 fr. d'impôt direct, 711,000,000 de francs de droits de timbre et d'enregistrement, et 820 millions d'impôts sur les consommations), et que la classe « ouvrière » ne paie ni impôt direct, ni droits de timbre et d'enregistrement et paie seulement 512 millions d'impôts sur les consommations. La classe riche ou aisée supporterait ainsi 79.50 p. 100 des charges de l'impôt, et la classe ouvrière, 20.50. Il est incontestable que ceux qui possèdent contribuent aux recettes du budget plus que ceux qui n'ont rien, mais il est plus que contestable que les proportions soient celles de cette analyse.

Dans ce même budget de 1833 où M. Thiers faisait la part des riches et des pauvres, il a le premier,

ce nous semble, des défenseurs officiels ou des rapporteurs du budget, calculé le retranchement à faire pour le dégager de ce qui n'y est pas le produit des contributions, et il en retirait 94 millions pour les domaines, divers recouvrements d'actif, les remises d'impôt, les frais des postes, la valeur d'achat du tabac vendu; ce qui réduisait à 872 millions payés par les contribuables les 966 millions du budget ordinaire dont il était le rapporteur.

En 1869, au Sénat du second Empire, M. d'Audiffret, procédant d'avance selon la classification des *Gebuhren* de l'Allemagne, éliminait du budget de 1870, 465,492,000 fr. de revenus ou d'impôts « pour services rendus » : 55,492,000 fr. de produits domaniaux et 410 millions de « services exploités », pour nous servir de son mot même, et, sur 1,748,567,000 fr. de recettes, le budget d'imposition n'était dès lors que de 1,283,075,000 fr.

Moins par l'espoir d'y mieux réussir que par curiosité, nous avons recherché dans le budget ordinaire voté de 1884 jusqu'où ce genre de retranchements pouvait s'étendre et nous n'avons pas trouvé qu'il fût possible de diminuer de plus de 400 millions la somme des recettes, pour la part qui n'équivaut pas à des contributions.

	Produits.	Non-impositions.
	—	—
Produits domaniaux . . .	20,134,492f	20,134,492f
Forêts.	35,435,814	35,435,814
Contributions directes . .	386,108,100	5,418,000
Taxes assimilées	25,311,000	7,311,000
Contributions directes et taxes assimilées de l'Algérie	7,846,000	6,531,000[1]
Enregistrement et timbre .	720,319,000	»
Douanes.	322,738,000	»
Contributions indirectes .	864,432,400	78,725,500
Sucres	163,975,000	»
Vins	152,549,000	»
Postes et télégraphes . . .	169,352,000	136,569,725
Divers revenus	83,545,761	33,421,761
Produits divers	57,655,490	57,655,490[2]
Prélèvement par report d'exercice.	16,628,000	16,628,000[3]
	3,026,524,517f	397,830,782f

De sorte que le budget ordinaire de 1884 ne comprendrait que 2,628,693,735 fr. d'impositions véritables, ou 86.86 p. 100, et que la quote-part d'impôt de chaque habitant ne serait que de 70 fr. 28 c., mais pour le budget ordinaire seulement. Cela soit dit, encore une fois, sous la réserve de la valeur incertaine des procédés d'estimation et de la médiocrité des raisonnements qui s'établissent sur des moyennes.

4. *Les différentes causes de la dépense : La Dette dans le budget. Les besoins de la Défense du pays. Les services des Cultes, de l'Instruction publique, des Travaux publics.*

Les budgets des États ne sont pas faits pour thésauriser, pour acquérir des biens, pour gérer des exploitations; et, avant 1789 comme depuis 1789, la levée des impositions et la perception des revenus publics n'ont eu d'autre raison d'être que le paiement des dépenses annuelles et nécessaires de la collectivité nationale, entendues de la manière dont les traditions, les préjugés et l'esprit du temps les entendaient.

1. Payés par les indigènes.
2. Il est peut-être un peu large de considérer toute la somme comme provenant de services rendus.
3. Recouvrement qui pourrait ne pas être admis. L'excédent de 1881 reporté a été payé par les contribuables ou le sera d'une manière et dans un temps quelconques.

Pour ne pas faire double emploi avec les chiffres du chapitre suivant qui présentent par masses et par périodes les recettes et les dépenses budgétaires, nous ne donnerons ici qu'un tableau récapitulatif renfermant par nature de dépenses la décomposition des sommes inscrites au compte de 1881, pour chacun des services qui composent le budget et pour lesquels nous avons établi un pourcentage qui permettra de se rendre compte de l'importance relative de chacun d'eux, par rapport à la masse totale du budget.

		Proportion sur l'ensemble des dépenses (4,060,494,848f53)	
		—	
Dette publique et Dotations.			
Dette publique : Budget ordinaire	1,218,498,821f00	30.01	p. 100
Dotations et Dépenses des Pouvoirs Législatifs : Budget ordinaire	35,762,775 00	0.88	—
	1,254,261,596f00	30.89	—
Frais de régie et de perception.			
Budget ordinaire	307,543,384f40	7.58	—
Remboursements et restitutions.			
Budget ordinaire	14,648,034 26		
Budget sur Ressources spéciales.	177,139,647 80[1]		
	191,787,682f06[2]	4.72	—
Services généraux des ministères.			
1° Services militaires :			
Guerre. Budget ordinaire. .	624,754,607f00		
Guerre. Budget sur Ressources extraordinaires	113,595,483 00		
	738,350,090f00	18.19	—
Marine et colonies. Budget ordinaire. .	207,247,048 00		
Marine et colonies. Budget sur Ressources extraordinaires	23,842,695 00		
Marine et colonies. Budget sur Ressources spéciales . . .	142,587 00		
	231,232,330 00	5.69	—
Total des Services militaires.	969,582,420f00	23.88	—
2° Services civils :			
Finances. Budget ordinaire. .	23,076,060f57		
Finances. Budget sur Ressources extraordinaires	961,613 42		
	24,037,673f99	0.59	—
Postes et télégraphes. Budget ordinaire. .	2,060,483f53		
Postes et télégraphes. Budget sur Ressources extraordinaires	11,073,521 99		
Postes et télégraphes. Budget sur Ressources spéciales . . .	34,432 53		
	13,134,438f05	0.32	—
Affaires étrangères. Budget ordinaire.	14,712,376f25	0.36	—
Intérieur et Gouvernement civil de l'Algérie. Budget ordinaire. .	76,472,545 39		
Intérieur et Gouvernement civil de l'Algérie. Budget sur Ressources extraordinaires	697,000 00		
Intérieur et Gouvernement civil de l'Algérie. Budget sur Ressources spéciales . . .	275,928,609 92		
	353,098,155f31	8.69	—
Justice. Budget ordinaire. .	36,187,154f37	0.89	—
Cultes. Budget ordinaire . .	48,266,318 19	1.21	—
Instruction publique. Budget ordinaire. .	83,073,384 39		
Instruction publique. Budget sur Ressources spéciales . . .	18,760,997 41		
	101,834,381f80	2.50	—
Beaux-Arts[3]. Budget ordinaire. .	27,385,107f40		
Beaux-Arts[3]. Budget sur Ressources extraordinaires	8,767,253 90		
	36,152,361f30	0.88	—

1. Somme presque entièrement composée de centimes communaux.
2. On pourrait retrancher de l'Intérieur (Services Généraux) les 275,928,069 fr. 92 c. du service départemental et les mettre aux Remboursements.
3. En 1881, les Beaux-Arts formaient un ministère réunissant les services des Beaux-Arts et des Bâtiments civils.

			Proportion sur l'ensemble des dépenses.
Commerce.	Budget ordinaire. .	10,113,827f73	
	Budget sur Ressources extraordinaires	30,000 88	
		10,144,827 61	0.25 p. 100
Agriculture.	Budget ordinaire. .	17,786,284 78	
	Budget sur Ressources extraordinaires	2,955,932 69	
	Budget sur Ressources spéciales . . .	2,607,690 66	
		[illegible],345,908 13	0.57 —
Travaux publics.	Budget ordinaire. .	[illegible]	
	Budget sur Ressources extraordinaires	539,121,398 23	
	Budget sur Ressources spéciales . . .	3,150,508 25	
		676,213,757f03	16.65 —
Total des services civils. .		1,[illegible],159,852f03	32.93 —[1]

Ces proportions n'ont évidemment rien de stable. Le développement accidentel d'un service les change toutes, et, par exemple, celui du service des Travaux publics. La réduction de ses dépenses, depuis 1883, modifierait sensiblement le tant pour cent de la distribution des services des exercices 1884 et 1885.

En dehors des chiffres qui précèdent et de ceux contenus au chapitre suivant, nous renverrons le lecteur aux articles spéciaux consacrés dans ce dictionnaire à la Dette publique, au Culte, à l'Instruction et aux Travaux publics, etc., dans lesquels il trouvera tous les éléments possibles de comparaison et d'étude.

VI. PROGRESSION DES BUDGETS.

23. Développement des masses actives et passives des budgets.

1. *Nos budgets de : un, deux, trois et quatre milliards.*

« Saluez ce budget d'un milliard ! vous ne le reverrez plus », a dit M. Thiers dans les premiers temps de la Monarchie de 1830. Le mot est souvent cité, mais il a besoin d'explication. Le milliard a été longtemps revu, avant de se doubler. L'orateur voulait dire : nous atteignons le milliard, nous n'en resterons pas là, et plutôt encore : nous venons de quitter le budget de moins d'un milliard ; nous naviguons désormais sur une mer qui ne nous y ramènera jamais.

La démocratie est dépensière, la simple liberté l'est aussi. M. de Rémusat en convenait en 1832, dans la discussion du budget de l'année : « Un gouvernement national, disait-il, est un gouvernement économe ; il n'est pas un gouvernement à bon marché. Il faut que la France le sache ! Si sa liberté se maintient, si sa prospérité s'établit, son budget ne diminuera pas. La France, libre et heureuse, doit faire beaucoup pour elle-même. »

Mais, même quand elle n'était que libre sans être heureuse ou qu'heureuse sans être libre, la France avait déjà connu des budgets, ou, pour mieux dire, des comptes de dépenses de plus d'un milliard de francs.

La valeur changée de l'argent nous le dirait par elle-même ; mais, comme s'ils n'avaient pas diminué de valeur, prenons le franc ou la livre pour le franc, n'interrogeons pas le secret des comptes de l'Ancien

1. Avec 2 centimes pour les sous-fractions non inscrites.

Régime ou des crédits sans comptes de la Révolution, et tenons-nous-en aux numérations du siècle commencé avec l'an VIII. Nous avons divisé nos budgets en budgets de trois genres, l'ordinaire, l'extraordinaire, le budget des centimes spéciaux et des ressources spéciales des départements et des communes ; les trois n'en faisaient qu'un, il n'y a encore que vingt-deux ans, et nous sommes obligés de les réunir en un seul pour comparer des quantités qui soient composées des mêmes éléments.

Complétés par leurs frais, les derniers budgets et comptes de Napoléon étaient intrinsèquement de plus d'un milliard, à partir au moins de 1809 (1,007,178,170 fr.), mais il est vrai que la France avait alors débordé hors de ses fontières naturelles. Pour 1810, Mollien reconnaît le milliard, sans les frais. Pour 1811, Gaudin règle son compte juste au milliard. Le budget « décrété » de 1812 est de 1,030 millions ; les suivants vont plus haut ; tous y allaient depuis plusieurs années, si nous pouvions ajouter ce qu'ils recevaient et dépensaient de ressources empruntées au butin de guerre.

Le milliard n'a donc pas été inconnu à Napoléon[1] ; il ne l'avait pas été non plus à la première République ; mais ce sont des temps irréguliers. L'avait-il été à la Restauration, notre institutrice des finances en règle ? Elle l'avait parfaitement connu. Pas au simple budget ordinaire, si l'on veut, mais au budget total. Ses budgets votés de 1817 et de 1818 l'ont dépassé aux recettes comme aux dépenses, et ses comptes de dépenses des années 1816, 1817, et 1818. On retombe ensuite un peu au-dessous. En 1823 on remonte, non pas au budget, mais au compte, pour payer l'expédition royaliste d'Espagne. Nouvel abaissement du niveau l'année qui suit. A partir de 1828 le milliard reparaît dans les comptes et il n'en disparaît plus[2].

Celui que saluait M. Thiers était le milliard, non encore accompli mais tout près de la perfection, du budget des dépenses ordinaires, car, dès 1831, le budget complet est de plus d'un milliard, et le budget ordinaire ne tarde pas à le dépasser lui-même. En 1834, il est de 1,007,504,349 fr. pour sa part. Aucun budget toutefois n'ira, sous le règne de Louis-Philippe Ier, au delà d'un milliard et demi ; mais les comptes des dépenses de 1846 et de 1847 auront moins de timidité[3].

L'opulence n'était pas le lot de la République de 1848. Ses budgets de dépenses de 1848 (rectifié) et de 1849 n'eurent pourtant pas peur du milliard et demi, ni son compte de recettes non plus pour 1848. Les comptes de dépenses de 1848 et de 1849 n'allaient pas, bien entendu, moins faire que les budgets, mais en 1850 et 1851 la pauvreté a conseillé la modération, et budgets et comptes reculent en deçà du chiffre[4].

Pour arriver à deux milliards, le second Empire n'attend que jusqu'en 1855. Les recettes et les dépenses des comptes y font leur entrée simultanément, sous la bannière de la liquidation de la guerre de Crimée, puis se retirent ; elles y revien-

1. Le budget de dépenses moyen de la période du Consulat et du premier Empire est de 1,003,064,340 fr.
2. Le budget de dépenses moyen de la Restauration est de 1,031,462,837 fr. et même de 1,064,159,425 fr. en lui comptant comme nous l'avons fait toute l'année 1830 et les années entières de 1814 et de 1815.
3. Le budget de dépenses moyen de la période est de 1,287,499,905 fr.
4. Le budget de dépenses moyen de la période est, néanmoins, de 1,587,808,816 fr.

nent en 1859, avec les emblèmes de la guerre d'Italie, et les dépenses, sinon les recettes des comptes s'y maintiennent en 1860. Jusqu'ici les budgets votés ont paru redouter de s'intituler budgets de deux milliards. En 1863, plus de scrupule; le premier budget de deux milliards s'ouvre passage, suivi des budgets de 1864, 1865 et 1866, M. Fould ne l'avait coupé en trois tronçons que pour qu'il ne parût pas de la taille qu'il avait. Ceux de 1867, de 1868 et de 1869 reculent encore, mais non celui de 1870, bien qu'il ignorât quelle devait être son histoire tragique.

Quant aux comptes, depuis 1861, aucun n'avait fait de difficultés pour se ranger au delà de la limite des deux milliards[1].

L'étape de deux milliards et demi a été brûlée. D'un seul bond, en 1870 et 1871, les comptes ont atteint et largement dépassé les trois milliards; ils n'ont cependant franchi le terme de trois milliards et demi qu'en 1878, mais en 1881, en 1882, en 1883, nous les verrons sauter par-dessus les quatre milliards. Le compte de 1882 est le plus grand abatteur d'espèces qui soit connu dans nos finances; il peut s'enorgueillir d'une dépense probable de 4,235,001,773 fr. 79 c.

Mais l'habitude est tout. Le public ne s'enquiert pas des comptes et ne regarde que les budgets. Il n'y a pas encore pour lui de budgets de 4 milliards puisqu'aucune loi de finances, avec le budget ordinaire, le budget sur ressources extraordinaires et le budget sur ressources spéciales, n'a parlé de 4 milliards, soit de recettes, soit de dépenses, et que les 4 milliards ne se sont présentés qu'avec l'escorte des crédits additionnels. Les budgets n'en ont pas moins franchi eux-mêmes, à partir de 1879, la barrière des 3 milliards et demi, et celui de 1883 est venu reconnaitre de très près les 4 milliards eux-mèmes (3,990,839,267 fr.). C'était beaucoup. Un mouvement de recul a été imprimé, depuis, à la colonne. Les dépenses du budget voté de 1884 n'ont plus été que de 3,739,251,295 fr. et celles du budget voté de 1885, que de 3,685,412,070 fr.[2].

Il est probable, à moins d'événements imprévus, que pour quelques années le chiffre de 4 milliards sera respecté des budgets et même des comptes, mais il est probable aussi que ce ne sera que pour quelques années et que le mouvement en avant reprendra. Nous nous résignerons à ne nous en plaindre que si les dépenses recommençaient à croître sans que l'accroissement de la fortune générale du pays et l'extension de son commerce extérieur le leur aient permis.

Ces énormes budgets de trois et quatre milliards se succédant d'année en année ne sont propres qu'à nous. La Russie seule a des budgets d'un peu plus de trois milliards. Mais d'autres peuples ont passé par des aventures qui ont élevé leurs dépenses infiniment au-dessus de leur niveau habituel; l'Angleterre en 1813 a certainement versé son or plus abondamment qu'aucun peuple de l'Europe ne l'a fait jamais; les États-Unis en 1864-1865 ont dépensé 9 milliards et demi, — le plus monstrueux des budgets ou des comptes de dépenses connu (1,906,433,331 dollars); — la Russie en 1877 et encore en 1878, a dépensé plus de 4 milliards; mais le fleuve est rentré dans son lit après le débordement, et il semble chez nous que les secousses qui tout à coup soulèvent l'assise de nos budgets sont un simple phénomène de la nature et qu'il serait incorrect de les faire descendre de leurs nouvelles altitudes.

1. La [illegible] dépense moyenne du second Empire est de 2 1[illegible] fr.

2. De 1871 à 1881, la moyenne des recettes a été de [illegible] fr. et celle des dépenses de [illegible] fr.

2. Progression décennale de nos budgets généraux, par services.

Nous ne partirons, dans ces développements, que du siècle commencé en 1801. Il y a trop de lacunes dans l'histoire financière qui remonterait à 1789 et trop d'incertitudes dans les documents qui restent des années qui vont de 1789 à 1800. Pour la période du Consulat et du premier Empire nous nous contenterons d'une année moyenne, qui conserve quelque chose du vague des budgets et des comptes du temps. Les Comptes qui commandent la confiance, par leur forme même, ne datent que de l'exercice 1822. Nous ouvrirons nos séries avec cet exercice, en y joignant partout les résultats de l'année moyenne de la Restauration pour suppléer à ceux de l'année 1820. Nos décennalités n'ont pas d'interruption depuis 1830. L'époque qui commence en 1870 a trop d'intérêt pour que nous nous arrêtions à l'année 1880. Nous avons même, entre 1870 et 1880, intercalé l'année 1875, et, après 1880, nous inscrivons, année par année, les résultats du compte définitif de 1881 et ceux du compte provisoire de 1882, et enfin depuis 1882, les fixations et prévisions des lois de finances.

Progression décennale des totaux des recettes et des dépenses.

RECETTES.

Années.	Recettes ordinaires.	Recettes extraordinaires.	Total des recettes.
Consulat et premier Empire[1].	870,061,459f	101,965,364f	972,026,823f
Restauration[2].	930,867,531	97,059,668	1,027,927,199
1822. . . .	933,439,299	16,493,592	949,932,891
1830. . . .	971,035,503	49,017,340	1,020,052,843
1840. . . .	1,160,498,099	73,985,000	1,234,483,099
1850. . . .	1,296,545,965	135,076,506	1,431,622,471
1860. . . .	1,722,305,638	239,892,979	1,962,198,617
1870. . . .	1,939,545,642	1,499,467,437	3,439,013,079
1875. . . .	3,095,386,269	8,114,521	3,103,500,790
1880. . . .	3,381,040,489	479,493,076	3,860,533,565
1881. . . .	3,466,150,452	701,012,899	4,167,163,351
1882. . . .	3,523,766,668	663,994,290	4,187,760,978
1883[3] . . .	3,461,586,521	529,541,033	3,991,127,554
1884. . . .	3,483,335,198	257,067,608	3,740,402,806
1885. . . .	3,490,979,068	194,718,218	3,685,697,286

DÉPENSES.

Années.	Dépenses ordinaires.	Dépenses extraordinaires.	Total des dépenses.
Consulat et premier Empire.	»	»	1,003,064,340f
Restauration. .	»	»	1,031,462,837
1822. . . .	949,174,982f	»	949,174,982
1830. . . .	1,095,142,115	»	1,095,142,115
1840. . . .	1,298,502,628	65,208,474f	1,363,711,102
1850. . . .	1,380,301,191	92,336,047	1,472,637,238
1860. . . .	2,021,764,547	62,326,807	2,084,091,354
1870. . . .	3,165,834,223	273,178,856	3,439,013,079
1875. . . .	2,907,569,899	117.440,469	3,025,010,368
1880. . . .	3,281,203,228	479,493,076	3,760,696,304
1881. . . .	3,359,178,949	701,012,899	4,060,191,848
1882. . . .	3,571,007,483	663,994,290	4,235,001,773
1883. . . .	3,461,298,235	529,541,033	3,990,839,268
1884. . . .	3,482,183,687	257,067,608	3,739,251,295
1885. . . .	3,490,693,852	194,718,218	3,685,412,072

1. Pour le Consulat et le premier Empire, puis pour la Restauration, les chiffres sont ceux d'une année moyenne.

2. En détachant les mois de 1814 qui appartiennent à l'Empire et la moitié de 1830.

3. Budget voté. Les autres chiffres sont ceux des résultats des Comptes.

Progression décennale des recettes, par espèces.

PRODUITS DOMANIAUX.

Années.	Domaines (sans les forêts).	Forêts.	Totaux.
Consulat et premier Empire. .	58,705,821 f	44,698,121 f	103,403,942 f
Restauration. . .	9,872,294	25,131,658	35,003,952
1822.	5,423,955	25,445,818	30,869,773
1830.	5,861,543	27,110,665	32,972,208
1840.	5,668,278	33,189,975	38,858,253
1850.	9,051,740	32,858,040	41,909,780
1860.	13,494,413	42,016,964	55,511,377
1870.	8,889,058	8,007,768	16,896,826
1875.	16,727,315	38,710,584	55,437,899[1]
1880.	14,062,093	36,202,987	50,265,080
1881.	13,794,851	30,413,819	44,208,670
1882.	18,383,856	38,558,600	56,942,456[2]
1883.	20,715,000	35,768,900	56,483,900
1884.	20,134,492	35,435,814	55,570,306
1885.	22,395,100	35,640,934	58,036,034

CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Années.	Fonds généraux.	Fonds spéciaux.	Total.
Consulat et premier Empire.	301,746,949 f	67,400,436 f	369,147,385 f
Restauration . .	285,253,245	71,355,748	356,608,993
1822	272,236,882	72,049,950	344,286,832
1830	249,723,722	81,004,330	330,728,052
1840	287,216,741	108,495,317	395,712,058
1850	293,153,403	139,777,868	432,931,271
1860	296,157,240	184,674,570	480,831,810
1870	336,073,029	250,062,588	586,135,617
1875	383,999,855	300,225,959	684,225,814
1880	376,815,248	330,612,893	707,428,141
1881	376,279,635	332,255,344	708,534,979
1882	380,575,974	335,835,161	716,411,135
1883	378,100,500	327,088,951	705,189,451
1884	386,108,100	337,919,946	724,028,046
1885	396,359,000[3]	348,655,470	745,014,170

IMPÔTS ET REVENUS INDIRECTS (ENSEMBLE DES).

Années.	Totalité.
Consulat et premier Empire.	364,030,065 f
Restauration	510,280,376
1822	526,684,104
1830	574,572,142
1840	687,448,841
1850	747,807,739
1860	1,071,381,625
1870	1,155,353,977
1875	2,052,541,373
1880	2,281,179,354
1881	2,285,547,702
1882	2,308,530,328
1883	2,415,611,800
1884	2,393,365,900
1885	2,373,653,000

Divisions principales des Impôts et Revenus Indirects.

Enregistrement et Timbre.

Années.	Enregistrement.	Timbre.	Total.
Consulat et premier Empire. .	146,891,584 f	24,960,443 f	171,852,027 f
Restauration . .	134,283,948	26,015,949	160,299,897
1822.	133,490,072	26,793,732	160,283,804
1830.	154,165,996	27,959,925	182,125,921
1840.	190,596,720	34,473,034	225,069,754
1850.	203,540,840	39,836,926	343,377,320
1860.	300,340,394	56,049,616	356,390,010
1870.	286,195,477	74,849,901	361,045,378
1875.	452,970,838	154,250,597	607,221,435
1880.	550,037,382	147,427,394	697,464,776
1881.	571,048,375	155,360,054	726,408,429
1882.	560,030,915	159,280,246	719,311,161
1883.	597,291,000	162,592,000	759,883,000[5]
1884.	557,029,000	159,632,000	716,661,000
1885.	548,271,000	158,749,000	707,020,000

1. L'État a repris possession des Domaines de la Couronne.
2. Rattachement des produits de l'Algérie.
3. Indépendamment des Taxes Spéciales, assimilées aux Contributions Directes (26,956,890 fr.) et des Contributions Directes et Taxes Spéciales de l'Algérie (8,115,974 fr.).
4. Année où les évaluations ont été exceptionnellement majorées au budget; or, à partir de 1883, nos chiffres sont ceux des budgets.
5. Évaluations majorées exceptionnellement.

Années.	Douanes.	Contributions Indirectes proprement dites ou Droits de consommation.
Consulat et premier Empire.	99,382,282 f	103,127,936 f
Restauration. .	133,224,633	189,305,834
1822. . . .	138,210,527	203,641,470
1830. . . .	155,819,351	202,899,520
1840. . . .	178,404,828	237,879,557
1850. . . .	144,030,299	306,858,306
1860. . . .	171,136,914	483,440,857
1870. . . .	153,552,140	568,256,093
1875. . . .	267,979,609	1,058,028,297
1880. . . .	367,477,175	1,077,937,485
1881. . . .	365,116,346	1,051,190,436[1]
1882. . . .	377,761,226	1,051,121,353
1883. . . .	401,635,500	1,092,373,300
1884. . . .	322,738,000	1,109,039,000
1885. . . .	325,144,000	1,171,588,000

Postes et Télégraphes[2].

Années.	Postes.	Télégraphes.	Total.
Consulat et premier Empire	23,022,276 f	»	23,022,276 f
Restauration . . .	21,948,152	»	21,948,152
1822	21,528,303	»	21,528,303
1830	33,727,650	»	33,727,650
1840	46,091,703	»	46,091,703
1850	43,511,158[3]	»[4]	43,511,158
1860	63,416,850	4,661,728 f	68,078,578
1870	72,500,365	9,906,261	82,406,626
1875	119,312,032	17,505,885	136,817,917
1880	112,687,492[5]	25,612,426	138,299,918
1881	123,638,575	29,193,916	152,832,491
1882	128,103,883	29,232,705	157,336,588
1883	129,935,000	31,785,000	161,720,000
1884	137,450,000	31,902,000	169,352,000
1885	137,656,000	32,245,000	169,901,000

DIVERS REVENUS ET PRODUITS DIVERS DU BUDGET.

Années.	
Consulat et premier Empire.	33,180,066 f
Restauration	28,674,208
1822	31,618,589
1830	32,762,801
1840	38,376,130
1850	73,897,175
1860	111,577,826
1870	181,159,222
1875	303,181,183[6]
1880	158,070,312
1881	166,698,956
1882	160,502,290
1883	130,220,752
1884	141,201,251
1885	141,640,695

RECETTES ET RESSOURCES EXTRAORDINAIRES.

Années.	
Consulat et premier Empire.	101,965,364 f
Restauration	97,059,668
1822	16,193,592
1830	49,017,340
1840	73,985,000
1850	135,076,506
1860	239,8[illegible],979
1870	1,499,467,437
1875	8,814,521[7]
1880	479,193,076[8]

1. Effet du dégrèvement des sucres et des vins.
2. Les recettes des Télégraphes ont été longtemps inscrites aux Revenus et Produits divers.
3. Diminution momentanée, ayant pour cause l'heureuse réforme postale faite sous la seconde République.
4. En 1851, la Télégraphie privée produit sa première recette : 65,444 fr.
5. Effet momentané de la dernière réforme postale.
6. Avec les fonds de concours et l'excédent des reports sur les transports d'exercice des fonds départementaux. Pour les années suivantes il en est fait ici abstraction.
7. Depuis 1871, il faudrait aussi calculer les ressources du Compte de Liquidation. Pour 1875, ce serait une somme de 294,807,094 fr. 15 c. à ajouter.
8. Parmi les ressources extraordinaires, on pourrait aussi compter, appropriés ou non par les lois de finances, les reports d'exercice : pour 1880, 66,256,502 fr.; pour 1881, 80,609,400 fr.; pour 1882, 63,683,450 fr.; pour 1883, 31,888,500 fr.; pour 1884, 16,628,000 fr.; pour 1885, 17,623,784 fr.

RECETTES ET RESSOURCES EXTRAORDINAIRES (suite).

Années.	
1881	701,012,899 f
1882	663,994,291
1883	529,541,033
1884	257,067,608
1885	194,718,218

Progression décennale des dépenses, par services.

DETTE PUBLIQUE ET DOTATIONS.

Années.	*Dette publique (totale).*	*Dette consolidée.*	*Service des capitaux remboursables*
Consulat et premier Empire.	121,501,354 f	»	»
Restauration .	301,165,106	»	»
1822 . . .	291,641,073	177,961,250 f	39,790,250 f
1830 . . .	317,212,657	201,665,495	24,193,075
1840 . . .	336,220,162	195,268,469	32,845,157
1850 . . .	387,102,793	232,357,504	33,967,537
1860 . . .	560,184,408	347,289,942	46,331,099
1870 . . .	511,819,667	366,512,605	82,784,057
1875 . . .	1,201,228,218	744,068,725	346,140,221
1880 . . .	1,222,4[illegible]1,621	740,6[illegible]0,273	348,578,325
1881 . . .	1,218,498,821	739,409,321	327,686,786
1882 . . .	1,263,912,650	757,7[illegible]	352,648,353
1883 . . .	1,317,422,874	741,076,255	388,954,001
1884 . . .	1,269,955,089	705,976,[illegible]	397,589,751
1885 . . .	1,277,421,526	706,116,867	404,984,424

Années.	*Dette viagère[1].*	*Dotations[2].*
Consulat et premier Empire . .	»	20,421,298 f
Restauration	»	38,694,709
1822.	73,839,573 f [3]	37,424,000
1830.	65,078,861	32,721,877
1840.	63,490,074	16,746,134
1850.	55,958,927	10,986,097
1860.	69,680,947	44,288,061
1870.	87,218,180	42,221,656
1875.	111,019,269	29,576,338
1880.	133,243,022	33,816,622
1881.	151,402,715 [4]	35,762,775
1882.	173,495,033	37,335,065
1883.	187,385,618	36,471,996
1884.	166,388,355 [5]	44,952,391
1885.	166,320,235	47,787,191

FRAIS DE RÉGIE, DE PERCEPTION ET D'EXPLOITATION DES IMPÔTS ET REVENUS PUBLICS[6].

Années.	
Consulat et premier Empire.	110,086,983 f
Restauration	126,989,300
1822	120,0[illegible]3,059
1830	128,701,285
1840	130,140,799
1850	146,458,149
1860	195,083,574
1870	220,732,736
1875	241,040,775
1880	271,898,884
1881	307,543,384
1882	320,986,262
1883	317,621,582
1884	334,386,646
1885	334,262,220

1. Sans les suppléments payés par les Dotations, mais qui s'y retrouvent.

2. Les Dotations n'ont d'abord été que les allocations de la Liste Civile. Dans les derniers temps, on y a joint les dépenses des Pouvoirs Législatifs, mais la plus forte partie de leurs dépenses consiste dans les suppléments de ressources qu'elles procurent à la Légion d'honneur et à la Caisse des Invalides de la marine.

3. La Dette Viagère était peu de chose pour les pensions civiles, mais elle avait à payer les pensions militaires de nos vieilles armées et encore un grand nombre de pensions ecclésiastiques de la Révolution, rétablies sous Napoléon.

4. Premiers remaniements des tarifs des pensions. Indemnités viagères aux victimes du 2 décembre 1851.

5. 27,000,000 fr. rentes viagères pour la vieillesse de 1883 non portées en 1884.

6. Les Frais ont pris de l'extension, malgré les économies, en proportion de l'extension des recettes à recueillir, et particulièrement de celles qui comportent des frais d'exploitation.

REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS, PRIMES ET NON-VALEURS.

Années.	Avec les fonds spéciaux des communes.	Sans les fonds spéciaux.
Consulat et premier Empire.	117,754,386 f [1]	»
Restauration	95,251,150 [2]	»
1822	34,353,479	»
1830	46,787,253	21,314,388 f
1840	59,665,978	19,207,800
1850	89,942,678	34,442,136
1860	134,606,056	54,574,039
1870	126,705,255	14,756,309
1875	177,022,539	20,470,350
1880	204,589,133	29,041,399
1881	191,787,682	14,648,034
1882	208,676,665	20,646,480
1883	192,232,991	21,155,500
1884	198,063,801	20,456,500
1885	203,096,347	19,642,340

ENSEMBLE DES SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.

La Dette, les Frais, les Remboursements, qui alourdissent les budgets ou les comptes, empêchent de voir comment s'élèvent, d'époque en époque, ou se sont ralenties les dépenses de l'existence ordinaire du pays. La progression des Services généraux des ministères en donne plus nettement l'aperçu.

Sous le premier Empire, le territoire est plus vaste et la guerre est en permanence. Sous la Restauration, l'économie la plus stricte est longtemps de règle; mais les travaux publics font leur entrée dans les finances et les services commencent de s'étendre après 1830, et de 1830 à 1840 nous voyons la dépense croître de près de moitié. La dépense s'arrête sous la seconde République; elle se remet en marche presque aussitôt, et, en 1860, elle a déjà dépassé de 300 millions le chiffre de 1850. Un nouveau ralentissement suit l'année si coûteuse de la guerre du Rhin; mais, de 1875 à 1880, un nouveau mouvement, le plus vif de tous, élève en cinq ans la dépense de 610 millions, et, en 1882, il la pousse à un chiffre plus haut encore de 315 millions. Sept années ont ajouté 925 millions aux dépenses des Services généraux. Ils ont presque tous eu, depuis, leurs dépenses diminuées; notamment les dépenses extraordinaires des travaux publics.

Les dépenses des Services Généraux, ajoutées à celles qui viennent d'être indiquées, c'est-à-dire aux dépenses de la Dette et des Dotations, des Frais et de Régie et des Remboursements, ne reproduisent pas les sommes des Dépenses placées (p. 640) au second article des progressions totalisées. La différence est la somme des dépenses des services des Budgets sur Ressources spéciales, que nous ne pouvons fondre dans les dépenses des services de l'État. On a pu voir (p. 638), à l'analyse des trois genres de budgets réunis, pour l'exercice 1881, de quelle manière les services au complet se composent et quelle est leur proportionnalité relativement à la dépense totale d'un exercice.

Années.	Ensemble des Services généraux.	Services militaires.	Services civils.
Consulat et premier Empire.	632,997,419 f	506,539,910 f	126,457,509 f
Restauration .	469,362,574	302,257,728	167,104,846
1822 . . .	414,656,701	252,356,946	162,299,755
1830 . . .	502,305,041	323,980,477	178,324,564
1840 . . .	744,639,115	466,336,335	278,302,780
1850 . . .	745,478,658	432,938,059	312,540,599
1860 . . .	1,044,422,416	687,739,908	356,682,508
1870 . . .	2,313,881,379	1,487,690,599	826,190,780

1. Avec les dépenses de diverses natures, y assimilables.
2. Avec les dépenses de diverses natures, y assimilables.

Années.	Ensemble des services généraux	Services militaires.	Services civils.
1875 . . .	1,138,815,048f [1]	643,311,634f	495,503,406f
1880 . . .	1,748,885,688	879,689,350	869,196,338
1881 . . .	2,005,563,359	969,439,833	1,036,123,526
1882 . . .	2,063,286,451	1,045,817,185	1,017,469,266
1883 . . .	1,881,232,887	902,569,784	978,663,103
1884 . . .	1,612,[illegible]	944,035,780	668,651,208
1885 . . .	1,539,720,210	906,896,639	632,823,571

Progression des services militaires divisés.

Années.	Guerre [2].	Marine et Colonies.	Colonies seules.
Consulat et premier Empire .	378,066,263f [3]	128,473,614f	»
Restauration . .	245,158,714	57,099,011	»
1822	192,411,518	59,945,428	5,606,639f
1830	233,613,402	90,367,075	7,502,627
1840	367,255,18[illegible] [4]	99,103,151	10,572,333
1850	328,058,955	104,879,124	19,707,454
1860	465,859,142	223,900,746	21,241,547
1870	1,275,620,855	242,069,744	26,563,123
1875	485,266,599 [5]	158,044,935	28,677,139
1880	666,481,818	213,204,562	32,720,503
1881	738,350,090	241,089,743	38,951,283
1882	802,385,507	243,431,678	40,787,382
1883	665,862,977	257,203,807	32,259,991
1884	706,318,580	237,717,200	39,936,504
1885	670,528,984	236,367,655	39,481,420

Progression des services civils divisés.

Finances (Service ministériel des).

Années.	
Consulat et premier Empire.	35,529,560f
Restauration	22,235,624
1822	21,560,775
1830	21,789,038
1840	21,081,808
1850	17,418,893
1860	23,777,141
1870	24,364,413
1875	23,707,471
1880	25,557,410
1881	24,057,674
1882	21,316,391
1883	19,572,970
1884	20,205,970
1885	19,026,470

Postes et Télégraphes [6].

1880.	2,741,162f
1881.	13,100,006 [7]
1882.	12,135,026
1883.	9,872,360
1884.	5,256,560
1885.	2,130,684

Justice.

Années.	
Consulat et premier Empire.	21,184,193f [8]
Restauration	18,876,110
1822	18,665,766
1830	19,266,743
1840	20,818,404
1850	26,925,113

1. La prétendue année normale de 1876 accorde 1,228,986,231 fr. aux Services généraux.
2. Le Département de la Guerre a eu à sa charge le Gouvernement de l'Algérie, jusqu'en 1870, et le service colonial de 1826 à 1829.
3. Sans compter les dépenses payées sur le Domaine Extraordinaire.
4. L'année 1840 est une année d'armements exceptionnels.
5. Non compris les dépenses du Compte de Liquidation.
6. Le département ministériel des Postes et Télégraphes a été créé en 1878.
7. Presque toute la dépense du service consiste en frais d'exploitation. Il n'est porté ici que celle de l'administration ministérielle centrale, et, justement à partir de 1880, les travaux des lignes télégraphiques souterraines, exécutées aux frais du budget sur ressources extraordinaires. Sans ces travaux la dépense du ministère même n'eût été que de 1,434,162 fr. en 1880 et en 1882 (dernier compte) que de 2,184,784 fr.
8. Territoire de 98 à 131 départements.

Années.	
1860	27,703,079f [1]
1870	35,116,827
1875	34,118,314
1880	35,552,828
1881	36,187,154
1882	36,741,481
1883	35,941,612
1884	37,372,200
1885	38,015,000

Affaires étrangères.

Années.	
Consulat et premier Empire.	8,397,780f
Restauration	9,935,124
1822	9,852,900
1830	8,942,342
1840	10,669,045
1850	9,928,564
1860	13,404,199
1870	13,[illegible]
1875	11,[illegible]
1880	15,445,123
1881	14,712,376
1882	17,062,273
1883	14,348,900
1884	14,[illegible]
1885	13,955,900

Intérieur.

Années.	Service ministériel proprement dit sans le service départemental.	avec le service départemental.
Consulat et premier Empire .	13,640,313f	»
Restauration	»	18,857,119f
1822.	»	19,067,925
1830.	23,173,657	57,385,545
1840.	27,432,788	107,175,836
1850.	25,216,069	122,809,042
1860.	57,061,359	170,946,060
1870.	271,828,856 [2]	486,783,190
1875.	118,940,681	337,083,255
1880.	92,201,671 [3]	311,161,799
1881.	77,169,545 [4]	352,401,155
1882.	83,668,305	303,748,905
1883.	68,813,705	293,432,097
1884.	61,739,639	321,983,039
1885.	60,835,471	328,515,641

Cultes.

Années.	
Consulat et premier Empire.	11,295,263f [5]
Restauration	26,226,650
1822	26,102,747
1830	36,188,295
1840	35,824,653
1850	41,030,377
1860	50,008,543
1870	53,842,520 [6]
1875	53,775,713
1880	52,707,162
1881	43,263,318
1882	52,373,729
1883	52,551,306
1884	51,107,003
1885	46,550,763

1. 30,104,192 fr. avec la partie rattachée alors au Ministère d'État.
2. En 1870, année d'infortune, le Ministère de l'Intérieur a eu sa part, et le service départemental aussi, des dépenses de l'armement de la nation. Depuis 1870, on doit joindre à ses dépenses celles du Gouvernement de l'Algérie, devenu civil apres la chute du second Empire.
3. Pour la dernière fois, avec la dépense entière de l'Algérie, qui, depuis, a été répartie entre les différents ministeres, et sans celle des Télégraphes, qui, jusqu'en 1878, a dépendu du service de l'Intérieur, comme les Postes dépendaient du ministère des Finances.
4. Avec la seule partie des dépenses civiles de l'Algérie qui, regardant spécialement le Ministère de l'Intérieur, sont restées de son ressort.
5. Après le Concordat, sous Napoléon et sous la Restauration, l'ancien clergé constitutionnel, non replacé, et les membres survivants des congrégations qui n'avaient pas émigré touchaient, en outre, des pensions inscrites à la Dette Viagère.
6. L'année où la dépense des Cultes a été le plus élevée est l'année 1869 : 54,532,936 fr.

Instruction publique.

Années.	Dépenses totales y compris les ressources spéciales.	Dépenses de l'Instruction primaire.
—	—	—
Consulat et premier Empire.	4,750,000f	»
Restauration	3,541,405	»
1822	3,656,623	45,839f
1830	3,731,859	258,845
1840	15,340,224	6,040,291
1850	21,318,622	10,898,323
1860	20,857,979[1]	13,586,443
1870	42,739,515	26,586,024
1875	50,777,787	31,434,691
1880	79,953,835	41,410,126[2]
1881	83,073,384	41,819,977
1882	130,748,284	82,428,568
1883	133,817,451	84,799,313
1884	139,571,201	91,799,313
1885	133,117,671	85,683,000

Beaux-Arts[3].

Années.	
—	
Consulat et premier Empire.	1,980,000f
Restauration	1,772,043
1822	2,571,623
1830	1,886,120
1840	3,444,014
1850	4,924,170
1860	7,599,123[4]
1870	6,109,854
1875	6,800,906
1880	8,655,995
1881	36,152,361
1882	30,474,931
1883	16,651,845
1884	15,680,195
1885	13,788,055

Agriculture et commerce.

Années.	
—	
Consulat et premier Empire.	2,255,000f
Restauration	6,752,631
1822	8,916,648
1830	10,438,303
1840	18,525,600
1850	16,633,713
1860	16,762,541
1870	18,608,550
1875	19,753,353
1880	37,479,531[5]
1881	30,854,015
1882	39,350,795[6]
1883	46,607,350
1884	41,621,044
1885	41,112,090

Travaux publics.

Années.	
—	
Consulat et premier Empire.	27,725,000f
Restauration	28,897,811
1822	30,811,406
1830	74,379,029
1840	125,1[illegible]6,164
1850	149,145,138
1860	125,631,971
1870	359,159,753[7]
1875	193,700,141
1880	519,406,870f
1881	673,113,249
1882	587,216,028
1883	579,579,574
1884	270,560,943
1885	255,005,635

1. 22,682,753 fr. avec les parties rattachées alors au Ministère d'État et des Beaux-Arts.

2. Indépendamment de la part des annuités payées pour les Écoles à la Caisse des Lycées, Collèges et Écoles, et ainsi pour les années qui suivent.

3. Non compris les dépenses faites par la Liste Civile qui ont eu quelque importance, sous le règne de Louis-Philippe surtout. Dans les dernières années le service a vu ses dépenses s'élever par le fait du rattachement des Bâtiments civils aux Beaux-Arts, et de divers travaux extraordinaires.

4. 19,631,507 fr. avec le service entier du Ministère d'État et des Beaux-Arts.

5. Forêts rattachées à l'Agriculture.

6. Subventions à la marine marchande : près de 11 millions en 1882.

7. La grande part de ces dépenses se rapporte à des travaux de défense.

Rien n'a été, dans les dépenses publiques, variable avec les années, comme la dépense des Travaux publics, mais, de période en période, leur accroissement ne s'est jamais ralenti. De 1822 à 1829, la Restauration leur a consacré 220 millions; de 1830 à 1847, la Monarchie de Juillet, 1,777 millions; de 1848 à 1851, la seconde République, 625 millions; de 1852 à 1869, le second Empire, 2,537 millions; de 1870 à 1882, sans aller plus loin, la seconde République, 3,943 millions. Le service des Travaux publics, en soixante années, a passé comme de 100 à 1920, et, pour la proportion de ce qu'il prend sur les dépenses totales du budget, il a passé de 3.16 p. 100 à 15.60. A partir de 1884 il sera devenu moins exigeant.

Dépenses de 1876 *et de* 1882 *comparées.* — Bien qu'il ne soit pas rigoureusement juste de vouloir que la République de 1884 ou de 1885 ne dépense exactement que dans la mesure et dans les proportions que le budget de 1876, voté par l'Assemblée nationale de 1871, avait arrêtées, et qu'on ne se plaise à opposer aux prévisions ou aux résultats de ce budget ceux des budgets suivants que pour les incriminer d'avoir méconnu les décisions d'une sorte de Sénat de sages, il n'est pas indifférent d'user d'une comparaison qui s'est introduite jusque dans les documents annexés aux Exposés des motifs de nos derniers budgets. Nous plaçons ici, pour 1876, la dépense faite dans l'exercice et, parallèlement, la dépense faite pour 1882, le dernier exercice dont les comptes détaillés soient connus, sans qu'un projet de loi de règlement les ait sanctionnés. L'année 1882 est notable en ce qu'elle est celle qui aura fait le plus de dépenses.

Les dépenses de 1876 et de 1882 sont les dépenses faites, payées ou non, ce qui présente de légères différences avec les chiffres des dépenses payées, qui seules figurent dans les Comptes réglés.

Services.	Dépenses de l'exercice 1876[1].	Dépenses de l'exercice 1882.
—	—	—
Dette publique :		
Dette consolidée	747,802,109f87	737,769,264f35
Capitaux remboursables	281,662,171 97	352,648,353 31
Dette viagère	104,277,752 82	173,495,032 56
Dotations	22,898,231 00	25,886,164 51
Dépenses des pouvoirs publics	10,745,340 00	11,448,900 00
	1,170,385,605f66	1,301,247,714f73
Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics	245,659,914f68	320,986,201f59
Remboursements et restitutions	41,531,056 24	20,616,480 27
Services militaires :		
Guerre	525,269,437 24	802,385,506 81
Marine et Colonies	170,194,185 40	243,431,677 97
	695,463,622f64	1,045,817,184f78

1. Pour être complètes ces dépenses devraient comprendre celles du Compte de Liquidation : 2,956,868 fr. 86 c. pour les Finances ; 27,933,193 fr. 98 c. pour l'Intérieur et 1,340,821 fr. 61 c. pour les Travaux Publics.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Services.	Dépenses de l'exercice 1876.	Dépenses de l'exercice 1882.
Services civils :		
Justice.	35,010,938f76	36,771,481f11
Cultes	51,156,782 90	52,373,729 11
Affaires étrangères. .	11,605,749 96	17,062,273 34
Intérieur.	98,55[illegible] 42	83,668,305 13
Gouvernement de l'Algérie[1]	28,180,302 59	»
Finances.	24,288,553 87	24,316,391 19
Postes et télégraphes[2]	»	12,135,026 38
Instruction publique.	40,350,476 62	130,718,283 72
Beaux-Arts.	7,117,851 87	30,474,934 37
Agriculture	18,373,956 08 (Agriculture et Commerce)	22,651,516 56
Commerce[3]		20,051,295 93
Travaux publics . . .	215,781,891 70	587,216,028 08
	533,122,008f77	1,017,169,266f22
Totaux. . .	2,689,465,807f99	3,706,166,847f59
Budgets sur Ressources Spéciales . . .	411,749,959 07	528,834,926 20
Totaux généraux.	3,101,215,767f06	4,235,001,773f79

L'augmentation des dépenses n'a jamais été plus forte en temps de paix, et à six ans d'intervalle elle est de 1,016,701,039 fr. 60 c. pour le budget ordinaire et extraordinaire de l'État. Le service de la Dette a demandé 68 millions de plus pour les capitaux remboursables et 69 millions de plus, ce qui est énorme, pour la dette viagère ou les pensions. Les Services Militaires ont reçu 350 millions de plus, et les Services Civils 484. Pour quelques-uns des services les allocations additionnelles ne sont pas considérables, mais elles montent à 90 millions et demi pour l'Instruction Publique et à 372 pour les Travaux Publics, et le ministère dédoublé de l'Agriculture et du Commerce a plus que doublé sa dépense en prenant deux têtes.

3. *Progression des divers budgets publics de la France.*

Sous le nom de Budgets publics nous entendons ceux des Départements, des Communes et des Établissements publics, et non pas seulement ceux qui ne sont que des démembrements du Budget Général de l'État, comme le Budget sur Ressources Extraordinaires, lorsqu'il y en a un, le Budget sur Ressources Spéciales et les Budgets Annexes rattachés pour ordre. A l'exception du Budget sur Ressources Extraordinaires qui a au moins l'avantage de pouvoir se réduire après avoir embarrassé les finances, ils font tous comme le budget ordinaire et quelques-uns vont même plus vite que lui dans la dépense.

Nous n'avons rien à dire des Budgets Annexes rattachés pour ordre, qui ont commencé par n'être presque rien et n'ont longtemps eu que quelques millions de recettes à dépenser. En 1885, leur dotation est de 100,001,633 fr. Ils croissent en nombre et en importance, jusqu'au jour où le budget général les absorbera. On comprend que leurs dépenses ne diminuent pas, quand les lois y ajoutent des services comme ceux des chemins de fer de l'État et de la Caisse d'épargne postale, pendant que croissent les exigences de la Légion d'honneur et de la Caisse des Invalides de la marine.

Le Budget sur Ressources Spéciales n'est pas, comme nous le savons, tout le budget des Départements et des Communes; il contient encore une part de fonds spéciaux qui n'appartiennent ni aux départements, ni aux communes, mais, s'il embrasse à peu près toute la fortune annuelle des départements, formée de leurs centimes et de leurs produits éventuels, il ne représente pour les communes que la moindre partie de leurs ressources, quoiqu'un grand nombre d'entre elles ne possèdent rien que leurs impositions. La progression des Budgets sur Ressources Spéciales et celle même des Fonds Spéciaux qui s'y trouvent, levés et en grande partie administrés par l'État, ne donnerait pas l'entier développement des dépenses locales.

Composé en 1862, pour l'exercice 1863, de l'ancien Service Départemental, qui dépendait de l'Intérieur, et des fonds que percevaient pour les communes et que leur restituaient les Finances, le premier des Budgets sur Ressources spéciales (*V. plus loin* **Budget sur Ressources Spéciales**) a été réglé à la somme de 240,234,050 fr.; pour 1871, le règlement fixe les recettes et les dépenses à celle de 328,130,200 fr.; le dernier projet de règlement, celui de l'exercice 1881, les fixe à 477,775,473 fr. et la loi de finances du budget de 1885 contient pour 469,717,475 fr. de recettes et de dépenses équilibrées à leur usage.

Ils auront doublé en 25 ans.

Déjà, sur la fin du règne de Louis-Philippe, on se plaignait que la progression des dépenses locales dépassait celle des dépenses de l'État et l'on en redoutait un embarras pour les finances publiques. De 1830 à 1847, elles avaient crû d'environ 66 millions, dont 21 pour les chemins, 9 pour les écoles, 16 pour des travaux d'amélioration, et le reste pour les dépenses ordinaires. Des tableaux annuels, dressés en 1877, ont montré que depuis 1838, année de l'organisation nouvelle de la vie locale, heureusement excitée du reste par nos lois de 1833 sur les écoles et de 1836 sur les chemins, les Fonds Généraux de l'État, en contributions directes, n'avaient gagné que 37 p. 100, tandis que les fonds départementaux avaient gagné 145 et les fonds communaux 350. En 1838, le principal des contributions, avec les centimes généraux, était de 293,037,100 fr.; le montant des centimes départementaux, de 60,607,541 fr.; celui des centimes communaux, de 32,873,600 fr. En 1876, les sommes corrélatives étaient celles de 399,862,947 fr., de 148,557,635 fr. et de 147,828,694 fr. Aujourd'hui (budget de 1885), elles sont celles de 396,359,000 fr., de 165,626,300 fr. et de 163,157,803 fr.

Les communes qui n'avaient que la moitié des centimes des départements en ont autant qu'eux, et les départements et les communes réunis qui ne disposaient, en centimes, que de moins du tiers du principal dont l'État disposait, rivalisent avec lui de ressources puisées aux Contributions directes. L'État ne défend sa supériorité que grâce au produit des patentes et aux centimes additionnels généraux qu'il a retenus. Depuis 1851 seulement, avec leurs centimes et leurs autres ressources, les Départements ont plus que triplé leurs dépenses :

1851. . . .	97,650,330 fr.
1869. . . .	192,129,637
1881. . . .	313,958,590

Les étapes de l'augmentation des ressources et des dépenses des Communes ne sont pas moins curieuses, à partir de 1813, où, dans l'Exposé de la situation de l'Empire, le ministre de l'Intérieur,

1. En 1882, le Gouvernement de l'Algérie n'est plus un service à part ou du moins ses dépenses, réparties entre les divers ministères ne figurent que pour une portion au service de l'Intérieur.

2. L'Administration des Postes et Télégraphes n'était pas détachée du Ministère des Finances.

3. L'Agriculture et le Commerce ne faisaient qu'un seul ministère.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Montalivet, assignait 128 millions de revenus aux communes de l'Empire entier. En 1833, un relevé leur attribue 161,786,009 fr. de recettes, et 147,574,774 fr. de dépenses, Paris compris. Paris non compris, les situations comparées de 1836, de 1846, de 1862, de 1868, de 1871, de 1877 donnent ces résultats :

Années.	Recettes.	Dépenses.
1836.	125,310,063 fr.	117,793,131 fr.
1846.	338,729,730	280,131,505
1862.	441,416,991	450,238,368
1868.	476,886,531	483,649,312
1871.	675,153,045	577,535,305
1877.	921,952,673	713,643,063

En quarante et un ans, les ressources ont plus que septuplé et les dépenses plus que sextuplé. Sous le second Empire, les dépenses dépassèrent même les recettes. Avec Paris, le dernier relevé compte pour les communes, 1,348,044,171 fr. de ressources et 1,000,565,402 fr. de dépenses, mais le compte de Paris ne s'élevait pas tout à fait aussi haut que l'indique la différence des sommes.

Ce n'est pas que les budgets ou les comptes de Paris, qui ne doivent relativement que fort peu aux centimes additionnels, n'aient pas vu eux aussi s'accroître hardiment leurs dépenses, mais l'extension de ses limites et l'augmentation de sa population y sont pour beaucoup. Les dépenses de Paris pour l'an VII sont de 7,614,764 fr.; elles passent à 22,781,000 fr. en 1810, à 32,230,000 fr. en 1820, à 50,084,128 fr. en 1830, à 44,216,000 fr. en 1840, à 107,634,711 en 1855, avec l'extraordinaire; et cet extraordinaire s'émancipa si vite et si amplement, après l'annexion de la zone suburbaine, que la loi de finances du budget de l'État, agissant extraordinairement comme lui, finit par l'assimiler au budget extraordinaire de l'État et par lui couper les ailes de sa propre main ; mais elle ne le fit qu'une fois, dans la dernière année du second Empire.

Le budget de Paris, pour 1885, a été voté en équilibre : 259,711,631 fr. de recettes et de dépenses.

Par une sagesse nécessaire dans l'administration du bien des pauvres, les Établissements publics d'assistance n'ont suivi que de loin le mouvement des dépenses de l'État et des localités et n'ont, en général, dépensé davantage que dans la proportion de l'accroissement de leurs ressources et de leurs recettes, qui, très probablement, ont quadruplé depuis le commencement du siècle. L'Assistance publique de Paris n'avait pas 5 millions de ressources propres et en a pour plus de 18 millions ; son budget de dépenses, subventionné par la Ville, est de 35 millions. Les hôpitaux et hospices de la France ont environ 120 millions à dépenser par an et n'en dépensent que 100. Les bureaux de bienfaisance n'ont pas loin de 50 millions de revenus divers.

4. *Progression comparée des budgets étrangers.*

Nous pouvons nous blâmer de notre passion pour la dépense, mais les autres peuples résistent-ils mieux à la leur ?

§ 1. — *Budgets locaux.* Les budgets publics, locaux et spéciaux, qui viennent de nous occuper pour la France, n'ont pas partout les mêmes rapports que chez elle avec les budgets de l'État. Nous sommes bien plus centralistes qu'on ne l'est ailleurs et l'État y prend une plus forte part des dépenses qui se pourraient attribuer aux localités, comme le voulait la pensée de 89. La différence est surtout sensible si l'on compare la France aux États qu'unit un simple lien fédératif ; mais de tous les côtés, et quelles que soient les traditions et les institutions, un même besoin de créer des services et d'agrandir ceux qui existent, oblige les localités comme les États à trouver des ressources et à les employer. Ici, c'est l'État, et là, c'est la province ou la commune ; et, dans les pays où il est de principe que l'État ne subventionne en aucun chapitre de son budget les dépenses communales ou provinciales, il n'hésite plus à leur servir de banquier et à leur faire du moins des avances. C'est ainsi que l'État, en Angleterre, met sa dette flottante à leur disposition et émet pour elles des bons dont les services équivalent aux prêts de notre Caisse des dépôts et consignations, de nos Caisses des chemins et des écoles, et du Crédit foncier.

Les budgets locaux de l'Angleterre se sont de la sorte endettés de plus de 3 milliards et leurs dépenses qui ne faisaient, naguère encore, que la moitié, et pas même, des dépenses du budget anglais, arrivent aux trois quarts :

Années.	Recettes.	Dépenses.
1867-1868. . . .	36,496,000 £	36,132,834 £
1879-1880. . . .	63,046,661	61,174,480
1881-1882. . . .	67,705,079	66,665,499

Nos progressions ne sont même pas aussi fortes, et l'Allemagne ne diffère pas de l'Angleterre. Elle a à peu près doublé ses dépenses locales, et, bien certainement, les a augmentées de moitié dans les vingt dernières années. La Belgique ne fait pas de grandes dépenses provinciales : 6,648,724 fr. en 1840, avec 7,664,922 fr. de revenus, et 10,560,972 francs en 1875, avec 12,831,365 fr., mais ses budgets communaux, en 1870 déjà, avaient triplé rien que durant le cours de vingt ans :

Années.	Recettes.	Dépenses.
1850.	35,702,899 fr.	33,722,212 fr.
1860.	52,935,398	49,236,103
1870.	113,471,318	87,927,519

L'Italie, au contraire, a demandé proportionnellement plus à ses provinces et moins à ses communes, depuis que la France a payé de son sang son unité. En 1862, les budgets provinciaux de l'Italie, encore incomplète, dépensaient 21,113,996 fr. ; ils ont dépensé 86,871,463 fr. en 1879 et actuellement la dépense va au delà de 100 millions. Les sommes sont moindres qu'en France, mais leur accroissement a été plus rapide. Dans le même temps, (1863-1877), les dépenses des budgets communaux passaient de 261,915,688 fr. à 503,854,440 fr., et elles vont à présent à plus de 510 millions. Il n'est pas jusqu'aux très peu riches, mais très fiers petits budgets castillans et andalous qui déjà de 1854 à 1859 n'eussent passé, pour les provinces, de 100 à 159, et, pour les communes, de 195 à 254 millions de réaux ; or, du temps s'est écoulé depuis 25 ans. La Suisse, si cantonale, si provinciale, demandait par tête d'habitant 8 fr. 92 c. pour les budgets locaux en 1862 (2 fr. 47 c. d'impôt direct et 6 fr. 45 c. d'indirect) ; en 1872, elle en demandait 10,63 (4,64 d'impôt direct et 5,99 d'indirect) ; en 1881, elle en a demandé 14,54 (6,12 d'impôt direct et 8,42 d'indirect). Nous n'avons pas de documents

sur les budgets des États particuliers de la République des États-Unis, et nous le regrettons ; nous y sentirions indubitablement la même vibration progressionnelle. Elle n'a pas pris beaucoup d'intensité peut-être dans la masse des petites communes, mais les villes et les bourgs ont forcé la mesure.

§ 2. — *Budgets nationaux*. Dans les budgets nationaux, nous avons à noter des différences d'accroissement. Les vieux États, qui étaient constitués et que le tourbillon des événements n'a pas enveloppés, ont eu moins de trouble dans leurs finances que ceux qui ont gagné des lots dans le hasard du remaniement des territoires ou qui, moins heureux, n'ont passé par les épreuves que pour s'y amoindrir. L'Angleterre n'a presque augmenté ses budgets que dans la proportion de la dépréciation de l'argent ; l'Allemagne, l'Italie surtout, ont eu à compter avec les frais de premier établissement ; la France, avec les frais de son infortune ; mais, dans leur généralité, les budgets de l'Europe ont plus que doublé depuis l'an 1801, et dans les dernières dix ou quinze années, leur actif et leur passif ont crû d'au moins 50 p. 100. Voici la marche très élastique des budgets anglais pour les recettes :

		Revenu public brut.	Revenu fiscal.	Revenu fiscal par tête.
Moyenne de	1801-1810. . .	54,446,000£	52,092,000£	3l 02sh 03p
	1811-1820. . .	69,044,000	65,148,000	3 08 05
	1821-1830. . .	57,962,000	54,677,000	2 08 01
	1831-1840. . .	51,339,000	48,780,000	1 19 01
	1841-1850. . .	55,486,000	52,880,000	1 18 06
	1851-1860. . .	64,215,000	59,711,000	2 02 11
	1861-1870. . .	70,625,000	63,415,000	2 04 00
	1871-1880. . .	70,136,000	65,970,000	2 00 00
Années	1881-1882. . .	86,118,000	70,887,000	2 00 07
	1882-1883. . .	88,493,000	73,128,000	2 01 00
	1883-1884. . .	88,962,549	»	»
	1884-1885. . .	85,533,000	»	»

Les dépenses sont à peu près égales, le système anglais étant de n'imposer que le nécessaire, et s'il survient de l'imprévu, d'y faire face avec des ressources prises aussitôt sur des taxes de circonstance. Pour le dernier quart de siècle, elles se sont ainsi distribuées :

Exercices.	Services civils.	Services militaires.	Dépense totale.
1859-1860. . .	9,685,913£	26,739,102£	69,610,791£
1869-1870. . .	12,254,700	24,622,690	68,857,845
1882-1883. . .	18,891,999	39,895,894	88,345,327
1883-1884. . .	»	»	86,205,184
1884-1885. . .	»	»	85,292,000

L'Angleterre avait fait son évolution avant nous, mais notre révolution de 1789, qu'elle a voulu réprimer et qu'elle nous a du moins forcés de payer si cher, lui a coûté plus qu'elle ne croyait. En 1793, elle ne dépensait que 17,294,197 liv. st. ; en 1814, elle en a dépensé 86,507,054. Si nous pouvions exactement connaître, comme elle, nos dépenses publiques d'avant 1789, celles des budgets et celles qui n'y étaient pas comptées, nous verrions qu'elles n'ont peut-être pas grandi plus que les siennes. De 1688 à 1801, elle a dépensé, au total, 2,088,639,531 liv. st., et, de 1801 à 1877, 9,996,730,051 ; d'une période à l'autre, et année pour année, l'augmentation est de 523 p. 100.

Parmi ses colonies, l'Inde n'avait, en 1850-1851, qu'une dépense de 27,000,624 liv. st. ; en 1882-1883, le compte des dépenses y a été de 69,418,598 ou de 258 p. 100 de plus. Les dépenses du Canada étaient, en 1867-1868, de 13,486,093 dollars, et en 1881-1882, de 27,067,104, juste le double, à quatorze ans de distance. Les colonies neuves vont d'un pas plus pressé encore : le Cap, en 1865, avait un budget de dépenses de 870,089 liv. st., et en 1878-1879, de 3,994,933.

L'Allemagne, comme empire, a augmenté déjà sa dépense de plus des deux tiers (350,970,000 marcs en 1872 ; 610,632,707 en 1882-1883). En 1868, quand l'Empire n'était que la Confédération du Nord, son budget n'était que de 216,474,729 marcs. Dans le même laps de temps, la Prusse économe a plus que doublé son budget (518,757,000 marcs de dépenses en 1871 ; 1,257,725,000 pour 1885-1886, avec les chemins de fer) et elle a dépensé cinq ou six fois plus qu'en 1821, moment où la cour de Potsdam paraissait satisfaite de son sort, songeait à peine à l'hégémonie de l'Allemagne et n'eût osé rêver, même passagèrement, la direction de la politique de l'Europe.

Si le budget commun des deux États d'Autriche et de Hongrie ne croît pas aussi vite que le budget fédéral de l'Allemagne (111,714,641 florins, de 2 fr. 50 c., en 1868 et 119,453,510 pour 1885), les budgets cisleithan et transleithan n'imitent pas sa retenue. Le budget des dépenses de l'Autriche était de 324,968,163 florins en 1868 et il est de 519,893,166 au projet de 1885 ; le budget de la Hongrie était de 170,037,593 et il dépasse 338 millions de florins. Les trois budgets réunis font 977 millions de florins (2,442,500,600 fr.). En 1816, la dépense totale de l'Empire n'était que de 131,486,466 florins ; en 1840, que de 164,647,036, et encore en 1860 que de 344,554,316. Elle a presque triplé en vingt-cinq ans.

Prenons un État qui n'a pas eu maille à partir avec la guerre, la Belgique, et ne nous étonnons pas de la rapidité de l'accroissement de ses premiers budgets qui sont des budgets de premier établissement et de délivrance. De 1830 à 1840, elle monte d'un budget de 27,981,169 fr. à un budget de 165,914,371, — aucun pays n'a fait une aussi large enjambée, — mais elle n'est guère qu'à 200 millions en 1870, et son budget de dépenses, qui a dépassé la somme de 350 millions, marche sur celle de 400. La Hollande, pays des ménagères, dépensait 67,787,000 florins de 2 fr. 10 c. en 1852 et 99,107,000 en 1870. Son compte de 1882 est de 129,889,000 et ses derniers budgets s'élèvent plus haut, avec l'inconvénient, depuis quelques années, de n'être plus en équilibre. Ses colonies lui versaient le surplus de leurs recettes, qui était une sorte de richesse encore il y a quinze ans ; le tribut a cessé en 1877 et il lui faut venir à leur secours elle-même. Les budgets des colonies hollandaises ne sont pas, d'ailleurs, inférieurs à ceux de la métropole ; ils ne dépensaient que 84,347,000 florins en 1867 sur une recette de 111,400,000 ; en 1876, ils ont été jusqu'à dépenser 153,177,000 de florins, avec un premier déficit, et en 1882, la dépense prévue était de 145,870,000 florins quand la recette descendait à 125,218,000.

Au moment de sa première unification, en 1860, l'Italie s'est trouvée devant un budget de recettes de 469,115,000 fr., un budget de dépenses de 571,277,000 fr. et une dette de 2,241,870,000 fr. Elle s'est fait un budget approprié aux circonstances, écrasé d'emprunts nouveaux et de dépenses militaires, qu'elle mesurait d'après les variations de la politique, néanmoins, et en ne doutant pas du

succès, elle l'a obtenu après 1870 et 1871. Les finances de la période ne sont pas sans faire souvenir de notre histoire de la Révolution et de la Restauration. L'Italie avait été presque aussi hardie que l'avait été la France et elle a été infiniment plus heureuse. La composition des deux budgets extrêmes dit comment elle a vécu.

	1861	1872
	—	—
Finances et charges financières.	298,625,464f91	931,182,995f98
Services militaires .	275,388,182 77	193,116,337 78
Services civils . . .	238,258,798 82	242,681,571 97
	812,272,446f50	1,366,980.905f73

Le compte de 1882 donne : 1° Finances et charges financières, 887,298,970 fr. ; 2° Services militaires, 306,389,729 ; Services civils, 343,437,486. Total, 1,537,126,185 fr. Les budgets n'ont pas tout à fait doublé, depuis 1861, et ce n'est pas trop pour une régénération.

Autant qu'elle le peut, l'Espagne empêche les siens de s'élever, mais ils s'élèvent malgré elle, et doublés de 1846 à 1870, ils ont encore augmenté d'un quart dans les années suivantes. Mais n'examinons plus, pour mesurer leurs variations d'altitude, que deux genres de budgets : celui d'un État concentré qui n'a point de Parlement et celui d'une république fédérale où les Chambres sont maîtresses des finances et du budget même.

S'il était vrai que les gouvernements d'autocratie sont les moins dépensiers, la Russie n'augmenterait que très faiblement ses budgets, mais, même sans vivre sous une Constitution, la Russie est un pays qui se meut, et, de plus, un pays qui, sans avoir une vieille histoire, s'est donné un rôle historique à jouer, et ses budgets s'en ressentent. Ils sont maintenant les plus gros de l'Europe, après ceux de la France. Les dépenses, en 1873, étaient déjà de 539,140,337 roubles, après avoir été de 432,669,012 en 1866 ; elles ont atteint la somme de 600,510,612 roubles en 1878, et celle de 732,413,150 en 1881. Le budget de 1885 est de 784,113,934 roubles pour les dépenses ordinaires, et de 866,204,997 en tout, avec la construction des chemins de fer et, pour la première fois, en absorbant le compte du rachat du servage. Les services militaires ne sont qu'à leur rang dans ces augmentations, et il est tels services civils qui n'ont pas moins vu qu'eux leurs dotations s'accroître ; en cinq ou six ans, la justice a reçu 20 p. 100 de plus, l'instruction publique 30 p. 100 ; et, enfin, depuis 1866, les dépenses de la Russie ont juste doublé.

Combien les États-Unis n'ont-ils pas mis de temps à sortir des limites du programme de leurs fondateurs ! Ils ne dépensaient que 12,273,377 dollars en 1800-1801, que 13,592,605 en 1810-1811, que 48,476,104 en 1840-1841, que 85,387,313 encore en 1860-1861, et c'était déjà le double en dix ans. La guerre de la Sécession a tout changé ; en 1861-1862, la dépense est de 565,667,564 dollars ; en 1865 elle dépasse 1,906 millions de dollars et fait plus que tout ce que la république a levé et employé d'argent depuis son origine. Retombés à 691,680,859 dollars en 1870-1871, les budgets américains n'ont plus eu de règles ; ils s'élèvent, ils s'abaissent de 100, de 200 millions de dollars, exercice par exercice, mais diminuant plus volontiers. Actuellement, ils sont dans la décroissance la plus prononcée ; ils amortissent, ils dégrèvent, et il leur reste de l'or à remuer à la pelle. Nous ne pourrions croire en Europe à des résultats comme ceux-ci :

	1882-1883.	1883-1884.
	—	—
	Dollars.	Dollars.
Recettes	398,285,000	448,520,000
Depenses	265,405,000	244,125,000
Excédents de recettes. .	132,880,000	204,395,000

Mais de budgets décroissants, nous n'en connaissons guère d'autres. On peut encore compter ceux de la Norwège et du Japon. Devons-nous y joindre les nôtres depuis deux ou trois ans ? Il n'est pas probable que leur retenue dure longtemps ; elle s'oubliera au premier rayon de soleil de la bonne fortune.

La luxuriance des dépenses a été un fait universel depuis quinze ou vingt ans, et si elle s'arrête en France, elle continue ailleurs. En 1880, on avait déjà calculé que le budget européen, en quatorze ans, de 1865 à 1879, s'était élevé d'une dépense de 9,965 millions à une dépense de 14,641 millions, et un autre calcul, qui ne tenait compte que des grands États, que, de 1867-1868 à 1877-1878, en dix ans, la différence était celle de 9,361 millions à 14,146 millions. Arrondissons les chiffres et mettons 10 et 15 milliards ; c'est 50 p. 100 et 5 milliards de plus.

Les deux tiers de cette augmentation sont des dépenses militaires et des charges de dettes contractées pour la guerre, soit que les peuples y aient pris part directement, soient qu'ils aient dû craindre d'y être entraînés. Les travaux publics et le service de l'instruction publique prennent presque tout le reste, et, si les peuples applaudissent à leurs développements, il ne faut pas oublier que, au bout de quelques années, ils applaudissent aussi aux manifestes électoraux où leurs gouvernements sont accusés d'avoir dépensé sans compter. La Belgique a changé le sien pour le punir d'avoir fait ce qu'elle lui demandait, et jusqu'en Grèce, les ministères tombent sous le reproche de n'être pas assez économes.

VII. PRÉVISIONS DES RECETTES ET DES DÉPENSES.

24. Méthodes diverses.

Pas plus qu'aucun particulier, aucun État n'a de revenus ni de dépenses fixes, s'il n'a pas mis en ferme son héritage et n'a pas traité à forfait pour les dépenses de sa vie. L'affermage n'est plus possible, depuis que le domaine des anciens rois est devenu la moindre partie des sources du revenu public et que les peuples veulent voir clair dans la levée des contributions et des impôts ; et, même avec leur consentement, il ne serait plus praticable sur la totalité des éléments de recette du budget. L'abonnement des dépenses n'a jamais été exercé que par contrainte sous la monarchie absolue. Ni l'affermage des revenus, d'ailleurs, ni l'abonnement des dépenses n'ont donné de fixité réelle aux dépenses ou aux recettes, à l'époque où elles pouvaient le moins varier dans l'immobilité relative des services.

Les méthodes de la prévision des unes et des autres étaient, cependant, plus aisées autrefois qu'elles ne le sont aujourd'hui, où nous avons affaire à des contributions, à des impôts et à des revenus dont le nombre est très grand et la nature très diverse, comme à des dépenses qui ne sont jamais

identiques, d'une année à une autre année, et où, ayant des comptes à rendre, le budget ne saurait être indifférent à la divergence des prévisions et de leurs résultats. Nous avons plus de peine à prendre pour prévoir et nous sommes forcés de prévoir plus juste.

Là où la préalabilité des budgets n'a pas été jugée nécessaire ou n'est qu'un croquis légal du budget, que le hasard retouche et termine, il est loisible aux prévisions de s'exempter de la précision que, sous la Restauration, nous avons appris à leur donner. Du temps des crédits provisoires et des crédits additionnels qui furent tout le budget de la Révolution et du premier Empire, il n'était pas difficile d'en disposer le programme ; mais il nous a été conseillé, dans l'intérêt du crédit et pour astreindre à des limites l'action du Gouvernement et celle du Parlement, de « fixer », autant que nous le pouvons faire, le montant de nos dépenses et de nos recettes, de les ajuster, et d'avertir d'avance les contribuables de la contribution que l'État aura à leur demander dans l'année. Les prévisions ne sont pourtant jamais que des estimations (*estimates* en Angleterre), et nous avons dit qu'il est un peu prétentieux de les appeler des « fixations » dans la loi de finances, mot qui ne devrait être employé que par les lois du règlement. Nous devrions dire « prévisions » tout court pour les prévisions de dépenses et « évaluations » pour les prévisions de recettes. Il y a les « évaluations proposées » pour les projets de budget et les « évaluations adoptées » pour les lois de finances. Les « évaluations supplémentaires » sont celles des recettes qui n'ont été prévues que pour mémoire au budget ou celles des recettes admises postérieurement au vote de la loi de finances.

1. *Prévision des dépenses.*

Nous savons, par les faits, quelle a été la progression périodique ou annuelle des dépenses de la France depuis que nous avons des budgets réguliers et il semble que, pour n'avoir pas à compter avec elle au règlement des budgets, les prévisions feraient aussi bien de la prévoir, mais ce n'est pas aux programmes des budgets à contribuer au développement des dépenses, et les crédits additionnels du cours de l'exercice sont bien assez pour cet office. La règle de la prévision des dépenses est de ne sanctionner ce que l'on qualifie du nom d'accroissement normal qu'en prenant pour base les dépenses du dernier budget voté, retranchement fait de celles qui n'ont été votées qu'à titre accidentel et temporaire, et addition faite des services institués par des crédits additionnels pour se placer parmi les dépenses permanentes. Le nécessaire, et rien de plus.

Pour les budgets extraordinaires ou de luxe, les prévisions n'ont plus de règles certaines, et nous nous en sommes aperçus à la précipitation, à l'inconsistance des budgets votés depuis 1879. Ils n'ont été des budgets préalables que de première et très insuffisante prévision. Les budgets dits sur ressources spéciales ne se disposent pas sur les maximums autorisés, mais sur la moyenne des dépenses des trois dernières années. Les budgets, dits annexes, des services spéciaux, rattachés pour ordre au budget de l'État, suivent, à peu près, le mode de prévision du budget ordinaire.

Toute question réservée de progression normale ou anormale, les dépenses prévues et votées ont été, depuis 1814, d'environ 11 p. 100 au-dessous des dépenses soldées (exactement 10.96). Sans doute, il est survenu des cas de dépenses extraordinaires qui ont troublé profondément les prévisions, et les crédits additionnels extraordinaires l'ont alors emporté sur les crédits additionnels supplémentaires, mais un écart de 11 p. 100 est beaucoup, ajouté à l'accroissement même des dépenses successivement votées, et, pour le dernier budget voté, celui de 1885, il les augmenterait de plus de 400 millions. Mais nous n'établissons pas toujours nos prévisions avec une entière sincérité et n'inscrivons pas scrupuleusement toutes les charges prévues à nos dépenses, et les crédits additionnels ne sont trop souvent qu'un supplément du budget qui, intentionnellement, n'a pas été publié avec le corps de l'ouvrage.

La période où la prévision des dépenses a été le plus juste est celle de la seconde République, et, après elle, celle de la troisième, la nôtre, qu'il ne faut donc pas juger trop sévèrement. La période où les résultats se sont le plus écartés des prévisions est celle du dernier Empire, ce que prouvent ces indications précises :

	Prévisions de dépenses.	Dépenses payées.	Excédent de dépenses.	Proportion sur les prévisions.
1814-1830	15,150,412,136 fr.	17,026,550,812 fr.	1,876,138,676 fr.	12.38
1831-1847	20,208,255,534	21,887,498,383	1,679,242,850	8.30
1848-1851	6,286,339,612	6,351,232,064	64,892,452	1.03
1852-1870	34,723,677,699	40,855,683,203	6,132,025,504	17.65
1871-1884	45,315,673,945	48,900,685,655	3,585,011,310	7.93
	121,684,358,926 fr.	135,021,650,117 fr.	13,337,291,191 fr.	10.96

2. *Évaluation des recettes. Procédés de majoration.*

Pour rapprocher les tableaux l'un de l'autre, montrons aussitôt quel a été l'écart des évaluations et des réalisations des recettes :

	Évaluations des recettes.	Réalisations.	Excédents de recettes.	Proportion sur les évaluations.
1814-1830	15,075,402,999 fr.	16,931,188,468 fr.	1,855,785,469 fr.	12.31
1831-1847	20,016,547,916	20,961,724,297	948,176,381	4.73
1848-1851	5,629,605,700	5,991,857,901	362,252,201	6.42
1852-1870	34,713,420,883	40,311,676,106	5,598,255,223	16.12
1871-1884	45,402,062,998	49,046,295,564	3,644,232,566	8.02
	120,840,040,496 fr.	133,248,742,336 fr.	12,408,701,840 fr.	10.26

Les meilleures évaluations des recettes sont celles de la Monarchie de 1830, puis celles de la seconde République, puis celles de la troisième ; le dernier Empire, comme pour les prévisions des dépenses, aura eu les budgets préalables les moins justes. Mais quelle est la part des recettes et ressources extraordinaires dans ces résultats ? Elle est très grande : de 1814 à 1830, 1,597,217,309 fr. ; de 1831 à 1847, 1,441,783,016 fr.; de 1848 à 1851, 957,895,540 fr.; de 1852 à 1870, 6,579,795,226 fr. ; de 1871 à 1884, avec les ressources des budgets extraordinaires, qui ne sont pas des excédents de recettes des budgets ordinaires, 5,241,346,062 fr., et en tout 15,818,037,153 fr. La somme des ressources extraordinaires dépasse l'excédent des résultats sur les évaluations, mais une partie avait été inscrite d'avance aux budgets primitifs.

Si la prévision des dépenses n'offre qu'exceptionnellement de la difficulté, il est plus délicat d'évaluer les recettes. Le budget voté des dépenses, à l'extrême rigueur, s'exécuterait sans modifications, mais nous ne sommes pas maîtres des recettes ; elles suivent sans doute une progression connue dans leur ensemble, mais qui va en se déprimant comme en s'élevant selon les années.

Des dépenses se dissimulent ; les recettes sont avec soin recherchées dans toutes leurs retraites, avec trop de soin souvent, et même là où elles n'existent pas, si un pays pauvre et obéré veut essayer de tromper ses futurs créanciers.

Aucune méthode n'y est bonne, quand elle n'a pas la vraisemblance la plus étudiée pour but, et il n'est pas indifférent de s'y tromper. Des évaluations poussées trop haut encouragent les crédits primitifs et exposent aux moins-values des résultats, qui inquiètent le crédit et l'opinion ; des évaluations trop faibles font croire à des plus-values sans fin et encouragent les crédits additionnels, qui à leur tour mettent les budgets dans l'embarras. Des deux côtés le mal est à peu près le même, et la meilleure méthode est celle des Anglais, qui laissent à leur gouvernement, sous sa responsabilité, la liberté la plus entière d'arbitrer les recettes, et dont les Chambres ne touchent aux évaluations proposées que pour les recettes nouvelles ou pour les recettes à supprimer.

On dit que les évaluations sont sans effet sur les réalisations; elles ne le sont que si elles ne conduisent pas à une succession d'insuffisances déterminées par des moins-values, et, si la meilleure méthode n'était pas celle qui ne vise qu'à la moins imparfaite probabilité, il serait douteux qu'après celle-là, la meilleure fût la méthode qui majore les prévisions, car si les résultats n'y répondent pas, le pays s'en croit moins à son aise et il le devient par l'effet de sa croyance. En tout cas, les évaluations sont du ressort du ministre des finances, et les Chambres substituent leur responsabilité à la sienne lorsqu'elles les corrigent, avec moins de moyens que lui de ne s'y point tromper ou avec plus de propension à les accommoder à des partis pris.

Même dans les temps et les pays où la liberté des évaluations a été ou est restée entière, l'usage des moyennes a été ou est encore en vigueur, dans la pratique. Les baux de nos anciennes Fermes Générales reposaient sur les moyennes des baux précédents, et, en Angleterre, les ministres font leurs calculs d'après une sorte de moyenne des derniers résultats connus, quoique plus habituellement sur la dernière recette connue, qui, chez les Anglais, est la recette de l'année même qui s'achève au moment où se présente le budget de l'année qui s'ouvre. Les ministres de la Révolution, du Consulat et de l'Empire n'ont pas autrement agi, sauf de rares exceptions, et souvent même ils reconduisirent sans changements, plusieurs années de suite, leurs évaluations des recettes comme leurs prévisions de dépenses.

En 1822 (*Exposé des Motifs* du projet de la loi de finances pour le budget de 1823), le ministre, et c'était M. de Villèle, adopta le procédé de prendre pour base des évaluations, sans y ajouter rien, les résultats mêmes de l'exercice de l'année précédente. Le budget des recettes de 1823 fut ainsi, en quelque sorte, le compte des recettes de 1821. « Ce système n'a trouvé aucune contradiction », disait M. de Villèle devant la Chambre des Pairs. Dans le projet du budget de 1824, déposé le 10 février 1823, il écrivait : « Nous ne saurions avoir aucune évaluation plus probable que celle qui ressort du fait connu le plus rapproché de l'époque pour laquelle nous sommes forcés de nous abandonner aux chances de l'évaluation. » Il n'y avait pas d'innovation réelle, car depuis 1815 (V. le rapport sur les recettes de 1824 du député Pianelli de la Valette), la Chambre avait suivi cette méthode d'application [1], mais les ministres n'avaient pas encore dit qu'ils feraient de l'usage un principe.

Le principe encore n'était pas d'une rigueur entière. La loi de finances de 1824 reproduit sans changement la loi de finances de 1823 pour les évaluations des produits de l'Enregistrement, des Douanes et des Forêts, — mais aucune recette ne fut majorée sous la Restauration et les majorations furent assez rares sous le règne de Louis-Philippe ; aucun ministre ne voulut regarder l'accroissement normal comme une disponibilité dont il avait le droit de faire état, et en 1848, quand les budgets en désarroi ne s'occupèrent plus des maximes de leur préparation, M. Vitet répétait que « la règle constante » des évaluations était de joindre aux onze premiers mois de l'année pendant laquelle le budget se préparait le dernier mois de l'exercice précédent ».

Eu égard à ce douzième mois de l'exercice précédent, la règle s'est appelée la « règle de l'antépénultième », quoique la dénomination de « règle de la pénultième » fût plus juste. Elle a cessé d'agir, sous ce nom ou sous l'autre, en 1852. Le budget décrété de 1852 n'avait pu s'annoncer en excédent de recettes et le nouveau pouvoir était pressé d'apparaître comme le restaurateur de l'ordre en toutes choses ; il ne délivra pas le projet de budget de 1853 de l'insuffisance des recettes prévues, mais il rendit l'insuffisance moins lourde en augmentant de 50 millions pour 1853 les recettes réalisées en 1851 et il continua les années suivantes, mais sans toujours persister dans les majorations. Les Commissions du budget et le Corps Législatif s'en défiaient et y répugnaient, et, à partir du budget de 1864, et plus exactement en 1867, on revint à la méthode adoptée ou plutôt professée en 1822.

Un moment il avait été proposé de la corriger par une majoration soumise elle-même à des règles et de majorer de la moyenne de l'augmentation des quinze dernières années, mais M. Fould, en 1863,

1. N. B. En 1819, cependant, la Commission du Budget avait d'elle-même augmenté les recettes de 15 millions, sur les résultats connus des quatre premiers mois de l'année courante.

dit que la complète sécurité n'était acquise aux évaluations que par l'application de la règle de la pénultième ou de l'antépénultième. Les majorations ne furent vraiment abandonnées qu'en 1868, après l'expérience de l'année 1867 qui, malgré la seconde Exposition universelle de Paris, n'avait eu qu'une augmentation de recettes à peu près nulle, et, en 1869, M. d'Audiffret, rapporteur du budget de 1870 au Sénat, félicitait l'administration de ne plus grossir l'évaluation des produits de la plus-value, toujours incertaine, des revenus réalisés dans le cours de l'année précédente.

La vérité n'est pas que, depuis 1864 ou 1868 et jusqu'en 1882, il n'ait été jamais fait d'exception à la reproduction des résultats du dernier exercice connu ; tantôt des réductions de circonstance, tantôt des augmentations qui paraissaient commandées par la vraisemblance même, ont altéré la simplicité de la règle admise, et cette règle n'a été d'ailleurs appliquée qu'aux produits des impôts et des revenus indirects. Les Contributions Directes ne peuvent être majorées ; les Divers Revenus et les Produits Divers du Budget ne peuvent pas l'être davantage. Leurs recettes répondent à des faits positifs, ou, au contraire, dépendent de réalisations trop incertaines pour se prêter à des évaluations calculées sur des moyennes.

Mais, en 1882, M. Léon Say, justement inquiet de la progression des crédits additionnels et pour arrêter l'excitation à la dépense due aux plus-values que faisaient constamment ressortir des évaluations trop faibles, pensa qu'il était urgent d'abandonner la méthode d'une prévision arrêtée à une trop longue distance de l'exécution des budgets et d'ajouter normalement aux résultats de la dernière année connue (1881 pour 1883), à défaut d'un tant pour cent fixe d'augmentation, la moyenne de l'augmentation des trois dernières années connues (1879, 1880 et 1881). Au lieu même de l'année 1881 majorée, il aurait préféré prendre pour base une partie au moins des résultats de l'année 1882 si le dépôt du projet de budget, effectué moins tôt, avait permis d'en connaître les résultats.

Une critique sans motif et sans portée a prétendu que cette réforme n'avait été conçue que pour équilibrer un budget en insuffisance ; la visée était plus haute. La majoration du tiers des plus-values de trois exercices ajoutait bien 80 ou 85 millions aux recettes et autorisait à élever d'autant les prévisions des dépenses, mais à l'élévation des crédits du budget était liée, pour le Parlement, l'interdiction de conscience d'y joindre ultérieurement des crédits additionnels, et c'est aux crédits additionnels, et encore plus aux propositions prématurées de dégrèvements, que le ministre déclarait la guerre. La Commission du budget fut d'avis de ne majorer que de la moyenne des augmentations de cinq ans (1877, 1878, 1879, 1880 et 1881) et réduisit les évaluations de 28 millions et demi. Le ministre accepta la moyenne quinquennale, et la majoration ne fut pas même appliquée à tous les revenus et impôts indirects.

Le procédé était inventé par un ministre économe pour diminuer les dépenses, mais un ministre dépensier aurait pu l'inventer pour les accroître, et une autre objection est que, dans nos budgets où les excédents de recettes ne se prévoient pas, les réalisations d'excédents sont une réserve pour l'imprévu qui disparaît si elle est d'avance escomptée. Mais les intentions étaient bonnes au moment où elles ont modifié les évaluations ; les dépenses nouvelles, couvertes par les majorations, n'étaient, d'ailleurs, en grande partie que des reports au budget ordinaire des dépenses du budget extraordinaire, et les majorations auraient suspendu les dépenses et les dégrèvements de l'initiative parlementaire sans faire naître les déficits, si la réforme n'était arrivée juste lorsque la série des années heureuses s'achevait et que commençait la série des années de gêne. Elle ne voulait être qu'un avertissement salutaire et les événements lui ont donné l'accent d'un cri d'alarme. La réforme n'a certainement pas fait les déficits, mais elle a paru les avoir préparés.

Nous reconnaisons que tout système qui ne repose pas sur les résultats d'une année déterminée, la dernière ou l'avant-dernière connue, celle qu'on voudra, a quelque chose d'artificiel, mais celui-là avait un sens et il l'aurait gardé, en restant d'accord avec lui même. L'usage qui en a été fait, depuis, lui a fait perdre son mérite. Il n'a été ni abandonné ni suivi, mais arbitrairement combiné avec la base de la dernière année connue, de janvier à décembre, puis d'octobre à septembre, et même avec d'autres dates d'ouverture et de fermeture de l'année, et la Commission du Budget de 1885, tout en faisant aux majorations les plus vifs reproches, n'a pu se défendre d'en mettre pour plus de 20 millions de francs dans les propositions d'évaluations que les Chambres ont approuvées.

Il suffit à la loi de finances d'avoir arrêté les évaluations ; mais l'administration a encore le besoin de connaître dans quelles proportions les mois de la durée de l'exercice lui en apporteront la réalisation, en la supposant conforme à la prévision. L'expérience lui en a donné le moyen, comme nous le verrons au titre de l'exécution du budget.

L'évaluation des produits du Budget sur Ressources Extraordinaires n'a aucun intérêt ; elle devrait, théoriquement, précéder la prévision des dépenses, et elle ne fait, en réalité, que la suivre et de très loin, sans souvent être autre chose qu'une supposition de recettes, mise au besoin sous la protection de la Dette flottante.

Les budgets des communes, celui de Paris par exemple, n'arbitrent pas leurs recettes ; elles sont toujours, pour les produits variables, la moyenne des trois dernières années connues. Dans leurs évaluations, qu'ils dressent comme il leur plaît, les ministres anglais ne font pas de majorations d'après le tant pour cent de l'accroissement annuel normal. MM. Althorp et Baring sont, du moins, les seuls qui s'en soient prévalus. Ils majorent ou diminuent les recettes, en raison seulement de ce que chaque année leur semble avoir de résultats à donner. En Italie, les prévisions se font sur l'année qui précède l'année de la présentation du budget. En Belgique, les majorations sont admises, et en 1884, pour le budget de 1885, la Commission du budget elle-même, ou section centrale, a majoré les recettes afin de diminuer l'insuffisance du budget. La Prusse l'a fait en 1885, en considération de l'excédent réalisé en 1883-1884 et des probabilités de l'exercice 1884-1885. En Russie, le budget administratif de l'Empire est généralement assez bien prévu, ainsi qu'en justifient les résultats communiqués au public.

Depuis vingt ans, les prévisions du budget anglais n'ont été que quatre ou cinq fois démenties par des moins-values aux recettes, mais, aux dépenses, les estimations ont été plus souvent dépassées, sans amener de déficits dans les budgets. Nous ne

disons rien des États-Unis, où les recettes et les dépenses, les recettes surtout, ne sont prévues que par à peu près et où les résultats sont très différents des prévisions, mais en les dépassant à l'avantage du budget pour les recettes et en ne les atteignant pas pour les dépenses. Évaluations et prévisions, résultats mêmes, tout y varie par sommes immenses où, quelquefois, les unités de millions de dollars semblent elles-mêmes ne pas compter.

3. *Arithmétique du budget.*

Les prévisions arrêtées, est-il nécessaire, puisque ce ne sont que des prévisions, de leur donner l'apparence de la précision des résultats, et, dès lors, de discuter les budgets comme on vérifie des comptes ? Nos soins méticuleux sont de la peine perdue et amoindrissent l'idée que nous devrions avoir du rôle du législateur dans les lois de finances.

Le budget du 5 mai 1789, sauf un seul article aux recettes, est tout entier composé de sommes arrondies en milliers de francs, mais nous avons toujours aimé le détail et notre budget de dépenses de 1792 est calculé par sous et deniers. Il y eut cela de bon au régime des crédits provisoires de la Révolution et du premier Empire que l'on ne prit plus la peine d'y regarder de si près et que l'unité expéditive du million y régna sans partage. Le régime parlementaire, à partir de 1814, nous a valu de recommencer la dispute des dépenses à un franc près, et, même aux recettes, nous avons fini par ne pas dédaigner d'additionner des unités simples. Nous pourrions nous en tenir aux milliers de francs, dans les lois de finances aussi bien que dans les projets de lois, sans préjudice des menus revenus, comme les 960 fr. de la redevance du Val-d'Andorre, qui ne peuvent être autre chose que ce qu'ils sont en effet. Les francs ont leur refuge dans les Comptes, qui ont poussé même l'hospitalité jusqu'à ouvrir une colonne aux centimes, peut-être en dépensant plus pour les faire publier que leur scrupuleuse exactitude ne rapporte. L'un de nos derniers projets de crédits supplémentaires (5 nov. 1884) nous entretient des aventures d'une annulation de 4 cent. sur un article de remboursement d'avances. On est heureux de se voir si bien renseigné, mais l'on serait plus aise encore si l'on était sûr que, dans leur emploi, des sommes beaucoup plus fortes ne se trompent pas de destination.

Ce respect pour l'unité simple est devenu presque universel. Très peu de pays en restent affranchis pour les dépenses ; la Suisse et la Norvège sont du nombre. Mais, pour les recettes, beaucoup laissent à leurs évaluations un peu d'espace pour flotter et ne prennent pas, comme nous, des ris de 1,000 en 1,000 francs. La chiffraison la plus large est celle du budget des États-Unis qui, sur 12 articles de recettes, au projet de l'exercice 1884-1885, en compte 6 par millions, 2 par 500,000 et les 4 autres par 100,000 dollars. L'unité anglaise ne tombe pas au-dessous du millier de livres sterling. Nous n'employons pas assez les zéros ; ils sont doux à l'œil, commodes pour les additions et ne compromettent nullement le bon ordre des finances dans les budgets de prévision, soit des recettes, soit même des dépenses.

25. Formation du budget quant à l'équilibre.

1. *Le seul principe est celui de l'équilibre.*

Le moindre citoyen sait que, au cours d'une année ou d'un exercice, la ponctualité de ses prévisions se dérangera dans leur exécution, mais il n'en cherche pas moins à prévoir ce qu'il aura de recettes à réaliser et de dépenses à faire, et, s'il n'a des entreprises à commencer dont le bénéfice ne viendra que plus tard, il s'arrangera pour que son année ne soit pas en déficit, il voudra, si elle ne laisse pas de surplus, qu'elle s'annonce comme se devant suffire, et il dressera son état de dépense de manière à cadrer avec son état de recette.

Dans les finances publiques, la dépense ne dépend pas de la recette, vu que, en principe, l'État n'a point de patrimoine et ne se soutient que par des contributions. La dépense est nécessaire ou est supposée l'être et l'administrateur des budgets commence par compter ce qu'elle doit coûter; le calcul fait, il demande au subside annuel de la couvrir. Il doit lui demander de la couvrir exactement, et rien de plus. Le subside habituel est-il hors d'état d'en faire l'office, il juge, selon les temps, si c'est à des impôts nouveaux ou à des surimpositions ou à l'emprunt qu'il convient de s'adresser ; et, si le subside ordinaire suffit, il ne cherchera pas à en tirer plus que le nécessaire indispensable. Tous les financiers l'ont professé et M. Roy le disait à la Chambre des députés de la Restauration, comme Laffon de Ladebat, en 1792, à l'Assemblée Législative : « La Chambre ne vote l'impôt que pour les besoins de l'État. Celui qui a le droit de voter l'impôt n'en a le devoir qu'autant qu'il est indispensable. »

Lorsque les impôts produisent plus que les évaluations ne portaient, la plus-value est un bénéfice légitime de l'État, qu'il emploiera au mieux des intérêts publics, et le mieux est d'alléger la dette ; mais tout excédent de recettes inscrit aux prévisions du budget est un excès d'imposition. Il ne cesse pas de l'être quand on le destine d'avance à l'amortissement de la dette ; il l'est même encore quand on en fait, dans les budgets de l'État et à l'instar des budgets patrimoniaux des localités, la dotation d'une réserve pour les dépenses imprévues, qui, en principe encore, ne se prévoient pas au moment où se forment les budgets et même au moment où ils se votent.

La règle est donc de présenter et de voter les budgets en strict équilibre : la dépense d'abord, et ensuite la recette qui y pourvoira.

L'excédent ne signifie rien, d'ailleurs, tant qu'il n'est que de prévision; son affiche menteuse ne saurait tromper le crédit, et, fût-il vraiment probable, il a le tort d'exciter aux dépenses des crédits additionnels en cours d'exercice. Mais l'équilibre lui-même, pour qu'il existe quand on le déclare, il faut que les dépenses normales n'excèdent pas les recettes de même nature, que toutes les dépenses normales, stables ou instables, soient prévues et qu'aucune ne soit mise au budget pour mémoire ou sans être chiffrée, que même la dépense de l'amortissement soit prise sur les recettes ordinaires, qu'aucun emprunt ne soit compté comme une recette, et que parmi les recettes ne se rangent pas non plus des prélèvements sur des excédents antérieurs, qui sont la propriété de la dette flottante et la compensation des avances du Trésor. L'équilibre est fictif hors de là, et la plupart des budgets qui se présentent en équilibre n'ont de l'équilibre que l'apparence. Ils sont « bouclés », expression qui va bien à la sacoche budgétaire, mais par compression, et les ardillons de la boucle ne peuvent tenir au delà de quelques jours.

Maîtresse d'elle-même, la Révolution de 89 n'aurait dressé ses budgets ni en excédent de recettes, ni en insuffisance, et, quand elle a pu en avoir, elle leur a toujours appliqué la règle de l'équilibre : dépense, tant ; recette, tant donc ; et, si la dépense est faible, tant à y mettre à titre de réserve pour l'imprévu, d'après les usages de l'ancien régime transmis par Necker ; si elle est plus forte que d'habitude, tant de ressources extraordinaires à créer, mais toujours pour aboutir à la balance. Napoléon ne fit pas autrement et il eut même une passion si vive pour l'équilibre que ses comptes, comme ses budgets, durent s'arranger pour ne rien laisser dépasser ni de leur dépense ni de leur recette. Aucun des budgets, depuis 1814, n'a été présenté en équilibre [1] et il en est fort peu qui aient été équilibrés lors du vote de la loi de finances : trois seulement, ceux de 1817 et 1818 et celui de 1885, année où le principe a triomphé de lui-même, sans que personne y songeât.

2. *L'excédent de recettes.*

Nos lois de finances traitent les projets de budgets comme elles l'entendent. On devrait toujours les leur offrir équilibrés, et à elles de voir si elles ont à les maintenir en cet état ou à faire ressortir un excédent de recette ou de dépense. De même que pour les projets, le mieux pour les lois serait de viser toujours à l'équilibre ; mais, si elles ne suivent pas toujours les indications des projets, elles en respectent presque toujours la forme générale, et les votes des Chambres, depuis 1814, ont habituellement répondu aux propositions d'excédents qui leur ont été faites. Nous pouvons ainsi, sans trop d'inconvénients, confondre les unes et les autres, et nous trouvons alors :

Sous la Restauration, sur 17 budgets, avec un voté en insuffisance (1814) et deux en équilibre (1817 et 1818), 14 budgets votés avec des excédents de recettes, mais généralement faibles, quoique, deux ou trois fois, ils aient été de plus de 10 millions ; sous la Monarchie de 1830, sur 17 budgets, 11, les 11 premiers votés avec des excédents de recettes, et d'assez gros, de trop gros même ; sous la seconde République, sur 4 budgets, pas un ; sous le second Empire, sur 19 budgets, 17, les 17 derniers, votés avec des excédents de recettes de 3 à 4 millions en moyenne, par respect pour le préjugé plutôt que pour les vrais principes, et quelques-uns (1861, 1865, 1867, 1868), avec des excédents de quelques centaines de mille francs, même de moins de cent mille francs (1868), ce qui n'était pas à blâmer ; sous la troisième République, de 1871 à 1885, sur 15 budgets, avec un voté en équilibre (1885) et trois en insuffisance (1874, 1875, 1876), 11 budgets votés avec des excédents de recettes, mais, depuis 1877, et sous la seule exception de 1878, tous réduits à un minimum, qui, de centaines en centaines de mille francs, a fini par affleurer l'équilibre et y adhérer.

Les budgets de 1874, de 1875 et de 1876 n'étaient pas, à la lettre, présentés et votés en insuffisance ; ils l'étaient en excédents de recettes, mais au moyen de ressources à créer en cours d'exercice et qui ne furent pas créés. De semblables excédents sont plus que fictifs. D'autres sont fictifs, en dépit des prévisions juxtaposées des recettes et des dépenses ; ce sont ceux qui, de même que dans les cas d'équilibre fictif, ne se dégagent que par l'oubli volontaire d'une partie des dépenses ; et quelques-uns de nos derniers excédents et l'équilibre de 1885 ne sont pas, à ce point de vue, au-dessus du reproche. Le budget de 1885 n'était pas voté, ni même discuté, que déjà, sans en vouloir déranger les combinaisons, une loi particulière allouait à l'exercice, pour la dépense de nos expéditions d'Asie, un crédit additionnel anticipé de plus de 43 millions, mais il est juste auss de dire qu'une dépense extraordinaire de cette nature, même prévue, n'est pas de celles que les budgets ont à inscrire dans leurs prévisions et que les réserves pour l'imprévu n'y suffiraient pas elles-mêmes.

La fiction de l'équilibre ou de l'excédent de recettes résulte de l'omission des dépenses normales, ou encore de la majoration artificielle des recettes, dans les années où il est à peu près certain que les recettes majorées ne se réaliseront pas.

3. *L'excédent de dépenses.*

On appelle un excédent de dépenses un déficit, après qu'il a été constaté. Simplement prévu, ce n'est qu'une prévision d'insuffisance, qui n'exige pas toujours l'emploi d'impositions nouvelles ou de ressources extraordinaires, et nous le savons par l'exemple de nos années 1875 et 1876, dont les budgets, votés avec des insuffisances réunies de plus de 30 millions, se sont soldés par des excédents de recettes de plus de 176 millions. Le pays n'a-t-il pas été atteint dans les sources de sa fortune ou ces sources recommencent-elles à couler librement, l'insuffisance n'est qu'un accident qu'il ne serait pas besoin de masquer, si l'opinion ne s'effarouchait pas si aisément et ne demandait pas à être sans inquiétude. Les insuffisances ne sont dissimulées que vainement. Il est plus sage, lorsqu'elles ont des causes légitimes, de ne pas les couvrir d'artifices, et de montrer, comme dans les dernières années de Louis-Philippe, qu'elles proviennent d'une grande entreprise de travaux publics qui deviendra plus tard productive, ou, comme en Italie, après 1860, qu'elles sont le prix de la liberté et de l'unité d'une nation nouvelle.

Nous n'avons eu, sous la Restauration, qu'un budget voté en insuffisance, celui de 1814 ; nous en avons eu six sous la Monarchie de 1830, les six derniers (1842-1847) ; sous la seconde République, nous en avons eu quatre sur quatre ; le second Empire n'en a connu que deux, ceux de 1852 et de 1853, et la troisième République, que trois, — et encore ? — ceux de 1874, 1875 et 1876.

Le compte des 72 budgets, de 1814 à 1885, est de 3 budgets votés en équilibre, de 53 en excédent de recettes et de 16 en insuffisance. Mais les prévisions votées n'ont pas été confirmées par les résultats et les lois de règlement. Aucune Situation financière ne peut tomber juste en équilibre et l'équilibre des Comptes n'est qu'un manège des lois, pour des cas exceptionnels. Six exercices ont été réglés en équilibre depuis 1814, ceux de 1814, 1815, 1816, 1818, 1867, 1870 ; 36 exercices seulement ont été réglés en excédent de recettes ; les 30 autres l'ont été ou le seront en excédent réel de dépenses, c'est-à-dire non plus en insuffisance seulement, mais en déficit.

1. A moins qu'on ne compte celui de 1817 qui n'opposait à une dépense de 1,069,260,258 fr. qu'une recette de 757,608,667 fr., mais qui autorisait une émission de rentes jusqu'à concurrence de la somme à [illegible]. Sous la Révolution on émettait des assignats et l'on décrétait des ventes de domaines. Le procédé n'était pas très différent.

4. Les budgets en équilibre, en excédent de recettes ou en déficit à l'étranger.

§ 1. — *En équilibre.* D'après leur maxime financière que chaque année doit suffire à ses charges avec ses ressources et que l'élasticité de l'impôt sur le revenu en donne le moyen, et conformément à la règle de conduite de leurs Parlements de n'ajouter aucune dépense à celles des projets de budgets, les Anglais pourraient, s'ils le voulaient, dresser et voter tous leurs budgets de prévision en équilibre, mais, nous le savons, ils ne tiennent que médiocrement à ce qui n'est qu'une prévision dans les finances et ne tiennent pas trop même à la régularité de la comptabilité. Ils n'ont jamais attaché le moindre prix à la formalité de l'équilibre préventif et n'y ont astreint aucun de leurs budgets, ne cherchant qu'un seul équilibre, celui de la fortune nationale, et peu inquiets jusqu'ici de ses dérangements. Si les budgets en ont besoin, l'excédent du Fonds consolidé est mis en réquisition; après lui, l'impôt sur le revenu, ensuite l'emprunt temporaire, et en dernier lieu l'emprunt en rentes consolidées.

Les Allemands, race pauvre autrefois et toujours systématique, sont à peu près le seul peuple qui aient, non seulement compris, mais aimé la règle de l'équilibre de prévision. Leur budget fédéral, dont les recettes et les dépenses se nivellent obligatoirement par l'appoint des contributions matriculaires, les entretient dans le respect de la rectitude de la balance; la Prusse équilibre régulièrement ses budgets; la Bavière aussi; de même, tout le groupe des États saxons, sauf Saxe-Weimar-Eisenach et quelquefois Saxe-Meiningen; Anhalt, habituellement, le Brunswick, Lubeck, Schaumbourg-Lippe, Schwartzbourg-Rudoldstadt, la principauté de Waldeck, le Wurtemberg, quand il peut, et enfin notre Alsace-Lorraine.

La Suède a également du goût pour les budgets en équilibre préventif; la Roumanie y aspire et la Russie en a imposé l'usage à ses finances, en couvrant, comme nous autrefois, l'insuffisance de ses recettes ordinaires par un excédent des ressources extraordinaires.

Hors d'Europe, les budgets votés en équilibre sont une rareté. Nous n'en compterions que trois ou quatre, ceux du Japon, de la république Dominicaine, de la petite république noire de Libéria, et peut-être encore un autre.

§ 2. — *En excédent de recettes.* L'excédent de recettes sur les programmes budgétaires paraît une nécessité chez les pays pauvres; cependant, les pays pauvres ne sont pas seuls à s'y plaire et l'on n'aurait pas de peine, en France, à nous persuader que nous ferions bien d'en faire autant. L'Angleterre, depuis vingt ans, n'a eu qu'un budget présenté en équilibre et que deux en excédent de recettes, et la Belgique, depuis 1870, que quatre, et ce ne sont pas des pays pauvres. Divers États allemands, — presqu'aucun État d'Allemagne ne se résigne volontiers à l'insuffisance préparatoire, — préfèrent l'excédent de recettes à l'équilibre. Le Danemark s'en fait un point d'honneur, et ne se fait pas démentir par ses résultats; la Norwège imite le Danemark pour les budgets, mais ne suit pas l'exemple jusque dans les comptes. L'Italie a passé, fièrement, par une longue série d'insuffisances, mais elle ne les admet plus. La Turquie même, au moment où elle faisait mine d'avoir des finances publiquement publiques, avait produit un projet de budget décoré d'une promesse d'excédent; et il n'y a pas si longtemps que, dans ses projets de budgets, le Pérou, appuyé sur l'amas des déjections séculaires de ses pingouins, en jetait tous les ans la poudre aux yeux du monde.

Mais les magnificences des excédents de recettes prévues, ne les demandons qu'aux États-Unis. Cinquante millions de dollars, comme il y a quelques années, ce n'était qu'une bagatelle, et la loi d'amortissement des dettes les exigeait presque, en ordonnant des remboursements de 35 millions de dollars (175 millions de francs) sur ces excédents. Le budget de 1883-1884 en annonçait un de 119,792,061 dollars; il a été réalisé, et largement, la recette a été plus loin; elle a dépassé la dépense de 133 millions de dollars (665 millions de francs).

§ 3. — *En déficit.* Le vrai mot est « en insuffisance », car le déficit ne se connaît que par les résultats. S'il ne suffit pas, comme on vient de le voir, d'être un pays pauvre pour placer des budgets préalables sous le patronage des excédents de recettes, les pays riches ne sont pas seuls à reconnaître que, au moment où ils les constituent, ils ne sont pas arrivés à en nouer les deux bouts. Les uns, comme l'Angleterre, la Belgique ou la Hollande, n'y prennent garde et ne doutent pas, ou que les résultats des exercices leur viendront en aide ou qu'ils trouveront prêteurs, s'il y a lieu; les autres, comme l'Autriche ou l'Espagne, étonneraient trop s'ils publiaient qu'ils ont des budgets qui vont passer de l'autre côté de l'équilibre.

L'Angleterre, depuis l'année 1866-1867, a eu 13 budgets en insuffisance, mais, aux comptes, l'excédent de dépenses ne dominait plus; depuis 1870, la Belgique a, quatre ou cinq fois, en les terminant, trouvé que les insuffisances de ses exercices étaient devenus des excédents de recettes. L'Autriche n'y a jamais compté et la Hongrie n'y compte plus, mais l'une et l'autre sont bien obligées de former et de régler en équilibre leur budget commun. En Allemagne, ce serait une tache de prévoir que l'exercice finira en déficit; quelques États municipaux, comme Hambourg, Brême, en bravent néanmoins le préjugé, et le Wurtemberg l'a fait au moins une fois.

Si nous la formions en l'étendant à toutes les parties de la surface du globe, la liste serait assez longue des pays qui, de bon ou de mauvais gré, se sont rendus à l'évidence et n'essaient plus de cacher qu'ils n'auront probablement pas en caisse tout ce qu'ils se proposent de dépenser. Ceux-ci sont prudents dans leurs aveux, le Guatemala, entre autres, qui une fois ne s'est reconnu qu'une insuffisance de 71 fr.; ceux-là ne craignent plus d'avouer qu'ils ont une dépense à faire de plus du double de leurs recettes, et, en 1881, après le grand effort fait pour n'être pas au-dessous de ce que les événements semblaient près d'exiger d'elle, la Grèce a eu un budget de 49 millions de recettes et de 124 de dépenses.

26. Les réserves dans le budget.

Il y a les réserves négatives, ou les crédits réservés et plus ou moins fixes, qui ont été émis hors de la loi des finances annuelles par des lois permanentes; les réserves positives, ou les parties des recettes qu'un très grand nombre de lois de finances inscrivent aux budgets pour les dépenses

imprévues; et enfin les trésors, que la Prusse et l'Allemagne enferment dans la citadelle de Spandau, comme au moyen âge, pour servir de premier viatique à leurs armements subits.

1. *Le système de* Fonds consolidé *des Anglais*.

L'Angleterre, au moment de la révolution de 1688, était encore domaniale. Elle ne voulut pas que le roi constitutionnel continuât d'être le propriétaire éminent du pays, vivant du produit de ses domaines et entretenant quelques services civils avec les miettes de sa table. Elle prit à sa charge les services militaires et lui assigna une Liste Civile, partie en argent, partie en terres, pour lui, sa famille, sa cour, et pour les salaires et les pensions d'un très petit nombre d'officiers publics, ceux du conseil du roi, ceux de sa justice et ceux de sa diplomatie. C'était toute l'administration et tous les services civils de l'État à cette époque, et l'Angleterre n'a jamais disputé l'administration générale à la Couronne; elle se contente de s'administrer localement. Au fond, l'Angleterre ne faisait que copier ce que les Notables de 1596 avaient demandé à Henri IV d'exécuter, cent ans plus tôt.

Il y a eu, successivement, plusieurs fonds consolidés et votés une fois pour toutes et au moins pour tout le règne, à mesure que s'étendirent les services de l'administration du roi. Les trois fonds des dépenses privilégiées ont été réunis en un seul et consolidés à nouveau en 1787. Il n'y peut être touché d'aucune manière qu'en vertu d'une loi votée par les deux Chambres et sanctionnée par la Couronne. La Dette n'était pas, comme elle l'est devenue, l'une des charges du fonds consolidé, et même la première.

En réalité, le fonds consolidé n'a jamais été un fonds de réserve, mais un ensemble de dépenses non discutées annuellement et jouissant d'un privilège sur les recettes de l'année, mais il est censé représenter un fonds de réserve « intangible », selon l'expression italienne, auquel on touche néanmoins tous les ans pour compléter la dotation variable des dépenses (*supply services*), qui sont censées n'avoir que des subsides annuels pour leur entretien. On exagère l'importance et l'utilité de cette réserve, de recette ou de dépense, en nous en recommandant l'imitation pour mettre la majorité de nos services nécessaires à l'abri des discussions parlementaires. Ainsi que beaucoup d'autres institutions anglaises, le Fonds consolidé n'est qu'une fiction. Il n'intéresse qu'un petit nombre de services, à la dépense desquels il ne suffit même pas; il n'embrasse pas les plus importants, ceux de la guerre et de la marine que, en d'autres pays, la loi ou l'usage protège contre les débats parlementaires, et, en sa qualité d'assignation de recettes, il est d'une science financière surannée.

Au compte de 1883-1884, le Fonds Consolidé a dépensé 29,065,526 liv. st. pour la Dette nationale (dette consolidée, annuités et intérêts de la dette flottante) et 1,589,647 liv. st. pour ses autres charges, dont le détail n'est pas inutile à connaître : Liste civile, 408,714 liv. st.; Apanages, 170,000; Récompenses nationales, — ce ne sont presque toutes que des pensions pour d'anciens hauts fonctionnaires favorisés, — 209,909; Appointements, 97,627; Cours de justice, 505,556; Localisation des forces militaires, 40,000; Charges diverses, 156,841. L'incohérence et l'incomplet de ces services privilégiés ne sont que trop visibles, mais le mélange

des répartitions est ce qu'il y a de plus bizarre; aux charges diverses se heurtent des attributions comme celles-ci : clergé écossais, inspecteurs d'anatomie, gardien du Jeu de paume, lord-lieutenant d'Irlande, commissaire du poids du beurre.

Le Dominion du Canada a cru bon d'avoir un fonds consolidé de recettes et de dépenses, mais il est mieux composé. Celui de l'Angleterre n'a aucun avantage et serait supprimé sans aucun inconvénient. Il n'est acceptable que par le préjugé qui met le service de la dette des États et des dotations en un rang à part et en tête de leurs dépenses.

Ici ou là, nous trouverions des services plus ou moins soustraits aux discussions annuelles des Parlements, et aux États-Unis par exemple, le service de la Dette. Ils sont dotés en dehors de la loi d'appropriation des recettes aux crédits, mais pour la forme plus que par le fait. Nous faisions ainsi après 89 et Mirabeau avait un moment, comme Necker, souhaité dans le budget un budget irréductible et permanent; il n'insista, à la fin, que pour la Dette et la Liste civile. Après 1815 nous avions repris cette sorte de fonds consolidé français assis sur des assignations. Nous en avons senti l'inutilité, et ne voulons d'ailleurs pas d'un budget dont la représentation nationale ne dispose pas tout entier.

2. *Les trésors de guerre.*

L'immobilité d'espèces monnayées ou de valeurs échangeables à vue et sans perte n'est pas un simple sacrifice d'intérêts, c'est une mainmorte saisissant un capital et le retirant de la circulation où il était fait pour remplir une fonction active. Les anciens rois ne pouvaient recevoir d'aide du crédit qu'avec lenteur et pour de faibles sommes et n'étaient jamais sûrs qu'il répondrait à leur appel; ils ont pu enfouir de l'or et de l'argent dans les caveaux de leurs bastilles, et Sully s'est même fait un mérite d'avoir aidé Henri IV à former son trésor de la Bastille de Paris. Rome l'avait fait pour l'« *aurum vicesimarium*, dont parle Tite-Live, *quod in sanctiore ærario ad ultimos casus servabatur* ». Mais ces millions, que Richelieu regrettait de n'avoir plus et qu'il aurait voulu reconstituer, ont-ils servi la pensée du maître? Marie de Médicis les a livrés aux grands seigneurs et à ses créatures.

Les trésors de guerre coûtent en quinze ou vingt ans plus cher qu'ils ne valent, et, au temps où nous vivons ils n'ont pas même la faculté de permettre le secret des armements. Frédéric II y aura, le dernier, trouvé quelques secours, ou encore Napoléon en 1814, quand il versait au Trésor épuisé les restes de l'argent de son Domaine extraordinaire et de ses économies personnelles enfermées dans les caves des Tuileries. Le crédit n'existait pas, et, depuis qu'il existe, ce sont les nations et non les princes qu'il assiste; il est vrai qu'il ne les sert qu'autant qu'elles sont riches, mais c'est un signe de pauvreté, par cela même, de garder de ces réserves. La Prusse est l'unique puissance qui en possède une, et l'Autriche, qui en 1878 y pensa, n'a rien perdu en ne se saignant pas pour immobiliser 60 millions de florins, l'équivalent des 120 millions de marcs du trésor de son ancienne rivale.

3. *La réserve générale du budget.*

Les budgets, les impôts, l'emprunt sont les trésors de guerre et la réserve générale des finances des États à qui ne manquent ni un passé ni un

présent, ni un avenir ; mais les budgets eux-mêmes, pendant que, année par année ou exercice par exercice, ils sont les anneaux de la chaîne ininterrompue, quelle est leur propre réserve pour la part d'imprévu que les meilleurs des budgets ne sont pas toujours en état d'éviter ? Un très grand nombre de budgets étrangers s'en font une en se créditant d'un chapitre spécial ou de chapitres spéciaux qui seront la pâture des crédits additionnels. Le nôtre s'en passe, il ne s'en fait même pas une au moyen d'un gros excédent de recettes de prévision [1], et ne s'en estime pas plus mal établi. Sa réserve consiste dans les améliorations de recette qui, habituellement, ajoutent 2, 3, même 5 p. 100 de produits aux évaluations, mais l'irrégularité est chose à prévoir elle-même, et cette réserve, si régulière qu'elle soit, reste aléatoire. Une seconde réserve consiste dans les annulations des crédits de dépenses non dépensés, mais elle n'est une réserve que si, au fur et à mesure que le budget, en s'exécutant, abandonne des crédits, une autre dépense, qui pouvait se prévoir ou qui n'est pas de nécessité subite, ne vient pas s'en emparer. Les annulations, que n'escompte pas l'exécution des budgets, auraient pour nous, aux années où nous sommes, la valeur d'un fonds général de réserve d'environ 50 millions, et même de plus ; mais les administrateurs n'y voient que du pain bénit et n'en laissent que des miettes pour les lois de règlement.

Nous ne dirons rien d'une autre réserve dont il n'a pas été difficile de faire la découverte, dans ces derniers temps, mais dont on ne saurait recommander l'emploi. Il s'agit du chapitre V du service de la Dette ou de la dotation du remboursement des capitaux de nos obligations à terme. Il a été d'une nouveauté trop hardie de prétendre que l'argent du remboursement de la dette est une ressource et que les budgets y peuvent puiser aussi librement que dans une réserve générale. Ce chapitre, comme d'autres, est le crédit d'une dépense prévue, certaine, obligatoire, et non la poire pour la soif des dépenses inattendues ou des services qui ne savent se contenir.

4. *Les crédits pour l'imprévu.*

La France a eu son Fonds consolidé et l'a abandonné ; elle a eu pour réserve générale des excédents de recettes de prévision et ne les a pas maintenus dans ses lois de finances ; elle a eu aussi ses crédits pour l'imprévu et ne s'y est pas attachée.

Les budgets préalables n'étant composés, sous la première République et sous le premier Empire, que de crédits provisoires complétés en cours d'exercice, et pendant six ans la Restauration n'ayant que des lois de finances tardivement votées, et qui rectifiaient même les budgets antérieurs, les dépenses additionnelles n'avaient pas beaucoup d'importance et il était possible d'y faire face avec un crédit spécial placé à la fin du budget. Avant 89, le chapitre des dépenses imprévues qui terminait l'État du Roi, s'employait surtout pour ajouter aux gratifications et aux frais des fêtes de cour ; les 6 millions de livres du budget de Turgot, pour 1775, ne reçurent guère que cet emploi.

1. Le dernier dont nous ayons paré le budget est celui de l'exercice 1878. Le projet le fixait à 5,8[illegible] fr. et la commission du budget à 17,661,[illegible] ; la loi l'a fixé à 12,112,70[illegible] fr.

Necker, au budget du 5 mai 1789, réservait 5 millions pour les mieux utiliser sans doute, et 3 millions dans son budget du 29 mai 1790, pour huit mois. Cambon en réservait 6 au budget de 1793, et, en reprenant les projets de budgets, en l'an VI, le Directoire réserva 15,989,893 fr., somme chiffrée par le menu en apparence, pour parachever et balancer les prévisions des recettes et des dépenses qui, de fait, commençaient par une reconnaissance générale des voies et moyens.

Ce crédit n'était pas laissé à la discrétion des ordonnateurs et du Gouvernement ; il n'était réparti qu'en vertu de lois particulières. Il subsista tout le temps que vécurent le Consulat et l'Empire, et, en 1813, s'éleva jusqu'à la somme de 48,190,000 fr., cette fois sans empêcher la coexistence d'une réserve spéciale pour les dépenses imprévues du service des Affaires étrangères, somme elle-même très forte (9 millions). Une seule année, en 1810, le crédit de l'imprévu n'a été porté au budget que pour mémoire. Le genre des crédits pour l'imprévu est sorti, sous la Restauration, de nos finances où les ordonnances et les lois de crédits additionnels l'ont remplacé. Il aurait été rétabli sous une autre forme en 1851, si l'Assemblée Législative avait donné force de loi à la proposition de sa commission qui, par l'organe de son rapporteur, M. Barthélemy Saint-Hilaire, demandait de limiter à une somme fixe, pour chaque exercice, les crédits supplémentaires du budget. La proposition n'a pas eu de suite, et nous n'avons restauré les crédits généraux pour l'imprévu que dans les budgets nouveaux de notre protectorat de la Tunisie.

Exclus du budget général de l'État, ces crédits sont de règle dans les budgets des départements et des communes, qui ont un patrimoine, proportionnent leurs dépenses à leurs recettes et n'ont pas toute leur dépense formée de dépenses obligatoires. La réserve du budget de Paris est souvent très forte : 6,026,704 fr. par exemple au budget de 1883. Elle l'a même été davantage.

A l'étranger, les crédits pour l'imprévu sont restés généralement en faveur, et sous trois formes, celle des crédits généraux et uniques, celle des crédits pour chaque service, et celle d'un crédit général n'excluant pas les crédits spéciaux des services.

L'Angleterre ouvre un crédit général « pour objets divers », qui est assez faible (100,000 liv. st.) et qui subvient seul à l'imprévu ordinaire, avec les fonds de la caisse du commissaire aux opérations de la Banque ; il y est puisé hors du contrôle du contrôleur général de l'Échiquier, mais les paiements ne se font que sur des mandats du souverain. Des virements complètent au besoin, sur l'excédent de divers services, et nous avons dit dans quelles conditions (V. p. 618). En Allemagne, les budgets à crédits généraux de dépense pour l'imprévu sont nombreux (Bavière, Hesse, Saxe-Royale, Wurtemberg, notamment), mais ces crédits, qui sont variables, n'y font jamais un centième des budgets, et la moitié même serait beaucoup dire. Le budget de la Norwège est dans le même cas. Celui de la Suisse attribue à l'imprévu la 6e division ou partie de ses recettes et la 5e de ses dépenses, mais pour quelques milliers de francs des deux parts, et souvent pour moins. Le budget de la Russie dispose de 3, 4, 5 millions de roubles de crédit général, quelquefois de plus, et alors du

centième environ des autres dépenses, proportion qui est celle des derniers crédits pour l'imprévu de la Roumanie.

Tous ces crédits généraux ont été originairement alloués pour être l'unique dotation des crédits additionnels ; les petits États ne les excèdent pas d'habitude, mais la Russie a de trop grands besoins pour s'en contenter.

Le Japon, dans ses innovations financières, a adopté le mode d'un crédit général de réserve pour l'imprévu (1,500,000 yens, de 5 fr. 50 c., au budget de 1879-1880).

Avec moins d'espérance encore de servir de limite aux crédits additionnels, les crédits spéciaux par services ministériels ne subsistent guère qu'en Belgique, sans le complément d'un crédit d'ensemble. Ils sont trop menus pour avoir quelque force de résistance.

Trois États au moins, l'Italie, la Hollande, la Suède, quatre avec la Roumanie qui a imité l'Italie, munissent leurs budgets des deux espèces de crédits pour l'imprévu, le crédit général et les crédits particuliers par service. La pensée y est de lutter à la fois contre les crédits additionnels supplémentaires, ou d'un imprévu qui arrive toujours, et les crédits additionnels extraordinaires, ou d'un imprévu qui peut ne pas arriver.

Il y a même trois crédits en Suède : le grand crédit pour les cas de guerre déclarée, le crédit de la défense et le crédit des suppléments des services. Les crédits de la Hollande sont faibles. En Italie, en 1869, le crédit général a été fixé à 4 millions, et à 4 aussi celui des services ; les sommes ne sont plus nécessairement les mêmes. Les services appelés dans l'exercice à bénéficier du crédit qui les concerne sont chaque année désignés dans une nomenclature analogue à celle de nos « services votés ». De l'une ou de l'autre nature, les deux réserves ne s'emploient par décrets qu'avec les formalités et les obligations de nos décrets de crédits additionnels, rendus en l'absence des Chambres, et sous le contrôle de la Cour des comptes qui, pour cet office, remplace, en Italie, notre Conseil d'État.

Mais le mécanisme de ces doubles réserves, malgré sa délicatesse ou sa rigidité, n'a qu'une puissance limitée pour l'enrayement des dépenses additionnelles, et notre liberté d'action a pour elle de ne pas se nourrir d'illusion.

VIII. COMPOSITION DU BUDGET.

27. L'art de construire le budget.

Déjà au siècle dernier, des écrits de finances (*Examen de la théorie de M. Necker*) reprochaient aux Italiens d'avoir rendu ténébreuse l'administration des finances en y introduisant de l'art quand il n'y faut que de l'ordre. Mais l'art n'est pas incompatible avec l'ordre et la clarté, et, s'il y a une science des finances, les finances ont aussi un art, une architecture, et notre maître et si regretté ami Joseph Garnier le reconnaît dans son *Traité des Finances*, où, pour ne pas faire d'infidélité à sa science favorite, il disait d'ailleurs que cet art est « une série de règles et de préceptes le plus possible en harmonie avec la vérité économique », ce qui ne suffit pas.

1. *Système des inventaires.*

Vus à distance et de haut, nos budgets d'exercice se réduisent à des annuités de dépenses et de recettes qui ne donnent aucune idée de la fortune du pays et de ses charges changeantes ni n'indiquent en quoi une dépense ou une recette annuelle dépend de ces charges et de cette fortune et les modifie. Il paraîtrait utile et non impossible à plusieurs de le faire apparaître, et que les budgets et les comptes, au lieu de passer dans le temps comme des unités isolées qui ne se connaissent pas, fussent encadrés dans un inventaire (*V. le mot* **Bilan**) qui, chaque année, serait comme une règle de conduite pour les budgets et un jugement moral pour les comptes. Ils ont trouvé telle la fortune du pays et devaient de telle manière en user ; qu'en ont-ils fait et quelle est-elle lorsque leur fonction s'est accomplie ?

Malgré l'exemple de l'Italie, le système des bilans nationaux annuels, servant de préface aux budgets et de conclusion aux comptes, n'a pas sans doute l'utilité que nous lui supposerions ; il n'est praticable que dans les petits États, comme la Suisse qui l'a mis en usage la première ; ailleurs, il manquerait de la précision qui seule donne du prix aux travaux des estimations et des calculs.

Il nous a été plus d'une fois commandé par les lois, depuis l'arrêté du 5 frimaire an VII, d'inventorier les propriétés immobilières de l'État et d'en tenir à jour le catalogue. L'exécution n'a jamais pu être continuée longtemps, et toujours il y a figuré des biens qui, faute d'en savoir, même approximativement, le prix, parce qu'ils ne peuvent entrer dans le commerce, n'ont été énumérés que pour mémoire. Que serait-ce en y joignant les propriétés mobilières ! Le Musée du Louvre était estimé 400 millions sous Napoléon : que vaut-il ? C'est à grand'peine déjà que nous calculons tous les ans la valeur du matériel de la Marine et de la Guerre. Les chemins de fer sont une nue propriété de l'État, en partie immobilière et mobilière en partie : qui pourrait, chaque année, apprécier exactement quelle valeur elle a le 31 décembre de l'année qui passe ?

Mais peut-être y aurait-il lieu de dire, sommairement, dans l'Exposé des Motifs du budget, ce que sont les disponibilités réelles de l'État, — ce n'est jamais beaucoup, — et surtout à combien montent ses engagements. Des documents détachés l'apprennent de loin en loin ; cette fraction d'inventaire pourrait être résumée annuellement. Pour le reste, il y aurait trop de peine à prendre et une peine qui ne servirait pas beaucoup. Les bilans des Comptes Généraux du Trésor renseignent suffisamment les investigations de ceux qui savent les lire.

Nos premiers budgets avaient des sortes d'inventaires, sous la Révolution ; en ce sens que, se liquidant les uns les autres, à chaque mouvement en avant de l'histoire révolutionnaire, et chaque fois voyant s'élargir la perspective de leurs entreprises, ils avaient besoin de connaître les charges inévitables et les ressources disponibles. L'arriéré, les dettes, les anticipations, les aliénations faites, les aliénations à faire, chaque rapport général sur la situation des finances les mettait dans ses balances, et, en 1792, Cambon annexait aux siens des calculs remontant à Louis XV et allant jusque sur l'année 1825. Les quatre ou cinq liquidations successives de 1789, de 1793, du règne de Napoléon et de 1815 achevées, ces exposés de situations s'arrêtèrent et ils s'étaient même arrêtés sous l'Empire. M. Garnier-Pagès, en 1848, les a renouvelés un

moment, avec plus d'emphase que d'à-propos et de vérité, et sans le moindre effet utile.

Évaluée au plus haut, la fortune de l'État ne ferait jamais, chez nous, la moitié de son passif. Ses nues propriétés y comprises, possède-t-il 20 milliards? Il en doit 40 peut-être, ou du moins en aurait 40 et davantage à dépenser d'ici à 75 ans pour le service de ses engagements, de la dette consolidée et de la dette remboursable. Nous ne sommes pas fort avancés en l'apprenant par francs et centimes, et n'en pouvons ni plus ni moins pour bien former et bien administrer nos budgets.

La Suisse tient un inventaire, qui n'a pas de grosses difficultés à vaincre ; elle sait qu'elle avait l'an dernier (1884) un actif de 44,457,923 fr. et un passif de 35,594,236 fr., mais son ministre des finances n'y trouve pas de lumières pour conduire plus droit le budget fédéral.

En Italie, la loi sur la Comptabilité du 8 juillet 1883 a ordonné que « l'année financière » comprît, dorénavant : 1° « le compte budgétaire ; 2° le compte général du patrimoine de l'État », avec toutes les modifications annuelles de la consistance de ses différentes parties. Les Italiens sont encore plus épris que nous des charmes de la comptabilité, et ils n'avaient pas attendu la loi de 1883 pour mesurer leurs passifs et leurs actifs et en mettre la balance à côté de la balance des comptes de leurs budgets. Ils y ont vu que, pour l'exercice 1883, le dernier réglé, l'actif s'est augmenté de 130 millions et le passif de 86 millions. Tiennent-ils compte des dépréciations lentes de tout actif, nous l'ignorons ; sont-ils bien sûrs de n'avoir rien omis ni rien calculé de trop, nous l'ignorons encore, et ils l'ignorent sans doute eux-mêmes. Mais M. Magliani (décembre 1884) estime que l'Italie a résolu un problème qui semblait insoluble aux esprits les plus hardis, celui de réunir les résultats de la gestion patrimoniale de l'État aux résultats de la gestion financière du budget, pour mieux voir le lien qui les unit, comme l'effet et la cause, et pour que les résultats des deux comptes se servent mutuellement de contrôle. Si réellement ils se contrôlent, nous serions bien aises d'en avoir autant fait, mais le point d'interrogation nous paraît ici à sa place et nous continuons de ne croire qu'à l'utilité d'exposer, dans les projets de budget, la situation des disponibilités du Trésor et des engagements, année par année, qu'il a contractés au nom de tous les budgets et au nom de tous les services extrabudgétaires dont il administre les dotations et les dépenses.

2. *Règles fondamentales de l'unité budgétaire. Dérogations.*

Mais, s'il n'est pas indispensable que le budget soit à la fois le programme financier de chaque année et le bilan annuel de la pérennité de la fortune publique, il est nécessaire qu'il contienne annuellement les prévisions de toutes les recettes et de toutes les dépenses des années ou des exercices isolés ; et, aussitôt que reparurent, et, pour mieux dire, que parurent enfin en 1814, des budgets constitutionnels, M. Louis fit savoir qu'ils les contiendraient.

L'unité budgétaire était virtuellement dans les principes de 1789. La Révolution en excéda même les intentions quand elle absorba dans l'unité d'un budget collectif tous les besoins et toutes les ressources de l'État, des départements et jusqu'à celles des établissements publics d'assistance. Nous nous ressentons encore de cette concentration excessive en additionnant dans nos budgets généraux et dans nos comptes les dépenses et les recettes de l'État et une partie des recettes et des dépenses des départements et des communes. (V. le mot *Budget sur ressources spéciales.*) L'unité du budget général en est presque aussi atteinte que si l'on en avait détaché une portion des services véritablement nationaux.

La devise de M. Louis, « toutes les dépenses, toutes les recettes », ne s'applique qu'au budget public de la collectivité suprême, qui est l'État et qui n'est que l'État. Sans l'unité les services dispersés échappent, par un côté ou par un autre, à la clairvoyance du regard le plus pénétrant, et ce n'est pas seulement la symétrie, l'ordre matériel des dispositions de finances qui y perd, c'est l'économie même, dans l'acception la plus ordinaire du mot.

Le premier Empire a l'air de n'avoir eu qu'un seul budget, mais il en a eu plusieurs, sans compter celui du Domaine Extraordinaire, par cela seul que, contrairement aux dispositions de l'une des dernières lois du Directoire, il n'avait pas inscrit dans le budget de l'État ses frais de régie et de perception, qui sont des recettes comme des dépenses, et dont la levée et l'emploi ne doivent pas rester cachés au législateur et au public. Beaucoup d'autres recettes et d'autres dépenses et un très grand nombre de services auxiliaires ne faisaient point partie du budget. L'unité du budget que M. Louis avait en vue était principalement le rattachement à la publicité du budget de la clandestinité de ces caisses et de ces services inconnus ; elle n'était peut-être pas la réunion en un seul budget général de budgets distincts, mais publics.

Sous la Restauration, la plupart des services laissés dans leur coûteuse indépendance ont été rattachés, et les autres l'ont été peu à peu, sous les règnes suivants, mais non sans que, par une contradiction qui n'était pas suffisamment justifiée, il ait été créé de nouveaux services dotés d'une certaine indépendance, à leur tour, et qui sont devenus les Budgets Annexes rattachés pour ordre au budget de l'État. Mais, s'ils n'y furent rattachés que pour ordre, ils ne furent, du moins, pas soustraits à la vigilance de la loi de finances. (V. le mot *Budgets Annexes.*) Les plus importants des budgets rattachés au budget, de 1814 à 1830, sont ceux des Frais de régie et de Perception et des Non-Valeurs, Remboursements et Restitutions, qui faisaient environ 135 millions alors et qui en font à présent plus de 350. Le budget des centimes départementaux et communaux a été rattaché en 1829, et ce n'était pas à la Restauration à revenir ainsi à la fusion des divers budgets publics que la Révolution avait opérée.

Il ne resterait, pour l'exécution complète de la pensée de M. Louis, qu'à supprimer nos Budgets Annexes et à les faire rentrer dans l'unité qu'il avait conçue ; mais nous avons, depuis les rattachements de son époque, brisé l'unité du budget en le décomposant lui-même, après qu'il avait été complété. Les recettes et les dépenses n'ont plus eu de retraites pour se dissimuler, mais nous avons eu plusieurs budgets de l'État, au lieu d'un seul, et la loi de finances ne les a pas toujours suffisamment resserrés dans ses cadres.

Ces dérogations ont eu divers degrés de gravité. Le budget temporaire des dépenses extraordinaires de la Restauration n'était qu'une sorte de Compte

de Liquidation qui ne sortait pas du budget : le budget « particulier » de la dette et de l'amortissement, qui dura jusqu'en 1830, n'en était pas non plus détaché. Sauf un seul, celui de 1837, et un moment, les trois genres de budgets extraordinaires de la Monarchie de Juillet y restèrent inclus, comme le service colonial et celui de l'Algérie ; mais, à partir de 1863 et pour huit années, le second Empire en fit sortir le budget des dépenses extraordinaires et il ne se contenta pas de ce budget détaché ; il divisa le budget en budgets distincts dont le nombre alla jusqu'à cinq, indépendamment de l'extraordinaire : le budget ordinaire, le budget sur ressources spéciales formé en 1862 et qu'il aurait dû séparer tout à fait, le budget des services spéciaux, le budget de l'amortissement créé en 1866, le budget de l'emprunt de 429 millions contracté en 1868, qui n'a été clos qu'en 1875. On ne connaît l'embarras où met cette diversité des budgets qu'après avoir suivi de près leurs actes pour reconstruire, année par année, l'unité au moins des comptes. Le budget de l'amortissement en a rendu plus particulièrement le travail difficile. « Une seule chose est sincère, utile et profitable, disait, en 1868, M. Thiers, c'est d'avoir un seul et même budget, d'avoir dans un seul tableau toutes les dépenses, même extraordinaires, de l'État. Alors on sait la situation, alors le public la comprend facilement et immédiatement, sans qu'il soit possible de faire illusion à personne. » Chef du gouvernement en 1871, il se hâta de rétablir le budget unique. « Nous ne retomberons plus dans cette faute. Au pouvoir, je ne ferai pas ce que j'ai condamné dans l'opposition. » Mais, alors même, le besoin de réparer nos ruines fit ouvrir, hors des budgets, un Compte de Liquidation qu'il est fâcheux que l'on n'ait pas su y encadrer, comme l'avait fait la Restauration en 1816, car il nous a valu, en 1879, notre budget sur Ressources Extraordinaires qui, sans doute, devait ne pas sortir de la loi unique de finances, mais qui en est sorti depuis trois ans, et auquel nous avons donné pour menins des budgets extraordinaires isolés qui n'ont même jamais été annuellement examinés, ceux des Caisses des chemins vicinaux, des lycées et des collèges et des écoles, et d'autres encore.

Outre le défaut de ces créations qui, indubitablement, détruisent l'unité précieuse du budget, nos lois de finances ne sont pas elles-mêmes sans l'attaquer lorsqu'elles se divisent en lois multiples. Les projets de budgets de nos jours n'ont qu'une fois proposé de les diviser, mais c'était après la défaite de la tentative du 16 mai 1877, et pour donner plus de facilité aux travaux parlementaires en retard. Les lois de finances ont eu moins de scrupules : elles se démembrent sans nécessité depuis quelques années, et sans que personne prenne le soin de vérifier si leurs dispositions isolées concordent avec leur objet.

Après l'unité, nous pourrions dire morale, du budget, qu'aucune ingéniosité de classifications distinctes ne remplace, l'uniformité a aussi son mérite. Il n'est pas sans intérêt que les formes du budget soient partout les mêmes. Gaudin croyait avoir réussi à obtenir cette uniformité sous Napoléon, mais le budget n'était pas volumineux de son temps. Construit déjà sous la Restauration avec une méthode préférable à celle du premier Empire, l'abondance des détails y avait ramené l'incohérence. En 1869, une commission administrative, présidée par M. d'Audiffret, a réellement donné au budget toute sa symétrie et réglé jusqu'aux travaux préparatoires de sa formation.

L'unité du budget n'existait pas en Belgique avant 1884 ; elle vient d'y être introduite, et l'on estime que la discussion dans les Chambres y a été abrégée de la durée d'une douzaine de séances.

3. *Distribution du budget de l'État en France : les titres, parties, sections, chapitres, sous-chapitres, articles et paragraphes.*

Matériellement, car nous n'avons plus à parler de la spécialité au point de vue constitutionnel, le projet de loi du budget et la loi de finances, unique ou multiple, libellent l'autorisation de dépenser et de percevoir dans deux articles de leur texte. Le premier dit : « Des Crédits sont ouverts aux ministres pour les dépenses (ordinaires) de l'exercice (1885) conformément à l'état (A) annexé à la présente loi. Ces crédits s'appliquent à la Dette Publique, aux Dotations et aux Dépenses des Pouvoirs législatifs, pour (1,325,208,717 fr.) ; aux Services Généraux des Ministères, pour (1,343,272,100 fr.) ; aux Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics, pour (334,262,220 fr.); aux Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes, pour (19,642,340 fr.). Total général, conforme à l'état A (3,022,385,377 fr.). » Le second, qui ne suit pas immédiatement le premier, dit : « Les Voies et Moyens (ordinaires) applicables aux dépenses (ordinaires) du budget de l'exercice (1885) sont évalués, conformément à l'état (C) annexé à la présente loi, à (3,022,385,377 fr.) » Les états détaillés A et C forment le budget, dont les divisions ne seraient pas, sans eux, connues du public pour les recettes et ne le seraient, pour les dépenses, que sous la forme d'une classification en quatre parties.

Nous allons voir quelles sont les divisions de ces états et leur classement. Pour le moment nous n'en sommes qu'aux divisions matérielles des dépenses et des recettes.

Avant que le Budget Général et unique de l'État fût divisé en plusieurs budgets, — et déjà dans les budgets du Consulat et du premier Empire, — les Titres étaient les divisions de la loi de finances faites en conformité des objets de la loi : crédits accordés, voies et moyens, moyens de service, dispositions générales, dispositions particulières. Depuis qu'il y a plusieurs budgets, le titre I concerne le Budget Ordinaire, dépenses et recettes ; le titre II, le Budget sur Ressources Extraordinaires ; le titre III, le Budget sur Ressources Spéciales ; le titre IV, les Budgets annexes. Lorsque la loi se démembre elle-même, ces titres y subsistent, en changeant de numérotage. Les moyens de service et les dispositions générales et particulières viennent après les titres réservés aux quatre genres de budgets et ils sont l'objet d'autres titres.

Les quatre divisions des dépenses, ci-dessus indiquées, de l'état A s'appellent aujourd'hui les Parties du budget des dépenses ; elles ont reçu, d'abord, des noms très différents, et n'en avaient pas de déterminés avant 1814.

Presque tous les mots que nous employons dans la classification du budget étaient connus sous l'Ancien Régime, mais ils se prenaient aisément les uns pour les autres et n'avaient pas de valeur officielle. Le budget de Necker, du 5 mai 1789, n'est pas classé, et ses parties, chapitres ou articles ne

sont que des numéros d'ordre sans ordre. Les services ministériels reçoivent en 1791 et en 1792 une disposition plus étudiée, mais sans noms bien justes; plus tard il n'y a plus que des chapitres pour désigner quelque service que ce soit. Sous le Consulat se trace un classement, mais sans nom, en quatre groupes; la dette, les services généraux, les frais de négociations du Trésor et la réserve pour l'imprévu. La liste civile de l'Empire s'y intercale entre la dette et les services généraux. Il ne sera fait de groupe pour les frais de perception que, plus tard, après leur rattachement au budget.

Les premiers budgets de la Restauration n'ont pas encore beaucoup de divisions et de subdivisions, mais, dès 1821, le groupement en est fait et il n'y a été changé, depuis, que les étiquettes. Il comprend : 1° un budget de la Dette consolidée, et, 2° un « Budget Général des dépenses du service », et ce second budget comprend trois sections : 1° Dépenses générales (nos services généraux); 2° Frais de régie ; 3° Remboursements et restitutions, qui prendront le nom de « Parties » en 1828 et le garderont après 1830, dans le même ordre, avec une cinquième partie, celle des Dotations, intercalée entre la dette et les dépenses du service général, en tête desquelles on s'était contenté jusque-là de les placer.

Ces cinq parties ont subsisté, sous la Monarchie de Juillet, sans modifications, mais le mot de partie s'employait aussi pour désigner les services distincts des ministères à plusieurs services : ainsi, pour le ministère de la Justice et des Cultes, la partie de la Justice et la partie des Cultes, et même, pour le ministère des Travaux publics, la partie du service ordinaire et la partie du service extraordinaire. Après 1852 ces subdivisions des services ministériels prirent le nom, mieux justifié, de sections, et, les Dotations ayant été réunies avec la Dette, il n'y eut plus que quatre Parties, qui, depuis 1870, par la négligence de quelque rédacteur du budget, avaient repris le nom amphibologique de sections, lorsque, en 1881, la Direction de la Comptabilité leur rendit leur véritable qualification, pour le budget de 1882.

Les quatre Parties définitives sont des tranches du budget, courant en quelque sorte dans le sens de sa largeur. Les colonnes des services ministériels leur sont perpendiculaires et en remplissent les cases de leurs crédits, s'il y a lieu. Trois services seuls y ont place, en dehors de la tranche des services généraux; le service des Finances, dans les quatre cases, car il paie seul la Dette et les Dotations, et il a ses frais de régie et ses remboursements; le service des Postes et Télégraphes et le service de l'Agriculture, dans trois cases, car ils ont des frais et des remboursements. Les colonnes des autres services sont vides ailleurs que dans la tranche des Services Généraux.

Les Sections ne sont plus maintenant que les divisions principales des Ministères embrassant plusieurs grands services : pour l'Intérieur, Intérieur et Gouvernement général civil de l'Algérie; pour la Marine, la Marine et le Service Colonial; pour l'Instruction publique, l'Instruction publique, les Cultes et les Beaux-Arts; pour les Travaux Publics, les Travaux Ordinaires et les Travaux Extraordinaires du Budget Ordinaire. Il n'y a donc que cinq sections de plus qu'il n'y a de ministères; il devrait y en avoir neuf si l'administration des Finances ne négligeait pas de donner le nom de sections aux divisions du service de la Dette : les Capitaux remboursables, la Dette viagère, les Dotations et les Dépenses des Pouvoirs législatifs.

Législativement, il n'importe qu'on ait, au-dessus des Chapitres, organisé des parties et des sections, et, au-dessous, des articles et de plus menues subdivisions. La spécialité du vote parlementaire est uniquement celle des chapitres (629 au Budget Ordinaire de 1885 et 728 avec les divers budgets du Budget de l'exercice). Le chapitre est la plus vieille division connue de nos finances ; nous le voyons nommer dans une instruction de la Chambre des Comptes au bailli du Cotentin, sous Charles IV dit le Bel : « Toutes manières de dettes en un chapitre », et, si l'Ancien Régime a donné un nom aux divisions de ses budgets et de ses comptes, c'est celui de chapitre pour les grandes, et d'articles pour leurs détails : « l'article 43 du chapitre des dépenses du Compte Rendu », écrit Necker en 1788. Les divisions de son budget de 1789 sont, en réalité, des chapitres.

De même, pour les divisions des budgets de la Révolution, y compris ceux de l'Empire votés en bloc et présentés sans grand détail. Nos chapitres et nos articles d'à présent ne divisent régulièrement les budgets qu'à partir de 1817, et le chapitre, comme on l'a vu, n'est devenu l'élément législatif du budget que par la volonté de la loi de règlement du 29 janvier 1831. Le sous-chapitre n'est pas une division des budgets de l'État ; il n'entre que dans les budgets locaux.

L'Article a été chapitre, et même plus; aux budgets de 1791 et de 1792 il était service ministériel; descendu de ce haut rang, il n'est plus qu'une division du chapitre, que les raffinés de la spécialité législative cherchent inutilement à faire son égale. Le Paragraphe est de création relativement récente pour diviser l'article à son tour, et l'Alinéa est venu le subdiviser lui-même. L'un et l'autre ne font mine que dans les très gros chapitres, comme ceux du service de la Guerre; ainsi au chapitre de la Solde, qui compte 6 articles, 24 paragraphes et 305 alinéas (V. plus haut, page 615).

Mais le paragraphe se relève dans la classification des recettes. Plus de parties là, ni de sections, ni de chapitres ; cinq paragraphes seulement, et seulement depuis le budget de 1883, — auparavant on ne connaissait qu'une simple énumération, — § 1er, Impôts Directs ; § 2, Produits Domaniaux ; § 3, Impôts et Revenus Indirects; § 4, Divers Revenus; § 5, Produits Divers du budget, et le troisième de ces paragraphes, si pauvrement dénommés, est si riche que, à lui seul, il fait les trois quarts, et plus, de la dotation ordinaire du budget. Nous pourrions appeler les paragraphes des recettes des parties et leurs divisions principales des sections. La Belgique dit chapitres pour les grandes catégories de ses recettes ; le mot ne serait pas assez pour nous.

On rencontre d'autres alinéas, paragraphes et articles dans la loi de finances, mais ce ne sont que des divisions du texte.

4. *La dépense avant la recette.*

La dépense est la cause, et la recette n'est que le moyen dans les budgets de l'État. La dépense est nécessaire, même si la recette est insuffisante, et elle passe dès lors la première. Il n'en est pas ainsi dans les finances des particuliers, qui proportionnent leurs dépenses à leurs revenus ou à leurs gains, et, quand les rois étaient maîtres absolus de

l'État et de ses finances, c'était en leur qualité de propriétaires particuliers de la fortune publique qu'ils faisaient dresser leurs États du Roi en commençant par les recettes probables de l'année. Ainsi font encore les budgets locaux, qui disposent d'un patrimoine, qui doivent n'en pas dépenser le revenu tout entier, s'ils sont sages, et qui ne représentent l'intérêt public qu'au second ou au troisième degré.

Ne recevant que pour dépenser et ne pouvant rien recevoir au delà de sa dépense, l'État déclare ainsi, d'abord, quels sont ses besoins pour qu'ensuite les représentants du pays y conforment le subside. Quand, par hasard, le prince est redevenu le maître des lois et réclame le droit, qui n'est jamais un droit, d'entretenir les services par abonnement, il présente encore une notice des dépenses, mais la recette ou l'impôt devient la partie principale du budget et le refuge où se retire le droit du peuple. En 1789, par tradition, le roi ne voulait permettre de voter que la recette. Napoléon se faisait créditer provisoirement et ne laissait pas discuter, plus tard, les pièces justificatives de la dépense ; et, dans les premières années de la Restauration, les défenseurs de la prérogative royale ont essayé de restreindre le budget au vote de l'impôt, mais M. Louis avait proclamé, dès 1814, qu'il appartient aux Chambres de voter les dépenses comme les recettes, et même en premier lieu les dépenses, et que le devoir du ministre des finances est de commencer le budget par la liste des services qui motivent les recettes.

La Charte ni les Constitutions de l'Empire n'en avaient parlé; mais, dès que 89 eut triomphé, la Constitution de 1791 (titre III, chap. 3, section 1re, art. 1er) avait dit déjà qu'elle déléguait « exclusivement au Corps Législatif les pouvoirs et fonctions de fixer les dépenses publiques, d'établir les contributions publiques », et, si le Directoire fit passer dans ses budgets les recettes avant les dépenses, sur l'avis peut-être de Montesquiou, l'interversion n'était que de forme et venait de l'Assemblée Constituante elle-même, qui n'avait pas pu discuter les dépenses en détail et avait été au plus pressé en s'assurant des ressources.

Sans revenir aux discussions du principe, il s'éleva, une ou deux fois, dans les Chambres de la Restauration des voix pour demander que la recette ne fût pas subordonnée à la dépense et que la loi des recettes fût votée la première. Cornet d'Incourt, en 1818, s'efforça d'en démontrer l'utilité, mais inutilement. Encore en 1849, M. Billault, qui n'avait pas l'esprit toujours juste et qui fut l'un des apologistes du Droit au Travail en 1848, soutint qu'il était avantageux d'établir la recette avant d'arrêter la dépense. Cette fois, les députés novices hésitèrent devant le faux semblant des raisonnements, et M. Stourm, qui réfuta l'argumentation de M. Billault, ne l'emporta que de quelques voix (397 contre 390).

En plusieurs occasions nos Chambres ont voté les recettes avant les dépenses, mais toujours sans tirer à conséquence et uniquement pour en finir avec les parties de la loi de finances le plus tôt prêtes ; ainsi en 1831, en 1835, en 1876, en 1878 et alors pour éviter la prolongation des douzièmes provisoires, en 1879 encore, mais la loi des dépenses suivait à peu de distance et quelquefois même arrivait dans la même journée et presque au même instant. Les projets, pour leur part, n'ont jamais présenté d'interversions.

Le budget de 1885 n'aura pas fait remettre en doute le principe, mais, dans la précipitation où il a dû être voté, il l'a fait en apparence méconnaître. En 1876, 1878, quatre jours au plus séparèrent les deux lois interverties, qui ne se disjoignaient pas dans l'incertain ; en 1884 et en 1885, au vote du budget de 1885 en deux années différentes, se sont introduites l'anomalie et l'incorrection réelle de donner au Gouvernement l'autorisation de percevoir la totalité de l'impôt annuel quand il ne lui était accordé pour les dépenses que des crédits provisoires de trois mois. Le précédent, qui ne saurait être dangereux actuellement, pourrait le devenir un jour, et, lors de l'entreprise du 16 mai 1877, il eût été très agréable au gouvernement qui s'improvisa pour la risquer, d'avoir une pareille arme dans la main. Le rapporteur du budget au Sénat n'a pas été, peut-être, assez ferme dans ses conclusions et ses réserves en disant que l'ordre des votes et le choix entre les douzièmes provisoires et cette allocation de tout un budget de recettes sans sa contre-partie de dépenses n'est qu'une affaire de « simples préférences ». L'économie politique, fondement des budgets, la légalité financière, le droit constitutionnel y sont intimement intéressés.

Dans les comptes, et à la rigueur pour la publication des lois de finances, il n'y a plus le même intérêt à respecter cet ordre, et la comptabilité de presque tous les budgets les règle en prenant pour point de départ les recettes réalisées. Les lois de finances ne sont même connues dans les statistiques que comme si partout les recettes y étaient d'abord présentées, votées et discutées, et c'est un défaut d'exactitude dans la très grande majorité des cas. Les Parlements libres n'approprient les recettes aux dépenses qu'après que les dépenses ont été, toutes, l'objet de leur examen.

5. *Classifications à prétentions scientifiques des dépenses et des recettes.*

A la bonne heure chez les Anglais ! Ils laissent leurs ministres arbitrer la recette, en tant que recette ancienne, n'ajoutent pas aux dépenses proposées et font fi des classifications. Mais ce laisser-aller n'est pas un idéal toujours et il n'est pas défendu de vouloir mettre un ordre quelconque dans des listes de dépenses ou de recettes, et la simple superposition n'est suffisante que si elle répond à la stratification historique des couches du terrain budgétaire. Or il n'est nulle part de budget qui se soit rigoureusement astreint à respecter les règles de la géologie, bien que la plupart soient des budgets historiques bien plutôt que des budgets philosophiques.

Les économistes financiers de l'Allemagne ont inventé et les budgets allemands ont plus ou moins suivi des classifications d'une science prétentieuse qui refait le monde après coup, mais ni n'ajoute un centime aux recettes ni n'en retranche un aux dépenses et qui ne serait une science que si elle était d'une exactitude éprouvée. Ils tiennent fort à dégager les budgets des recettes de ce qui n'y est pas une contribution ou un impôt, et, habitants de pays qui, presque tous, ont le tort de laisser à l'État des domaines étendus et même de lui confier des exploitations industrielles, leur plaisir est de découvrir que les contributions et les impositions ne forment pas toute la recette, comme le pense un vain peuple. Ils démêlent ensuite que, dans les impositions, un bon nombre ne sont que le prix

payé de services à rendre ou déjà rendus. Mais nous savons cela sans qu'on nous le dise, et nous savons même qu'il n'y a ni impôt ni contribution qui ne correspondent en principe à un service connu ou inconnu. Les taxes rémunératoires (*Gebühren*), qui sont la plus belle découverte de cette science de la classification, ne sont, absolument chez aucun peuple, le prix coûtant strict des services ; elles valent tantôt plus cher, tantôt moins que leurs frais, et dès lors à quoi bon dénombrer : 1° les recettes qui ne proviennent pas de l'impôt, — il y en a si peu dans les pays dont la civilisation est avancée ; — 2° les recettes d'impôt qui ne sont qu'une rémunération ; 3° les recettes d'impôt qui sont, A, assises sur la fortune et les actes, assiette très difficile à limiter suivant les cas, et, B, perçues sur les consommations. « Voilà pourquoi votre fille est muette ! » disait Molière, et nous ne demanderions aux docteurs que de nous dire s'ils savent un moyen, tiré de la meilleure classification qu'on voudra, pour rendre l'impôt plus léger et diminuer les dépenses.

M. de Kaufmann, dont nous avons déjà cité les études (V. p. 626), a récemment distribué nos dépenses françaises en trois groupes : 1° dépenses générales de gouvernement ; 2° dépenses des finances ; 3° dépenses de l'administration générale. Les dépenses de gouvernement sont les dotations, la dette et les affaires étrangères. Les affaires étrangères n'ont pas plus de droit que la guerre ou la marine, à être des dépenses spéciales de l'État, et est-ce la peine de faire une catégorie pour les dépenses des finances si la dette n'y est pas. Aux dépenses des finances nous voyons le service particulier du ministère des finances, les frais de régie et de perception, les remboursements et les postes et les télégraphes : pourquoi ce dernier service ? Comme un service aboutissant à des taxes rémunératoires ? Mais les dépenses de la justice, de la police, de la gendarmerie sont payées pour des services rendus, et, comme toute notre seconde « partie » des dépenses du budget s'appelle celle des Services Généraux des ministères, son nom suppose que les recettes perçues pour y subvenir ne sont pas des exactions. Mais achevons la liste, pour qu'elle expose elle-même ses vertus. Le troisième groupe comprendrait : le ministère de l'intérieur, la police, la gendarmerie, l'emploi des versements des budgets locaux, les prisons, l'assistance, la justice, les cultes, l'instruction publique et les beaux-arts, l'agriculture, l'industrie et le commerce, le régime sanitaire, les voies de communication, l'armée de terre, l'armée de mer, l'Algérie et les colonies. Nous ne disons pas non, en estimant toutefois qu'il y aurait mieux encore à trouver, si l'on désirait un classement qui fût tout à fait régulier[1].

6. *Le classement des dépenses et des recettes en France.*

Nous avons commencé[2] par classer, avec des recettes appropriées, nos dépenses, ou nos « charges », comme disaient encore les budgets de la Restauration, en dépenses du service de l'arriéré et du service courant, mais momentanément. Nous avons, à plusieurs reprises, admis ensuite la distinction des dépenses fixes et des dépenses variables[1], ou permanentes et temporaires, que Gaudin, en 1817, trouvait excellente (V. *Budget sur Ressources Extraordinaires*), et à la fin nous avons préféré, même par budgets séparés, celle des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires. Les distinctions, quelles qu'elles soient, ne nous paraissent d'aucune utilité, et, si elles en ont une un moment, elles deviennent toujours plus trompeuses qu'elles n'ont pu être utiles. Mais, si l'on en fait, que ce soit du moins dans le même budget, et sur deux colonnes parallèles, additionnées chapitre par chapitre, dans une troisième. Les lois de finances de la Restauration et d'autres ont présenté cette disposition.

Distinctes ou non par ces caractères différents, le classement final est celui de nos quatre parties, dont la première, celle de la Dette, ne devrait peut-être comprendre que la Dette consolidée et la Dette remboursable. A la fin de la Restauration, la Dette viagère était l'un des services des finances. Bien que, dans beaucoup d'États, la dette ne soit pas mise à part ou en tête des dépenses[2], il y a des raisons pour qu'elle se distingue des Services Généraux du budget, mais l'ordre logique semblerait vouloir que la première des dépenses soit celle des Frais de perception, la seconde celle des Remboursements, la troisième celle de la Dette, et la quatrième celle des Services Généraux où les Dotations se confondraient. Celles-ci sont une dépense comme une autre, ni plus ni moins sacrée que la dépense de la justice, et la Restauration qui était si respectueuse pour la royauté, n'avait pas songé à joindre la dépense de la Liste Civile à la dépense de la Dette. En tout cas, les Services Généraux ne sont pas bien placés au second rang, entre la partie de la Dette et la partie des Frais de perception, et notre distribution des dépenses en colonnes verticales pour les services et en colonnes horizontales pour leur distribution par parties a des effets singuliers quand elle nous montre un service déjà gros et qui grossira, celui des Postes et Télégraphes, comme ne coûtant presque rien en qualité de service et presque tout entier réfugié dans les frais de régie.

Se suivant, comme elles le font depuis l'origine de nos budgets, nos recettes prêteraient tant soit peu à la critique dans leur classement, surtout aux Impôts et Revenus Indirects, mais nous ne pouvons nous y attarder. On a créé récemment des subdivisions pour les boissons et les sucres ; on a séparé partout les recettes de l'Algérie de celles de la France continentale, et ces innovations, la dernière surtout, gênent plus qu'elles ne servent.

Si nous ne craignions de recommander des changements dont on peut se passer, nous serions d'avis, pour être encore plus historiques et traditionnels, de donner le premier rang dans les recettes aux Produits Domaniaux, en y plaçant tous les produits des exploitations et monopoles de l'État, puisqu'il en a, et de faire quelque effort pour trouver deux autres noms à nos Divers Revenus, qui d'ailleurs ne sont pas des revenus proprement dits, et aux Produits Divers

1. Le rapporteur du budget de 1886 à la Chambre des Députés, M. J. Roche, a proposé une classification de recettes et de dépenses assez ingénieuse, mais toujours un peu arbitraire. On doit la mettre à l'étude en ce moment (octobre 1885).

2. Au XVIe siècle le premier chapitre des dépenses était « Dons et bienfaits du Roi ».

1. Le service des Affaires Étrangères est celui qui a conservé le plus tard des *Dépenses variables*. (V. *Budget de 1879*.)

2. Les budgets du Directoire plaçaient la Dette à la fin des services ; mais on dira que le Directoire ne la respectait pas assez.

du Budget; et l'ordre de nos parties des dépenses qui nous semble le meilleur serait : Frais de régie et de perception, Remboursements et Restitutions[1], Dette Consolidée et Remboursable, Services Généraux des ministères en y établissant une distinction pour les services militaires et les services civils, et la distinction ne sera pas aisée tant que le service colonial sera uni au service de la marine[2].

Cet ordre dispenserait de regretter des déductions qui ont été plusieurs fois faites dans nos lois de finances et qui dégageaient assez bien les divers emplois que nos dépenses font de nos recettes.

En 1852, le texte du budget décrété le 17 mars 1852 portait que les crédits (1,430,563,244 fr.) s'appliquaient : « 1° à la Dette publique et aux Services Généraux des ministères, constituant effectivement les charges de l'État, pour (1,002,055,706 fr.); 2° aux Dépenses d'ordre et aux frais inhérents à la perception des impôts pour (428,507,538 fr.). » En 1862, les réformes de M. Fould éliminent du budget ordinaire les dépenses à faire sur les centimes départementaux et communaux, et ne changent pas l'ordre des parties du budget ; mais en 1865 la loi du 8 juillet contint cette défalcation, qui fut conservée aux budgets des années suivantes : Voies et moyens (1,699,901,837 fr.) ; — à déduire, pour Frais de régie et Remboursements (245,144,604 fr.); reste, 1,454,757,233 fr.; — à déduire, portion de recettes réservée pour l'Amortissement (32,011,565 fr.); reste (1,422,745,668 fr.); — à déduire, charges de la Dette (516,514,716 fr.) ; reste (906,230,952 fr.); — sur quoi, pour couvrir les dépenses du Service général (808,992,594 fr.); reste (97,238,358 fr.) ; — affectation au service du budget extraordinaire (95,670,001 fr.) ; reste net (1,568,347 fr.).

Cette déduction, modifiée avec les remaniements des budgets, a duré jusqu'en 1878 ; il n'en coûtait pas beaucoup de la conserver et elle était claire et instructive. Elle avait pour corollaire un « résultat général du budget », que nous n'avons pas non plus conservé, qui était utile, mais qui n'était pas bien nommé. Les résultats sont affaire de comptes et de budgets réglés. Ils ne peuvent être à la fois dans les lois de finances et dans les lois de règlement. Celles-ci ont gardé le mot et la chose pour elles.

7. *Construction du budget et classement des dépenses et des recettes à l'étranger.*

L'art de construire le budget est dédaigné des Anglais, comme la science d'en tenir les comptes avec rigueur. Ils n'ont qu'insuffisamment séparé le budget fixe du budget variable et leur distinction d'un revenu intérieur et d'un revenu extérieur, que les États-Unis leur ont empruntée, n'est ni artistique ni scientifique. D'autres États ont fait de leur mieux pour isoler les dépenses permanentes et ordinaires des dépenses temporaires et extraordinaires, mais toujours dans l'intérieur d'un même budget, et quelques-uns avec les trois divisions de l'ordinaire, du temporaire et de l'extraordinaire.

L'Italie est le peuple qui s'adonne le plus volontiers aux exercices de la comptabilité ; chacune des deux classes de l'ordinaire et de l'extraordinaire se subdivise dans ses budgets en espèces fixes, variables, obligatoires et d'ordre, à peu près comme chez nous, immédiatement après 1789 ; et leurs quatre parties sont bien différentes des nôtres ; ce sont celles des recettes et des dépenses effectives (les recettes par genres, les dépenses par ministères), des mouvements de capitaux (aliénations, amortissement, etc.), de la construction des chemins de fer, et des parties de virement ou d'ordre, non pour les services locaux ou spéciaux, mais pour les recettes compensant des dépenses dans l'exécution des services de l'État. On n'a pas à envier ces complications, inventées pourtant pour la simplification des choses, et l'existence d'une sorte de budget spécial des chemins de fer intercalé dans le budget général, et qui se retrouve en Allemagne, n'est pas l'une des nouveautés les plus heureuses pour les finances publiques.

En Italie les dépenses ont encore une autre classification ; elles sont *intangibile*, ou irréductibles, et d'administration, avec la division d'administration civile et militaire. La dépense intangible se compose de la dette consolidée, de la rente réservée du Saint-Siège, de la dette rachetable, de l'amortissement, de la garantie d'intérêts des chemins de fer concédés, des pensions, des dotations et des primes de la Loterie. L'ordre des dépenses administratives commence par les Frais de perception, classement suivi en Prusse encore ; puis viennent la Justice, les Affaires étrangères, l'Instruction publique, l'Intérieur, les Travaux publics, et, à la fin, les services militaires. Il n'est pas de classement plus nouveau en Europe, et l'Italie, qui avait les mains libres, l'a choisi comme le plus rationnel.

Mais on irait loin en voulant examiner les systèmes si nombreux et si divers de la construction des budgets dans les États qui ont des méthodes et dans ceux qui n'en ont pas. L'Allemagne, dans ses États particuliers, l'Autriche-Hongrie, et encore d'autres pays, ont adopté une division générale qui range toutes les recettes, comme toutes les dépenses, par ministères, et qui place ainsi au premier rang des ministères percepteurs ceux qui administrent les domaines et les exploitations industrielles. C'est peut-être de l'ordre pour eux ; ce serait de la confusion pour nous, et, si en y réfléchissant, le fait s'explique, il est d'abord surprenant d'apprendre que le chapitre ou l'article du Conseil des Ministres, en Autriche, procure au budget une recette de plusieurs centaines de milliers de florins.

Il y a une tendance en Europe à mettre en tête des recettes celles que donnent les domaines, mais elle a pour motif l'étendue des anciens biens domaniaux en beaucoup de pays, et l'extension du domaine industriel né à notre époque. Les douanes sont comme un domaine extérieur pour d'autres, surtout dans le Nouveau-Monde et l'Extrême-Orient (Japon), et elles prennent dans leurs budgets le rang de leur importance. A la dépense, la Dette est le seul objet dont nous voulions dire encore un mot. Il ne faut pas croire qu'elle soit partout privilégiée par la préséance. Les États-Unis, la Hollande, la Prusse, l'Autriche, le Danemark ne la lui accordent pas, et l'Espagne ne la fait venir qu'après les Dotations, mais en souvenir de Charles-Quint sans doute et pour ne pas trop faire souvenir des innombrables vicissitudes de la dette espagnole.

1. Aux budgets de la Restauration, les Remboursements passaient avant les Frais, et non peut-être sans raison. Cependant un budget de recettes n'existe que quand il a été recueilli.

2. Quant à la hiérarchie budgétaire des services civils entre eux, elle a un certain air historique, et rappelle à peu près la chronologie de la création des services.

IX. LE BUDGET DEVANT LE POUVOIR LÉGISLATIF.

28. Présentation du budget.

1. *Conditions légales de la présentation.*

Cet instrument de liberté, le budget, est d'un usage annuel depuis la Révolution, mais nous ne trouvons rien dans les Constitutions, en commençant par celle de 1791, qui indique le moment de l'année où le budget, dont nous venons d'examiner les règles de préparation et de composition, doit être présenté au pouvoir législatif. Une seule, le projet de constitution du Sénat, du mois d'avril 1814 (*art.* 15), a demandé que ce fût à l'ouverture de la session. L'article 32 de notre Décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, qui n'est qu'un décret, se borne à dire que le budget doit être présenté avant l'ouverture de l'exercice, ce qui n'est pas beaucoup demander pour la présentation de « la loi de présentation du budget », mot longtemps officiel.

Il n'y a donc pas de règle, constitutionnelle ou légale, pour la présentation du budget et ce n'est qu'un usage que l'obligation que nous semblons nous être imposée de présenter le budget au commencement de la session, et de l'année maintenant. En tout cas, c'est une gêne pour la préparation du projet de la loi de finances, sans qu'elle ait eu pour effet de le faire examiner et voter plus vite. Les Cinq-Cents avaient eu, sous le Directoire, une pensée meilleure en fixant, par rétrogradation, le délai à partir de la fin de l'année et en décidant, par la loi du 22 thermidor an V, que la présentation aurait lieu trois mois avant son expiration.

Les lois et les constitutions avaient porté leur attention sur un point qu'il leur semblait plus utile de fixer. La Constitution de 1791 (*titre V*, *art.* 5), la Constitution de l'an III (*art.* 308), le projet de constitution du Sénat de 1814 (*art.* 15), l'Acte Additionnel (*art.* 37), la Constitution de la Chambre des Représentants des Cent-Jours (*art.* 51), la loi de finances du 25 mars 1817, la loi de finances du 15 mai 1818 (*art.* 102) enjoignirent de déposer, en même temps que le budget de l'année suivante, le compte de l'année précédente et même (la loi de 1818) de présenter d'abord le compte pour qu'il fût le fondement du budget. En 1833 seulement, la loi du 28 juin permit de commencer par le dépôt du budget, dans le cas d'une convocation tardive des Chambres. La loi du 9 juillet 1836 confirma la dérogation, mais sous la condition que le budget serait accompagné d'une situation provisoire de l'exercice expiré. Nos situations provisoires ont commencé avec cette loi, et elles se sont accumulées sous le portique de nos budgets lorsque les projets des lois de règlement ont subi des retards.

Sous le Directoire, nous possédions les deux Chambres qu'il ne fut pas possible à la Constitution de 1791 d'organiser, mais le Conseil des Cinq-Cents y était seul en droit de proposer les lois ; il prenait, en apparence du moins, l'initiative de la loi de finances comme des autres et le Directoire n'était, à la manière américaine, censé lui fournir que des documents pour la préparer. De l'an VIII à 1814, le Gouvernement seul avait l'initiative, en son Conseil d'État, de la préparation et de la proposition des lois ; la loi de finances allait se faire contredire au Tribunat, et, la contradiction faite, le président de la section des finances du Conseil, ou un conseiller, la présentait au vote du Corps législatif, mode de présentation que rétablit le second Empire, mais sans restaurer les soi-disant tribuns du peuple de l'an VIII.

La pratique du gouvernement parlementaire n'est réelle que depuis la Restauration. Conformément au vœu du Sénat, qui, dans sa constitution du mois d'avril 1814 (*art.* 5), n'avait parlé que des contributions, l'article 17 de la Charte dit : « La proposition de la loi est portée, au gré du roi, à la Chambre des Pairs ou à celle des Députés, excepté la loi d'impôt qui doit être adressée d'abord à la Chambre des députés. » L'Acte Additionnel de 1815 et toutes nos constitutions postérieures ont reconnu le droit de priorité de la Chambre des députés, toutes les fois que le Corps législatif s'est composé de deux Chambres. Le droit répond à la nature propre de la Chambre, la représentation la plus directe et la plus complète du pays qui paie les contributions et les impôts.

Depuis le commencement du siècle, nous comptons 87 budgets présentés : 26 en janvier, 12 en février, 20 en mars, 8 en avril, 3 en mai, 2 en juin, 4 en juillet, 2 en août, 1 en septembre, aucun en octobre, 5 en novembre, 7 en décembre. Napoléon ne présentait jamais les siens que dans l'année de l'exercice, et il en a présenté même quand l'année était finie ; le plus souvent, la présentation avait lieu au milieu de l'année, soit républicaine, soit vulgaire.

Les budgets déposés après le mois d'avril appartiennent à des années de crise ou de renouvellement des Chambres. Les budgets, déposés au nombre de deux dans la même année, l'ont été pour revenir à l'ordre après de trop longs retards, à l'exception de trois qui, en 1834, en 1840 et en 1844, ont marqué trop de zèle en apparaissant, non seulement dans l'année qui précède l'ouverture de l'exercice, mais dans l'année qui précède celle où il suffit que le budget soit déposé, examiné et voté. C'est bien assez d'avoir à regretter, pour la bonne préparation des budgets, qu'une habitude, ne reposant que sur un préjugé, oblige de les déposer à l'ouverture de la session parlementaire.

2. *Exposés des motifs.*

Tous nos projets de loi se présentent motivés et le projet de loi de finances à plus forte raison. La prescription d'un exposé des motifs pour le budget est écrite en propres termes dans la loi fondamentale du 22 thermidor an V : « Chaque section des états (de dépenses) contiendra le tableau des dépenses à faire dans les diverses parties de l'administration que la section comprendra, et, de plus, un mémoire contenant les motifs pour lesquels la demande des fonds de chaque partie est fixée à telle somme ; on y fera observer si la dépense est plus forte ou plus faible que celle de l'année précédente ou si elle y est égale ; dans les deux premiers cas, on exposera les motifs de sa variation. » D'un autre côté, la Constitution de l'an III (*art.* 162) avait déjà ordonné que le Directoire, chaque année, présenterait l'état des dépenses et « la situation des finances ». L'Exposé général et les Exposés particuliers des Motifs de chaque grande division du budget sont commandés par ces deux dispositions.

L'exposé des motifs du budget n'est pas l'œuvre du Gouvernement tout entier, malgré son importance ; elle est l'œuvre individuelle du ministre et n'engage que sa responsabilité propre. M. Humann, en 1836, a été obligé de donner sa démission, sans

que ses collègues sortissent comme lui du pouvoir, pour s'être trop avancé dans l'exposé du budget sur le terrain de la question d'une prochaine conversion des rentes.

Les exposés par écrit, et détaillés, des lois de finances du Directoire se sont réduits, sous Napoléon, à de très courts morceaux lus par les orateurs du Gouvernement ; la pièce capitale des publications de finances était le rapport du ministre à l'Empereur. En 1814 et dans les années suivantes, ils ne sont pas beaucoup plus longs et se composent d'un rapport au roi, qui précède le dépôt du budget, et d'un exposé, quelquefois oral à la manière anglaise, fait ensuite devant la Chambre des députés, lors du dépôt ou après. Les divers ministres y joignaient des exposés particuliers pour leurs services. Modifiés après 1852 par le retour au régime du premier Empire, les Exposés des Motifs, depuis 1871, ne sont plus qu'un long mémoire écrit, qui ne se lit pas et qui se distribue avec le projet de budget, sans préjudice des exposés ou notes préliminaires de détail placées en guise de préface aux états des dépenses de chaque service ministériel. Si le budget est rectifié ou complété avant le vote, des exposés additionnels accompagnent les propositions des modifications.

L'exposé des motifs est devenu la matière d'un gros volume dans l'énorme volume du projet de la loi de finances ; les retards de nos lois de règlement et l'obligation de la loi de 1836 d'y mettre la situation provisoire des exercices non réglés y contribuent. Actuellement (1885), il lui faut contenir, outre la situation du Compte de Liquidation qui est clos, mais dont le règlement est resté en suspens, celle de dix exercices, en partant de l'exercice 1875 et en finissant par la situation de l'exercice encore en cours et non expiré. Avec les indications à fournir pour les budgets sur ressources extraordinaires, sur ressources spéciales et rattachés pour ordre, ces objets demandent environ 200 pages d'impression grand in-4°, et, avec ses tableaux de détail et ses annexes, le projet de loi qui suit l'exposé en demande au moins 2,000.

Un exposé en Angleterre est un discours, et l'exposé du budget, *budget speech*, et le budget lui-même en quelque sorte, ne sont que des discours. Les pièces justificatives, les états n'arrivent qu'après. D'une forme très simple et d'un style sans recherches oratoires, le discours du chancelier de l'Échiquier ne précède pas l'ouverture de l'exercice ; il est même quelquefois assez tardif. En 1884, il n'a été prononcé que le 25 avril ; en 1885, encore plus tard, mais en raison des menaces d'une guerre dans l'Inde. Il n'est pas prononcé devant la Chambre des communes proprement dite, mais devant cette Chambre, transformée en Comité des Voies et Moyens. Quelquefois cependant, c'est devant un autre Comité général. De 1852 à 1858, le *Budget speech* s'est fait en Comité des Dépenses (*Comittee of Supply*) ; en 1823 en Comité des Bons du Trésor ; en 1860, à cause du traité de commerce franco-anglais, en Comité des Douanes.

En Belgique, l'Exposé précède de beaucoup la distribution du texte et des pièces du budget, souvent en retard de plusieurs mois. En Allemagne, on lit d'abord une situation générale des finances au nom du prince, et, quelques jours plus tard, au commencement de la discussion du budget, le ministre des finances en fait l'exposé oral. Le mémoire sur la situation des finances est également lu en Autriche avant les exposés oraux. La loi de 1883, qui a changé l'exercice en Italie et remanié les règles de la comptabilité, a rendu obligatoire l'exposé des motifs du budget, qui ne l'était pas. Il est lu ou prononcé à la tribune, en décembre, après le dépôt, en novembre, du projet de budget de première prévision de l'exercice suivant, du budget d'assiette de l'exercice courant et du compte de l'exercice terminé au mois de juin précédent.

3. *Documents budgétaires.*

Le budget ne comptait que quelques pages d'abord, et, jusque vers le milieu de la Restauration, ne faisait pas le dixième de ce qu'il est devenu. On le divisait déjà en deux volumes à la fin du règne de Louis-Philippe, l'un pour le budget même, d'environ mille pages, l'autre pour les documents ; la Commission du Budget de 1848 proposa d'en faire trois : un pour l'exposé et la partie des finances, un pour les services civils et un pour les services militaires, sans séparer les documents des services auxquels ils se référaient, et la proposition fut adoptée ; mais les trois volumes ne plaisaient pas à tout le monde, et, sous le second Empire, on n'en fit plus que deux et ensuite plus qu'un seul, qui, dans les dernières années, a été publié sous deux formes, celle du volume unique et celle des fascicules par services. La tout à fait dernière mode était de diviser en deux le volume unique : 1er volume (pour 1885), le budget, de 2,284 pages ; 2e volume, les documents, de 364 pages. A lui seul, le texte de la loi de finances et les « tableaux législatifs » remplissent 84 pages du premier volume.

Au projet de Budget de 1886 on est revenu sur cette séparation des documents ; ils suivent les services, un par un, et la publication de 2,820 pages in-4° d'une seule venue se divise en trois tomes dans l'ordre des matières. L'exposé des motifs, le projet de la loi de finances et les tableaux législatifs occupent 368 pages ; le budget des recettes en occupe 144 ; le budget des dépenses, 2,308.

L'impression est très rapidement exécutée et cependant ne laisse passer que bien peu d'erreurs ; il y en a certainement plus, et de plus grosses, dans les rapports des Commissions du Budget.

Tout en se publiant en un, deux ou trois volumes pour rester tel dans les collections, le projet de budget se divise aussi, pour la facilité des études et des discussions, en fascicules portatifs et maniables, qui ne comprennent chacun qu'un service ministériel de dépenses.

La publicité, et au moins l'impression, des projets de lois relatifs aux finances, — lois de finances et autres lois financières, — a été prévue, dès l'année 1789, par le règlement de l'Assemblée constituante (*chap. IV*, 8e *paragr.*) et par le décret du 12 mars 1791, prescrivant d'imprimer et de distribuer toute motion relative aux finances trois mois au moins avant la discussion ; mais il n'y était pas particulièrement fait allusion aux budgets, qui n'étaient pas alors ce qu'ils sont devenus, et le premier document que la loi ait ordonné d'y joindre, comme le plus nécessaire, est le tableau de la confrontation des crédits demandés avec les crédits accordés par la loi de finances la plus récente. Un très grand nombre d'autres documents permanents ont été successivement réclamés, et tous n'ont pas été maintenus dans les annexes du projet de budget. Bon nombre aussi d'autres documents

temporaires y ont été insérés. Le projet de budget de 1886, en dehors des situations, en projets de lois de règlement ou provisoires, de l'Exposé des motifs, comprend ceux-ci, à titre de documents généraux, et indépendamment des états et tableaux des droits et des recettes ou des dépenses de l'exercice :

Tableau de comparaison du budget proposé pour 1886 et des recettes et crédits votés du budget de 1885 (exécution de la loi du 22 thermidor an V) ; tableau des découverts du Trésor au commencement de l'année ; situation des services spéciaux du Trésor ; situation de la Dette flottante ; état des dégrèvements de 1872 à 1885 ; recettes et crédits du Gouvernement général de l'Algérie en 1885 et 1886 ; dépenses et recettes de l'Algérie de 1840 à 1885.

A titre de documents divers, outre les états des logements concédés dans les bâtiments de l'État, par services : nomenclature des débits de tabac concédés en 1883 ; liste des élèves admises gratuitement dans les maisons de la Légion d'honneur, liste des membres décédés de la Légion d'honneur et des médaillés militaires ; tableau de la répartition des fonds d'encouragement pour les collèges communaux ; état de la collection des Documents Inédits de l'histoire de France.

De plus, dans l'intérieur du projet de budget, de très intéressants documents joints aux budgets particuliers de divers services, comme, au budget de l'intérieur, la situation des impositions départementales et des emprunts des départements.

Nous ne connaissons encore, pour la partie du Projet destinée à devenir la Loi de finances, que l'état A (tableau, par chapitres, des dépenses ordinaires du Budget) et l'état C (tableau des Voies et Moyens). Il y a, actuellement, 15 de ces états ou tableaux, numérotés par des lettres alphabétiques, et tous appelés à la fois états et tableaux, bien qu'il semble que le mot *état* dût être réservé pour les nomenclatures des droits et le mot *tableau* pour les prévisions et les évaluations chiffrées.

Quand la loi de finances ne se divisait pas, comme elle le fait maintenant, en une loi spéciale pour les contributions directes des recettes et une loi, plus ample, pour les autres recettes et pour les dépenses des Budgets ordinaire, sur ressources extraordinaires, sur ressources spéciales et rattachés pour ordre, la numérotation alphabétique se suivait régulièrement ; elle est divisée maintenant en deux numérotations qui se répètent à tort.

1° *États du projet de loi* (et ensuite de la loi) *des Contributions Directes* (pour 1886) : A. Tableau des Contributions directes à imposer en principal et centimes additionnels ; — B. Tableau de fixation du contingent de chaque département, en principal, pour les contributions foncière, personnelle-mobilière, et des portes et fenêtres ; — C. Tableau des modifications apportées aux tarifs et tableaux annexés à la loi du 15 juillet 1880, concernant les patentes ; — D. Tableau des droits, produits et revenus dont les rôles peuvent être établis, pour 1886, conformément aux lois existantes ; — E. Tableau des taxes spéciales, assimilées aux contributions directes, à établir pour 1886 ; — F. Tableau des contributions directes et taxes assimilées de l'Algérie.

2° *États du projet de loi* (et ensuite de la loi) *portant fixation du budget général de l'exercice* 1886 : A. *Budget ordinaire*. Tableau, par chapitres, des dépenses ordinaires ; — B. Tableau des droits, produits et revenus, au profit de l'État, dont la perception est autorisée pour 1886 ; — C. Tableau des Voies et moyens ordinaires ; — D. *Budget des dépenses sur ressources extraordinaires*. Tableau, par chapitres, des dépenses extraordinaires ; — E. *Budget des dépenses sur ressources spéciales*. Tableau des droits, produits et revenus, au profit des départements, communes, établissements publics et communautés d'habitants, dont la perception est autorisée pour 1886 ; — F. Tableau des voies et moyens des ressources spéciales ; — G. Tableau, par chapitres, des dépenses spéciales ; — H. *Budgets annexes, rattachés pour ordre au budget général*. Tableau des recettes et des dépenses ; — I. Nomenclature des services pouvant seuls donner ouverture à des crédits supplémentaires, par décrets, pendant la prorogation des Chambres.

4. *La présentation du budget à l'étranger.*

A l'article des Exposés des Motifs, nous avons fait connaissance avec la manière de présenter le budget dans les principaux États.

Les Anglais n'ont que très peu d'impressions préparatoires, et seulement les quatre *Estimates* de la marine, de l'armée, de la perception des revenus et des services civils non consolidés. Ils recourent, en outre, s'il y a lieu, à des documents particuliers (*Accounts, records, papers*) dont la publicité n'est pas régulière et qui résultent d'enquêtes de circonstance. La recette n'est appropriée à la dépense que lorsque toutes les dépenses ont été votées et l'est souvent lorsqu'une très grande partie des dépenses a été faite. La formule des crédits est : « Une somme ne dépassant pas (tant) soit accordée à S. M. » On commence par discuter les dépenses de la guerre et de la marine, dont l'exposé oral précède souvent l'exposé général du budget, et on leur vote, sur un ou deux chapitres, des crédits provisoires où tous les autres chapitres peuvent puiser ; pour les frais de perception et les services civils, un crédit spécial provisoire est nécessaire.

L'Allemagne respecte notre coutume de n'entamer les budgets et les exercices qu'avec une loi de finances votée avant le commencement de l'année budgétaire. Les budgets fédéraux y sont présentés trois ou quatre mois d'avance et l'examen et la discussion ne durent, en général, que trois mois. Les budgets particuliers des services, avant d'arriver au Reichstag, passent par l'examen préliminaire du Conseil fédéral, manière de Chambre haute et de Conseil d'État réunis.

En Prusse, avant Sadowa, l'état habituel de lutte de la Chambre des Députés et du Gouvernement, appuyé sur la Chambre des Seigneurs, était une cause de retards qui ne faisait discuter et voter les budgets, quand ils étaient votés, qu'en cours d'exercice et même les faisait présenter une fois l'exercice ouvert. Les budgets de la Prusse procèdent maintenant comme le budget fédéral et sont déposés sur le bureau du Landtag dans les mêmes délais.

Dans l'Autriche-Hongrie et dans les deux États d'Autriche et de Hongrie, les budgets sont présentés : le budget commun, qu'examinent les Délégations, en octobre, mais sans qu'il y ait pour aucun budget d'autre règle que celle du « plus tôt possible » ; le budget autrichien, en décembre ; le budget hongrois, un ou deux mois plus tôt, mais l'année

est civile à Vienne et à Buda-Pesth, et les budgets ne sont votés que dans les deux ou trois premiers mois de l'exercice, qui débutent avec des crédits provisoires.

Ce n'est que pour la forme, en Belgique, que, conformément à la loi, le budget est présenté dix mois avant l'ouverture de l'exercice, c'est-à-dire au plus tard le 28 ou le 29 février, et les pièces du budget mettent souvent six mois de plus à se compléter, une par une. Le projet se remanie indéfiniment, avant et pendant la discussion. L'usage, la règle même, en Hollande, est de déposer le projet de loi à la fin de septembre pour que la loi soit prête avant la fin de l'année civile. Le Danemark a aussi son budget déposé à cette époque, mais l'année financière n'y commence qu'en avril, et, malgré cela, il n'est pas prêt pour l'exercice depuis que la Chambre basse y est en conflit permanent avec le Gouvernement.

Sous son nouveau, comme sous son ancien régime de comptabilité, l'Italie a deux budgets, le budget provisoire, ou de première prévision, et le budget d'assiette, ou rectifié et définitif. Le budget provisoire est présenté (en novembre) environ huit mois avant l'exercice, et le budget définitif (à la même date) quand l'exercice a déjà plus de quatre mois de cours. Le projet se compose, en réalité, de dix projets, un pour les recettes et neuf pour les dépenses. Cette méthode de s'y prendre à deux fois pour faire le budget fait dépenser une trop grande somme de travail et de temps. Le budget a été la raison d'être initiale des Parlements, mais il n'est plus que l'un des actes de la loi, qui ne peut s'y absorber tout entière, et a autres devoirs.

En juillet commence l'année financière de l'Espagne et du Portugal. Le dépôt s'opère régulièrement au mois de janvier à Lisbonne et la loi y est prête en temps utile ; à Madrid, le retard devient une habitude et il y est arrivé d'avoir besoin, en juin, de souscrire à la reconduction provisoire du dernier budget voté.

La Suisse reçoit son budget du Conseil fédéral, en octobre, pour qu'il soit prêt avant le 1er janvier et il l'est toujours. En Grèce, en Roumanie, les budgets sont présentés encore plus tard dans l'année qui précède l'exercice, mais, presque toujours, ils sont discutés et votés rapidement.

Libre de son action, le gouvernement de la Russie soumet son budget à ses conseils administratifs d'août en octobre, à sa volonté, et il est sûr de ne pas avoir besoin de crédits provisoires au mois de janvier.

Quoique les ministres des États-Unis, comme sous notre Constitution de l'an III, n'aient pas le droit formel de proposer les lois, l'esquisse préparatoire de la loi de finances est soumise par le secrétaire du Trésor, à l'ouverture de la session de décembre, sous la forme d'une lettre au speaker de la Chambre des Représentants, et, trente jours après, le Comité des Voies et Moyens doit en avoir dit son avis. Le budget est composé d'un projet pour les recettes et de sept projets pour les dépenses. Il est discuté dans les deux Chambres avec des droits égaux, qui ont du temps pour se concilier, puisque l'année financière ne s'ouvre qu'au 1er juillet, mais qui n'ont pas toujours évité les conflits pour que le budget s'y ouvre avec elle, et alors, faute de crédits provisoires, les services s'arrêtent ou s'exécutent gratis, même ceux de la marine et de la guerre.

29. Examen. Discussion et vote du budget.

1. *Droit fondamental des Chambres en France. Leurs droits collectifs.*

Nos Chambres françaises ont des droits collectifs, qui constituent le droit fondamental du Parlement depuis 1789. Si les Constitutions n'établissent qu'une Chambre, la Chambre unique les exerce tous ; lorsque, plus sages, elles en ont établi deux, le droit s'y divise, et, collectif encore et indivisible en majeure partie, il devient, pour l'autre partie et dans l'application, le droit respectif des deux Chambres du Parlement.

Toutes les Chambres ont hérité des droits que chacune d'elles a pu acquérir et qui, d'ailleurs, étaient tous conquis par la première Assemblée nationale, et toutes, les moins attachées comme les plus dévouées aux principes de 1789, elles les ont défendus avec la même fidélité. Nous jouissons ainsi d'une franchise entière et d'une initiative que les peuples les plus libres ont consenti d'eux-mêmes à limiter, puisque l'Angleterre a renoncé au droit d'augmenter les dépenses proposées par son gouvernement, quand nous disputons au nôtre, et il cède, jusqu'à la faculté d'adjuger des baux de fermage d'impositions affermées. Mais cette initiative si libre, et qui, en France, appartient à chacun des membres des deux Chambres, a pourtant des bornes ; elle ne va pas jusqu'à l'initiative d'une proposition ou d'un contre-projet de loi de finances, et, dans l'examen et le vote du budget, elle s'arrête où commence l'action du Gouvernement et de l'administration, et même là où la loi de finances entreprendrait sur les droits de la législation générale. Les pouvoirs ne sauraient être confondus et les fonctions propres du législateur se divisent suivant qu'il vaque aux soins des finances ou aux soins des lois ordinaires.

Pour les finances, le droit des Chambres est de recevoir, chaque année, le projet de budget, de l'examiner dans toutes ses parties et de le voter ou même de le rejeter, d'examiner et de voter toutes les modifications dont il peut avoir besoin en cours d'exercice et de régler le compte du dernier budget dont l'exercice soit clos. Dans une législation de quatre années, la Chambre des députés vote ainsi quatre budgets primitifs, avec leurs additions, et devrait voter quatre lois de règlement. Il ne peut faire doute, si elle a été élue dans une année dont le budget n'avait pas été voté par la Chambre précédente, que ce budget ne compte point parmi les quatre dont elle a la charge, et que moins encore ne comptent, parmi les quatre lois de règlement qu'elle aurait à rendre, toutes les lois de règlement arriérées qui peuvent lui être soumises.

2. *L'initiative parlementaire en matière de budget. L'administration, le gouvernement, la législation par le budget.*

Comme de tous les droits, l'usage fait de l'initiative en matière de recettes ou de dépenses décide des inconvénients ou des avantages du droit d'initiative budgétaire.

L'initiative implique l'amendement et le déborde ; elle ne corrige pas seulement une disposition de la loi de finances, elle y intercale des dispositions nouvelles, s'il s'agit des dépenses, et, s'il s'agit des recettes, elle ne se contente pas de les diminuer, elle les supprime. Le bon sens de tous règle sans doute les échappées des individus, mais il

s'oublie aussi lui-même, en certaines occasions, et ces oublis sont encore plus dangereux quand les recettes en sont diminuées que lorsque les dépenses s'en augmentent. Le pire est si, sollicitée des deux côtés à la fois, l'initiative collective d'une Chambre augmente les dépenses en diminuant les recettes. Ce mal arrive, d'habitude, à la fin des législatures, au moment où se renouvellent les mandats, et l'on peut louer la Chambre de 1881, après avoir trop cédé au goût des dépenses d'abord, de s'être raffermie à la fin et, plus peut-être qu'aucune autre, d'avoir émondé le feuillage touffu de ses derniers budgets.

Le régime parlementaire n'a pas été accusé d'aujourd'hui d'être dépensier; lorsque le droit de voter les dépenses fut réclamé, on a prédit que ce droit servirait à les augmenter; lorsque la division du vote par spécialités de chapitres parut, on voulut la repousser comme un nouvel élément de désordre dans les finances, et, en 1876, aux premières manifestations de l'initiative budgétaire parlementaire dans une Chambre républicaine, il y eut lieu de lui recommander la prudence. L'exemple des Anglais ne pouvait manquer d'être cité et il le fut. L'ordre du jour de la Chambre des Communes du 20 mars 1866 fait voir comment un Parlement peut posséder la toute-puissance et ménager les finances de l'État. Il dit que « la Chambre n'admettra aucune proposition tendant à obtenir un crédit quelconque pour les services publics et ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur le revenu de l'État, en dehors des demandes formulées par la Couronne ». On sait que, malgré le peu d'accueil fait à ce souvenir en 1876, M. Gambetta, dans son premier projet de résolution sur la révision des lois constitutionnelles, en limitant les pouvoirs financiers du Sénat, limitait aussi ceux de la Chambre et lui ôtait l'initiative des demandes d'ouverture de crédit, et qu'il n'effaça cette partie du projet que sur les observations de ses collègues du conseil des ministres, persuadés qu'il ne réussirait pas à la faire accepter.

Nous ne demanderions pas de texte limitant l'initiative parlementaire; ce n'est pas à la loi de refaire les mœurs des parlements; c'est à eux de se faire une loi et de l'observer sans l'écrire.

On ne voit pas où Fiévée (session de 1820) a lu que la Constitution de 1791 interdisait de rien ajouter aux propositions des projets de budgets. La Constitution de 1791 ne parle des lois de finances qu'à propos des contributions, et seulement pour défendre (*titre III*, *chap. III*, *sect. III*, *art.* 8) qu'il soit inséré dans les lois d'impôt « aucunes dispositions étrangères à leur objet », ce qui est tout autre chose. Les commissions du budget sont des sentinelles placées près de la loi et des finances publiques pour les défendre, et, sous le second Empire, en 1862, le rapporteur, M. Alfred Leroux, louait celles de son temps de s'être fait une règle de n'inscrire elles-mêmes aucune augmentation et de recommander seulement au Gouvernement les propositions de l'initiative parlementaire auxquelles elle adhérait.

Nous avons eu des années, dans ces derniers temps, où les propositions de l'initiative parlementaire enlevaient au budget pour près de 800 millions de ressources et lui auraient en même temps imposé pour plus de 800 millions de charges nouvelles.

L'initiative parlementaire, lorsqu'elle aggrave le poids des dépenses, se heurte au mécontentement du public, qui n'aime pas à voir grossir les budgets et qui la réprime. Il est plus difficile de la contenir si elle les allège, mais en mettant la main sur l'administration, sur le Gouvernement et sur des institutions légales qu'elle supprime, sous le prétexte que l'opinion courante s'en est désintéressée.

Dans une certaine mesure, la discussion et le vote des dépenses ont toujours été une façon de surveiller l'administration et même d'agir sur elle, et c'est justement pour ne pas les y laisser pénétrer trop profondément que les amis de l'autorité les combattaient en 1789 et après 1814. En 1852, l'Exposé des motifs du projet du sénatus-consulte du 25 décembre demandait encore : « Qu'est-il résulté de cet envahissement de l'administration par les Assemblées ? Un relâchement dans la hiérarchie administrative, la nécessité d'exagérer les prévisions des services pour ne pas être pris au dépourvu, un entraînement naturel à faire la dépense une fois votée; par suite, l'impossibilité pour un ministre de combiner un plan d'économie dans cette comptabilité compassée et méticuleuse qui ne lui laisse aucune liberté d'action. »

Si l'initiative n'avait que le tort de gêner l'administration dans ses dépenses, il lui serait aisément pardonné. Le contrôle serait inutile s'il ne s'exerçait jamais, et nous savons que, malgré le mot de M. Thiers en 1831 : le contrôle sévère après, un peu de confiance avant, ce qui arrive après arrive trop tard. Mais il y a contrôle et contrôle; la loi de finances abuse de sa puissance en gênant la marche même de l'administration, et elle prend un pouvoir qu'elle n'a pas le droit de prendre en modifiant les conditions d'existence du Gouvernement et jusqu'aux lois auxquelles lui et elle doivent obéir. Sous la Restauration, les royalistes créaient des services politiques d'ancien régime par des crédits que le Gouvernement ne proposait pas; les libéraux répondaient en votant la suppression des crédits du Conseil d'État monarchique ou de telle autre institution fonctionnant à leur déplaisir. La loi de finances n'a pas mission de servir les querelles des partis; les services du Fonds Consolidé n'existent là où ils existent que pour l'empêcher de s'y méprendre, et les Chambres hautes n'ont rétabli des crédits supprimés qu'en « s'appuyant », comme le Sénat pour le budget de 1885, « sur le principe que les lois qui organisent un service public ne peuvent être abrogées ou modifiées que suivant les formes et avec les garanties exigées par la Constitution, et que cette abrogation ou cette modification ne saurait être opérée d'une manière indirecte, par la voie budgétaire. »

Personne, pensons-nous, ne conteste au pouvoir législatif son droit d'abroger ou de modifier des lois par des lois; on ne lui conteste que la légalité de l'emploi des lois de finances à cet office. Les lois de finances ne se délibèrent pas avec la lenteur des autres; elles ne passent pas, comme les autres, par plusieurs lectures, séparées souvent par de longs intervalles, et, si elles trouvent en désaccord les deux moitiés du Parlement, l'acuité du conflit blesse dès qu'il se déclare. L'accord même est une contrainte en ces cas de lois de finances entremêlées de dispositions qui touchent à l'institution des services et à l'exécution des lois, et, en forçant la Chambre de contrôle à n'en délibérer qu'à l'extrême frontière des années, la Chambre d'initiative fait envers elle comme faisait autrefois le Parlement d'Angleterre

envers la Couronne avec les *tacking bills* qui n'accordaient les subsides que liés à des fragments de lois sans rapports avec les lois de finances.

3. *L'initiative parlementaire budgétaire à l'étranger.*

Les bills d'obstruction et de violence ont été abandonnés en Angleterre depuis le commencement du XVIIIe siècle, et, depuis 1866, la Chambre des Communes s'est privée de tout moyen d'augmenter les crédits; elle n'a gardé pour chacun de ses membres que le droit d'initiative de leur réduction, et elle ne l'exerce même pas. Elle se contente, si elle croit utile de créer ou de développer un service, d'en demander à la Couronne, par une adresse, la création ou l'extension prochaine, en donnant l'assurance qu'elle en votera les crédits, et elle ne propose ni ne discute le montant des crédits.

En Allemagne, l'initiative d'une proposition, en quelque matière que ce soit, n'appartient qu'à des groupes d'au moins quinze députés. Le Reichstag et les Chambres particulières modifient les crédits demandés, mais rarement de beaucoup, et encore plus rarement pour y ajouter. Dans le Wurtemberg, la loi interdit de voter une dépense ou un emprunt que le Gouvernement n'a pas proposé. Le droit d'initiative est entier en Belgique pour la Chambre des Représentants, et elle en use; il l'est aussi en Hollande, où la Chambre n'en fait pas grand usage; il l'est au Danemark; il l'est en Suède, et même pour chaque membre des deux Chambres, mais avec une restriction qui en limite l'usage aux dix premiers jours de la session, et les propositions individuelles ne sont discutées que si la commission commune des deux Chambres les appuie. Aucun crédit n'est d'ailleurs retranché pour les services nécessaires sans l'assentiment de la Couronne.

L'initiative est entière en Italie, et dans les deux Chambres, comme aux États-Unis où elles ne s'en servent presque jamais que pour des réductions, quelquefois d'un chiffre très élevé. A titre de singularité, rappelons qu'en Grèce, où la Chambre est unique, et par conséquent sans contrepoids, elle vote le budget en bloc ou le rejette, mais ne l'amende pas.

4. *Droits respectifs des deux Chambres, en France et à l'étranger.*

§ 1er. — Jalouses de leurs droits collectifs en face de l'autorité, les deux Chambres d'un Parlement ne le sont guère moins de leurs droits respectifs, en face l'une de l'autre, et ce serait mal connaître la nature humaine de s'en étonner. Le même homme, successivement membre de deux Chambres différentes, mettra le même dévouement et la même conscience à fortifier ce que peut-être il avait essayé, d'abord, d'affaiblir. Mais les droits particuliers de deux Chambres, — et tous les Parlements ont partout deux Chambres, excepté dans deux ou trois petits États, — n'ont pas été inventés pour leur honneur seul ou leur gloriole; ils ne l'ont été que dans l'intérêt public, et cet intérêt diffère quand diffèrent les principes et les formes du gouvernement.

Les Chambres hautes, nommées par le pouvoir exécutif ou se recrutant elles-mêmes, ne peuvent, dans les finances, avoir d'autre droit que le contrôle, n'étant ou qu'une aristocratie modératrice de la démocratie ou qu'un conseil de gouvernement institué pour examiner les lois au point de vue constitutionnel et n'ayant à aucun titre reçu du pays le droit de la représenter pour voter l'impôt et en désigner et en surveiller l'emploi. Électives, d'une façon ou d'une autre, elles entrent en partage des attributions financières. Dans une république démocratique, le Sénat électif les possède toutes, comme la Chambre des Députés. Nous ne distinguons pas encore assez entre le temps et les régimes de gouvernement, quand nous restons attachés aux idées d'autrefois que la magistrature gouvernementale est un ennemi et la magistrature sénatoriale un privilège. Les droits du Sénat sont aujourd'hui, en politique, une garantie de la stabilité des institutions républicaines, et dans les finances, une garantie du bon ordre et de la sécurité de la fortune publique.

Le partage des attributions législatives n'a commencé qu'avec la Charte Constitutionnelle de 1814 et alors, en conformité de la constitution improvisée au mois d'avril par le Sénat, un droit fut reconnu à la Chambre élective, le droit de priorité d'examen de la « loi d'impôt », qu'elle n'a jamais perdu et qu'ont possédé toutes les Chambres électives des divers pays, même là et dans les temps où il leur a été laissé le moins de puissance. Le Sénat ne peut être saisi en premier lieu que des lois ne comportant aucune ouverture de crédits.

La priorité du dépôt n'aurait eu aucun sens si elle n'avait pas signifié la priorité de la discussion et du vote, et la Charte révisée de 1830 et nos Lois constitutionnelles de 1875 n'ont fait qu'affirmer clairement ce qui n'était pas douteux, mais ce qui n'était pas dit avec clarté. Au lieu des mots : la loi d'impôt doit être adressée d'abord à la Chambre des Députés (*art.* 17 *de la Charte de* 1814), on a employé les mots : toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des Députés (*art.* 15 *de la Charte de* 1830), et, à la fin les mots : les lois de finances (expression insuffisante) doivent, en premier lieu, être présentées à la Chambre des Députés et votées par elle (art. 8 de la loi Constitutionnelle du 24 février 1875). La priorité du dépôt, de l'examen et du vote, en dépit de tant de commentaires renouvelés depuis 1875 et qui datent même de 1814, n'a pu être à aucune époque que ce qu'elle est, la priorité et non la supériorité, avec cette différence des temps que l'inégalité des droits se comprenait lorsque la Chambre haute n'était pas élective et n'a plus de raison d'être à présent.

Mais il faut bien que le dernier mot reste à une Chambre lorsqu'elles sont deux, et les lois de finances ne s'ajournent pas. Il reste nécessairement à la Chambre qui a le droit de priorité d'examen, que ce soit le droit ou le fait qui le lui donne. Les Chambres des Députés de la Restauration s'en étaient emparées sans aller bien loin pour en trouver le moyen; elles ne recherchaient pas trop les conflits, mais elles les supprimaient en partant en vacances, sans s'occuper de ce que pourrait en dire la Chambre des Pairs, qui, dans cette situation, était bien obligée de se borner à réserver ses droits. Après 1830, un seul budget fut renvoyé à la Chambre des Députés par l'autre Chambre, celui de 1831; les députés effacèrent le crédit rétabli, et il n'en fut plus question. Les pairs se le sont, dès lors, tenu pour dit, mais toujours en faisant leurs réserves.

La faculté contestée aux Chambres hautes n'est pas celle de l'amendement par la diminution des crédits, que son rôle de pouvoir conservateur n'est pas de refuser, quand le Gouvernement les a demandés et que la Chambre des Députés les a accordés; elle est celle de l'amendement par la création

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

d'un crédit, cas très rare, et par le rétablissement d'un crédit refusé. Le crédit créé n'est évidemment pas du droit d'une Chambre des Pairs ou d'un Sénat; le crédit rétabli en est, et particulièrement s'il était demandé pour l'exécution d'un service légal et permanent et il semble que, dans ce cas-là, il soit plus que du droit et soit du devoir de la Chambre la plus naturellement gouvernementale de le rétablir. La Chambre des Pairs de 1830 faisait plus que rétablir des crédits de détail, lorsqu'elle rejetait les propositions de conversion des rentes; elle imposait tout un système de finances à la Chambre des Députés.

Nous ne parlons pas des intentions prêtées, en 1830 à M. de Polignac, qui s'en est défendu, et en 1877 à d'autres, de demander à la Chambre haute le vote d'un budget que la Chambre des Députés n'aurait pas voté; il est insoutenable qu'un budget non voté dans la Chambre où la priorité du vote est un droit strict puisse être présenté dans l'autre, avant que ce droit ait été exercé, et quant à la question de savoir si un budget refusé par la Chambre basse peut être accepté par l'autre, ou si celle-ci peut refuser un budget voté, il est oiseux, en France, de l'examiner.

§ 2. — Il serait prétentieux de soutenir qu'il est certain que l'article 8 de la loi du 24 février 1875 n'a pas d'autre portée que l'article 15 de la Charte de 1830, lorsqu'un si grand nombre de personnages politiques et de publicistes le nient. Il dit: « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. » Les mots: et votées par elle, n'étaient pas au texte primitif de la loi, mais personne n'y avait pris garde et personne ne demanda dans quelle intention le contre-projet, qui fut préféré, les avait ajoutés. Le seul commentaire de l'article 8, dû aux rapporteurs de la Commission des Trente, est le passage où il est écrit que l'égalité des droits doit être absolue, et qu'en France « c'est dans les questions de finances, de budget, d'impôt, que le contrôle du Sénat peut être le plus salutaire et le plus nécessaire. N'y a-t-il pas dans les lois de finances des dispositions législatives qui pourraient désorganiser d'importants services? »

Sans attendre plus d'un an, la loi du 24 février 1875, à la discussion du premier budget, celui de 1877, a trouvé, en 1876, à qui parler. Le président de la commission du budget, — c'était M. Gambetta, et de ses amis ont dit, depuis, qu'il n'aurait ni la même pensée ni le même langage, — a été d'avis qu'il fallait, sans discussion, rejeter, par la question préalable, toute proposition de rétablissement de crédit émanée du Sénat, vu qu'un rétablissement de crédit était un vote sur une partie du budget qui n'existait plus, et dès lors, une création de crédit et un vote en premier lieu, et que le Sénat, déjà bien assez avantagé par le droit de dissolution exercé sur la demande du pouvoir exécutif, n'avait, en finances, que le droit de remontrances.

L'éloquence tribunitienne a plus d'une fois donné du brillant à des subtilités. Il s'agissait de dire si le Sénat de la troisième République est, ou n'est pas, la copie du Conseil des Anciens ou de la Chambre des Pairs de 1814, si rien n'a marché dans ce monde, si nous avons deux Assemblées dans les mêmes conditions toujours, si l'intérêt public demande enfin que la loi constitutionnelle ait ou n'ait pas, en la supposant obscure, fortifié l'État républicain de toute la force consentie à notre assemblée de contrôle et de contrepoids, et non d'éplucher les textes et l'histoire pour les défigurer, et il est manifeste qu'il est de l'intérêt de la république parlementaire et constitutionnelle que le Sénat y soit puissant.

Le président du Conseil des ministres répondit que l'histoire n'enseignait rien d'applicable à la situation, que les textes lui paraissaient clairs, que, s'ils ne l'étaient pas, leur interprétation appartenait au Congrès des deux Chambres et non aux deux Chambres séparées, que la Chambre des Députés n'avait pas à craindre de ne pas avoir le dernier mot, ni même à s'inquiéter d'un jeu prolongé de la navette des budgets renvoyés d'une Chambre à une autre, que l'esprit de modération et de concessions réciproques l'emporterait toujours, que le Sénat ne rétablissait des crédits que pour un nouvel examen et que si, par hasard un jour, les Chambres persistaient à ne pas s'entendre, le pays resterait juge. La Chambre ne voulut pas de conflit, elle adopta quelques-uns des crédits rétablis, et l'année suivante, au retour des 363 députés de la majorité dispersés par une dissolution, M. Léon Renault put répondre aux entrepreneurs du 16 mai: « On a beaucoup parlé des entreprises de la Chambre, en matière de budget. Vous savez si elle avait usurpé, elle qui avait consenti à reconnaître au Sénat des droits égaux aux siens! »

De l'aveu d'un de ses premiers porte-paroles, la Chambre des Députés avait en effet reconnu que l'article 8 ne fait que constater une fois de plus, le droit de priorité, d'examen et de vote des budgets et des lois financières et que, sous cette réserve, l'égalité des droits respectifs de nos deux Chambres est désormais proclamée. En 1882, néanmoins, dans le projet de résolution sur la révision des lois constitutionnelles, M. Gambetta voulait que l'article 8 en sa rédaction nouvelle dît expressément que, « par ses remontrances présentées à la Chambre, le droit du Sénat est épuisé, que la Chambre statue en dernier ressort, dit oui ou non, accepte ou rejette, mais que ce vote est sans appel et sans cassation ». Le Congrès s'est tenu en 1884, pour reviser plusieurs autres articles des lois constitutionnelles; sur la résistance du Sénat, il n'a pas même eu à délibérer, pour l'article 8, sur un projet de révision du Gouvernement qui n'avait d'abord proposé que de confirmer en droit la jurisprudence suivie en fait, dans les deux Chambres, pour résoudre le conflit annuel du vote des lois de finances. Le Congrès a repoussé, par 415 voix contre 261, la proposition de déclarer que l'article 8 doit être entendu en ce sens que, en matière d'ouverture de crédits ou d'établissement d'impôts, le droit de décision comme d'initiative appartient exclusivement à la Chambre des Députés.

On discuterait des siècles une question controversée qui n'est pas controversable. Le droit du Sénat ressort de la loi constitutionnelle, de l'exécution de la loi depuis qu'elle est en vigueur, du refus du Congrès de la trancher, et des nécessités du maintien de l'ordre dans la République. Les conflits n'ont été envenimés que par les passions, et la raison les a toujours adoucis et pacifiés.

Le reproche fait à la Chambre haute d'avoir rétabli plus de crédits depuis 1876 qu'elle n'en a effacé se justifie mal; il est plus dans sa fonction de conserver que de détruire. Elle n'a que bien rarement créé des crédits neufs et n'a jamais persisté

à les maintenir. Les crédits qu'elle a rétablis, elle n'en a proposé le rétablissement que pour assurer la dotation de services qui lui semblaient commandés par les lois ou pour éviter les crédits additionnels; elle a, de son mieux, travaillé à empêcher l'inscription au budget extraordinaire des dépenses du budget ordinaire et nous lui devons de n'avoir point dissipé une partie des fonds qui ont servi à l'amortissement de la dette des capitaux remboursables. Mieux soutenu par les ministres, le Sénat les aurait mieux défendus contre des réductions qui n'ont été souvent qu'une illusion détruite par des allocations supplémentaires. Le compte des modifications proposées par le Sénat aux budgets votés par la Chambre ne s'élève pas à plus de huit millions en neuf ans et la Chambre en a accepté plus du tiers.

		Modifications du Sénat.	Acceptations de la Chambre.
Budget de 1877.	+	822,222 fr.	281,390 fr.
— de 1878.	+	1,693,027	60,000
— de 1879.	+	327,400	»
— de 1880.	+	502,020	»
— de 1881.	+	211,000	»
— de 1882.		»	»
— de 1883.	+	200,000	»
	—	1,000,000	1,000,000
— de 1884.		»	»
— de 1885.		3,926,492	1,409,000
		8,682,161 fr.	2,750,390 fr.

Mais il est une manière de refuser des droits aux Chambres hautes, en dépit des dispositions constitutionnelles; elle consiste à les priver de l'exercice des droits qu'elles ont, par le retard calculé de la discussion du vote des lois de finances. L'amoindrissement illégal du rôle financier du Sénat serait d'autant plus regrettable que ses discussions, quand il a pu leur donner de l'espace, ont été aussi intéressantes qu'étendues.

On a connu les conflits d'attributions financières à toutes les époques de notre histoire parlementaire, et ils n'étaient pas moins fréquents autrefois qu'aujourd'hui. La loi de finances ne les produisait pas seule; le règlement de l'exercice 1829 n'a été obtenu qu'à la suite de trois délibérations des deux Chambres.

Pour éviter les conflits, en l'absence d'un texte de loi constitutionnelle rigoureusement impératif, il a été proposé divers procédés, qui ne sont pas suffisamment constitutionnels. M. de Gavardie a demandé, comme on le fait partiellement au Danemark et tout à fait en Suède, que l'examen préparatoire du budget soit confié à une commission mixte des deux Chambres, composée de leurs deux commissions du budget et des finances et dont le rapporteur général, au Sénat, serait un député. Le droit de priorité et d'initiative de la Chambre des Députés y disparaîtrait, et l'accord des deux Commissions ne serait pas, nécessairement, l'accord des deux Chambres. Plus récemment, M. Marcel Barthe, après avoir demandé qu'aucun crédit inscrit au budget de l'année précédente ne soit supprimé ou diminué que par l'accord des deux Chambres, a proposé que, en cas de désaccord persistant, après deux votes successifs de chacune des deux assemblées, sur un crédit alloué pour l'exercice précédent, ce crédit soit maintenu au budget sans une nouvelle délibération. Ce remède neutraliserait les Chambres sans les mettre d'accord et il frapperait sur l'autorité du Gouvernement comme sur la puissance législative.

Les meilleures lois ne peuvent prévenir les conflits de deux Chambres dans un État, lorsqu'elles ont, en somme, des devoirs et des droits communs, mais le bon sens, l'esprit politique et le patriotisme suffisent pour en sortir.

§ 3. — A l'étranger, nulle part la Chambre basse, quoique toute-puissante, n'administre aussi peu qu'en Angleterre, et nulle part la Chambre haute ne touche moins aux lois de finances. Après un débat demeuré sans solution, la Chambre des Lords a, en 1678 (*bill du 3 juillet*), cessé d'amender les lois de finances; elle n'en corrige, au besoin, que les erreurs matérielles. Elle n'a pas abandonné son ancien droit, mais ne le revendique jamais. Elle n'amende les bills que s'ils n'allouent pas de crédits ou ne créent pas de taxes, ou encore s'ils sont de nature mixte. Elle n'a le droit que de rejeter le budget. Sa dernière tentative, en 1860, a été de maintenir l'impôt sur le papier; lord Palmerston l'a fait échouer. Mais il faut l'accord des deux Chambres anglaises pour augmenter ou diminuer le Fonds Consolidé, réservé à l'entretien des services privilégiés.

Le Reichstag allemand est une Chambre unique, car le Conseil Fédéral n'est pas une Chambre proprement dite, et, s'il en est une, il le domine. En Prusse, la Chambre des Seigneurs vote ou rejette, sans le modifier, le budget des Députés. Lorsque M. de Bismarck n'était que premier ministre de Prusse, il se contentait du vote de la Chambre haute rejetant les budgets réduits, ou votant sans changement les projets de budgets, quoiqu'ils n'existassent plus, et il lui était indifférent que la Chambre des Députés recommençât, l'an suivant, ses réductions. Dans le duché de Bade et au Wurtemberg, la Chambre haute n'amende pas le budget, ni en Saxe; les votes contraires se règlent dans les deux premiers États, par l'addition des voix émises, et, s'il y a partage, par le vote du président de la Chambre des Députés, et en Saxe, après qu'une commission commune a cherché l'accord, la loi est considérée comme rejetée, et l'ancien budget reconduit, si elle a les deux tiers des voix contre elle.

Il n'y a qu'un droit pour le Sénat belge, le rejet en bloc d'un service ministériel ou de tout le budget; il n'en a usé que rarement. Le rejet du budget par les Chambres hautes de ce régime budgétaire n'est pas un vrai refus du budget, mais une invitation à le délibérer de nouveau. Le Sénat hollandais est dans les mêmes conditions.

Ainsi qu'en France, le budget danois n'est remis que le plus tard possible à la haute Chambre pour qu'elle ne le remanie pas, mais elle est à peu près aussi sévère que la Chambre des députés et elle n'est pas désarmée tout à fait devant elle; une commission commune modère les dissentiments, et les conflits ont plutôt lieu entre les Députés et le Gouvernement qu'entre les deux moitiés du Parlement. En Suède, le budget se traite, pour l'examen préparatoire, dans une commission mixte qui sauve l'égalité des droits; les Chambres le votent séparément, et le nombre des voix fait le résultat; en Norvège, où la Chambre haute a le droit d'amender, les conflits cèdent, en assemblée plénière, aux deux tiers des voix.

Les Chambres d'Italie sont sur le pied d'égalité, avec une grande liberté des deux parts, et sans conflits dépassant des réserves. L'égalité est encore la règle en Suisse, où, dans les assemblées plénières, la Chambre des États a eu plus d'une fois l'avantage sur le Conseil national. Aux États-Unis,

le Sénat, dans les commencements, s'occupait plus de gouverner et d'administrer que du détail des lois; à la fois le collaborateur du pouvoir exécutif et l'une des deux branches du pouvoir législatif, il a toujours une situation morale plus haute que celle de la Chambre des Représentants, et, depuis qu'il exerce avec régularité, dans la législature, les droits égaux que la constitution lui confère, il est devenu l'arbitre des finances. L'usage est, quand il a amendé le budget voté par la Chambre des Représentants, et il le fait largement, qu'elle lui renvoie son projet de budget amendé sans l'examiner; il le modifie, s'il le croit utile, et l'adresse une seconde fois aux députés. Une commission mixte est nommée alors, de 10 membres, dont 3 de la majorité et 2 de la minorité, des deux parts, et les conférences, presque toujours, résolvent les difficultés, mais les conflits ne sont pas évités toujours, et le budget public remue de telles quantités d'argent, s'élève et s'abaisse si brusquement, que l'accord traverse de grosses aventures. En 1876, pour un rétablissement de crédits de 45 millions, le budget est resté en suspens, à la date où s'ouvrait l'exercice; en 1871 la Chambre était d'avis de dégrever les impôts de 100 millions, et le Sénat de 200; ils se sont entendus pour le dégrever de 260.

La remarque en est sans doute faite, deux des trois républiques qui ont un nom, — et toutes les trois sont des républiques pleinement démocratiques, — ont distribué à leurs deux Chambres la puissance financière par portions égales et en équilibre, et l'une d'elles ferait plutôt pencher la balance du côté de son Sénat. Très sage conduite; la démocratie ne peut vivre libre qu'en se gardant d'elle-même, sous la vigilance de ses amis les plus dévoués et les plus instruits par l'expérience. Les Américains et les Suisses n'ont pas à redouter de cesser d'être des républiques; la démocratie républicaine de la France n'est pas aussi sûre d'avoir achevé son évolution et, s'il lui fallait encore une révolution pour l'achever, qu'elle soit sûre qu'elle ne repasserait sous le joug que pour n'avoir pas assez connu que la tranquillité des finances est le gage de la tranquillité des États.

5. *Les Commissions du budget en France et à l'étranger.*

§ 1er. *Les Commissions en France.* — A leur entrée dans la liberté, nos Assemblées Nationales se répartirent l'examen des affaires par Bureaux « sans y former de résultats », — règlement du 29 juillet 1789, — et ces bureaux étaient formés au hasard de diverses combinaisons de l'ordre alphabétique, à raison de 30 membres par bureau. Les talents spéciaux n'étaient pas connus ou n'étaient que soupçonnés, et les bureaux se renouvelaient tous les mois pour en agiter la semence. Mais, dès ce mois de juillet 1789, pour les grandes affaires qui réclamaient un plan de conduite et des moyens d'exécution, des Comités permanents s'établirent, et il y en eut un pour les finances et, un peu plus tard, un autre pour les impositions. C'étaient comme deux commissions de la dépense et de la recette.

Le premier Comité des Finances fut composé de 30 membres nommés à l'élection et, en outre, d'un membre pour chacune des Généralités du royaume. Les Comités de l'Assemblée Constituante, et, encore plus, ceux de la Convention, ont fini par agir dictatorialement; ils y furent poussés par les circonstances, mais le Comité des Finances de 1789, accablé par l'énormité de sa tâche, s'occupa plutôt de la régénération financière de l'État que des budgets transitoires de la Révolution, et même, en 1790, il renvoya aux comités spéciaux de l'Assemblée la formation des budgets particuliers des services.

Un comité permanent sera toujours un comité révolutionnaire, dans le sens de l'action ou de la réaction, et les Chambres des temps de liberté et d'ordre ne supportent que des commissions temporaires, et annuelles tout au plus, quand leurs travaux comportent de la continuité. La Restauration ne donna pas même à ses commissions un mandat débordant l'objet unique de ses délibérations, et, en 1816, en imitation de la première organisation du Comité des Finances de 1789, et pour se donner créance, la Commission du Budget se fit adjoindre un membre par bureau. Nous n'en voyons plus d'autre exemple, et en 1874, lorsque M. le général Loysel proposa de faire examiner le budget de la guerre par les commissions réunies de la réorganisation de l'armée et du budget, cette proposition fut rejetée.

Les commissions du budget ont été plusieurs fois doubles quand il était d'usage régulier d'avoir deux lois de finances, une pour la dépense et une pour la recette; elles n'ont commencé à se diviser en sections pour l'examen séparé des budgets ministériels et pour en faire séparément le rapport qu'à partir du budget de 1832. Dans toute la période parlementaire qui s'est écoulée entre les deux Empires, le nombre des commissions et le nombre de leurs membres a varié, et la commission du budget, unique ou double, n'a eu à examiner que le budget primitif; le budget rectificatif des crédits additionnels était soumis à une autre commission, de neuf membres seulement. Il semble que les Chambres, si expérimentées, de cette époque tenaient quelquefois plus à l'éclat des noms qu'à la spécialité des capacités. Lamartine et Jouffroy ont été membres, ensemble, d'une commission du budget rectificatif.

Si les membres des Comités des Finances de la Révolution étaient élus en séance générale et au scrutin de liste, depuis 1814 l'usage et les règlements ont fait prévaloir la nomination dans les bureaux pour les Commissions du Budget de la Chambre des Députés et les Commissions des Finances de la Chambre Haute, qui, pour l'année maintenant et même pour toute la durée de l'exercice, ont les mêmes attributions, examinent, avec le budget, toutes les lois financières, sauf les lois des Comptes, et donnent leur avis sur toutes les lois qui peuvent avoir pour effet d'engager les finances de l'État. On a voulu éviter un grand débat prématuré sur les budgets et les finances et écarter autant que possible l'effort des passions du choix de délégués qui n'auront, en principe, que les finances et les budgets à examiner. Les bureaux désignent chacun trois commissaires, à la Chambre des Députés, et deux au Sénat, pour former des commissions de 33 et de 18 membres.

Le Sénat n'a pas de date fixe pour sa désignation, qui se fait au commencement de l'année; à la Chambre des Députés, la nomination suit le dépôt du budget, avec un délai de tolérance de huit jours.

Certainement, l'élection en Assemblée générale a des avantages, et d'abord celui de permettre aux minorités d'être représentées dans les Commissions;

mais les finances ne sont pas un objet de majorité et de minorité, et les minorités ne peuvent que difficilement prétendre qu'elles ont des droits collectifs aux époques où elles font une opposition systématique au régime même du gouvernement, et quand on les voit, comme naguère encore, ou s'abstenir dans les bureaux ou y favoriser la nomination de membres de la commission qui, devenus rapporteurs de budgets ministériels, proposeront les décisions les moins modérées. Le véritable avantage de la nomination par les Chambres entières est de ne pas empêcher, comme le fait le hasard de la formation des bureaux, que la commission ne soit la réunion de toutes les capacités reconnues. Un bureau est obligé souvent d'en éliminer, par plénitude, et d'autres, par indigence, sont obligés de choisir des commissaires qui ne se sont jamais occupés de finances. Mais nulle part, excepté peut-être au Danemark, ni les minorités, ni même les capacités n'ont été jugées en droit d'avoir une part des choix, et elles se plaignent en Belgique ou en Italie comme en France de ne pas être représentées.

Ce n'est pas exactement de tous les projets et propositions de lois financières que les commissions du budget sont saisies durant l'exercice et dessaisies quand il expire ; quelques projets et propositions d'améliorations ou de réformes, exigeant de longues études et n'ayant pas de lien qui les rattache aux finances du moment, restent soumises à des commissions spéciales.

Instituées, les commissions nomment leur bureau propre. L'élection du président a eu, parfois, la portée d'un programme de rénovation ; ainsi, en 1876, lorsque M. Gambetta fut élu et chargé ensuite du rôle de rapporteur général pour les réformes proposées dans notre système d'imposition ; mais cette signification est rare, et, si nous comptons soixante-douze présidents de commissions du budget depuis 1814, nous n'avons pas eu soixante-douze enseignes déployées. Les commissions ne se subdivisaient pas autrefois en sous-commissions, ou, du moins, les sous-commissions ne faisaient pas de rapports particuliers, et la Commission des Finances du Sénat, qui se distribue en sous-commissions, ne publie toujours qu'un rapport d'ensemble. A la Chambre, depuis 1872, tous les ministères, et même les services distincts de chacun d'eux, donnent lieu à un rapport particulier.

Les sous-commissions n'aident pas à maintenir l'unité des vues, et il y a eu pourtant des propositions pour nommer autant de commissions distinctes du budget qu'il existe de ministères ! Mais enfin les commissions procèdent ainsi qu'il leur plait et elles débattent chaque année leur plan de conduite. L'une des dernières hésitait encore sur la question de la priorité à donner à l'examen ou des dépenses ou des recettes.

Nous ne pouvons refaire nos habitudes et ne renoncerons pas aux commissions pour suivre la méthode anglaise et américaine de laisser les finances au grand jour et de ne les traiter que devant les Chambres changées tout entières en comités, mais les commissions des budgets, en France et en d'autres pays, amoindrissent beaucoup trop le rôle et la responsabilité des Chambres. Elles siègent, chez nous, lorsque le Parlement ne siège plus ; quand il siège, leurs membres se soustraient à la gène des votes délicats en s'excusant sur leurs travaux, et il est cependant avéré que ces travaux ne les absorbent pas toujours et que des résolutions graves ont été prises, en commission du budget, par des majorités insuffisantes, et abandonnées le lendemain par d'autres majorités flottantes, et encore insuffisantes, et que ce ne sont pas toujours les mêmes membres qui soutiennent les mêmes opinions ou se rencontrent pour se contredire.

En Angleterre tout le monde ne vient pas à la Chambre quand elle se transforme en Comité des Dépenses ou en Comité des voies et moyens, mais chacun y peut venir, et, en Autriche, les délibérations de la Commission du budget sont publiques pour tous ceux des membres de la Chambre qui s'y intéressent. Nous nous attachons au secret en France, et ne permettons même pas qu'un député, non élu commissaire, puisse prendre connaissance des procès-verbaux des commissions, pour que leur liberté demeure entière ; ils ne deviennent accessibles qu'une fois déposés aux archives de la Chambre. On n'aurait rien encore à dire si le travail secret était moins lent et si la discussion publique du budget n'était pas invariablement reculée à la fin de l'année.

§ 2. *Les Commissions à l'étranger.* — Sauf en Angleterre et aux États-Unis, le budget est préalablement examiné par des commissions closes, et les membres des Chambres n'y sont admis comme auditeurs qu'en Autriche, et, en Belgique, quand se discutent les dépenses. Encore le régime anglais de la pleine liberté de la Chambre et de la publicité des débats n'est-il pas exactement suivi aux États-Unis, où il y a des Commissions distinctes des grands Comités généraux des Voies et Moyens et des Dépenses ou des Subsides, mais ces commissions, non élues et nommées par le président, n'ont le droit que de faire des propositions dont la Chambre reste juge.

Aucune règle fixe n'existe en Allemagne pour le budget de l'Empire. Il a été examiné par des commissions d'un nombre variable de membres, qui tantôt le discutaient tout entier, tantôt n'avaient mission que d'examiner certaines questions, et, d'autres fois, il est venu devant le Reichstag, sans qu'une commission en eût préparé l'examen, et sur le rapport de commissaires isolés, nommés par le président. De même en Prusse. La commission du budget est de 36 membres en Autriche et est élue par la Chambre ; publiques pour les Députés, ses délibérations sont rarement contredites au débat général et le Gouvernement ne résiste pas aux modifications introduites par elle dans le projet de la loi de finances.

Le budget belge se renvoyait, jusque dans ces derniers temps, devant les six rapporteurs des sections mensuelles, ou bureaux, qui, réunis et présidés par le président de la Chambre ou l'un des vice-présidents, formaient la section centrale, et examinaient le budget comme tout autre projet de loi, sans aptitudes propres au sujet, tandis que la loi du règlement était toujours soumise à une commission déterminée, dite même « commission des finances ». Quelquefois, mais très rarement, une commission spéciale avait été élue pour l'examen. Depuis 1883, chaque section délègue trois de ses membres qui en composent une pour toute la durée de l'exercice. En Hollande, on continue de faire comme faisait la Belgique, qui, elle-même, ne faisait que continuer de faire ce qui se faisait, de 1815 à 1830, sous la monarchie batavo-belge. Le Danemark, pays voisin, n'en diffère pas beaucoup. Là aussi les rapporteurs des cinq bureaux de la Chambre, où la minorité a toujours une place, se

réunissent pour devenir une commission qui choisit son rapporteur général, et au rapport général le Gouvernement oppose des réponses écrites des ministres, que suivent des conférences : longue procédure où la ténacité parlementaire et son enthousiasme pour l'économie triomphent. Nous n'avions pas encore vu, à l'action, de commissions communes des deux Chambres venir au secours de la concorde. En cas de désaccord, le Danemark se tourne vers elles, et, si le conflit n'est pas apaisé, le Gouvernement en appelle à lui-même, du Rigsdag.

Le Riksdag suédois a ce même refuge d'une commission commune, mais mieux préparé, car il précède le conflit. Là, le budget est présenté en même temps aux deux Chambres, qui nomment chacune 12 membres de la commission commune du budget, où le Gouvernement n'a pas le droit de se faire entendre. Les Chambres votent, séparément, sur les propositions de la commission qui détache du budget ses diverses parties, à mesure qu'elles sont examinées : ne sont-elles pas d'accord, les voix pour et contre s'additionnent ; y a-t-il partage, un bulletin cacheté, qui contient le vote de la majorité de la Chambre des Députés, tranche le conflit.

L'Italie avait essayé le mode anglais ; elle est revenue au mode des commissions closes, l'une de 30 membres, celle de la Chambre, l'autre de 15, celle du Sénat. La première a des sous-commissions et des rapports particuliers, l'autre n'en a pas. Leurs droits sont, d'ailleurs, égaux comme ceux des deux fractions du Parlement. Les commissions sont élues, non par bureaux, mais, en assemblée générale, au scrutin de liste. Quand la droite de la Chambre, sous M. de Cavour, était le parti dominant, elle n'excluait pas de sa liste la minorité ; la gauche a dominé depuis et n'a pas fait comme la droite. La même commission examine les budgets et les comptes, simultanément présentés.

Nous faisons de la Russie comme si elle était pays libre, quoique le Conseil de l'Empire, une sorte de Conseil d'État, y soit seul chargé des budgets et des comptes. Le projet de budget est renvoyé à la section de « l'Économie », pendant que la section du contrôle l'étudie à son point de vue particulier. Les ministres répondent, dans les huit jours, aux observations des sections et même à celles que peuvent faire, pour les budgets à venir plutôt que pour les budgets présentés, tous les membres du Conseil, réunis en assemblée générale. L'accord est la fin ordinaire, et le budget n'est dressé que lorsque l'accord a été obtenu. Il n'est, en fait, qu'un sommaire des conclusions adoptées.

6. Rapports généraux et particuliers.

Les projets de lois et les lois séparées des recettes et des dépenses avaient, sous la Restauration, motivé, fort inutilement, deux commissions et deux rapports. Même quand il n'était formé qu'une commission, cette commission unique nommait, presque toujours, deux rapporteurs. Mais les rapports étaient généraux, pour les dépenses comme pour les recettes, et il n'a paru, pour la première fois, nous l'avons dit, de rapports particuliers sur les services de dépenses qu'en 1832. Après une longue interruption, ils sont revenus en 1872. Le rapport particulier sur les recettes n'a, pour lui, presque jamais été détaché du rapport général.

Pour rendre hommage à la vérité, nous devons dire que les rapports d'autrefois valaient généralement mieux que les nôtres, rédigés souvent avec trop de précipitation malgré le temps dont ils ont pu disposer, quelquefois chargés de trop d'erreurs matérielles, et trop rarement à la hauteur de leur tâche.

Les rapports particuliers n'existeraient pas à l'état d'impression qu'il ne faudrait pas le regretter si le rapport général de la Chambre s'en assimilait la substance comme le fait le rapport général du Sénat. Le vide du document principal n'est si apparent que parce qu'il n'en est pas le résumé et qu'il semble ne pas savoir qu'ils ont été faits. Plusieurs de ces rapports ont eu de l'intérêt, mais dans les petites choses. Les Beaux-Arts, en finance, ne sont pas une partie à passer la première, et dans les beaux-arts l'Opéra n'est le délice que d'un certain nombre d'amateurs, et l'Opéra a été plus gâté dans les rapports que les grands services militaires. Nous possédons, bon an mal an, une vingtaine de rapports de budgets particuliers, la moitié au moins sans valeur aucune. Très peu sont symétriques, quelques-uns paraissent n'avoir jamais été relus, et il est impossible dans plusieurs de distinguer nettement quelles allocations les commissions proposent d'accorder, et en quoi elles diffèrent des allocations du projet de budget. Du moment que le rapport général s'est démembré, il semble que quelque proportion serait nécessaire dans la façon dont ses fragments se divisent et que l'impression oblige à prendre au moins le soin de l'exactitude.

7. Discussion du budget en France et à l'étranger. Formes et durée.

§ 1er. *Discussion en France.* — En France la loi de finances est comme une loi *sui generis,* ainsi que les lois des crédits additionnels et les lois de règlement ; elles sont plus et moins que les autres lois ; plus, par le déploiement donné chaque année à la discussion, moins par les articles des règlements des deux Chambres qui, de même que pour les lois d'intérêt local, ne leur accordent qu'une lecture. Ailleurs, la loi de finances est délibérée deux ou trois fois comme toutes les lois importantes. L'unique lecture est le privilège des lois dont l'urgence a été déclarée. La loi de finances est urgente, mais non pas au point de vue parlementaire, et, en 1877, lorsque M. Caillaux, ministre des finances du gouvernement du 16 mai, a réclamé l'urgence pour elle, la Chambre la lui a refusée.

Les lois se votent article par article, et cette disposition du règlement de la Chambre des Députés a été invoquée par les partisans de la pulvérisation du budget, mais la loi de finances se vote par chapitre en vertu de la loi supérieure de la spécialité financière du chapitre instituée en 1831, et le président ne lit que les chapitres, à moins qu'une discussion de détail ne s'élève à propos d'un amendement, et alors l'article n'est lu qu'à titre de renseignements et la lecture n'en est pas suivie d'un vote. Comme pour les autres lois, la délibération se termine par un vote sur l'ensemble.

Longtemps la discussion du budget a été une arène où les partis essayaient leurs forces et où l'opposition renouvelait les luttes dont, tous les ans, la discussion de l'Adresse en réponse au discours du trône était l'occasion. L'effort principal portait sur le vote des fonds secrets de la sûreté générale. La politique enlevait aux débats le calme si nécessaire aux discussions des questions de finances. Le budget ne décide plus de la confiance dont le ministère doit jouir, mais il n'est pas encore assez reconnu que

la politique n'est pas à sa place au milieu des chiffres, et, autant il est naturel que le Parlement se serve de la discussion du budget pour dénoncer les abus qui se glissent dans l'exécution des services, autant il est regrettable que le vote des crédits devienne un moyen de supprimer, à l'improviste, ceux que des lois particulières ont créés et qui n'ont plus l'agrément des majorités. Disons-le encore une fois, y a nombre d'années que les Anglais ont renoncé (1702) à mêler aux lois de finances l'exposition de leurs griefs, et ne connaissent plus les *tacking bills*. Au surplus, le génie des deux peuples est bien différent, et, en France, les réformes financières doivent beaucoup plus aux études des publicistes qu'aux travaux des commissions et aux discussions publiques du budget.

Avant d'entamer l'examen des divisions du budget, la discussion est générale et touche à tous les points de la situation. Les discussions générales datent de la Restauration et plus d'une fois elles y ont duré plusieurs jours. Nous les avions abandonnées en 1871 ; elles ont été reprises, mais sans régularité et ne se placent pas toujours avant la discussion particulière. Leur défaut est de n'être pas, comme autrefois, sobres de considérations d'ensemble et de porter à la fois sur toutes les questions. Les anciennes épuisaient une année un sujet, une année un autre, et l'on n'avait pas toujours à recommencer. La discussion particulière est beaucoup plus utile, mais à condition de garder de la largeur et de ne pas confondre les prévisions d'un budget avec le règlement d'un compte.

Lorsque les divisions du budget sont toutes sorties de la filière, l'article 1er, qui les récapitule et qui était resté réservé, est lu et le vote sur l'ensemble approuve ou rejette la loi de finances, qui n'a jamais été rejetée, mais qui, selon les temps, a eu à compter avec une opposition plus ou moins vive. Le budget de 1817 ne fut voté que par 135 voix contre 88; le budget de 1853 ne fut repoussé que par une voix.

Au nombre des voix contraires on pourrait juger de la durée des discussions du budget, mais pas toujours avec certitude. La discussion du budget de 1853 n'avait pas pris grand temps, mais celle du budget de 1817 n'avait pris que quatre jours. Plus d'une fois la discussion a duré un mois sous la Restauration, rien qu'à la Chambre des Députés, et en 1821, à la vingt-quatrième séance, on comptait déjà 375 opinions émises; à la Chambre des Pairs, elle durait deux ou trois jours. Une semaine était le temps voulu, sous Napoléon, pour en venir du dépôt au vote de la loi. Le budget de 1877 a coûté 43 séances à la Chambre des Députés de 1876 et n'a été voté définitivement que le 28 décembre dans une séance de nuit. De tous nos budgets, depuis 1871, celui qui a pris le moins de temps, pour l'examen et pour la discussion est le budget de 1876 (2 mois 23 jours) et il n'aura pas été le moins bien étudié de la période.

§ 2. *Discussion à l'étranger.* — On comprend que, dans les pays où il n'existe pas de commissions closes et surtout dans ceux où il ne s'élève jamais d'opposition au principe même du gouvernement, la discussion des moyens de subsistance de l'État ait d'autres mœurs et plus d'aisance et de naturel.

En Angleterre, la Chambre est elle-même sa commission du budget et les ministres ne sont qu'une sorte de commission d'exécution de la commission générale. La majorité règne, et la minorité, qui le lendemain peut lui succéder, dans les mêmes conditions, se garde d'empiéter sur les attributions du ministère. Le budget se discute, en trois lectures pour le bill final d'appropriation, et les dépenses se votent une à une, *clause by clause*, mais des lectures du bill la première n'est que pour la forme, et les dépenses ne subissent jamais que de très légers changements. La discussion ne porte que sur le budget présenté et n'en sort que pour donner au Gouvernement des avis sur la formation des prochains budgets.

Dans les comités, ou plutôt dans la Chambre formée en comité général des Dépenses (*Supply*) ou des Recettes (*Ways and means*), le ton des discours est des plus simples, celui d'une rapide contestation d'affaires, et, on a vu que l'Exposé oral des motifs du budget même évite toute pompe oratoire.

Comme les comités ne sont plus la Chambre, quoique toute la Chambre y entre si elle veut, le président n'en est pas le *speaker*, avec sa masse déposée devant lui, mais un *chairman* différent pour chacun des comités, et qui est à la fois président et rapporteur de son comité pour toute la durée de la Chambre. Nous connaissons déjà les parties du budget anglais qui se votent et celles qui ne se votent pas. Pour les votes, l'usage est, parmi les propositions, de commencer par la plus faible somme et la plus courte durée des allocations. La raison en est des plus naturelles.

Le bill d'appropriation des recettes aux dépenses qui est l'acte final, à peu près comme notre article 1er: « des crédits sont ouverts, etc. », et la vraie loi de finances, n'est pas l'œuvre des comités; il est délibéré en Chambre des communes, sous les formes ordinaires des lois, la première lecture pour la forme, la seconde pour l'examen approfondi, la troisième, sur l'imprimé des résolutions prises, car il n'y a pas d'impressions parlementaires avant ce moment. Le bill d'appropriation est le seul qui, en allant à la Chambre des lords, y reste sous la garde de la Chambre des communes jusqu'à la sanction royale. Celle-ci n'a jamais été refusée depuis 1707, et sa formule est en français du XVe siècle : « La Royne remercie ses bons subjects, accepte leur bénévolence et ainsy le veult. » La formule du refus se terminerait par les mots : « et s'advisera ».

D'ordinaire, le budget anglais met quatre mois à exécuter toutes ses opérations parlementaires, et l'exercice, en attendant, a recours aux crédits et aux perceptions provisoires, qui n'ont rien d'anormal dans un pays où les budgets préalables ne sont pas connus, et où chaque parti, à son tour, se tient en garde contre les éventualités d'une dissolution de la Chambre des communes.

Aux États-Unis, l'imitation de la discussion anglaise ne s'applique qu'à quelques formalités et à celle surtout de la transformation de la Chambre des représentants en comités. Il y a un budget préalable à Washington et les deux Chambres le discutent avec des pouvoirs entièrement égaux. Les réductions des crédits proposés et des recettes y sont souvent très grandes. A cause même de l'égalité des droits, au fur et à mesure que chaque loi séparée du budget est prête à la Chambre, elle passe au Sénat, qui n'admettrait pas le jeu de diminuer sa prérogative par des retards calculés. La durée maxima de l'examen et des discussions est de six à sept mois, le plan du budget étant proposé au commencement de décembre pour un exercice qui

commence en juillet; elle est habituellement plus courte, et c'est pour accélérer le travail que le règlement a voulu que le comité des voies et moyens ait fini le sien en un mois.

La discussion du budget est très rapide en Allemagne pour le budget de l'Empire; elle n'a duré parfois que huit ou dix jours, et n'a guère dépassé le double. Un peu plus longue en Prusse, et précédée pourtant d'une discussion générale, elle est encore assez courte, et change peu de chose aux dispositions du projet de la loi de finances. L'Autriche-Hongrie, pour son budget commun, suit une procédure presque administrative. Elle n'a pas de Parlement fédéral, mais des délégations de ses deux royaumes qui délibèrent à part et communiquent par écrit. Dans les Parlements des deux royaumes il ne se présente que par exception des difficultés. Les discussions générales prennent quelques heures, et les propositions des commissions ne sont presque jamais modifiées.

Le mauvais mécanisme du règlement rendait la discussion très longue en Belgique, bien qu'il n'y soit pas d'usage de se perdre dans les discussions générales. Les dernières lois de finances, avant la réforme de 1883, avaient exigé plus de cinquante séances chacune; la loi de 1884 n'en a demandé que 38. Du dépôt du projet au vote final il s'écoule environ dix mois; les dix mois même n'ont pas toujours suffi et l'exercice s'est ouvert avec des douzièmes et des mensualités provisoires de crédits. La Hollande est plus expéditive; l'opposition n'y mêle aux finances que le moins possible de politique et les crédits sont à peu près ceux du projet de loi. La Hollande est l'un des États où aux rapports des commissions le Gouvernement répond par un contre-mémoire, qui souvent fait gagner du temps. En tout cas, toutes les pièces du procès se trouvent ainsi sous les yeux du Parlement.

Très longue encore est la discussion du budget au Danemark, où, d'ailleurs, les finances sont bien conduites et avec économie. La Chambre basse et son rapporteur, toujours le même, ne laissent rien passer qu'après un examen à la loupe. En cas de dissentiment avec la Chambre haute, une commission commune essaie de résoudre les conflits, mais pour le budget de 1885-1886, elle n'y aura pas réussi. La commission commune de la Suède est une institution fondamentale; elle revise le projet de budget pour les deux Chambres, qui en délibèrent séparément; les ministres n'ont pas entrée dans la commission et n'ont de rapport avec elle que par écrit, mais ils ont la parole devant les Chambres. Le vote n'est acquis que si les deux Chambres sont d'accord, et elles le sont toujours, de gré ou de force, par la manière dont s'y comptent les voix. Les discussions ne sont pas trop longues, bien que les demandes de crédits soient souvent rejetées ou restreintes, mais, pour les services accessoires et non essentiels.

En Espagne et au Portugal, l'opposition fait plus de bruit qu'elle n'exerce d'action. Les budgets présentés se tirent assez aisément d'embarras, abrités qu'ils sont sous la continuelle protection d'une demande de vote de confiance. Les débats sont courts. Ils ne peuvent l'être en Italie, où le même budget se présente deux fois à l'examen, comme budget de première prévision et comme budget de prévision définitive, mais là encore, par sagesse financière probablement, il se prononce plus de discours offensifs qu'il ne se fait de modifications dans les projets. La discussion la plus vive est toujours celle du budget préparatoire; les rapports sont, presque tous, d'une brièveté qui dépasse la sobriété, et l'appareil de la procédure budgétaire de l'Italie semble n'être qu'une de ces belles machines, très compliquées, qui se déposent sur une estrade, pour le plaisir des yeux, non pour l'usage.

Dans les délibérations du Conseil de l'Empire, en Russie, les discussions sont courtes, quoique plus libres qu'on ne le supposerait, mais les critiques ne sont que de principe et pour qu'il en soit tenu compte une autre fois, s'il y a lieu. Les quelques modifications acceptées en assemblée générale sont des réductions de crédits; elles n'en augmentent aucun. Le budget est ordinairement prêt pour la promulgation le 15 décembre, quinze jours avant l'ouverture de l'exercice.

8. *Différence entre les projets de budgets, les propositions des commissions et les votes des Chambres.*

Les budgets de la Révolution, quand elle en a eu, ont été faits par les Assemblées. La Constitution de 1791 comme celle de l'an III, à l'instar de la Constitution des États-Unis d'Amérique, n'avaient laissé au Gouvernement que le pouvoir d'exécution, et, bien que, sous le Directoire, le pouvoir exécutif eût en réalité l'initiative financière qu'il n'avait pas en droit, le dernier des budgets préparés avant le Consulat, le budget primitif de l'an VIII, prouve que les Conseils ne confondaient pas le fait avec le droit. Le ministre proposait d'allouer 770 millions pour les dépenses; les Cinq-Cents refusèrent de délibérer tant que le projet ne serait pas réduit à 600 millions. C'était amender le budget par anticipation, et plus largement qu'aucune de nos Chambres ne l'a fait pour aucun projet soumis à leur vote.

Sous le Consulat et sous l'Empire, le Corps législatif n'a plus que la faculté d'accepter ou de rejeter en son entier la loi de finances. Mais avec le régime parlementaire constitutionnel, et dès sa naissance, on a vu le droit de discuter et de diminuer les dépenses comme les recettes s'établir, sous le patronage du baron Louis, et la Chambre Introuvable s'emparer, pour sa commission du budget et pour elle-même, du droit de les augmenter, que ne recommandait pas l'exemple des institutions de la liberté anglaise.

En 1816 le projet de la loi de dépenses demandait 800 millions; la commission, dans l'intérêt de ses passions, propose d'allouer 26,534,940 fr. de plus, et la Chambre, encore plus pressée de ressusciter l'Ancien Régime par le budget, vota 39,052,520 francs d'augmentation. Les Chambres qui suivirent réduisirent toujours l'ensemble des crédits, mais non sans y introduire des augmentations de détail. Les modifications des projets de budgets ne furent, en somme, que très légères jusqu'en 1830, et plusieurs fois, la loi de finances et le projet ne différèrent que de quelques milliers de francs.

Le Parlement ne pouvait guère être plus libre qu'il ne le fut après 1830. Il usa de sa liberté, mais rarement pour opérer des réductions aussi fortes qu'au budget de 1842. Le projet demandait un milliard 316,592,934 fr. de crédits; la commission proposa de n'allouer que 1,275,453,340 fr. (Les réductions ne portaient du reste, à 88,676 fr. près, que sur des services militaires, augmentés par crainte d'une guerre européenne; le Gouvernement y consentit et la loi accorda 1,276,338,076 fr.)

Depuis 1871, les Assemblées ont repris la puissance perdue sous le second Empire; elles l'ont longtemps exercée avec modération, et les modifications faites sous l'Assemblée nationale de 1871 ne l'ont été, presque toutes, que sur l'initiative rectificative du Gouvernement ou d'accord avec lui, dans des années où les projets de loi de finances ne s'avançaient qu'en tâtonnant. Les différences, assez grandes, des projets et des lois ne furent pas alors l'effet d'un antagonisme.

Budgets ordinaires.	Dépenses des projets.	Dépenses des lois.
1872	2,415,335,040 fr.	2,334,759,208 fr.
1873	2,488,319,943	2,371,801,131
1874	2,523,453,412	2,532,689,922
1875	2,589,163,624	2,581,452,831
1876	2,569,296,715	2,570,505,513

En Angleterre, les modifications porteraient à peu près uniquement sur les recettes; en France, les recettes sont beaucoup moins modifiées que les dépenses, et les modifications ne se comprennent effectivement que si les projets créent des recettes nouvelles; quand ils ne varient que par leur méthode d'évaluation, les Parlements peuvent en laisser la responsabilité à qui elle appartient.

Pour les années qui suivent, nous ferons entrer dans le tableau, afin qu'on en connaisse l'importance, les propositions émanées des Commissions du Budget de la Chambre des Députés.

1° Recettes.

	Projets de budgets.	Propositions.	Recettes votées.
1877. .	2,672,149,530f	2,644,193,130f	2,737,063,812f
1878. .	2,791,127,804	2,793,039,804	2,793,117,804
1879. .	2,714,672,014	2,701,080,014	2,701,080,014
1880. .	2,756,070,370	2,749,091,800	2,749,716,800
1881. .	2,777,193,903	2,762,931,289	2,763,967,289
1882. .	2,836,503,223	2,840,102,223	2,856,535,223
1883. .	2,976,901,192	3,044,665,092	3,044,655,092
1884. .	3,103,700,843	2,981,206,617	3,026,524,517
1885. .	3,048,720,927	3,019,039,193	3,022,385,477

2° Dépenses.

	Projets de budgets.	Propositions.	Dépenses votées.
1877. .	2,667,296,751f	2,659,576,975f	2,736,247,962f
1878. .	2,785,616,713	2,775,374,880	2,781,035,095
1879. .	2,713,145,548	2,696,664,375	2,700,087,792
1880. .	2,754,432,600	2,747,979,308	2,749,485,756
1881. .	2,775,891,474	2,762,150,817	2,762,480,817
1882. .	2,818,662,933	2,839,595,674	2,854,232,905
1883. .	2,972,314,861	3,044,203,646	3,044,366,806
1884. .	3,103,441,193	2,979,923,806	3,025,373,006
1885. .	3,048,544,744	3,018,360,784	3,022,385,377

On voit ici que les propositions ont, en général, visé à des réductions, quelquefois considérables, mais que les lois de finances ne les ont pas toutes ratifiées. Les effets de l'examen et de la discussion des budgets dans les deux Chambres nous conduiraient trop loin si nous voulions en rendre compte, année par année. Du projet de budget de 1885 aux deux lois (*L. 29 déc. 1884 pour les recettes; L. 21 mars 1885*) qui en ont arrêté les prévisions, il y a eu neuf états différents pour les recettes, et dix pour les dépenses.

Depuis longtemps, depuis 1876 au moins, les lois de finances n'admettent plus de budgets votés en insuffisance par les lois de finances; mais, dans leur ensemble, nos lois de finances, depuis 1814, sont loin d'avoir été votées avec un excédent total de recettes.

De 1814 à 1885 [1], la somme des prévisions d'excédents en recettes est de 632,773,480 fr. et celle des prévisions d'excédents de dépenses de 1,465,071,910 fr. Les budgets dans leur totalité ont été votés avec 832,298,430 fr. d'excédents de dépenses. Le tout se résume en deux sommes à soustraire l'une de l'autre : 125,357,750,996 fr. de prévisions en dépenses, depuis le 1er avril 1814; 124,525,452,556 fr. de prévisions en recettes, et une différence de 832,452,566 fr.

Une seule période, la dernière, a eu l'ensemble de ses budgets votés aux lois de finances en excédent de recettes, et c'est aussi la seule qui, jusqu'ici, les ait vus réglés de la même façon, et avec un excédent plus fort que celui des prévisions, car il était de 426,632,263 fr. à la fin de 1881, et, à la fin de 1884, sauf rectifications ultérieures, encore de 140,705,894 fr.

Le nombre des lois de finances votées en excédents de recettes et de dépenses ne répond pas aux sommes de ces excédents. Sous la Restauration, il n'y a eu qu'un budget voté en déficit; deux autres l'ont été en équilibre, et quatorze l'ont été en excédent de recettes; sous la Monarchie de 1830, les onze premiers budgets ont été votés en excédent de recettes et les six derniers en déficit; sous la seconde République, les quatre budgets ont été votés en déficit; sous le second Empire, deux budgets seulement sur dix-neuf, les deux premiers, ont été votés en déficit, et sous la troisième République, ceux seulement des exercices 1874, 1875 et 1876. Au total, sur 72 exercices, l'équilibre, qui est la règle pourtant, n'a été que deux fois, en 1817 et en 1818, appliqué à un budget de prévision; 54 budgets ont été fixés en excédent de recettes, et 16 l'ont été en déficit, mais ces 16 budgets ont tenu tête aux 56 autres et ont eu raison de leurs excédents de recettes de prévision.

9. *Le refus du budget.*

L'unanimité du vote du budget dans les deux Chambres a toujours été un fait très rare et n'arrivant même que dans les moments où un grand danger public impose silence aux partis et aux

	Excédents de recettes prévues.	Excédents de dépenses prévues.	Excédent total en dépenses.	Excédent total en recettes.
1. 1814-1830	158,596,863 fr.	233,606,000 fr.	75,009,137 fr.	»
1831-1847	242,324,483	434,032,101	191,707,618	»
1848-1851	»	656,733,912	656,733,912	»
1852-1870	80,941,220	88,178,036	7,236,816	»
1870-1881	125,332,296	54,521,861	»	70,810,135 fr.
	607,194,862 fr.	1,467,071,910 fr.	930,687,183 fr.	70,810,135 fr.
		— 607,194,862	— 70,810,135	
		859,877,048 fr.	859,877,048 fr.	

passions. Une minorité, faible ou forte, refuse toujours d'adhérer à la loi de finances, pour témoigner de son hostilité contre les institutions ou de sa méfiance du Gouvernement, quelquefois seulement pour protester contre son exclusion des commissions du budget ; mais ce refus ne se produit [1] que parce qu'il n'aura pas d'effets fâcheux et une partie au moins de ceux qui refusent le budget, dans ces conditions, y regarderaient à deux fois s'ils savaient que leur vote va priver l'Etat de ses moyens d'existence. Les oppositions modérées s'abstiennent, d'ordinaire.

Il n'en est pas moins indubitable que le refus du budget est un droit du Parlement, et dès 1382, les États Généraux de Compiègne ont voulu l'exercer en France. Mais le droit de frapper de paralysie l'État et le Gouvernement est un droit extrême, dont il ne peut être fait usage que si le Parlement, ou l'une des deux Chambres, ne peut douter que l'opinion du pays lui demande de s'en armer. M. de Bonald, sous la Restauration, a nié que la représentation nationale puisse, sous prétexte d'avoir le droit de contester l'impôt, aller jusqu'à refuser le budget, pas plus qu'il n'est permis à un homme « de se détruire de ses propres mains », mais, en Angleterre, où jamais le budget n'a été refusé, quelque envie qu'on en ait eu parfois, Fox a réclamé le droit du refus, non pas, bien entendu, autrement que pour un temps et jusqu'à ce que des garanties soient données à l'exécution des vœux manifestes du pays.

Le droit existe, et c'est pour qu'il ne soit pas vain que nos Lois, par avance détachées, des Contributions directes ne reçoivent la force exécutoire que de la loi de finances, et les lois de finances sont imprudentes si, en se divisant, elles autorisent, comme on l'a fait en France pour l'exercice 1885, la perception générale des recettes avant qu'aucune des dépenses ait été régulièrement créditée. Mais un conflit entre la représentation nationale et le Gouvernement ne peut aller à une telle extrémité de violence que lorsque le Gouvernement n'a pas une origine revêtue de l'assentiment national, et surtout lorsque, issu d'un coup d'État, il viole les lois et s'érige en dictature.

Il est tellement nécessaire que le Parlement soit assuré du concours de l'opinion pour refuser l'impôt que, en Prusse, on a vu, après 1848, les contribuables blâmer l'Assemblée qui l'avait refusé, et, dans les luttes postérieures de la Chambre des Députés contre le Roi, M. de Bismarck et la Chambre des Seigneurs, le budget, perçu quatre ou cinq années de suite par ordonnances, ne rencontra pas de récalcitrants. Nous voyons aujourd'hui le budget du Danemark se percevoir aussi par décret, après d'éclatants refus. En 1877, aux États-Unis, le budget ne fut pas refusé, mais il n'y eut pas de budget quelque temps par le désaccord des deux Chambres. La même situation se retrouvait alors au Parlement de Melbourne en Australie, et n'était que le résultat d'un défaut de la Constitution.

Cette année 1877 a failli, pour la première fois, prouver que le refus politique du budget est un droit que nous exercerions dans un cas de nécessité absolue. A la fin de la Restauration, la Chambre n'était déja pas éloignée de s'en servir pour obliger à capituler les ministres qui voulaient ruiner les garanties de la Charte. L'entreprise du 16 mai 1877 éclate et la Chambre est fermée pour un mois ; le 21 juin, sur le rapport de M. Cochery, elle refuse de détacher les Contributions Directes de la loi de Finances, pour être certaine que les élections se feront dans le délai légal, par la nécessité de réunir les Conseils généraux pour répartir les impositions. Après les élections, le 4 décembre, sur le rapport de M. J. Ferry, la nouvelle Chambre décide, par 328 voix contre 197, qu'aucun rapport ne sera déposé par la Commission du budget jusqu'à nouvel ordre. Tous les membres de la majorité, M. Grévy entre autres, n'étaient pas d'avis qu'on dût tenter la « dangereuse imprudence » de refuser le budget si le Gouvernement ne se soumettait pas, mais la majorité même n'eût pas hésité s'il avait résisté, et des publicistes, qui n'étaient nullement révolutionnaires, lui rappelaient journellement qu'elle avait le droit pour elle.

Ne confondons pas le refus du budget par les Parlements et le refus par les particuliers de l'impôt légalement voté. L'illustre exemple de Hampden, refusant en 1636 de payer la taxe des vaisseaux et le souvenir plus récent de notre Association bretonne d'avant 1830 ne nous autorisent pas à distinguer entre les lois et à croire qu'il y en a qui exigent moins d'obéissance que d'autres. Elles sont toutes également faites pour être respectées.

30. La loi de finances.

1. *Définition.*

La loi de finances est la loi financière par excellence ; d'autres lois, et toutes les lois d'argent sans exception, sont des lois financières ; elle seule est nécessaire chaque année pour réunir les prévisions des dépenses et les évaluations des recettes de chaque année, ou plutôt de l'exercice de chaque année. L'article 30 du Décret sur la Comptabilité du 31 mai 1862 la définit par l'interversion : « Les recettes et les dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice sont autorisées par les lois annuelles de finances. » Nous aimerions mieux : « pour les services de l'État de chaque exercice », car les recettes et les dépenses publiques sont aussi locales et les budgets locaux ne sont que partiellement l'objet d'une loi de finances.

Dans l'usage, on dit « la loi du budget », celle qui ouvre le budget, corrélativement à la loi qui le ferme et qui, vulgairement, se nomme « la loi des comptes » quand son nom légal est « la loi de règlement ». Les documents administratifs, et en particulier le Compte Général de l'Administration des Finances, emploient sans hésiter le mot de Loi du Budget, comme le public [1]. Le mot le plus légal est peut-être celui de « Loi de fixation », et la loi de finances, presque de tout temps (depuis la Restauration au moins), avec régularité, s'est intitulée, en se publiant : loi portant fixation du Budget.

Le nom constitutionnel a été celui de loi d'impôt, même après qu'il était acquis que les Chambres discutaient et votaient les dépenses ainsi que les recettes, et les discutaient et les votaient même avant elles. Le premier texte de constitution qui ait parlé de « lois de finances » est la loi du 24 février 1875, et elle a eu tort de dire « lois de finances » au lieu de « lois financières » et de ne paraître attribuer le droit de priorité d'examen et de vote à

1. En 1884, la minorité de droite de la Chambre des Députés a été de 80 voix pour le rejet de la loi de finances.

1. Diverses lois, et par exemple la loi du 25 juin 1841 sur le rattachement du service colonial, l'ont employé.

la Chambre des Députés que pour la loi du budget. Toutes les lois relatives aux finances ne peuvent être soumises, en premier lieu, qu'à la Chambre des Députés.

La loi de finances ne fixe pas réellement les recettes et les dépenses d'un exercice, mais celles seulement du budget primitif, qui s'exécute dès le 1er janvier de la première année de l'exercice ; les lois de crédits additionnels la modifient, preuve qu'elle ne fixait rien définitivement, et la loi de règlement seule fixe des dépenses et des recettes qui ne seront plus modifiées ; mais il est difficile de changer les expressions faites et la loi de finances restera la loi qui fixe les prévisions du budget.

Fixant les dépenses et les recettes d'un exercice, la loi de finances ne s'applique pas uniquement aux recettes et aux dépenses du budget ordinaire. La loi détachée des contributions directes, la loi détachée, s'il y en a une, du budget des ressources extraordinaires, la loi du budget des ressources spéciales, et des budgets annexes, rattachés pour ordre au budget général de l'État, sont des membres épars de la loi de finances. Elle est unique par essence et autorise, pour en revenir au décret de 1862 et aux règles données par M. Louis en 1814, toutes les recettes et toutes les dépenses publiques à faire pour les services de l'État dans le cours d'un exercice, et les projets de budgets, qui s'intitulent : projets de loi portant fixation du Budget Général de (tel) exercice, feraient une faute s'ils abandonnaient leur unité en compromettant la sienne. Aussi ne se divisent et ne se disjoignent-ils jamais, excepté maintenant pour le projet de loi des contributions directes.

2. *Complexité d'autrefois des lois de finances.*

Même sous le Directoire, qui débrouilla le chaos révolutionnaire, les lois de finances n'étaient pas entièrement pures. L'administration du Consulat et de l'Empire les façonna avec deux visages ; elles étaient, et l'Italie a reproduit ce modèle, budgets provisoires de l'exercice suivant et budgets rectifiés de l'exercice en cours, avec des ailes qui volaient à droite et à gauche vers le passé et vers l'avenir. Après 1814, la complexité devint un certain temps inextricable. Les lois, une par une, liquidaient l'arriéré ancien, rectifiaient les budgets de l'année précédente et même de plusieurs années précédentes, réglaient ou croyaient régler des exercices expirés qui n'expiraient jamais, et fixaient ou croyaient fixer les budgets en cours, sans oser encore avoir de prévisions fixes pour le prochain.

La commission du budget de 1818 demanda, pour dégager l'avenir, que dorénavant il y eût une loi de règlement spéciale pour les exercices expirés et l'article 102 de la loi de finances du 15 mai 1818 ordonna que cette loi serait, et que le ministre la présenterait avant la loi annuelle de finances. La Commission de la loi de règlement de 1819 demanda ensuite que les budgets fussent rectifiés par une loi distincte où se réuniraient tous les crédits additionnels à leur accorder, et l'article 21 de la loi de règlement du 27 juin 1819 ordonna que cette loi serait et qu'elle serait déposée avant le projet de règlement des exercices antérieurs.

Ces deux lois de 1818 et de 1819 nous ont fait sortir du labyrinthe. Nous en aurions fini avec toute complexité dans nos lois de finances si nous les débarrassions, pour les mettre ailleurs, de celles de ses dispositions qui rentrent dans la législation générale, du budget sur ressources spéciales qui n'est pas un budget d'État, et de l'article où elles limitent, chaque année, depuis la loi de finances du 11 juin 1859 (*art.* 17), les moyens de service en bons de la caisse municipale que la dette flottante de la ville de Paris peut émettre.

3. *Dispositions sur la légalité et l'illégalité des perceptions et dispositions diverses.*

La loi de finances est la loi du budget, mais elle ne donne que le budget législatif avec ses « chapitres » de dépenses, et ses « paragraphes » de recettes sans leurs subdivisions. Le budget, sous sa forme administrative et avec son cortège de détails et de documents, ne se trouve que dans le projet de la loi de finances. Mais la loi de finances, comme le projet, contient dans son texte des dispositions de divers genres, quelques-unes même qui pourraient ne pas y avoir place, et avant toutes, dans l'ordre de la nécessité, des dispositions permanentes sur la légalité ou l'illégalité des perceptions de l'année budgétaire. Nous ne parlons pas de son dispositif général, qui est resté à peu près le même, et que nous connaissons, avec sa classification des dépenses et des recettes et les récapitulations, confrontations et déductions que les temps divers y ont introduites et modifiées.

Quand elle est unique, les divisions normales de la loi de finances sont les titres : I, Budget ordinaire, 1° Crédits ouverts, 2° Impôts et Revenus autorisés, 3° Voies et Moyens[1] ; II, Budget des dépenses sur Ressources Extraordinaires ; III, Budget des Dépenses sur Ressources spéciales ; IV, Budgets Annexes, rattachés pour ordre au Budget Général ; V, Moyens de service ; VI, Dispositions diverses ; VII, Dispositions générales ; mais la loi de finances a cessé d'être unique, ses divisions ne sont plus normales et, en se détachant du corps de la loi, elles s'entremêlent et même s'égarent.

§ 1er. — La base des dispositions sur la légalité et l'illégalité des perceptions est la déclaration de l'Assemblée constituante, du 17 juin 1789, et ses premières mesures de finances. Il en résultait que, chaque année, les contribuables devaient connaître quelles contributions la loi de chaque année leur demandait expressément et leur liste, brève ou détaillée, disait desquelles seules la perception était permise. Au plus fort de la désorganisation, la Convention rappela toujours, mais sommairement, les contributions et impôts maintenus jusqu'à nouvel ordre, et le Directoire continua. La forme de rappel la plus simple était le maintien des contributions et impôts non expressément abrogés.

En 1814 commencent les listes détaillées ; la loi spéciale du 21 décembre 1814, pour l'exécution du budget de 1815, énumère, en quelques lignes, les droits et sous-droits qu'il percevra jusqu'au 1er janvier 1816, et cette loi fragmentaire fit, les années suivantes, en s'augmentant de toutes les créations nouvelles, partie de la loi de finances, et de la loi des recettes, lorsque la loi unique du budget se dédoubla. Au budget de 1824 elle en devient une division particulière, au lieu de n'en être qu'un

1. Les *Voies et Moyens*, ou recettes et ressources du budget, sont, comme le mot budget, une vieille expression française, recueillie par les Anglais et que nous avons reprise en 1789. Elle se rencontre dans les lettres de convocation de nos États Généraux anciens. Maintenant, l'état C du budget ordinaire s'appelle toujours : tableau des Voies et Moyens.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

article. En général, elle resta sous forme d'article, mais au titre Ier, et en tête d'abord.

Devenu très long, cet article sortit du texte de la loi de finances du budget de 1849 et devint un État, l'État B annexé à la loi, l'état C maintenant, qui à partir de ce moment contint ces mots, ou tels ou légèrement changés; « continuera d'être faite, pour (1849, etc.), au profit de l'État, des départements, des communes, des établissements publics et communautés d'habitants dûment autorisées, la perception, conformément aux lois existantes, des divers droits, produits et revenus énoncés au tableau (B en 1849) ci-annexé. » En 1863, le budget sur ressources spéciales ou local venait d'être institué; l'état dut se diviser et il y eut, dès lors, deux états des perceptions légales, l'état des droits de l'État et celui des droits perçus au compte des budgets départementaux, communaux et autres. Le détachement de la loi des contributions directes a dérangé cet ordre, mais il n'a point perdu toute clarté. L'état a même été amélioré par une classification intérieure méthodique.

Certaines lois, dont les premières remontent à la Restauration, ont, par des dispositions spéciales, réglé la perception de diverses impositions locales; la loi de finances, et aujourd'hui dans sa partie concernant les contributions directes, les a toujours énumérées dans un article de son texte même, sous cette forme : « il n'est pas dérogé à l'exécution de l'article 4 de la loi du 2 août 1829, modifiée par l'article 7 de la loi du 7 août 1850, tarif au cadastre, non plus qu'aux dispositions, etc., etc. », et l'énumération se termine, actuellement, par la citation de la Loi du 21 décembre 1881, sur les secours à accorder aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve et de l'armée territoriale, pendant l'absence de leurs chefs.

Toutes contributions non inscrites aux états des contributions autorisées sont illégales, excepté celles qui, sans être tarifées, sont d'un usage constant, comme le logement des troupes de passage. La Cour des comptes a plusieurs fois relevé des taxes ou surtaxes qui ne font pas partie des états des perceptions autorisées et dont les recettes échappent même à son contrôle (surtaxes des mandats-poste aux colonies, etc.), mais ces taches s'enlèvent dès qu'elles sont aperçues et le contribuable français est mis à l'abri des concussions, indépendamment de la protection de l'article 174 du Code pénal, par les dispositions mêmes de la loi de finances.

L'illégalité d'un grand nombre de perceptions était, bien avant 1789, l'objet des remontrances des États généraux, suivies d'édits et d'ordonnances, conformes à leurs vœux (ordonnance de juillet 1560, édit de septembre 1575 et tant d'autres), et faits pour interdire de lever aucun impôt sans la permission expresse du roi. La Constitution de 1791 (*titre V, art. 4*) les a résumés et nationalisés, surtout en vue des abus que pourraient commettre les administrations locales et, dès nos premiers budgets réguliers, la loi de finances du 23 septembre 1814, par un article spécial, a déclaré que « toutes contributions directes (on a ajouté en 1816 : et indirectes), autres que celles énoncées dans la présente loi, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit, sont formellement proscrites, à peine contre les autorités locales (le mot local a été ensuite effacé) qui les établiraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et les receveurs et percepteurs qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires ». La loi de 1818 a ajouté, par allusion à l'article 75 de la Constitution de l'an VIII qui protégeait les fonctionnaires : « et sans que, pour exercer cette action devant les tribunaux, il soit besoin d'une autorisation préalable »; et les dernières lois de finances de la Restauration : « le tout sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années, contre tous percepteurs, receveurs ou individus qui auraient fait la perception. »

L'article sur les dérogations : « il n'est pas néanmoins dérogé, etc. », est du même temps; il suivait la prescription sur l'illégalité des perceptions, et c'est là sa place, en effet.

Depuis que l'article 75 de la Constitution de l'an VIII n'est plus en vigueur, il n'était plus nécessaire d'y faire allusion et les mots : « sans que pour exercer cette action », inutilement maintenus, ont été supprimés récemment. Les dispositions de la loi de finances sur l'illégalité des perceptions se reproduisent, naturellement, dans les lois qui autorisent la levée des douzièmes provisoires des contributions, impôts et revenus.

§ 2. — L'une des divisions de la Loi de finances s'intitule *Moyens de Service*. Les moyens de service ne sont pas les Voies et Moyens, ou les recettes et ressources du budget; ce sont ses instruments de crédit. Autrefois les prêteurs temporaires de l'État se nommaient les faiseurs de service; le Trésor s'est substitué à eux pour faire le « service », et la loi de finances lui en donne, chaque année, les « moyens », c'est-à-dire dit dans quelle mesure il émettra des bons pour le fonds de roulement et les avances. Sous Napoléon, le budget ne connaissait de frais à payer que ceux de ses « frais de service et de négociation ».

Les moyens de service datent de la Restauration et se sont appelés d'abord « moyens extraordinaires ». Leur place dans la loi de finances, si elle se divise, est dans la loi séparée des recettes du budget ordinaire. Une des plus singulières incorrections de nos dernières lois de finances, si précipitamment confectionnées dans leurs démembrements, a été de les mettre dans la loi distincte du budget sur ressources spéciales et des budgets annexes qui n'ont absolument rien à y voir.

§ 3. — A l'article 8 de la 3e section du 3e chapitre du titre III, la Constitution de 1791 interdisait d'insérer dans les lois des contributions « aucunes dispositions étrangères à leur objet ». L'interdiction a été peu respectée. Il n'y a rien à dire des Dispositions Générales qui, le plus souvent, n'ont contenu que les dispositions sur la légalité et l'illégalité des perceptions, et la nomenclature des services pouvant être annuellement l'objet de crédits additionnels par décrets, et qui ne doivent rien à l'initiative parlementaire, — elles commencent au moins au budget de l'an VI, — ni des Dispositions Particulières, spéciales à telles ou telles des lois de finances, des lois de crédits additionnels, des lois de règlement, mais la critique a beau jeu avec des Dispositions si confusément Diverses qui intéressent sans doute les finances presque toujours, mais quelquefois touchent à l'administration, au gouvernement et aux lois civiles. Éparses dans les lois de finances, dans les lois des crédits additionnels et dans les lois de règlement, elles demeurent comme inconnues du public et du législateur même quand le Règlement général sur la Comptabilité publique n'a pu les recueillir et les codifier.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT 681

Les lois financières, et principalement les lois de finances en ont abusé, dès les budgets du premier Empire.

4. *Lois de finances uniques, doubles, multiples.*

Hors de France, bien des budgets se présentent et se votent par lois séparées : une seule, ordinairement, pour les recettes, et, pour les dépenses, autant qu'il y a de services ministériels, et ces lois ne sont pas toujours réunies après le vote. En Angleterre, les dépenses se votent ainsi, et les *money bills* pour les impôts et taxes à créer, à modifier ou à supprimer, mais la véritable loi de finances y est l'acte d'appropriation des recettes votées ou de l'excédent du Fonds consolidé aux dépenses votées.

La division des lois de finances est mauvaise, et nous l'avons assez dit à l'article de l'Unité budgétaire. Il faut au moins, si elles se divisent pour la plus grande rapidité de l'examen par les deux Chambres, qu'un article conjonctif du texte de la loi des dépenses les raccorde, et les projets auront raison toujours de ne pas présumer que les difficultés de la discussion couperont la loi unique en deux ou plusieurs parties détachées.

Le vote séparé et la promulgation distincte de la loi des Contributions Directes ne sont pas une atteinte à l'unité, tant que cette loi ne rend pas les contributions exécutoires et que la loi de finances principale en rappelle aux recettes les évaluations. L'erreur a commencé lorsque M. Fould a fait du budget extraordinaire, en 1862, l'objet d'une loi particulière, et recommencé, lorsque, après nous être promis de ne pas l'imiter en créant notre budget sur ressources extraordinaires, nous avons oublié l'engagement.

C'est cependant M. Louis, mais pour des raisons de facilité dans le travail des Chambres, qui a, en 1819, fait composer le budget d'une loi des recettes et d'une loi des dépenses, examinées par deux commissions distinctes, mais qui du moins se promulguaient ensemble. Il y eut deux lois encore en 1820, et la loi de finances redevint unique en 1821 ; mais à partir de l'exercice 1828 une longue série de doubles lois reprend et, sauf l'interruption de 1831, se prolonge jusqu'en 1851, année où l'unité se rétablit pour durer jusqu'en 1876, sauf la disjonction, en 1862, du budget extraordinaire.

Deux fois le budget s'est formé d'une série de petites lois votées séparément, et sur des rapports spéciaux, pour regagner du temps perdu (en 1832 et en 1872), mais une loi d'ensemble, sorte d'acte d'appropriation, les récapitulait.

En 1876, et encore pour la raison de hâter le travail du Parlement, et d'éviter même, cette fois, les douzièmes et les crédits provisoires en 1877, le ministre proposa lui-même d'envoyer au Sénat la partie des dépenses, qui était prête, et les lois de finances des exercices 1878, 1879, 1880, 1881 continuèrent la division. Les exercices 1877 et 1881 ont même eu leurs différentes lois de finances promulguées à des jours différents.

L'habitude prise de détacher la loi des contributions directes, puis la loi du budget sur ressources extraordinaires, a changé la dualité en multiplicité, même pour des exercices qui recevaient de la même loi de finances les prévisions de leurs dépenses et de leurs recettes (1882, 1883, 1884). Pour l'exercice 1884, le Sénat a été obligé de couper un câble de plus et de laisser dériver le budget sur ressources spéciales et les budgets d'ordre. Il ne restait que le tronc d'une loi de finances et les membres disloqués en emportaient des lambeaux qui ne leur appartenaient pas.

Pis encore est arrivé à la loi de finances de 1885 qui n'a pas même le tronc de son budget gardant figure. La recette et la dépense du budget ordinaire se sont détachées l'une de l'autre, et, ce qui ne s'était pas vu, la loi des recettes a été votée la première, tout entière et pour toute l'année, sans que le sort de la loi des dépenses fût encore fixé.

La loi des recettes a même été votée dans une année (1884) et la loi des dépenses dans une autre (1885). L'incorrection est grave, étant donné l'esprit d'ordre et de stricte légalité qui, dans les temps ordinaires, a inspiré notre législation du budget.

5. *Promulgation.*

Nos lois de finances d'il y a trente ans, avant que les imprimés circulassent de toutes parts sur les chemins de fer et les dépêches pressées sur le fil des télégraphes, n'avaient pas la liberté de s'aventurer trop tard dans les fins d'année. Les nôtres sont plus libres, grâce aux chemins de fer seulement ; le télégraphe ne donne pas d'authenticité aux lois et ne transmet que des ordres de service, à moins qu'il ne s'agisse de l'Algérie, où les textes des lois s'expédient télégraphiquement pour paraître au *Journal officiel de l'Algérie*.

Mais la promulgation ne résulte, dans les départements continentaux, que de l'insertion de la loi au *Journal officiel de la République* et de sa distribution dans les chefs-lieux d'arrondissement où il faut qu'elle arrive le 31 décembre avant minuit. Il est donc impossible de la reculer plus tard que le 29 décembre et, en la reculant jusque-là, il semble que l'on porte atteinte aux droits du pouvoir exécutif, car le Président de la République est ou obligé de promulguer la loi à l'instant même, comme le Sénat l'est ou l'a été d'en expédier l'examen en deux ou trois jours, ou de renoncer à la faculté qu'il a, dans les trois jours pour les lois dont la promulgation d'urgence a été déclarée et dans le mois pour les autres, de demander aux Chambres « une nouvelle délibération qui ne peut être refusée » (*art. 7 de la loi constitutionnelle du* 16 *juillet* 1875). La Constitution de 1791 avait dépouillé le roi du droit de sanctionner les lois relatives aux impôts et aux dépenses publiques, qui se promulguaient toutes seules. La sanction a disparu ; la promulgation reste confiée au chef de l'État, avec une réserve dont la loi de finances n'est pas dispensée, et qui devrait obliger, dans le cas même où la promulgation serait expressément déclarée urgente, à avancer de trois jours le terme des délibérations.

Constitutionnellement, et pour ces raisons, la loi de finances doit être entièrement votée le 26 décembre au plus tard, à moins que le ministre des finances n'ait dans son portefeuille un projet de loi de crédits et de douzièmes provisoires, que, pour certaines difficultés de métier, il ne peut improviser.

Aucune loi, si ce n'est celle du 22 thermidor an V, ni les constitutions, n'obligent les Chambres à voter les lois de finances avant le commencement de l'exercice, mais la règle s'en est imposée, et nous n'avons pas choisi sans motifs les budgets préalables aux prévisions arrêtées avant que l'exécution en commence.

Avons-nous souvent dérogé à la loi d'usage ? Nous l'allons voir.

Depuis 1814 seulement, car la chronologie des budgets du Consulat et du premier Empire est trop compliquée, nous avons eu dix-huit lois de finances qui n'ont pas été prêtes à l'ouverture de l'exercice : neuf pour la Restauration, les lois de 1814, 1815, 1816, 1817, 1818, 1819, 1820, 1821 et 1822 ; trois pour la Monarchie de Juillet, les lois de 1831, 1832 et 1833 ; deux pour la seconde République, les lois de 1849 et de 1851 ; une pour le second Empire, la loi-décret de 1852 ; trois pour notre période, les lois de 1872, 1878 et 1885.

La plus tardive de ces lois de finances en retard a été celle du 16 octobre 1831.

A présent nos lois régulières, celles qui sont prêtes avant l'ouverture de l'exercice, prennent l'habitude de n'être prêtes que pour les tout à fait derniers jours de l'année qui le précède. Le solstice d'été était la limite préférée avant 1871, et il y a eu même des lois de finances qui ont terminé leur course au commencement de mai (5 mai 1855, 6 mai 1869).

Les financiers ne se plaindraient pas de cette substitution d'un semestre à l'autre, si les projets de budgets y gagnaient de ne se déposer qu'en juillet, avec six mois de plus pour leur préparation.

6. Les lois de finances à l'étranger.

Rien n'empêche, en aucun pays, le ministre des finances de construire la loi de finances comme il l'entend, et c'est même à son initiative que sont dues les améliorations qu'elle reçoit : ou, du moins, il n'est guère arrivé que les lois générales sur la comptabilité publique lui aient prescrit des règles à suivre, et la législation même de la comptabilité consiste plutôt en décrets qu'en lois.

Les traditions dirigent, à défaut de l'initiative ministérielle. Les lois de finances ne se votent et ne se promulguent en cours d'exercice, dans un grand nombre de pays, que parce que l'usage le veut ainsi, et ce n'est que par l'effet d'un système préconçu que les budgets et les lois de finances préalables n'y sont pas en faveur. Les lois de finances n'y sont simples, doubles, multiples, que parce qu'on les a toujours connues telles. Mais l'action des ministres s'exerce dès qu'il leur plaît d'agir ; elle a fait revenir, récemment, la Belgique à l'unité budgétaire, et fixé presque toute l'Allemagne au respect de la préalabilité des budgets. La durée limitée des exercices est devenue un fait presque universel, et, là où il semble qu'il n'y a point de différence entre l'année et l'exécution de la loi de finances, l'exercice n'en existe pas moins, excepté en Angleterre où les finances ne sont celles que d'une grande maison de commerce.

La loi italienne de la comptabilité ne distingue pas l'année de l'exercice et même les confond, mais, au fond, elle reconnaît un exercice et lui donne deux ans de cours, par les facilités qu'elle accorde aux dépenses autorisées qui restent à faire au moment où expire l'année et au paiement des ordonnances délivrées avant qu'elle expirât.

Plus fictive que réelle, la multiplicité des lois de finances est presque partout corrigée par un acte d'appropriation des recettes aux dépenses ou par un article récapitulatif où les dépenses se coordonnent avec les recettes. Mais ne revenons pas aux détails des variétés de la législation budgétaire, après en avoir retracé les différences principales dans les pages qu'on vient d'avoir sous les yeux, et, en reconnaissant que les différences n'ont la plupart du temps qu'un intérêt secondaire, nous n'avons à mettre en relief que le prix attaché, même chez les peuples qui n'ont un gouvernement parlementaire qu'en peinture, à affranchir les finances du bon plaisir des gouvernements par la contrainte d'une promulgation qui n'ait aucun des caractères de la sanction et ne puisse dépasser un délai déterminé.

Les projets de budgets sont plus ou moins complets et étendus, — et les nôtres sont les plus complets et les plus étendus de tous ceux qui ne sont pas, comme en Italie, divisés en premières et secondes prévisions et liés à des comptes et à des inventaires, — mais les lois de finances revêtent à peu près la même forme partout et se promulguent par le même organe des journaux officiels de l'État, pour entrer en exécution.

31. Le budget rectificatif.

1. *Le budget rectificatif, ou rectifié, ou complété.*

§ 1. — *Définitions.* — S'il n'y a point de budgets préalables, il n'y a point de budgets rectificatifs ; le budget n'est lui-même, alors, qu'un long budget rectificatif.

Le majeur nombre des budgets sont des budgets préalables, qui ne sont pas encore tous votés avant le cours de l'exercice, mais qui tendent généralement à se soumettre à cette règle de la préalabilité réelle, et il est impossible qu'un seul ait été calculé si juste dans ses dépenses pour que, même en dehors des événements extraordinaires qui ne se prévoient pas, l'exécution ne lui impose pas quelque charge nouvelle. Les réserves pour l'imprévu ont été inscrites en divers budgets pour y faire face ; elles sont toujours insuffisantes, et les prévisions des budgets ne sont nulle part exemptes du besoin de réclamer des allocations additionnelles qui, réunies ou non dans les demandes de crédits, rectifient toutes le budget. Cependant, si le budget n'est dit rectifié, les projets de demandes de crédits additionnels ne s'appellent budget rectificatif que lorsque s'ils ne sont pas épars. Le budget primitif est la loi de finances unique ou l'ensemble des lois de finances ; le budget rectificatif est l'ensemble des demandes de crédits additionnels.

Mais il faut s'entendre encore sur les mots. Un budget rectificatif et un budget rectifié ne sont pas entièrement la même chose. Le budget rectificatif sera celui qui, en cours d'exercice, aura doté de la totalité ou de la majeure partie de ses crédits additionnels le budget primitif et y aura, en même temps, annulé des crédits de la loi de finances ; le budget rectifié, mieux vaudrait dire revisé ou modifié, est celui que remanie, avant le vote de la loi de finances, le ministre qui l'a déposé et qui en fait alors, en quelque sorte, une présentation nouvelle, ou encore, mais dans des cas tout à fait exceptionnels, le budget en cours d'exercice qui ne répond plus à la situation du pays et de son gouvernement.

Presque tous les ans, entre le dépôt du projet de budget et la loi de finances, et toujours aux grands changements de ministères (ainsi en 1873, en 1875, en 1877 et en 1882), le ministre des finances, sur les demandes de ses collègues, présente des modifications des prévisions ; il revise le projet de budget et ne propose pas de rectifier la loi de finances, qui n'est réellement rectifiée que par des lois de crédits et d'annulations venues après elle. Exceptionnellement, aux exercices 1814, 1815, 1830 si l'on

veut, et spécialement de 1848 et de 1871, le budget voté a été entièrement repris en sous-œuvre. Leurs lois de finances ne sont plus seulement des lois faites sur un projet de budget revisé, mais de nouvelles lois de finances substituées aux lois primitives, et les budgets de ces exercices ont été plus que modifiés, et même plus que rectifiés.

Pour les budgets locaux, la rectification est une règle de tous les temps; il y a le budget primitif et le budget rectificatif des départements, le budget primitif et le budget additionnel ou supplémentaire des communes.

Pour l'État, et sauf les exceptions, dont il vient d'être parlé, des revisions et modifications des projets avant le vote des lois de finances et des modifications profondes des lois de finances elles-mêmes exigées par des situations extraordinaires, le budget rectificatif est le budget primitif complété par des lois collectives d'allocations des crédits additionnels, sous la déduction des annulations reconnues déjà réalisables, et il n'a existé de budgets rectificatifs, dans le sens régulier du mot, que lorsque les crédits additionnels ont été soumis au régime des lois, et que ces lois n'ont plus été des lois isolées de crédits additionnels demandés un à un.

§ 2. — *Législation.* — La loi seule, avant Napoléon, avait rectifié les budgets et leur avait accordé des crédits non prévus aux lois de finances; Napoléon rectifia, refit ses budgets votés comme il lui plut, et par décrets, mais du moins il les remaniait lui-même, avec une vigilance de tous les instants et sans permettre aux ministres ordonnateurs de dépasser les crédits alloués par la loi ou par ses propres décrets.

La Restauration, en arrivant au gouvernement des finances, se trouvait sans législation arrêtée pour les suppléments de dépenses, et ses budgets n'étaient des budgets de prévisions, pour commencer, que d'une grande incertitude. Les ministres, le ministre de la guerre notamment, les rectifièrent sans scrupule, par des dépassements de crédits que n'avaient autorisés ni les lois de finances ni des ordonnances royales, et la Dette flottante en eût été bientôt surchargée. Pour la délivrer de ces nouvelles exigences, la Commission du Budget de 1817 accepta les propositions administratives du Directeur de la Comptabilité et fit insérer dans la loi de finances les deux articles 151 et 152 défendant aux ministres de dépenser au delà des crédits répartis à chacun par le roi pour les chapitres de leurs budgets particuliers et leur enjoignant, « dans les cas extraordinaires et urgents », de n'opérer de paiements qu'en vertu d'ordonnances à légaliser par les Chambres à la plus prochaine session.

Mais les lois de finances de l'époque n'étaient pas encore dégagées de leur complexité. Elles rectifiaient les budgets en cours et elles réglaient les années expirées, mélange d'attributions qui ne se prêtait pas à la clarté et que rendaient plus obscur les présentations dispersées de projets de lois de crédits additionnels supplémentaires et les demandes de légalisation des crédits extraordinaires; la commission de la loi de règlement du 27 juin 1819 demanda et obtint qu'un article de cette loi (l'article 21) dit qu'elles seraient toutes faites en forme de lois et avant le règlement définitif des budgets antérieurs. Mais, en 1827, en accordant par l'ordonnance du 1er septembre 1827 une spécialité législative plus étendue des crédits du budget, le Gouvernement, un peu par ruse, obtint que la loi ne régulariserait plus les crédits additionnels en cours d'exercice et n'interviendrait qu'au moment du règlement des comptes.

Les véritables budgets rectificatifs, ou de « prévision définitive », pour parler comme les Italiens, datent de la loi du 24 avril 1833 proposée dans toutes ses dispositions par le ministre même, M. Humann, qui prescrivit (*art.* 5) de réunir désormais en un seul projet de loi, déposé avant le projet du prochain budget, toutes les ordonnances de crédits additionnels ouverts à quelque titre que ce soit. Il restait à améliorer ce qui était organisé. La loi du 23 mai 1834 restreignit les crédits additionnels extraordinaires par décrets aux cas imprévus, et les crédits additionnels supplémentaires à certains services votés dont elle contenait la nomenclature, et la loi du 18 juillet 1836 (*art.* 5) ordonna que, à l'avenir, toute demande de crédits, faite en dehors de la loi de finances, indiquerait les voies et moyens à affecter à ces crédits.

Ces budgets rectificatifs, ou ces lois collectives de crédits additionnels, désirées sous la Restauration et réalisées en 1833, ne devaient pas être de simples régularisations de dépenses engagées sans crédits. De même qu'il est interdit aux ministres de disposer des fonds d'un exercice avant que le budget primitif ait été voté, de même la seconde loi de finances de l'exercice, car c'en était bien une, n'était déposée, examinée et votée que pour allouer des crédits nouveaux, exactement dans les mêmes conditions que les crédits de la première: mais, pendant plusieurs années encore, les faits accomplis firent la loi au législateur et nous ne voyons pas, antérieurement au projet de loi du budget rectificatif de 1841, déposé en mars, de commission d'examen s'applaudir de n'avoir plus à compter avec eux. Celle-là même venait à peine d'exprimer sa satisfaction, que déjà les crédits reprenaient leur pente, et, dans les lois comme dans les ordonnances, ne faisaient que suivre des dépenses déjà engagées et des dépassements de crédits. Il n'est à peu près jamais arrivé qu'un budget rectificatif ou une loi de crédits additionnels, avant et depuis la loi du 24 avril 1833, ait accordé des allocations dont aucune partie n'était engagée, et même consommée.

Les budgets rectificatifs, ou budgets de prévision définitive, à la mode italienne, et budgets de la seconde loi de finances à la nôtre, ont duré de 1834 à 1852 et, après une interruption, de 1863 à 1871. La loi du 24 avril 1833 avait prescrit que les projets fussent présentés avant le projet du prochain budget: la loi du 15 mai 1850 disposa qu'ils le seraient au plus tard au mois de décembre de l'exercice en cours, mais, l'année suivante, la loi du 16 mai 1851, négligeant les lois collectives, que la seconde République avait abandonnées dans ses embarras, demanda que les lois fussent au moins mensuelles pour ne pas être absolument déposées et votées au jour le jour, et, cependant, sous le régime de l'abonnement du service des dépenses du budget, restauré par la Constitution dictatoriale de 1852, la loi du 8 juillet 1852 feignit encore de croire à la perpétuité du budget rectificatif, dont le principe même était implicitement abrogé par la Constitution.

Le second Empire se serait à merveille dispensé de toutes lois approuvant des crédits additionnels; il s'était même engagé à ne pas se servir de ces crédits, au moyen de la confusion des chapitres de

la spécialité de 1831 et des virements de chapitre à chapitre, mais, après une discussion assez revêche de l'année 1854 sur les crédits additionnels qui n'avaient nullement disparu, ni même diminué, il avait, en 1855 (*L. de fin.* 5 *mai*), permis au Corps Législatif de les sanctionner, lorsque les virements n'auraient pas réussi à les empêcher de surgir : les crédits extraordinaires, dans les deux premiers mois de leur plus prochaine session, et les crédits supplémentaires des anciens services votés, sans nomenclature limitative toutefois, dans les deux premiers mois de la session suivant la clôture de l'exercice.

Ses orateurs avaient dit que la sanction législative des crédits additionnels était superflue quand la spécialité avait été rejetée comme trop gênante ; on leur avait répondu que la spécialité était inconnue en 1817 et que la loi du 25 mars 1817 avait cependant voulu la sanction.

Mais les budgets rectificatifs d'ensemble de 1834 et des années suivantes n'existaient plus. Ils n'ont pas été formellement rétablis par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 qui ôtait au Gouvernement la faculté d'ouvrir par décrets, en l'absence des Chambres, des crédits additionnels, soit supplémentaires, soit extraordinaires ; mais, dès 1862, la Commission du budget du Corps Législatif vanta l'utilité, quoique douteuse, des « budgets additionnels », et, en 1863, la loi du 1er juillet 1863 juxtaposa le budget rectificatif de l'année courante et le budget primitif de l'exercice 1864, en le distribuant de la même manière, avec une application au budget ordinaire et une autre au budget extraordinaire, et avec des dispositions diverses analogues à celles d'une loi de finances. Les deux lois furent habituellement votées le même jour, de 1863 à 1870, et la loi du budget rectificatif la première. Après 1870, nous sommes revenus au régime antérieur à 1834, en l'améliorant. Les budgets rectificatifs avaient été plus gênants qu'utiles et n'avaient pas justifié leur prétention d'être des budgets de prévision définitive et du dernier mot.

2. *Crédits additionnels : supplémentaires et extraordinaires.*

§ 1. *Définitions.* — Le vieux mot commercial de crédits était, dès avant 1789, employé dans les finances publiques pour désigner les allocations de fonds accordées aux ordonnateurs des services ; il l'a été bien plus fréquemment depuis 1789. Les crédits alloués par les lois ou en vertu d'une délégation des lois sont les crédits législatifs ; les crédits administratifs sont ceux qui, provisoirement, s'ouvrent par décrets, et que la loi légalise ensuite, et ceux qui, en dehors des lois et même en violation des lois, sont employés par les ordonnateurs avec la pensée que, lors de l'examen des comptes, la loi les régularisera.

Les crédits ouverts ou légalisés pendant le cours de l'exercice sont des crédits budgétaires, ou accordés pour l'exécution du budget. Ceux de la loi de finances qui ouvre les budgets, sont les crédits primitifs ; ceux qui viennent après les crédits primitifs sont les crédits additionnels, et les crédits définitifs sont les crédits primitifs et additionnels admis en dépense par les lois de règlement ou les comptes, déduction faite des annulations.

Les crédits additionnels ne sont pas des accroissements de crédit (*V. le mot* **Accroissement**), mais de nouveaux crédits ajoutés aux crédits primitifs, qu'on appelle seuls parfois, budgétaires, comme s'ils l'étaient seuls. Sous Napoléon et sous la Restauration, les crédits additionnels se nommaient « supplémentaires, ouverts par supplément » ; mais, bien que ni l'ordonnance sur la comptabilité de 1838, ni celle de 1862 ne les désignent sous le nom d' « additionnels », leur qualification régulière est celle-là, et les lois de crédits additionnels la leur reconnaissent en disant « crédits ouverts par addition ». Ce ne peut être celle de « crédits extrabudgétaires », qui leur est encore assez souvent donnée, car ils ne sont pas en dehors du budget, et ce ne peut être celle de « crédits supplémentaires », car les crédits supplémentaires, qui sont des crédits additionnels, ne sont que l'un des genres de crédits additionnels.

Il y a eu au moins trois genres de crédits additionnels : les crédits additionnels supplémentaires et extraordinaires ouverts par des lois et par des décrets ou ordonnances régularisés par des lois avant la reddition des comptes, et les crédits irréguliers, justifiés seulement lors de la reddition et régularisés seulement par les lois de règlement, qui conservèrent le nom de crédits complémentaires jusqu'à ce que la loi du 18 mai 1851 les supprimât. Ces crédits n'étaient que des dépassements de crédits ou des dépenses sans crédits tardivement légalisés ; la loi de 1851 les a condamnés, comme « une véritable déviation des principes de la comptabilité, attendu que tout droit acquis devait être immédiatement constaté et soumis à l'ordonnancement [1] ».

Certains crédits additionnels, comme les crédits primitifs auxquels ils correspondent, se sont appelés et s'appellent « spéciaux » ; ce sont ceux, entre autres, du paiement des créances des exercices périmés, non frappés de déchéance, mais rayés de la comptabilité des ministères ; ils ne s'accordent que par des lois [2].

En somme, les crédits additionnels sont supplémentaires ou extraordinaires, et la dernière des lois qui ait réglé la législation sur ce point, la loi du 14 décembre 1879 (*art.* 2), définit : 1° les crédits supplémentaires, « ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget et qui ont pour objet l'exécution d'un

1. Les tableaux de développement de nos projets de lois de règlement contenaient naguère encore des crédits complémentaires, « accordés pour l'excédent des dépenses sur les crédits », mais par exception, et de sommes très faibles : 14 fr. au projet de loi de règlement de l'exercice 1876. Les crédits complémentaires reparaîtraient aux lois de règlement si les Chambres se retrouvaient en face de nouveaux dépassements de crédits qu'elles ne voudraient pas couvrir par des crédits additionnels avant le dépôt des projets de loi de règlement, et qu'elles ne pourraient pourtant prendre sur elles de laisser à la charge des ordonnateurs.

2. Nos lois de crédits additionnels intitulent l'un de leurs Titres, s'il y a lieu, « ouverture de crédits spéciaux d'exercices périmés et clos ». Cet intitulé n'est pas juste : « périmés et clos », ces deux mots sont la charrue mise avant les bœufs, et le mot « spéciaux », dans ces lois mêmes, ne s'emploie que pour les « crédits *extraordinaires* spéciaux » des exercices périmés, tandis que les crédits pour les exercices clos ne sont que supplémentaires et ne sont pas expressément dits spéciaux.

Le tout sans préjudice de l'acception générale de la qualification de crédit « spécial » attribuée, au budget primitif et au budget rectificatif comme au budget réglé, à chacun des crédits qui forment un chapitre, en raison de la spécialité législative des chapitres, et sans parler des deux crédits additionnels spéciaux pour le service des pensions militaires et des pensions civiles sur retenues à liquider chaque année et dont les prévisions de dépenses des budgets n'assurent pas exactement le paiement.

service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service » ; 2° les crédits extraordinaires, « ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet ou la création d'un service nouveau ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances, au delà des bornes déterminées par la loi ». Les services nouveaux ne peuvent être créés que par une loi et ne sauraient naître d'une allocation de crédits extraordinaires décrétés sous la permission de la loi [1].

§ 2. *Progression et proportion des crédits additionnels.* — Ceux des crédits additionnels dont la loi autorise encore l'ouverture par ordonnances ou par décrets n'ont pas, excepté sous le second Empire, tenu la première place. Sous la Monarchie de 1830, ils atteignaient à peu près le même niveau que les crédits additionnels directement demandés aux Chambres. Ils ne font, depuis 1871, qu'une très minime partie de l'ensemble des crédits additionnels, et s'amoindrissent d'année en année ; mais de 1854 à 1856, en trois ans, des décrets avaient ouvert pour 1,976,162,499 fr. de crédits contre 37,383,503 fr. de crédits accordés par des lois, et de 1857 à 1861, en quatre ans, sous le régime du décret du 10 novembre 1856 qui devait améliorer si brillamment l'état des choses, si les crédits des lois avaient monté de 37,383,503 fr. à 373,929,427 fr., les crédits de décrets permirent encore de dépenser 922,242,742 fr. pour leur part.

Annulations non déduites, la moyenne des crédits additionnels n'a pas tout à fait atteint, sous la Restauration, la somme annuelle de 50 millions ; sous la Monarchie de 1830, elle a été d'abord de 81 millions, et de 155 pour les huit dernières années ; elle baisse sous la seconde République et n'y est plus que de 52 millions ; mais, sous le second Empire, et y compris l'année 1870, elle dépasse 400 millions, et, de 1871 à 1881 inclusivement elle a été de 361,539,672 fr. Depuis 1840 seulement et jusqu'en 1881, la somme totale des crédits additionnels monte à 13,129,262,731 fr. avec une moyenne annuelle de 312,601,493 fr. ; et, comme la somme totale des crédits primitifs des budgets de ces 42 années est de 85,332,533,884 fr., la proportion est de 15.38 p. 100.

Annulations déduites, les moyennes seraient de 103,831,174 fr. pour les années 1840-1847, de 9,719,631 pour les années 1848-1851, de 299,616,861 pour les années 1852-1870, de 221,306,752 pour les années 1871-1881, et la moyenne générale tombe à la somme de 214,205,346 fr., qui n'est plus que 10.54 p. 100 de la moyenne générale des allocations primitives. Le tableau en dira davantage ou parlera plus clairement :

Périodes	Dépenses du budget.	Crédits additionnels.	Proportionnalité.	Moyenne annuelle.	Annulations.	Crédits nets.	Proportionnalité.	Moyenne annuelle.
	Fr.	Fr.	P. 100.	Fr.	Fr.	Fr.	P. 100.	Fr.
1840-1847	10,573,578,053	1,262,108,101	11.93	155,263,500	431,458,609	830,649,392	7.85	103,831,174
1848-1851	6,286,339,612	208,503,657	3.31	52,125,914	169,625,133	38,878,524	0.61	9,719,631
1852-1870	34,723,657,699	7,681,714,679	22.11	401,300,772	1,988,992,312	5,692,722,367	16.39	299,616,861
1871-1881	33,748,958,520	3,976,936,394	11.78	361,539,672	1,542,562,122	2,434,374,272	7.21	221,306,752
Totaux et moyennes gén.	85,332,533,884	13,129,262,731	15.38	312,601,493	4,132,638,176	8,996,624,555	10.54	214,205,346

La mesure de l'augmentation que les budgets primitifs reçoivent des crédits additionnels, ou des budgets de seconde prévision, est ainsi d'un peu plus de 15 p. 100 en moyenne, depuis 1840, et, de 1871 à 1881, elle a été de 11.78 seulement. Si la proportion paraît moindre qu'on ne la supposait peut-être, les sommes qu'elle représente grandissent avec la hausse incessante des masses budgétaires primitives et une moyenne générale annuelle de 312,601,493 fr. d'augmentation par an des dépenses sur les prévisions est trop forte ou fait trop voir que les prévisions des projets de budgets et des lois de finances ne sont qu'approximatives.

3. *Services votés. La nomenclature.*

L'origine du mot de « services votés » vient de la Révolution à ses débuts, alors qu'elle songeait à se faire un budget fixe comme le Fonds consolidé des Anglais et un budget variable, dont les services seuls seraient votés tous les ans; il a repris faveur sous la Restauration, mais pour ne plus désigner que les services susceptibles d'augmentations en cours d'exercice, comme n'ayant pu être calculés juste, et par opposition aux services définitifs dont les crédits sont immuables durant l'exécution de chaque budget, ou du moins ne sont augmentés, soit que l'augmentation n'ait pu être prévue d'aucune manière, soit que la raison d'État n'ait pas voulu que leurs dépenses fussent toutes prévues au budget, que par des crédits extraordinaires.

1. Voir le mot *Crédits Additionnels* pour la législation détaillée, notamment depuis 1871.

L'ordonnance de 1827 appelait services votés tous les services ordinaires. La loi du 18 avril 1834, relative au budget de 1835, a distingué entre eux et dressé une nomenclature des services ordinaires votés dont les insuffisances de crédits, dûment justifiées, motivent des crédits additionnels supplémentaires par décrets ; cette nomenclature n'embrassait que 36 services : Justice et Cultes, 4 ; Affaires Étrangères, 2 ; Intérieur et Travaux publics, 2 ; Commerce, 1 ; Guerre, 5 ; Marine, 2 ; Finances, 20. La nomenclature était blâmée par divers membres des Chambres, comme trop restrictive, et d'autres l'eussent souhaitée moindre et fixe. La loi de finances la compléta ensuite, tous les ans, par les services qui parurent de nature à y entrer et elle en fit sortir quelques-uns. Au budget de 1848 (*L. de finances* 8 *août* 1847), on comptait 70 services votés, admis à la jouissance des crédits additionnels supplémentaires : Justice et Cultes, 5 ; Affaires Étrangères, 3 ; Instruction Publique, 4 ; Intérieur, 4 ; Agriculture et Commerce, 3 ; Travaux publics, 3 ; Guerre, 8 ; Marine, 2 ; Finances, 38, et il va sans dire que, plus la nomenclature énumère de services, plus elle donne aux crédits additionnels d'occasions de se produire. La seconde République a éliminé trois ou quatre des Services Votés, et le second Empire s'est dispensé d'avoir une nomenclature [1].

1. Malgré le changement de la législation des crédits additionnels, les commissions de la Chambre des Députés ont plusieurs fois, et particulièrement en 1861 et en 1865, proposé de limiter le nombre des services muables.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

En reprenant celle du dernier budget voté avec une nomenclature, la loi rectificative du budget de 1871 a dû la modifier, retrancher plusieurs services, en ajouter d'autres ; elle en énumère 62, chiffre que la loi de finances du budget de 1872 a porté à 64 et celle du budget de 1873 à 67. La loi particulière du 13 juin 1878, rendue pendant que s'étudiait la révision de la législation des crédits additionnels à ouvrir par décrets, a dressé un nouveau tableau composé de 70 services pour le budget ordinaire et de 1 pour les budgets annexes (exploitation de l'Imprimerie nationale). M. Buffet, au Sénat, avait pris la parole pour recommander la fixité des nomenclatures. La fixité n'est guère possible, et elle souffrirait au moins des retranchements ; mais la réduction du nombre des services votés admis aux crédits additionnels est toujours souhaitable, et elle n'a pas l'air de l'être pour nos dernières lois de finances.

La nomenclature annexée au budget voté de 1885 comprend 85 services autorisés à recevoir, par décrets rendus en Conseil d'État, des suppléments de crédits pendant la prorogation des Chambres : Finances, 21 ; Justice, 1 ; Cultes, 3 ; Affaires Étrangères, 4 ; Intérieur, 5 ; Postes et Télégraphes, 12 ; Guerre, 5 ; Marine et Colonies, 6 ; Instruction publique, 4 ; Commerce, 5 ; Agriculture, 9 ; Travaux publics, 4 ; soit 79 services pour le Budget Ordinaire, auxquels s'ajoutent, pour les Budgets Annexes, 2 services des Monnaies et Médailles, 1 de l'Imprimerie nationale, 3 de la Caisse d'épargne postale.

Le Projet de Budget de l'exercice 1886 reproduit la nomenclature du budget voté de 1885 sans changement, excepté pour le ministère des Travaux Publics, qui compte 6 services votés au lieu de 4. Les deux additions concernent les remboursements des avances affectées aux travaux d'amélioration des rivières, canaux et ports en France et des ports en Algérie.

Pour n'être pas péremptoire, l'argument n'est pas sans valeur, de dire que ce qui prouve que nos nomenclatures sont trop fournies, c'est que bon nombre de leurs services, et même de beaucoup la majeure partie, pour ne pas dire à peu près tous, n'ont pas été l'objet de décrets de crédits additionnels.

Lorsqu'il arrive que la loi de finances n'est pas prête pour l'ouverture de l'exercice, la loi des crédits provisoires contient une nomenclature comme si elle était la loi de finances elle-même.

En Italie, la nomenclature, qui est annuelle aussi et variable, ne s'applique qu'aux dépenses obligatoires et d'ordre non imprévues et aux allocations que leurs services peuvent obtenir de la première partie du Fonds de réserve du budget.

4. *Les budgets rectificatifs, les crédits additionnels à l'étranger.*

Nous ne connaissons que l'Italie de peuple qui se soit imposé deux budgets, de première prévision et de prévision définitive, coupant l'année ou l'exercice en deux parts, dont la première ne subsiste que de crédits provisoires et dont la seconde possède un budget complémentaire et rectificatif. Mais, outre cette singularité, l'Italie est aussi du nombre des peuples qui ont placé dans leurs budgets des réserves pour y enfermer autant que possible les crédits additionnels qu'un budget rectificatif voté au milieu de l'exercice rend plus rares, mais n'anéantit point.

Le budget rectificatif italien, reproduction modernisée de nos budgets sous Napoléon, comprend : 1° le tableau des chapitres à modifier, en exécution des lois votées depuis le vote du budget provisoire et par suite des besoins nouveaux, ainsi que des prélèvements autorisés sur le fonds de réserve ; 2° le résumé du budget rectifié ; 3° la situation présumée de l'actif et du passif du Trésor pour la fin de l'année. La loi du budget de seconde prévision autorise les modifications et les mesures à prendre pour assurer la balance. La loi rendue, le ministre du Trésor fait distribuer, pour chaque chapitre, l'état des sommes autorisées par le budget provisoire, les modifications acceptées, l'état des recettes et des dépenses modifiées, celui des restes à recouvrer et à payer des exercices précédents, et celui de la caisse du Trésor.

Aucun crédit extraordinaire ne peut être ouvert que par une loi, à moins que le montant ne dépasse pas 30,000 fr. L'un des fonds de réserve, celui de l'imprévu, est établi pour suffire, en principe, aux crédits extraordinaires ; il n'en est rien réparti que par des décrets délibérés en Conseil des Ministres, publiés par la *Gazette officielle* du royaume dans les dix jours de leur enregistrement à la Cour des comptes et soumis à l'approbation du Parlement le plus tôt après sa réunion. L'autre fonds de réserve, celui des dépenses obligatoires et d'ordre, doit également suffire aux crédits supplémentaires, sur une nomenclature de services votés comme en France ; les allocations sont décidées par le ministre du Trésor et enregistrées à la Cour des comptes.

En elles-mêmes, ces mesures d'avoir deux fonds pour les crédits additionnels par décrets et d'en laisser disposer les ministres sous le contrôle de la Cour des comptes ne sont pas mauvaises, mais elles ne peuvent rien contre les crédits extraordinaires et supplémentaires demandés directement aux lois et que limite seule la sagesse du Gouvernement et du Parlement. L'Italie n'a pas échappé toujours à la surcharge de ses budgets par l'effet des crédits additionnels ; et, si nous comparons nos crédits par décrets et les leurs, c'est-à-dire ceux de leurs fonds de réserve, nous pouvons voir que le montant des nôtres n'atteint, presque jamais, maintenant, la limite qu'ils ont l'air de s'être imposée.

Un crédit non obtenu de la loi n'entre pas dans les idées de l'Angleterre. Le Gouvernement n'y est pas entièrement sans ressources pour parer immédiatement aux cas imprévus, mais il ne dispose pas d'une ou de deux réserves, comme en Italie et ailleurs, et n'est pas autorisé, comme en France, à décréter provisoirement des crédits. Si la dépense est urgente et forte, il faut de toute nécessité qu'il convoque le Parlement, et le Parlement n'a pas l'habitude de lésiner quand l'intérêt national est en jeu. Les crédits additionnels des Anglais sont presque tous des crédits extraordinaires ; les crédits supplémentaires attendent le prochain budget pour y entrer comme crédits primitifs. La dépense extraordinaire est engagée souvent lorsqu'elle s'accorde ; elle a même été faite et payée quelquefois, mais la confiance de la Chambre des Communes dans ses chefs passe condamnation.

Le budget anglais n'a pas non plus les difficultés d'un budget préalable examiné longtemps avant et toujours voté avant l'ouverture de l'exercice ; il peut se faire et se défaire, en cours d'exercice,

tant que l'acte final de l'appropriation n'est pas intervenu, et les *revised budgets* ont plus d'une fois changé l'aspect des projets de budget. En 188[illegible], le dépôt même du projet de budget, et nous savons que ce n'est qu'un discours, aura été retardé au dernier jour d'avril pour l'intercalation des crédits additionnels d'une somme de 11 millions de livres sterling, sans préjudice de ceux qui, ultérieurement, pourront être de vrais crédits additionnels extraordinaires.

En moyenne, depuis quinze ans, les budgets de l'Angleterre n'ont excédé leurs dépenses primitives que de 40 millions de francs.

Les budgets de l'Empire et ceux des États particuliers de l'Allemagne reçoivent de la loi leurs suppléments ; il n'en est pas proposé d'importants, et aucun ne l'est pour la création de services non encore inscrits aux prévisions des lois de finances. L'Autriche-Hongrie ne dépense guère, non plus, au delà des prévisions que si des besoins extraordinaires se sont déclarés inopinément.

La Belgique avait, naguère encore, un détestable système de crédits additionnels, extraordinaires la plupart, qui pouvaient, ceux-là, s'appeler extra-budgétaires, car ils sortaient des budgets et continuaient de vivre vingt ans et plus, sans que les lois de finances annuelles et les comptes d'exercices y fissent attention. Il n'y en aura plus de ce genre, et la Belgique semble incliner vers l'adoption d'un budget rectificatif annuel analogue à nos budgets de ce genre, de 1834 et de 1862. Elle n'avait pas abusé, comme nous autrefois et dans les derniers temps, des additions de crédits, mais la moyenne des dépenses dépassait de 12 ou 13 millions, depuis 1870, la moyenne des prévisions, et cette somme représente plus de 80 millions de crédits additionnels par an pour un budget français.

En résumé, les budgets par décrets sont rares en Europe ; le sévère Danemark, cependant, les autorise, mais au moment de la régularisation, la loi ne les admet pas les yeux fermés. Les budgets administratifs, ceux de la Russie en Europe, ont tant de liberté pour être complets dans leur état primitif qu'il semble que 2 ou 3 p. 100 de supplément devraient leur suffire ; les budgets russes s'en sont, une ou deux fois, contentés depuis 1870, mais on les a vus aussi dépenser plus de 8 p. 100 de crédits additionnels : 56,201,790 roubles en 1880. La moyenne des crédits additionnels de la Russie est de 32 millions de roubles par an.

X. EXÉCUTION DU BUDGET.

32. Loi détachée des Contributions directes.

A partir du 1er janvier de la première année des vingt mois de son exercice, le Budget voté avant cette date entre en exécution ; il y entre même, pour quelques opérations anticipées, quand il n'a pas été voté encore et même s'il ne doit l'être que dans le cours de l'exercice ; et toutes les parties dont il peut se composer y entrent avec lui.

Dans les années où la loi de finances n'était pas prête et promulguée à temps pour commencer de recevoir son exécution le 1er janvier, il a été d'usage, depuis 1848 au moins, d'en détacher les dispositions relatives à la perception des Contributions directes qui avaient, primitivement, formé la principale des ressources de l'État et lui permettaient d'entretenir la majeure partie de ses services. Disons mieux, les Contributions directes avaient tant d'importance aux yeux des législateurs et des gouvernements de la Révolution, bien qu'elles se dérobassent à la perception, que les budgets ne consistèrent assez longtemps que dans des lois de finances qui ne parlaient que d'elles (*V.* p. 530), et, lorsque les lois de finances, sous le Directoire, sous le Consulat et sous l'Empire, cessèrent d'être aussi simples, nous savons (*V.* p. 548) qu'elles finirent par se composer de deux lois : l'une, votée d'avance, qui fixait et le plus habituellement répartissait entre les départements le montant des Contributions directes, en prorogeant les autres contributions et en ouvrant de larges crédits provisoires aux dépenses ; l'autre, votée en cours d'exercice, qui complétait les crédits et les divisait entre les différents genres de dépenses.

Ce procédé, conforme au système d'abonnement en vigueur avec Napoléon, ne pouvait subsister dans les finances du régime constitutionnel, et la loi qui fixait le montant des contributions directes et les répartissait, ne fut plus isolée de la loi de finances générale et unique. Mais, comme les lois de finances, jusqu'en 1823, ne furent votées qu'en cours d'exercice et qu'il fallait vivre en attendant, des lois particulières accordèrent au Gouvernement des douzièmes provisoires de perception, tant sur les contributions directes que sur les impôts et les revenus d'une autre nature.

La première loi des Contributions directes, à nouveau détachée, est celle du 18 avril 1831. La loi de finances générale ne fut prête, cette année-là, que le 16 octobre; la loi du 18 avril fixa le montant des contributions directes en ajoutant 30 cent. temporaires au principal de la contribution foncière, elle les répartit et prorogea les impôts indirects, mais pour huit mois seulement de l'année ou quatre mois de plus que la durée des douzièmes de tous les genres de contributions accordées provisoirement par la loi d'urgence du 12 décembre 1830. Mais une loi des contributions directes n'est véritablement une partie détachée de la loi de finances que si elle s'étend comme elle à toutes les perceptions de l'exercice, et, pour cette raison, la loi du 18 avril 1831 n'est qu'une loi de prorogation de douzièmes provisoires, augmentée d'un tableau de répartition. Les douzièmes provisoires de la Monarchie de Juillet durèrent encore deux ans.

Distinguée de la loi de finances en retard, la loi, ou le décret-loi, du 9 septembre 1848 est une véritable Loi détachée des Contributions directes ; elle porte à juste titre le nom de « Décret relatif au budget des recettes de l'exercice 1849 en ce qui concerne les Contributions directes. »

Il n'y a pas eu de ces lois sous le second Empire. C'était bien le moins que, proposés et votés automatiquement, les budgets, à partir de 1852, fussent prêts au moment voulu. Pour 1852, les contributions directes avaient encore été l'objet d'une loi détachée, mais votée par l'Assemblée Législative, le 8 août 1851, et sous ce titre : « Loi relative au budget des recettes et des dépenses de l'exercice 1852, en ce qui concerne les contributions directes, le service départemental et communal et le service colonial. »

Cet intitulé indique quelle est la raison d'être des lois des Contributions directes détachées du budget. Le budget de l'État n'en a pas besoin pour s'exécuter ; à défaut d'une loi de finances votée et promulguée avant l'ouverture de l'exercice, il lui suffit de lois particulières l'autorisant à percevoir

provisoirement des douzièmes de contributions, d'impôts et de revenus. L'unité budgétaire ne souffre en rien de ces dérogations, tandis que la loi détachée la blesse en s'en détachant : aussi n'a-t-elle d'excuse pour s'en détacher que si les lois de l'administration locale du pays demandent que la loi de finances soit votée non pas seulement avant le 1er janvier de l'année qui donne son nom au budget et à l'exercice du Budget Général de l'État, mais, dans l'année précédente, à une date qui en précède de beaucoup les derniers jours. Or, il est nécessaire, en France, et plus particulièrement depuis la loi du 10 août 1871 sur l'administration départementale, que la loi de finances soit votée et promulguée dans les premiers jours du mois d'août, pour que les Conseils Généraux dans leur session d'août, qui ne peut être reculée que par une loi, dressent leurs budgets, formés en majeure partie de centimes additionnels au principal des contributions directes, et répartissent ces contributions elles-mêmes entre les arrondissements, les cantons et les communes.

La Loi détachée des Contributions directes, inutile pour l'exécution du budget de l'État, est donc de première nécessité pour la confection des budgets locaux, toutes les fois que la loi de finances n'a pas été achevée, vers le 10 ou le 12 du mois d'août et elle ne l'a été que trois fois depuis 1871 : en 1874, en 1875 et en 1881.

En 1877, la Chambre des députés avait été prorogée, puis dissoute, avant qu'elle eût voté le budget et sans qu'elle eût détaché du budget la loi des Contributions. Il n'en résulta aucun embarras, parce que les Conseils généraux ne tinrent pas de session ordinaire, mais ils ne purent se réunir extraordinairement, en décembre, qu'après le détachement de la loi qui leur donne la clef des budgets départementaux. En 1878, on trouva qu'il était bon de ne détacher dorénavant du budget que pour la forme la loi des Contributions. La loi de finances garda seule le droit d'ordonner la levée des contributions et la loi détachée du 13 juin 1878, pour l'exercice 1879, ne fut plus qu'une loi d'assiette, ne disant pas que les contributions seront « perçues », mais qu'elles seront « établies », conformément aux tableaux ou états annexés, et disant expressément (*art.* 13) que « les rôles ne pourront être mis en recouvrement qu'après que la loi portant fixation du budget des recettes en aura autorisé la perception ». L'intention de la loi était de n'accorder d'avance aucun subside au pouvoir et de ne pas rompre, imprudemment peut-être, l'unité du consentement annuel des impôts et des contributions. Ce ne fut pas sans difficulté que le Sénat se rendit aux raisons qui avaient décidé la Chambre des députés à cette innovation, mais le ministre des finances, M. Léon Say, fut d'avis que la précaution était justifiée après l'expérience de 1877, et, depuis lors, les lois détachées ne font en quelque sorte plus partie de la loi de finances, qui les rappelle ordinairement et les confirme dans ses prescriptions, par ces mots : « Est et demeure autorisée la perception des Contributions directes et des Taxes y assimilées, établies pour l'exercice en conformité de la loi du... »

Mais, en principe, il n'y a pas lieu de prévoir que, chaque année, le vote du budget sera tardif et que l'expédient du détachement de la loi d'établissement des Contributions directes ne sera pas évité. Il n'en devrait pas être question aux projets des lois de finances. Ces projets ont néanmoins consenti à admettre, sur ce point, le démembrement dans leurs prévisions. Le projet du budget de 1880 a commencé, sans tirer à conséquence; le projet du budget de 1884 y est revenu et le projet du budget de 1885 a consacré la séparation, sans rappeler au corps même de la loi de finances générale que la loi détachée n'a pas la puissance d'autoriser la perception. Il y a là une sorte d'encouragement, sinon d'invitation, pour la Chambre des Députés à ne plus jamais voter les budgets que dans les derniers jours de l'année. S'il est indispensable de détacher la loi des Contributions, le détachement, ce semble, n'en doit être fait qu'au mois d'août même, et comme d'urgence.

33. Douzièmes et crédits provisoires.

1. *Système de la reconduction du dernier budget.*

Mais ce détachement de la partie de la loi de finances, relative à l'établissement et non à la perception des contributions directes, n'intéresse encore une fois que la confection des budgets des départements et la répartition locale du contingent départemental et n'a que très indirectement de rapports avec l'exécution des budgets de l'État.

S'il arrive, pour une raison ou pour une autre, que la loi de finances ne soit pas prête au jour où le budget doit entrer en activité, la méthode française est de recourir à une autorisation donnée au Gouvernement de lever provisoirement des douzièmes de contributions, d'impôts et de revenus et de dépenser sur des crédits provisoires. On ne continue pas, purement et simplement, de percevoir et surtout de dépenser, comme on l'avait fait l'année précédente, en vertu de la dernière loi de finances votée et jusqu'à ce que soit prête la nouvelle ; on vit, pour les dépenses, sur une somme arbitrée entre le Gouvernement et les Chambres et qui peut indifféremment être une part, proportionnelle au temps à vivre, des crédits du projet de budget non encore voté, ou des crédits du dernier exercice, ou un crédit à forfait ne ressemblant nullement à de véritables douzièmes des crédits totaux d'une année.

En d'autres pays, en Espagne, par exemple, la loi constitutionnelle dispose que, dans ce cas, le dernier budget est prorogé, en recettes comme en dépenses, et l'année dernière (1884), à dater du 1er juillet, le nouveau ministère espagnol a invoqué l'article 85 de la Constitution de 1876 pour commencer l'année financière sans avoir de budget, même seulement présenté. Le système de la reconduction du dernier budget est très simple, mais, lors même que les constitutions fixent le moment où le budget nouveau doit être présenté, il laisse trop de latitude au pouvoir et les douzièmes et les crédits provisoires garantissent mieux les droits de la représentation nationale et du pays.

Un député, M. Germain, a, dans les embarras de la fin de décembre 1884, proposé de commencer l'exercice 1885 avec le budget reconduit de 1884 ; cette proposition n'a pas été soutenue.

Un sénateur, M. Marcel Barthe, comme dernier mot des conflits entre nos deux Chambres, a demandé que les crédits de la dernière année fussent continués si l'une refusait ou modifiait et l'autre voulait maintenir les crédits du projet de budget. De sérieuses objections semblent s'opposer à ce que la demande obtienne gain de cause.

2. *Système des douzièmes et crédits provisoires*

Sauf cette question de garantie, qui est importante, la différence des méthodes n'est pas très grande. Les douzièmes provisoires ne se lèvent, en effet, que conformément aux perceptions autorisées pour l'année précédente et les crédits provisoires ne se dépensent, habituellement, que dans la mesure où les dépenses de l'année précédente avaient été permises. Mais il est toujours fâcheux d'avoir à passer par ces provisions de dépenses et de recettes qui ne sont admissibles qu'aux époques des grandes perturbations politiques. Ce n'est pas la gène que les douzièmes et les crédits provisoires causent à l'administration, bien qu'elle ne soit pas légère, ni même les pertes d'accroissement de recette qu'ils infligent à l'État qui les rend redoutables ; c'est la défiance qu'ils inspirent au crédit, et le témoignage qu'ils apportent que la machine gouvernementale a cessé d'agir avec régularité. La fortune publique et les fortunes particulières ne sont jamais sans en éprouver quelque dommage, et même quand l'effet n'en est pas sensible, il y a de l'humiliation à n'avoir pas su éviter l'apparence du désordre.

Le baron Louis n'aimait pas les douzièmes et les crédits provisoires. En 1819, quand ils avaient encore quatre ans à vivre, il disait : « Le vœu de la Charte est que, avant d'autoriser la levée de l'impôt, la Chambre le discute et connaisse les besoins. Ce vœu n'est pas rempli, lorsque, sans examen, sans notion positive, la Chambre accorde de confiance et par forme de provision, la moitié des contributions de l'année. » Critique fort juste, et qui faisait souvenir de ces temps, alors encore voisins, où les crédits provisoires, sinon les douzièmes, étaient devenus presque tout le budget de l'année et où la loi n'intervenait que pour sanctionner des dépenses faites au gré de l'ordonnateur suprême du régime de l'abonnement.

Après avoir été tout près, à la fin de 1884, de retomber dans les douzièmes provisoires, nous n'avons pu éviter les crédits provisoires pour 1885 et nous n'avons échappé aux douzièmes eux-mêmes qu'en les votant tous à la fois, par une violation du principe que la dépense est la condition de la recette et que les recettes ne sont consenties qu'après que les dépenses ont été fixées. On avait un instant songé à une anomalie plus étrange, pour n'avoir ni douzièmes ni crédits provisoires. Les recettes votées pour toute l'année, on demandait, non pas la reconduction du dernier budget de dépenses, il n'eût pas cadré avec le nouveau budget de recettes mais le droit de dépenser provisoirement sans limite de durée, soit sur les chiffres du projet de budget, soit sur ceux qu'avait proposés ou la Chambre des Députés ou sa commission du budget. A la dissimulation vaine du provisoire la demande joignait l'oubli des règles constitutionnelles et l'incohérence de l'exécution. Si le choix portait sur les chiffres du projet de budget, il fallait distinguer entre les prévisions primitives et les dernières, sans y gagner d'aucune façon de sortir de l'illégalité d'un budget privé de la sanction parlementaire ; s'il portait sur les crédits alloués par la Chambre des Députés, il supprimait provisoirement le Sénat et nous imposait des lois qui n'avaient reçu que l'une des deux sanctions dont les lois ont besoin pour être des lois. La pensée n'a pas été suivie d'exécution, mais elle fait voir à quels égarements expose l'irrégularité [1].

A proprement parler, les douzièmes provisoires ne sont que des douzièmes de contributions directes. Les contributions directes se sont payées par douzièmes, dès leur établissement, et l'arrêté du 16 thermidor an VIII n'a fait que renouveler une prescription qui remonte aux lois de notre première Assemblée Nationale. Pour les autres contributions, c'est-à-dire les impôts et les revenus, l'autorisation de percevoir des douzièmes ne s'applique qu'à la perception, mois par mois, de ce qu'elles pourront produire ; elle ne peut obliger le contribuable à ne payer que telle ou telle somme, à ne faire que telles ou telles consommations.

Bien que les lois de finances de Napoléon continssent habituellement l'indication du montant et même la répartition première des contributions directes, avec l'autorisation de les percevoir, elles ne furent pas toujours prêtes à temps. La levée s'opérait alors par décrets. Sous la Restauration, jusqu'en 1823, les douzièmes furent presque chaque année accordés au nombre de six. Mollien fait remarquer que ces douzièmes se payaient ainsi presque une année avant que le contribuable eût également connaissance de sa cotisation. En 1831, le nombre des douzièmes s'est élevé successivement de 4 à 8 et de 8 à 10, nombre le plus fort qui soit connu. Les derniers douzièmes provisoires sont ceux de l'année 1878, où il n'a été nécessaire d'en accorder que trois.

Les Crédits provisoires ne se comportent pas comme les douzièmes ; ils ne sont pas des mensualités et ne peuvent en être, les paiements du budget étant encore moins égaux entre eux, mois par mois, que ne le sont ses recettes. Quand il n'y avait pas de budgets et même après qu'il y en eut, la Révolution et l'Empire ne dépensèrent que par des allocations votées en bloc, et presque toujours très fortes. Le Consulat commence avec un crédit de 200 millions et l'Empire finit avec un crédit de 720. Moindres, mais encore très gros, sont les crédits provisoires de la Restauration, tout le temps que ses lois de finances furent en retard. Ils s'arrondissaient par centaines de millions et n'étaient d'aucune manière en corrélation avec le nombre des mois à traverser. En 1820, le ministre des finances ne craignit même pas de faire entendre que le Gouvernement regardait le vote de ces crédits comme une simple formalité et que, s'ils étaient insuffisants, il continuerait à payer sur des ordonnances du roi.

Dans ses premiers crédits provisoires, la Monarchie de Juillet jouit à peu près de la même liberté. L'allocation est faite en masse, sans confrontation avec les besoins, sans indication de distribution entre les ministères et sous la seule réserve que la répartition s'exécutera par des ordonnances royales. Les crédits provisoires accordés sous la République de 1848 sont aussi alloués en masse, par chiffres ronds, et répartissables par décrets entre les services. Depuis 1870 nous avons voulu que les provisions résultassent d'un calcul ayant, dans ses approximations, l'apparence de la réalité, et, au lieu d'un crédit de 300 millions

1. A la décharge de ce projet sans suites et qui n'a jamais été officiel, il est juste de rappeler que, en 1831, la loi du 18 avril permit aux ministres de dépenser sur les chiffres du projet de budget qui n'était pas encore discuté, et qu'en 1848 la loi du 16 décembre en fit autant.

comme celui de la loi du 12 décembre 1830, ou de 430 millions, comme celui de la loi du 16 décembre 1848, la loi du 18 décembre 1871 qui a ouvert le premier de nos crédits provisoires, l'a fixé à 646,308,929 fr., non par états, mais sur des justifications détaillées, et en concordance avec les besoins présumés du trimestre pour la durée duquel les douzièmes provisoires de recettes étaient consentis.

Cette loi accordait, dans de semblables conditions, des crédits provisoires pour le service du budget sur ressources spéciales et pour celui des budgets annexes rattachés pour ordre au budget général. Le budget sur ressources extraordinaires n'existait pas alors ; s'il eût existé, il aurait reçu aussi son allocation calculée de la même manière. C'est même par le budget sur ressources extraordinaires que, dans ces dernières années, nous avons commencé de refaire connaissance avec les crédits provisoires. Détaché de la loi de finances et non encore discuté, il a, en 1883, reçu de la loi du 29 décembre pour le commencement de l'exercice 1884, une allocation provisoire de 21,320,640 fr.

Évitant les douzièmes provisoires, mais acculés aux crédits provisoires pour l'ouverture de l'année 1885, le Gouvernement n'a demandé et les Chambres n'ont accordé que des crédits déterminés, justifiés service par service et calqués sur les crédits qu'eût alloués la loi de finances, votée par la Chambre des Députés, si le Sénat l'avait approuvée chapitre par chapitre. La situation était extrêmement délicate et sans exemple. Il fallait respecter la légalité tout en l'enfreignant. Les précédents auxquels on pouvait faire appel auraient peut-être conduit à composer les crédits des demandes rectifiées du projet de budget, mais nous sommes plus soucieux qu'en 1830 et en 1848 de nos prérogatives parlementaires, et, en se basant sur les crédits votés, dans l'état incomplet où ils étaient votés, le projet et la loi des crédits provisoires n'ont pas supprimé les dépenses rejetées par une seule de nos deux Chambres. Seulement, ils n'ont point pourvu à leur paiement et elles ne seront soldées que par des crédits additionnels, pour le temps que le vote conforme des deux sections du Parlement en aura maintenu les services. Il est heureux que l'exécution des budgets n'amène pas souvent de ces sortes de singularités.

Trois douzièmes de contributions et d'impôts ne sont pas le quart d'un budget de recettes ; trois mois de crédits provisoires correspondent encore moins au quart d'un budget de dépenses. Il est des moments de l'année où la dépense d'un mois est bien plus forte que celle d'une mensualité, et spécialement aux époques où se paient les rentes. Le quart du budget ordinaire de 1885 (3,020,976,374 fr. de dépenses votées alors par la seule Chambre des Députés, depuis le chiffre de la loi de finances a été de 3,022,385,377 fr.) eût été un crédit de 755,244,093 fr. 50 c. ; l'allocation réclamée et accordée est de 842,914,734 fr. ou de 87,669,690 fr. 50 c. de plus. Pour le Budget sur Ressources extraordinaires, qui n'a pas d'obligations strictes de dépenses, elle est de 48,679,555 fr. ou juste du quart. Elle est du quart également pour le Budget sur Ressources Spéciales, et d'un peu moins du quart, — 23,893,108 fr. — pour les Budgets Annexes rattachés pour ordre.

Comme les crédits budgétaires normaux, les crédits provisoires sont répartis entre les divers services ministériels par des décrets.

En dehors des crédits provisoires et essentiellement de circonstance dont il vient d'être parlé, il y a des crédits qui n'ont aucune analogie avec eux, et qu'il en faut distinguer. Ce sont les crédits par anticipation et les crédits qui n'ont été évalués dans la loi de finances que provisoirement. Nous retrouverons les crédits par anticipation un peu plus loin; pour les charges publiques obligatoires dont l'évaluation n'a été faite que provisoirement par le budget et dont la limite ne devient définitive que par le résultat de l'exécution même du service et non après la clôture des exercices, elles sont l'objet de propositions spéciales dans la loi du règlement des exercices. (*D.* 31 *mai* 1862 *sur la Comptabilité, art* 126.)

3. *Les douzièmes et les crédits provisoires à l'étranger.*

Nos budgets ou plutôt nos années financières de la Révolution et de l'Empire ne subsistaient qu'au moyen de crédits provisoires, complétés par des crédits additionnels. La préalabilité du budget ou n'y était pas connue ou n'y était connue que pour n'en pas tenir compte, mais aussitôt que, après 1814, nous sommes entrés dans la régularité d'où notre génie naturel ne sort jamais sans déplaisir, les crédits provisoires ont été relégués parmi les ustensiles des circonstances d'exception.

L'Angleterre, qui n'a jamais voulu avoir de budget préalable que pour les parties de son budget qui sont consolidées et comme immuables, continue de vivre comme nous faisions autrefois. L'administration perçoit et dépense provisoirement presque toute l'année, jusqu'au bill d'appropriation final, tantôt par des autorisations particulières, tantôt sans autre autorisation que le consentement tacite des lois et de l'usage. Tout s'y fait par acomptes et ne se régularise qu'à la fin de l'exercice annuel. Des précautions spéciales ne sont prises que si la dissolution de la Chambre des Communes est prévue ou si les ministères changent. L'opinion veille et nos voisins n'en demandent pas plus.

Mais les budgets préalables sont partout ailleurs d'usage en Europe, et, quand ils ne sont pas prêts au jour dit, le régime des crédits et des douzièmes provisoires y fonctionne à peu près comme en France. Nos lois de finances ne sont que rarement en retard ; celles des autres pays européens le sont fréquemment, et il y a même des pays, la Belgique, l'Autriche, la Hongrie, et d'autres encore, où ils le sont toujours, par un mélange des habitudes et des règles de l'Angleterre et de la France. Les uns procèdent, comme on l'a vu, par la reconduction provisoire du dernier budget voté ; les autres suivent exactement notre méthode. Les crédits provisoires sont d'un usage constant en Belgique ; on les appelle budget provisoire sur le Danube. L'Italie, elle, est très sévère pour le provisoire, et le ministère Cairoli est tombé en avril 1880 pour avoir eu besoin d'un douzième, quoique le retard de la loi de finances ne fût imputable qu'à la Chambre des Députés. Il faut dire que avec ses deux budgets, l'un de première prévision et l'autre de prévision définitive, l'Italie ne doit pas connaître notre genre de recettes et de dépenses provisoires. Elle a pourtant reconduit une fois tout un budget, mais c'était à l'époque de ses essais financiers, en 1866, sous le ministère Scialoja.

Aux États-Unis, le provisoire est inconnu. Faute

de crédits budgétaires normalement votés par les deux parties du Congrès, la dépense s'arrête, et lors du conflit des Chambres, de 1877, la solde de l'armée est restée en suspens elle-même.

34. La dépense du budget.

1. *Répartition des crédits.*

Même autrefois, lorsqu'il n'y avait point de Budget, le Conseil Royal des finances et le Contrôleur Général attribuaient à chacun des services leur part des prévisions de dépenses qui formaient l'État du Roi, et le Roi signait la répartition. Sous la Révolution, les décrets considérèrent rarement l'ensemble des services et furent le plus souvent des allocations de crédits, improvisées au fur et à mesure des besoins. Le temps des budgets venu, mais des budgets consentis d'abord en bloc, puis par sections de services ministériels, puis par grandes sections spéciales, le chef de l'État fit comme sous l'ancienne royauté.

Dès les budgets du Consulat, des arrêtés « règlent » les crédits des ministres, qui ont été accordés, pour ainsi dire, indistinctement au Premier Consul. Quelques-uns de ces arrêtés, devenus ensuite des décrets, disent même qu'ils répartissent « l'allocation ». La Restauration fit davantage avant même de commencer à établir la spécialité budgétaire par section. Le Roi distribua les crédits des services par chapitres, et les ministres, avant de faire aucune disposition sur les crédits de leurs chapitres, eurent eux-mêmes à les répartir par articles, répartitions et sous-répartitions à rappeler dans les comptes. Les répartitions se faisaient assez tard, trop tard même dans les commencements ; or, elles n'ont été instituées que pour limiter strictement les dépenses de l'exécution des services. L'ordonnance du 1er septembre 1827 prescrivit de les opérer avant l'ouverture de l'exercice et de publier l'acte royal, aussitôt rendu, au *Bulletin des Lois*.

Il n'était plus besoin d'ordonnance annuelle de répartition avec la spécialité du chapitre de 1831, abolie sous le second Empire. La loi était elle-même, comme elle l'est redevenue aujourd'hui, un décret de répartition. Les ministres n'en ont pas moins eu à sous-répartir leurs crédits de chapitres par articles, avant d'exécuter les dépenses et l'ordonnance sur la Comptabilité du 31 mai 1838 (*art.* 36), a voulu que cette sous-répartition fût soumise à l'approbation du Roi.

Après 1852, les décrets restaurés de répartitions par chapitres se rendaient et se modifiaient en Conseil d'État.

Les décrets n'ont plus à s'occuper de la répartition par chapitres, excepté, mais alors ce n'est qu'une affaire de forme, pour composer, conformément aux crédits votés déjà, la dotation des services ministériels nés depuis la publication de la loi de finances, ou la distribuer, à leur disparition, entre les services qui en héritent, ou enfin pour diviser des crédits provisoires alloués en bloc comme les anciens budgets. Le cas s'est présenté pour les crédits provisoires du Budget sur Ressources Extraordinaires de 1884 et tout récemment et plus généralement (*D. du* 30 *déc.* 1884) pour les crédits de 842,914,734 fr. ouverts sur l'exercice 1885, par la loi de la veille, au titre du Budget Ordinaire, de 48,679,555 fr. au titre du Budget sur Ressources Extraordinaires, de 117,429,370 fr. au titre de Budget sur Ressources Spéciales et de 23,893,103 fr. au titre des Budgets Annexes, rattachés pour ordre. Ce décret ne contient de divisions que par Parties, Sections et Chapitres ; il ne s'y trouve ni articles, ni paragraphes d'articles.

2. *Distribution mensuelle des fonds.*

S'il est l'unique percepteur des recettes, le ministre des finances est aussi l'unique distributeur des fonds recueillis. Les ordonnateurs n'ont d'argent qu'autant qu'il a reconnu qu'il leur en peut être accordé et qu'il leur en est accordé sur sa proposition.

Il n'y avait pas autrefois un ordre parfait dans les finances et les ministres étaient plus ou moins percepteurs, à la connaissance ou à l'insu du Surintendant ou Contrôleur Général. Lui-même, le Contrôleur Général n'était pas légalement le répartiteur des recettes arrivées jusqu'au Trésor. C'était le Conseil Royal des Finances qui les distribuait tous les mois ou toutes les quinzaines, — sous Colbert, on procédait par quinzaines, — et les États s'appelaient les *États de distribution* (*V.* p. 508). Le ministre intéressé les signait, pour sa partie, et le garde du Trésor préparait les paiements.

Dans son désir de ne rien laisser payer qu'à bon escient, l'Assemblée Constituante avait maintenu la séparation de l'administration des finances et du Trésor, mais en les tenant sous sa main tous les deux et lorsque, à la fin de 1789, elle crut que tout était prêt pour l'exécution régulière de ses projets, elle annonça (*D. du* 18 *nov.*) que à partir du 1er janvier 1790, les paiements s'effectueraient mois par mois, pour le service courant du moins. Necker est resté persuadé que cette mesure des distributions mensuelles avait été prise en défiance de lui ; elle n'était que la continuation de ce qui s'était fait sous l'ancienne monarchie, mais le maître n'était plus le même maître.

Encore inexpérimenté, le pouvoir nouveau, la loi, supposait que la dépense d'un an se divise exactement, mois par mois, par douzième. Les fonds votés pour 1791 étaient une somme de 582,699,999 liv. (*V.* p. 526) ; les décrets (ceux par exemple du 12 février et du 23 mai) autorisèrent la Trésorerie à payer chaque mois 48,558,333 fr. et, si elle ne les avait pas recueillis préalablement, à se pourvoir de bons ou d'assignats auprès de la Caisse de l'Extraordinaire. Cela dura quelque temps, mais bientôt le provisoire régna seul et les distributions mensuelles attendirent de meilleurs jours.

Quand les distributions périodiques reparurent (*Arr. du* 11 *mess. an V*), le Directoire les fit décadaires. Il en décidait lui-même sur l'état, présenté par le ministre des finances : 1° des demandes des ordonnateurs, 2° des fonds disponibles. La distribution décadaire n'avait pas été inventée par minutie et pour mieux servir les créanciers de l'État ; elle n'avait de motif que la pénurie du Trésor. Dans les derniers temps, il était devenu inutile de regarder le tableau des fonds disponibles ; il n'y en avait pas, et le Trésor ne pouvait payer chaque jour que sur ce qu'il avait reçu dans la matinée ; on continuait de distribuer, et même des centaines de millions, sans en avoir souvent le premier sou, mais la caisse, ouverte à deux heures, se fermait presque aussitôt et les porteurs d'ordonnancements n'avaient rien de mieux à faire que de négocier leurs mandats chez les faiseurs d'affaires.

Gaudin commença sous le Consulat ses fonctions de ministre des finances juste un jour de distribu-

tion décadaire où il y avait plusieurs millions ordonnancés et 167,000 fr. dans la Caisse du Trésor. Il crut qu'il valait mieux renoncer momentanément à toute répartition, et ne faire de distributions de fonds entre les services que lorsqu'il serait certain que les caisses feraient honneur aux mandats. Le mouvement reprit en l'an IX et n'a plus été interrompu. Il n'y eut plus de décades, mais des mois pour les paiements. Napoléon présidait lui-même aux distributions, le plus souvent, tous les ministres présents. L'opération se faisait dans la première quinzaine de chaque mois, pour le mois suivant; en campagne, l'Empereur ne signait d'états que sur la proposition du ministre du Trésor, qui, d'ailleurs, vérifiait toujours la régularité des ordonnances et examinait, par un contrôle préventif, si les ordonnances s'appliquaient aux dépenses prévues et si elles n'excédaient pas les crédits ouverts.

Mollien, dans ses *Mémoires*, a refuté la critique des distributions périodiques. C'était, disait-on, après 1814, une mesure inconciliable avec la responsabilité des ministres et même avec leur dignité; le Ministre du Trésor ou des finances devenait ainsi le maître de tous les secrets des services, et le mode d'administration des paiements n'était propre qu'aux gouvernements despotiques.

Les distributions mensuelles n'ont pas succombé avec l'Empire, et l'article 6 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 leur a donné une vigueur nouvelle. Il fut alors décidé que les disponibilités seraient mensuellement réparties par des ordonnances royales rendues, sur la proposition du ministre des finances, d'après les demandes des ministres ordonnateurs, et qu'en aucun cas les ordonnancements ne dépasseraient les fonds mis à leur disposition. Quelques ministres avaient abusé de leur « dignité » et de leur « responsabilité » dans les années qui avaient suivi la chute de Napoléon.

Le texte de l'ordonnance de 1822 est devenu celui de l'article 61 du Décret du 31 mai 1862 portant Règlement général de la Comptabilité publique. Les ordonnances mensuelles de distribution sont, en fait, préparées par le Directeur du Mouvement général des Fonds, sur les états des besoins présentés par les ministres, et connaissance prise des disponibilités.

3. *Ordonnancement.*

Les Ministres ont toujours été, depuis 1789, les ordonnateurs suprêmes de la dépense. La Constitution de 1791 (*titre V, art.* 3) les désigne sous le nom d'ordonnateurs généraux, et il y a, en effet, les ordonnateurs généraux ou les ministres, dont les ordonnances se paient directement, et les ordonnateurs secondaires, ou leurs délégués, qui délivrent des mandats pris sur les crédits dont la répartition leur est confiée.

Notre mécanisme d'ordonnancement et de paiement date de l'ordonnance du 14 septembre 1822. Aucune dépense n'est acquittée, pour le compte de l'État, si elle n'a été préalablement ordonnancée, directement par le ministre, ou mandatée, en vertu de sa délégation, par un ordonnateur secondaire. Le Ministre des finances n'admet l'ordonnancement ou le mandatement que s'il porte sur un crédit régulièrement ouvert et s'il est renfermé dans les limites des distributions mensuelles de fonds faites par décret aux ordonnateurs généraux.

Sur sa proposition, les pièces justificatives des créances sont jointes obligatoirement aux ordonnances ou aux mandats; ces pièces sont indiquées dans les nomenclatures arrêtées entre les Ministres ordonnateurs et le Ministre des finances, et le payeur doit les vérifier immédiatement et, s'il y a lieu, en poursuivre la régularisation.

Toutes les ordonnances ministérielles sont remises au Trésor, et enregistrées et visées à la Direction du mouvement général des fonds qui avise les payeurs.

4. *Paiements anticipés sans crédits.*

Opérations par anticipation, avant l'ouverture de l'Exercice. Par dérogation à la stricte spécialité de l'exécution des services des exercices, il est permis de continuer pendant un mois, dans la seconde année, l'exécution de services du matériel non achevés, le 31 décembre de la première, pour des raisons de force majeure ou d'intérêt public à énoncer dans une déclaration de l'ordonnateur jointe à l'ordonnance ou au mandat de paiement. La spécialité des années où les services faits confèrent des droits a fléchi aussi, par anticipation, pour une partie de l'année qui précède l'ouverture des exercices, mais la continuation des services conférant des droits sur le budget d'un exercice était légale depuis longtemps (*O.* 11 *juill.* 1833), et l'anticipation ne l'était pas; elle n'était que tolérée par la Cour des Comptes, et elle était même en contradiction formelle avec l'ordonnance du 14 septembre 1822 et l'article 83 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, disant que les dépenses ordonnancées ne peuvent être admises par le ministre des finances que si elles portent sur un crédit régulièrement ouvert.

Les paiements anticipés de services faits par anticipation ne portent pas sur un crédit régulièrement ouvert, alors même qu'a été déjà voté le Budget qui en aura la charge, et, s'il n'est pas encore voté, ce sont des paiements faits sans crédit.

Il est presque impossible qu'on n'ait pas, de tout temps, exécuté de ces services et acquitté de ces dépenses par anticipation, dépenses faites pour diverses causes et spécialement pour des approvisionnements de nécessité urgente. M. de Villèle est le premier des ministres des finances qui les ait expressément autorisés, en accordant au ministre de la guerre, en 1826, sur les crédits de 1827, une provision de 6 millions à dépenser en quatre paiements répartis entre les quatre derniers mois de l'année. L'autorisation de fait n'est devenue régulière que depuis le décret du 3 avril 1876, qui a posé pour règle des cas d'anticipation de paiements, que la dépense ne peut être faite que dans les quatre derniers mois de l'année et jusqu'à concurrence seulement du quart des crédits ouverts au service par la dernière loi de finances. Les paiements anticipés s'imputent dans l'année où ils se font, à un compte provisoire de Trésorerie et se régularisent en cours d'exercice. Il ne faut pas les confondre avec les crédits provisoires d'un exercice, ouverts, faute d'un budget voté, pour n'être dépensés qu'en cours d'exercice.

Motivés par le besoin ou l'occasion favorable de divers approvisionnements pour la guerre et la marine, les opérations de paiements anticipés se sont étendues à quelques parties de la Dette viagère. Le Budget Ordinaire, en réalité, n'en est pas très chargé, et c'est habituellement le Budget sur Ressources Spéciales qui dépense le plus, par avance, en vertu de décharges de contributions qui sont des admissions en non-valeurs et non des paiements réels. La somme est toujours d'environ 1,200,000 fr.

S'il paie par anticipation, le budget des exercices perçoit aussi : quelques pensions d'élèves des écoles de l'État, dont il ne peut refuser le versement, quelques sommes dues à la clôture des exercices et acquittées tardivement, une portion des retenues pour pensions civiles, le bénéfice de virements de comptes en atténuation de frais de Trésorerie, et enfin, par écriture, des reports d'excédents de recettes des exercices antérieurs que des lois financières lui attribuent. Ces anticipations ne rappellent en rien les anticipations dévorantes de l'ancien régime.

5. *Dépassement de crédits et crédits non dépensés.*

Dépenses sans crédits. La législation financière n'avait pas pris la peine d'interdire les dépenses non créditées par les lois de finances ou par les lois et les décrets réguliers de crédits additionnels; elle avait supposé qu'il ne s'en présenterait jamais et qu'aucun des ministres et aucun de leurs subordonnés ne prendraient sur eux de commander une dépense qui n'aurait pas été prévue ; elle n'a interdit que les dépassements de crédits ou l'entraînement à dépenser au delà de la dépense prévue et créditée.

Napoléon, si rigoureux pour ceux de ses ministres qui dépassaient leurs crédits, ne s'est pas fait faute d'ordonner des dépenses non prévues dans ses budgets. En 1806, 1807 et 1808, il en a ordonné de telles pour plus de 400 millions de francs ; et, après lui, dans des proportions bien réduites il est vrai et jamais systématiquement, les divers gouvernements ont toujours fait des dépenses qui, non seulement dépassaient les crédits, mais qu'il n'était pas entré dans les intentions du législateur de créditer. La loi de finances du 15 mai 1850 (*art.* 9) interdit la première cet abus en déclarant que toute dépense faite sans qu'une loi lui eût ouvert de crédit serait laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant, et, sous le second Empire, le décret du 10 novembre 1856, fondu dans le règlement général du 31 mai 1862, répéta que les ministres ne pourraient, sous leur responsabilité, non seulement faire, mais engager aucune dépense nouvelle avant qu'il y eût été régulièrement pourvu par un supplément de crédit ou par un virement de chapitre, selon la méthode du temps. Le décret est resté vain.

Il y a encore des dépenses engagées et même faites sans crédits, ou par dépassement de crédits, ce qui ne s'expliquerait que dans le cas de guerre survenant à l'improviste, et elles s'engagent et se font même provisoirement par de véritables virements de chapitres, quoique les virements aient été interdits depuis 1871. Des lois de crédits additionnels les ont toujours régularisées, à l'exception d'une, dont la régularisation laissée en suspens en 1885 empêcha de publier le Compte Général de l'Administration des Finances de 1883, et le projet de loi de règlement de l'exercice 1882. Une dépense faite sans crédit par une diminution contractuelle de recette est non moins contraire à la légalité financière.

Dépassements de crédits. Les dépassements de crédits sont presque inévitables, sur une petite échelle du moins et pour de menus détails, au milieu de tant d'ordonnateurs secondaires, et quelquefois si éloignés. On ne peut astreindre un agent de la marine ou des affaires étrangères, obligé de pourvoir par une émission de traites à une dépense d'urgence, de savoir s'il n'outrepasse point les crédits du ministère en les émettant. Mais les ordonnateurs du premier degré sont plus répréhensibles lorsqu'ils dépassent les leurs, et pour des sommes importantes. Un projet de crédit additionnel, assez récemment déposé (4 novembre 1884), mais déposé quatorze mois après la clôture d'un exercice, en a avoué un de plus de 5 millions sur un seul service, en disant : « Ce dépassement ne pouvant apparaître dans le projet de loi de règlement, il est nécessaire de le régulariser au préalable par l'ouverture de crédits supplémentaires. »

Accroissements de crédits. Les augmentations de recette par une diminution contractuelle de dépense sont déjà des accroissements de crédits (*V. ce mot*); ils sont aussi irréguliers qu'elles, et non moins rigoureusement défendus, bien que les comptabilités des ministères invoquent quelquefois la tolérance de la Cour des Comptes, pour les accroissements de crédits par virements. L'ordonnance du 14 septembre 1822 (*art.* 3) défend d'accroître les crédits par aucune recette ou ressource particulière, de quelque nature qu'elle soit.

Crédits non dépensés. Les crédits non dépensés, contre-partie des crédits additionnels, et, dans les cas d'irrégularité, des dépenses sans crédits et des dépassements de crédits, se reportent d'exercice en exercice, *ipso facto,* si la législation financière générale l'a prévu ; ainsi les fonds libres du fonds commun de cadastre, et, habituellement, au commencement de leur existence, les crédits des Comptes de Liquidation et des Budgets sur Ressources extraordinaires, ou sont abandonnés et annulés, soit en cours d'exercice, et alors ils servent trop souvent de prétexte aux crédits additionnels, soit à la clôture de l'exercice, pour que la loi de règlement en sanctionne l'annulation.

Quelques crédits non dépensés ne sont ni annulés, ni reversés au Trésor, mais par exception et parce qu'ils font partie des Dotations. Le Sénat accumule ainsi ses excédents, et les emploie à des constructions ou à des améliorations du palais affecté à sa résidence.

6. *Les annulations.*

Selon la pensée des financiers rigoristes qui ne font pas de compromis avec les circonstances et avec la flexibilité des faits, les budgets ne devraient connaître ni les crédits additionnels ni même les annulations. Les prévisions ne sont pourtant pas de la divination ; telle nécessité de dépense arrive qui ne pouvait être prévue et qu'il faut subir ; telle dépense semblait inévitable et qui s'évite. D'autres n'acceptent de dépenses additionnelles que si des crédits sont tombés en annulation, et, juste pour la même somme. Quelques-uns, tout en restant fort sévères pour les suppléments de dépenses sur tout ce qui n'est pas un service extraordinaire, leur interdisant du moins de sortir d'un certain crédit très étroit affecté à l'imprévu, ne comprennent pas qu'une dépense qui ne s'est pas faite s'annule et préfèrent qu'on en reporte le montant d'exercice en exercice plutôt que de surcharger les budgets et les comptes d'annulations fictives de crédits qui savent bien se rétablir après avoir fait semblant de n'exister plus. Il est enfin, et surtout on a connu des personnes de marque qui ont imputé à la spécialité le tort de susciter à la fois les crédits additionnels et les annulations, tandis que, par le mécanisme ingénieux des virements les annulations et les crédits additionnels se compensent et réalisent

ainsi sans faire de bruit le vœu de ceux qui n'acceptent les crédits additionnels que dans la mesure même où les annulations ont commencé à se produire.

Nous serions assez d'avis que, pour l'ordinaire des services, les annulations et les crédits additionnels devraient se correspondre, sans virements toutefois, et même que de très bonnes finances, un peu catoniennes pourtant, trouveraient plus d'annulations au bout de leurs exercices que d'additions de crédit, mais quand est-il arrivé qu'on l'ait vu ? Quatre fois : en 1848, parce que les crédits additionnels avaient été retirés ou déduits avant le règlement ; en 1877, en 1879 et en 1880, par des ajournements de dépenses militaires et autres du Budget sur Ressources Extraordinaires. Et même, quand les crédits additionnels se sont-ils rapprochés des annulations ? Deux ou trois fois tout au plus, mais d'assez loin. Au total, depuis 1840, en 42 ans, il y a eu pour 13,129,262,731 fr. de crédits additionnels et pour 4,132,638,176 fr. d'annulations ; la proportion n'est pas tout à fait d'un quart. Elle était d'un tiers avant 1848, des deux tiers de 1848 à 1851, de presque un quart après 1852, et elle est de trois huitièmes depuis 1871. Le temps où l'on virait n'est pas le plus heureux ; et le nôtre n'a l'air de l'emporter qu'en raison des très fortes annulations de crédits de nos deux premières années, qui, à elles seules, ont eu plus d'annulations à faire que toutes les suivantes, créditées à la hâte, comme elles l'étaient, et démesurément maintes fois.

Les annulations sont une sorte de réserve des budgets, destinée à les maintenir en équilibre, en dépit des crédits additionnels et des mécomptes ; et, M. Thiers faisait remarquer en 1865 aux affamés de dépenses, qu'il ne fallait pas y voir, avant la fin de l'exécution des budgets, une recette disponible pour les dépenses de caprice. Nos projets de lois collectives de crédits additionnels ont tort de faire étalage des abandons de crédit déjà certains et des probabilités d'annulations des exercices; ils n'ont pas d'excitations à communiquer aux accroissements des dépenses, et n'ignorent pas sans doute que les annulations probables diminuent vers la fin des exercices et qu'on a pu reprocher même à certaines administrations, pour épuiser en effet les crédits, de dépenser jusqu'au delà du terme et de payer sur des mémoires à dates antériorées. Mais ces projets, quand ils sont devenus des lois, sont bien aises de placer des annulations en face des crédits qu'ils accordent ; la doctrine leur demande même de le faire, et, néanmoins, ce ne serait qu'aux lois de règlement, si elles étaient un peu moins tardives, qu'il appartiendrait d'annuler définitivement des crédits.

Nous n'avons pas inventé de notre temps les annulations ; le mot même est ancien. La loi des dépenses du 5 germinal an XI annule un crédit d'assignation de 30 millions, qu'elle se hâte d'ailleurs d'imputer sur d'autres ressources plus sûres, et toutes les lois de règlement, depuis qu'il y en a eu, ont prononcé des annulations en fixant les dépenses et les recettes effectuées dans le cours des exercices, et les reports et transports d'exercices à exercices. Même les premières, celles de la Restauration, annulaient sur des exercices déjà réglés. (Ainsi la loi de règlement du 28 mai 1820 relative à l'exercice 1818, mais annulant sur les exercices réglés de 1814, 1815, 1816 et 1817.)

On n'annule que des crédits de dépenses ; les recettes ne s'annulent pas formellement, mais c'est pourtant une annulation de fait de recettes si, hors du budget et après la loi de finances, une loi spéciale dégrève un impôt ou supprime un revenu.

A-t-on bien le droit d'appeler des annulations celles qui ne sont, aux règlements, que des transports de crédits non employés d'un exercice à un autre ? Ce genre, qui n'est connu que des Budgets sur Ressources Spéciales, ne répond pas à une annulation réelle et l'article 115 du Décret de 1862 sur la Comptabilité dit qu'il n'y a pas lieu, en réglant définitivement les Budgets sur Ressources Spéciales d'opérer des annulations. Il n'y a pas non plus d'annulations positives pour ce qui est de nos Budgets sur Ressources Extraordinaires dont les crédits disponibles, après s'être reportés par des décrets, se reportent par des lois et qui n'ont pas de restes à payer transférables aux chapitres des exercices clos. Les annulations qui seules soulagent les budgets sont les annulations définitives du budget ordinaire. Ce ne sont pas les annulations des restes à payer liquidés durant les exercices, mais non payées à la clôture, qui revivent à la charge des exercices suivants et dont le paiement se décrète sans l'intervention de la loi tant qu'ils demeurent dans la limite des crédits annulés par les comptes.

Une annulation définitive est celle d'un crédit non consommé et qui ne doit plus reparaître. Le malheur est qu'il reparaît trop souvent, sur un exercice ou un autre ; mais enfin la loi des comptes l'annule comme s'il était rentré dans le néant, et, quand il reparaît, c'est confusément dans les dépenses nouvelles des nouveaux budgets. Les Comptes Généraux des Finances ne distinguent pas entre les annulations définitives et celles qui ne sont que des dépenses différées ou des reports et des transports de crédits sans annulation. En voici le résumé par périodes, depuis 1840 :

	Annulations.	Moyenne annuelle.
	—	—
1840-1847	431,458,609 fr.	53,932,326 fr.
1848-1851	169,625,133	42,406,283
1852-1870	1,988,992,312	104,683,805
1871-1881	1,542,562,122	140,232,920
Total et moyenne annuelle générale.	4,132,638,176 fr.	98,348,528 fr.

Dans son maniement des deniers des budgets, le Trésor ne traite pas les annulations comme le font les comptes mêmes des budgets. Il ne les voit qu'au point de vue du caissier qu'il est et ne tient leurs comptes que par années, sans concordance avec les Comptes définitifs des exercices, et sous des rubriques à lui propres.

35. La recette du budget.

1. *Système français de perception et frais de perception.*

1° *Système de perception.* La recette n'est pas partout centralisée comme en France, et, malgré le soin pris par les lois de la Révolution pour empêcher, par l'unité de caisse, le retour des dissipations d'autrefois, ce n'est que sous la Restauration que le Ministre des Finances est devenu le seul ministre percepteur des contributions, impôts et revenus publics.

Le ministre des finances n'était d'abord, après 1789 comme auparavant, qu'un directeur général théorique des finances et tout au plus, en outre, que le surveillant de l'exécution ; un Trésor Royal,

puis une Trésorerie Nationale, indépendante, percevait et payait sans qu'il sût sur quelles ordonnances et sans qu'il fût juge des disponibilités. A la Trésorerie succéda, sous Napoléon, un second ministre des finances, celui du Trésor ou des Caisses, à l'exception de celles des régies qui avaient une individualité propre et qui en abusaient. La réunion des fonctions ne s'est faite qu'après 1814, et non sans peine quand il s'est agi de supprimer, une à une, toutes les caisses noires où les deniers publics s'égaraient et que géraient jusqu'aux préfets avec des réserves secrètes de 8 et 10 millions dans leur ensemble.

Manque de crédit et d'un fonds de roulement, ne fût-il fait que de dépôts et de cautionnements, la Trésorerie et le ministère du Trésor avaient été obligés de s'adresser successivement, ou simultanément, à des faiseurs de service, à la Banque, un moment déléguée à la perception des recettes, à des caisses de service différentes de la caisse du Trésor même ; peu à peu les intermédiaires furent congédiés, et le Trésor, placé sous la main du ministre unique des Finances, devint l'unique point central de convergence et de dispersion des recouvrements et des paiements, comme l'unique banquier des budgets embarrassés. On a mis du temps et de la peine à l'obtenir, mais l'unité est acquise et en aucun pays elle ne repose sur une meilleure organisation générale des finances.

Sous le Consulat encore, la recette en numéraire n'était pas entièrement obligatoire. Les titres de réquisition, si usités du temps de la Convention, n'étaient plus, avec les assignats rentrés, le fonds principal d'une perception qui, par là, n'équivalait qu'à un amortissement de l'arriéré, sans aucune puissance active, mais il restait nombre de titres flottants d'effets dépréciés que l'État était encore obligé de recevoir, et le passage aux recettes en numéraire ne fut pas sans difficultés, mais Gaudin les traversa. Le Trésor ne reçoit plus pour les contributions directes et les droits de l'enregistrement et du timbre que des espèces ou des billets de banque valant des espèces, ou, pour les ventes des produits forestiers, que des traites, et, pour les droits des douanes, des contributions indirectes et de l'octroi de mer, que des soumissions cautionnées, des obligations et des traites, qui sont des engagements personnels d'une réalisation sûre.

Tous les budgets, en France et ailleurs, ont commencé par être des budgets nets ; ils l'étaient même nécessairement par l'affermage de la majeure partie du revenu royal et par la collecte qui remplaçait l'affermage pour l'impôt direct.

Nos premières lois financières ont hésité entre le choix des budgets nets du passé et le choix des budgets bruts de l'avenir, mais avec la volonté de ne rien laisser dans l'ombre et d'être exactement renseignés sur l'universalité des recettes et des dépenses. Une loi de la fin du Directoire, la loi du 12 vendémiaire an VIII (4 octobre 1799) ordonna pour les comptes qu'à l'avenir, et à partir de l'an VIII même, les états de recettes prescrits par les articles 308 et 309 de la Constitution de l'an III porteraient les « produits bruts » des revenus publics et que leurs frais « et dépenses quelconques » seraient publiés aux états et comptes des dépenses faites.

Le Directoire, sur ce point de législation financière et sur bien d'autres, avait devancé les réformes de ses successeurs. La loi de l'an VIII fut confirmée après le 18 brumaire, par la loi du 19 nivôse an IX qui ne demanda, elle aussi, que l'inscription des frais dans les comptes d'année. Mais, après 1814, la Chambre des Députés, sur un amendement d'improvisation, mais dont ses commissions du budget avaient par avance approuvé les intentions, demanda et obtint, en 1818, que les budgets particuliers des frais ne fussent plus soustraits à son examen et à son vote préalables. Déjà, les frais de la perception des contributions directes étaient indiqués aux budgets ; tous les autres s'y joignirent en très peu de temps, et, dès 1821, la loi de finances les nommait « Frais de régie, d'exploitation, de perception, et Non-Valeurs des Contributions directes et indirectes ». Les non-valeurs n'étaient pas séparées des frais, et, quand le budget tint compte aussi des Remboursements et Restitutions, il n'y mit pas les non-valeurs pendant longtemps.

Pour en finir avec les résistances des régies, l'article 40 de la loi de finances du 23 juillet 1820 décida que « les charges et frais inhérents à la réalisation des impôts et revenus bruts de l'État » seraient définitivement ordonnancés par le ministre des finances.

La législation n'a plus varié ; elle est consacrée par l'article 16 du Décret du 31 mai 1862 sur la Comptabilité publique : « Il est fait recette du montant intégral des produits ; les frais de perception et de régie, ainsi que les autres frais accessoires, sont portés en dépense. » L'État paie les frais de toutes les parties de son budget par indivision ; il fait les frais de la perception du budget départemental en centimes ; il est indemnisé par les communes pour les leurs.

On doit savoir gré à la Restauration de ce grand rattachement et de la manière dont ses ministres des finances l'exécutèrent. Tous les services de perception ont été ramenés dans le cadre du budget, et chaque année, de 1819 à 1825, en voyant s'augmenter leur nombre, le budget vit baisser la somme de leurs frais. En 1819, ils s'élèvent à 133,670,000 fr.; en 1824, ils ne sont plus que de 126,701,489 fr.; et, en 1830, avec des services plus développés, les crédits ne sont encore que de 128,169,047 fr. A la fin de la monarchie de 1830, au budget de 1848 de la loi de finances du 8 août 1847, ils sont de 156,802,495 pour un budget de 1.391,276,510 fr. de recettes prévues.

Depuis 1871, les frais de perception ont suivi, à distance, le mouvement ascensionnel des recettes et des dépenses publiques. Leur moyenne a varié de 6.05, en 1871, à 7.42, en 1881, et 9.06 en 1885.

Le chiffre de 9.06 p. 100 que coûterait le budget de 1885, si l'exécution n'y changeait rien, se décompose ainsi, d'après le travail même de la Commission du budget : Contributions Directes et Taxes y assimilées, 4.83 ; Enregistrement, Timbre et Domaines, 2.78 ; Douanes, 8.52 ; Contributions Indirectes, 3.47 ; Manufactures de l'État, 19.29.

A la fin du XVII[e] siècle, le budget de Louis XIV semble avoir coûté 31.7 p. 100 sur les produits bruts, et 24 sur les produits nets. Vers la fin du règne de Louis XVI, Necker compte les frais pour 14 p. 100, mais son calcul est en partie hypothétique, et lorsque, le 5 mai 1789, il dépose un budget où les frais n'entrent que pour 4.22 p. 100, les frais omis sont en trop grand nombre.

Ramel a ventilé le budget de l'an VII, après les premiers travaux de régularisation des finances ; il

coûtait 25.9 p. 100 à percevoir[1]. Les budgets du Consulat et de l'Empire ont coûté 16 ou 17 p. 100; le compte de 1830 donne la proportion de 12.5 (128,169,047 fr. pour une recette de 1,020,052,843 francs); le compte de 1847, la proportion de 11.05 (151,665,390 fr. pour une recette de 1,372,387,450 francs). Dans leur ensemble, enfin, depuis le commencement du siècle, nos budgets nous ont coûté, presque exactement, 11 p. 100 de frais de perception, et nous gagnons à présent 3 p. 100 sur la moyenne, ou plutôt $^{3}/_{11}$, et par conséquent un peu plus de 27 p. 100, résultat satisfaisant par comparaison.

Il est élémentaire, après avoir loué les budgets de la baisse graduelle du coût de leur perception, de les louer de la facilité avec laquelle ils font leurs recouvrements. L'instrument de mesure, pour l'apprécier, est la rentrée des contributions directes, payables à dates fixes, au paiement desquelles on ne peut se dérober et dont les paiements en retard exposent à des frais de poursuites, qui s'élèvent actuellement, en France, à 1,200,000 ou 1,300,000 francs par an[2]. Sous le premier Empire, en 1811, au temps de sa plus haute fortune, les frais de poursuites étaient de 3 fr. 49 c. pour 1,000 fr. (à Paris même, de 3 fr. 25 c.). Nous avons, depuis 1822, des comptes réguliers de ces frais; en 1822, ils étaient de 4.01 p. 1,000, et ils ont même monté à 4.04 en 1824, proportion qui n'a été dépassée, depuis, qu'en 1849 (4.29). Depuis 1871, la moyenne est de 1.73. Le minimum, depuis 1822, a été obtenu en 1871 (98 cent.). Les départements du Sud, la Corse en tête, sont les plus récalcitrants, que ce soit à Marseille, à Bordeaux, à Nice, à Lyon ou à Toulouse. La région de l'Ouest est la plus ponctuelle, et il y a eu des années où les frais de poursuites tombaient à 17 cent. pour 1,000 fr. à payer quand ils montaient dans la Corse à 22 fr. 39 c.

L'Allemagne, si soumise, ne paie pas ses contributions directes avec un vif empressement. En 1880, la perception de l'impôt sur le revenu a motivé 439,000 saisies sur 5 millions de contribuables en Prusse, et, à Berlin, 393,837 poursuites uniques ou multiples sur 355,992 redevables de l'impôt d'État ou de l'impôt municipal.

Les frais de service de nos budgets des premières années du siècle n'étaient pas des frais de perception; ils s'appelaient « frais de service et de négociations », et répondaient à des intérêts et à des escomptes payés aux « faiseurs de service » et ensuite aux avances des agents du Trésor et à ses prêteurs temporaires habituels. Nous les retrouvons dans nos Intérêts de la Dette Flottante et nos frais de Trésorerie.

Étranger. De budgets coûtant moins cher que celui de la France, il n'y en a que chez les peuples qui ne se livrent à aucune exploitation domaniale ou d'intérêt public, et de ces peuples, il n'y en a pas en Europe. Les petits États du Nord limitent [illegible] toutes leurs dépenses, y compris celles des frais de perception, et donnent de très bons exemples d'économie dans plusieurs services; mais ce sont des exceptions, comme celles des budgets fédéraux qui, pour une grande part de leurs revenus, n'ont que la peine de recueillir des produits tout faits et qui ne sont que des remises d'espèces ou des virements d'écritures.

Le budget de la France coûte en moyenne 8 p. 100; celui de l'Angleterre en coûte 11; le budget de l'Italie, 9 $^{1}/_{2}$; celui de l'Espagne, 17, et les exploitations n'y expliquent pas cette cherté. Elles ne prennent du corps qu'en Hongrie où le prix de revient du budget est de 23 à 24 p. 100; en Autriche, où il est de 24 à 25; dans les États particuliers de l'Allemagne où il est plus élevé encore, et ainsi en Prusse où il atteint la proportion de 50 p. 100, quoique les contributions directes n'y coûtent que 7.1 p. 100 et les impôts indirects que 8.5, et les deux revenus des budgets réunis, que 8.1 p. 100.

2. *Proportions mensuelles, trimestrielles.*

Au moment de la préparation du budget et quand l'ensemble de ses recettes s'évaluent, le ministre et l'administration des finances prévoient la recette de l'exercice sans la décomposer en portions de recouvrements à effectuer mois par mois, au cours de l'exercice. La connaissance des mensualités n'est pas une affaire de pure curiosité. L'administration a besoin de savoir quelles seront les ressources que la perception des budgets tiendra à sa disposition pour répondre à leurs dépenses. Le Trésor et sa Dette flottante ne peuvent être appelés à y subvenir que si les recettes des budgets sont insuffisantes; et, s'il est vrai que, tous les ans, le budget est perçu presque en entier dans les douze mois et que les dépenses que l'année laisse à payer dépassent quatre ou cinq fois, en moyenne, les recettes non perçues, il est également vrai que l'année suivante, pour les huit derniers mois de la durée de l'exercice, le Trésor qui encaisse et paie pour lui, a quatre ou cinq fois plus à payer qu'à percevoir pour le compte de l'exercice non expiré. Tout doit donc être prévu et la réserve des dépôts de fonds en compte courant à la Banque a, au commencement des années, une destination qui les attend.

Antérieurement déjà, et surtout depuis 1877, année où le *Bulletin de statistique et de législation* du Ministère des finances a commencé de paraître, les probabilités de la mensualité des perceptions ont été l'objet de plusieurs études. Elles n'obéissent pas à une loi constante, même déduites de périodes de plusieurs années, mais il y règne cependant une certaine constance par mois et par trimestres, et nous en pouvons juger.

	Proportions prévues pour 1874.	Moyenne de 1873-77.	Moyenne de 1875-79.	Moyenne de 1878-82.	Mensualités accumulées de cette moyenne.
	P. 100.	—	—	—	—
Janvier	7.50	7.70	7.58	7.64	7.64
Février	7.27	6.95	7.05	6.86	14.50
Mars	8.23	8.18	7.99	8.15	22.65
Avril	8.09	7.98	8.04	8.22	30.87
Mai	7.91	7.86	7.98	7.94	38.81
Juin	8.30	8.36	8.36	8.48	47.29
Juillet	8.37	8.33	8.46	8.55	55.84
Août	7.99	7.83	7.81	7.78	63.62
Septembre	8.38	8.45	8.43	8.18	71.80
Octobre	8.64	8.78	8.89	8.84	[illegible]
Novembre	8.44	8.35	8.37	8.36	89.00
Décembre	10.17	9.64	9.43	9.52	98.52
1re année	99.19	98.41	98.39	98.52	»
Restes pour 2e année	81	1.59	1.61	1.45	»

Toutes les recettes du budget ne sont pas comptées dans ces calculs, et notamment les Contributions directes, qui forment un groupe à part pour

1. Contributions Directes, 26.5; Contributions Indirec- [illegible]

2. [illegible]

la perception. Les recouvrements des autres ont leurs échéances trop variables et plusieurs ne se divisent pas par mensualités.

3. *Publicité des recettes.*

Recettes et dépenses, tout est connu du législateur et du public par les projets de lois et les lois de règlement après la clôture des exercices; mais ce serait trop longtemps attendre pour le pays, et même en Russie se publient des états mensuels pour les parties dont les résultats se peuvent connaître. Les dépenses ne se prêtent pas à une publicité fixe; toutes les recettes non plus, mais la plupart sont connues positivement par le seul fait de leur réalisation, et il est inutile de discourir sur l'utilité de la publication de leurs résultats.

Un décret du 3 octobre 1790 avait ordonné qu'il fût fourni, chaque mois, au Comité des finances, un état de la situation de la caisse de chaque receveur, pour l'année 1790 et les précédentes années, avec l'état des recouvrements à faire et l'indication des causes pouvant les retarder, et, de même, chaque mois, un état des paiements faits sur les impôts indirects, avec l'indication des causes de retard ou de suspension des recouvrements. Le décret en prescrivait l'impression, à partir du 1er octobre, pour être à l'avenir faite mensuellement. Un décret du 23 mai 1791 ajouta que l'ordonnateur du Trésor public, avant le 15 de chaque mois, rendrait compte à l'Assemblée des recettes du mois précédent. Nous n'avons rien innové, après 1815 et surtout sous Louis-Philippe, en publiant régulièrement des tableaux périodiques des recettes du budget en cours d'exercice. Ces tableaux ou états, arrêtés par la Direction de la Comptabilité, sont restés longtemps trimestriels. A la publicité trimestrielle du *Journal officiel* est venue, en 1877, se joindre la publicité mensuelle du *Bulletin de statistique et de législation* du ministère des finances. Ces états portent rappel des mois et des trimestres précédents et se totalisent d'eux-mêmes à la fin des années. Ils ne sont pas exactement mensuels en ce sens qu'ils sont arrêtés cinq jours avant la fin de chaque mois et il vaudrait mieux qu'ils le fussent cinq jours plus tard, quittes à ne paraître aussi qu'avec un retard de cinq jours. Il ne s'y est glissé qu'une fois une erreur, relevée avec sévérité par des gens qui, sans doute, n'en commettent jamais.

Chacun d'eux se compose de huit éléments : 1° la Recette réalisée; 2° les Évaluations de la loi de finances; 3° la différence en plus; 4° la différence en moins; 5° la Recette; 6° les recouvrements correspondants de l'année précédente; 7° la différence en plus; 8° la différence en moins. Les colonnes comprennent les produits de l'Enregistrement et du Timbre, des Douanes, des Contributions indirectes. Hors cadres sont indiquées, avec les frais de poursuites, les situations de la perception des Contributions directes, des Taxes assimilées et de l'Impôt de 3 p. 100 sur les valeurs mobilières. Les produits des Domaines, des divers Revenus et des Produits divers ne sont publiés qu'en fin d'année.

4. *Droits, recouvrements et paiements de la deuxième année d'un exercice.*

On pourrait penser que les opérations de l'exécution des budgets en seconde année se réduisent au recouvrement des droits constatés au profit de l'État qui n'ont pas été recouvrés dans les douze premiers mois de l'exercice et au paiement des

droits constatés à sa charge et qu'il n'a pas acquittés. Cette opinion est exacte pour la plus grande partie des opérations, mais pas pour toutes.

Il y a d'abord pour les dépenses la période supplémentaire d'exécution des services indivisibles du matériel qui ne se termine qu'à la fin de janvier et indépendamment des crédits additionnels et des annulations agissant sur l'exercice jusqu'à son dernier jour, les liquidations dégagent, à l'actif comme au passif du Trésor, ainsi que cela se produit en première année, des droits nouveaux qui n'avaient pas été constatés à la fin de la première gestion.

Nous nous bornerons à faire connaître pour le dernier exercice réglé, celui de 1883, les effets des diverses modifications qui affectent les résultats de la deuxième année de l'exercice, en ce qui concerne le budget ordinaire seulement :

1° *Recettes.*

Restes à recouvrer de la première année.	79,687,330f54
Liquidation de nouveaux droits actifs . .	18,381,638 66
Liquidation de nouveaux droits passifs (non-valeurs, décharges et annulations).	16,229,453 50
Recouvrements à faire en deuxième année.	81,839,515 70
Recouvrements effectués.	69,676,439 97
Restes à recouvrer en clôture d'exercice .	12,163,075 73

2° *Dépenses.*

Restes à payer à la fin de la première année	367,805,816 21
Réductions de droits à payer (reversements de fonds sur les dépenses des ministères, changements d'imputation de budget à budget et d'exercice à exercice)	18,167,444 36
Nouveaux droits constatés à payer. . . .	3,561,032 91
Paiements à faire en 2e année	353,202,404 76
Paiements effectués	341,049,753 10
Restes à payer en clôture d'exercice . . .	12,152,651 66

Il n'a pas paru utile d'établir le même travail pour le budget extraordinaire et pour le budget sur ressources spéciales, d'une part, parce que ces deux budgets se réglant en balance ne laissent aucun reste à payer ou à recouvrer, d'autre part, parce que les nombreuses opérations dont ces budgets sont l'objet dans la deuxième année de l'exercice ne représentent que des opérations d'ordre et de régularisation qui n'ont aucune analogie d'un exercice à l'autre.

Par contre, il n'est pas sans intérêt de faire connaître mois par mois l'importance des recouvrements et des paiements effectués pendant la deuxième année de l'exercice sur les droits constatés à la fin de la première année de l'exercice 1883. Tel est l'objet du tableau ci-après :

	Recouvrements effectués en 2e année.	Paiements effectués en 2e année.
Janvier	31,956,137f07	130,031,780f89
Février	17,965,914 16	82,765,240 51
Mars	9,753,124 37	40,561,549 39
Avril	3,763,290 24	26,245,396 71
Mai	1,587,572 89	20,320,914 63
Juin.	6,419,677 61	12,101,023 52
Juillet	1,241,103 65	12,082,899 86
Août	5,955,239 63	18,369,654 58
Opérations complémentaires de régularisation effectuées jusqu'au 30 novembre, en exécution de l'art. 46 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publ. .	à déduire : 8,966,219 86	à déduire : [1] 1,431,717,05
Totaux.	69,676,439f97	341,049,753f10

1. Cette somme se décompose ainsi :

Paiements	44,209,238f12
Annulations de paiements.	45,640,955 17
Reste en annulations de paiements.	1,431,717f05

5. Mouvement des fonds du service d'un budget.

Directement ou indirectement par les recettes et les paiements des services de Trésorerie qui, par quelque lien, se rattachent à peu près aux budgets, la gestion d'une année de l'Administration des finances remue et meut des sommes dix fois plus grosses que la somme même des budgets en cours. En l'année 1881, le total de la recette aura été de 37,394,435,789 fr. 53 c. et celui de la dépense, de 35,977,490,665 fr. 84 c. Nous ne citons ces chiffres qu'à titre de curiosité et sans entrer dans les explications qui les justifieraient. Mais ne s'étonnera-t-on pas davantage de voir, au procès-verbal de la Commission de vérification des comptes des Ministres pour l'exercice 1878, publié récemment, qu'elle a arrêté, *ne varietur*, la balance générale du Grand-Livre de 1878, en débit et en crédit, à la somme de 404,200,636,390 fr. 44 c., savoir : pour les opérations antérieures, à la somme de 311,558,018,795 fr. 24 c., et, pour les opérations de 1878, à celle de 92,642,617,595 fr. 20 c., et, enfin, que les comptes des budgets, réglés ou non, qui ne sont pas encore sortis du Grand-Livre, y figurent, au débit, pour 158,098,464,370 fr. 74 c., et, au crédit, pour 158,600,973,972 fr. 37 c. !

L'art de mouvoir les fonds, d'un bout à l'autre de la France et jusqu'aux extrémités des lieux qu'occupent ses armées et où ses flottes naviguent, est devenu plus simple, par la facilité des avis et des communications, mais il n'est pas encore sans difficulté. Son but est d'être rapide et sûr et aussi peu dispendieux que possible.

L'intéressant, en ce moment, n'est plus de faire la part de chacun des trois genres de budgets et des trois exercices, nous la connaissons ; il est de voir comment de toutes les parties du pays la recette d'une année arrive au Trésor, pour le compte des budgets, et comment elle y retourne sous la forme de la dépense.

Mécaniquement, la recette se fait par des receveurs, parmi lesquels comptent les trésoriers-payeurs généraux. Excepté ceux-ci, ils reçoivent beaucoup plus qu'ils n'auront à dépenser pour leurs services. Une partie considérable de la recette, spécialement celle des ressources du budget extraordinaire et des prélèvements sur d'anciens excédents de recette, attribués au budget ordinaire, s'exécute par de simples virements de compte. La dépense est presque entièrement faite par les trésoriers-payeurs généraux et les payeurs centraux du Trésor et de la Dette.

En voici le mouvement pendant l'année 1884 :

1884.	Recouvrements budgétaires.	Paiements budgétaires.
Receveurs de l'enregistrement, du timbre et des domaines	[illegible]	27,[illegible]82
Receveurs des douanes	[illegible] 11	[illegible] 21
Receveurs des contributions indirectes	1,112,[illegible]	81,[illegible]
Receveurs des postes et télégraphes	[illegible] 96	[illegible] 25
Trésoriers-payeurs généraux	978,000,097 53	2,115,525,204 37
Agents du Trésor de l'Algérie et de la Tunisie	46,802,720 55	121,723,541 87
Agents aux armées	1,15[illegible],166 32	[illegible]
Agents aux Colonies et [illegible] de la [illegible]	[illegible] 06	[illegible] 41
A reporter	[illegible]	2,5[illegible]

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

1884.	Recouvrements budgétaires.	Paiements budgétaires.
Report	3,436,041,141f85	2,545,188,119f06
Caissier-payeur central du Trésor	13,086,931 15	857,774,907 73
Payeur central de la Dette	16,630 54	684,781,029 14
Virements de comptes	737,092,778 23	à déd[re] 3,447,653 13
Totaux généraux	4,219,237,481f77	4,084,296,723f80

36. Le Trésor, banquier de l'État.

Les Contrôleurs généraux des finances d'avant 1789 ne disposaient d'aucune ressource quand le Trésor royal était à sec ; s'il cessait de l'être, cet instant fugitif leur laissait à peine le temps de respirer. Ils s'adressaient alors, au nom du roi, au banquier de la Cour, opulent financier qui avait remplacé les traitants d'autrefois, pour escompter les rescriptions représentant les recettes futures. Necker, en 1778, n'hésita pas à supprimer l'emploi de Banquier de la Cour, espérant que les capitalistes dont il était le bienvenu, porteraient directement leurs fonds au Trésor et que s'ils ne le faisaient pas, la Caisse d'escompte nouvellement réorganisée y suffirait. Cette caisse devint effectivement en partie le banquier de l'État, et en 1789 il n'y en avait pas d'autres pour aider le budget dans sa gêne. La Révolution à son tour chercha un banquier hardi comme elle, et rejetant la proposition de Necker qui lui offrait une alliance de plus en plus intime avec la Caisse d'escompte, elle en ouvrit une, la Caisse de l'extraordinaire qui devint la Caisse publique de l'État. Créée par décret du 9 octobre 1790, elle fut seule chargée des ventes de biens que l'Assemblée nationale mettait à la disposition de la nation pour liquider l'ancien régime, pendant que le Trésor royal, devenu la Trésorerie nationale, pourvoyait aux besoins courants. Bientôt la Caisse et le Trésor ne se servant plus que du même moyen de crédit, l'assignat, la Convention, par ses décrets du 31 décembre 1792 et 4 février 1793, réunit la Caisse au Trésor, et le seul banquier de l'État fut le papier filigrané qui mobilisait le domaine du roi et les propriétés de l'Église, en attendant la mise en circulation des biens des émigrés.

Quelque spartiate que soit devenu l'État, il ne pouvait cependant se passer d'avances et de numéraire pour plusieurs de ses services. Les traitants de Louis XIV, sous le nom de faiseurs de services, vinrent à son secours avec les mêmes procédés et à un prix non moins coûteux. Sous le Consulat seulement le Trésor put les congédier en s'adressant à ses propres agents, les receveurs généraux, réunis en agence ou comité, puis à une caisse de service ouverte par M. Mollien au Trésor même. La Caisse de service est devenue en 1818, sous M. Piscatory, la Caisse centrale du Trésor. (*V. ce mot.*)

Pour devenir le banquier de l'État, le Trésor avait lui-même besoin de posséder des moyens de crédit, il les a trouvés dans les dépôts que les lois et la confiance lui ont attirés et dans les bons qu'il émet et dont les émissions sont limitées chaque année par les lois de finances. Ces bons sont ce qu'ont été successivement les obligations des receveurs généraux de l'an VIII assignées sur le produit des Contributions directes et les bons de la Caisse de service de 1806. Ils sont devenus les bons royaux à la Restauration et les bons du Trésor en 1818. (*V.* **Bons du Trésor.**)

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Avec cet instrument des bons et surtout avec les fonds de la Dette flottante dont il est obligé par les lois de se charger, le Trésor n'éprouve aucune gêne si les budgets des temps ordinaires lui demandent des avances et il ne redevient embarrassé, comme l'était l'ancien Trésor, que lorsque les budgets extraordinaires et les services extra-budgétaires dont les budgets paient l'intérêt, le mettent en réquisition pour de trop fortes quantités de capitaux.

Banquier des budgets, au fur et à mesure qu'ils se succèdent, et en ayant toujours deux au moins à pourvoir et presque toujours trois, il leur ouvre un compte, reçoit et paie pour eux, et à la fin de chaque exercice il les débite ou les crédite de leurs excédents de recettes ou de dépenses. Seulement nous savons déjà que les lois qui règlent et même les lois de finances qui ouvrent les budgets en font de singuliers clients pour leur banquier. Elles ne lui permettent presque jamais de rien payer de ce qu'ils lui doivent et elles disposent d'à peu près tout ce qu'ils pourraient lui avoir laissé d'actif. Le Trésor n'a aucun droit sur les bénéfices qui diminueraient ses avances et il n'entre en partage que des pertes qui, après avoir été les déficits des budgets, deviennent des découverts. (*V.* **Découverts.**)

Au 1er janvier 1886, la situation des découverts du Trésor s'établissait comme suit :

Découverts provenant des déficits réels des budgets.	3,704,424,112f 04
Découverts provenant d'autres causes.	922,435,855 31
Ensemble.	4,626,859,967f 35
Atténuation des découverts provenant des excédents de recette des budgets.	1,424,193,693f 89
Atténuation des découverts provenant d'autres causes	2,045,319,225 39
Ensemble.	3,469,512,919f 28
Découverts nets au 1er janvier 1886 . .	1,157,347,048 07

Le Trésor n'est pas le budget et il ne saurait en être question dans ce chapitre que pour les rapports du Budget et du Trésor. On ferait bien cependant de ne pas oublier pour la conduite de nos finances, de quelle série d'annuités, s'étendant jusqu'en 1960, nos lois financières l'ont chargé et combien d'étape en étape elles sont devenues plus lourdes. Le total des engagements du Trésor s'élève aujourd'hui à 16,152,736,554 fr., le prix de quatre gros budgets complets et la dette consolidée n'y est pour rien. Avec quoi le Trésor paiera-t-il? Avec des allocations des Budgets. Il n'a aucune fortune à lui et ne fait pas d'économies (*V. le mot* **Trésor**). Le propre du Trésor est de ne posséder qu'une balance où son actif et son passif s'équilibrent. Les Situations générales des finances nous disent bien qu'il a un actif réalisable et qu'il est riche de sa créance d'avances aux budgets et aux services spéciaux ; mais si les Budgets et les services lui doivent des excédents de dépenses qu'il a couverts en se décomposant, il leur doit aussi des excédents de recettes et sa dette flottante est invariablement égale à son actif réalisable, augmenté de la différence entre ses avances et son dû aux budgets et aux services spéciaux.

XI. CONTRÔLE ET RÈGLEMENT DU BUDGET.

37. Contrôle administratif.

Sans méconnaître la valeur, pour leur temps, de quelques ordonnances, édits, déclarations et règlements de l'ancienne monarchie, et particulièrement des améliorations introduites par les ducs de Bourgogne au XVe siècle dans les parties de la France — la Bourgogne, la Franche-Comté, la Flandre, — qui en étaient alors détachées par apanage, mais qui devaient s'y rattacher grâce à Louis XI et à Louis XIV, il nous est permis de dire que la comptabilité des finances publiques n'avait, en 1789 encore, que l'apparence de l'utilité et qu'elle ne pouvait guère s'améliorer tant qu'elle resterait la comptabilité d'une seigneurie royale.

Elle n'était législative d'aucune manière, elle n'était judiciaire que très faiblement, et, comme comptabilité purement administrative, elle restait soumise aux restrictions que le prince et ses ministres trouvaient bon de lui imposer.

Le prix d'une comptabilité bien réglée et où la distinction des attributions rendît leur jeu aisé n'a été senti que depuis 1789 seulement, et surtout depuis 1814. Immédiatement après 1789 le pouvoir législatif voulut être l'arbitre unique de la vérification, du jugement et du règlement des comptes, comme des lois de finances primitives et additionnelles ; il s'aperçut bientôt qu'il ne pouvait embrasser tant de travaux à la fois; rejeté, d'ailleurs, dans un nouveau chaos par la tyrannie des aventures de la Révolution, il dut abandonner les projets qu'il avait conçus pour les comptes et pour les budgets et se contenta d'institutions transitoires qui n'eurent à peu près aucun rôle à jouer jusqu'au moment où Napoléon créa la Cour des comptes, et, sous son règne même, la Cour des comptes, réduite à n'être, pour les vérifications, que l'auxiliaire du pouvoir exécutif, n'était d'aucun secours pour le pouvoir législatif.

A partir de 1814, mais assez lentement d'abord, les trois branches de la comptabilité publique se séparent et ne se séparent que pour mieux remplir leurs fonctions et non pour les rendre divergentes. M. d'Audiffret, qui aura si laborieusement et avec un si vif amour de l'ordre travaillé à donner à la France une comptabilité bien organisée, a nettement défini ses attributions. Administrative, et elle ne fut qu'administrative longtemps, elle constate les faits accomplis par des écritures officielles et les prouve par des pièces régulières; judiciaire, elle apure par ses arrêts la gestion des préposés du Trésor et contrôle publiquement l'exactitude et la légalité de la recette et de la dépense de l'État; législative, elle s'exerce, en premier lieu, par le vote des fonds primitifs et additionnels, et, en dernier lieu, par le règlement définitif de chaque exercice.

Le contrôle administratif n'avait jamais cessé d'exister, mais il n'avait pas de liens avec le contrôle législatif; il ne l'éclairait pas, et, ne lui étant pas soumis, il pouvait ne s'exercer que fictivement ou avec trop de lacunes. Introduit dans la loi sur la proposition de la Commission du budget, mais en réalité comme un amendement que lui avait officieusement communiqué le Ministre des finances, le titre XII de la loi de finances du 25 mars 1817 a rattaché l'action administrative à l'action législative. Il est la base principale de notre législation actuelle sur la comptabilité publique, dans ses trois premiers articles, les articles 148, 149 et 150.

Art. 148. Les Ministres présenteront, à chaque session, les comptes de leurs opérations pendant l'année précédente.

Art. 149. Le Ministre des Finances présentera : 1° le Compte de la Dette perpétuelle; 2° le Compte Général des

Budgets; 3° le Compte du Trésor; 4° le Compte des recouvrements des produits *bruts* des Contributions directes et indirectes.

... Le Compte des Budgets établira, par exercice et par nature de recette et de dépense, la comparaison des évaluations des budgets avec les produits nets des contributions, les ordonnances des ministres et les paiements effectués. Les résultats de ce compte seront appuyés par la situation du Trésor.

Le Compte du Trésor et celui du produit brut des contributions devront être développés par département (ou par arrondissement) et présenter les fonds qui existaient matériellement dans les caisses et dans les portefeuilles des comptables à l'époque où commence la gestion annuelle, les recettes et les dépenses faites pendant le cours de cette gestion et les valeurs existant entre leurs mains à l'époque où elle se termine.

Art. 150. Les Ministres ordonnateurs de tous les départements présenteront le compte des dépenses qu'ils auront arrêtées pendant le cours de leur administration et ils en établiront la comparaison avec les ordonnances qu'ils auront délivrées dans le même espace de temps et avec les crédits particuliers ouverts à chacun des chapitres de leurs budgets.

Ces dispositions excellentes résumant toutes celles des lois de 1789, mais les coordonnant et les complétant et en assurant désormais l'exécution, ont été à leur tour complétées par d'autres. Elles étaient neuves alors, dans leur ensemble, et nous donnent la priorité sur tous les systèmes de comptabilité publique appliqués dans les autres États où ils n'ont été généralement que la reproduction du nôtre.

La comptabilité administrative a pour organes d'exécution du premier degré les directions ou divisions de la comptabilité centrale de chaque ministère qui, alors qu'elles n'étaient encore que de simples bureaux et au moins depuis 1816, ont été invitées à suivre un mode uniforme et régulier d'écritures, qui s'y sont astreintes et qui ont été constituées indépendamment de tout autre service dans les départements ministériels pour que la dépense et le paiement de la dépense soient toujours deux opérations distinctes. Tous les mois, les liquidations, ordonnancements et paiements sont relevés sur une balance des comptes du Grand-Livre avec un développement par chapitres, et copie en est adressée à la Direction générale de la comptabilité publique du Ministère des finances qui en reproduit les résultats dans ses écritures.

Depuis l'ordonnance du 10 décembre 1823, une commission composée de membres, neuf à présent, pris dans les Chambres, le Conseil d'État et la Cour des comptes est chargée d'arrêter tous les ans, au 31 décembre, le Journal et le Grand-Livre de la comptabilité générale et de constater la concordance des comptes des Ministres avec les résultats des écritures centrales des finances. Le procès-verbal de l'examen de la Commission de vérification est rendu public. Malheureusement, les événements ont amené des retards et les rapports et les procès-verbaux des exercices 1877 et 1878 n'ont été publiés qu'en 1885.

Notre comptabilité administrative, même secourue par les vérifications et les jugements de la comptabilité judiciaire exercée par la Cour des comptes, ne saurait influer sur la gestion supérieure des finances, mais elle a empêché le retour des abus graves d'autrefois dans l'exécution des services. Les irrégularités relevées par la Cour des comptes sont encore assez nombreuses, mais en réalité ne sont que de peu d'importance, et le plus grand nombre appartiennent à la comptabilité communale.

Il n'en a pas moins été plusieurs fois dit que les ordonnateurs sont trop libres et que puisque les lois de règlement des exercices arrivent trop tard, — et à qui la faute? — pour que le pouvoir législatif les atteigne, il conviendrait de les surveiller de plus près pendant qu'ils agissent. Leurs propres directions de comptabilité pourraient les tenir dans un premier état de tutelle; la Cour des comptes pourrait exercer sur leurs opérations un contrôle préventif, comme elle le fait en certains pays, et, à défaut de la Cour des comptes, qui ne réclame aucun pouvoir au delà de celui qui lui est attribué, une institution spéciale de comptabilité parlementaire pourrait recevoir la charge de veiller à la stricte exécution des services crédités au budget. Nous n'avons pas à traiter ici cette question.

38. Contrôle judiciaire.

Nous n'avons pas non plus à nous étendre sur le chapitre de la comptabilité judiciaire, dont la juridiction est suffisamment liée à l'exercice du pouvoir législatif depuis que ses travaux et ses déclarations de conformité des comptes administratifs sont venus, légalement, éclairer les actes par lesquels il statue sur le règlement des comptes des exercices. L'état des travaux de la Cour des comptes est produit à l'appui de la loi de règlement depuis la loi du 27 juin 1819 (*art.* 20), et le rapport, jusqu'alors secret, qu'elle présente annuellement au chef de l'État sur ses travaux, avec ses vues de réforme et d'améliorations, est devenu public depuis la loi du 21 avril 1832 (*art.* 15). Il doit être remis dans le même délai que la déclaration de conformité, avant le 1er septembre de l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice.

Cette déclaration de conformité, issue de l'ordonnance du 14 septembre 1822 (*art.* 22), constate et certifie, d'après le relevé des comptes individuels jugés des comptables et les pièces justificatives, l'exactitude des Comptes Généraux publiés par l'Administration des Finances et des comptes de tous les Ministres ordonnateurs. Elle est double; une déclaration porte sur les opérations de l'année qui donne son nom à l'exercice; une autre, sur les opérations de l'exercice même. On le voit, ce n'est qu'après le jugement des comptes individuels que la conformité est déclarée; sans cela la concordance pourrait n'être qu'une concordance d'inexactitudes ou de dissimulations; mais, faite dans ces conditions, la déclaration fait de la Cour des comptes le délégué du contrôle législatif et protège du même coup le contrôle de l'Administration contre la fraude de ses agents. Sur l'assurance qu'elle lui donne, le législateur peut sans inquiétude régler les résultats du budget et, par la loi de règlement, décharger le Gouvernement et l'Administration de la responsabilité de leur gestion financière. (*V.* **Contrôle** *et* **Cour des Comptes.**)

39. Contrôle parlementaire.

Réclamées administrativement par l'ordonnance de 1822, les déclarations de conformité ont été mises sous les yeux des Chambres en vertu de l'ordonnance du 9 juillet 1826.

Le contrôle parlementaire, ainsi secondé, aura rempli sa charge lorsque le législateur aura régulièrement, sans retards qui en détruisent l'utilité, rendu les lois de règlement. Dès 1791 (Voir les discussions du mois de juillet au mois de septembre), l'Assemblée constituante avait reconnu que le pouvoir législatif n'est pas fait pour entrer dans

les détails des vérifications [1], qu'un corps intermédiaire doit procéder pour lui à l' « apurement préparatoire » des comptes et qu'il lui suffit de les apurer définitivement et souverainement. Il est le juge unique des ordonnateurs et il les juge en réglant leurs comptes. S'il ne les juge pas assez fort pour que son jugement soit efficace, il est dans son tort; et, du reste, notre système général de comptabilité, administrative, judiciaire ou législative, qui est admirablement combiné, ne souffre de critiques que par l'effet des retards, si démesurément prolongés, dont nous avons pris l'habitude depuis quinze ans, d'abord par nécessité et ensuite par une indifférence qui ne se justifie pas.

40. La loi de règlement.

1. *Situations provisoires. Règlements provisoires.*

Avant d'en être à arrêter définitivement les comptes d'une année, d'un exercice ou d'une gestion, les États, comme les particuliers, qui ont de l'ordre, ne peuvent se passer, aussitôt que l'année expire et sans attendre l'accomplissement des opérations de l'exercice, de connaître par à peu près leur situation. Cet aperçu se rectifie plusieurs fois, tant que l'exercice n'est pas clos; il se rectifie encore, tant que le projet de la loi de règlement de l'exercice n'est pas déposé; il se rectifie même encore, en fait, tant que ce projet n'est pas devenu la loi de règlement qui limite sans retour la carrière que la loi de finances ou les lois des douzièmes et des crédits provisoires ont ouverte aux budgets.

§ 1er. *Situations provisoires.* — On appelle ces aperçus des Situations provisoires, d'abord, et plus tard des Comptes provisoires, lorsque leur maturité a avancé et que le temps est venu pour le Compte Général de l'Administration des Finances d'en détailler toutes les parties.

Les Situations provisoires commencent, si l'on veut, dans l'année même où le budget entre en exécution et aussitôt que se publie le premier bulletin des résultats de cette exécution. Mais les publications officielles des résultats d'une année courante, qu'elles soient semestrielles, puis trimestrielles, puis mensuelles, comme elles le sont devenues, ne mentionnent que les recettes connues, ne les mentionnent pas toutes, et ne disent rien des dépenses qu'il est bien plus difficile et même impossible de connaître au jour le jour [2]. Les Situations provisoires sont faites pour mettre en regard les unes des autres les recettes et les dépenses du budget ordinaire pour le moins et, s'il se peut, de tous les budgets compris dans le Budget Général de l'État.

Vers la fin de l'exercice, c'est-à-dire au cinquième ou sixième mois de la seconde année ou de la deuxième gestion du budget, une situation provisoire peut être assez bien connue pour équivaloir presque à un compte provisoire et c'est pourquoi le baron Louis supposait qu'un projet de budget déposé au mois de juillet vaudrait mieux qu'un projet de budget déposé en janvier, parce qu'il serait, si on le voulait bien, accompagné ou du projet de règlement de l'année précédente ou d'un aperçu très suffisant de ses opérations.

Avant la Restauration, et même avec les Comptes de Gaudin, sous l'Empire, on n'avait jamais que des Situations provisoires pour jalonner la route où s'engageaient les budgets. Ils étaient publiés, ou plutôt ils auraient dû être toujours publiés dans le quatrième mois au plus tard de l'année nouvelle, et rien ne les empêchait de s'y astreindre, avec le degré d'approximation qui leur était laissé dans l'exécution. La Restauration, qui a réalisé ce que Gaudin n'avait fait que souhaiter et qui, dès 1818, accepta qu'il y eût une loi des comptes distincte pour fermer le budget comme une loi de finances distincte pour l'ouvrir, dès 1817 (*L. du 25 mars, art.* 148) avait distingué les situations provisoires des situations définitives et veillé à ce que le Compte Général de l'Administration des Finances, compte annuel des gestions d'année, comprît avec la situation définitive de l'exercice expiré la situation provisoire de l'exercice courant. Ces deux situations et le projet de la loi de finances pour le budget de l'année suivante eussent cheminé de front si la volonté du législateur eût été strictement exécutée. Louis XVIII dit, le 23 janvier 1823, dans son discours du Trône : « Nos ministres soumettront à la sanction de la loi le Compte des dépenses de 1821. Ils vous fourniront l'état des recettes et des dépenses effectuées en 1822, et celui des besoins et des ressources présumés pour 1824. » Charles X dit, le 31 janvier 1826, dans le sien : « Je ferai mettre immédiatement sous vos yeux les comptes de 1824, l'aperçu des recettes et des dépenses de 1825 et le budget de 1827. » Cet État et cet aperçu sont nos Situations provisoires.

La loi de règlement, alors, était toujours présentée avant le projet de budget (*L.* 15 *mai* 1818, *art.* 102), pour être examinée avant lui et lui servir de base. Quand l'ordre des finances fut ébranlé par les évènements et que les lois de règlement se trouvèrent en retard, les Chambres de 1830 ordonnèrent (*L. de financ.* 28 *juin* 1833, *recettes*, *art.* 14) que si, par nécessité, le budget était présenté le premier, la loi de règlement serait déposée dans les deux mois suivants, et dans les trois mois « la situation provisoire de l'exercice qui suit immédiatement celui dont les comptes doivent être présentés » avec le Compte Général et tous les documents prescrits par la loi du 25 mars 1817.

Un peu plus tard, sans en rattacher la publication au dépôt hâtif ou tardif des budgets, la loi du 9 juillet 1836 (*art.* 11) a fixé la présentation des situations provisoires de l'année expirée aux trois premiers mois de l'année courante et celle des comptes définitifs aux deux mois suivant l'expiration de l'exercice. La disposition de la loi de 1836 sur les situations provisoires a été confirmée par le décret du 31 mai 1862 sur la Comptabilité publique, dont l'article 156 ordonne que le Compte général de l'Administration des Finances, la situation provisoire de l'exercice courant et tous les documents à établir au 31 décembre de chaque année soient présentés pendant le premier trimestre de l'année suivante.

Les Comptes généraux sont en retard à présent comme les projets de loi de règlement, mais les projets de budgets y suppléent, et nos situations provisoires s'y trouvent établies dans les docu-

1. La vérification complète du compte d'un exercice s'étendrait aujourd'hui à l'examen de plus de 15 millions de pièces.

2. Cette difficulté n'était comptée pour rien au commencement du Consulat, et dans le Message du 1er frimaire an IX, il est dit que le Ministre des finances et le Directeur du Trésor public soumettent, tous les mois, au Gouvernement l'état de situation des recettes et des dépenses, et, totalisés, ces états mensuels formaient eux-mêmes, le trei- [illegible] douze mois terminés.

ments des Exposés des motifs. Leurs modifications successives le sont ensuite dans tous les Exposés des motifs des lois collectives de crédits additionnels, et, d'ordinaire, les rapporteurs de la loi de finances et des lois de crédits additionnels en reproduisent l'analyse, en y ajoutant même, par les renseignements qu'ils se procurent, les modifications survenues depuis le dépôt des projets. Nous faisons mieux ; jusqu'à ce qu'un exercice clos soit devenu l'objet d'un projet de loi de règlement, les Exposés des motifs des lois de finances et de crédits additionnels, outre la situation provisoire de la dernière année, reproduisent, en les rectifiant, les situations provisoires des années et des exercices.

Il y a des Situations provisoires dans les projets de budgets de la Monarchie de 1830, mais très courtes et presque uniquement formées du tableau des découverts du Trésor pour le service des budgets. Elles se développent dans les projets de budgets de la seconde République et n'ont cessé, depuis, de s'améliorer. Les situations provisoires d'à présent ont le défaut peut-être de n'être pas d'une forme identique et invariable. Les unes commencent, et avec raison, par donner les évaluations et les fixations primitives des recettes et des dépenses ; les autres les placent ailleurs, les autres ne les indiquent pas. Aucune ne parle du budget sur Ressources Spéciales. Mais enfin, l'on y trouve la mention de toutes les modifications des recouvrements et des ressources additionnelles des budgets votés et de celles des crédits additionnels, des dépenses faites et des annulations probables de crédits non employés.

§ 2. *Comptes et règlements provisoires.* — Les Comptes provisoires sont les Situations provisoires, dégagées de la majeure partie de leurs incertitudes et telles que les recueillent dans tous leurs détails, à la suite des Comptes définitifs des années immédiatement précédentes, nos Comptes Généraux de l'Administration des Finances, par malheur publiés de plus en plus tard. Les Comptes provisoires sont toujours des situations d'exercices clos et non d'exercices courants, et par cela même des situations où le provisoire n'existe qu'en attendant les projets de lois de règlement. Ils se trouvent à mi-chemin entre les dernières situations provisoires des exercices non clos et les projets des lois qui les régleront, en ajoutant au besoin des ressources ou en disposant de leurs ressources surabondantes. Ce ne sont pas des règlements provisoires, et il y a eu des règlements provisoires quelquefois, ou des lois qui arrêtaient les comptes provisoirement, sans les régler. La loi du 27 juin 1819 réglait définitivement les comptes de 1815, 1816 et 1817 et provisoirement celui de 1819. M. de Villèle, en juin 1822, présentait aux Chambres, « à titre de document, l'aperçu du règlement » de 1821, et, le 10 février 1823, celui de 1822, ce qui était trop tôt pour un règlement, et aussi n'était-il qu'une simple situation, mal dénommée. Nous avons eu un règlement provisoire depuis 1870, celui du budget même de 1870, en 1871, afin de mieux débrouiller le chaos. Le déficit constaté à la fin de juin, deux mois avant la clôture, était de 645,449,000 fr. déjà pour le budget ordinaire. Le règlement l'a porté à la somme de 836,682,191 fr. 31 c. Aux Comptes provisoires, — et nous ne donnerons ce nom qu'à ceux que publie le Compte général de l'Administration des Finances pour l'année qui le désigne, — les recettes sont appelées « produits probables », et les dépenses, dépenses probables, au lieu de « résultats » des recettes et des dépenses. Les dépenses s'y divisent, d'ailleurs, en « dépenses constatées » et en « dépenses présumées », comme les recettes en « recouvrements » et en « restes à recouvrer », et la dernière incertitude s'y limite.

Les Situations définitives ou les Comptes définitifs, où il n'y a plus d'incertitude, sont ceux des lois de règlement, et leurs chiffres, sauf les modifications introduites par les Chambres, devraient n'être jamais rectifiés après le dépôt des projets.

Entre un Compte provisoire et un Compte définitif, les différences portent, non seulement sur la réalisation des recettes et la probabilité des paiements de dépenses, mais sur la constatation de droits nouveaux, à la charge soit de l'État, soit des redevables, ou sur l'annulation de droits antérieurement constatés.

2. *Principes, histoire et législation des lois de règlement.*

A la Déclaration même des Droits du mois de juillet 1789, l'Assemblée Constituante avait proclamé celui de « suivre l'emploi » de la contribution publique. La Constitution de 1791 ne dit pas, comme pour les budgets, qu'une loi sanctionnera les comptes annuels, mais elle exige des comptes d'année, présentés à l'ouverture de la session avec le budget (*titre III, chap.* 3 *de la* 4[e] *section, art.* 7) et dit (*titre V, art.* 3) que ces « comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs généraux seront rendus publics par la voie de l'impression », qu'il en sera de même des comptes de recettes et que les états des dépenses et des recettes, distinguées suivant leur nature, exprimeront les sommes touchées et dépensées dans chaque district. La loi du 7 septembre 1791, instituant une Comptabilité Nationale unique en remplacement des diverses Chambres des Comptes anciennes, complète la Constitution ; elle dit (*art.* 1[er] *du titre II*), en employant la vieille expression des premiers Valois, que l'Assemblée Législative « verra » et apurera définitivement par elle-même les comptes de la nation.

Ces dispositions étaient pour l'avenir, l'Assemblée Constituante avait vu, ou plutôt lu ou entendu lire des comptes, mais sans les sanctionner. Ni l'Assemblée législative, ni la Convention, celle-ci malgré l'article 106 de la Constitution de 1793, n'eurent de comptes à voir et à apurer ; et la Constitution de l'an III en exigeant des comptes ministériels annuels remit aux cinq commissaires de la comptabilité nationale, la fonction de vérifier et d'arrêter les comptes généraux que les cinq commissaires de la Trésorerie Nationale leur présenteraient, en donnant seulement connaissance au Corps législatif des abus, malversations et cas de responsabilité découverts.

En 1791, la loi avait parlé d'apurement en même temps que de vérifications et d'arrêtés de comptes ; le mot n'était pas à sa place appliqué à de simples comptes d'années, embrassant à la fois plusieurs exercices et n'en liquidant aucun, et, quand la Constitution de l'an III se mit en marche, en l'an IV, aucun exercice n'était apuré depuis 1787 et il est impossible de dire qu'il y en ait eu un seul d'apuré privativement avant 1830, faute de clôture spéciale d'exercice d'abord, et ensuite de déchéance à terme fixe.

Personne ne sera surpris d'apprendre que, sous la Constitution de l'an VIII et les sénatus-consultes qui l'ont monarchisée, le Gouvernement n'ait pas rendu ou donné au Corps législatif la vérification et la sanction des comptes. Les comptes du Consulat et de l'Empire, bien que rendus publics et distribués aux députés, n'étaient réellement rendus qu'au premier Consul et à l'Empereur revêtus de la signature de l'architrésorier.

Les premières lois de finances de la Restauration ne sont pas des prévisions, des rectifications et des arrêtés de compte. Les budgets y sont essentiellement provisoires et les arrêtés de compte n'arrêtent pas les comptes qui glissent de lois de finances en lois de finances comme l'eau à travers les doigts. Ce n'est qu'en 1818 que Royer-Collard fit voter l'article 102 de la loi du 15 mai 1818 qui devint le fondement de la législation de la comptabilité parlementaire. Il est ainsi conçu : « Le règlement définitif des exercices antérieurs sera, à l'avenir, l'objet d'une loi particulière, qui sera présentée aux Chambres avant la loi annuelle de finances. » La loi de règlement définitive va donc être, dès 1819, une loi distincte. La première loi de règlement détachée est, en effet, celle du 27 juin 1819, relative à l'exercice 1817. Lorsque l'ordonnance du 14 septembre 1822 eut enfin fixé les limites de l'exercice financier, les lois de règlement firent un second pas. Si la loi du 27 juin 1819 fut la première des lois séparées de règlement, la loi du 13 juillet 1824 (exercice 1822) est la première qui ait réglé définitivement un exercice clos auquel n'appartenaient plus ses restes à recouvrer et ses restes à payer et sur lequel il n'était plus possible d'imputer une recette ou une dépense.

A partir de l'ordonnance du 1er septembre 1827, et jusqu'à la révision de la législation des crédits additionnels, la justification et l'approbation de tous les crédits supplémentaires ont été ajournées aux lois de règlement, qui en devenaient plus intéressantes à discuter.

Leurs dispositions, un peu trop simples, sont devenues plus méthodiques lorsque l'ordonnance du 23 décembre 1829, poursuivant les améliorations de l'ordonnance du 9 juillet 1826 qui avait voulu que les budgets fussent réglés sur les recouvrements et les paiements effectifs, eut décidé que, à l'avenir, le tableau du budget définitif, annexé au projet de loi sur le règlement de chaque exercice, et qui n'a cessé d'y figurer, ferait connaître : pour la recette, les évaluations des produits, les droits constatés sur les contributions et revenus publics, les recouvrements effectués, les produits restant à recouvrer ; pour la dépense, les crédits, les services faits par les créanciers de l'État, les paiements effectués, les droits restant à payer. La même ordonnance a prescrit de joindre aux comptes annuels des ministres des états rappelant jusqu'à leur apurement les dépenses restant à payer à la clôture de chaque exercice et les paiements effectués, depuis, sur ces reliquats, avec leur imputation sur les exercices courants qui les ont supportés.

Mais les rappels eussent duré indéfiniment si la loi du 29 janvier 1831 (exercice 1828) n'avait pas établi, à l'expiration de la cinquième année des exercices, la déchéance de droits depuis si longtemps désirée pour limiter l'apurement des exercices clos. La loi de règlement du 31 janvier 1833 (exercice 1829) est la première qui ait suivi l'ordre des dispositions de l'ordonnance de 1829.

Par dérogation à la loi de 1818, la loi de finances du 28 juin 1833 permit, si la session s'ouvrait dans les derniers mois de l'année, de faire passer la loi de finances la première, pourvu que la loi de règlement fût déposée dans les deux mois suivants, et par exception. La loi de finances du 9 juillet 1836 et l'article 108 du Décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité ont renouvelé la règle que le dépôt de la loi de règlement et la production des comptes à l'appui doivent avoir lieu dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

Même quand les budgets et les lois de finances sont les plus divisés, la loi de règlement ne se divise pas ; elle est le refuge de l'unité budgétaire.

Une loi de règlement commence par arrêter les dépenses et fixer les paiements de l'exercice ; elle fixe ensuite les crédits, après y avoir ajouté, s'il y a malheureusement lieu, des crédits complémentaires pour les dépassements de crédits ou les dépenses sans crédits et les avoir réduits du montant des annulations ; elle fixe en troisième lieu les droits et produits constatés et les recouvrements, et enfin elle établit la balance, en dégageant l'excédent soit de recette, soit de dépense réglée. Les lois de règlement, depuis la loi du 8 mars 1850 (*art.* 11), se terminent par le résumé de la situation en fin d'année de la situation des approvisionnements de la flotte.

3. *Confection, discussion, vote des lois de règlement.*

Quoique bon en soi, l'usage de publier avec le rapport annuel de la Cour des Comptes les réponses des ministres aux observations faites par elle antérieurement, a été l'occasion d'un retard de quatre ou cinq mois dans le dépôt des projets de loi de règlement, et ce retard remonte à 1858. D'autres motifs et principalement la lenteur extrême avec laquelle quelques ministres, et celui de la guerre plus que tous les autres, publient leurs comptes définitifs, ont aggravé le mal. Il serait guérissable encore, mais aux époques où s'ébranlent les institutions du pays par l'imprévoyance et la faiblesse de ses Gouvernements et quand les lois de finances subissent des retards n'excédant pourtant pas l'année en cours, les lois de règlement jugées moins indispensables en supportent de bien plus longs. Jamais, néanmoins, l'attention du législateur ne les avait dédaignées, une fois déposées, comme elle le fait de nos jours. En s'ouvrant, l'année 1885 n'a pas trouvé un seul budget légalement réglé depuis l'exercice 1871 !

Les retards étaient vivement critiqués dans les Chambres de la Monarchie de 1830. En 1841, pour quelques mois seulement de délai outrepassé, le marquis d'Audiffret demandait si l'on méconnaissait l'utilité de l'œuvre laborieuse qui avait coûté quinze ou vingt années d'efforts, après 1814 ; en 1847, la Commission du règlement de l'exercice 1844 rappelait pour quelles raisons le législateur avait tout fait pour que la loi des comptes du dernier exercice en état de règlement pût être votée avant la loi du budget du prochain exercice. Un ministre même, M. Fould, en 1862, disait : « Qu'est-ce qu'un contrôle qui s'exerce sur une dépense dix-huit mois après qu'elle est faite », et il supposait les choses au mieux. Il est déjà fâcheux, dans la mobilité parlementaire, de n'être plus la Chambre qui avait voté le budget et de demander des comptes à un ministre qui n'est plus le ministre sous lequel le budget s'est dépensé ; il y a quelque honte encore à

n'avoir jamais qu'à homologuer des projets de loi, mais la fortune de l'État y peut tomber en péril, et cette considération est plus grave. Sous la foi d'ébauches de projets de règlement ou même de projets achevés, mais qui n'ont aucune valeur légale, des excédents de recette sont reportés, transportés d'arrière en avant et d'avant en arrière, le moindre centime libre est affecté, et nul ne sait si le centime était libre et si les excédents recevront même la simple homologation de la loi.

Les dernières lois de règlement sont devenues sobres ; la législation financière, autrefois, se servait des lois de règlement comme des lois de finances pour faire son chemin, et il en est qui ont pris place parmi nos monuments législatifs ; il en est même où ce sont les Chambres, par l'initiative individuelle ou par l'initiative de leurs commissions, qui ont comblé des lacunes de la Législation que le Gouvernement semblait ignorer. Les discussions avaient de l'ampleur, et les votes de l'animation. Les lois de règlement étaient estimées alors à leur prix, et nous faisons comme si elles n'existaient pas et ne devaient pas exister. Nos législations s'en transmettent les projets indéfiniment réimprimés ; ceux qui, par grâce, sont examinés, le sont par des Commissions composées des premiers venus ; et souvent de membres des Chambres qui n'ont aucune notion du sujet ; les rapports encore se tirent de peine en suivant les observations de la Cour des Comptes et en les complétant. Ame qui vive n'y prend garde après la distribution, pas un orateur ne se lève lorsque, de guerre lasse, l'ordre du jour en entraîne deux ou trois à la fois aux séances publiques et le bilan définitif des exercices qui ont passé par le plus d'aventures et de difficultés se vote avec la simplicité et la rapidité du plus chétif des projets de loi d'intérêt local.

4. *Emploi des excédents des exercices.*

En traitant de l'Exercice, au point de vue de la préparation du Budget, nous avons, si l'on veut bien s'en souvenir, condamné l'usage d'attribuer les excédents de recettes des exercices aux exercices suivants quand vient l'heure de les régler, et, qui pis est, aux budgets mêmes de ces exercices par la libéralité aisée des lois de finances, qui leur distribuent en propre et d'avance ; nous n'avons pas à y revenir et répéterons seulement que les excédents de recette appartiennent théoriquement au Trésor s'il est créancier des budgets et qu'après que le Trésor a été couvert de ses avances, l'emploi des excédents le plus naturel est la diminution de la Dette publique.

Les excédents proviennent ou des améliorations des recettes ou des dépenses qu'on a pu se dispenser de faire. D'où qu'ils viennent, de bonnes finances les annuleraient à chaque règlement en leur imposant l'exécution de la fonction qui leur est propre. Nous nous en servons comme de fonds d'emprunt et pour des largesses qui semblent ne nous rien coûter, parce que le créancier anonyme et invisible qui aurait le droit de les réclamer ne fait pas sentir sa présence. Un report d'excédent est un véritable emprunt fait à la Dette flottante. Telle était la doctrine de Louis, de Roy, de Villèle et de M. Thiers.

On a préféré, dans ces derniers temps, appliquer les excédents à des dégrèvements ; mais les excédents passent et les dégrèvements restent. Le Trésor y perd donc de deux manières.

L'emploi des excédents est, en tout cas, d'une désignation qui appartient spécialement aux lois de règlement, qui opèrent sur des faits accomplis, et il est irrégulier que les lois de finances l'usurpent.

Les excédents de recettes réservés se placent à la suite des Produits Divers du budget ; on les y a même confondus à tort plus d'une fois.

Mais le mal est vieux et date de la Restauration même, pour ne pas remonter aux temps où les budgets et les comptes n'avaient pas de règles ou n'en avaient que de forme. De 1814 à 1830, il a été reporté pour 246,044,025 fr. d'excédents ; de 1831 à 1847, pour 229,862,049 fr. ; rien de 1848 à 1851 ; de 1852 à 1870, pour 574,456,383 fr. ; pour la période actuelle (de 1871 à 1886), savoir :

De 1871 à 1881	332,167,935f51
De 1882 à 1886	242,084,500 00
Total.	574,252,435f51

sur lesquels 216,741,900 fr. ont été considérés comme des recettes de la loi de finances prévues au budget primitif des exercices 1879, 1880, 1881, 1882, 1883 et 1884.

Il a été assigné un emploi déterminé à la somme totale de 574,252,435 fr. 51 c. d'excédents. La Réforme postale et télégraphique a reçu 37 millions de francs; le dégrèvement des Vins, 21 millions ; le dégrèvement des Sucres, 176,522,852 fr. 84 c. Ces divers prélèvements retranchés, il restait à disposer de 339,729,582 fr. 57 c.

Attribution a été faite de 20,530,978 fr. 10 c. pour les Garanties d'intérêts arriérées des chemins de fer; de 1,182,067 fr. 08 c. pour l'expropriation des fabriques d'allumettes ; de 113 millions pour les subventions des chemins vicinaux ; de 57 millions pour la Caisse des lycées, collèges et écoles ; de 13,475,548 fr. 76 c. pour les Annuités arriérées des chemins de fer ; de 10 millions pour les Sociétés de secours mutuels ; de 29 millions pour l'expédition de Tunisie ; de 1,275,000 fr. pour M. de Brazza ; de 4,588,988 fr. 73 c. pour le déficit du Budget extraordinaire de 1883 ; de 25 millions pour les dépenses extraordinaires de la Guerre; de 4,677,000 francs pour celles de la Marine.

Une à une, toutes ces dépenses trouveront des partisans, et l'on pourra même les dire indispensables au point qu'il eût fallu s'adresser à l'impôt, ou répondre que si les excédents étaient passés aux écritures et au compte de l'actif du Trésor, la facilité des dépenses nouvelles, en s'amoindrissant, les amoindrirait.

Les années ou exercices qui n'ont pas profité de reports d'excédents sont, sous la Restauration, les années 1817, 1819, 1820, 1821 et 1828 ; sous la Monarchie de Juillet, 1831, 1833, 1840, 1842, 1843, 1844, 1845 et 1847 ; les quatre années de la seconde République ; sous le second Empire, 1852, 1853, 1854, 1855, 1861, 1862, 1863, 1864, 1865, 1868 et 1870 ; sous la troisième République, 1871, 1873, 1874, 1875, 1876 et 1877. En tout 38 exercices ont eu des reports et 34 n'en ont pas eu, de 1814 à 1886.

Sur 832,454,926 fr. 21 c. d'excédents de recette depuis 1871, nous avons vu que 574,252,435 fr. 51 c. ont été employés par les budgets, soit à des dépenses extraordinaires, soit à des dégrèvements. Une somme de 113,730,052 fr. 97 c. a été attribuée au Compte de liquidation (1re partie) et 57,959 414 fr. 14 c. ont été appliqués à l'extinction des découverts du Trésor. Il restait 86,512,993 fr. 59 c. de libres. Les projets de loi de règlement de 1879 et de 1881 s'en sont emparés et ils ont eu raison. Les

principes le veulent, et si nos projets de loi de règlement n'avaient pas été si lents à paraître, ils auraient pu, par de telles dispositions, confisquer au profit du Trésor des excédents qu'on s'est habitué à regarder comme [illegible] tombés du ciel pour la voracité des dispensateurs de crédits. Il est un peu tard à présent pour y songer.

5. Différences entre les lois de finances et les lois de règlement successives.

Elles ressortent d'elles-mêmes à la vue des prévisions et des résultats. Pour ne pas reproduire des chiffres qui déjà ont été donnés, il nous suffira de renvoyer le lecteur aux tableaux des pages suivantes:

Recettes prévues aux budgets, 1re col. (1814-1830) p. 574; (1831-1847) p. 576; (1848-1851) p. 578; (1852-1870) p. 585; (1871-1882) p. 592.

Fixations des dépenses du budget : mêmes pages, 2e colonne.

Paiements effectués : mêmes pages, 4e colonne.

Nous donnons ici seulement par année et par milliers de francs, le montant des recettes recouvrées; ce qui permettra d'établir tous les rapprochements possibles.

Années.	Recettes recouvrées.	Années.	Recettes recouvrées.	Années.	Recettes recouvrées.
1814[1]	572,393	1837.	1,091,814	1860.	1,965,082
1815.	[illegible]	1838.	1,150,611	1861.	2,006,085
1816.	[illegible]	1839.	1,195,545	1862.	2,177,885
1817.	1,270,312	1840[4]	1,234,483	1863.	2,264,937
1818.	[illegible]	1841.	[illegible]	1864.	2,201,940
1819.	[illegible]	1842.	1,330,993	1865.	2,169,152
1820.	[illegible]	1843.	1,378,224	1866.	2,205,053
1821.	[illegible]	1844.	1,384,761	1867.	2,169,764
1822.	987,901	1845.	1,393,286	1868.	2,156,413
1823[2]	1,118,081	1846.	1,403,625	1869.	2,203,401
1824.	[illegible]	1847.	1,372,337	1870[7]	3,439,013
1825.	982,357	1848.	1,767,955	1871.	3,548,523
1826.	983,113	1849.	1,431,678	1872.	2,866,111
1827.	954,518	1850.	1,431,622	1873.	3,069,184
1828[3]	1,028,868	1851.	1,360,600	1874.	2,901,872
1829.	1,026,657	1852.	1,487,344	1875[8]	3,103,500
1830.	1,031,796	1853.	1,524,448	1876.	3,190,101
1831.	[illegible]	1854.	1,802,014	1877.	3,199,225
1832.	1,149,340	1855[5]	2,793,273	1878.	3,586,462
1833.	1,162,352	1856.	[illegible]	1879.	3,681,180
1834.	1,066,998	1857.	1,911,113	1880.	3,891,009
1835.	1,071,541	1858.	1,890,299	1881[9]	4,167,163
1836.	1,095,516	1859[6]	2,210,544	1882.	4,075,405

Néanmoins, nous avons cru devoir résumer ici par période les prévisions et les résultats :

Périodes.	Recettes prévues aux budgets.	Recettes recouvrées.	Fixation des dépenses des budgets.	Paiements effectués.
1814-1830	15,075,401,999 fr.	17,177,232,493 fr.	15,159,412,136 fr.	17,026,550,812 fr.
1831-1847	20,016,547,916	[illegible]	[illegible]	21,887,498,383
1848-1851	[illegible]	5,991,857,901	6,286,339,612	6,351,232,064
1852-1870	34,716,420,883	40,889,132,489	34,723,657,669[1]	40,855,683,203
1871-1881	[illegible]	[illegible]	33,718,958,520[2]	36,585,513,683
	109,279,582,956 fr.	122,457,143,769 fr.	110,117,623,501 fr.	122,706,178,145 fr.

1. Au tableau de la page 585, colonne 2, il s'est glissé une erreur, au lieu de 33,[illegible]73,677,699 il faut lire 34,723,657,699.
2. Au tableau de la page 592, colonne 3, au lieu de 2,6[illegible]5,346,969 il faut lire 2,[illegible]55,386,969.

De 1814 à 1881, les lois de finances n'avaient prévu que 109,279,582,956 fr. de recettes, et, il y en a eu pour 122,457,143,569 fr.; la différence est de 13,181,560,813 fr.; elle est un peu moins forte pour les dépenses qui, fixées à 110,117,623,504 fr., ont monté à 122,706,178,145 fr. ou à 12,588,854,461 fr. de plus. Une partie, la plus faible, de l'augmentation des recettes, est sortie des améliorations annuelles du produit des contributions, impôts et revenus publics, une autre des impositions nouvelles et des remaniements d'impôts décidés après le vote des lois de finances, une autre des aliénations du Domaine et des emprunts au compte de la Dette consolidée, une autre des emprunts faits à la Dette flottante ou aux Avances du Trésor, qui aboutissent à des emprunts ordinaires au bout d'un temps plus ou moins long. Quant aux augmentations des dépenses, elles n'ont pour origine que des crédits additionnels votés au cours des exercices ou admis par les lois de règlement pour les besoins des circonstances extraordinaires ou de l'extension imprévue des services ou encore de l'insuffisance de leurs dotations dans les lois de finances.

Il ne serait pas impossible de déterminer quelle a été dans l'augmentation des recettes la part des plus-values par l'amélioration normale des produits durant les exercices. L'augmentation totale est de 13,184,760,813 fr.; sur cette somme les exercices ont eu à leur disposition pour 12,871,855,725 fr. de ressources extraordinaires :

1814-1830	1,597,217,309 fr.
1831-1847	[illegible]
1848-1851	957,895,540
1852-1870	[illegible]
1871-1881	[illegible]

Le rapprochement des deux sommes ne donne que 312,705,088 fr. pour les augmentations inexpliquées, et les améliorations ont dû s'élever à plus du décuple. On les connaîtrait avec exactitude en retranchant des 12,871,855,725 fr. de ressources extraordinaires le montant de toutes celles dont les lois de finances elles-mêmes ont fait emploi. Le reste, ajouté à ces 312,705,088 fr., serait ce qui revient aux améliorations annuelles des produits; mais le travail à faire exigerait de la peine et même avec de la peine on ne peut pas tout faire.

6. Différences entre les situations financières et les situations en règlement définitif.

Ainsi que le disent les Comptes généraux de l'administration des finances, la Situation financière d'un exercice est formée des ressources et des besoins qui lui sont exclusivement propres, tandis que la Situation en règlement législatif comprend en outre les fonds disponibles qui ont été reportés des exercices précédents et ceux que l'exercice a pu lui-même transmettre aux exercices suivants. Ces reports et transmissions ont été habituellement faits par la loi de règlement. Depuis 1879 la loi de finances a d'avance attribué aux budgets les reports

1. 9 mois.
2. Expédition d'Espagne.
3. Événements de Grèce, le budget réglé ne descendra plus au-dessous d'un milliard.
4. Événements d'Orient. Les budgets subissent une hausse nouvelle que les travaux de chemins de fer vont perpétuer.
5. Guerre de Crimée.
6. Guerre d'Italie.
7. Premier budget réglé de 3 milliards et davantage.
8. En 1875, commence la série normale des budgets de 3 milliards, [illegible].
9. Premier budget réglé dépassant 4 milliards.

d'exercice et les y a incorporés par ses appropriations. Les véritables résultats des exercices ne sont donc pas ceux des situations en règlement législatif dressées en conformité de la loi de règlement qui les modifie par ses attributions, mais ceux des situations financières ou situations propres, et les listes des situations propres sont celles que l'historien des finances, contrairement à ce qui se fait d'habitude, doit de préférence recueillir.

Les ressources propres aux exercices ne sont pas leurs ressources ordinaires seules ; elles comprennent leurs ressources extraordinaires de toute nature ; les reports d'exercice n'en sont pas.

Suivant que l'on choisit les situations propres ou les situations en règlement législatif, les sommes des recettes et des excédents ou des déficits des diverses périodes, déterminées par leurs règnes ou leurs formes de gouvernement, ne sont les mêmes ni année par année ni dans leurs totaux, mais les différences ne modifient pas l'ensemble des résultats de la gestion unique des finances de la France, depuis qu'il est devenu possible de leur assigner des chiffres exacts.

Mis en parallèle, par périodes, les deux genres de situations donnent ces résultats :

	Situations financières ou propres		Situations en règlement définitif.	
	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.
1814-1830	16,931,188,468 fr.	17,026,550,812 fr.	17,177,232,493 fr.	17,026,550,812 fr.
1831-1847	20,964,724,297	21,887,498,383	21,194,586,346	21,887,498,383
1848-1851	5,991,857,901	6,351,232,064	5,991,857,901	6,351,232,064
1853-1870	40,314,676,106	40,855,683,203	40,889,132,489	40,855,683,203
1871-1881	37,012,145,946	36,585,513,683	37,204,334,549	36,585,513,683
Totaux.	121,214,592,718 fr.	122,706,478,145 fr.	122,457,143,769 fr.	122,706,478,145 fr.

Des deux côtés les dépenses sont semblables, le jeu de reports d'exercice n'y pouvant rien changer. D'après les situations financières — 121,214,502,718 francs de recettes, 122,706,478,145 fr. de dépenses, — l'excédent des dépenses a été de 1,491,885,427 francs. C'est le chiffre véritable. La première période a laissé un déficit de 95,362,344 fr. ; la seconde en a laissé un de 922,774,086 ; la troisième, un de 359,374,163 ; la quatrième, un de 541,007,097, et ces quatre déficits forment une somme de 1,918,517,660 fr. que l'excédent de recettes de la cinquième période, de 1871 à 1881 ramène au chiffre de 1,491,885,427 fr. Pourquoi semble-t-il résulter des Situations en règlement définitif que l'excédent de dépenses des cinq périodes n'a été que de 249,334,376 fr. ? L'apparence est due aux reports d'exercice qui ont fictivement accru les recettes de 1,242,551,051 fr. : 246,044,025 fr. sous la Restauration, 229,862,049 fr. sous la Monarchie de Juillet, 574,456,383 fr. sous le second Empire, et 192,188,594 fr. sous la seconde République. Retranchons ces 1,242,551,051 fr. des 122,457,143,769 fr. des recettes des Situations en règlement définitif et nous retrouvons les 121,214,592,718 fr. des recettes des Situations financières.

Les recettes de reports d'exercice ne seraient des recettes réelles et n'équivaudraient à des diminutions de dépenses que si elles étaient réellement libres et n'appartenaient pas, en principe, au Trésor pour le couvrir des avances qu'il fait aux budgets et à d'autres services qui sans paraître aux budgets n'en sont pas moins des services financiers exécutés au nom de l'État.

7. *Situations financières et règlements depuis la Restauration.*

La nomenclature des résultats comparatifs annuels de la gestion des 68 années dont on vient de voir les résultats généraux devrait, pour être complète, reproduire année par année les situations financières et les règlements législatifs en recettes et en dépenses. Mais comme ces données sont les mêmes que celles déjà produites dans les pages précédentes, nous ne les reproduirons pas ici et nous bornons à indiquer au lecteur les tableaux à consulter pour faire ces comparaisons.

Recettes recouvrées : (1814-1830), p. 571, col. 1 ; (1831-1847), p. 576 ; (1848-1851), p. 578 ; (1852-1870), p. 585 ; (1871-1881), p. 592.

Dépenses effectuées : mêmes pages, col. 4.

Dépenses réglées législativement : mêmes pages et mêmes colonnes que celles des dépenses effectuées, ci-dessus indiquées.

Mais passons de la nomenclature aux observations qu'elle suggère.

8. *Résultat des règlements du budget par masse, périodes et années.*

Tous les Budgets et tous les Comptes insérés dans cette étude sont, comme on sait, des budgets complets, formés par la réunion des budgets ordinaires, des budgets sur ressources spéciales, des budgets sur ressources extraordinaires, quand il y en a eu, et de certains budgets spéciaux détachés parfois du Budget général ; toutes les évaluations et prévisions des lois de finances et toutes les fixations définitives des lois de règlements n'y font qu'un même corps, comme si l'unité budgétaire avait été uniformément respectée depuis le commencement jusqu'à la fin de la série des années et des exercices.

Nous avons dit pour quelle raison les situations financières reproduisent mieux les traits et la physionomie des années budgétaires et des exercices que les situations en règlement législatif ou les comptes fixés par les lois de règlement ; mais les lois de règlement, avec leurs arrangements, sont le dernier mot de l'histoire du budget et c'est pourquoi nous ne nous occuperons plus que d'elles. En masse, leurs totalisations le marquent, elles ont fait emploi, de 1814 à 1881, de 122,457,143,769 fr. de recettes pour couvrir 122,706,478,145 fr. de dépenses et paraissent n'avoir laissé à découvert que la somme de 249,334,376 fr. quand les Situations financières accusent un excédent de dépenses de 1,491,885,427 fr. Par périodes et par années, ou plutôt par exercices depuis 1882, nous allons voir la conformité s'établir.

La période de la Restauration donne, par les lois

de règlement, une recette de 17,177,232,143 fr. et une dépense de 17,026,550,312 fr. L'excédent de recette est de 150,681,686 fr. au lieu de l'excédent de dépenses de 95,362,344 fr. qui ressort des situations financières. Il est dû à l'artifice des reports qui ont accru les ressources. Quatre années (1814, 1815, 1816, 1818) ont été réglées en balance; l'année 1827 a été réglée avec un excédent de dépenses de 32,016,233 fr. et l'année 1830 avec un excédent de dépenses de 63,346,061 fr., et toutes les deux avec l'insuffisance de 95,362,344 francs des Situations financières. Les autres années ont été réglées en excédent de recettes par des reports : 81,058,922 fr. d'excédents pour 1817 ; 40,658,756, pour 1819 ; 32,508,400, pour 1820 ; 26,427,169, pour 1821 ; 38,729,529, pour 1822 ; 55,969, pour 1823 ; 3,545,160, pour 1824 ; 384,907, pour 1825 ; 6,121,415, pour 1826 ; 1,707,550, pour 1828 ; 11,743,211, pour 1826 ; et ces 246,045,025 fr. d'excédents de reports, diminués de l'excédent propre de dépenses font l'excédent de recettes apparent de 150,681,686 fr.

Sous la Monarchie de Juillet les comptes dénoncent un excédent de dépenses qui n'est pas l'excédent de dépenses des Situations financières (922,774,086), et qui est plus faible de 229,862,049 francs, savoir :

Dépense	21,887,498,383 fr.
Recette	21,194,586,346
Excédent de dépense. . .	692,912,037 fr.

La différence de 229,862,046 fr. est due à des reports. Aucun exercice de la période n'a été réglé en balance. L'exercice 1832 a été réglé avec un excédent de dépenses de 25.009,993 fr.; puis ceux de 1840, 1841, 1842, 1843, 1844, 1845, 1846 et 1847 successivement ont été réglés tous avec des excédents de dépenses respectifs de 138,004,529 fr., de 18,694,406, de 109,980,263, de 67,011,539, de 43,372,426, de 100,480,586, de 162,899,706 et de 257,290,639 fr. Ces excédents de dépenses comprennent les avances du Trésor, faites pour l'établissement des chemins de fer et autres travaux publics régis par la loi du 11 juin 1842. Leur total est de 922,774,086 fr. ; il s'est réduit en règlement par la soustraction de 229,862,049 d'excédents de report, appartenant pour 86,239,995 fr. à l'exercice 1831, pour 28,280,010 à l'exercice 1833, pour 3,439,099 à l'exercice 1834, pour 24,334,220 à l'exercice 1835, pour 30,616,799 à l'exercice 1836, pour 12,912,409 à l'exercice 1837, pour 14,428,112 à l'exercice 1838, pour 16,499,549 à l'exercice 1839, pour 8,776,526 fr. à l'exercice 1840 et pour 4,335,330 à l'exercice 1845, excédent réel pour ce dernier exercice, si la dépense des travaux publics sur les avances du Trésor n'avait pas fait surnager l'insuffisance.

Aucune différence entre les Situations financières et les Règlements, de 1843 à 1851.

La seconde République n'a pas eu de reports d'exercice à manipuler et elle a ajouté aux 692,912,037 francs d'excédent de dépenses de la Monarchie de Juillet, diminués de 150,681,686 fr. d'excédents de recettes de la Restauration, soit 542,230,356 fr., ses propres excédents de dépenses, de 359,374,163 fr. : 3,005,050 fr. pour 1848 ; 214,625,477 fr. pour 1849 ; 41,014,767 fr. pour 1850, et 100,728,869 fr. pour 1852 ; ce qui, au commencement du second Empire, nous mène à 901,604,519 fr. d'excédents de dépenses formant découverts pour le Trésor.

Sous le second Empire le découvert nouveau ou l'insuffisance des Situations financières est de 541,007,097 fr. (40,855,683,203 fr. de dépenses et 40,314,676,106 fr. de recettes propres) ; mais les Règlements le transforment en un excédent de recettes de 33,449,286 fr. qui abaisse à 868,155,233 francs les excédents de dépenses des quatre périodes réunies. Les exercices 1852, 1853, 1854 ont été réglés avec des excédents de dépenses de 25,759,013 francs, de 23,148,545 fr. et de 186,033,322 fr.; plus tard, les exercices 1860, 1861, 1862, 1863 et 1864, avec des excédents de dépenses de 119,008,884 fr., de 164,903,164 fr., de 34,953,626 fr., de 22,131,099 francs, de 51,765,611 fr. Ces sommes en font un total de 627,703,264 fr., mais en 1865 et en 1868 les règlements en ont déduit 9,737,530 et 18,985,070 fr. et les découverts ou insuffisances ne sont plus que de 598,980,664 fr., somme encore diminuée de 57,973,567 fr. par un excédent de recettes de 1869 que la loi de règlement a affecté à notre Compte de Liquidation, et les excédents de dépenses ne sont dès lors plus que de 541,007,097 fr., comme aux Situations financières. Ils disparaissent, ils sont changés en excédents de recettes débordant par les lois de règlement qui attribuent un excédent de recettes général de 574,456,383 fr. aux exercices 1855, 1856, 1857, 1858, 1859, 1865, 1866 et 1868 avec une part respective pour chacun d'eux, de 394,056,125 fr., de 112,217,487 fr., de 18,917,108 francs, de 31,805,121 fr., de 2,883,853 fr., de 12,224,000 fr., de 1,978,660 fr. et de 374,029 fr. ; et la cinquième et dernière période de nos Comptes, celle des années 1871 à 1881, s'ouvre ainsi en présence d'un excédent de dépenses et de découverts réduit de 33,449,286 fr. et ne montant plus qu'à 868,155,233 fr.

Qu'en va faire la troisième République ? Ses Situations financières, de 1871 à 1881, lui assignent le plus beau des excédents de recettes propres.

Recettes	37,012,145,946 fr.
Dépenses	36,585,513,683
Excédents de recettes.	426,632,263 fr.

Ses Comptes ou Règlements législatifs (37,204,334,540 fr. de recettes et 36,585,513,683 francs de dépenses) lui en assignent un de 618,820.857 francs et les découverts tombent, à la fin de 1881, à 249,334,376 fr. Les lois de règlement n'ont fixé en excédent de dépenses que trois exercices : 1872, pour 81,917,284 fr. ; 1873, pour 44,932,564 fr. ; 1874, pour 64,414,280 fr. Le tout est la somme de 191,264,128 fr. ramenée à celle de 133,304,684 fr. par une estimation d'excédent de recettes réel, le seul, — c'est celui de 1875, — qui ait été en partie reversé au Trésor (57,959,444 fr.). Ces 133,304,684 fr. d'excédents de dépenses deviennent 618,820,857 fr. d'excédents de recettes par l'intervention des excédents réels et des reports successifs d'excédents :

1871	173,730,053 fr.	(dont 60 millions reportés et 113,730,053 transmis au Compte de liquidation).
1875	78,490,422 fr.	(dont 20,530,978 fr. reportés et 57,959,444 francs employés à atténuer le compte d'avances du Trésor).
1876	98,204,824 fr.	(dont 61,204,824 fr. reportés et 37,000,000 de francs attribués en propre aux exercices 1879 et 1881 par les lois de finances).
1877	63,811,309 fr.	(dont 36,977,243 fr. reportés et 26,834,066 francs attribués au budget de l'exercice 1881).

1878 62,356,879 fr. (dont 13,475,549 fr. reportés et 48,881,330 francs attribués à l'exercice 1881).
1879 96,207,185 fr. (dont 4,894,004 fr. transportés et 91,313,181 francs non encore transportés à la fin de 1881).
1880 130,312,810 fr. (non encore transportés à la fin de 1881).
1881 106,971,503 fr. (non encore transportés à la fin de 1882).

810,084,985 fr.

De cette somme est à défalquer le double emploi des 57,959,444 fr. portés à la fois en excédent de recettes et en diminution de dépenses. Reste 752,125,541 fr. De cette somme ôtons les 133,301,684 francs d'excédents nets de dépenses réglés pour les exercices 1872, 1873 et 1874, reste 618,820,857 fr. d'excédents de recettes à la fin de 1881. Nous étions, à la fin de 1870, en présence d'un excédent de dépenses de 868,155,233 fr. Le résultat de la soustraction terminale est la somme de 249,334,376 fr. Mais, comme elle n'est issue que des combinaisons de reports d'exercice enchevêtrés les uns dans les autres, le résultat des Situations financières demeure seul financièrement authentique, et, avec ses divisions par périodes, il aboutit, de 1871 à 1880, à un excédent de dépenses ou déficit de 1,491,885,427 fr.

1re période. .	95,362,344 fr.	
2e période . .	922,774,056 fr.	
3e période . .	359,374,163 fr.	
4e période . .	541,007,097 fr.	
	1,918,517,690 fr.	de déficit.
5e période . .	426,632,263 fr.	d'excédent de recettes.
	1,491,885,427 fr.	

En résumé, dans les 68 exercices qui ont des comptes réglés par des lois, les Situations financières ne nous présentent qu'un seul exercice en juste balance, mais exceptionnellement, celui de 1870, et il n'est pas en effet de la nature des faits budgétaires d'aboutir mathématiquement à la parité des recettes et des dépenses au bout du service d'une année exécutée durant l'exercice. Vingt-sept fois il y a eu des excédents de recettes propres, et quarante fois des excédents de dépenses. Les Règlements législatifs ont artificiellement abouti à six balances, celles de 1814, de 1815, de 1816 et de 1818, puis sous le second Empire, celles de 1867 et de 1870. Il y a eu, par le jeu des reports, 36 exercices réglés en excédents de recette et 26 en excédents de dépenses. Le tableau qui suit termine les comparaisons :

Situations financières.

	Excédents de recette.	Excédents de dépense.
1801-1830	292,123,103f	297,785,447f
1831-1847	152,113,416	1,971,887,592
1848-1851	»	359,371,163
1852-1870	595,831,305	1,016,871,102
1871-1881	701,220,184	271,587,921
	1,561,621,008f	3,053,506,435f

Soit 1,491,885,427 fr. d'excédent de dépense.

Règlements législatifs.

	Excédents de recette.	Excédents de dépense.
1814-1830	216,011,025f	95,362,344f
1831-1847	229,862,[illegible]	922,774,056
1848-1851	»	359,374,163
1852-1870	661,152,559	627,703,264
1871-1881	752,125,541	133,301,684
	1,859,151,[illegible]	2,138,515,541f

Soit 249,334,376 fr. d'excédent de dépense.

XII. RÉSULTATS DIVERS DE L'ENSEMBLE DE LA GESTION FINANCIÈRE DE LA FRANCE.

41. Recettes et dépenses depuis 1801, par masses de périodes et par services.

Nous donnerions beaucoup pour pouvoir dresser le compte de la gestion des finances de la France depuis 1789, mais personne n'y parviendra jamais, même approximativement, pour toutes les années de la période révolutionnaire proprement dite, et, à partir du Consulat et même jusqu'en 1822, ce n'est qu'approximativement qu'il est possible de l'établir. Il y a plus. A partir des comptes réglés d'exercices, qui commencent en 1822, les comptes ne contiennent pas l'aperçu entier des recettes ou des dépenses publiques de l'État et contiennent en même temps davantage. Les services spéciaux qui sont devenus nos budgets annexes rattachés pour ordre au budget général n'en devraient pas être retranchés, ni d'autres services auxiliaires dont les budgets n'ont fait les frais qu'au moyen d'annuités ; et, d'un autre côté, c'est par une mauvaise méthode de distribution des recettes et des dépenses publiques que nos comptes ont, de période en période, continué, comme sous la Révolution, d'additionner ensemble les recettes et les dépenses de l'État et les recettes et les dépenses qui ont les contributions directes pour aliment ainsi que celles de l'État, mais qui ne sont pourtant que des recettes et des dépenses départementales et communales.

D'autres raisons ont introduit des doubles emplois dans notre comptabilité sans qu'ils y contrebalancent les omissions. La recherche est donc un peu vaine d'essayer de calculer avec l'apparence de l'exactitude un actif et un passif dont les éléments ne sont pas absolument purs d'erreurs ni tous en état d'être recueillis, et il y a enfin cet inconvénient, lorsqu'un compte se prolonge dans la durée de près d'un siècle, que les valeurs de la 80e ou de la 100e année ne sont plus les mêmes. Que dirions-nous en effet, si elle était exécutable, d'une totalisation des recettes ou des dépenses de la France qui additionnerait les livres et les sous des Mérovingiens avec nos francs et nos centimes d'aujourd'hui, Mais, en dépit de ces défauts et de ces imperfections inévitables, il est encore d'un certain intérêt de connaître, après l'avoir le mieux possible corrigé, le compte de la gestion financière de la France inaugurée en l'année même où le dix-neuvième siècle a commencé.

Les mathématiciens n'accepteraient pas de calculer ensemble des quantités exactement connues et des quantités dont l'évaluation est incertaine, et nous devrions peut-être, pour faire comme eux, séparer en deux ensembles de résultats les données, en partie hypothétiques, des deux premières périodes, celles du Consulat et du premier Empire et celle de la Restauration, et les constatations positives des quatre dernières, de 1831 à 1881 ; mais, en prévenant encore une fois que, pour la première période, les calculs sont forcément incomplets, que, pour la seconde, ils ne sont sûrs de leur jeu qu'à partir du premier exercice régulièrement réglé (1822), et que, en outre, les années 1814 et 1815, partagées entre deux régimes de gouvernement dont les comptabilités se contredisent ou font double emploi quelquefois, nous préférons de simplifier notre arithmétique de généralisation budgétaire et de ne former qu'un même et unique tableau de la gestion financière des budgets depuis

1801. Nous avons même versé l'actif et le passif du Compte de Liquidation de notre période dans les dépenses et les recettes des 81 exercices actuellement réglés, ou du moins sur lesquels il n'y a plus à revenir, et il n'y avait pas, en effet, de raisons pour laisser de côté des recettes et des dépenses atteignant presque deux milliards et qui ont été des réalités au même titre que nos autres recettes et dépenses. Sous le bénéfice de cette observation, nous résumons le plus simplement possible de très longues et très minutieuses combinaisons de chiffres.

Recettes, de 1801 à 1881.

1° *Par périodes.*

Consulat et Premier Empire	13,851,382,246f
Restauration	15,418,908,001[1]
Monarchie de Juillet	21,984,775,111
Seconde République	5,991,857,901
Second Empire	40,859,132,189
Troisième République (1871-1881)	39,160,207,046
	137,296,264,824f

2° *Par catégories.*

Produits domaniaux	4,260,062,159f
Contributions directes	33,143,151,620
Contributions indirectes	66,688,196,493
Postes[2]	1,170,384,023
Produits divers (avec les reports d'exercices)	8,379,733,376
Ressources extraordinaires (y compris le Compte de liquidation)	19,351,131,253
	137,296,264,824f

Dépenses, de 1801 à 1881.

1° *Par périodes.*

Consulat et Premier Empire	14,293,666,878f
Restauration	15,436,913,110
Monarchie de Juillet	22,982,640,595[3]
Seconde République	6,351,232,064
Second Empire	40,855,683,293
Troisième République (1871-1881)	38,457,794,392[4]
	138,377,960,572f

2° *Par services.*

1° Frais de régie, etc.	12,953,057,755f
Remboursements, etc.	8,002,571,066
Divers [illegible] principalement	972,711,905
	21,928,340,726f
2° Dette publique	36,577,393,742f
Dotations	2,383,416,596
	38,960,810,338f

3° Services militaires[5] :		
Guerre	34,655,395,392f	
Marine	10,649,586,780	
	45,304,982,172f	
4° Services civils :		P. 100.
Finances	2,299,885,098f	1.66
Postes et télégraphes[6]	18,185,928	0.00.3
Affaires étrangères	835,295,172	0.60.5
Intérieur	10,980,026,796[7]	7.93
Justice	2,018,372,564	1.45
Cultes	2,880,152,034	2.08
Instruction publique	1,617,381,351	1.17
Beaux-Arts	510,898,673	0.37
Commerce et agriculture	1,092,505,145	0.80
Travaux publics	9,928,111,974	7.22
	32,183,824,336f	23.19.8
Total général	138,377,960,572	99.99.8

42. Ressources additionnelles et extraordinaires.

Toutes les recettes et ressources qui ne sont pas comprises dans les prévisions des lois de finances primitives ou rectificatives sont des ressources additionnelles. Il y en a deux espèces distinctes ; celles des modifications législatives ou légalement administratives, qui s'opèrent en cours d'exercices, indépendamment des plus-values ou des moins-values (V. plus haut *Exécution du Budget*) ; celles qui, dans les lois mêmes de finances ou en cours d'exercice, mais par des dispositions législatives, s'ajoutent aux recettes et ressources ordinaires. On ne compte pas comme ressources extraordinaires les reports d'exercice, quoique leur origine puisse les faire provenir d'un excédent de recettes aussi bien extraordinaires qu'ordinaires. Utilisés par les lois de finances mêmes, ils entrent dans la catégorie des Produits Divers du Budget ; employés seulement lors du règlement des Comptes, ils y ont une place à part.

Aucune de nos périodes, dans son ensemble, n'aurait pu suffire à ses charges sans le secours des ressources additionnelles extraordinaires, qui, sur la grande série des 81 exercices (An IX-1881), ont été dans la proportion de 12.8 p. 100 sur la totalité des recettes réglées. La période qui a le plus usé des ressources extraordinaires est celle du Second Empire (16.1 p. 100) et celle qui en a le moins usé (6.8 p. 100), celle de la Monarchie de 1830.

Le tableau qui suit en donne la distribution par époques, avec les ressources du Compte de liquidation pour la dernière :

Périodes.	Recettes totales.	Recettes ordinaires.	Proportions p. 100.	Ressources extraordinaires.	Proportions p. 100.	Reports d'exercices.	Proportions p. 100.
An IX-1814	13,841,332,246f	12,376,137,468f	89.4	1,453,006,446f	10.5	12,238,332f	0.1
1815-1830	16,604,938,906	14,866,220,812	89.6	1,504,912,371	9.0	223,805,693	1.4
1831-1847	21,194,536,317	19,522,911,251	92.1	1,441,763,017[8]	6.8	229,862,049	1.1
1848-1851	5,991,857,901	5,033,662,361	84.0	957,895,540	16.0	»	»
1852-1870	40,859,132,189	33,731,880,880	82.5	6,579,795,226	16.1	574,456,383	1.4
1871-1881	39,160,207,047	33,250,976,799	84.9	5,717,041,653	14.6	192,188,595	0.5
	137,682,104,936f	118,785,119,632f	86.3	17,654,434,253f	12.8	1,242,551,051f	0.9

Il est à peu près impossible de dire avec exactitude en quoi ont consisté les ressources extraordinaires de la période du Consulat et du premier Empire prolongée jusqu'à la fin de 1814 et l'on n'en connaît bien que les 92,304,938 fr. appartenant, sous la Restauration, aux neuf derniers mois de la

1. Nous avons dit (page 732) pourquoi ces résultats ne coïncident pas avec ceux des Comptes généraux de l'administration des finances.

2. Parmi les services exploités, nous n'avons distingué que les Postes, parce que ce service a, dans les premiers comptes, été isolé.

3. Les Comptes généraux donnent 97 fr. de moins. V. p. 677.

4. La différence de ce total et du total des dépenses des Comptes réglés (V. page 732) est de 1,872,250,709 fr. Elle devrait être de 1,955,872,506 fr. puisque notre tableau comprend le Compte de liquidation, mais il y aurait des doubles emplois.

5. Avec les dépenses du Gouvernement général de l'Algérie jusqu'en 1870.

6. Seulement depuis la formation d'un ministère spécial, et pour la partie de l'administration centrale exclusivement ou des travaux extraordinaires (1878-1881).

7. Avec le Service départemental, et, depuis 1871, avec le Gouvernement général civil de l'Algérie.

8. Les tableaux récapitulatifs des Comptes généraux ont une omission de 102,817 fr. aux exercices 1840 et 1841.

dernière année. Voulant toutefois énumérer et classer par groupes les ressources extraordinaires de nos budgets réglés, nous devons renoncer à rendre compte de la somme totale des 17,654,434,253 fr. des 81 exercices de la grande période et de ne commencer l'analyse qu'à partir du 1er avril 1814, mais pour les 16,293,732,746 fr. de ressources extraordinaires réalisées durant 68 exercices, elle est absolument exacte.

La division par périodes substitue, dans ces termes, le chiffre de 1,597,217,309 fr. à celui de 1,504,912,371 fr., pour l'époque de la Restauration. Pour la dernière, si nous avions négligé le Compte de liquidation, comme le font les Comptes généraux, nous aurions 3,761,169,148 fr. de ressources extraordinaires au lieu de 5,717,041,655 fr. Les 16,293,732,746 fr. dont nous rendons compte se rapportent, pour 14,337,860,239 fr. aux budgets ordinaires et extraordinaires, et pour 1,955,872,507 francs au Compte de liquidation.

1° Ressources provenant de la liquidation du Premier Empire.

1. Ressources provenant de l'arriéré antérieur à 1814	33,498,028f	
2. Fonds fournis par l'ancien domaine extraordinaire de Napoléon	9,499,496	
		42,997,524f

2° Aliénations de biens domaniaux et produits réservés du domaine.

3. Aliénation des bois de l'État[1]	146,795,478f	
4. Vente de terrains du Havre	547,241	
5. Prélèvements sur les produits du domaine forestier pour travaux de reboisement, regazonnement et routes forestières	17,235,926	
		164,578,645f

3° Produit de contributions directes extraordinaires.

6. Centimes extraordinaires et centimes généraux additionnels[2]	293,134,488f	
7. Ressources empruntées au fonds de non-valeurs[3]	7,000,000	
		300,134,488f

4° Ressources diverses de circonstance.

8. Abandon fait par la liste civile (1816, 1817, 1818)	18,200,000f	
9. Retenues sur les traitements[4]	71,410,499	
10. Supplément de cautionnements (1816)[5]	65,104,000	
11. Bénéfices prélevés sous la Restauration sur la Caisse des dépôts	6,000,000	
12. Bénéfice de la refonte des monnaies divisionnaires d'argent	7,124,537	
13. Vente d'approvisionnements du siège de Paris 1871	91,869,471	
		259,708,507f

5° Subventions, Fonds de concours, Versements divers.

14. Versements des Compagnies de chemins de fer. Cautionnements en déchéance. Émissions d'obligations au profit de l'État[6]	391,125,753f	
15. Versements de la Société algérienne[7]	86,999,993f	
16. Fonds de concours pour travaux publics	132,572,004	
17. Subventions des départements et communes (garde nationale 1871)	129,423,461	
18. Souscription des femmes de France pour la libération du territoire (1871)	6,053,870	
		647,475,116f

6° Ressources affectées à une destination spéciale.

19. Applicables aux grands travaux d'utilité publique[8]	97,645,820f	
20. Applicables aux travaux de défense contre l'inondation	32,658,700	
21. Applicables à la manufacture de Saint-Étienne	4,243,281	
		134,547,801f

7° Excédent de recette du Compte de liquidation.

22. Attribution d'une part du reliquat du premier compte de liquidation au budget sur ressources extraordinaires de 1881		96,786f

8° Prélèvements sur les emprunts.

23. Emprunts de toute nature pour le service des budgets et des travaux extraordinaires[9]		6,684,993,070

9° Emprunts sur prêts temporaires.

24. Prélèvement sur le prêt de 1,530 millions de la Banque de France, 1870-1871	975,010,711	
25. Prélèvement sur son prêt particulier de 80 millions, 1880-1881	17,063,656	
		992,079,367f

10° Consolidations diverses de rentes et de capitaux.

26. Consolidation des fonds de Caisses d'épargne (1830-1847)	202,316,175f	
27. Consolidation des réserves de la Caisse d'amortissement[10]	2,684,391,501	
28. Consolidation des rentes de la Caisse de dotation de l'armée[11]	111,987,551	
29. Consolidation des capitaux de la Dette flottante (1882)	314,065,435	
		3,312,760,662f

11° Émissions d'obligations.

30. Obligations trentenaires[12]	148,003,947f	
31. Obligations à court terme	32,015,496	
		180,019,443f

12° Émissions de rentes 3 p. 100 amortissables.

32. Émission de 1878. Budget de 1878 à 1881	434,792,976f	
33. Émission de 1881[13]	853,528,811	
		1,288,321,787f

1. Les aliénations ici évaluées appartiennent pour 114,297,275 fr. à la monarchie de Juillet et pour 32,498,200 fr. au Second Empire.

2. Centimes extraordinaires de 1813 et de 1814, 44,627,184 fr.; contribution extraordinaire de 1831, 46,442,[illegible] fr., produit des 45 centimes de 1848, 192,004,735 fr.

3. Singulier prélèvement fait en 1867 pour aider à la liquidation de la guerre du Mexique.

4. Cette imposition unique sur les salaires d'une seule classe de citoyens a produit 52,926,347 fr. de 1816 à 1821, 9,8[illegible] fr. en 1831 et 1832, et 8,695,152 fr. en 1848.

5. En dehors des 152,975,907 fr. des fonds de cautionnement appliqués au budget de 1816.

6. Cautionnements en déchéance (1853) 11,620,291 fr.

7. 68,511,508 fr. de 1866 à 1870.

8. Partie des fonds provenant de l'emprunt de 1859, l'autre partie, de la consolidation des valeurs de la Caisse de dotation de l'armée.

9. Emprunt extraordinaire de 1815, suite de l'Emprunt des Vises du Directoire, 111,300,413 fr.; emprunts en rentes de la Restauration, 1,002,298,723 fr., bénéfice sur la négociation de rentes achetées sur la place, 32,958,363 fr.; emprunts de la Monarchie de Juillet, 600,362,314 fr.; emprunts en rentes de la Seconde République, 310,413,591 fr.; emprunts du Second Empire, 3,387,002,111 fr.; reliquat de l'emprunt de 1859, 42,544,308 fr.; négociation de rentes appartenant à l'État, 32,021,168 fr.; part des emprunts de la troisième République attribuée aux besoins généraux des budgets, 1,106,092,079 fr.

10. Pour 468,515,911 fr. de 1830 à 1847, dont 286,086,410 fr. pour les besoins généraux des budgets, et 182,429,501 fr. pour les travaux extraordinaires; 396,923,199 fr. sous la seconde République, pour les besoins généraux; 1,775,165,156 fr. sous le second Empire, dont 1,508,819,905 fr. pour les besoins généraux, et 266,345,251 fr. pour les travaux extraordinaires. La Restauration avait en outre aliéné pour 43,787,235 fr. de rentes de l'ancienne Caisse d'amortissement.

11. Avant 1871, 89,776,577 fr.; le reste depuis; et ce qui restait encore a été affecté au budget extraordinaire de 1880.

12. Sous le second Empire 131,914,699 fr., en 1877, 16,089,248 fr.

13. Pour le service des budgets extraordinaires de 1879 à 1881. Le [illegible]

[illegible]

[illegible] . . . . [illegible]

Total . . . . . [illegible]

[illegible] de liquidation.

1. [illegible] . . . . [illegible]
2. [illegible] . . . . . . [illegible]
3. [illegible] . . . . [illegible]
4. [illegible] . . . . . . [illegible]
5. Attributions de l'excédent des recet-[illegible] . . . . . [illegible]
6. [illegible] . . . . . . [illegible]
7. Prélèvement sur l'emprunt de 429 mil-[illegible] . . . . [illegible]
8. Produit de la conversion de l'emprunt Morgan 66,839,819
9. [illegible] . . . . [illegible]

[illegible]

10. Consolidation des réserves de l'amor-[illegible] . . . . [illegible]
11. Consolidation des rentes de la Dotation de l'armée. 46,661,681
12. Émission d'obligations à court terme. 927,782,417

[illegible]

Report ci-dessus. 14,337,860,239

Total général. . . . [illegible]

43. Évaluations et réalisations des recettes; fixations des dépenses et dépenses effectuées.

Nous avons déjà eu occasion au chapitre VII de parler des méthodes diverses employées pour établir les prévisions de dépenses, les évaluations et les réalisations de recettes, nous n'y reviendrons pas et nous renvoyons le lecteur qui voudrait connaître la différence par période entre les évaluations de recettes et les recettes réalisées, aux tableaux de la page 649. Nous nous contenterons de donner ici un tableau présentant par milliers de francs et par année depuis 1841, les augmentations et les diminutions de recettes et dépenses qui se sont produites au cours des exercices.

Recettes et dépenses.

ANNÉES.	EN RECETTES PAR MILLIERS DE FRANCS.		EN DÉPENSES PAR MILLIERS DE FRANCS.			
	Augmentation.	Diminution.	Crédits additionnels.	Annulation.	Augmentation.	Diminution.
[illegible]	32,719	»	255,492	48,678	206,814	»
1841	63,552	»	372,333	45,747	226,585	»
1842	76,984	»	[illegible]	55,983	70,895	»
1843	53,252	»	122,737	41,377	81,360	»
1844	39,645	»	[illegible]	57,769	23,072	»
[illegible]	51,419	»	95,614	38,214	57,399	»
1846	38,096	»	123,004	51.456	71,547	»
1847	1,058	»	185,204	92,231	92,973	»
Total. . . .	[illegible]	»	[illegible]	431,458	830,649	»
[illegible]	19,560	»	5,727	47,998	»	53,726
[illegible]	»	1,880	105,965	51,060	54,905	»
[illegible]	73,423	»	51,420	39,479	11,941	»
1851		[illegible]	56,814	31,088	25,757	»
Total. . . .	92,984	13,647	208,503	169,625	[illegible]	52,726
[illegible]	[illegible]	»	[illegible]	[illegible]	8,387	»
1853	70,507	»	[illegible]	15,246	59,593	»
[illegible]	16,601	»	500,760	41,558	459,202	»
[illegible]	81,123	»	867,245	41,235	826,009	»
[illegible]	136,233	»	631,215	58,530	575,715	»
1857	55,770	»	168,219	28,178	140,040	»
[illegible]	89,767	»	128,579	31,581	96,998	»
[illegible]	24,830	»	484,463	52,439	432,023	»
1860	44,558	»	302,010	48,544	253,467	»
1861	111,932	»	346,586	39,097	307,489	»
[illegible]	182,279	»	292,961	71,437	221,534	»
1863	173,161	»	259,985	55,798	204,186	»
[illegible]	[illegible]	»	175,917	47,165	128,752	»
1865	50,176	»	115,243	85,417	29,822	»
[illegible]	92,185	»	132,896	27,129	105,767	»
1867	71,790	»	[illegible]	37,078	249,166	»
[illegible]	58,055	»	312,837	56,616	156,221	»
1869	75,361	»	157,595	42,390	115,205	»
[illegible]	86,608	»	2,492,666	1,169,530	1,323,135	»
Totaux. . .	1,471,375	»	7,681,714	1,983,992	5,692,722	»
1871	17,564		1,914,650	[illegible]	1,194,615	»
1872	»	[illegible]	359,912	113,095	246,816	»
1873	»	[illegible]	438,105	81,205	356,900	»
1874	6,731	»	117,765	66,461	51,304	»
1875	141,941	»	127,809	82,500	43,308	»
1876	[illegible]	»	[illegible]	95,197	109,725	»
1877	59,009	»	86,816	90,862	»	4,146
1878	376,772	»	397,596	69,856	327,740	»
1879	163,429		73,781	85,237	»	11,456
[illegible]	148,782		3,100	61,841	»	58,741
1881	214,351	»	252,476	76,268	176.207	»
Total. . . .	[illegible]	[illegible]	[illegible]	1,542,562	2,508,617	74,243

RÉSUMÉ GÉNÉRAL PAR PÉRIODE.

1840 à 1847	356,760	»	1,262,208	431,458	830,649	»
1848 à 1851	92,984	13,647	208,503	169,625	92,604	53,726
1852 à 1870	1,471,875	»	7,681,714	1,988,992	5,692,722	»
1871 à 1881	1,346,493	93,642	3,976,936	1,542,562	2,508,617	74,243
	3,267,612	107,290	13,129,262	4,132,638	9,124,594	127,969
Augmentation générale.	3,160,322		8,896,624,555			

Recettes. — Les augmentations de recettes montent pour 38 exercices à 3,267,612,851 fr., et les diminutions à 107,290,615 fr. L'augmentation pour les 42 exercices est de 3,160,322,236 fr.

Vu l'intérêt qu'elles présentent nous pouvons analyser par genre de recettes, les augmentations et diminutions de la dernière période 1871 à 1881, qui ont eu 1,346,493,205 fr. d'augmentation et 93,642,934 fr. de diminution, année par année, avec un excédent d'augmentation de 1,252,850,271 fr. Les résultats coïncideront mais formés d'éléments tout autres.

	Augmentation.	Diminution.	Excédents d'augmentation.	Excédents de diminution.
Contributions directes	37,303 fr.	16,593 fr.	20,709 fr.	»
Domaines et forêts	28,428	44,079	»	15,651 fr.
Impôts et Revenus indirects	907,414	359,667	547,746	»
Revenus et produits divers	429,501	4,922	424,579	»
Ressources extraordinaires	373,157	97,692	275,465	»
	1,775,805 fr.	522,954 fr.	1,268,501 fr.	15,651 fr.
Augmentation.	1,252,850,271 fr.		1,252,850,271 fr.	

Dépenses. — En dépense les budgets qui s'exécutent ne se modifient que par les crédits additionnels ou les dépassements de crédit régularisés par les lois de règlement, compensation faite des annulations de crédit. Les augmentations sont les crédits additionnels, annulations déduites; les diminutions sont les annulations de crédit si leur somme dépasse celle des crédits additionnels.

Symétriquement, nous donnons par services, pour les dépenses comme pour les recettes, le détail des modifications des derniers exercices en état de règlement, durant leur exécution :

PÉRIODE 1871-1881.	Crédits additionnels.	Annulations.	Augmentations.	Diminutions.
Justice	10,247,853 fr.	4,333,043 fr.	5,914,810 fr.	»
Affaires étrangères	8,293,293	4,089,556	4,209,737	»
Finances	1,122,370,034[1]	378,200,761	744,169,273	»
Postes et télégraphes	14,517,899	1,954,107	12,563,792	»
Guerre	1,666,597,707	830,269,616	836,328,091	»
Marine	80,249,464	84,450,501	»	4,201,037 fr.
Instruction publique	58,992,593	10,270,603	48,721,990	»
Beaux-Arts	8,698,301	3,067,131	5,631,170	»
Cultes	3,094,607	13,030,501	»	9,935,894
Intérieur	286,486,339	32,326,887	254,159,452	»
Gouvernement de l'Algérie	39,968,337	6,160,666	33,806,671	»
Agriculture et Commerce	96,618,766	25,484,241	74,134,525	»
Travaux publics	579,655,794	144,802,005	431,853,789	»
	3,975,796,990 fr.	1,538,439,621 fr.	2,451,494,300 fr.	14,136,931 fr.
Augmentation.	2,437,357,369 fr.		2,437,357,369 fr.	

1. Très grosse somme, due presque tout entière aux premières années pour les frais des emprunts de la délivrance du territoire.

Les évaluations des recettes des budgets primitifs n'ont été que très rarement déçues depuis 1814; en se sens, du moins, que les réalisations les ont presque toujours dépassées, si peu que ce fût. Les réalisations ne sont restées au-dessous d'elles que dans quatre exercices, et cinq si nous comptons celui qui court encore, l'exercice 1885.

Pour 1883 et 1884 les majorations arbitraires des évaluations n'étaient pour rien dans les moins-values ; elles sont pour quelque chose dans les diminutions sur les prévisions des recettes de 1883 et de 1884. En tout cas, il n'y a jusqu'ici que ces quatre exercices dont les recettes n'aient pas atteint les chiffres totaux des lois de finances.

	Prévisions.	Réalisations.	Diminutions.
1832	1,116,323,058f	1,063,100,209f	53,222,849f
1851	1,371,379,758	1,360,600,775	10,778,983
1883[1]	3,044,655,092	3,034,403,814	10,251,278
1884	3,026,524,517	3,025,209,506	1,315,011

La diminution la plus pénible a été celle de l'exercice 1832. Cette année était celle du choléra.

1. Budget ordinaire. Le budget extraordinaire varie comme les lois le veulent, durant son exécution. Les chiffres des résultats de 1883 et 1884 ne sont encore que « probables ».

 BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

44. Résultats généraux des budgets et situations générales des finances.

Nature des Recettes et Dépenses des périodes réunies, an IX-1883.

[illegible] en millions de francs.

Périodes	[illegible]	Proportions p. 100	[illegible]	Proportions p. 100.	[illegible]	Proportions p. 100.	[illegible]	Proportions p. 100.	[illegible]	Proportions sur l'ensemble des périodes.
An IX-1814[1]	12,376,1	[illegible]	1,453,0[3]	10.5	13,829,1	99.9	12,2	0.1	13,841,3	9.5
1815-1830. .	14,866,2	89.5	1,504,9	9.1	16,371,1	98.6	233,8	1.4	16,604,9	11.4
1831-1847. .	19,822,9[2]	92.1	1,141,7	6.8	20,964,7	98.9	229,8	1.1	21,194,5	14.5
1848-1851. .	5,033,9	84.0	957,8	[illegible]	5,991,8	100.0	•	•	5,991,8	4.1
1852-1870. .	34,[illegible],7	82.5	6,601,2	16.0	40,608,0	98.5	601,7[4]	1.5	41,209,8	28.0
1870-1883. .	39,939,7	[illegible]	6,731,1	14.2	46,670,9	98.5	729,6[5]	1.5	47,400,5	32.5
Totaux. .	125,715,7	[illegible]	18,6[illegible],0	12.8	144,435,8	98.8	1,807,2[6]	1.2	146,24[illegible]	100.0

Le tableau qui précède résume les résultats généraux des situations générales des finances, celui qui suit comprend la gestion financière totale de la France depuis l'an IX, c'est-à-dire les budgets ordinaires et extraordinaires, plus les budgets spéciaux de l'amortissement du second Empire et le compte de liquidation ouvert par la troisième République pour payer les frais de la guerre allemande.

Le pourcentage établi en regard de chacune des catégories de recettes et de dépenses est des plus intéressants à étudier. Il nous donne en effet le moyen de suivre avec précision par nature de recettes et de dépenses les accroissements et les diminutions dont les unes et les autres ont été l'objet.

En ce qui concerne les recettes, nous voyons le produit des contributions directes et indirectes qui aux premières années du siècle étaient à peu près égales en sommes suivre une progression inverse l'une de l'autre. De 37 p. 100 les contributions directes tombent successivement à 34.2 sous la Restauration, à 31.2 sous la Monarchie de Juillet, pour tomber encore sous le second Empire, où elles n'atteignent au budget moyen de la période que 22 p. 100. Aujourd'hui la proportion est encore diminuée, et alors que les contributions indirectes entrent pour 56 p. 100 dans nos recettes, les contributions directes n'y figurent plus que pour 19.5 p. 100.

En ce qui touche aux dépenses et pour ne parler que des grandes lignes qu'elles comportent, le tableau qui suit nous donne également la proportion par période des différentes sources de dépenses : dette publique, dotations, services civils et militaires, frais de perception de régie et d'exploitation des revenus et impôts publics, etc., dont il nous montre la progression constante.

En raison de la diminution du pouvoir de l'argent, un budget qui ne croîtrait que de 1 p. 100 n'aurait pas de croissance ; l'augmentation de la population et surtout de ses besoins si sa richesse a suivi, elle aussi, sa progression naturelle semblent permettre un autre accroissement du double, et les dépenses des budgets généraux pourraient croître ainsi de 3 p. 100 par an sans encourir trop de blâme. Mais un accroissement de 3 p. 100 tous les ans mène loin s'il est constant. Une simple augmentation de 1 p. 100 sur d'autres augmentations successives de même valeur ne fait pas 10 p. 100 en 10 ans et le double d'un budget en un siècle, elle fait beaucoup plus comme dans les cumulations d'intérêts composés.

Au surplus l'arithmétique dénonce l'augmentation réelle des dépenses de nos budgets depuis l'an VIII.

	Budgets moyens des périodes.	Augmentation p. 100 de l'un sur l'autre
Premier Empire	985,770,129f	•
Restauration	1,031,912,170	4.7
Monarchie de 1830 . . .	1,287,499,905	24.8
Seconde République . .	1,587,808,016	23.3
Second Empire.	2,150,293,852	35.4
Troisième République 1871 à 1881)	3,492,906,046	62.4
Total des augmentations. . . .		150.6 p. 100.

Cette somme de 150.6 p. 100 d'augmentation les uns sur les autres, des budgets moyens de chacune des périodes ne répond pas à l'augmentation de fait, car la division des 3,492,906,046 fr du dernier budget moyen par les 985,770,129 fr. du premier donne une augmentation de 354.3 p. 100, qui divisée à son tour par les 71 années écoulées du premier au dernier, en donne une de 4.99 p. 100. Nos budgets ont crû d'un vingtième ou de 5 p. 100 par an, en définitive depuis le premier Empire, et en prenant les budgets extrêmes (compte financier de 1819, 896,000,020 fr. et compte financier de 1882, 4,235,001,774 fr.) nous aurions 7.4 p. 100 d'accroissement annuel.

Voici maintenant des faits acquis dont le tableau vaut mieux que toute autre espèce d'indications et de commentaires : les résultats par série de Gouvernements et par catégories de services ou par branches de revenus, des recettes et des dépenses depuis la première année du siècle.

1. [illegible] de M. [illegible] l'année entière [illegible] 1814 [illegible] du Consulat et de l'Empire et en laissant l'année entière de l'exercice 1815 dans la période de la Restauration, [illegible] 3 mois.

2. Les Comptes généraux ont, pour l'exercice 1840, porté aux recettes [illegible] qui doit être [illegible].

3. Sans rien compter pour les recettes et ressources du domaine extraordinaire dont l'estimation ne saurait être faite scientifiquement.

4. Dont 374,0[illegible] fr. de ressources reportées avec leurs charges de l'exercice 1869 sur l'exercice 1870 sans avoir fait partie des excédents de recettes des règlements des exercices.

5. Dont 56,947,407 fr. de ressources du Compte de liquidation reporté de même sur les budgets extraordinaires 1881-1882-1883.

6. Les ressources reportées, sans faire partie des excédents de recettes des exercices réglés, s'élevaient à la somme de 57,321,436 fr. pour les transports de ressources des budgets sur eux-mêmes (374,029 fr.) et du Compte de liquidation sur les budgets. Il faut y joindre 27,284,413 fr. de ressources transportées du budget ordinaire 1870 sur le budget spécial de l'amortissement. Le total est de 84,605,849 fr. Les véritables reports d'exercices réglés ne montent qu'à la somme de 1,722,649,818 fr.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Recettes

(Y compris les budgets spéciaux de l'Amortissement pour

RECETTES RÉGLÉES PAR PÉRIODES.	AN IX-1814.	PROPORTION p. 100.	1815-1830.	PROPORTI p. 100
	Fr.		Fr.	
1° *Recettes normales.*				
Produits du domaine et des forêts	1,473,506,223[1]	10.7	562,531,503	3.
Contributions directes (fonds généraux et spéciaux)	5,25[illegible],350,227[2]	37.9	5,679,862,956	34.
Impôts et Revenus indirects avec les Postes et télégraphes	5,187,428,404	37.4	8,228,778,082	49.
Divers revenus et Produits divers du Budget	464,852,614	3.4	395,048,301	2.
Totaux des Recettes normales	12,376,137,468	89.4	14,866,220,842	89.
2° *Recettes extraordinaires et Reports d'exercices.*				
Recettes et ressources extraordinaires de tout genre	1,453,006,446	10.5	1,504,912,371	9.
Reports d'exercices réglés et reports de ressources indépendants des règlements	12,238,332[3]	0.1	233,805,693	1.
Totaux généraux par périodes des recettes et ressources réalisées et réglées	13,841,382,246	100.0	16,604,938,906	100.
Moyennes annuelles	988,670,160		1,037,808,682	
Proportions sur l'ensemble des périodes	9.6 p. 100		11.0 p. 100	

1. Les aliénations de la Révolution continuent sous le Consulat et vont s'affaiblissant sous l'Empire.
2. Fonds généraux, ou principal, pour les dépenses propres à l'État. — Fonds spéciaux, qui alors n'étaient pas destinés à des dépenses uniquemen locales.
3. Le Consulat et l'Empire ont pratiqué tous les genres de reports d'exercice, en arrière comme en avant. Le seul de la période qui soit exactemen connu est celui de l'exercice 1814 (12,238,332) et encore appartient-il à la portion de cet exercice qui, historiquement comme financièrement, est du temps de la Restauration.

Dépenses par Service

SERVICES.	1re PÉRIODE. An IX-1814.	PROPORTION p. 100.	2e PÉRIODE. 1815-1830.	PROPORTI p. 100
	Fr.		Fr.	
Frais de perception, de régie et d'exploitation des revenus et impôts publics[1]	1,568,829,514	10.96	2,033,540,794	12.3
Remboursements et restitutions	1,653,000,000	11.72	596,787,253	8.7
Dépenses diverses équivalant à des remboursements ou à des non-valeurs	25,000,000		835,599,419[3]	
Dette publique et amortissement	1,731,394,295	12.01	4,834,689,253	29.3
Dotations	291,046,249	2.01	613,142,242	3.7
Total des frais des remboursements, de la dette et des dotations	5,269,270,058	36.70	8,913,758,961	54.1
Services généraux des Ministères.				
Guerre	5,387,441,290	37.69	3,910,994,104	23.7
Marine et Colonies	1,830,749,438	12.81	916,852,984	5.7
Total des services militaires	7,218,193,728	50.50	4,857,847,088	29.5
Finances	506,300,498	3.54	325,323,453	1.9
Postes et Télégraphes	»	»	»	»
Affaires étrangères	119,668,400	0.83	158,419,189	0.9
Justice	301,874,750	2.11	302,408,385	1.8
Cultes	16[illegible],957,491	1.12	429,588,049	2.6
Intérieur et service départemental	194,1[illegible],000[2]	1.36	789,946,827	4.8
Instruction publique	67,700,000	0.47	55,380,030	0.3
Beaux-arts	28,200,000	0.19	36,580,651	0.2
Agriculture et Commerce	32,100,000	0.22	112,157,883	0.6
Travaux publics	395,091,953	2.76	472,846,709	2.8
Total des services civils	1,806,293,095	12.80	2,682,651,176	16.3
Total des Dépenses payées et réglées comme telles	14,293,756,881	100.00	16,454,257,225	100.0

1. Incomplets pour la 1re période et pour une partie de la seconde.
2. On ne peut commencer que sous la Restauration à distinguer, avec quelque netteté, les dépenses diverses du Ministère de l'intérieur et notam ment celles du service départemental, et ce n'est que sous la monarchie de 1830 que la classification des dépenses publiques, entre l'État et le départements, a été fixée par des règles restées en vigueur.
3. Presque toute cette somme a été dépensée pour suffire aux charges et aux réclamations de l'invasion de 1814 et de 1815.

an IX-1883.

[illegible]

1831-1847.	PROPORTION p. 100.	1848-1851.	PROPORTION p. 100.	1852-1870.	PROPORTION p. 100.	1871-1883.	PROPORTION p. 100.	AN IX-1883.	PROPORTION p. 100.
Fr.		Fr.		Fr.		Fr.		Fr.	
[illegible]	3.0	146,379,100	2.5	956,044,703	2.3	681,860,370	1.4	4,440,287,167	3.0
6,619,091,299	31.2	[illegible]	[illegible]	9,393,311,681	[illegible]	[illegible]	19.5	37,891,525,474	26.0
[illegible]	[illegible]	[illegible]	48.1	[illegible]	51.6	[illegible]	56.2	[illegible]	51.8
[illegible]	3.3	[illegible]	4.8	2,402,495,367	[illegible]	3,410,035,716	7.2	7,659,794,921	5.2
[illegible]	[illegible]	[illegible]	84.0	34,006,786,639	82.5	39,939,730,644	[illegible]	[illegible]	[illegible]
1,441,783,017	6.8	[illegible]	16.0	[illegible]	[illegible]	[illegible]	14.2	[illegible]	12.8
[illegible]	1.1	»	»	601,740,796[5]	1.5	729,608,797	1.5	1,807,255,667	1.2
[illegible]	[illegible]	[illegible]	100.0	41,209,811,795	[illegible]	47,400,520,255	100.0	146,213,097,450	100.0
[illegible]		[illegible] 4.1 p. 100		[illegible] 28.3 p. 100		3,616,193,866 32.4 p. 100		1,761,965,030 100 p. 100	

1. [illegible] budget spécial de la Caisse d'amortissement.
2. [illegible] pour les bourses, tels que les donnent les Comptes généraux, et 27,284,413 fr. de reports propres aux budgets spéciaux [illegible] qu'ils négligent. Cette dernière somme a consisté en un prélèvement sur les ressources du budget ordinaire de 1870.

et Périodes, an IX-1883.

3e PÉRIODE. 1831-1847.	PROPORTION p. 100.	4e PÉRIODE. 1848-1851.	PROPORTION p. 100.	5e PÉRIODE. 1852-1870.	PROPORTION p. 100.	6e PÉRIODE. 1871-1883.	PROPORTION p. 100.	TOTAUX GÉNÉRAUX. An IX-1883.	PROPORTION p. 100.
Fr.		Fr.		Fr.		Fr.		Fr.	
2,225,612,068	10.17	596,512,710	9.39	3,776,586,091	9.1	3,404,365,505	7.30	13,605,176,682	9.20
1,063,576,243	5.03	381,679,956	6.00	2,315,484,688	5.6	2,397,069,300	5.10	8,407,397,440	5.70
34,287,432		»		»		»		894,886,851	0.60
5,946,935,815	27.17	1,638,783,656	25.80	10,060,998,594	24.4	15,100,346,579	32.20	39,313,148,192	26.70
291,488,816	1.33	37,909,234	0.60	801,332,153[6]	2.0	422,782,896	0.90	2,457,701,590	1.70
9,561,700,374	43.70	2,654,915,556	41.79	16,954,401,526	41.1	21,324,564,280	45.50	64,678,610,755	44.00
5,337,362,960	24.38	1,440,890,841	22.69	10,271,771,241[7]	24.9	9,837,035,823	21.00	36,185,499,259	24.60
1,617,900,207	7.39	479,640,524	7.56	3,692,897,512	9.0	2,603,431,979	5.60	11,171,472,644	7.60
[illegible]	31.77	1,920,531,365	30.25	13,964,668,753	33.9	12,440,467,802	26.60	47,356,971,903	32.20
[illegible]	1.72	95,803,232	1.51	476,950,117	1.1	599,129,743	1.20	2,380,509,597	1.60
»	»	»	»	»	»	42,998,588	0.09	42,998,588	0.03
145,681,278	0.67	39,461,302	0.62	234,968,867	0.6	171,935,632	0.30	870,131,668	0.50
[illegible]	1.60	106,795,419	1.68	575,661,019	1.4	455,580,205	0.90	2,091,565,516	1.40
610,297,119	2.79	163,486,798	2.57	[illegible]	2.3	680,740,647	1.40	2,983,175,849	2.00
[illegible]	7.10	524,493,161	8.26	3,776,515,769	9.1	4,827,963,041	10.30	11,667,402,021	7.90
[illegible]	1.01	81,218,759	1.33	495,879,144	1.2	1,022,852,592	2.10	1,948,364,126	1.30
57,393,414	0.26	22,347,303	0.35	259,860,316[9]	0.6	162,556,107	0.30	566,937,791	0.40
227,910,615	1.04	76,395,920	1.20	327,153,460	0.8	455,343,791	0.09	1,231,041,669	0.90
[illegible]	8.34	662,783,249	10.44	3,150,428,662	7.6	4,680,172,397	10.00	11,187,910,370	8.00
5,379,531,912	[illegible]	1,775,785,143	27.96	10,235,803,096	25.0	13,099,272,743	27.90	34,970,340,195	23.80
[illegible]	100.00	6,351,232,061	100.00	11,154,873,375[10]	100.0	46,864,304,825	100.00	147,005,922,853	100.00

4. [illegible] des lois sur les chemins vicinaux et sur l'instruction primaire.
5. [illegible] sur les chemins de fer.
6. [illegible] temps pour les Dotations, d'autant plus qu'alors la Légion d'honneur et les Invalides de la marine n'y participaient pas largement [illegible].
7. Le [illegible] les dépenses de l'Algérie ; l'Intérieur les a prises de 1870 à 1881.
8. Apogée des budgets des cultes.
9. Avec les bâtiments [illegible] règne.
10. [illegible] par nos comptes généraux de l'administration des finances, dans leurs résumés.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

45. Résultats particuliers des budgets depuis 1870.

Recettes 1871 à 1883.

Évaluations primitives des budgets 43,489,853,101 francs.

Exécution des budgets : Recettes réalisées, 47,400,520,254 fr.

Lesquelles recettes se décomposent comme suit :

Budgets ordinaires	36,075,778,415 f
Budgets extraordinaires	3,959,8[illegible],516
Budget de l'emprunt de 429 millions	18,232,279
Budgets sur ressources spéciales	5,390,826,537
	45,441,647,748 f
Comptes de liquidation	1,955,87[illegible],506
Total général	47,400,520,254 f

dont le détail est présenté dans le tableau ci-dessous :

Recettes des budgets réunis (1871-1883) par branches de revenu.

1° *Recettes normales.*

Branches de revenu.	Recettes et ressources réglées.
Domaine non forestier	205,420,368 f
Forêts	475,110,002
Contributions directes (fonds généraux et spéciaux)	8,937,558,109
Taxes assimilées (fonds généraux et spéciaux)	296,171,899
Enregistrement	6,252,938,289
Timbre	1,902,899,408
Douanes et sels de douanes	3,826,894,550
Contributions indirectes proprement dites	12,877,110,583
Postes	1,483,469,825
Télégraphes	270,791,960
Divers revenus	1,063,816,234
Produits divers des budgets généraux	988,437,761
Produits éventuels départementaux	1,279,658,054
Produits divers spéciaux	124,986,286
Reports et transports de droits, de produits des contributions et taxes, de produits éventuels et de produits divers des budgets sur ressources spéciales	46,058,460
Reports et transports de droit de fonds libres du cadastre	794,129
Total	39,939,730,644 f

2° *Recettes et Ressources extraordinaires.*

Branches de revenu.	Recettes et ressources réglées.
Ventes extraordinaires de biens domaniaux	14,012,507 f
Prélèvements sur les emprunts en rentes consolidées	1,229,423,259
Prélèvements sur les prêts temporaires généraux de la Banque de France en 1870 [1]	1,112,010,664
Prélèvements sur son prêt de 80 millions (1878)	31,455,956
Bénéfices de la conversion de l'emprunt Morgan	66,839,819
Aliénations des rentes de la caisse d'amortissement	108,612,002
Aliénations des rentes de la caisse de la dotation de l'armée	68,872,655
Consolidation des capitaux de la dette flottante	1,192,298,013
Obligations du Trésor à court terme	926,083,776
Primes sur l'émission de ces obligations	1,698,640
Obligations du Trésor de 1877	48,104,744
A reporter	4,799,412,0[illegible]5 f
Report	4,799,412,665 f
Émission de 3 p. 100 amortissable	1,491,397,633
Souscription pour des canons (1870-1871)	499,428
Contingents départementaux et communaux pour la mobilisation des gardes nationales	31,453,000
Vente des approvisionnements du siège de Paris	9,780,222
Contributions de guerre sur les Algériens insurgés	33,414,739
Indemnité du Japon (1875)	2,051,219
Fonds destinés à la manufacture de Saint-Étienne	7,623
Remboursements par les compagnies de chemins de fer d'avances pour garantie d'intérêts	46,649,380
Versements de la Société algérienne	18,488,439
Fonds de concours pour les travaux publics extraordinaires	294,996,956
Total	6,731,180,814 f

3° *Reports d'exercices réglés et ressources reportées en dehors de règlements.*

Reports provenant des budgets	650,291,447 f
Reports provenant du compte de liquidation	79,317,348
Total	729,608,796 f
Recettes ordinaires	39,939,730,644 f
Recettes extraordinaires	6,731,180,814
Reports d'exercices réglés, etc.	729,608,796
Total	47,400,520,254 f
Moyenne	3,646,193,866

Dépenses 1871 à 1883.

Évaluations primitives, 43,415,582,656 fr.

Dépenses effectuées, 46,864,304,825 fr.

Se décomposant comme suit :

Budgets ordinaires	36,101,975,979 f
Budgets extraordinaires	3,419,767,463
Budget de l'emprunt de 429 millions	18,232,279
Budgets sur ressources spéciales	5,390,826,537
	44,930,802,259 f
Compte de liquidation	1,933,502,565 f
Total général	46,864,304,825 f

dont le détail, par service, est présenté au tableau ci-dessous :

Dépenses par services des budgets réunis 1871-1883 et du Compte de liquidation.

	Dépenses réglées.
Frais de perception, de régie et d'exploitation des impôts et revenus publics [1]	3,494,365,505 f
Remboursements, restitutions, primes et non-valeurs [2]	2,397,069,299
Dette publique	15,523,129,474
Dépenses militaires.	
Guerre	9,837,035,823
Marine et Colonies	2,603,431,978
Dépenses civiles.	12,440,467,802 f
Justice	455,580,204 f
Affaires étrangères	171,935,631
Intérieur et service départemental	4,509,938,664
Gouvernement de l'Algérie	318,024,376
Finances	599,129,743
Postes et télégraphes	42,998,588
Instruction publique	1,022,852,592
Beaux-Arts	162,556,106
Cultes	680,740,646
Agriculture et commerce	455,343,791
Travaux publics	4,680,172,396
	13,099,272,742 f
Total général	46,864,304,825

1. Ces prélèvements appartiennent à l'exercice 1871, ils ont été faits en profit du compte de liquidation sur les prêts faits aux budgets de 1870, au delà de leurs besoins, mais ils n'ont pas été comptés comme un report d'exercice du budget général, ayant été attribués au compte de liquidation avant et hors le règlement. Un autre prélèvement sur les mêmes exercices lui a été attribué par le règlement de 1871 (113,564,000 fr. aux prévisions, 113,730,052 fr. avec les évaluations), à ce titre il est inscrit plus bas parmi les reports d'exercice.

1. Les frais de l'émission des emprunts sont au service des finances.

2. Les remboursements et restitutions comprennent le produit des centimes additionnels que le service des finances perçoit pour les communes, mais n'administre pas, ils ne comprennent pas le produit des centimes départementaux, géré indirectement par les services de l'intérieur et de l'instruction publique, ni les dépenses restituées de la mobilisation des gardes nationales en 1870 et 1871 et qui ont été classées dans le service de l'intérieur au Compte de liquidation.

[illegible] jusqu'à ses dernières limites la période commencée en 1871, et malheureusement pour y voir se détruire en peu de temps la fortune acquise sous le cours des [illegible] premiers exercices, nous ajouterons aux résultats arrêtés à la date de la fin de 1881 les situations provisoires de 1882, 1883, 1884 et 1885, telles qu'elles étaient connues à la fin du premier semestre de 1885, et le budget même de 1886.

Exercices	Recettes des lois de finances.	Situations provisoires.	Dépenses des lois de finances.	Situations provisoires.	Excédent des lois de finances.	Excédents des situations.
1882.	3,7[illegible]	[illegible]	3,723,[illegible]	4,215,211,3[illegible]	+2,[illegible]	— 42,5[illegible]
1883.	[illegible]	4,06[illegible],47	3,[illegible]	4,151,915,216	[illegible]	— [illegible]
1884.	[illegible]	[illegible]	3,739,251,295	[illegible]	+1,151,511	[illegible]
1885.	[illegible]	[illegible]	3,686,821,070	[illegible]	Équilibre.	[illegible]
1886.	[illegible]	3,651,611,[illegible]	[illegible]	3,651,0[illegible]	+ 613,031	+ 613,031
	[illegible]	19,561,547,665[1]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

L'excédent de recettes des situations financières des exercices précédents, — 426,532,223 fr., — disparaît, et l'excédent même de leurs Comptes réglés, — 618,820,857 fr., — qui ne résiste qu'à l'aide de reports d'exercices, se réduit à la somme de 47,361,380 fr. Des dégrèvements opérés avec précipitation, l'irréflexion des entreprises de travaux publics extraordinaires et des expéditions lointaines conduites avec trop peu de vigueur pour ne pas [illegible] à la fin ont [illegible] pour un temps la prospérité de la République. Avertie du péril par ses plus fidèles amis, elle l'a été plus utilement par la lugubre joie de ses adversaires et saura reprendre la route où la prospérité l'attend encore.

46. Divers résultats.

Arrivés bientôt au terme de notre tâche, il peut être intéressant de connaître la situation propre de chacun des exercices qui se sont succédé depuis le commencement du siècle. C'est dans ce but qu'ont été dressés les tableaux suivants :

1. Années ou exercices en équilibre, en excédent, en déficit.

1814	1815	1816	1817	1818	1867	1870

Années ou exercices réglés en excédent.

1819	1820	1821	1822	1823	1824	1825
1826	1828	1829	1831	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	1839	[illegible]	1855	1856
1857	1858	[illegible]	1865	[illegible]	[illegible]	[illegible]
1871	1875	1876	1877	1878	1879	[illegible]
1881						

Années ou exercices réglés en déficit.

1827	[illegible]	1832	[illegible]	1841	1842	1843
1844	1846	1847	1848	1849	1850	1851
[illegible]	1853	[illegible]	1860	1861	1862	[illegible]
[illegible]	1872	1873	1874	1882	[illegible]	[illegible]

Les tableaux ci-dessus sont les résultats consignés aux comptes et aux situations publiés par l'Administration des finances. Il y a beaucoup d'objections à faire contre le classement qui précède. Elles font l'objet du paragraphe suivant.

2. Années en excédents d'apparence, non réels.

Les excédents de simple apparence, lors du règlement des exercices, ne sont pas le seul effet des reports d'exercice et des prélèvements divers opérés au bénéfice des budgets.

Sur 71 exercices, de 1814 à 1884, 30 exercices seulement ont été réglés, conformément aux situations financières, sans addition ni retranchement de recettes ou de ressources. Ce sont les exercices suivants (douze en excédents de recettes, dix-huit en excédents de dépenses) :

1819 +	1843 —	1850	1861	1871 +
1820 +	1844	1851	1862	1873
1831 +	1845 +	1852	[illegible]	1874
1833 +	1847	1853 —	[illegible]	1875 +
1840 —	[illegible]	1854 —	1865 +	1876 +
1842 —	1849 —	1855 +	[illegible]	1877

Sept fois, en 1814, 1815, 1816, 1817, 1818, 1867 et 1870, les lois de règlement ont mis les exercices en équilibre par des reports effectués des années postérieures sur les années précédentes (1814, 1815, 1816, 1817, 1818) ou des années précédentes sur les postérieures (1867, en partie), ou par des prélèvements sur des produits d'emprunt (1867, en partie, et 1870). De ces sept exercices, un seul (1817) a été ramené à l'équilibre par des diminutions de recettes affectées à d'autres exercices.

L'équilibre fictif de ces exercices, sans les reports, eût été un déficit total de 459,595,244 fr. (511,317,163 fr. — 81,721,919 fr.).

Neuf fois des excédents réels de dépenses sont, grâce aux reports, devenus des excédents de recettes : en 1823, 1825, 1834, 1838, 1856, 1857, 1859, 1866, 1879, et pour de grosses sommes quelquefois ; en 1823, le déficit était de 66,568,480 francs et il devient un excédent de 5,431,230 ; en 1856, l'excédent de 112,217,487 fr. était un déficit de 281,838,638 fr.

Dix fois des excédents de dépenses ont été diminués (1827, 1830, 1832, 1841, 1846, 1860, 1872, 1882, 1883, 1884), et quinze fois des excédents de recettes ont été augmentés (1821, 1822, 1824, 1826, 1828, 1829, 1835, 1836, 1837, 1839, 1858, 1869, 1878, 1880 et 1881). Nous avons là notre compte de 71 exercices réglés ou en état de règlement.

En résumé, les exercices réglés en excédent de recettes, sans en avoir eu le droit par eux-mêmes, sont au nombre de neuf.

3. Années où les recettes ordinaires ont suffi.

Ces années, ou plutôt ces exercices ne sont pas nombreux ; il y en a six en tout, trois de la période de la Restauration, et trois de la période de la troisième République.

1 Ni aux recettes ni aux dépenses des situations [illegible] ne [illegible] Ressources spéciales, qui ne sont connues que par la publication des [illegible].

En octobre 1885 le dernier Compte général paru est celui de [illegible]

Exercices de la Restauration.

	1820	1821	1826	Totaux.
Recettes ordinaires	933,439,553 f	927,634,023 f	982,728,455 f	2,843,802,031 f
Dépenses ordinaires et extraordinaires	906,729,663	908,344,345	976,948,919	2,792,022,927
Excédents	26,709,890 f	19,289,678 f	5,779,536 f	51,779,104 f

Exercices de la troisième République.

	1875	1876	1877	Totaux.
Recettes ordinaires	3,095,386,269 f	3,186,869,264 f	3,183,131,184 f	9,465,386,717 f
Dépenses ordinaires et extraordinaires	3,025,010,368	3,091,896,936	3,135,414,123	9,252,321,427
Excédents	70,375,901 f	94,972,328 f	47,717,061 f	213,065,290 f

Exercices réunis.

Recettes ordinaires	12,309,188,748 f
Dépenses ordinaires et extraordinaires	12,044,344,354
Excédents	264,844,394 f

Ainsi, à deux époques seulement, et dans les mêmes circonstances, nos budgets ont réussi à suffire à toutes leurs dépenses sans recourir à aucun moyen extraordinaire de finances, et sans même profiter de reports d'exercices. Après quatre ou cinq ans donnés à la réparation d'infortunes semblables, l'effort des pouvoirs publics et la bonne volonté du pays les avaient conduits à cette bonne fortune si rare et qui devrait l'être moins; mais, par les mêmes raisons, et en y cédant trop volontiers à notre époque, les budgets se sont crus hors de tout péril; ils ont augmenté leurs dépenses, ils ont eu recours aux ressources extraordinaires des temps troublés et ces ressources elles-mêmes ont fini par ne pas les préserver des déficits.

4. *Années où les crédits n'ont pas été épuisés.*

En 1814, mais il n'y avait pas alors d'exercice limité, la dépense faite a été portée comme restant de 102,240,413 fr. au-dessous des crédits de la loi de finances. Personne n'a pu croire un instant que ce fût possible ; les comptes n'ont, en effet, relevé que les créances liquidées dans l'année, et l'année n'a fait qu'ajouter un nouvel arriéré à l'arriéré du 1er avril 1814. En 1848, l'exercice, correctement limité, semble se clore avec une diminution de dépenses de 46,681,968 fr. sur les crédits budgétaires; mais le budget de 1848 a été remanié et rectifié en cours d'exercice et la rectification comprend pour plus de 370 millions de véritables crédits additionnels, sur lesquels il n'est pas étonnant qu'il y ait eu des crédits abandonnés ou transportés. Si le budget primitif n'avait pas été rectifié, l'exercice 1848 donnerait un excédent de dépenses sur les crédits de 324,750,570 fr.

Dans toute la série de nos budgets, depuis 1814, une seule fois, dans l'exercice 1877, les dépenses du budget ordinaire sont restées au-dessous des crédits primitifs (2,736,247,912 fr. d'allocations de la loi de finances, 2,732,173,813 fr. de dépenses réglées, et 4,074,148 fr. 91 c. de différence). Cas d'autant plus remarquable que l'exercice 1877 n'a laissé que 10,307,397 fr. 22 c. de restes à payer et a payé 12,450,710 fr. 70 c. pour le compte des exercices clos. Cette exception unique ne s'aperçoit pas dans les Comptes où les Budgets ordinaires et sur ressources spéciales se totalisent. L'exercice y paraît même avoir dépensé 14,696,077 fr. de plus que les crédits de la loi de finances, — ce qui n'est d'ailleurs pas beaucoup, — mais le budget sur ressources spéciales, comme toujours, a eu plus de ressources à dépenser que les crédits primitifs ne l'indiquaient (18,770,226 fr. 37 c.).

Inversement, à l'aspect des Comptes, on croirait qu'une seule fois les Crédits de la loi de finances n'ont pas été réellement épuisés et que c'est durant l'exercice 1880. L'exercice 1880 est, en effet, le seul qui, sur l'ensemble des Budgets, présente une économie d'exécution :

Crédits de la loi de finances	3,771,157,498 f
Crédits consommés	3,760,696,304
Crédits abandonnés ou reportés	10,461,194 f

Mais la diminution n'est due qu'à la radiation temporaire de 180,701,816 fr. 13 c. de crédits du Budget sur ressources extraordinaires et les dépenses du Budget ordinaire ont dépassé leurs crédits primitifs de 169,256,913 fr. 89 c. Une seule fois donc, pendant l'exécution de l'exercice 1877, les crédits primitifs n'auront pas été épuisés.

47. Divers résultats de la gestion financière à l'étranger.

Au cours de son travail et pour rendre les comparaisons plus faciles, l'auteur a été amené à modifier légèrement l'exécution du *Sommaire* qu'il s'était tracé en tête du présent article, en faisant rentrer dans les paragraphes mêmes du *Budget Français* la partie tout entière des budgets étrangers dont il s'était d'abord proposé de traiter certains points à part, soit dans ce paragraphe, soit dans les deux qui suivent. Nous prions donc le lecteur de se reporter aux chapitres IV à X, où il trouvera les renseignements les plus complets et les plus intéressants sur tout ce qui touche au vote, à l'organisation, à la gestion, à la statistique et à la législation des budgets étrangers.

XIII. LES BUDGETS DES PAYS ÉTRANGERS.

48. Principes divers de leur organisation et de leur législation.

Voir ci-dessus, n° 47.

49. Statistique comparée.

Voir ci-dessus, n° 47.

50. Analyse des budgets des pays étrangers.

Nous avons réuni sous le titre de Budgets Européens la plupart des budgets du continent, et pour en faciliter l'étude, nous avons placé en regard du montant des dépenses prévues pour l'exercice 1885, le montant des dettes consolidées et autres qui grèvent l'actif des différents États que nous avons groupés ci-dessous, ainsi que le montant des dépenses militaires et celles du service de la Dette et de l'amortissement.

[illegible]	[illegible] totales des [illegible].	Capitalisation des dettes consolidées, des dettes amortissables, annuités diverses et du papier-monnaie à retirer, sous déduction de l'actif.	Dépenses du service des dettes et de l'amortissement.	Dépenses militaires.
[illegible]	[illegible]	[illegible] [4]	21,312,[illegible]	477,191,[illegible] [12]
[illegible]	48,[illegible],549	31,75[illegible],549	1,[illegible]	»
[illegible]	116,219,225	478,741,711	2[illegible],937,255	»
Bavière	177,373,779	1,678,374,552	62,308,945	»
[illegible]	47,0[illegible],000	190,7[illegible]	8,262,[illegible]	»
[illegible]	29,[illegible] [1]	28,62[illegible],750	1,451,[illegible]	»
Prusse	1,573,660,495	4,877,400,506	226,988,241	»
Saxe Royale	1[illegible],974,659	816,759,000	38,[illegible],891	»
[illegible]	6[illegible],844,212	536,102,1[illegible]	21,4[illegible],581	»
[illegible]	313,[illegible],275	» [5]	»	300,19[illegible],810
[illegible]	1,233,956,775	8,222,125,320	301,2[illegible],705 [8]	21,197,795 [13]
Hongrie	844,750,660	3,183,388,052	168,150,887	18,606,545
Belgique	319,403,295	2,119,131,953	86,378,559	49,065,000
Bulgarie	35,780,324	40,000,000	2,105,004	11,675,161
Danemark	77,177,902	276,718,778	13,524,916	20,863,915
Espagne	897,146,890	6,356,253,000	264,818,435 [9]	195,174,175
France	3,217,103,595 [2]	27,141,161,432 [6]	1,111,101,291	906,896,639
Grande-Bretagne	2,364,551,173	18,339,013,188	594,848,000	722,968,150
Grèce	85,252,875	361,077,602	28,377,775	22,236,575
Hollande	283,963,168	2,231,340,092	72,062,701	67,063,967
Italie	1,707,312,769	10,084,938,677	543,758,314	328,263,420
Portugal	217,295,222	3,331,027,878	82,177,179 [10]	38,366,616
Roumanie	130,038,720	729,870,188	52,129,173	28,447,280
Russie	3,465,179,988	13,822,576,152	1,041,930,964	944,174,936
Serbie	44,236,562	225,000,000 [7]	11,555,821	20,000,000 [14]
Suède	114,172,755	319,986,054	15,255,200	39,065,950
Norwège	58,542,352	148,495,924	8,694,807	11,337,711
Suisse	45,740,000	35,510,342	1,869,160	13,259,918
Turquie	125,500,000 [3]	2,328,7[illegible]2,132	55,435,615 [11]	200,000,000 [15]

Bibliographie.

Cette bibliographie eût été beaucoup trop étendue s'il y [illegible] les pays étrangers, publiés soit à l'étranger, soit [illegible] la France même nous n'avons indiqué que les ouvrages qui ont un rapport direct avec les bud-[illegible] législation budgétaire.

Les écrits de circonstance sont en très grand nombre pour les matières financières comme pour les autres. Il n'a été possible de citer ici que ceux que recommandent le nom des auteurs ou la façon dont les questions sont traitées. Nous n'avons fait d'exceptions que pour certains écrits, devenus presque introuvables, de la période de la [illegible] de notre législation budgétaire.

[illegible] Ministère des travaux publics. Imprimerie nationale. (Utile pour l'étude particulière du budget des travaux publics.)

[illegible] Ministère de l'intérieur. Imprimerie nationale. (Utile pour l'étude des budgets locaux spécialement.)

[illegible] Paris, A. Le Chevalier. 1868.

[illegible] de Gotha. Annuaire généalogique, diplomatique et statistique. Gotha, Justus Perthes.

[illegible] dans les derniers temps [illegible] en [illegible].

Annales parlementaires. Recueil des procès-verbaux de nos Assemblées. V. *Archives parlementaires*.

Annuaire de l'économie politique et de la statistique.

Annuaire de législation étrangère, publié par la Société de législation comparée, comprenant la traduction des principales lois votées dans les pays étrangers. Paraît depuis 1872.

Archives parlementaires de 1787 à 1860. Recueil inestimable pour les documents de toute sorte, et particulièrement pour les documents financiers qu'il contient.

A partir de l'année 1860 le recueil se continue dans le recueil des *Annales parlementaires*, qui est à jour.

Atlas de statistique financière du Ministère des finances. Annuel.

Audiffret (Marquis Ch. L. G. d'), *le Budget*. Paris, Dufort. 1841.

Système financier de la France, comprenant l'ensemble des travaux de l'auteur sur les budgets, la comptabilité, les finances, etc. Paris, Paul Dupont et Cie ; Guillaumin et Cie. 1863-1870.

Bailly (A.), *Histoire financière de la France, depuis l'origine de la monarchie jusqu'à la fin de 1786*, avec un tableau général des anciennes impositions et un état des recettes et des dépenses du Trésor royal à la même époque. 2 vol. Paris, Montardier. 1830.

Barbé-Marbois (F.), *Mémoire sur les finances*. 1797.

Bastiat (Frédéric), *Paix et Liberté ou le Budget républicain*. In-16. Paris, Guillaumin et Cie. 1849.

Bergeret (Gaston), *Mécanisme du budget de l'État*. Paris, A. Quantin. 1880.

Boiteau (Paul), *État de la France en 1789*. 1 vol. Paris, Perrotin. 1861.

1. Par estimation.

2. [illegible] la France (469,717,475 fr. en 1885) pour ne pas sortir de la nomenclature des budgets d'État. Cependant quelques dépenses générales font encore partie, comme on l'a vu, de notre budget sur ressources spé[illegible].

3. La Turquie n'a rendu public qu'une fois, en 1880, ses projets de budget. Depuis que son Parlement a disparu, elle n'a rien fait connaître de l'état des finances publiques et l'on ne peut que reproduire, à titre de renseignement, les chiffres de son budget unique et éphémère.

4. Une forte partie des dettes de l'Allemagne, celles de la construction des chemins de fer, ne sont pas considérées par les Allemands comme des dettes d'État. On les classerait plus volontiers au nom des opérations industrielles et souvent elles sont compensées ou même dépassées, dans les calculs, par l'évaluation de l'actif des entreprises.

5. L'Autriche-Hongrie, en qualité de monarchie commune, n'a pas de dette constituée et notre tableau ne tient pas compte des dettes flottantes des États.

6. [illegible] des rentes 4 1/2, 4 et 3 p. 100 et des annuités dues à la fin de 1884 pour le remboursement des émissions de 3 p. 100 amortissable et pour d'autres causes.

7. Par estimation et probablement au-dessous de la réalité ; en tous [illegible] de 1885, la réalité du 1er janvier avait fort changé pour le 31 décembre.

8. Si toute la dette de l'Autriche portait intérêt, les frais seraient d'au moins 100 millions de francs de plus.

9. L'Espagne a une partie de ses dettes remboursables à termes lointains sans intérêt et une autre partie dont l'intérêt est très faible.

10. De même pour le Portugal.

11. Y compris les frais de recouvrement des revenus affectés au paiement de la dette. 25,167,591 piastres turques de 0f,225 pour 1884 pour une recette spéciale nette de 200,818,728 piastres.

12. Presque tous les États ont des menus frais pour les services militaires dont la dépense générale est faite par l'Empire. En Allemagne et dans d'autres États, les dépenses de la gendarmerie ne sont pas des dépenses militaires.

13. Dans l'Autriche-Hongrie, la dépense générale des services militaires est au compte du budget commun, comme elle est au compte du budget de l'Empire en Allemagne, mais moins exclusivement, et l'Autriche et la Hongrie ont, à titre particulier, de petits budgets de guerre.

14. Approximatif, que l'obstination à faire campagne aura notablement modifié.

15. Évaluations du projet de budget 1880-1881.

BOITEAU (Paul), *Fortune publique et finances de la France.* 2 vol. Paris, Guillaumin. 1866.

BRICOGNE, *Opinion d'un créancier de l'État sur le budget de 1814 (août 1814) et sur les observations et réflexions dont il a été l'objet.* In-8°. Paris, Pélicier.

— *Opinion et Observations sur le budget de 1814, sur le budget de juin 1815 et sur les différents systèmes de finances suivis en France depuis l'an VIII jusqu'au 8 juillet* 1815, par un créancier de l'État. In-8°. Paris. Pélicier. Août. 3e édit. in-8°. Paris. Pélicier. Octobre 1815.

— *Examen impartial du budget proposé à la Chambre des députés le 23 décembre* 1815 *et projets d'amendements.* In-8°. Paris, Pélicier. 15 janvier 1816.

— *Situation des finances au vrai,* suivie de 36 doutes et questions sur les comptes et les budgets. In-8°. Paris, Pélicier. Avril 1819.

— *Réponse à la lettre d'un vieux commis du Trésor et à d'autres écrivains, vieux et jeunes.* (MM. [illegible], Jourdan, d'Audiffret, [illegible], V. Masson, auteurs de réfutations de l'écrit précédent). In-8°. Paris, Pélicier. Mai 1819.

Bulletin du Ministère des travaux publics. Statistique et législation comparée. Imprimerie nationale. Annuel.

CALMON (A.), *Histoire parlementaire des finances de la Restauration.* In-8°. Paris. Michel Lévy. [illegible].

CALONNE (Ch. A. de), *Observations sur les finances.* Londres. 1790.

— *Des Finances publiques de la France.* Londres, 1797. (V. le *Recueil des écrits pour et contre Calonne et Necker.* 1 vol. in-4°. 1787 et 1788.

CAMBON, *Lettre à ses commettants sur les finances.* In-8°. Paris, 1795.

Les exposés et les rapports législatifs de Cambon sur les finances se trouvent dans les collections générales (*Procès-verbaux, Archives parlementaires, Moniteur universel*).

CASABIANCA (Comte de), *Des Finances françaises.* Annexes : Discours prononcés aux audiences de rentrée de la Cour des comptes 1865, 1866, 1867 et 1869) sur les *Institutions financières de la Grande-Bretagne et de la Prusse, comparées à celles de la France.* Paris, Guillaumin. 1880.

COCHUT (André), *Opérations et tendances financières du second Empire.* Paris, J. Claye. 1868.

COHEN ([illegible]), *Études sur les impôts et sur les budgets des principaux États de l'Europe.* Paris, Guillaumin.

Collection des comptes rendus, pièces authentiques, écrits et tableaux concernant les finances de la France, depuis 1758 jusqu'en 1787, par C. J. MATHON de la Cour. In-4°. Lausanne ; Paris, Cuchet. 1788.

V. *Comptes rendus,* MATHON.

Compte rendu des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, publication annuelle. — *Mémoires de la classe des sciences morales et politiques,* de l'an VI à l'an XII. — *Mémoires de l'Académie des sciences morales et politiques,* de 1837 à 1855. — *Mémoires des savants étrangers,* publiés par cette Académie.

Il a paru en 1860 une table alphabétique et chronologique des matières de ces recueils, où se trouvent des travaux sur les finances et les budgets qui n'ont pas paru ailleurs.

Comptes et mémoires des Ministres en 1791, 1792 *et* 1793. (De 1793 à l'an IV il n'a pas été publié de compte.) In-4°. Département des contributions publiques.

Comptes et rapports au Directoire, de l'an IV à l'an VII. 5 vol. in-4°. Imprimerie nationale.

Comptes de l'administration des finances. Ans VIII à XIV et 1806 à 1814. Imprimerie nationale. 12 vol. in-4°. Imprimerie impériale.

Comptes des dépenses ordonnées pour le service des sept Ministères, pendant l'an X, sur les crédits ouverts pour l'exercice de l'an X et des années antérieures. In-4°.

Idem, an XIII et 1806-1807. 1 vol. in-4°.

Comptes généraux du Trésor public. Ans X, XI, XII, XIII, 1806, 1807, 1809, 1811. 8 vol. in-4°. Imprimerie nationale et impériale.

Compte de l'administration des finances, années 1813 et 1814, par M. GAUDIN, ministre des finances. Juin 1815.

Nous nous bornons à indiquer ici les documents de ce genre, antérieurs à la Restauration. La collection est devenue depuis régulière et complète.

DESMAREST, *Plan de finances pour être présenté aux États généraux.* In-4°. 1789.

Dictionnaire d'économie politique. 2 vol. Paris, Guillaumin. 1854.

Dictionnaire de la politique, publié sous la direction de M. Maurice BLOCK. 2 vol. Paris, Otto Lorenz. 1874.

Dictionnaire des finances (de l'Encyclopédie méthodique), par J. P. ROUSSELOT DE SURGY. 3 vol. in-4°. Paris, Panckouke. 1784.

DUFRESNE DE FRANCHEVILLE (J.), *Histoire générale et particulière des finances.* 3 vol. 1738-1740.

DUMÉRIL (Edélestand), *Philosophie du budget.* 2 vol. Paris, Merlin, [illegible]. 1835-1836.

DUMON (S.), *Histoire financière. De l'équilibre des budgets sous la monarchie de 1830.* Paris. [illegible]. 1849.

DU PUYNODE (Gustave), *L'Administration des finances en* 1848 *et* 1849. Paris, Guillaumin. 1849.

DUVAL, *Éléments de finances.* In-folio. 1736.

ÉON DE BEAUMONT (L. G. L. A. A. T. d'), *Mémoires pour servir à l'histoire générale des finances.* 2 vol. Londres, 1758. Amsterdam, 1760.

FORBONNAIS (F. V. de), *Recherches et considérations sur les finances de la France, depuis* 1595 *jusqu'en* 1721. 2 vol. in-4°. Bâle, 1758, et 8 vol. in-12. Liége.

GANILH (Ch.), *Réflexions sur le budget de* 1814. Paris, Déterville. 1814.

— *Considérations générales sur la situation financière de la France en* 1815. Paris, Déterville. 1815.

— *Des Droits constitutionnels de la Chambre des députés en matière de finances ou Réfutation des doctrines de M. le comte Garnier dans son rapport à la Chambre des Pairs sur le budget de* 1815. Paris, Déterville. 1816.

— *Considérations sur la situation financière de la France en* 1816. In-8°. Paris, Déterville. 1816.

— *Opinion sur le budget de* 1816. In-8°. Paris, Déterville. 1816.

— *De la Législation, de l'Administration et de la Comptabilité des finances de la France depuis la Restauration.* In-8°. Paris, Déterville. 1817.

— *Réfutation de deux écrits anonymes sous le titre,* l'un d'*Éclaircissements sur les lois, les budgets et les comptes de finances,* et l'autre d'*Errata de quelques brochures de finances* (tous les deux en réponse à l'écrit précédent). 1re partie. In-8°. Déterville. 1817.

— *De la Science des finances et du Ministère de M. de Villèle.* In-8°. Paris, Trouvé. 1825.

GARBOULEAU (Paul), *Des Finances et de l'Équilibre des budgets.* Des finances de l'État, des départements et des communes ; du déficit de leurs budgets et des moyens d'y remédier. In-8°. Paris, Dentu. 1868.

GARNIER (comte Germain), *Rapport au nom de la Commission de sept membres chargée par la Chambre des Pairs de l'examen du projet de loi des finances.* In-8°. Paris, Chamerot jeune. 1816. (Trois éditions.)

— *Exposé d'un projet tendant à la libération des charges extraordinaires de l'État.* 1817.

GARNIER (Joseph), *Traité des finances.* L'impôt en général ; les diverses espèces d'impôts ; le crédit public, les emprunts et l'amortissement ; les dépenses publiques et les attributions de l'État ; les réformes financières. — Notes et notices complémentaires, historiques et statistiques. Garnier frères, Guillaumin et Cie.

GAUDIN (duc de Gaëte), *Observations et éclaircissements sur le paragraphe concernant les finances dans l'exposé de la situation du Royaume présenté à la Chambre des Pairs et à celle des députés.* In-4°. Paris, chez les marchands de nouveautés. 1814.

— *Mémoire sur les finances et sur les moyens d'assurer le service,* à partir de 1817. — 1817.

— *Notice historique sur les finances de la France* (depuis 1800 jusqu'au 1er avril 1814). In-8°. Paris, imprimerie d'Ange Clo. 1818.

— *Mémoires et Souvenirs* (dans la collection Baudoin). 2 vol. in-8°. 1823. Ces mémoires sont une réimpression de cette notice avec des augmentations.

— *Supplément aux mémoires.* Paris, Delaunay. 1834.

GODARD, *Mémoire et propositions sur la comptabilité générale du royaume,* suivis d'un modèle de compte général. In-8°. Paris, Dentu. 1821.

GROUBER DE GROUBENTHAL, *Théorie générale de l'administration des finances.* 2 volumes in-8°. Paris, 1788.

GUER (de), *Considérations sur les finances.* In-8°. Paris, Gérard et Panckoucke. An XI (1803).

— *Précis d'un ouvrage sur le budget et ses erreurs.* In-8°. Paris, imprimerie de Patris. 1816.

HENNET, *Mémoire sur le rétablissement des finances.* In-4°. Paris, Delaunay. Avril 1814

— *Théorie du crédit public.* In-4°. Paris, Testu et Delaunay. 1816.

— *Essai d'un plan de finances.* In-4°. Paris, Delaunay. 1816.

HORN (J. E.), *Annuaire international du crédit public pour* 1859. Finances publiques, institutions de crédit, etc. In-18. Paris, Guillaumin. 1859.

L'annuaire a paru en 1859, 1860 et 1861.

Le Bilan de l'Empire. In-8°. Paris, Dentu. 1868.

IVERNOIS (F. d'), *État des finances et des ressources de la République au 1er janvier* 1796. Londres, 1796.

JOSAT, *le Ministère des finances, son fonctionnement.* Paris, Berger-Levrault et Cie. 1882.

Journal des économistes, à partir de 1842 (15 décembre 1841). Paris, Guillaumin et Cie.

LACAVE-LAPLAGNE, *Observations sur l'administration des finances pendant le Gouvernement de Juillet et sur ses résultats,* et rapports de M. le Ministre des finances des 9 mars et 8 mai 1848. Brochure in-8°. Paris, Comptoir des imprimeurs.

LAFFITE (J.), *Opinion d'un membre de la Commission du budget.* In-8°. 1817.

— *Opinion sur le projet de loi relatif aux finances pour* 1817. In-8°. Paris, 1817.

— *Opinion sur le projet de loi des finances de* 1818. In-8°. Paris, 1818.

— *Opinion sur le projet de loi de finances de* 1822. In-8°. Paris, 1822.

LAFFON DE LADÉBAT (André D.), *Rapport (à l'Assemblée législative) sur les recettes et les dépenses de* 1792. Paris, imprimerie nationale. 1791.

— *Des Finances de la France ou des budgets de* 1816 *et des années suivantes, avec des observations préliminaires d'un membre de la commission du budget de* 1817. Paris, Bailleul. 1816.

LANJUINAIS (J. D.), *Des Dépenses et des Recettes de l'État pour* 1818 *et du crédit public.* Paris, Baudoin frères.

LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT (G. de), *Mémoires* (cinq) *sur les finances de la France en* 1816. Paris, imprimerie de Scherff. 1816.

LAVOISIER, *De l'État des finances de la France au* 1er *janvier* 1792.

[illegible] suppléant à l'Assemblée constituante. In-8°. Paris, Dupont. 1791.

[illegible] (Paul), [illegible] 2 vol. Paris, Guillaumin et Cie. 1883.

[illegible] P. M. G. [illegible], *Considérations* [illegible] 1825. Paris. [illegible] 1824.

[illegible] (H. de), *[illegible]* du budget de 1789 à 1882. Paris, Guillaumin et Cie. 1883.

[illegible] (J. F.), [illegible] 2 vol. Londres. 1788.

[illegible] à l'époque du 1er janvier 1792 — 1792.

[illegible] 1790.

[illegible], *[illegible] des finances de la France pendant [illegible] du règne de Henri IV, le règne de Louis XIII, et soixante-cinq années du règne de Louis XIV*; [illegible] sur les revenus et dépenses [illegible] depuis Philippe le Bel jusqu'à Louis XIV, [illegible] sous les trois règnes ci-dessus. Ouvrage posthume, publié par L. V. Thierry. In-4°. Paris, [illegible] 1789.

[illegible], les *Finances [illegible]* de 1870 à 1878. 2 vol. Paris, [illegible] 1881.

[illegible] (Henry), *[illegible]* des budgets de l'État sous le [illegible] (1852-1870), d'après les documents officiels commentés par M. [illegible]. Paris, Guillaumin et Cie. 1869.

[illegible], *[illegible] sur [illegible] les budgets et les comptes de finances, depuis la Restauration*, en réponse à la brochure récemment publiée sur ce sujet (celle de Ganilh). Paris, imprimerie Lenormant.

— *[illegible]* [illegible] 1814.

[illegible] (A. P. de), *Mémoires sur les finances* présentés à l'Assemblée nationale. Paris, 1791.

— *Mémoire sur les finances*. Paris, 1790.

— *[illegible] d'après les [illegible] et d'après les principes d'un gouvernement libre et représentatif*. Paris, 1797.

Necker (J.), *Compte rendu présenté au Roi* au mois de janvier 1781. Imprimerie du cabinet du Roi. 1781.

— *De l'administration des finances de la France*. 3 vol. 1784. Sans lieu.

— *Aperçu de la situation des finances*. Imprimerie royale. 1789.

— *[illegible] des recettes et des dépenses fixes* au 1er mai 1789. Paris, imprimerie royale.

— *Dernières Vues de politiques offertes à la nation française*. Genève. 1802.

V. [illegible] les mémoires pour et contre Necker et de Calonne. La collection relative à Necker est de 1792 (Utrecht) en 3 vol. in-12 et renferme des budgets.

Nervo (de), *les Budgets comparés de la France et de l'Angleterre*. [illegible] Paris, Michel Lévy. 1852.

— *[illegible] de la France*, de 1852 à 1860. 5 vol. Michel Lévy. 1861.

Nicolas (Charles), *les Budgets de la France, depuis le commencement* [illegible] Paris, Guillaumin et Cie, Berger-Levrault [illegible].

Ouvrard (J. G.), *Mémoires*. 3 vol. Paris, Montardier. 1827.

— *[illegible]*, adressé au Gouvernement en 1814. Paris, 1815.

— *[illegible]*, adressé au Roi et à la commission de la Chambre des députés chargée d'examiner le budget. Paris, 1816.

[illegible] (I[illegible]), *[illegible] du budget de 1862*; réformes financières, [illegible] : reconstitution des rentes viagères; moyens de supprimer immédiatement la totalité des [illegible] Paris, 1861.

[illegible], *[illegible]* de 1862. Paris, Michel Lévy. 1862.

— *Les Finances de l'Empire*. Paris, Michel Lévy. 1862.

— *Le Budget de* 1863. Paris, Michel Lévy. 1862.

— *Les Finances et la politique. De l'influence des institutions politiques et de la législation financière sur la fortune publique*. Paris, Michel Lévy. 1863.

Poudra (Jules) et Pierre (Eugène), *Traité pratique du droit parlementaire*. Paris, J. Baudry. 1879.

Supplément (1879-1880). Paris, Quantin. 1880.

Poussielgue (J. B. E.), *Des Finances de la France en* 1817. In-8°. Paris, Testa et Cie.

Ramel (J.), *Des Finances de la République en l'an IX*. In-8°. Paris, Agasse.

Rapport au Roi sur la situation des finances au 1er *avril* 1814 *et sur les budgets des années* 1814 et 1815. In-4° de 84 pages. Paris, imprimerie royale.

Rapport au Roi sur la situation des finances 1830, par M. de Chabrol. Se trouve dans l'ouvrage du marquis d'Audiffret : *Système financier de la France*.

Recueil des décrets et actes financiers du Gouvernement provisoire. In-8°. Paris, imprimerie nationale. 1848. (Dans ce recueil sont les rapports de M. Garnier-Pagès sur les finances du gouvernement de Juillet, qui ont donné lieu à diverses réfutations.)

Recueil des lois de finances, etc., publié par le ministère des finances (à partir de 1817). 1 vol. in-8° chaque année. Paris, imprimerie nationale.

Réflexions sur [illegible] du compte rendu des dépenses de l'année 1818 (frais de négociations de reports de rentes). In-8°. Sans lieu ni date.

Roux, *[illegible] du budget*. 2 vol. in-8°. Vers 1835.

R[illegible], *Système général des finances*.

Sabatier (A.), *Adresse à l'Assemblée constituante sur les dépenses générales de l'État*. In-8°. 1790.

— *Tableaux comparatifs des dépenses et contributions de la France et de l'Angleterre*, suivis de considérations sur les ressources des deux États, et servant en même temps de réfutation à l'ouvrage de M. Gentz (sur l'administration financière et la richesse de l'Angleterre, ouvrage publié en 1800). In-4°. Paris, Arthur Bertrand. An XIII (1805).

— *Observations sur les dépenses et les recettes à venir de la France et sur les finances*. In-8°. Paris, Bacot. 1814.

— *Réflexion sur l'aperçu des recettes et dépenses de l'an* 1815 et sur le rapport fait au Roi par le Ministre des finances. Paris, Bacot. Septembre 1814.

— *Supplément*, idem, ibidem.

— *Des Recettes et des Dépenses publiques de la France*. In-8°. Paris, Rondonneau et Dècle.

Saint-Aubin (Camille), *Quels sont les moyens de restaurer nos finances?* An XI (1803).

— *Réflexions sommaires sur le rapport fait par M. Roy au nom de la commission [illegible] sur les comptes des exercices des années* 1815, 1816, 1817 et 1818. In-8°. Paris, Poulet, Plancher et Delaunay. 1819.

Say (Léon), *Discussion du budget de* 1883. Discours prononcé dans les séances de la Chambre des députés des 26 et 27 juillet 1882. Paris, Guillaumin et Cie. 1882.

— *Les Finances de la France*. Une année de discussion (du 15 décembre 1881 au 20 décembre 1883). Paris, Guillaumin et Cie.

Séguin (Armand), *Des Finances de la France à partir de* 1818. Paris, veuve Courcier. 1818.

— *Aperçu de la situation financière de la France en* 1819 *et années suivantes*. Paris, imprimerie de Guiffier. 1818.

— *M. Bricogne au vrai, en la forme et au fond*. Observations sur un ouvrage de M. Bricogne ayant pour titre : *Situation des finances au vrai*. Paris, Delaunay et Ladvocat. Mai 1819.

R. Stourm, *les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*. Paris, Guillaumin. 1885.

Situation financière (*La*) *des communes en* 1882 (5e année). Utile pour l'étude des budgets communaux spécialement. In-4°. Paris et Nancy, Berger-Levrault et Cie.

Tableau de la dette publique et des misères du Trésor, suivi d'un *Exposé détaillé des budgets*. In-8°. Paris, Paulin. 1842.

Ternaux aîné, membre de la Chambre des députés, *Lettre à ses correspondants*, suivie de pièces justificatives et de son opinion sur le projet de loi des finances de 1821. In-8°. Paris, Corréard. 1821.

Valette, *Manuel financier*, contenant le texte des dispositions législatives et autres documents qu'il importe de connaître pour éclairer le vote des lois de finances. In-12. Paris, Henry. 1847.

Vitet (L.), *Histoire financière du gouvernement de Juillet*. In-12. Paris, Michel Lévy. 1849.

— *La Vérité sur les finances du gouvernement de Juillet*. In-18. Paris, Michel Lévy et Guillaumin. 1848.

Vital Roux, *Analyse historique de l'établissement du crédit public en France*. In-8°. Paris, Bossange père. Avril 1824. (Ouvrage spécialement consacré au budget de 1817.)

Vraye (C.), *le Budget de l'État, comparé, expliqué, mis en lumière dans ses détails*. Réformes financières, judiciaires et administratives. In-8°. Paris, Guillaumin et Cie. 1875.

Vuhrer, *Histoire de la Dette publique*. Paris, Berger-Levrault et Cie. 1886.

P. Boiteau.

BUDGETS ANNEXES RATTACHÉS POUR ORDRE AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT. — Lorsqu'ils parurent avec un nom officiel, les services hors budget s'appelèrent les *Fonds spéciaux* et leur masse était principalement formée des centimes additionnels destinés à l'entretien des budgets locaux. Les budgets du Consulat et de l'Empire les absorbaient sous cette dénomination et n'eurent pas de budgets légalement distincts du budget général; ils étaient censés ne pas connaître les services qui fonctionnaient séparément et dont le plus important était celui du domaine extraordinaire.

En formant les budgets de la Restauration, le baron Louis avait annoncé que, dorénavant, ils contiendraient toutes les recettes et toutes les dépenses; son intention était donc de rattacher au budget public tous les budgets inconnus et de n'en admettre aucun en qualité de satellite. Mais le travail fut long et pénible, les petits budgets obscurs résistèrent à la lumière et on ne sait pas trop par quel motif ne premier budget d'ordre se détacha du

budget général presque aussitôt. C'était celui des Poudres et Salpêtres, l'un des chapitres ordinaires de recettes des budgets de Napoléon. Quand il y en eut deux ou trois, la loi de finances ne les désigna pas sous le nom de budgets, mais de *dépenses d'ordre*. Ce n'est que vers 1840 que les lois de règlement les intitulèrent : ***Budgets spéciaux annexes***. Le nom de ***Budgets annexes*** avait été attribué dans l'usage aux recettes et aux dépenses des travaux publics extraordinaires [1]. Les lois de règlement ont même abandonné peu à peu la désignation de Budgets spéciaux annexes pour celle de Services spéciaux rattachés pour ordre que les dernières conservent, et les lois de finances n'ont que depuis très peu de temps (1881) dit Budgets annexes, au lieu de Services spéciaux et en continuant aussi de dire Services d'ordre.

Un très grand nombre de services, qui n'ont jamais eu l'honneur d'être des budgets annexes, ont été directement réunis au budget, et la plupart sous la Restauration ; le plus grand nombre, ou du moins la bonne moitié des budgets annexes l'ont été après avoir fourni une carrière plus ou moins longue. Il en a été formé quinze ou seize successivement, à la suite du budget spécial des Poudres et Salpêtres qui, en 1818 encore, était unique et qui a disparu en 1840.

1819. ***Dépenses de l'administration de l'Instruction publique.*** Disparu en 1835, ce service a été recréé en 1857 sous le titre d'Établissements de l'Enseignement supérieur ; il s'est éteint une seconde fois en 1862 ; — 1823. ***Brevets d'invention*** ; disparu en 1834 ; — 1824. ***Centimes additionnels*** pour des dépenses des départements et des communes, mais pour mémoire seulement et sans être maintenus aux dépenses pour ordre longtemps ; — 1829. ***Monnaies et médailles***, retenues des matières présentées au change ; — 1829, en principe et à l'avenir, ***Imprimerie Royale ; Invalides de la guerre***, service à peine organisé sous forme de budget spécial, et disparu en 1831 ; Caisse des ***Invalides de mer*** et ***Légion d'honneur*** ; — 1833, ***Chancelleries diplomatiques et consulaires***, service tantôt mêlé aux services spéciaux, tantôt rangé à part, et rattaché finalement au budget général après 1876 ; — 1841, ***Service colonial***, disparu en 1856. Le service colonial était plutôt comparable au service départemental qu'aux autres services spéciaux ; — 1856, ***Caisse, dotation de l'armée***. Le plus largement doté tant qu'il subsista. Supprimé en 1868, sa liquidation a été réglée en 1871, et il a figuré, comme service en liquidation, dans les comptes des années qui ont suivi. — ***École centrale des Arts et Manufactures***. L'École a été cédée à l'État en 1857 et placée parmi les services spéciaux depuis 1867 ; — 1883, ***Budget des Chemins de fer de l'État*** ; — 1884, ***Budget de la Caisse d'épargne postale***.

Le dernier des Budgets annexes rattachés pour ordre qui ait disparu et se soit confondu dans la masse du budget général (pour les recettes aux Produits Divers et pour les dépenses aux Frais de régie), est le service des Chancelleries diplomatiques et consulaires. La liquidation en a été ordonnée par la loi du 29 décembre 1876.

Quoiqu'elle verse plus que tous les autres services spéciaux réunis (5 millions au budget de 1885), la Caisse des dépôts et consignations, depuis l'organisation que la loi du 28 avril et l'ordonnance du 22 mai 1816 lui ont donnée, n'a jamais été ni directement ni indirectement rattachée au Budget de l'État. Elle en est indépendante, par son caractère même de Caisse de dépôts. Mais son budget administratif propre est chaque année réglé par décret sur le rapport du ministre des finances et sur l'avis conforme de la Commission de surveillance.

Il n'est pas exact de dire que c'est avec l'ordonnance du 14 septembre 1822, notre première ordonnance d'ensemble sur la comptabilité et la justification des dépenses publiques, que commence l'existence légale des budgets annexes. L'ordonnance de 1822 ne fait que tolérer l'existence des services isolés qui étaient si nombreux alors encore hors du budget ; elle n'en organise aucun à ses côtés et elle ne tolère ceux qui existaient que sous la condition d'être gérés par un agent nommé par le ministre des finances, responsable envers lui de sa gestion et justiciable de la Cour des Comptes (*art.* 17).

Les budgets annexes ont été, comme nous l'avons dit, en très petit nombre jusqu'en 1829. Les budgets se bornaient à inscrire le montant de leurs dépenses à la suite des leurs, sans aucun détail, lorsque la loi de finances de 1829, relative au budget de 1830, augmenta ce nombre et ordonna d'annexer au budget général les budgets particuliers de tous les services d'ordre. D'autres lois de finances ou de règlement d'exercices ont fait disparaître ou créé des budgets annexes jusqu'à celle qui, en 1883, a rattaché pour ordre au budget de l'État le service de la Caisse d'épargne postale. La loi de règlement du 9 juillet 1836 les a tous astreints aux règles générales de la comptabilité publique et l'ordonnance du 15 février 1847 en a déféré les résultats au contrôle annuel de la Cour des comptes.

Ces budgets ne sont pas compris dans le Compte général de l'Administration des Finances, parce qu'ils sont hors de l'action directe du ministre des finances, que leurs comptables spéciaux ne sont pas assujettis à remettre des éléments périodiques d'écritures à la Direction générale de la Comptabilité publique, et que les développements et les justifications des services se trouvent aux comptes des ministres de qui ils dépendent par analogie.

En divers pays, il existe des Budgets annexes ou plutôt des Services spéciaux semblables aux nôtres, mais la plupart en dehors du budget et comme étaient les nôtres avant les rattachements pour ordre, précurseurs des rattachements définitifs. L'Angleterre en a un grand nombre, pour ne parler que d'elle. Les chemins de fer, en Allemagne souvent, dans l'Autriche-Hongrie, en Italie, motivent dans les budgets, des classifications de recettes et de dépenses distinctes. En Belgique le mot même de Services spéciaux s'applique, comme on le faisait en France sous la Monarchie de 1830, aux dépenses et aux recettes de la partie extraordinaire des Budgets.

Paul Boiteau.

BUDGET SUR RESSOURCES EXTRAORDINAIRES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.
II. HISTORIQUE.
III. PÉRIODE ACTUELLE.
 1. Ressources.
 2. Dépenses.
IV. A L'ÉTRANGER.

1. On le voit aussi employé parfois pour désigner le service départemental du Ministère de l'Intérieur. Ainsi, au titre III de la loi de règlement du 8 juillet 1837.

I. DÉFINITION.

La dénomination est nouvelle et date de la loi du 22 décembre 1878, mais l'existence des Budgets Extraordinaires ne l'est pas, et, sans s'arrêter à la nature des ressources qui les soutiennent, on ne peut donner, dans l'usage depuis 1879 et auparavant, que le nom de budgets extraordinaires, et même à présent, pour éviter les circonlocutions, les documents officiels, y compris les lois de règlement en leur titre II, ne les désignent pas autrement.

Pour être par essence et absolument des budgets sur ressources extraordinaires et même pour avoir le droit de se dire des budgets extraordinaires, en rompant l'unité du Budget Général de l'État, les Budgets Extraordinaires devraient n'embrasser que des dépenses temporaires et exceptionnelles et recevoir seuls des allocations prises à une autre source que celle des recettes du budget ordinaire, qui proviennent des revenus, des contributions et des impôts publics. Or les budgets extraordinaires ont compris et comprennent encore des parties de dépenses non temporaires ou exceptionnelles.

Différents en cela des budgets extraordinaires locaux, où la nature de la recette détermine le caractère de la dépense, les budgets extraordinaires publics commencent par aligner les dépenses de leurs exercices, en leur qualité de fraction détachée du budget ordinaire de l'État, et y pourvoient ensuite, et souvent sans examiner de quelle manière et quand se réaliseront leurs recettes.

Ce n'est que de notre temps qu'il a été institué une théorie pour la défense des Budgets Extraordinaires systématiques. Les budgets ordinaires sont, dit-on, les budgets de la vie normale et annuelle du pays, son compte industriel d'exploitation, et ont l'impôt et les revenus des biens de l'État pour fonds d'entretien ; les budgets extraordinaires répondent à leur compte industriel de premier établissement, indéfiniment continué comme se continue indéfiniment l'expansion de l'activité d'un peuple qui vit de siècles et non d'années, et son fonds de service est l'emprunt, dont le budget ordinaire ne se ressent que par l'obligation où il est d'en payer les intérêts pour la part de jouissance qui lui en revient.

Nous avons, en faisant l'histoire du Budget Général de l'État, signalé les diverses ruptures de l'unité budgétaire causées par la création des budgets extraordinaires, mais l'unité n'a été réellement brisée que par la création du budget extraordinaire de 1863, qui ne fut pas compris dans la loi de finances du budget ordinaire, et par celle du budget sur ressources extraordinaires de 1879 qui n'en devait pas sortir, mais qui en est sortie.

II. HISTORIQUE.

Avant 1789, l' « Extraordinaire » des budgets n'était pas la dépense ou la recette extraordinaire des nôtres. On appelait « l'extraordinaire des guerres », par exemple, les services de la guerre.

Dans une autre acception du mot, l'extraordinaire des recettes était l'appel au crédit, ou aux anticipations, et un contrôleur général faisait des « affaires extraordinaires » quand il faisait un emprunt ou vendait des charges, des privilèges et des grâces. Les ministres avaient alors deux budgets, l'ordinaire et l'extraordinaire, et l'extraordinaire souvent plus fort que l'autre, mais sans y attacher aucune idée de services normaux d'entretien et de services d'augmentation du capital productif. Lambert, en 1788, sous Brienne, était d'avis de les réunir ; Necker, de continuer à les distinguer. L'Assemblée Constituante et plus tard la République parlementaire de la Constitution de l'an III changèrent les noms, en conservant la division ; le fixe fut le permanent, et le variable devint le temporaire ou le facultatif, mais la division n'est restée que dans nos budgets locaux. La nécessité d'une liquidation et celle d'une lutte nationale ajoutèrent chacune une classification plus impérieuse ; il y eut l'arriéré et le courant pour la liquidation, et l'ordinaire et l'extraordinaire pour la lutte, et cela jusqu'après le 18 brumaire. L'ordre établi, Napoléon n'eut qu'un budget public déclaré, et il est à noter que lorsque l' « extraordinaire » y paraît, c'est à propos des travaux publics et pour désigner leur service au budget particulier du ministère de l'Intérieur.

La Restauration a eu un Compte de Liquidation qualifié expressément du titre de Budget Extraordinaire (*art.* 16 *de la loi de finances du* 16 *avril* 1816), mais qui ne fut, comme tous les objets des classifications que nous venons de rappeler, que l'une des divisions du budget général et ne s'appliqua qu'aux charges de l'invasion de 1814 et de 1815. En même temps, et pour quelques années, se rétablit au budget ordinaire la division des dépenses temporaires et permanentes des budgets ou projets de budgets de l'Assemblée Constituante, et Gaudin s'en est montré partisan.

Laffitte et Benjamin Constant, lorsqu'ils proposèrent, en 1827, de diviser le budget en deux budgets : le budget consolidé (des dépenses fixes et permanentes, soustraites au vote annuel) et le budget extraordinaire (dépenses accidentelles et temporaires, variables chaque année), se servaient d'un mauvais mot et ne se montraient pas assez jaloux de la prérogative parlementaire, mais ils ne songeaient aucunement non plus aux budgets extraordinaires de travaux publics qui ne sont venus qu'après 1830.

Les premières lois de dépenses extraordinaires de la Monarchie de Juillet (1830, 1831, 1832) sont de circonstance, et de guerre plutôt. Elles ne donnent à leurs allocations que le nom de crédits extraordinaires et les budgets les placent dans une colonne particulière à la suite des autres crédits. Les services de l'intérieur et des travaux publics n'y sont rien à côté du service de la guerre qui, en 1831, divise en deux sa dépense : celle du pied de paix (176 millions), celle du pied de guerre (196 millions de plus). Un budget extraordinaire de dépenses de travaux publics ne se reconnaît, pour la première fois, que dans la loi du 27 juin 1833 qui crée un compte spécial ou sur ressources spéciales, ou « Budget Annexe », — les trois noms ont été usités, mais le troisième a prévalu, — pour des travaux publics, de canaux surtout, payés sur fonds d'emprunts spéciaux. Les services de guerre n'ont rien à y prendre.

Ce Budget Annexe de 1833, notre premier budget extraordinaire, a duré cinq ans. Un successeur lui était né en 1837 et la loi de règlement du 6 juin 1840, relative à l'exercice 1837 (*art.* 16), a ordonné de le clore et de le solder à la date du 31 décembre 1839. Il a reçu 93,455,000 fr. d'allocations, et, avec des restes des crédits antérieurs, les dépenses ont été, dans les cinq ans, de 98,602,012 fr. :

	Allocations.	Dépenses.
1833.	10,000,000 fr.	5,078,610 fr.
1834.	38,500,000	31,214,183
1835.	27,590,000	26,125,277
1836.	14,515,000	18,992,249
1837.	2,850,000	17,191,693
	93,455,000 fr.	98,602,012 fr.

Un Budget Annexe n'est pas un budget indépendant. Le « Budget extraordinaire » de la loi du 17 mai 1837 a porté franchement le titre de Budget extraordinaire, au moins dans l'usage[1], et a été détaché du Budget ordinaire par la loi qui l'instituait, mais une autre loi l'y a rattaché (*Loi de règlement du 6 mai* 1840, *relative à l'exercice même de* 1837). Il a cessé de vivre lorsqu'a été rendue la loi du 25 juin 1841 qui le remplaça comme il avait remplacé le Budget Annexe de 1833. Les travaux publics civils y avaient seuls accès et sa dotation se composait, avec un fonds extraordinaire de rentes à prendre aux réserves de l'amortissement, des excédents de recettes des budgets réglés. On était modeste encore vers 1840, et le second budget extraordinaire n'a, dans sa plus belle année (1838), reçu que pour 35,705,000 fr. d'allocations; mais les travaux publics extraordinaires n'étaient pas uniquement soutenus par lui, le Budget ordinaire les subventionnait et dans les trois années 1838, 1839 et 1840, la dépense a été de 157,615,145 fr. :

1838. . . .	37,191,693 fr.
1839. . . .	55,214,978
1840. . . .	65,208,474
	157,615,145 fr.

Le troisième budget extraordinaire, n'ayant pas de nom bien déterminé et non détaché du budget ordinaire, est celui du régime de la loi du 25 juin 1841 et du régime de la loi du 11 juin 1842. C'était le « Service Extraordinaire sur ressources créées » par ces lois. Il n'est plus question des canaux ; les lignes de chemins de fer sont entrées en scène et les lois de 1841 et de 1842 sont faites pour elles, mais les autres services, la guerre, la marine, s'aperçoivent que leurs travaux sont des travaux publics, qu'ils peuvent être extraordinaires, et que les nouveaux crédits sont bons à assaillir ; ils les attaquent et y pénètrent à partir de 1842.

Les régimes des deux lois de 1841 et de 1842 ne diffèrent que financièrement : le premier couvrait la dépense par un capital de 450 millions de rentes à aliéner, le second leur ouvrait les ressources de la dette flottante.

De 1841 à 1847, les dépenses extraordinaires des travaux publics ont sans cesse monté, et le troisième budget extraordinaire, aux règlements d'exercice, a coûté 958,453,114 fr., somme considérable pour l'époque.

	Guerre.	Marine.	Travaux publics.
1841.	»	»	62,361,682 fr.
1842.	56,112,994 fr.	3,054,726 fr.	59,676,939
1843.	37,814,943	3,579,539	95,648,031
1844.	34,732,571	4,942,404	90,378,028
1845.	35,429,260	5,219,461	122,869,977
1846.	28,658,276	5,162,248	135,030,610
1847.	24,055,024	19,280,884	134,115,517
	216,803,068 fr.	41,569,262 fr.	700,080,814 fr.
Ensemble. .	958,453,144 fr.		

1. Son vrai titre était celui de Dépenses sur Fonds Extraordinaires.

Ce classement des dépenses par exercice ne correspond pas aux dépenses faites par chacun des trois budgets extraordinaires de la Monarchie de Juillet qui ont coexisté pendant plusieurs années. M. Lacave-Laplagne a dressé leurs comptes respectifs, en 1848, à la date du 31 décembre 1847, et il a trouvé que, avec 328,136,000 fr. de travaux extraordinaires payés par le budget ordinaire, le Budget Annexe de 1833 a eu à dépenser 93,852,000 francs; le Service Extraordinaire de 1837, 225,624,000 francs; le régime des Ressources Extraordinaires de la loi de 1841, 404,607,000 fr., et le régime de la loi de 1842, 412,197,000 fr. Ce qui fait monter la dépense totale de la période à 1,464,415,000 fr. dont une partie n'apparaît pas dans les comptes et y reste confondue avec la dépense ordinaire.

Les travaux de ces trois budgets extraordinaires, bien que calculés approximatixement d'avance, comme l'ont été depuis ceux du plan de M. de Freycinet, n'avaient rien d'obligatoire et leur exécution n'était pas enfermée dans des délais fixes. Il restait à dépenser, à la fin de 1847, 92,214,000 francs sur les crédits de la loi de 1841 et 444,625,000 francs sur ceux de la loi de 1842. Le Gouvernement, dans la discussion du budget de 1848, émet l'avis de ralentir les travaux et d'en limiter la dépense à 120 millions par an ; M. Garnier-Pagès, dans la commission du budget, tint bon pour une dépense de 150 millions, et, devenu ministre, il n'en dénonça qu'avec plus d'énergie le gaspillage des finances et les libéralités électorales de ses prédécesseurs.

Acceptant néanmoins l'héritage, qui n'était pas une ruine, la seconde République continua de placer le Service Extraordinaire des lois de 1841 et de 1842 dans ses budgets, sans l'en distinguer autrement que par l'emploi de deux colonnes pour les ressources et pour les dépenses, et elle dépensa ainsi 448,542,246 fr. en travaux extraordinaires.

	Guerre.	Marine.	Travaux publics.
1848. .	13,056,993 fr.	21,234,289 fr.	125,315,836 fr.
1849. .	10,754,548	7,406,862	104,653,886
1850. .	4,829,444	4,129,330	83,377,273
1851. .	4,034,156	3,946,539	65,809,090
	32,675,141 fr.	36,717,020 fr.	379,156,085 fr.

Et nous voilà au second Empire qui, après onze ans de simplicité budgétaire, va reprendre le système primitif du Budget extraordinaire de 1837, le façonner et exécuter la séparation formelle des ressources et des crédits qui n'avait été tentée qu'une fois avant lui et qui n'avait été, en somme, que tentée.

Dans les budgets de 1852 et des années suivantes jusqu'en 1862, les travaux extraordinaires sont d'abord crédités distinctement, sans sortir du Budget, et même, pour commencer, ne sont portés qu'en dépenses et sans crédits qui les couvrent ; au bout de quelques années ils se confondent dans l'ensemble des dépenses des exercices, avec un simple signe pour qu'on ne les y confonde pas tout à fait. Ce n'était plus que l'ancienne section des Travaux extraordinaires du Ministère des Travaux Publics. La Guerre n'y émarge pas ; la Marine cesse de le faire en 1857, et, si un Ministère nouveau, le Ministère d'État, dès 1852 y obtient des crédits, il les obtient comme ayant les bâtiments publics dans son service.

La dépense extraordinaire, de 1852 à 1862, inclusivement, a été de 831,481,380 fr.

	Marine.	Ministère d'État.	Travaux publics.
1852. .	[illegible] fr.	4,618,751 fr.	[illegible] fr.
1853. .	3,394,17[illegible]	10,767,163	74,493,148
1854. .	2,797,3[illegible]	25,[illegible],447	95,413,185
1855. .	4,8[illegible]1,48[illegible]	12,419,522	68,821,804
1856. .	[illegible],147	8,128,659	13,681,827
1857. .	4,892,431	4,153,437	58,005,486
1858. .	»	1,671,900	25,298,375
1859. .	»	4,863,024	27,133,513
1860. .	»	3,058,410	59,288,357
1861. .	»	3,134,580	95,997,204
1862. .	»	12,754,408	106,604,886
	[illegible] fr.	92,548,431 fr.	711,931,175 fr.
Ensemble. .		831,481,[illegible] fr.	

La loi du 2 juillet 1862 fit naître pour huit ans le Budget Extraordinaire nouveau, qui était le quatrième, et qui fut, jusqu'en 1870, le seul que la loi de finances ne connût pas. Le projet de la loi spéciale demandait 138,870,800 fr. La loi accorda onze crédits, faisant ensemble 121,114,500 fr., sur 121,648,615 fr. de ressources ramassées un peu partout, mais où rien n'était pris, cette fois, sur l'excédent de recettes présumé du budget ordinaire. Les dépenses n'étaient, pour la plupart, que des raclures de dépenses ordinaires ou du moins de dépenses naturelles d'amélioration qui se renouvellent tous les ans dans les budgets qui ne sont pas frappés d'immobilité. Mais les nouveautés ont presque toujours bon air ; la Chambre des députés approuva le budget extraordinaire et, au Sénat, M. d'Audiffret l'appela le budget du « luxe national », nom qu'il ne méritait ni en mal ni en bien.

Il n'accrut pas beaucoup la dépense des travaux publics proprement dits, dont, sous le second Empire, on avait pris le bon parti de confier l'exécution à l'industrie privée, mais il dépensa pour toutes sortes de services, et si vite que le premier exercice du système eut à faire appel aux crédits additionnels pour plus du double des allocations primitives. Le Budget Extraordinaire de 1863 n'a été supprimé qu'en 1871 et en 1870 déjà il avait été rattaché au Budget Ordinaire par le vote d'une loi unique pour les deux. Les événements de 1870 et de 1871 l'ont étrangement défiguré. Il a été alors écrasé de dépenses de guerre, mais doté de ressources en conséquence. Arrêté en 1869, le cours de son existence l'aurait laissé, pour sept ans, en déficit de 182,955,391 fr. 75 c., bien que soulagé, aux règlements, par des affectations de fonds d'emprunt, et en allant jusqu'à la fin de l'exercice 1871, il paraît s'être soldé par un excédent de recette formidable de 1,193,769,852 fr.

Peu à peu, sous le ministère de M Magne surtout, en 1868, le budget extraordinaire avait été dégagé d'une forte portion des dépenses ordinaires qu'il avait accepté de servir, et, de 1867 à 1869, il avait été réduit d'une dépense de 366,282,844 fr. 14 c. à une dépense de 118,823,721 fr. 88 c. La règle n'était pas, comme pour notre budget sur Ressources Extraordinaires, qu'il se présenterait, se voterait et se réglerait en équilibre. Il n'a été présenté et voté en équilibre qu'une fois, en 1864, et n'a été réglé en équilibre qu'une fois, en 1867. Toutes les autres années, les recettes devaient excéder la dépense, et elles en ont toujours été dépassées de 1863 à 1866.

	Prévisions des Lois.		Résultats des Règlements.		Excédents définitifs.	
	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.
1863 . .	121,648,615f	121,114,500f	254,364,167f63	276,495,267f53	»	22,131,099f90
1864 . .	108,015,236	108,015,236	187,633,064 98	238,485,357 48	»	50,852,292 50
1865 . .	119,350,011	118,852,000	118,078,045 23	207,848,341 07	»	89,770,295 84
1866 . .	151,805,011	149,718,800	163,992,040 57	261,526,410 52	»	97,534,369 95
1867 . .	133,101,201	133,051,201	366,282,844 14	366,282,844 14	»	»
1868 . .	[illegible]	146,489,501	155,430,588 59	136,071,489 85	19,359,098f71	»
1869 . .	102,882,787	102,501,616	176,797,289 58	118,823,721 88	57,973,567 70	»
1870 . .	124,841,311	123,106,811	1,459,943,308 11	623,261,116 80	836,682,191 31	»
1871 . .	136,538,038	128,597,680	1,215,318,218 02	675,275,165 29	540,043,052 73	»
	[illegible]	1,131,759,345f	4,097,839,566f85	2,901,069,711f56	1,451,057,910f48	260,288,058f19

Nos Comptes Généraux de l'Administration des finances, pour ne pas déranger leurs classements et en maintenir l'analogie de services, ont, à partir de 1863, rattaché au Budget ordinaire, comme pour les années précédentes, une partie des dépenses du Budget extraordinaire et leurs résultats sont, en conséquence, très différents de ceux-ci, auxquels rien ne manque ; il n'y est fait mention, séparément, que des dépenses du Ministère d'État et des travaux publics, et nous ne rappellerons que le montant de ces dernières dépenses (Travaux publics) :

1863.	94,128,850 fr.
1864.	79,970,131
1865.	84,150,923
1866.	121,745,947
1867.	97,562,244
1868.	87,321,745
1869.	84,004,595
1870.	273,178,556
1871.	181,291,292
	1,112,951,584 fr.

Les travaux publics des deux dernières années sont des travaux de défense et de réparation, presque tous. Hors de ces années, 1870 et 1871, la dépense des travaux publics extraordinaires a été faible sous le second Empire. L'industrie privée dispensait le budget extraordinaire d'y épuiser ses ressources.

III. PÉRIODE ACTUELLE.

Depuis 1871, pendant sept ans, nous n'avons plus eu de Budget extraordinaire ; mais, outre les dépenses extraordinaires du Budget ordinaire, il a existé, comme on sait, un Compte de liquidation qui a servi de transition entre le Budget extraordinaire de 1863 et le Budget sur Ressources extraordinaires de 1879. Il fut plutôt un compte de réparation et de réorganisation qu'un compte de liquidation comme les comptes de l'arriéré de la Révolution, de Napoléon et de Louis XVIII. Il a subsisté en dehors des budgets, et longtemps en dehors de la spécialité des exercices. Le Compte de liquida-

tion a, plus loin, son article dans le *Dictionnaire des Finances* et le lecteur s'y référera; mais il y aurait une lacune dans la notice des Budgets extraordinaires[1], si nous ne disions pas au moins à quels genres de dépenses il a été consacré. Les dépenses des travaux publics n'étaient pas de celles qu'il avait à alimenter et celles qui y figurent se rapportent à des reconstructions urgentes. La part du Ministère de l'intérieur est presque uniquement formée de restitutions de dépenses causées par la guerre.

Divisé en deux parties, que nous réunissons, le Compte de liquidation s'est ainsi balancé :

Ressources.	1,955,872,506f85
Dépenses[2]	1,933,502,565 28
Excédent de recettes. . .	22,369,941f57

	Détail des dépenses par services.
Guerre.	1,575,633,933f44
Marine.	98,026,148 17
Intérieur.	245,772,213 08
Finances[3]	2,956,868 86
Travaux publics	11,113,401 73
	1,933,502,565f28

Revenons aux dépenses extraordinaires des budgets. Nous connaissons celles de l'exercice 1871, où le Budget extraordinaire, supprimé pour l'avenir, achève son existence; elles sont de 675,275,165 francs 29 c. dont 190,291,292 fr. pour les travaux publics, que le Compte de liquidation n'admettra pas dans ses services. En revanche, le Budget ordinaire n'aura plus de sections extraordinaires dans les siens que pour les travaux publics et il dépensera extraordinairement pour eux jusqu'en 1878, l'année 1871 non comprise, une somme de 1,084,781,743 fr. :

1872.	57,707,773 fr.
1873.	61,672,270
1874.	105,315,827
1875.	117,440,469
1876.	132,563,317
1877.	148,665,485
1878.	461,416,602
	1,084,781,743 fr.

Après avoir mis deux ans à reprendre, les travaux publics extraordinaires n'en étaient encore, en 1876, qu'à la dépense des dernières années de la Monarchie de 1830; mais ils s'ébranlent en 1877 et subitement, en 1878, ils demandent au budget ce qu'il ne lui avait jamais été demandé. Une sorte de cinquième budget extraordinaire s'était formé dans l'intérieur du budget, lorsque la Chambre des Députés républicaine de 1876 eut décidé, en 1876 même et lors du vote du budget de 1877, de signaler son avènement par une activité inconnue des grands chantiers du travail et fléchi vers la politique économique des pays où l'industrie de l'État fait concurrence et même fait la guerre aux entreprises privées. Le budget des travaux publics de 1876 était déjà voté par l'Assemblée nationale; il reçut des crédits supplémentaires abondants, et, du budget de 1876 au budget de 1877, une innovation ou plutôt restauration, prépara les chemins par où devait bientôt s'avancer le Budget sur ressources extraordinaires.

Les dépenses des travaux publics se divisaient au budget ordinaire, depuis 1871, en deux sections : le service ordinaire et le service extraordinaire; elles en formèrent trois au budget de 1877 et de 1878 : le service ordinaire, le service extraordinaire et le service des Travaux extraordinaires sur Ressources extraordinaires. Cette troisième section fut numérotée « Section 2 *bis* » et son fonds de ressources extraordinaires consista en une émission d'obligations trentenaires servies par le chapitre 5 des dépenses de la Dette, qui était alors le chapitre 7 *bis*. La section 2 *bis* était un budget extraordinaire du genre de ceux de 1833, de 1837, de 1841 et de 1842, et, comme eux, sans inconvénients, mais il lui arriva, en deux ans, de trop s'enfler pour que le cadre d'une section des services d'un ministère la pût contenir. Un seul chapitre, celui du crédit de rachat des lignes de chemins de fer destinées à devenir un réseau d'État y avait ajouté, en cours d'exercice, une dépense de 257,772,210 francs 58 c. Le rachat des lignes du Sud-Ouest et ses conséquences ont été la raison déterminante de la transformation de la section des Travaux Extraordinaires sur Ressources Extraordinaires en un budget indépendant.

Nous ne voulons pas suivre, un à un, les sept Budgets extraordinaires connus depuis 1879. Dans leur ensemble actuel leur dépense totale a été ou est supposée devoir être de 3,243,219,274 fr. 19 c., ou de 463,317,039 fr. 17 c. par année moyenne.

Exercices.	Budgets votés[1].	Modifiés en cours d'exercice (au maximum).	Budgets réglés ou en situations provisoires[2].
—	—	—	—
1879. .	279,037,059f	466,097,559f00	285,395,742f87
1880. .	615,358,488	872,938,115 73	479,493,076 18
1881. .	642,804,502	890,430,598 77	701,012,898 71
1882. .	559,136,000	784,511,940 80	663,624,875 76
1883. .	529,541,033	634,688,106 98	614,965,704 63
1884. .	257,067,608	298,012,690 86	293,682,690 86
1885. .	191,718,218	205,044,285 18	205,044,285 18
			3,243,219,274f19

1. Ressources.

Régulièrement, un budget sur ressources extraordinaires est un budget sur ressources spéciales, qui ne peut dépenser qu'autant qu'il a à recueillir et qui se ferme, comme il s'ouvre, en équilibre; mais, le budget extraordinaire de 1879 et des années suivantes n'a jamais été qu'un budget de dépenses à découvert ou couvertes après coup, soit par les émissions de rente du 3 p. 100 amortissable de la loi du 11 juin 1878; soit par d'autres ressources. La Dette Flottante lui a fait des avances répétées et montant très haut; elle en a été remboursée, partie sur les ressources réalisées, partie par une consolidation de ses propres ressources. Toutes ensemble, et chacune, les diverses natures de ressources se sont ainsi réparties :

1. Il ne peut être oublié non plus dans l'histoire générale de nos Budgets, soit ordinaires, soit extraordinaires, qu'il a complétés et desquels il a reçu d'ailleurs 113,730 032 fr. 97 c. de subvention (excédent de recettes de l'exercice 1871), pour leur en rendre 22,369,941 fr. 57 c. (17,780,952 fr. 84 c. au budget de 1880 pour le dégrèvement des sucres et 4,588,988 fr. 73 c. au budget sur ressources extraordinaires de 1883).

2. Quelques dépenses ordinaires y avaient trouvé place à la fin, mais fort peu.

3. Pour frais d'émission des emprunts.

1. Les budgets votés ne sont pas aisés à reconnaître dans le mélange des lois tardives qui les complètent, sans être positivement des lois de crédits additionnels.

2. Qui ne se modifieront sensiblement que pour les deux derniers exercices.

Ressources des Budgets sur Ressources Extraordinaires.

(En milliers de francs.)

Nature des ressources.	1879.	1880.	1881.	1882.	1883.	1884.	1885.	Totaux par nature de ressources	Proportion p. 100 sur l'ensemble.
	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3 p. 100 amortissable : émission de 1878	94,318	22,499		»	»	»	»	116,817	
Idem de 1881	107,715	391,350	354,464	79,200	67,238	»	»	999,967	
Idem de 1884					56,637	278,611	4,750	339,998	
	202,031	413,849	354,464	79,200	123,875	278,611	4,750	1,456,783	45.25
Obligations trentenaires	32,007	7	»		»	»		32,015	0.98
Obligations à court terme							191,718	194,718	6.03
Reports d'excédents de ressources du Compte de liquidation (1re partie)			96		20		»	117	0.00.03
— (2e partie)				40,330	21,088		»	61,419	1.88
Excédent de recettes de l'exercice 1880				»	17,846	»	»	17,846	0.55
Idem 1881			»		11,830			11,830	0.33
Remboursemt de garanties d'intérêts par les Compagnies de chemins de fer		»		»	46,649		»	46,649	1.43
[illegible] de la Banque de France		8,398	8,670	9,787	4,600	7,382	4,730	43,568	1.34
Reversement de la Ville de Paris	»			»	»	»	816	816	0.00.26
Consolidation de la Dette Flottante		7,058	307,006	517,013	361,219	7,688	»	1,199,986	37
Totaux	234,039	429,314	670,238	646,330	587,130	293,682	205,044	3,065,781	
Fonds de concours	51,356	50,178	30,774	17,294	27,834	»	»	177,437	5.47
Totaux gén. par exercices.	285,395	479,493	701,012	663,624	614,965	293,682	205,044	3,243,219	

2. Dépenses.

Avec l'exercice 1885, les sept budgets extraordinaires n'auront dépensé que 2,309,900,072 fr. 18 c. pour les services du Ministère des travaux publics. La somme est lourde, et cependant ce ne serait qu'à peu près le quart de ce que coûterait l'exécution du plan de travaux de M. de Freycinet, revu et considérablement augmenté par les Chambres qui ont vécu depuis 1877, et ce ne serait du moins que la moitié du plan primitif, alors qu'il n'était pas encore admis, comme la chose la plus simple, que les chemins de fer doivent passer par monts comme par vaux.

Mais ne commentons plus rien et donnons un pendant au tableau des ressources réalisées et employées.

Dépenses des Budgets sur Ressources Extraordinaires.

(En milliers de francs.)

Services.	1879.	1880.	1881.	1882.	1883.	1884.	1885.	Totaux par service.	Proportion p. 100 sur l'ensemble.
	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Guerre	41,128	107,949	113,595	151,666	123,378	115,842	87,892	741,453	22.86
Marine et Colonies	4,132	19,347	23,842	20,145	19,639	12,346	4,760	104,214	13.21
Finances		1,500	961	»	»	»	»	2,461	0.07
Postes et Télégraphes	»	1,128	11,073	9,950	10,200	4,039	»	36,391	1.12
Intérieur	»		697	385	»	»	»	1,082	0.03
Gouvernement général de l'Algérie	2,389	2,907		»	»	»	»	5,296	0.16
Beaux-Arts			8,767	9,737	4,600	7,382	5,576	36,112	1.11
Agriculture	»		2,953	3,352	»	»	»	6,305	0.19
Travaux publics	237,745	346,660	539,121	468,338	457,147	154,071	106,815	2,309,900	71.22
Totaux par années.	285,395	479,493	701,012	663,624	614,965	293,682	205,044	3,243,219	100[1]

Les budgets extraordinaires ont toujours mis de la confusion partout où ils ont passé, sous le prétexte que, établis pour l'accomplissement d'un ensemble de dépenses qui ne disjoint pas, ils ont besoin d'une sorte de continuité dans leurs opérations. Au début, il leur a été accordé à tous de pouvoir reporter leurs crédits d'un exercice sur l'autre sans que la loi eût rien à y voir. Des décrets suffisaient. Même avant la création du budget extraordinaire de 1833, des ordonnances ont reporté ainsi des crédits non consommés. La loi du 27 juin 1833 sanctionna cette faculté d'usage ; la loi du 17 mai 1837 le fit pour le second budget extraordinaire ; la loi du 2 juillet 1862 le fit pour le budget extraordinaire du second Empire, en statuant toutefois que les décrets de report seraient rendus en Conseil d'État ; et, quand le Budget sur Ressources Extraordinaires de 1879 n'était pas encore autorisé à exister, l'article 6 de la loi du 11 juin 1878 qui créait le 3 p. 100 amortissable disait : « Les portions de crédits qui n'auront pas été consommées à la fin de l'exercice seront reportées à l'exercice suivant en conservant leur affectation primitive. Les ressources correspondantes seront également reportées audit exercice ; dispositions qui sont devenues l'article 4 du titre II de la loi de finances du 22 décembre 1878, qu'ont répétées les lois de finances de 1879 et de 1880. En 1881, la faculté des reports par décrets a été retirée à partir de 1882 (*L. de fin. du 29 juillet*), et les crédits ne se reportent plus, depuis, qu'avec l'autorisation de la loi, et après avoir été annulés au compte des exercices auxquels ils appartenaient.

1. Avec 3 centimes de sous-fractions.

Au moment où l'exercice 1882 s'ouvrait, sur 1,860,194,419 fr. 84 c. de crédits ouverts depuis 1879, il y en avait pour 752,458,096 fr. 32 c. de disponibles. Pouvait-on permettre à une autre puissance que celle de la loi de décider si tant d'argent devait être ou non dépensé.

IV. A L'ÉTRANGER.

A l'étranger, il y a eu et il y a encore des budgets extraordinaires ou sur ressources extraordinaires en divers pays, mais pas en Angleterre comme bien l'on pense. L'Italie et les pays à chemins de fer d'État ont pour les chemins de fer un compte particulier, mais qui n'est pas mis hors du budget. La Hollande a renoncé aux budgets extraordinaires depuis longtemps. La Belgique, au contraire, vient en 1884 de s'en faire un et de l'appeler comme le nôtre, mais c'est une amélioration pour elle, qui laissait ses « services spéciaux » entièrement indépendants de la loi de finances, toujours ouverts, jamais réglés, et qui, en les réunissant et en les rattachant au budget, sans report d'exercice, si ce n'est en vertu des lois, met de l'ordre dans ses finances.

Presque partout les dépenses extraordinaires ne forment qu'une colonne des dépenses, à chaque service, comme nous l'avons fait souvent, et les dépenses ordinaires et extraordinaires s'additionnent dans une troisième colonne des budgets.

P. Boiteau.

BUDGET SUR RESSOURCES SPÉCIALES. — Le Budget sur Ressources spéciales doit son organisation à M. Fould et date de l'année 1862. Il a été créé alors pour comprendre l'ancien Service Départemental géré par le Ministre de l'intérieur, la partie du service communal qui repose sur des centimes additionnels et divers services dont les dépenses correspondent exactement aux ressources dont ils disposent. Dans les budgets antérieurs à l'année 1863, ces divers services étaient confondus avec les autres; le service communal n'y apparaissait que sous la forme de restitutions faites par le Ministre des Finances dont les agents avaient perçu les centimes communaux ; seul le Service Départemental, né de la dernière classification des recettes et des dépenses publiques, avait été l'une des divisions des dépenses, après avoir été connu d'abord, joint au service communal et à d'autres services non locaux, sous le nom de Service des Fonds Spéciaux qu'il garde encore dans la répartition générale du produit des contributions directes.

Quelquefois, sous la Monarchie de 1830, le Service Départemental fut appelé « Budget Annexe du Ministère de l'Intérieur » ; dans les dernières années du règne, le service du Ministère s'était divisé en dépenses sur les fonds généraux et en « dépenses sur ressources spéciales », budget de 1844, par exemple, et l'on pourrait voir dans cette dernière désignation le premier emploi du nom que le Service Départemental a porté à partir de 1863 en se transformant, mais le titre de budget sur ressources spéciales a été plutôt donné à cette époque au budget des dépenses extraordinaires qui y a tout autant de droit.

Le mot de Budget sur Ressources Spéciales n'est pas juste et il est trompeur, appliqué comme il l'a été ; M. Fould, en organisant ce genre de budget, a eu l'intention d'améliorer la classification des recettes et des dépenses publiques, et, en même temps, l'intention de diminuer la masse, toujours grossissante, des Budgets de l'État. Il a porté une atteinte à l'unité budgétaire, non pas en séparant les dépenses locales des dépenses de l'État, mais en ne profitant pas de l'occasion pour les séparer tout à fait et en y laissant mêlées une partie des dépenses de l'État. Il aurait dû retrancher de son Budget nouveau, intercalé encore dans le grand Budget public, tout ce qui n'était pas local, et lui donner une qualification différente.

Cette qualification serait difficile à trouver. Aujourd'hui encore, après nos récentes améliorations, dues à l'initiative de M. Tirard, le Budget sur Ressources Spéciales n'est pas uniquement départemental et local, et, si même on en retranchait tout ce qui doit en être retranché, il ne pourrait être dit budget départemental et communal ; car il n'embrasse, surtout pour les communes, que la moindre partie des ressources qui fournissent aux dépenses des budgets locaux. Il ne peut être dit non plus budget des centimes additionnels, puisque l'État en perçoit pour son compte et qu'il entre dans sa composition d'autres ressources que des centimes. Il pèche encore par de véritables doubles emplois : aux ressources départementales sont comptés les produits éventuels départementaux dont une part consiste en contingents communaux qui, eux-mêmes, contiennent une quantité quelconque du produit des centimes additionnels ; et l'analyse ne trouverait-elle pas dans ces contingents comme dans les produits éventuels des départements eux-mêmes des parcelles de fonds généraux qui s'y sont mêlées sous la forme de subventions, quand ce ne serait que sous la forme du crédit de subvention de 4 millions qui a, en 1867, remplacé le fonds commun et qui, chaque année, se puise aux ressources générales du budget pour se répartir entre les départements placés dans les conditions voulues pour y avoir droit ?

Réduit à n'être en réalité qu'un budget local, le Budget sur Ressources Spéciales, et nous venons de voir que ses ressources ne sont toutes ni spéciales, ni spécialisées, ne ferait pas, et loin de là, la moitié de ce que nos divers budgets locaux reçoivent et dépensent.

M. Thiers, en 1865, critiquait la création du budget à demi distinct de M. Fould et en demandait le rattachement complet au budget de l'État par souvenir de son ancienne histoire, parce qu'il s'alimente à peu près aux mêmes sources, qu'il est perçu par les mêmes agents, et qu'il est partiellement administré par les mêmes autorités publiques. Les traditions ne sont pas toutes bonnes uniquement en raison de leur ancienneté, et lorsque la Convention et, en 1813 et 1814, Napoléon opéraient la confusion de tous les Budgets publics, ils méconnaissaient ce qui distingue les budgets de la nation de ceux des départements et des communes. Les sources du Budget sur Ressources Spéciales ne consistent pas seulement en centimes. Les impositions ne sont perçues que pour plus de simplicité par les mêmes agents et leur perception commune n'autorise pas à les confondre. Les Budgets des départements peuvent être considérés comme administrés par les préfets, mais les Budgets communaux, s'ils sont arrêtés par eux, ne sont administrés en droit que par les maires.

Nous poursuivons l'unité dans tout ce qui est de

même nature, mais c'est par respect pour l'unité que nous voudrions la séparation absolue du Budget de l'État des budgets qui ne sont pas les siens et que les contribuables croient ne payer que pour son compte. Il faudrait donc, pour nous, dégager entièrement le Budget sur Ressources Spéciales de ce qui n'est ni départemental, ni communal, le compléter, au besoin, lui donner un nom plus juste, et, sans le soustraire à la sanction annuelle de la loi, le sanctionner par une loi particulière qui n'adhérerait pas à la loi de finances.

D'une certaine façon, l'organisation du Budget spécial de M. Fould était une amélioration. Il n'était pas rationnel d'avoir à chercher au Budget de l'Intérieur l'emploi des centimes départementaux et de ne trouver, aux Restitutions du Budget des Finances, que la recette des centimes communaux. Le Ministre ne s'était pas autrement piqué d'honneur et n'avait assurément désiré que de diminuer l'apparence des accroissements du Budget de l'État qu'augmentait pour sa part l'accroissement du Budget départemental. Il n'avait pas à d'autre fin distingué « les dépenses d'ordre, celles, écrivait-il dans sa lettre à l'Empereur du mois de janvier 1856, qui, soldées au moyen des impositions que votent les conseils locaux, ne sont inscrites que pour satisfaire aux règles de la comptabilité. Portées à la fois en recettes et en dépenses, elles ne peuvent, en réalité, être considérées comme des charges de l'État. »

L'exposé des motifs du Budget de 1863 était plus explicite : « On a, disait-il, jusqu'ici confondu avec les Recettes et les Dépenses de l'État les Recettes et les Dépenses du Service Départemental, le produit des centimes communaux et les crédits nécessaires pour en effectuer la restitution aux communes ; enfin, certaines dépenses qui ne se règlent que d'après le montant des ressources qui leur sont affectées. Ce sont là des recettes et des dépenses qui ne figurent véritablement que pour ordre au Budget. Il faut les en séparer sans les soustraire au contrôle législatif, si on veut se faire une idée exacte et précise des ressources réelles de l'Etat. » Ces lignes expliquent bien ce qu'on a voulu faire, et le Budget sur Ressources Spéciales ne s'est pas écarté du programme qui lui était tracé. Il n'a pas été détaché du Budget, mais il a fait l'objet de l'une des divisions, dites Titres, de la loi de finances.

Le dernier budget voté, celui de 1862, comprenait 124,862,859 fr. de dépenses (157,377,347 fr. 93 c. au règlement) pour le Service départemental. Le premier Budget sur Ressources Spéciales, celui du Budget de 1863, parut avec un crédit de 217,917,785 fr. et se régla à la somme de 240,234,049 fr. 76 c. Depuis leur création, les Budgets sur Ressources Spéciales ont plus que doublé. Les causes de l'augmentation sont l'accroissement normal des contributions directes, le nombre, d'année en année, plus fort des centimes additionnels et le développement exceptionnel des produits éventuels des départements.

Budgets sur Ressources Spéciales réglés depuis 1863.

Exercices.		Exercices.	
1863 . . .	240,234,050 fr.	1869 . . .	308,155,833 fr.
1864 . . .	246,307,437	1870 . . .	341,859,198
1865 . . .	247,529,399	1871 . . .	328,130,200
1866 . . .	253,193,642	1872 . . .	366,443,583
1867 . . .	264,358,603	1873 . . .	382,428,875
1868 . . .	285,417,322	1874 . . .	382,318,539
1875 . . .	395,295,953 fr.	1879 . . .	430,233,056 fr.
1876 . . .	411,749,959	1880 . . .	451,592,090
1877 . . .	403,240,310	1881 . . .	477,775,471
1878 . . .	415,346,530		

Budgets sur Ressources Spéciales votés.

Exercices.	
1882. . . .	413,255,957 fr.
1883. . . .	416,931,763
1884. . . .	456,810,681
1885. . . .	469,717,475

Les Budgets sur Ressources Spéciales ne sont pas proprement des budgets, mais des listes d'emplois de ressources, contrairement à ce qui est la règle fondamentale du Budget de l'État. Aux termes de l'article 10 de la loi de règlement du 4 mai 1834, les crédits s'y subordonnent aux recettes ; ils s'accroissent ou diminuent suivant que les recettes ont dépassé les prévisions législatives ou leur sont restées inférieures, et ils s'augmentent, de droit, du report des fonds disponibles des exercices antérieurs, sauf à transporter les leurs aux exercices suivants[1]. L'encaissement des recettes y précède obligatoirement l'ordonnancement et l'acquittement des dépenses, et, au règlement, il ne peut y avoir de résultats qu'en équilibre.

Les crédits ne sont dès lors que de simples prévisions de dépenses. Cependant ce sont des prévisions qu'il est d'usage de former, non sur les maximums autorisés, mais d'après les dépenses effectives moyennes des deux années précédentes. Ces prévisions ne sont, pas plus que celles du budget de l'État, exemptes de l'approbation du Parlement, et, pour l'exercice 1885, elles ont été modifiées en moins de 29,000 fr. sur le crédit ressortissant au service de la Marine. Si la loi de finances, où est englobé sous un titre à lui le Budget sur Ressources Spéciales, est divisée, la loi détachée des Contributions Directes prévoit toujours les centimes additionnels qui forment la majeure partie de ses ressources ; pour ses dépenses, il est habituellement mis à la loi des dépenses. En 1883, il a fait partie d'une loi détachée où il se trouvait joint aux Budgets Annexes, rattachés pour ordre, comme lui, au Budget Général. De même que pour le Budget de l'État, la partie de la loi de finances où il est inséré contient le tableau ou l'état « des Droits, Produits et Revenus dont la perception est autorisée, conformément aux lois existantes, au profit des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisées ».

Les Comptes du Budget sur Ressources Spéciales suivent, dans les lois de règlement, ceux du Budget Ordinaire et du Budget sur Ressources Extraordinaires.

Il ne reçoit pas de crédits additionnels et ne donne pas lieu à des annulations.

Il n'existe pas à l'étranger de Budgets sur Ressources Spéciales organisés comme le nôtre, et, là où le mot de Ressources Spéciales est employé, il l'est presque toujours pour désigner les ressources que procurent les emprunts.

P. Boiteau.

1. Il n'est pas inutile de savoir, pour comprendre les données de nos Comptes Généraux de l'Administration des Finances, que les fonds de reports du Service Départemental y sont joints aux recettes ordinaires des Budgets.

BULLETIN DES COMMUNES. BULLETIN DES LOIS. — La loi du 18 juillet 1837 rangeait les frais d'abonnement au *Bulletin des lois* parmi les dépenses obligatoires de *toutes* les communes. Le décret du 12 février 1852 restreignit cette obligation aux communes *chefs-lieux de canton* et remplaça, pour les autres, le *Bulletin des lois* par le *Moniteur des communes,* feuille officielle rédigée par les soins et sous la surveillance du ministre de l'intérieur. Le *Moniteur des communes* dura jusqu'en 1871, époque à laquelle le Gouvernement, par décret du 27 décembre, créa, à partir du 1er janvier 1872, une publication nouvelle qui prit le nom de *Bulletin des communes.*

L'article 136, § 2, de la loi du 5 avril 1884, en consacrant le caractère obligatoire de l'abonnement à cette feuille pour les communes autres que les chefs-lieux de canton, les dispense formellement de s'abonner au *Bulletin des lois.*

Un décret en date du 31 décembre 1884, rendu en conformité du vote des Chambres sur le budget de 1885, a supprimé le *Bulletin des communes* et l'a remplacé par une édition spéciale du *Journal officiel.*

Cette publication destinée aux communes non chefs-lieux de canton doit être distribuée dans les mêmes conditions que l'ancien *Bulletin des communes,* c'est-à-dire directement par les soins de l'administration des postes.

L'abonnement à ces deux publications et l'affichage des placards constituent une dépense obligatoire, conformément à l'article 136, § 2, de la loi du 5 avril 1884, et le recouvrement en est opéré de la manière suivante :

Journal officiel (*Édition des communes*). — Dans les premiers jours de l'année, le directeur des journaux officiels envoie au préfet de chaque département un état nominatif des communes abonnées à raison de 4 fr. par an. Cet état, homologué par le préfet, est pris en charge, comme titre de perception, au compte des *cotisations municipales,* par le trésorier-payeur général qui, dans le courant du mois d'avril, délivre et adresse au directeur des journaux officiels un mandat sur le Trésor représentant le prix des abonnements. Il s'en fait ensuite rembourser le montant par les receveurs municipaux à qui il remet un récépissé, lequel est annexé, comme justification de dépense, au mandat communal délivré par le maire de chaque commune.

Ce système de centralisation au compte des *cotisations municipales* a pour but d'introduire une plus grande économie dans les abonnements aux diverses publications, en donnant aux communes le moyen d'assurer un paiement prompt et sans frais aux éditeurs. (*V.* **Cotisations municipales.**)

Bulletin des lois. — Le montant des abonnements est porté *d'office* chaque année par le Trésor au débit des trésoriers-payeurs généraux, à raison de 6 fr. par commune, d'après des états dressés par l'Imprimerie nationale et le recouvrement en est opéré sur chaque commune dans la forme ci-dessus indiquée.

BUREAUX AMBULANTS. — Les bureaux de poste établis dans les wagons sur les chemins de fer et appelés *Bureaux ambulants*, parce que leurs opérations s'effectuent pendant la marche des trains, sont chargés de répartir les objets qu'ils recueillent en gare ou sur le parcours de leur itinéraire dans les dépêches adressées à un certain nombre de bureaux correspondants.

Les bureaux ambulants sont donc exclusivement des bureaux de manipulation réexpédiant immédiatement toutes les correspondances reçues pendant leur parcours ; ils ne sont chargés d'effectuer aucune recette.

Les bureaux ambulants sont en matière postale une des innovations les plus utiles du XIXe siècle. Établis d'abord en Belgique, ils ont été importés en France avec les chemins de fer dont ils étaient la conséquence naturelle. Substitués aux malles-poste, au fur et à mesure de l'ouverture des voies ferrées, ils ont permis d'apporter dans le mode de transport et dans la transmission des correspondances la plus grande transformation qui ait eu lieu depuis la création du service des postes.

Ce n'est pas, en effet, seulement la réduction de la durée des trajets, due à l'emploi de la vapeur, qui a permis de faire parvenir les correspondances beaucoup plus vite qu'autrefois, la facilité de faire manipuler les correspondances et confectionner les dépêches dans le bureau ambulant pendant la marche du train, a contribué également à cette accélération ; c'est ainsi que l'on a pu supprimer les arrêts imposés, du temps des malles-poste, aux correspondances qui, avant d'être réexpédiées sur leur destination, devaient être l'objet d'un tri spécial dans un certain nombre de bureaux sédentaires.

C'est en 1845, sur la ligne du Havre, que fut inauguré le service des bureaux ambulants. Accueilli d'abord avec une certaine défiance, menacé même de suppression en 1848, ce service qui ne fut maintenu que sur l'avis de M. E. Arago, resta naturellement soumis au développement du réseau ferré et n'employait pas en 1853 plus de 80 agents.

Mais depuis cette époque, favorisé par l'impulsion donnée à l'établissement des chemins de fer et par la réforme postale de ces dernières années, le service des bureaux ambulants a pris un développement considérable. Il comprend aujourd'hui 2,694 agents de tous grades. Tout le service actuel de la poste, en ce qui concerne la transmission des correspondances, repose sur le mouvement des bureaux ambulants.

Le service des bureaux ambulants est divisé en huit lignes distinctes et chaque ligne est subdivisée en sections. Le service de chaque section de ligne est assuré par un ou plusieurs bureaux ambulants qui prennent pour dénomination les noms des points extrêmes qu'ils parcourent. A la tête de la ligne est placé un directeur, à chaque section de ligne sont attachés des agents divisés en séries ou brigades qui y effectuent à tour de rôle le service sous la direction des chefs de brigade.

Trente-deux bureaux ambulants partent tous les soirs de Paris et il en est transporté vingt-trois autres par les trains du matin. Au retour sur Paris, les agents de ces bureaux ne se bornent pas à acheminer les correspondances destinées aux bureaux de la route, ils divisent les lettres pour Paris en autant de paquets distincts qu'il y a de rayons ou de bureaux de distribution différents. Ces correspondances peuvent donc être remises sans aucun retard entre les mains des facteurs de chaque rayon ou de chaque bureau de manutention.

D'autres bureaux ont leur point d'attache à Bordeaux, Cette, Mâcon, Lyon, Marseille, etc.

Le nombre des wagons-poste en service chaque

jour est de 161. Leur nombre total, y compris ceux en réserve, s'élève à 365.

Aux termes de l'article 56 du cahier des charges des grandes compagnies de chemins de fer, ces compagnies sont tenues de mettre gratuitement à la disposition du service postal un train spécial, dit train journalier de la poste.

A chacun des trains de voyageurs ou de marchandises, les compagnies sont tenues de réserver gratuitement deux compartiments d'une voiture de seconde classe pour recevoir les dépêches et les agents des postes. Si cet espace est insuffisant et qu'il y ait lieu de substituer une voiture spéciale aux wagons ordinaires, le transport est également gratuit. Les trains spéciaux réguliers demandés pour le service postal, indépendamment de celui qui est obligatoire, sont payés à raison de 75 cent. par kilomètre parcouru pour la première voiture et de 25 cent. par chaque voiture en sus.

L'administration des postes fait construire à ses frais les wagons affectés spécialement à la manutention et au transport des dépêches ; elle doit les entretenir à ses frais, sauf les châssis et les roues.

La dotation du service ambulant pour 1884 s'élève à 9,330,776 fr., se décomposant ainsi :

Traitements du personnel	4,768,325 fr.
Frais de déplacement	1,771,050
Matériel (sacs à dépêches, construction, entretien, chauffage et éclairage des bureaux ambulants)	1,283,152
Frais de transport de dépêches sur les voies ferrées (paiement aux compagnies de trains spéciaux auxiliaires, dépenses exceptionnelles)	1,508,249
	9,330,776 fr.

FULCHIRON.

BUREAUX DE BIENFAISANCE.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

Les bureaux de bienfaisance, dont la création remonte à la loi du 7 frimaire an V, sont des établissements de charité administrativement organisés et exclusivement chargés de la distribution des secours et de l'assistance à domicile.

Antérieurement à cette création, diverses tentatives restées infructueuses avaient été faites par l'administration pour assister à domicile le pauvre et l'infirme, mais l'hospitalisation proprement dite, c'est-à-dire le placement dans des établissements charitables, vieille de plusieurs siècles et enrichie d'une multitude de fondations pieuses, était trop profondément entrée dans les mœurs pour que le secours à domicile pût s'implanter efficacement auprès du vieux mode d'assistance et partager sa mission bienfaisante ; aussi, jusqu'en 1789, le soin de secourir les pauvres à domicile resta-t-il uniquement confié au clergé et à un petit nombre d'œuvres pieuses soutenues par des personnes charitables qui consacraient une partie de leur fortune à venir en aide aux indigents.

Ces œuvres de charité qui n'existaient que dans les grandes villes, étaient présidées par les curés des paroisses, lesquels ne rendaient aucun compte de l'emploi des revenus, des dons et des offrandes qu'ils recevaient pour les pauvres.

Cette situation cessa avec l'ancien régime; l'Assemblée constituante, en sécularisant l'administration des secours, confia leur surveillance à l'autorité civile.

Quelques années plus tard, la Convention s'inspirant d'une des dispositions fondamentales de la Constitution du 3 septembre 1791, portant création d'un établissement général de secours publics, établissait par décrets des 19-24 mars 1793 un système complet d'assistance sur les bases suivantes :

« Attribution à chaque département d'une somme annuelle destinée à être employée en secours en faveur de l'indigence.

« Formation d'agences cantonales chargées de la distribution du travail et des secours aux pauvres inscrits sur les registres de la bienfaisance.

« Fondation du service de la médecine gratuite pour les indigents.

« Création d'une caisse nationale de prévoyance.

« Établissement d'une maison de répression pour les mendiants.

« Prohibition de l'aumône. »

Cette organisation ne survécut pas à la Convention, le Corps législatif qui lui succéda restitua aux établissements charitables leurs biens non aliénés, reconstitua leur dotation et rendit la loi du 7 frimaire an V instituant les bureaux de bienfaisance.

Enfin, un décret du 12 juillet 1807 mit à la disposition de ces nouveaux bureaux les biens et les revenus des caisses de secours, de charité ou d'épargne qui constituaient alors des établissements charitables ayant pour but le soulagement de la classe indigente.

II. DÉPARTEMENTS.

1. Législation résumée des bureaux de bienfaisance.

Il doit être établi un bureau de bienfaisance dans chaque commune ou du moins dans toutes celles où l'autorité locale le jugera nécessaire. (*L. 7 frim. an V et Inst. minist. 8 fév.* 1823.)

Il peut être établi, s'il est nécessaire, plusieurs bureaux de bienfaisance dans la même commune. (*L. 7 frim. an V; Avis du C. d'Ét. 25 août* 1835.)

L'article 14 de la loi du 24 juillet 1867 qui accordait aux préfets le droit de créer ces établissements ayant été abrogé par la loi du 5 avril 1884, on retombe sous l'empire du décret du 25 mars 1852, qui exige un décret. (*Inst. 15 mai* 1884.)

Les dispositions de la loi du 21 mai 1873, modifiées par la loi du 5 août 1879 et relatives à la composition, à l'organisation et aux attributions des commissions administratives des établissements de bienfaisance, sont communes aux hospi-

ces et aux bureaux de bienfaisance. (*Voir dans la législation hospitalière la partie concernant l'organisation administrative.*)

Les règles prescrites pour la nomination et la fixation des traitements des agents et employés des hospices s'appliquent aux agents et employés des bureaux de bienfaisance. (*O.* 31 *oct.* 1821; *Inst.* 8 *fév.* 1823; *O.* 6 *juin* 1830; *D.* 25 *mars* 1852, 17 *juin* 1852 *et* 27 *juin* 1876; *Circ.* 2 *juill.* 1852.)

Les sous-préfets approuvent : 1° les budgets et les comptes de ces établissements; 2° les conditions des baux qui n'excèdent pas 18 années; 3° les placements de fonds; 4° les acquisitions, ventes et échanges *d'effets mobiliers*; 5° les acceptations de dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent lorsque leur valeur ne dépasse pas 3,000 fr. et qu'il n'y a pas réclamation; 6° enfin les règlements du service intérieur. (*D.* 13 *avril* 1861.)

Les bureaux doivent consacrer les ressources dont ils peuvent disposer, à secourir les indigents à domicile. (*L.* 7 *frim. an* V.)

Lorsqu'il n'existe pas de bureau de bienfaisance dans la commune, les sommes allouées pour secourir les pauvres doivent être distribuées par l'autorité municipale. (*Circ.* 16 *fév.* 1847.)

Les bureaux de bienfaisance étant placés sous l'autorité supérieure des préfets, les sous-préfets doivent leur rendre compte de leurs actes relatifs à la gestion de ces bureaux et les préfets peuvent les annuler ou les réformer, soit pour violation des lois et règlements, soit sur la réclamation de toute partie intéressée, sauf recours devant l'autorité compétente.

Les dispositions de la loi du 16 vendémiaire an V qui conservent aux hospices leurs biens non aliénés et déterminent le remplacement de ceux vendus et celles de l'arrêté du 4 ventôse an IX qui leur affectent des rentes et des domaines nationaux sont communes aux bureaux de bienfaisance. (*L.* 20 *vent. an* V. *et Arr. des consuls du* 9 *fruct. an* IX.)

La gestion des biens des bureaux de bienfaisance est soumise aux mêmes règles que la gestion des biens des hospices, sauf en ce qui concerne les cas d'intervention des sous-préfets indiqués plus haut.

Les règles prescrites pour la comptabilité des hospices sont également applicables aux bureaux de bienfaisance, sauf que les budgets et comptes sont réglés par les sous-préfets.

2. Budget.

Vote des recettes et des dépenses. — Le budget des recettes et des dépenses est délibéré par les commissions administratives des bureaux, dans leur session annuelle du mois d'avril, afin que les budgets des établissements, auxquels les communes fournissent des subventions, puissent être soumis aux conseils municipaux dans la session de mai, et que ces conseils puissent délibérer sur les subventions à accorder sur les fonds des communes.

Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les budgets et les comptes de ces établissements, qui doivent être en outre approuvés par le préfet ou par le sous-préfet.

Ressources. — Les ressources des bureaux de bienfaisance sont ordinaires ou extraordinaires. Les premières consistent : 1° dans les revenus résultant de leur dotation; 2° dans les subventions qui leur sont allouées par les communes pour les besoins ordinaires; 3° dans le produit des droits établis au profit des pauvres sur les billets d'entrée dans les spectacles et autres lieux de réunion ou de fête où l'on est admis en payant; 4° dans une partie du produit des concessions dans les cimetières; 5° dans le produit des amendes concernant les logements insalubres; 6° dans le produit des quêtes, des troncs, des collectes, des dons et des aumônes.

Les ressources extraordinaires consistent dans le produit de legs et donations, des ventes d'immeubles, de remboursements de capitaux, des subventions extraordinaires accordées par l'État, le département ou la commune.

Dépenses. — La première catégorie des *dépenses ordinaires* comprend tous les frais de régie, contributions et taxes, les réparations et entretien des propriétés, les fondations, rentes et pensions à la charge des bureaux, les traitements, gages, salaires et nourriture des employés, aumôniers, sœurs, servants, etc.

La seconde réunit tous les secours en aliments, combustibles, habillement et enfin le traitement médical.

La troisième catégorie comprend les secours en argent, secours directs ou secours de loyer ainsi que diverses allocations qui, sous le titre de secours moraux et préventifs, consistent en frais d'éducation, entretien ou apprentissage d'enfants, en pensions d'asiles ou maisons de retraite pour les vieillards, secours aux prisonniers libérés et subventions aux œuvres des sociétés charitables privées.

Les dépenses extraordinaires des bureaux consistent : 1° en achat de rentes qui suit toujours l'acceptation de legs et donations (c'est la dépense la plus importante de cette catégorie); 2° en paiement des droits de mutation, frais de recouvrements des libéralités, frais de procédure, charges des successions, et 3° en dépenses pour remboursement de capitaux, d'amortissement d'emprunts, de constructions, grosses réparations ou appropriations.

Comme complément à l'assistance à domicile, il faut mentionner les secours donnés par les commissions charitables fonctionnant dans un certain nombre de communes et ceux donnés par les hospices.

3. Receveurs.

Les receveurs municipaux sont de droit receveurs du bureau de bienfaisance, lorsque les revenus réunis de l'hospice et du bureau sont inférieurs à 30,000 fr. Lorsque les revenus du bureau de bienfaisance dépassent ce chiffre, la commission administrative a le droit d'avoir un receveur spécial nommé par le préfet sur une liste de trois membres présentés par la commission administrative. (*O.* 31 *oct.* 1821 et 17 *sept.* 1837; *L.* 21 *mai* 1873.)

Les receveurs spéciaux des bureaux de bienfaisance sont divisés en trois classes, comprenant : la première, les receveurs ayant un traitement inférieur à 10,000 fr.; la seconde, ayant un traitement supérieur à 5,000 fr. sans dépasser 10,000 fr., et la troisième, les autres receveurs. Ces comptables sont tenus de fournir un cautionnement qui est fixé : pour la première classe, à sept fois et demie le montant du traitement; pour la seconde, à six fois et demie, et pour la troisième, à quatre

fois et demie le montant du traitement. (*L.* 27 *février* 1881.)

Ces cautionnements peuvent être faits en immeubles, en rentes sur l'État ou, avec l'autorisation du ministre de l'intérieur, en numéraire. (*L.* 27 *février* 1881 ; *O.* 6 *juin* 1830.)

Les receveurs du bureau de bienfaisance ne peuvent être révoqués que par le ministre de l'intérieur (*L.* 25 *mai* 1873). [*V.* **Assistance publique**, §§ 12 et 13.]

4. Commissions charitables.

Dans les communes où il n'existe pas de bureau de bienfaisance, certaines municipalités inscrivent chaque année dans leur budget des crédits destinés à soulager l'indigence locale. Ces crédits, augmentés du produit de souscriptions et de subventions départementales ou de l'État, sont répartis par des commissions, choisies dans le sein de la municipalité elle-même, qui suppléent de cette sorte à l'absence de bureau de bienfaisance et distribuent des secours accidentels ou temporaires.

Ces commissions, au nombre de 5,878, secourent une population totale de plus de 110,000 indigents.

Leurs dépenses s'élèvent à plus de 1 million.

Le nombre moyen des indigents assistés de cette manière est de 19 par commune. La moyenne des secours est de 8 fr. 57 c. par indigent.

Dans 20 départements on ne trouve pas de commissions charitables, soit que certains d'entre eux possèdent un grand nombre de bureaux de bienfaisance, soit que, dans les autres, le peu de ressources des communes ne leur permette pas de voter des secours.

5. Secours extérieurs des hospices.

La loi du 7 août 1851 a autorisé les hospices à affecter un cinquième de leurs ressources en secours extérieurs. La loi du 27 mai 1873 a étendu cette faculté jusqu'au quart et même au tiers de leur revenu.

560 administrations hospitalières, d'après la dernière enquête sur les hôpitaux, usent de cette liberté. Sur ce nombre, 56 se bornent même à distribuer des secours extérieurs.

Ils consistent en pensions d'infirmes placés en apprentissage, en pensions de vieillards et pensions d'enfants de famille indigente en nourrice ou en apprentissage, enfin en secours divers.

La dépense en secours ainsi distribués par les hospices s'élève au sixième environ des dépenses des bureaux de bienfaisance (5,133,623 fr. 17 c.).

III. PARIS.

6. Législation.

A Paris, les bureaux de bienfaisance ont toujours eu une organisation spéciale.

Établis à l'origine dans les 48 quartiers ou sections entre lesquelles on avait partagé la capitale, ces établissements eurent d'abord comme lien commun un comité central placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur et composé d'un membre de chacun des 48 bureaux.

Plus tard un arrêté du 29 germinal an IX (19 avril 1801) réunit le service des secours à domicile à la direction générale des hôpitaux, place les bureaux de bienfaisance sous l'inspection du conseil général des hospices et les charge de l'exécution des délibérations de ce conseil. Les deux arrêtés du 8 prairial an IX (28 mai 1801) et du 8 vendémiaire an X (30 sept. 1801) déterminèrent de nouveau l'organisation de ces bureaux et instituèrent un comité central par arrondissement, composé de deux délégués de chaque comité de quartier et présidé par le maire.

Bien que placés virtuellement sous l'autorité du conseil général des hôpitaux, les bureaux de bienfaisance jouissaient en réalité d'une complète indépendance et ce n'est que le 24 avril 1803, par arrêté du ministre de l'intérieur, qu'ils furent réunis définitivement à l'administration des hospices.

Depuis cette réunion, les biens et revenus des indigents n'ont plus été séparés de ceux des hôpitaux et toutes les dépenses pour les secours à domicile ont été payées jusqu'à ce jour sur les fonds généraux de l'administration.

Enfin, depuis la promulgation de la loi de 1849, la direction générale de l'assistance publique est de fait et de droit le véritable et unique bureau de bienfaisance de la ville de Paris et à elle seule appartient le droit d'en exercer les attributions essentielles. Les bureaux d'arrondissement ne jouissent pas, en effet, de la plénitude des attributions confiées aux bureaux des autres communes de France. Le directeur de l'assistance publique a seul qualité pour représenter les bureaux de bienfaisance lorsqu'il s'agit d'accomplir les actes de la vie civile, de préparer et présenter les budgets, les comptes, etc.

7. Organisation et composition des bureaux.

Aux termes de l'ordonnance du 2 juillet 1816, il fut institué à Paris 12 bureaux de bienfaisance, 1 par arrondissement.

Le nombre des bureaux fut porté à 20, à la suite de l'annexion des communes suburbaines qui formèrent les huit nouveaux arrondissements de Paris. (*L.* 16 *juin* 1859.)

Le service des secours à domicile de chacun de ces arrondissements est donc spécialement confié à un bureau de bienfaisance.

Ces bureaux sont placés sous l'autorité du préfet de la Seine et la direction en est confiée au directeur responsable de l'assistance publique; chaque bureau se compose : du maire, président-né, des adjoints, membres-nés, de 12 administrateurs, d'un nombre illimité de commissaires de bienfaisance et de dames de charité, enfin d'un secrétaire-trésorier.

A chaque bureau sont attachés des médecins, des sages-femmes, des sœurs de charité, des employés de divers grades. (*O.* 1831; *Règl.* 1860; *L.* 1849.)

Les administrateurs sont nommés par le préfet de la Seine. (*D.* 9 *janv.* 1861 ; *A.* 9-10 *juill.* 1879.)

Les bureaux se renouvellent par moitié chaque année. Ils choisissent dans leur sein 1 vice-président, 1 secrétaire honoraire et un ordonnateur.

Le maire, président du bureau, remplit les fonctions de délégué près l'administration de l'assistance publique.

Le secrétaire-trésorier, nommé par le préfet, reçoit un traitement et fournit un cautionnement pour garantie de sa gestion.

8. Attributions des bureaux.

Elles consistent dans la répartition et l'emploi de tous les secours mis à leur disposition par l'autorité administrative ou par les particuliers et dans

la surveillance des établissements charitables qu'ils entretiennent.

Chaque administrateur est chargé du service des secours dans la division d'arrondissement qui lui est spécialement confiée.

L'arrondissement est dans ce but partagé en 12 divisions. (*Arr. min.* 19 *juill.* 1816.)

Le maire de l'arrondissement a la surveillance de l'ensemble du service. Il convoque le bureau au moins deux fois par mois et le préside.

Le secrétaire-trésorier est chargé de suivre l'exécution des décisions du bureau.

La surveillance de la comptabilité est réservée à l'ordonnateur, lequel signe les mandats à délivrer pour acquitter les dépenses régulièrement autorisées par le bureau.

Les commissaires et dames de charité participent à la distribution des secours, prennent et donnent des renseignements sur les demandes d'inscription au contrôle des indigents et visitent ceux qui sont secourus par le bureau.

Le secrétaire-trésorier est responsable de l'ordre et de la bonne tenue du secrétariat, des maisons de secours et de tous les services qui en dépendent. Il a la surveillance des bâtiments et des travaux autorisés par l'administration ou le bureau et constate l'exécution de ces derniers. Il signe les ordres de livraisons des marchandises ou denrées, fait partie des commissions d'acquisition ou de réception, en dresse les procès-verbaux, reçoit les fournitures et s'assure sous sa responsabilité personnelle de leur bonne qualité. La caisse du bureau et la garde des magasins lui sont exclusivement confiées. Enfin il est assimilé aux comptables des deniers publics et astreint à toutes les obligations qui leur sont imposées.

Le président et les administrateurs doivent rester étrangers à tout maniement de fonds; en conséquence aucune dépense ne peut être faite que par le secrétaire-trésorier.

Médecins. — Les médecins sont élus par tous leurs confrères résidant dans l'arrondissement depuis un an au moins. (*L.* 10 *janv.* 1849; *Arr.* 15-20 *fév.* 1879.)

Ils ne peuvent entrer en fonctions qu'après investiture donnée par arrêté du ministre, sur la proposition du préfet.

La durée de leurs fonctions est de 4 ans.

Ils reçoivent un traitement annuel.

Sages-femmes. — Les sages-femmes sont nommées par le préfet pour 3 ans, sur la présentation du bureau et l'avis du directeur de l'assistance publique.

Elles sont révoquées par le préfet, sur l'avis du conseil de surveillance de cette administration.

Les sages-femmes reçoivent également un traitement annuel.

9. Budget. Ressources.

Les ressources des bureaux de bienfaisance peuvent se diviser en 3 classes :

1° Revenus propres avec ou sans affectation. Chaque bureau de bienfaisance jouit en effet des revenus de dons, legs, donations qui lui sont faits chaque année par la générosité des particuliers;

2° Les recettes intérieures qui se composent des produits des quêtes, collectes, souscriptions et que les bureaux de bienfaisance sont chargés de recueillir eux-mêmes. La richesse de l'arrondissement influe particulièrement sur cette catégorie de secours.

3° Les subventions mises à leur disposition par l'administration de l'assistance, et que cette dernière inscrit chaque année à un chapitre spécial de son budget.

La répartition de ces subventions est faite chaque année au prorata de la population indigente et conformément à des dispositions spéciales prises en vue d'attribuer à chaque arrondissement des crédits tels que le secours accordé à chaque famille indigente ne puisse jamais être inférieur à un chiffre donné. Ce chiffre a été en 1881 de 51 fr.

Quoique les crédits mis à la disposition des bureaux de bienfaisance soient ainsi soumis à l'opération annuelle de la répartition, les bureaux n'en sont pas moins obligés, en vertu des dispositions de l'arrêté du 24 septembre 1831 et des prescriptions générales sur la comptabilité des communes et établissements de bienfaisance de présenter chaque année pour l'exercice suivant un projet de budget qui est examiné par l'administration et approuvé ensuite par le préfet.

A la fin de chaque exercice, il est de même présenté par chaque bureau un compte moral et administratif des opérations.

Un compte de gestion est également produit par le secrétaire-trésorier.

10. Population indigente.

La population inscrite sur les contrôles des bureaux de bienfaisance de Paris est de 123,735 individus, mais cette population n'est pas la seule à laquelle vienne en aide l'administration parisienne.

En effet, si l'on tient compte des divisions établies par les arrêtés de 1816, 1831 et 1860, la population totale des secourus se répartit dans les trois catégories suivantes :

1° Les indigents; 2° les malades; 3° les vieillards et les infirmes. (*V.* **Assistance à domicile. Assistance publique.**)

IV. STATISTIQUE.

11. Nombre de bureaux. Nombre de communes desservies.

La dernière enquête officielle publiée par le ministère de l'intérieur en 1874 sur les bureaux de bienfaisance constate que sur 35,989 communes, 13,348 possédaient, au 1er janvier 1872, 13,367 bureaux de bienfaisance légalement constitués.

Ce chiffre se décompose ainsi :

1° Bureaux ayant des ressources et fonctionnant régulièrement 12,723

2° Bureaux ne fonctionnant pas faute de ressources. 644

représentant 1 bureau par près de 3 communes et par 2,765 habitants. Le nombre des bureaux en activité, en 1881, était de 14,033.

L'enquête officielle de 1847 constatait l'existence de 9,336 bureaux, soit 1 bureau par 4 communes et 3,792 habitants.

Celle de 1833 mentionnait 6,275 bureaux, soit 1 par 5 communes et 5,189 habitants.

On voit que depuis 1833, date de la première enquête générale, jusqu'à 1847, c'est-à-dire dans une période de 14 ans, le nombre des bureaux de bienfaisance s'est accru de 3,061, de 4,031 de 1847 à 1871, dans l'espace de 25 ans, et de 1,310 dans l'espace de 9 ans.

Le mouvement annuel de création des bureaux a été de 218 dans la première période, de 169 dans la seconde et de 145 dans la troisième.

Enfin, si l'on compare le chiffre de la population des 13,318 communes pourvues de bureaux en 1872 (soit 21,931,881 hab.) au total des indigents secourus (1,608,129), on trouve la proportion de 1 secouru sur 13 habitants.

12. Ressources.

Les 13,367 bureaux de bienfaisance qui existaient en France au 1er janvier 1872 possédaient un revenu de 26,424,691 fr. 58 c. (recettes ordinaires) et de 5,421,714 fr. de recettes extraordinaires ; soit au total 31,846,450 fr. 58 c.[1].

Recettes ordinaires. — Ces recettes se décomposent ainsi :

Revenus des immeubles	3,736,231f72
Rentes sur l'État	6,043,072 11
Rentes sur particuliers et autres	1,134,260 48
Subvention municipale (moins Paris)	5,858,596 19
Droits des pauvres, concessions dans les cimetières	1,762,368 36
Quêtes, souscriptions, loteries, subventions diverses	4,145,209 21
Recettes spéciales aux bureaux de bienfaisance de Paris	3,781,953 21

Parmi les 13,367 bureaux, 644 n'ont pas de ressources, 1,062 ne dépassent pas 50 fr. de ressources ordinaires, 1,116 ont de 51 à 100 fr., 5,241 ont de 100 à 500 fr., 2,216 ont de 500 à 1,000 fr., 3,098 ont au-dessus de 1,000 fr.

Au point de vue de la fortune immobilière, les bureaux de bienfaisance peuvent se classer ainsi :

Plus de 1,700 bureaux ne possèdent ni immeubles ni rentes.

Plus de 9,000 n'ont pas d'immeubles.

Plus de 2,000 n'ont pas de rentes.

Il n'existe pas d'état indiquant la situation actuelle de la fortune immobilière des bureaux de bienfaisance.

En 1867, le ministre des finances l'évaluait ainsi :

Propriétés en culture	25,275h	43a	92c
Bois	902	59	09
Propriétés incultes	1,394	13	33
[illegible]		9	10
Propriétés bâties	167	90	45

En ce qui concerne les rentes sur l'État possédées par les bureaux, le montant des revenus dépasse 6 millions de francs.

Plus de 2,000 bureaux n'ont pas de rentes ; plus de 8,500 ont des rentes de 1 à 500 fr. ; plus de 1,200 ont des rentes de 500 à 1,000 fr. ; et 1,170 ont des rentes au-dessus de 1,000 fr.

Parmi ces derniers, il n'y en a que 57 ayant plus de 10,000 fr. de rentes sur l'État.

Quant aux subventions municipales, 2,483 bureaux seulement, non compris ceux de Paris qui ont reçu 3,830,724 fr. 30 c., y ont pris part en 1879. Il leur a été alloué 4,310,109 fr. 72 c.

Le nombre de bureaux qui participent aux droits divers revenant aux pauvres est de 3,800.

Enfin, les quêtes, souscriptions, loteries et subventions diverses forment la dernière série des recettes ordinaires des bureaux. Leur produit dépasse le chiffre de 4 millions, dans lequel il faut attribuer 100,000 fr. pour le total des subventions départementales et 280,000 pour les subventions de l'État, ce qui réduit à 3,500,000 fr. à peu près la part de la charité privée.

5,000 bureaux en moyenne participent annuellement à la générosité privée. Il reste donc 8,000 bureaux qui ne reçoivent de secours ni de l'État, ni du département, ni de la commune, ni des particuliers.

Recettes extraordinaires. — Les recettes extraordinaires s'élevaient, avons-nous dit, à 5,421,714 fr. en 1871. Elles n'ont pas dépassé, en 1879, non compris la somme de 356,836 fr. 68 c. afférente aux bureaux de Paris, celle de 5,011,090 fr. 74 c.

Elles se composent du produit des dons et legs, de la vente d'immeubles, du remboursement des capitaux et des subventions extraordinaires.

La moyenne annuelle des libéralités faites aux bureaux (dons et legs) pendant la dernière période de 28 années finissant le 31 décembre 1873, est de 2,331,926 fr. pour les capitaux et les immeubles et de 9,000 fr. pour les rentes.

13. Dépenses.

Les dépenses ordinaires des bureaux de bienfaisance se sont élevées, en 1871, à 26,873,591 fr. 47 c ; les dépenses extraordinaires à 4,740,661 fr. 71 c., soit un total de dépenses de 31,614,253 fr. 18 c.

La dépense totale était en 1847 de 16,885,215 fr. 11 c., en 1833 de 8,956,036 fr. 08 c.

Dépenses ordinaires. — Ces dépenses, qui se sont élevées, en 1879, à 25,086,500 fr., non compris 4,983,000 fr. afférents aux bureaux de Paris, ont reçu, en 1871, la destination suivante :

1° Charges de la dotation et frais d'administration	4,620,610f 17
2° Secours en nature	16,506,265 00
3° Secours en argent, secours moraux et préventifs	5,716,686 00
	26,873,591f47

De cette somme, 301 bureaux dont les dépenses totales s'élèvent à plus de 10,000 fr., absorbent près des deux tiers (soit 16,112,683 fr. 48 c.).

Le service médical n'existait en 1847 qu'à l'état rudimentaire et la dépense qu'il occasionnait était de 728,763 fr. 17 c. Il est loin d'avoir pris son complet développement, mais les services qu'il est appelé à rendre sont des plus appréciés et sa vulgarisation ne peut que faire de grands progrès.

En réalité, le secours alimentaire forme la dépense la plus élevée ; viennent ensuite, mais avec une importance beaucoup moindre, les secours en argent. Quant au secours médical, il n'occupe que le troisième rang.

La proportion entre les dépenses des bureaux peut s'établir ainsi :

Secours en nature	74.98 p. 100.
Secours en argent	10.37 —
Frais d'administration et personnel	9.58
Secours moraux et préventifs	2.46 —
Charges de la dotation	2.41 —
Services annexes	0.20
	100.00 —

Nous avons parlé du traitement médical donné par les bureaux de bienfaisance.

Un certain nombre de bureaux concourent en effet avec les hôpitaux aux traitements des malades indigents. Ce nombre est toutefois restreint.

Ainsi, la dernière enquête sur les hôpitaux constate que 858 bureaux de bienfaisance assistaient

1. Les recettes ordinaires des bureaux de bienfaisance s'élevaient, en 1879, non compris la somme de 5,470,555 fr. 35 c. afférente aux bureaux de Paris, à 25,830,311 fr. 61 c. Les recettes extraordinaires s'élevaient à la même époque, non compris la somme de 3[illegible]9,206 fr. 89 c. afférente aux bureaux de Paris, à 6,227.817 fr. 55 c.

les deux catégories d'indigents malades et valides et 57 les indigents malades exclusivement, soit un total de 915.

La dépense totale des bureaux pour ce traitement s'élève à près de 3 millions de francs. Paris absorbe à lui seul le tiers environ de cette somme.

Parmi les ressources affectées à ce traitement, il faut citer diverses fondations spéciales dont le revenu ne dépasse pas 140,000 fr.

D'ECHERAC et NIELLY.

Bibliographie.

Tableau de l'humanité ou précis historique des Charités de Paris. 1669.

Abbé DE SAINT-PIERRE, *Mémoire sur les pauvres et les moyens de les faire subsister.* 1724.

CABANIS. *Essai sur les secours publics.* 1793.

DUQUESNOY, *Recueil de mémoires sur les établissements d'humanité.* 16 vol. in-8°. 1789-1808.

Rapport sur les hôpitaux, hospices, sur les secours à domicile. Camus, 1805.

J. B. DUMAS, *Des Secours publics en usage chez les anciens.* Lyon, 1814.

Recueil de documents sur l'assistance paroissiale et municipale de 1817 à 1819.

Baron de GÉRANDO, *le Visiteur des pauvres.* In-12. Lyon, 1826.

J. B. MAURIOL-GRIFFOUL, *Observations sur le régime actuel des bureaux de charité.* In-8°. Paris, Delaunay et Trinquart,

Baron DUPIN, *Histoire de l'administration des secours publics.* 1824.

Recueil des règlements et instructions sur les bureaux de bienfaisance. Paris, 1829.

DE GASPARIN, *Rapport sur la situation des bureaux de bienfaisance.* Paris, 1835.

WATTEVILLE, *Législation charitable.* Paris, 1843.

L. de LAMOTTE, *Etudes sur la législation charitable, vues de réformes financières et administratives dans le régime des établissements de bienfaisance.* Bordeaux, 1845. (2e édit. Paris, Guillemin.)

DUFILHO, *Des Secours à domicile.* Brochure in-8°. 1846.

PAYEN, *Etude sur l'assistance publique spécialement au point de vue des secours à domicile.* 1853.

G. de CHAMPEAUX, *Manuel des bureaux de bienfaisance.* In-8°. Paris, 1856.

Decret du 31 mai 1862 sur la comptabilité.

DUBOIS, *Des Secours à domicile.* In-16. Paris, 1869.

P. BUCQUET, *Rapport sur la situation des bureaux de bienfaisance.* Paris, 1874.

Recueil des lois, décrets et ordonnances concernant les secours à domicile. Paris, 1880.

BÉQUET, *Répertoire de droit administratif.* Paul Dupont, 1884.

BUREAUX DE GARANTIE. — Sur la demande motivée des préfets, et sur l'avis de l'administration des contributions indirectes et de celle des monnaies, le Gouvernement institue, par décrets, dans les communes où l'importance du commerce le justifie, des bureaux de garantie pour faire essai et constater les titres des ouvrages d'or et d'argent, ainsi que des lingots de ces matières, et pour percevoir, lors de la marque de ces ouvrages ou matières, les droits imposés par la loi.

Chaque bureau de garantie doit comprendre au moins deux pièces, dont l'une pour le laboratoire de l'essayeur et l'autre pour le bureau de la marque.

Le personnel est composé de trois employés, savoir : un essayeur, un receveur et un contrôleur. Toutefois, à Paris et dans les communes populeuses, le ministre des finances peut autoriser un plus grand nombre d'employés, à raison des besoins du commerce (*L.* 19 *brum. an VI, art.* 36). Ainsi le bureau de Paris compte 24 contrôleurs et 30 peseurs, présenteurs et marqueurs.

Les bureaux de garantie établis pour l'essai et la marque des ouvrages d'or et d'argent fabriqués à l'intérieur de la France, sont au nombre de 74.

14 de ces bureaux, Bellegarde, Nice, Marseille, Besançon, Pontarlier, Toulouse, Bordeaux, Nancy, Lyon, Chambéry, Annecy, Paris, le Havre et Alger, sont désignés pour l'essai et la marque des ouvrages d'or et d'argent importés, lesquels ne peuvent pénétrer en France que par les bureaux de douane ouverts au transit des marchandises prohibées et sont ensuite dirigés, avec acquit-à-caution, et sous le plomb de la douane, sur l'un des bureaux qui viennent d'être désignés.

Enfin, 50 bureaux de douane sont ouverts pour constater l'exportation des ouvrages d'or et d'argent expédiés à l'étranger en franchise ou avec remboursement du droit de garantie. (*V.* **Garantie.**)

BUREAUX DE POSTE. — Les établissements de poste se divisent en deux catégories :

1° Les bureaux de plein exercice qui effectuent toutes les opérations confiées au service des postes, telles que : affranchissement des lettres, journaux et imprimés; chargement des lettres avec valeurs déclarées, des lettres et objets recommandés; émission et paiement des mandats français et internationaux ; recouvrement des effets de commerce ; abonnement aux journaux ; encaissements et remboursements pour le compte de la Caisse nationale d'épargne, etc... Ces bureaux sont gérés par des receveurs assistés, suivant les besoins du service, de commis payés par l'administration ou d'aides rémunérés directement par eux et de facteurs chargés de la distribution des correspondances et de la levée des boîtes ;

2° Les bureaux gérés par des facteurs-boîtiers, tenus de distribuer eux-mêmes les correspondances à domicile et d'effectuer au guichet, en dehors des heures de distribution, une partie des opérations confiées aux receveurs des postes.

Les établissements de poste sont au nombre de 7,032, ainsi répartis :

	Recettes.	Facteurs-boîtiers.
	—	—
Paris.	85	»
Départements	6,400	200
Algérie.	158	160
Tunisie	29	»
	6,672	360

A ces bureaux il faut ajouter ceux, au nombre de 111 (25 recettes et 86 facteurs-boîtiers), créés au profit des communes qui se sont engagées à supporter tous les frais de l'exploitation et les 22 recettes ou distributions établies dans les Échelles du Levant.

Chaque année, la loi de finances accorde au ministère des postes et des télégraphes les crédits nécessaires pour créer de nouveaux bureaux de poste de l'État. Ces créations sont effectuées suivant un classement général des nombreuses demandes formées par les conseils municipaux, classement établi en tenant compte de l'importance des communes, des dépenses d'établissement, des produits postaux présumés et du chiffre de la population à desservir. Les communes qui sollicitent la création d'un établissement de poste sur les fonds de l'État ont tout intérêt à rallier à leur demande le plus grand nombre possible d'adhésions de la part des communes voisines. La création est, en tout cas, subordonnée à l'engagement pris par la commune de fournir gratuitement, pendant 18 ans, les locaux nécessaires à l'exploitation du service postal et au logement particulier du titulaire.

Le nombre des créations annuelles d'établissements de poste *sur les fonds de l'État* est fort restreint, en raison des charges qui en résultent pour l'État ; mais les communes peuvent, moyennant un sacrifice momentané, obtenir la concession d'un

bureau de poste municipal ou d'un *établissement de facteur-boîtier municipal* ; ce concours pécuniaire cesse d'être dû quand l'augmentation des produits postaux résultant de la mise en activité de l'un ou de l'autre de ces établissements permet à l'État d'en prendre les frais à sa charge.

Les communes doivent s'obliger :

Pour obtenir la création d'un bureau de poste :

1° A fournir gratuitement le local nécessaire à l'exploitation du service et au logement du titulaire;

2° A subvenir à tous les frais d'installation, de chauffage, d'éclairage et autres dépenses accessoires ;

3° A assurer à leurs frais le service du transport des dépêches;

4° A verser au Trésor une subvention annuelle représentant les dépenses de personnel et de matériel devant résulter du fonctionnement du bureau.

Pour obtenir la création d'un établissement de facteur-boîtier municipal :

1° et 2°, comme ci-dessus ;

3° A prendre à leur charge les frais de transport des dépêches ou de distribution à domicile, dans le cas où, pour desservir l'établissement de facteur-boîtier municipal, la création d'un service de transport des dépêches ou d'emploi de facteur serait ultérieurement reconnue nécessaire.

Les bureaux de poste dits *composés*, c'est-à-dire ceux dans lesquels les receveurs sont assistés de commis nommés par l'administration, et un certain nombre de bureaux simples importants sont ouverts chaque jour au public pendant 15 heures en été et 14 heures en hiver sans interruption. La durée de l'ouverture des autres bureaux est de 10 heures seulement, avec interruption du service dans la journée pendant deux heures, interruption fixée d'accord avec les autorités locales d'après les heures d'expédition et de réception des courriers.

Dans la plupart des bureaux simples, la durée de l'ouverture est réduite les dimanches et jours fériés.

BUREAUX DES DOUANES. — Établissements où les marchandises importées, exportées ou circulant sous acquit-à-caution de douane, doivent être présentées, déclarées, vérifiées et soumises aux droits, s'il y a lieu.

On compte en France environ 650 bureaux de douane : 250 sur le littoral maritime et 400 sur la frontière de terre, dont 320 en contact direct avec l'étranger et 80 en deuxième ligne (de Dunkerque à Bellegarde). Il y a aussi des douanes dans quelques villes de l'intérieur pourvues d'un entrepôt (Paris, Lyon, Toulouse, Douai, Amiens, Orléans).

Les bureaux du littoral procèdent aux opérations d'entrée et de sortie. Il en est de même des bureaux de la frontière de terre, là où il n'existe qu'une ligne de bureaux. Ailleurs les opérations s'effectuent au premier bureau que rencontrent les marchandises ; c'est-à-dire, en matière d'importation, au bureau de première ligne, et, en matière d'exportation, au bureau de deuxième ligne. Toutefois les marchandises d'exportation transportées par chemins de fer ne sont présentées qu'au bureau de sortie effective.

Les bureaux de l'intérieur procèdent à la vérification et à l'acquittement des marchandises arrivant des bureaux de la frontière en transit. Ils peuvent aussi vérifier les produits destinés à l'exportation. Dans ce cas, les marchandises, placées sous plomb, sont affranchies de toute vérification au bureau de sortie effective, après constatation de l'intégrité du plombage. (*Arr.* 2 *vent. an VIII, art.* 1 *et* 2.)

Institution des bureaux. — La création et la suppression des bureaux font l'objet d'arrêtés du ministre des finances. (*Ord.* 30 *déc.* 1829, *art.* 18.)

Ces arrêtés doivent être publiés dans quatre des communes les plus proches situées sur la route du bureau nouvellement établi ou supprimé, et il est mis des affiches à l'entrée du lieu où le bureau est établi. (*L.* 22 *août* 1791, *titre XIII, art.* 1er.)

L'administration est tenue de faire mettre au-dessus de la porte de chaque bureau ou en un lieu apparent près ladite porte un tableau portant les mots *Bureau des douanes*. Toute saisie de marchandises qui aurait dépassé un bureau où l'apposition dudit tableau n'aurait pas eu lieu, serait nulle et de nul effet. (*Même loi, titre XIII, art.* 3.)

L'administration est pareillement obligée de tenir dans les bureaux les tarifs des droits dont la perception lui est confiée, et les différentes lois rendues en vue de leur exécution, pour être communiqués à ceux qui voudront en prendre connaissance. (*Idem.*)

Installation des bureaux. — L'administration jouit de privilèges tout particuliers pour l'installation de ses bureaux. On reproduit ci-après les principales dispositions sur la matière; mais on fait remarquer que ces dispositions, nécessaires à une époque où l'on se heurtait à des oppositions de diverse nature pour reporter la ligne des douanes d'abord à la frontière du royaume, et plus tard sur les territoires conquis, n'ont été appliquées, depuis de longues années, que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles.

Les barrières, bureaux, postes et clôtures, destinés à la garde et surveillance des frontières peuvent être établis sur le terrain nécessaire, en payant au propriétaire la valeur dudit terrain de gré à gré; et, en cas de difficulté, sur le pied qui sera réglé par le préfet du département, sur l'avis d'experts convenus entre l'administration des douanes et les propriétaires, sinon nommés d'office. Les bureaux de recette peuvent être placés dans les maisons les plus convenables au service de l'administration. (*L.* 22 *août* 1791, *titre XIII, art.* 4.)

Les administrations municipales, et, à leur défaut, celles de département, sont tenues, lors des réquisitions qui leur sont faites par les chefs du service des douanes, de désigner les maisons et emplacements propres à l'établissement des bureaux et au logement des préposés. (*Arr.* 29 *frim. an VI, art.* 1er.) Il doit être déféré à ces réquisitions dans les trois jours. (*Arr.* 9 *prairial an VI, art.* 1er.)

La désignation ne porte que sur les maisons ou emplacements qui ne sont point occupés par les propriétaires, à moins qu'il n'y ait impossibilité absolue de s'en procurer qui soient vacants ou loués; et dans ce cas une partie du local tenu par les propriétaires sera provisoirement affecté au service des bureaux et au logement des préposés. (*Arr.* 29 *frim. an VI, art.* 2.)

Les autorités municipales et celles de département prennent sans délai les mesures nécessaires pour que lesdites maisons et emplacements soient mis à la disposition des préposés dans un délai de dix jours. (*Même arrêté, art.* 3 ; *Arr.* 9 *prairial an VI, art.* 1er.)

Le loyer des maisons et emplacements est réglé sur le prix des derniers baux, et l'administration des douanes paie les dédommagements d'usage aux

locataires qui sont déplacés avant la fin de leur jouissance. S'il n'y a point de baux et si le prix du loyer ne peut pas être fixé de gré à gré, il sera réglé par experts convenus devant l'administration de département, sinon par elle nommés d'office. (*Arr.* 29 *frim. an VI, art.* 4.)

Personnel des bureaux. — La gestion des bureaux de douane est confiée à un receveur, soit seul, soit assisté, selon l'importance des opérations, d'un plus ou moins grand nombre d'agents secondaires, vérificateurs ou commis. Dans les douanes d'un certain ordre, la vérification des marchandises s'effectue sous la direction et la surveillance d'un sous-inspecteur. Enfin, dans les douanes les plus importantes, le receveur est exclusivement chargé de la comptabilité, du contentieux et de la statistique commerciale : les autres parties du service sont placées sous la direction d'un inspecteur.

Le receveur est le représentant légal de l'administration dans toutes les affaires contentieuses.

Attributions des bureaux. — Les bureaux des douanes ont des attributions plus ou moins étendues selon la nature et l'importance du mouvement commercial auquel ils ont à faire face. On comprend au surplus que les opérations plus particulièrement délicates ou dans lesquelles l'intérêt fiscal ou un intérêt d'ordre public est fortement engagé, ne puissent s'accomplir que là où la présence d'un personnel nombreux et expérimenté assure la régularité des vérifications. C'est pour ces motifs que certaines marchandises doivent être importées ou exportées par des bureaux spécialement désignés.

Les restrictions d'entrée et de sortie s'appliquent notamment :

Aux opérations de transit (*L.* 17 *déc.* 1814, *art.* 4, *et* 9 *fév.* 1832, *art.* 1 *à* 3), et à celles d'admission temporaire (*L.* 5 *juill.* 1836, *art.* 5).

A l'importation des sucres, cafés et autres denrées coloniales de premier ordre (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 22, *et* 16 *mai* 1863, *art.* 22) ; — des marchandises taxées à plus de 20 fr. par 100 kilogr. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 20) ; — des boissons, fers et fonte, poteries, sels de toute sorte, etc. (*L.* 27 *mars* 1817, *art.* 8) ; — des machines (*L.* 9 *juin* 1845, *art.* 1er) ; — des bâtiments de mer et de rivière (*D.* 1er *oct.* 1861, *art.* 2) ; — des armes (*L.* 14 *juill.* 1860, *art.* 18, *et D.* 6 *mars* 1861, *art.* 14) ; — des papiers, cartons, livres et gravures (*D.* 26 *juill.* 1872) ; — des huiles et essences de pétrole et de schiste (*D.* 30 *déc.* 1873) ; — de l'horlogerie (*L.* 2 *juill.* 1836, *art.* 1er) ; — des animaux des espèces chevaline, ovine, bovine, asine, caprine et porcine (*L.* 21 *juill.* 1881, *art.* 25) ; — des plants de vigne, boutures, sarments et autres débris de la vigne (*D.* 8 *juill.* 1882, *art.* 1er) ; — des fils de toute sorte, etc.

A l'exportation des armes (*D.* 6 *mars* 1861, *art.* 14) ; — des sucres raffinés et autres produits d'admission temporaire, des tabacs, poudres, papiers, boissons et ouvrages d'or ou d'argent exportés avec remboursement ou décharge des taxes intérieures.

Heures d'ouverture des bureaux. — Les bureaux de douane sont ouverts du 1er avril au 30 septembre, depuis 7 heures du matin jusqu'à 7 heures du soir, et du 1er octobre au 31 mars, depuis 8 heures du matin jusqu'à 6 heures du soir, sauf interruption de midi à 2 heures. Les employés sont tenus de s'y trouver auxdites heures, à peine de dommages-intérêts au profit des redevables qu'ils auraient retardés. (*L.* 22 *août* 1791, *titre XIII, art.* 5.)

Les heures ci-dessus fixées peuvent être modifiées par décret, sur la demande des chambres de commerce ; mais la durée du temps pendant lequel les bureaux doivent être ouverts ne peut être réduite que dans le cas d'une seule séance continue, laquelle ne doit jamais être moindre de 8 heures en été et de 7 heures en hiver. (*L.* 14 *juin* 1850.) Il a été fait un assez fréquent usage de cette disposition.

Les bureaux restent fermés les dimanches (*L.* 18 *germ. an X, art.* 57) et les autres jours fériés (*L.* 22 *août* 1791, *titre II, art.* 4), c'est-à-dire : les jours de Noël, de l'Ascension, de l'Assomption et de la Toussaint (*Arr. consul.* 29 *germ. an X*) ; le premier jour de l'an (*Avis du Conseil d'État, approuvé le* 20 *mars* 1810) ; le jour de la fête nationale du 14 juillet (*L.* 6 *juill.* 1880), et les lundis de Pâques et de la Pentecôte. (*L.* 8 *mars* 1886.)

L'administration supérieure a du reste toujours entendu que le droit de tenir les bureaux fermés les jours fériés et en dehors des heures légales devait céder devant des exigences légitimes, quand il s'agit, par exemple, du passage des voyageurs, du service des paquebots-poste, etc.

LEGROS.

BUREAUX DES TRAITES FORAINES. — Lieux de perception des taxes de sortie, d'origine fort reculée, comprises dans notre ancienne législation fiscale sous la dénomination générique de *traite foraine* et qui se distinguaient en *foraine* proprement dite, *rève* et *haut-passage.* La traite foraine, qui frappait tous les produits exportés, et la *traite domaniale,* autre taxe d'exportation qui s'ajoutait à la première pour les blés, les vins, les laines et les toiles, furent fondues, dans le tarif de 1664, en un seul *droit de sortie* établi sur de nouvelles bases. Mais cette simplification demeura restreinte aux provinces dites *des cinq grosses fermes*, les seules qui reçurent le tarif de 1664 (Normandie, Picardie, Boulonnais, Champagne, Bourgogne, Bresse, Bugey, Dombes, Beaujolais, Bourbonnais, Berry, Orléanais, Ile-de-France, Perche, Maine, Anjou, Touraine, Aunis et Poitou). Les autres provinces préférèrent conserver l'autonomie qu'elles possédaient en cette matière, et l'on continua d'y percevoir soit les traites foraine et domaniale simultanément, soit seulement l'une ou l'autre (plusieurs provinces étant rédimées), soit d'autres droits en tenant lieu.

Le dessein de reporter les douanes aux frontières et de placer tout le royaume sous un régime uniforme fut légué par Colbert à ses successeurs. Mais toutes les tentatives faites dans ce sens échouèrent devant les préjugés ou les intérêts locaux, et cette réforme féconde ne put être enfin réalisée que par l'Assemblée nationale de 1789. (*L.* 5 *nov.* 1790.)

C

CABARETS. V. **Débitants.**

CABLES TÉLÉGRAPHIQUES. — La première communication télégraphique sous-marine, continue et régulière, a été établie, en 1851, entre Calais et Douvres. Dès ce moment, on put entrevoir les immenses résultats que la télégraphie sous-marine était appelée à donner en mettant en relations immédiates des pays que la mer semblait toujours devoir séparer. Pourtant, les tentatives d'établissement de câbles ne furent pas toutes heureuses et le développement des lignes sous-marines fut d'abord très lent.

Ainsi, deux essais pour relier l'Irlande à l'Angleterre, faits en 1852, échouèrent complètement. Une autre tentative eut plus de succès en 1853 et, à partir de ce moment, plusieurs câbles furent immergés, malgré de nombreux accidents, dans la mer du Nord et la Manche, pour relier la Grande-Bretagne au continent.

Ces différentes lignes traversaient seulement des détroits ou de petits bras de mer. En 1854, un essai pour franchir la Méditerranée fut tenté; mais, en l'absence de sondages exacts et avec un matériel encore très imparfait, cet essai devait échouer.

Le problème des communications à longue distance eut toutefois un commencement de solution en 1855. On réussit, en effet, pendant la guerre de Crimée, à relier Varna à Balaklava par un câble de 570 kilomètres. Ce câble ne dura que quelques mois; néanmoins, le résultat obtenu fut un encouragement à de nouveaux essais et c'est surtout à cette époque que commencèrent de sérieuses tentatives pour l'établissement d'un câble transatlantique.

L'entreprise présentait de grandes difficultés. On ne possédait aucune indication précise sur le profil du fond de la mer; tout au plus savait-on qu'à certains endroits le fond se trouvait à plus de 4,500 mètres, et il s'agissait d'immerger un câble de 3,100 kilomètres. Cependant, une Compagnie fut constituée avec le patronage des gouvernements américain et anglais qui accordèrent chacun une subvention de 350,000 fr. et, dès 1857, une première tentative était faite; elle ne réussit pas, de même que plusieurs autres qui eurent lieu ensuite, et ce n'est qu'en 1866 que put être établie une communication télégraphique régulière entre l'Europe et l'Amérique.

A partir de ce moment, l'expérience acquise dans ces divers essais permit de donner à l'industrie des câbles sous-marins un essor surprenant, et aujourd'hui le globe entier est enserré dans un réseau sous-marin qui ne compte pas moins de 165,000 kilomètres de longueur.

La plus grande partie de ce réseau appartient à des compagnies privées. Quelques administrations d'État possèdent cependant un certain nombre de lignes. Au premier rang, vient la France avec 4,370 kilomètres de câbles; puis, la Grande-Bretagne avec 1,060 kilomètres; l'Allemagne avec 807; la Turquie avec 810, et l'Italie avec 460.

Réseau sous-marin. — Indépendamment de nombreuses petites lignes sous-marines qui mettent en relation divers points du littoral, la France est reliée télégraphiquement :

Avec l'Angleterre, par quatre câbles directs traversant la Manche; par un câble passant par les îles Jersey et Guernesey et allant jusqu'à la côte anglaise, et par deux câbles affectés spécialement aux transmissions des Compagnies transatlantiques;

Avec le Danemark, par un câble allant de Calais à Fano (Jutland);

Avec l'Amérique, par deux câbles allant de Brest à Terre-Neuve;

Avec l'Espagne, par un câble reliant Marseille à Barcelone;

Avec l'Algérie, par deux câbles reliant Marseille à Alger, et deux câbles allant de Marseille à Bône;

Avec la Corse, par un câble posé entre Antibes et Saint-Florent. La Corse a, en outre, une communication sous-marine avec l'Italie et une avec la Sardaigne, qui appartiennent à l'administration italienne.

Le régime de ces divers câbles varie suivant les arrangements en vertu desquels ils ont été posés et dont les principales conditions financières sont indiquées ci-après :

Câbles franco-anglais. — Les quatre lignes directes qui relient la France à l'Angleterre appartiennent à la Compagnie *Submarine Telegraph*. Elles ont été posées en vertu de conventions approuvées par décrets portant les dates suivantes :

Calais à Douvres, 24 octobre 1851.

Boulogne à Folkestone, 12 janvier 1859.

Dieppe à Beachy-Head, 22 mai 1861.

Havre à Beachy-Head, 12 février 1859.

Ces diverses conventions accordent à la Compagnie un privilège qui expire en 1889. Elles ne prévoient le paiement d'aucune subvention et laissent tous les frais du service des câbles à la charge des concessionnaires.

Quant à la répartition des produits, la Compagnie s'est entendue avec le Post-Office anglais pour prélever une part sur les taxes perçues par l'administration britannique, qui comprennent le parcours sous-marin.

Le même régime est appliqué au câble de Jersey.

Câble franco-danois. — Ce câble, posé en 1873, est destiné à assurer nos relations avec le nord de l'Europe. La Compagnie concessionnaire perçoit une part de la taxe attribuée au transit danois, taxe variant entre 10 et 16 centimes par mot, suivant la destination. Les dépêches officielles du gouvernement français jouissent de la franchise.

Câbles transatlantiques. — Les deux câbles qui relient la France à l'Amérique appartiennent, l'un à la Compagnie anglo-américaine, l'autre à la Compagnie française du télégraphe de Paris à New-York.

Le premier a été posé en 1869, en vertu d'une concession faite à une compagnie française qui s'est ensuite reconstituée entre les mains de capitalistes anglais.

Le second a été inauguré en 1879.

Les conditions générales d'exploitation sont les mêmes pour les deux câbles. La concession ne comporte aucun privilège, les Compagnies assurent elles-mêmes leur service, elles versent à l'administration française, sur toutes les dépêches transmises par elles, la part de taxe de $0^f,22,5$ fixée par la conférence internationale de Londres. Cependant, la Compagnie française accorde la franchise aux dépêches officielles, alors que la compagnie anglo-américaine ne donne qu'un simple droit de priorité.

A l'égard des taxes payées pour les dépêches transatlantiques, il s'est produit de nombreuses variations. Ainsi, la compagnie anglo-américaine percevait 3 fr. 75 c. par mot avant la pose du second câble. Elle a abaissé son tarif, d'abord à 1 fr. 25 c., puis à 0 fr. 60 c. pour faire concurrence à la nouvelle compagnie ; puis, une entente étant intervenue entre les entreprises rivales, la taxe a définitivement été fixée à 2 fr. 50 c. par mot, prix actuel d'une dépêche pour New-York par l'un ou l'autre des câbles transatlantiques.

Câble franco-espagnol. — Le câble de Marseille à Barcelone, posé par la Compagnie *Direct Spanish Telegraph*, existe depuis 1874. Il assure un trafic important entre le midi de la France, l'Italie et l'Espagne. Son exploitation a donné lieu, entre la France et l'Espagne, à une convention spéciale qui fixe le prix des dépêches échangées par cette voie à 40 cent. par mot, partagés à raison de 12 cent. pour la France, 12 cent. pour l'Espagne et 16 cent. pour le transit du câble. C'est d'après ces bases que les comptes se règlent entre les administrations française et espagnole.

Câbles d'Algérie. — Les trois câbles qui relient Marseille à Alger, posés en 1871, 1879 et 1880, appartiennent à l'administration française et sont exploités par elle. Ils servent aux relations télégraphiques très importantes de l'Algérie avec la métropole.

Les deux autres câbles, établis entre Marseille et Bône, appartiennent à la Compagnie *Eastern Telegraph.* Les correspondances qu'ils transmettent sont soumises aux règles du service international, sauf celles qui sont échangées entre la France, l'Algérie et la Tunisie, et pour lesquelles le tarif est le même que pour les câbles d'Alger. Il est seulement remis 5 cent. par mot à la Compagnie pour la désintéresser de ses frais d'exploitation. La convention en vertu de laquelle ces dispositions sont arrêtées prendra fin en 1888.

Câbles de Corse. — Le câble d'Antibes à Saint-Florent a été inauguré en 1878. Il est considéré comme faisant partie du réseau intérieur français.

Les autres câbles de Macinaggio à Livourne et de Bonifacio à Santa-Teresa (Sardaigne) font partie du réseau international, et les correspondances qu'ils servent à échanger sont soumises au tarif en vigueur entre la France et l'Italie.

Câbles coloniaux. — La France a, en outre, traité avec des compagnies pour l'établissement de câbles destinés à relier certaines de ses colonies au réseau télégraphique général.

La Compagnie *Eastern Extension Telegraph* a ainsi été chargée de poser un câble entre la Cochinchine et le Tonkin, avec atterrissement à Hué, moyennant une subvention annuelle de 250,000 fr. payable pendant vingt ans. Le service du câble est fait par l'administration française, qui fixe et encaisse les taxes entre la Cochinchine, l'Annam et le Tonkin.

D'autre part, un arrangement a été conclu avec la Compagnie *National Spanish Telegraph,* le 11 juin 1883, pour la pose, entre les îles Canaries et le Sénégal, d'un câble destiné à prolonger la ligne de Cadix à Ténériffe, et à mettre notre colonie en communication télégraphique avec l'Europe.

La Compagnie concessionnaire reçoit une subvention de 1,700,000 fr. Elle s'engage, d'un autre côté, à assurer un service de correspondance entre la France et le Sénégal pour le prix de 2 fr. 50 c. par mot, dont un tiers environ doit être remis à l'administration française. Une réduction de moitié est accordée à la correspondance officielle du gouvernement français.

CABOTAGE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Le cabotage est la navigation qui se fait le long des côtes, *de cap en cap*, comme l'indique le mot lui-même, par opposition à la navigation lointaine, dite de long cours.

En France, l'administration de la marine considère comme cabotage, la navigation exercée en deçà des 30e et 72e degrés de latitude nord, le 15e degré de longitude ouest et le 44e degré de longitude Est, comptés du méridien de Paris (*L.* 14 *juin* 1854). Dans ces limites, se trouvent les îles Britanniques, tout le littoral européen, de Gibraltar à l'extrémité orientale de la mer Blanche, tout le littoral de la Méditerranée et de la mer Noire, enfin le littoral africain sur l'Atlantique, depuis Ceuta jusqu'à une petite distance au delà d'Agadir.

Au point de vue des douanes, qui est celui auquel nous allons nous placer, la dénomination de cabotage ne s'applique qu'au transport de marchandises entre deux ports français. On distingue quelquefois entre le grand et le petit cabotage. Le premier comprend les transports effectués entre un port de l'Océan ou de la Manche et un port de la Méditerranée, et *vice versa;* le second, les transports effectués entre deux ports situés sur la même mer.

II. RÉGLEMENTATION.

1. Exclusion du pavillon étranger. Exceptions.

Le cabotage est réservé au pavillon français. Il est interdit aux navires étrangers de transporter des marchandises d'un port français à un autre port français, sous peine de confiscation des bâtiments et cargaison et de 3,000 fr. d'amende. (*L.* 21 *sept.* 1793, *art.* 4.)

Il y a exception : 1° pour les navires étrangers frétés pour le compte du Gouvernement (*L.* 27 *vend. an II, art.* 3); 2° pour les navires monégasques (*Traité d'union douanière du* 9 *nov.* 1865, *art.* 4); 3° pour les bateaux à vapeur italiens, mais seulement dans les ports de la Méditerranée. (*Traité du* 13 *juin* 1862, *art.* 12.)

La concession faite à l'Italie comporte une explication. Antérieurement à l'unification politique de la péninsule, le Piémont, la Toscane et les Deux-

Siciles formant trois États distincts, notre pavillon concourait à la navigation entre leurs ports respectifs. Par le fait même de leur réunion, la même navigation devenait un simple cabotage dont nos navires, d'après la législation italienne, allaient se trouver exclus. C'est pour leur conserver le bénéfice d'une situation acquise qu'a été consentie la concession ci-dessus mentionnée.

Aux termes des conventions de 1761 et 1768, connues sous le nom de Pacte de famille, les navires espagnols étaient autorisés à faire le cabotage en France, de même que les navires français en Espagne. Cette disposition, que l'Espagne se dispensait depuis longtemps d'observer, a été abrogée implicitement par l'article 9 du traité du 8 décembre 1877, et le cabotage a été, de part et d'autre, réservé formellement aux nationaux par l'article 29 du traité du 6 février 1882.

Les navires étrangers de tous pavillons peuvent débarquer dans divers ports français les marchandises qu'ils apportent de l'étranger (*L.* 22 *août* 1791, *titre Ier*, *art.* 6.) Ils peuvent aussi charger dans plusieurs ports les marchandises qu'ils prennent en France pour l'étranger. Ce ne sont point là, en effet, des opérations de cabotage. Ce qui caractérise celles-ci, c'est le double fait du chargement d'une marchandise dans un premier port français et du déchargement de la même marchandise dans un deuxième port français.

2. Formalités et pénalités.

Les marchandises, transportées d'un port à un autre port de France, ne sont sujettes à aucun droit d'entrée ni de sortie. (*L.* 22 *août* 1791, *titre III*, *art.* 1er.)

Cette exemption s'impose, car il s'agit de marchandises de production nationale ou déjà nationalisées par le paiement des droits du tarif. Mais elle pourrait donner lieu à des abus consistant à éluder, soit le tarif de sortie, en présentant comme destinées à un port français des marchandises qu'on verserait à l'étranger; soit le tarif d'importation, en chargeant en cours de voyage, dans un port étranger, ou en mer par transbordement, des produits étrangers qui, à l'arrivée au port français de destination, seraient présentés comme produits nationaux embarqués au port français de départ.

Pour prévenir et réprimer les manœuvres de ce genre, la loi, en même temps qu'elle maintenait, en matière de cabotage, l'obligation pour le commerce de déclarer les marchandises à la douane des ports de départ et d'arrivée, et pour la douane le droit de procéder à toutes les visites jugées nécessaires, édictait les formalités et pénalités dont il va être question.

La loi porte que les expéditions par cabotage auront lieu sous le régime de l'acquit-à-caution 1° si les marchandises expédiées sont prohibées à la sortie; 2° si, étant tarifées au poids, elles sont passibles d'un droit de sortie de plus de 50 cent. par 100 kilogr.; 3° si, étant taxées autrement qu'au poids, elles paient un droit de sortie répondant à plus d'un quart pour 100 de la valeur. Pour les autres marchandises, il n'est délivré qu'un passavant. (*L.* 2 *juillet* 1836, *art.* 10.)

Dans l'état de la législation, l'acquit-à-caution n'est plus nécessaire que pour les armes et munitions de guerre, l'acide arsénieux, et le sel qui est soumis, du reste, à une réglementation spéciale. (*V.* **Sel**.)

Pour les boissons et les autres marchandises dont la circulation est soumise par la régie des contributions indirectes à des formalités particulières, les expéditions de cette administration doivent être produites à l'appui des déclarations de cabotage.

De même, pour les armes de guerre et les pistolets de poche, il faut une autorisation du préfet du département où est situé le lieu d'envoi.

Les expéditions de douane présentent les indications propres à faire reconnaître les marchandises au port de destination (marques et numéros des colis, espèce et quantité, etc.).

Les acquits-à-caution contiennent, en outre, la soumission de rapporter, dans un délai calculé selon les distances, un certificat de l'arrivée des marchandises au port désigné, ou de payer, soit le double droit de sortie si les marchandises sont tarifées, soit une somme égale à la valeur, avec amende de 500 fr., si elles sont prohibées. Les soumissionnaires donnent caution solvable qui s'oblige solidairement. (*L.* 22 *août* 1791, *titre III, art.* 2 *et* 4.)

Si, au port de départ, la douane constate que la quantité de marchandises présentée à la visite est inférieure à celle portée dans la déclaration et si le déficit excède le vingtième des marchandises déclarées, la valeur des quantités manquantes est réglée suivant le prix courant du commerce et le déclarant obligé de payer la somme ainsi réglée, et de plus l'amende de 500 fr. (*L.* 8 *floréal an XI*, *art.* 74.)

Si les marchandises se trouvent être d'espèces différentes à celles déclarées, elles seront confisquées et le déclarant condamné à payer une somme égale à la valeur des objets portés dans la déclaration, suivant le prix courant du commerce, et une amende de 500 fr. (*Même loi, art.* 75.)

De même, au port de destination, si les préposés reconnaissent une quantité plus forte que celle énoncée sur l'expédition délivrée au port de départ, la confiscation de l'excédent sera prononcée avec amende de 500 fr.; cependant, si l'excédent n'excède pas le 20e, il n'y aura lieu qu'à la perception des droits imposés sur les marchandises de même nature venant de l'étranger. (*Même loi*, *art.* 76.)

Également au port de destination, lorsque les marchandises se trouvent différentes dans l'espèce, la confiscation en est prononcée avec amende de 100 fr. Si la quantité est inférieure, l'acquit-à-caution n'est déchargé que pour la quantité représentée. Si les marchandises différentes sont prohibées à l'entrée, elles sont confisquées avec amende de 500 fr. Le tout indépendamment des condamnations à poursuivre, au bureau de départ, contre les soumissionnaires et leurs cautions. (*L.* 22 *août* 1791, *titre III*, *art.* 9.)

D'après l'article 20 de la loi du 2 juillet 1836, l'identité des marchandises expédiées par cabotage devait être assurée dans certains cas par le plomb de la douane. Cette prescription est tombée en désuétude.

Dans chaque port, le chef de la douane est autorisé à permettre le changement de destination des marchandises arrivant par cabotage, et leur réexpédition pour un autre port, soit par le même bâtiment, soit, après transbordement, par un autre navire.

Expéditions mixtes. — Les navires français effectuant le cabotage, peuvent, en cours de route, faire escale à l'étranger et y débarquer des mar-

chandises chargées en France pour cette destination. Ils peuvent aussi embarquer pour la France, dans les ports étrangers d'escale, toutes marchandises étrangères non similaires des marchandises de cabotage qui se trouvent à bord.

Il est même dérogé, sous certaines garanties, à la restriction concernant les marchandises similaires.

Il doit être justifié de la nature des opérations faites dans les ports d'escale, par des certificats des consuls français ou des autorités locales.

Les navires français, expédiés pour les colonies ou l'étranger et qui doivent faire escale dans un port de France, peuvent prendre au port d'armement des marchandises de cabotage pour ce port d'escale en même temps que des marchandises d'exportation, de réexportation, etc., pour leur destination définitive.

De même, les navires français arrivant des colonies ou de l'étranger peuvent, après déchargement d'une partie de leur cargaison au port de prime abord, y charger des marchandises de cabotage.

Ces diverses facilités sont applicables aux bateaux à vapeur italiens dans la Méditerranée.

Cabotage en Algérie. — Les règles applicables dans la métropole, le sont également en Algérie, si ce n'est que les navires étrangers de tous pavillons peuvent y prendre part à cette navigation, en vertu d'arrêtés du gouverneur général. (*L.* 19 *mai* 1866, *art.* 9.)

III. MOUVEMENT COMMERCIAL.

Voici quel a été le mouvement du cabotage en France, par période décennale depuis 1842:

ANNÉES.	GRAND CABOTAGE.		PETIT CABOTAGE.	
	Navires.	Tonnes transportées.	Navires.	Tonnes transportées.
1842	1,253	191,710	70,534	1,871,865
1852	1,331	283,319	74,720	2,261,466
1862	440	71,299	78,892	2,378,165
1872	234	75,145	60,•40	1,998,778
1882	256	73,310	53,870	1,911,855
1884	280	89,742	56,023	1,962,649

Ainsi, depuis 1852, le grand cabotage a diminué des trois cinquièmes environ, et le petit cabotage est resté à peu près stationnaire. C'est le résultat du développement de nos voies ferrées qui détournent à leur profit, surtout pour les grandes distances, une partie des marchandises précédemment transportées par mer.

Notons, cependant, comme un progrès, le mouvement ascensionnel du cabotage par bâtiments à vapeur. De 8,500 navires et 534,000 tonnes en 1862, il s'est élevé à 11,474 navires et 790,041 tonnes en 1884.

Dans les 2,052,000 tonnes qui ont alimenté le cabotage en 1884, figurent par rang d'importance :

Les grains et farines, pour. . .	292,000 tonnes.
Les matériaux.	237,000
Les vins.	182,000
Les houilles.	176,000
Les bois communs	139,000
Le sel marin	130,000
Soit ensemble. . . .	1,293,000 tonnes.

ou à peu près les trois cinquièmes de la quantité totale.

Le cabotage entre les ports de l'Algérie a porté, en 1884, sur 95,000 tonnes. Il n'était que de 29,700 tonnes en 1852.

LEGROS.

CADASTRE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

D'une manière générale, on entend par *cadastre*, en matière de contribution foncière, l'ensemble des opérations ayant pour but de déterminer l'étendue superficielle et la valeur des propriétés immobilières pour servir de base à l'impôt.

Cette valeur varie suivant la législation des différents pays : elle est habituellement fixée en fonction du revenu net des propriétés ; elle peut également être réglée en raison de leur prix capital.

Le mot *cadastre* est aussi employé à l'étranger pour désigner les registres dans lesquels sont consignées les forces contributives servant à l'assiette d'impôts autres que l'impôt foncier.

Le *Dictionnaire de l'Académie* définit ainsi le cadastre : « Registre public dans lequel la quantité et la valeur des biens-fonds sont marquées en détail. »

Le rédacteur de l'*Encyclopédie méthodique* des finances a adopté la définition suivante : « Registre public qui contient le dénombrement des habitants d'un pays, l'état des biens-fonds que chacun d'eux possède, avec leur étendue et leur estimation, suivant leur qualité et leur produit ordinaire. »

Citons aussi cette définition du *Code des tailles :* « Cadastre, dénombrement et évaluation de tous les biens des contribuables, d'après lequel les sommes à imposer se trouvent facilement réparties par une simple opération d'arithmétique. »

On a donné pour étymologie du mot cadastre le mot grec χαταστιζειν, qui signifie distinguer par des points. Suivant d'autres auteurs, le mot cadastre viendrait du mot latin *quadratio* ou du mot *capitastrum*, expression de basse latinité, signifiant *registre d'assiette de l'impôt* et dont on aurait fait cadastre par contraction.

II. HISTORIQUE.

Parmi toutes les sources de la richesse, la plus ancienne et la plus facile à soumettre à l'impôt est sans contredit la richesse immobilière. La contribution foncière apparaît donc à l'époque même de la constitution des sociétés. Mais, pour répartir l'impôt d'une manière proportionnelle et pour l'établir sur des bases fixes, il était indispensable de connaître l'étendue et la nature des propriétés et d'en évaluer le revenu. Tel est le but du cadastre, dont la création remonte à la plus haute antiquité et dont l'histoire se confond, pour ainsi dire, avec l'histoire économique des peuples.

Hérodote rapporte que dans les républiques grecques de l'Asie Mineure payant tribut, Darius avait fait mesurer le terrain pour fixer leurs contingents respectifs. L'impôt foncier était établi en Égypte d'après l'étendue des propriétés et leur revenu net : le cadastre y servait d'ailleurs pour la constatation du droit de propriété à la suite des débordements périodiques du Nil. En Grèce, il existait une sorte de cadastre servant de base au cens et établi à l'aide des déclarations des citoyens. Certains auteurs affirment que, sous l'administration romaine, des arpenteurs avaient mesuré tout le territoire de la Grèce et que les plans parcellaires levés par leurs soins et rapportés sur des tables de marbre ou de bronze avaient été transportés à Constantinople, où ils n'ont pu cependant être retrouvés.

1. Rome.

Le cens, établi à Rome par Servius Tullius, fut utilisé pour l'assiette de l'impôt : tous les citoyens étaient tenus de déclarer la consistance et la valeur de leurs biens. Ces déclarations, vérifiées à chaque lustre, étaient consignées sur des registres spéciaux (*tabulæ censuales*), qui présentaient l'indication de la contenance des terres, de leur nature de culture, de leur qualité et de leur produit, enfin, des noms du fermier ou colon de chaque parcelle. Un vaste recensement qu'on peut considérer comme un cadastre général a été opéré sous Auguste, et Tacite rapporte que l'empereur voulut écrire de sa main le résumé de la statistique du monde romain.

La question s'est élevée de savoir s'il existait à Rome un cadastre basé sur un arpentage parcellaire; il subsiste sur ce point des doutes que l'épigraphie tend à dissiper chaque jour ; cependant l'affirmative paraît douteuse et il est à présumer que les livres cadastraux étaient simplement rédigés à l'aide de déclarations. Elles devaient indiquer la désignation de chaque fonds, sa contenance, son revenu pendant les dix dernières années et sa valeur capitale. Les déclarations étaient examinées par un fonctionnaire nommé *censitor* qui, en cas de suspicion, avait la faculté de les faire vérifier par un *agrimensor*, lequel procédait au lever des propriétés litigieuses.

2. Gaule.

Le premier recensement fut exécuté en Gaule sur les ordres d'Auguste. Les immeubles y furent uniformément soumis, après déclaration des propriétaires, à une double contribution en argent et en nature. Plusieurs tentatives furent faites pour

renouveler les premiers travaux de recensement. Dans les dernières années du règne d'Auguste, cette opération fut confiée à Germanicus : Tibère et Néron envoyèrent aussi des délégués dans le même but.

L'impôt romain et le système cadastral qui lui servait de base subsistèrent en Gaule après la conquête du pays par les Francs : les propriétaires gallo-romains furent assujettis à l'impôt d'après les anciens registres cadastraux demeurés entre les mains des collecteurs du trésor impérial.

Vers 580, Chilpéric fit opérer, dans le royaume de Neustrie, un recensement général : le travail fut exécuté par des commissaires spéciaux, qui distinguaient par classes les terres cultivées et qui consignaient leurs évaluations dans des cadastres. Les opérations s'exécutaient de deux façons différentes : dans les villes ressortissant au royaume de Neustrie, les rôles cadastraux existant déjà et soigneusement conservés par le trésor royal, étaient mis au courant ; dans les villes nouvellement conquises, les commissaires saisissaient les registres des cadastres municipaux, les vérifiaient et les transmettaient au roi. Grégoire de Tours fournit des indications détaillées (***Histoire des Francs***, liv. V, chap. 29) sur les troubles auxquels les opérations donnèrent lieu à Limoges. Elles se poursuivirent cependant sur tout le territoire soumis à l'autorité royale ; mais, effrayé par la maladie de ses enfants dans laquelle il voyait une punition du ciel, Chilpéric brûla de sa main tous les registres cadastraux.

L'impôt foncier ne tarda pas à disparaître sous la monarchie franque ; on en retrouve des vestiges en 864 (édit de Pistes) et, l'année suivante (capitulaire de Tusiac), mais il demeura bientôt entre les mains des comtes préposés à son recouvrement.

3. Moyen âge.

L'affaiblissement graduel du pouvoir royal, joint à la négligence que l'on mit à constater, sur les livres cadastraux, les mutations de propriétés rendit bientôt ces documents inutiles. Mais les seigneurs, les couvents et les abbayes firent dresser, pour percevoir les redevances qu'ils levaient sur les terres cédées à leurs vassaux et tenanciers, des descriptions détaillées de leurs domaines. Ces descriptions prirent le nom de terriers, de polyptiques, de pouillés, etc. C'est ainsi que furent établis, d'après les déclarations de tenanciers, le polyptique de l'abbaye de Saint-Germain-des-Prés (806) et celui de Saint-Remy à Reims (845).

Domesday-Book. — Après la conquête de l'Angleterre, Guillaume le Conquérant fit exécuter (1080-1086) une vaste enquête territoriale dont les résultats furent consignés dans un livre cadastral appelé par les Normands « rôle de Winchester », du nom de la cathédrale où il fut déposé, et, par les Saxons, dont il consacrait la dépossession, ***Domesday-Book*** (livre du jugement sans appel). Ce vaste monument de la spoliation de la race anglo-saxonne comprenait 80 volumes et présentait, avec l'indication des propriétaires successifs, celle de la contenance des biens-fonds, du nombre d'animaux qu'ils pouvaient nourrir, etc. Georges I[er] fit, à l'aide d'un système d'abréviations, réunir en trois immenses in-folio les matières contenues dans l'ancien ***Domesday-Book***, qui reste un des documents les plus curieux du moyen âge.

4. Temps modernes.

1. *Terriers pour l'établissement de la taille.*

Lorsque la taille affecta le caractère d'un impôt permanent, le besoin de l'établir d'une manière proportionnelle nécessita la confection de livres cadastraux présentant des bases régulières de répartition. A l'origine, ces livres cadastraux étaient le plus habituellement dressés d'après les déclarations des propriétaires, et ce n'est qu'en cas de contestation qu'il était procédé à un arpentage des terrains. Ils n'existaient d'ailleurs en général que dans les *pays d'États*, qui conservaient seuls le droit de voter l'impôt et d'en faire la répartition.

Dauphiné. — L'établissement des cadastres y remonte à une époque très reculée et y avait été conduit à un grand degré de perfectionnement. Une révision générale des opérations fut effectuée dès 1359. En 1461, de nouveaux travaux de réfection furent entrepris, mais leur exécution souleva de nombreuses difficultés qui se prolongèrent jusqu'en 1602 (*V.* ***Règl.*** 15 *avril* 1602). Différents autres règlements furent rendus de 1634 à 1637, mais ce ne fut que le 24 octobre 1639 que Louis XIII put assurer la répartition de la taille par un règlement définitif. Quelques travaux de renouvellement furent effectués de 1699 à 1706.

Provence. — Les anciens comtes de Provence percevaient l'impôt foncier à l'aide de cadastres. En 1471, des commissaires furent nommés pour faire renouveler le cadastre de toutes les propriétés de la province. Une déclaration de 1715 ordonna la réfection de l'ancien cadastre sur toute l'étendue de la généralité.

Languedoc. — Les « papiers de l'estime et de l'allivrement » furent les premiers livres cadastraux de la province. Toutes les propriétés y étaient inscrites avec leur contenance et leur allivrement (*V.* **Allivrement**). Des cadastres plus réguliers furent exécutés aux XV[e] et XVI[e] siècles : la contenance des biens-fonds y était indiquée avec une grande exactitude, ainsi que le revenu net qui servait de base à la répartition.

Agénois et Condomois. — Deux arrêts de la Cour des Aides de Paris des 18 août et 20 septembre 1601 ordonnèrent la formation, dans l'Agénois, de cadastres basés sur l'arpentage et l'évaluation des propriétés.

La formation d'un cadastre régulier du Condomois ne fut prescrite qu'en 1668 par un règlement du 15 juillet. Ce règlement resta d'abord sans effet ; ce ne fut que vers 1671 que des commissaires spéciaux firent procéder à la confection des plans et des matrices cadastrales.

Montauban. — La généralité de Montauban était pourvue d'un cadastre très perfectionné dans lequel les travaux d'évaluation étaient combinés avec des opérations d'arpentage (*Arr.* 13 *fév.* 1654 ; *règl. de* 1466 ; *décl.* 9 *oct.* 1651).

Limousin. — En 1738, toutes les propriétés furent évaluées et inscrites dans des registres particuliers. Mais leur contenance fut déterminée de deux manières différentes : dans certaines communautés, il était procédé à un arpentage général ; dans d'autres, au contraire, les étendues superficielles étaient réglées d'après les indications fournies par les propriétaires (*V.* ***Décl.*** 30 ***déc.*** 1761). Les opérations cadastrales qui furent exécutées dans le Limousin fondèrent la réputation de Turgot, alors intendant de la généralité.

La plupart des autres pays de taille réelle (Bretagne, Bourgogne, Alsace, Artois, Quercy, etc.) étaient également pourvus de cadastres.

2. *Projets de cadastres avant* 1789.

D'après le *Recueil méthodique des lois et règlements sur le cadastre de la France*, Charles VII aurait, en 1491, entrepris la confection d'un cadastre général du royaume. C'est par une erreur d'impression que le recueil dont il s'agit fait mention de Charles VII, mort en 1461. Par lettres-patentes du 2[illegible] juin 1491, Charles VIII fit procéder à une « recherche générale » qui ne fut exécutée que dans le Languedoc et qui parait n'avoir été qu'un simple travail de péréquation.

Richelieu avait songé à doter la France d'un cadastre. Pendant le ministère de Mazarin, des travaux cadastraux furent entrepris dans les élections de la Champagne en 1656, sous l'inspiration du maréchal Fabert, mais ces essais ne donnèrent aucun résultat.

De son côté, Colbert avait conçu, vers 1679, le projet de rendre la taille réelle dans les *pays d'élection* où elle était personnelle et assise seulement d'après une estimation arbitraire des facultés des contribuables. La mort l'empêcha de mettre ce projet à réalisation ; ses tentatives furent reprises par Chamillart (1700) : les difficultés de la fin du règne de Louis XIV firent abandonner les améliorations projetées.

Sous l'influence des idées économiques de l'abbé de Saint-Pierre, on essaya de nouveau, sous la Régence, d'établir un cadastre dans les pays de taille personnelle (*Arr. C. d'État* 19 *déc.* 1716) : les intendants ou des commissaires subdélégués furent chargés de se transporter dans chaque paroisse pour y dresser, de concert avec des experts nommés par les habitants, un relevé de toutes les propriétés avec indication du revenu annuel de chaque nature de culture. Suivant un rapport du duc de Noailles, président du Conseil des finances, au Conseil de régence (17 juin 1717), l'essai, tenté dans la généralité de Paris, devait s'étendre à 1.100 paroisses. Les archives nationales conservent des travaux fort intéressants se rapportant à 22 paroisses de l'élection de Melun[1]. Mais la nécessité de contrôler les déclarations des propriétaires à l'aide d'opérations géodésiques et de travaux complémentaires d'évaluation, fit abandonner les opérations qui, d'après Saint-Simon, n'avaient pas coûté moins de 800,000 livres. Le système préconisé par Vauban dans sa *Dime royale* fut également mis à l'épreuve, mais sans aucun succès, dans la généralité de la Rochelle.

Devant le mécontentement général que soulevait la répartition arbitraire de la taille, un édit d'avril 1763 et une déclaration du 21 novembre suivant ordonnèrent la confection d'un cadastre général des biens-fonds du royaume. Les Parlements, les Chambres des comptes et les Cours des Aides furent appelés à donner leur avis. Des essais furent tentés dans différentes élections du ressort de la Cour des aides de Paris. Il y était procédé d'après trois systèmes différents : dans une élection, la taille devait être perçue d'après le système de Vauban ; dans une autre, la répartition se serait faite à l'aide d'un cadastre complété par un plan parcellaire ; enfin, dans une troisième, le cadastre devait être basé sur les déclarations des propriétaires.

C'est ce dernier mode de procéder qui a été principalement appliqué. Malgré les efforts des contrôleurs généraux Bertin et de l'Averdy, les mesures prescrites par les édits d'avril 1763 et de juillet 1766 et par les déclarations du 21 novembre 1763 et du 7 février 1768, étaient demeurées sans effet appréciable, en raison de l'opposition de la plupart des intendants. Cependant les travaux furent menés avec activité dans la généralité de Paris, sous la direction des intendants Sauvigny et Bertier. Le premier rédigea une instruction qui renfermait d'heureuses innovations et qui fixait d'une façon précise les règles à employer pour la classification des terres, leur évaluation, etc.

Les résultats obtenus dans la généralité de Paris firent valider les opérations effectuées de 1771 à 1774 (*Déclaration du* 1er *janvier* 1775). L'expérience fut continuée pendant six années (*Déclaration du* 11 *août* 1776) et sa durée fut dans la suite prolongée pour une période nouvelle de dix ans (*Déclaration du 4 juillet* 1781). Le *Nouveau Code des tailles* renferme (6e vol., p. 341) un exposé détaillé des opérations dont il s'agit et reproduit une copie du rôle de la commune de Jouy-en-Josas (Seine-et-Oise), dressé suivant les nouveaux travaux d'évaluation. On peut également consulter sur ce point le mémoire de M. de Crillon, publié avec le procès-verbal de l'assemblée provinciale de l'Ile-de-France, en 1787 (pages 122 à 134).

On le voit par ce qui précède, des essais sérieux, dans lesquels on retrouve en germe la plupart des méthodes et des procédés qui ont pris place dans les lois constitutives de la contribution foncière et dans le *Recueil méthodique*, avaient été tentés sous l'ancien régime.

La question du cadastre était à l'ordre du jour au moment de la convocation des États généraux et, de tous côtés, on recherchait les moyens de mettre fin, à l'aide d'un système régulier de répartition, à l'arbitraire qui présidait à la distribution de l'impôt. Parmi les auteurs qui se sont occupés à cette époque de la question, il convient de citer Dutillet de Villars (*Projet d'un cadastre général du royaume,* 1781), de Condorcet (*Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*), Linguet (*De l'Impôt territorial,* 1787), Babeuf, en collaboration avec Audiffred (*Cadastre perpétuel,* 1787 *et* 1789).

Dans le *cahier* de la paroisse de Clamart-sous-Meudon, la question cadastrale avait même été étudiée d'une façon approfondie : son rédacteur y avait développé avec une singulière précision un véritable plan de réformes.

III. LE CADASTRE DEPUIS 1789.

Lors de la nomination des députés aux États généraux, soixante-treize assemblées électorales de la noblesse et cinquante-huit du tiers-état demandèrent la confection d'un cadastre général.

Après avoir supprimé la plupart des impôts qui existaient sous l'ancien régime et notamment les diverses impositions ayant pour but d'atteindre les produits du sol, l'Assemblée constituante les remplaça (*D.*23 *nov.*-1er *déc.* 1790) par un impôt foncier réglé en raison du revenu net des propriétés.

1. Le mémoire de l'intendant de la généralité de Paris, dressé pour l'instruction du duc de Bourgogne et publié par M. de Boislisle (Imprimerie nationale, 1881), renferme, page 533, le procès-verbal d'une de ces paroisses, celle d'[illegible].

Elle rédigea (22-23 nov. 1790) une instruction très détaillée pour assurer l'exécution de la loi : des commissaires spéciaux désignés par les municipalités, dressèrent dans chaque commune des registres nommés *états de sections*, présentant, avec la contenance de chaque propriété, sa situation, son revenu net et le nom du propriétaire. Bien que la question du cadastre eût été discutée au sein de l'Assemblée, la loi et l'instruction sur l'impôt foncier ne renferment aucune disposition concernant cette opération. Toutefois, par un décret des 21 août-16 octobre 1791, les administrations de département, sur l'avis des administrations de district, furent autorisées à ordonner la levée des plans du territoire et l'évaluation du revenu d'une commune, lorsque cette demande aurait été faite par le conseil municipal de la commune. — Par un autre décret des 16-23 septembre de la même année, l'Assemblée régla le mode de lever du plan topographique. L'article 1er de ce décret est ainsi conçu :

« Lorsqu'il sera procédé à la levée du territoire d'une communauté, en vertu de l'ordonnance du directoire du département, l'ingénieur chargé de l'opération fera d'abord un plan de masse, qui présentera la circonscription de la communauté et sa division en sections, et formera ensuite les plans de détail qui composeront le parcellaire de la communauté. »

L'Assemblée se sépara après avoir voté la création d'un bureau du cadastre : de Prony fut nommé, le 5 octobre 1791, directeur du cadastre du royaume.

La question cadastrale fut de nouveau étudiée par l'Assemblée législative. Le député Jollivet rédigea, au nom du comité de l'ordinaire des finances, un projet de décret sur une nouvelle organisation de la contribution foncière. Son rapport (21 *août* 1792) renferme l'exposé détaillé des moyens d'exécution du cadastre, tel que le comprenait le comité de l'Assemblée. Un premier lever, appuyé sur une triangulation très complète et exécuté par section de commune, devait être suivi d'un arpentage parcellaire à petite échelle; il était ensuite procédé à des expertises cadastrales dont l'exécution était minutieusement réglée.

L'Assemblée législative se sépara avant d'avoir pu discuter le projet.

La solution de la question du cadastre demeura stationnaire sous la Convention qui chargea cependant ses comités des finances, de législation et d'agriculture (*D.* 27 *janv.*-11 *fév.* 1794) de lui présenter un projet de décret sur la confection d'un grand-livre des propriétés territoriales.

Le bureau du cadastre continuait à fonctionner sous les ordres de de Prony, qui avait rédigé, dès 1792, une instruction détaillée sur le lever des plans, approuvée par l'Académie des sciences. Ce savant, à qui on doit l'invention du cercle-répétiteur qui porte son nom, fit, en 1797, un rapport dans lequel il développait tous les moyens d'exécution du cadastre, et qui fut soumis à la commission des finances du Conseil des Anciens, chargée de l'examen de la résolution du Conseil des Cinq-Cents relative à la contribution foncière de l'an V. La commission adopta les conclusions de de Prony tendant à faire précéder l'évaluation du revenu des propriétés d'un mesurage de toutes les parcelles imposables.

5. Cadastre par masses de cultures.

Lorsque le gouvernement consulaire fut constitué, l'attention de l'administration se porta tout d'abord sur les moyens de remédier aux inégalités de la contribution foncière, qui soulevaient de toutes parts des récriminations de plus en plus vives.

Une instruction ministérielle du 2 pluviôse an IX (22 janv. 1801) ordonna la refonte générale des matrices de rôles, sous la direction des contrôleurs des contributions directes ; mais on n'osa pas faire procéder à un arpentage préalable et on crut devoir se borner à exiger de chaque propriétaire la déclaration de son revenu : ce procédé, dont l'insuffisance avait déjà été maintes fois reconnue, ne donna pas de meilleurs résultats que par le passé et dut être abandonné.

Gaudin, ministre des finances, fit alors nommer, pour l'étude de la question, une commission placée sous la présidence de Dauchy, conseiller d'État. La commission reconnut avec le ministre la nécessité de procéder à un cadastre basé sur un arpentage parcellaire, mais, effrayée par l'énorme dépense qu'une semblable opération devait entraîner et par le long intervalle de temps qui devait s'écouler avant son entier achèvement, elle proposa la confection d'un cadastre général par masses de cultures.

Les propositions furent soumises à une nouvelle commission composée de membres du Tribunat, du Corps législatif et du Conseil d'État qui s'arrêtèrent à un système encore plus simple : celui de faire arpenter et expertiser un certain nombre de communes choisies dans divers cantons de chaque département. Ces communes devaient servir de *criterium* pour déterminer ensuite par analogie la contenance et le revenu de toutes les autres. Les conclusions de la commission furent sanctionnées par l'arrêté des Consuls du 12 brumaire an XI (3 nov. 1802), portant que le plan du territoire de deux communes au moins et de huit au plus, désignées par le sort, serait, dans chaque arrondissement, levé par section et par nature de cultures.

Hennet, qui avait été, sous l'ancien régime, surnuméraire dans les bureaux de d'Ailly, premier commis des finances, fut chargé, avec le titre de commissaire spécial du cadastre, de diriger l'opération (*Arrêté* 29 *frim. an XI* [20 *déc.* 1802]). Elle fut confiée, dans chaque département, sous l'autorité du préfet, à un géomètre en chef assisté du nombre de collaborateurs nécessaire.

Les opérations s'exécutaient de la manière suivante (*Instr. min.* 3 *frim. an XI* [24 *nov.* 1802]) :

Dans chaque commune désignée par le sort (le nombre total des communes était de 1,915), on procédait à un arpentage des masses des différentes natures de cultures : cette opération donnait généralement lieu de constater que la somme des contenances des communes de l'arrondissement, sur lesquelles portait l'épreuve, contenances inscrites dans les matrices servant de base à la contribution foncière, était, comparativement aux déclarations des propriétaires, atténuée d'un 5e, d'un 10e, etc. ; on en concluait que la contenance du surplus des communes de l'arrondissement, telle qu'elle résultait de ces déclarations, pouvait être majorée d'un 5e, d'un 10e, etc.

Ceci fait, on établissait pour les communes prises comme termes de comparaison, le prix moyen par arpent de chaque nature de culture, puis, appliquant ces prix moyens aux contenances fixées

d'après le procédé ci-dessus indiqué, pour tout l'arrondissement, on obtenait le revenu imposable total.

Lorsque les travaux furent près de leur achèvement, les préfets demandèrent aux ministres qu'il ne fût pas fait usage des expertises par masses, dont les données ne pouvaient inspirer aucune confiance.

Les arpentages et les expertises effectués dans de telles conditions présentaient, dans une certaine mesure, l'indication des forces respectives des communes, mais ces opérations, qui avaient été étendues à toutes les communes par un arrêté du 27 vendémiaire an XII (20 oct. 1803), laissaient subsister les inégalités de contribuable à contribuable, lesquelles avaient provoqué les plaintes de tous les propriétaires.

Pour faire disparaître ces inégalités, une instruction ministérielle du 29 octobre 1805 décida qu'il serait procédé à des expertises parcellaires sur les plans par masses de cultures. Chaque propriétaire ou usufruitier était tenu de faire, entre les mains du maire et dans le délai d'un mois, la déclaration de la nature et de la contenance de ses propriétés sur un bulletin spécial.

Le contrôleur réunissait les déclarations, dont il vérifiait l'exactitude à l'aide des résultats de l'arpentage par masses. Lorsque la contenance que faisait ressortir la réunion des déclarations excédait la contenance du numéro de plan par masse de culture, cet agent réduisait proportionnellement les chiffres indiqués par les propriétaires. Au contraire, lorsque la somme des contenances partielles était inférieure à la contenance totale de la masse de culture, le contrôleur faisait rectifier les déclarations ou procédait d'office à cette rectification.

Cette opération terminée, un *expert*[1] formait, avec le concours du contrôleur, du maire et d'indicateurs, le tableau de classification des propriétés de la commune et procédait ensuite au classement de chaque parcelle.

Un certain nombre de rôles fonciers furent établis à l'aide des données obtenues par ce nouveau procédé. D'après un rapport adressé, en 1807, au ministre des finances par le service du cadastre, plusieurs directeurs des contributions directes « se rendirent dans une commune avec leurs employés, allèrent demander, de maison en maison, des déclarations, aidèrent à leur rédaction, salarièrent des indicateurs instruits ; et c'est ainsi qu'à force de travail, et non sans quelques sacrifices pécuniaires, on est parvenu à avoir (année dernière 1806), 248 nouvelles matrices cadastrales ».

Mais le système dont il s'agit, qualifié avec raison de cadastre demi-parcellaire, fut abandonné comme celui du cadastre par masses de cultures dont il procédait. Il ne pouvait, en effet, donner que des résultats défectueux : en premier lieu, les plans avaient été mal exécutés par un personnel peu expérimenté; d'autre part, les propriétaires ne fournissaient que des déclarations inexactes, dans la crainte de voir augmenter leur contribution foncière.

6. Cadastre parcellaire.

Le Gouvernement hésita toutefois avant d'arrêter les opérations, car, au 1er janvier 1807, l'arpentage par masses était terminé dans 10,631 communes et presque achevé dans 2,000 autres ; en outre, les expertises étaient effectuées ou sur le point de l'être dans 5,315 communes : il fallait enfin sacrifier cinq années de travaux qui avaient coûté plus de 20 millions.

Cependant, de tous les points du territoire, les conseils généraux et les conseils d'arrondissement demandaient qu'il fût procédé à un arpentage parcellaire, opération qui seule paraissait susceptible d'assurer la proportionnalité de la répartition individuelle et que nombre de communes commençaient déjà à entreprendre à leurs frais.

En présence de ce vœu presque général, le ministre des finances, le duc de Gaëte (Gaudin), qui ne s'était d'ailleurs résigné qu'avec peine au système du cadastre par masses de cultures, exposa, dans le compte de l'administration des finances de 1806, la nécessité de revenir au système de l'Assemblée constituante, approuvé d'ailleurs par Napoléon, c'est-à-dire à l'arpentage de toutes les parcelles.

La loi du 15 septembre 1807, renfermant toutes les dispositions relatives au cadastre parcellaire, fut rendue sur son initiative. Le rédacteur de la loi expliquait en ces termes quels devaient être le but et la portée de l'opération :

> Mesurer sur une étendue de plus de sept mille neuf cent et un myriamètres carrés plus de cent millions de parcelles... ; confectionner, pour chaque commune, un plan en feuilles d'atlas où sont rapportées ces cent millions de parcelles, les classer toutes d'après le degré de fertilité du sol, évaluer le produit imposable de chacune d'elles; réunir ensuite sous le nom de chaque propriétaire les parcelles éparses qui lui appartiennent; déterminer, par la réunion de leurs produits, son revenu total, et faire de ce revenu un allivrement qui sera désormais la base immuable de son imposition, ce qui doit l'affranchir de toutes les influences dont il avait eu si longtemps à se plaindre; tel est l'objet de cette opération.

Le ministre des finances pourvut immédiatement à l'exécution de la loi de 1807. Une commission, présidée par Delambre, secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences, qui avait déjà collaboré aux diverses instructions relatives aux plans de masses, et composée de géomètres et d'agents de l'administration des contributions directes, se réunit, le 7 novembre 1807, au ministère pour régler les principes d'après lesquels le cadastre parcellaire devait être exécuté et pour déterminer le montant des dépenses des opérations (*Voir les procès-verbaux de la commission, annexés au compte de l'administration des finances de* 1807).

Un projet de règlement fut élaboré par la commission ; approuvé par l'empereur le 27 janvier 1808, il fut converti en instruction générale le 20 avril suivant. Dans la suite, le ministre fit publier, en 1811, un ***Recueil méthodique des lois, décrets, règlements, instructions et décisions sur le cadastre de la France.*** Véritable code cadastral, divisé en 1,144 articles, cet ouvrage a été traduit dans la plupart des langues de l'Europe et nombre des dispositions qu'il renferme sont textuellement reproduites dans la législation cadastrale des pays étrangers.

Les travaux commencèrent avec activité. Pour diriger les opérations dans les départements, on organisa un service central du cadastre auquel étaient attachés des inspecteurs généraux chargés de surveiller sur les lieux les détails de l'opération.

Dans la période qui s'étend de 1808 à 1814, les travaux ont été conduits avec une remarquable

1. [illegible]

activité : 9,000 communes comprenant une étendue superficielle de 11,837,303 hectares divisée en 36,827,165 parcelles, ont été entièrement arpentées.

Les événements de 1814 arrêtèrent les opérations et lorsque le gouvernement de Napoléon fut définitivement tombé, la question de savoir si le cadastre, œuvre impériale, devait être continué, fut agitée par plusieurs membres du nouveau gouvernement et de la Chambre des députés. Un grand nombre de députés demandaient, malgré les objections de l'administration du cadastre et les efforts du duc de Gaëte, qu'on remplaçât le cadastre parcellaire par le cadastre de masses dont l'essai avait cependant donné lieu à de si graves mécomptes.

Les partisans du cadastre parcellaire triomphèrent de ces résistances et les travaux furent repris avec plus d'activité.

L'utilité du cadastre parcellaire pour assurer la répartition de la contribution foncière dans l'intérieur de chaque commune, s'imposait de plus en plus et les conseils généraux demandaient, sur tous les points de la France, la continuation des travaux en voie d'exécution (1816-1820).

7. Péréquation par le cadastre.

Dans la pensée des rédacteurs de la loi de 1807, qui s'étaient ralliés aux vues développées à maintes reprises par le duc de Gaëte, le cadastre devait servir de base à la distribution de l'impôt foncier aux divers degrés de la répartition : « Les inégalités de contribuable à contribuable, disait le ministre des finances, disparaîtront sur-le-champ; celles de commune à commune seront également rectifiées. Nous marchons pas à pas vers le rétablissement de l'égalité proportionnelle entre les communes, qui conduira, par une gradation insensible, au rapport à établir entre tous les départements. Ce rapport s'établira naturellement par le résultat général du cadastre ; il présentera le montant du produit net imposable dans chacune des communes de la France, et, par conséquent, dans l'ensemble de chaque département. » Mais ce système était d'une réalisation impossible. Pour qu'il pût donner les résultats que poursuivait le Gouvernement, il aurait fallu que les revenus imposables fussent, pour ainsi dire, fixés le même jour et par le même expert dans toute l'étendue du territoire.

Dans la pensée du duc de Gaëte, qui entendait ainsi revenir à l'exécution du décret des 23 novembre-1er décembre 1790 sur la contribution foncière, le cadastre devait, en même temps, donner à cet impôt le double caractère d'impôt de quotité et d'impôt de répartition. Le pouvoir législatif n'aurait plus fixé, chaque année, le montant du contingent foncier de chaque département, mais il se serait borné à décider, lorsque la somme totale nécessaire aux besoins du Trésor aurait été déterminée, que chaque propriétaire paierait, soit le 9e, soit le 10e de son revenu foncier constaté par les livres cadastraux.

L'allivrement cadastral devait, en conséquence, être rigoureusement déterminé à l'aide des bases établies par le décret des 23 novembre-1er décembre 1790 et la loi du 3 frimaire an VII (23 nov. 1798), le cadastre représentant fidèlement le revenu net de toutes les propriétés. L'addition des revenus imposables assignés à l'ensemble des propriétaires aurait ainsi formé l'allivrement de la commune ; la somme des allivrements communaux aurait constitué l'allivrement départemental et la réunion de tous ces éléments aurait donné l'allivrement ou revenu net de toute la France.

Pour parvenir à ce résultat, lorsque les opérations cadastrales étaient terminées dans un canton, le préfet provoquait la réunion d'une assemblée cantonale présidée par le sous-préfet et composée des délégués de chaque commune, munis d'un tableau présentant l'indication des prix moyens pour les différentes natures de culture, tels qu'ils résultaient des expertises des communes.

L'assemblée comparait entre elles les diverses classes de natures de cultures des communes du canton et proposait d'élever ou de réduire celles qui étaient ménagées ou cotisées d'une manière exagérée. Elle examinait ensuite si les différentes natures de cultures étaient évaluées entre elles dans une proportion convenable. Le directeur des contributions directes, l'inspecteur, le contrôleur et l'expert assistaient à la séance pour éclairer les délégués sur le mérite du travail et pour répondre aux objections. Procès-verbal des opérations de l'assemblée était dressé et le préfet arrêtait définitivement, en conseil de préfecture, le tarif des évaluations.

Mais l'expérience ne tarda pas à démontrer que le cadastre ne pouvait être qu'un instrument de répartition défectueux. On fut obligé d'abandonner l'idée d'étendre la péréquation à tous les cantons épars sur le territoire, et la loi de finances du 20 mars 1813 (*art.* 14) se borna à poser en principe que la péréquation des contingents fonciers serait opérée entre tous les cantons cadastrés d'un même département.

Cette disposition souleva de nombreuses protestations ; il était facile aux assemblées municipales de vérifier la proportionnalité entre les communes d'un même canton ; semblable comparaison devenait difficile dans l'étendue du département. La loi du 23 septembre 1814 (*art.* 16) suspendit les travaux de péréquation entre les cantons cadastrés du même département et ordonna que les cantons cadastrés reprendraient pour 1815 les contingents qui leur avaient été assignés en 1813 ; les résultats du cadastre ne servirent plus qu'à assurer la proportionnalité entre les communes de chaque canton.

Une péréquation entre les cantons fut de nouveau prescrite par la loi du 15 mai 1818 (*art.* 37), mais elle fut limitée aux cantons cadastrés d'un même arrondissement. Cette péréquation, déjà bien restreinte, ne donna que des résultats défectueux et elle fut arrêtée dans son application par la loi du 17 juillet 1819 (*art.* 16) et par la loi du 23 juillet 1820 (*art.* 25).

Le Gouvernement reconnaissait enfin l'impossibilité d'utiliser le cadastre pour le nivellement des contingents fonciers à tous les degrés de la répartition (*V.* **Péréquation**).

8. Loi du 31 juillet 1821.

La loi du 31 juillet 1821 inaugura un nouveau régime. La répartition des contingents départementaux qui avait subi des variations successives, fut arrêtée d'une manière définitive : les opérations cadastrales furent circonscrites dans l'intérieur des communes et devinrent les bases exclusives de la répartition des contingents fonciers entre les propriétaires des communes. La fixation du contingent demeura désormais complètement indépendante de la quotité des évaluations cadastrales. En

d'autres termes, dans ce système, dont les avantages avaient été exposés au XVIIIe siècle par de Lamoignon de Malesherbes (*Remontrance au roi du 6 mai* 1775), le cadastre n'eut plus pour objet que de proportionner, dans chaque commune, les bases individuelles d'après lesquelles s'effectue la répartition du contingent foncier.

Par suite, le cadastre cessait d'être œuvre d'État pour devenir œuvre purement départementale. Le Gouvernement continuait bien, dans l'intérêt général, à surveiller l'exécution des opérations, mais la loi mettait les dépenses à la charge de chaque département et autorisait à cet effet les conseils généraux à voter annuellement une imposition de 3 centimes au principal de la contribution foncière. (Ce nombre a été dans la suite porté à 5 par la loi du 2 août 1829).

Il était cependant créé un fonds commun d'un million de francs destiné à être annuellement distribué aux départements en fonction de deux éléments qui étaient d'une part la quotité des sommes votées par les conseils généraux, puis, de l'autre, l'état des ressources de chaque département. L'opportunité de ce fonds commun a été l'objet de nombreuses discussions (voir notamment le *Rapport de la commission du budget de* 1823), mais il a toujours été maintenu, car l'État ne pouvait se désintéresser d'une opération d'utilité générale telle que le cadastre et se refuser à venir en aide aux départements dépourvus de ressources.

Une ordonnance royale du 3 octobre 1821 et un règlement du 10 du même mois apportèrent de sérieuses modifications aux procédés qui avaient présidé jusqu'en 1821 à la confection du cadastre.

Les fonctions du commissaire spécial furent supprimées (*voir ci-après*) ; les géomètres en chef furent nommés par le préfet dans chaque département et constitués entrepreneurs des travaux : c'étaient eux qui soldaient les employés placés sous leurs ordres ; cette organisation donna lieu à quelques abus et fut modifiée dans la suite par une instruction du 17 février 1824.

Enfin, les travaux d'évaluation passèrent des mains des experts à celles des *classificateurs* choisis parmi les propriétaires fonciers de la commune et nommés par les conseils municipaux. L'emploi des experts avait eu, en effet, sa raison d'être sous le régime institué par la loi de 1807, alors qu'on voulait, comme nous l'avons dit plus haut, obtenir sur tous les points de la France des évaluations basées sur les mêmes procédés de détermination, pour assurer le nivellement ultérieur des contingents fonciers. Mais la loi de 1821 ayant définitivement renoncé à faire du cadastre un instrument de péréquation, il était naturel d'abandonner le soin de déterminer les évaluations du cadastre, devenu pour ainsi dire une œuvre domestique, à ceux qui avaient le plus d'intérêt à une répartition proportionnelle du contingent communal. Cette réforme avait été indiquée, en 1789, par Babeuf qui estimait que les opérations de classification ou de classement étaient mieux effectuées quand elles étaient confiées à des propriétaires de la localité.

Dans la suite, un règlement du 15 mars 1827 vint apporter quelques améliorations aux procédés d'exécution des travaux du cadastre : la plus importante consistait à confier à un géomètre spécial l'ensemble des opérations de triangulation. Jusqu'en 1827, chaque géomètre de 1re classe effectuait la triangulation des communes dont il opérait l'arpentage, mais ce système, qui ne permettait pas d'établir entre les communes la concordance nécessaire, n'avait donné que des résultats fort imparfaits.

Les travaux se poursuivaient sur tout le territoire avec une activité de plus en plus grande, de sorte qu'au 1er janvier 1839, 33,870 communes sur 36,995 étaient pourvues de leurs rôles cadastraux : les opérations étaient entièrement achevées dans dix-huit départements. Ce n'est cependant que vers 1850 qu'on put considérer les travaux comme terminés dans la France continentale : ils avaient été commencés en Corse dans le courant de l'année 1843.

9. Loi du 7 août 1850.

La proportionnalité qui existait, au lendemain de l'achèvement des travaux, entre les évaluations de chaque commune prise isolément, ne tarda pas à être modifiée par suite de l'ouverture de voies de communication, de défrichements, etc. ; en un mot, par toutes les circonstances qui transforment incessamment les conditions économiques de chaque région.

Comprenant qu'il était nécessaire de tenir au courant des modifications survenues dans la configuration du sol les plans et les registres cadastraux, l'administration étudia, en 1837 et en 1846, des projets de conservation et de renouvellement du cadastre, mais ces projets que nous analyserons ci-après ne purent pas aboutir.

Dès 1836, plusieurs conseils généraux, se fondant sur les défectuosités dont les premiers travaux étaient entachés, avaient demandé le renouvellement partiel des opérations. Après un examen approfondi des lois des 15 septembre 1807, 31 juillet 1821 et 10 mai 1838 (cette dernière relative aux attributions des conseils généraux), le ministre des finances (M. Humann) autorisa, en 1841, la reconfection du cadastre dans les communes anciennement cadastrées. Cette décision, qui avait pour but de donner satisfaction aux réclamations les plus pressantes et de corriger les vices de répartition les plus sensibles, fut prise malgré les observations de la commission du budget de 1840, qui faisait valoir que le renouvellement des opérations soulevait une question de principe qu'une loi pouvait seule trancher : 1,796 communes profitèrent de l'autorisation ministérielle.

Mais, sur la réclamation de quelques propriétaires de la Côte-d'Or, le Conseil d'État, jugeant au contentieux, décida, contrairement à l'avis du ministre (*Arr.* 15 *mai* 1848, *dame veuve Gelquin et consorts*), que le principe de la fixité des évaluations cadastrales, établi par la loi du 15 septembre 1807, n'avait pas été abrogé en ce qui concernait la répartition individuelle, et que, par suite, on ne pouvait procéder par voie administrative à la révision des opérations cadastrales primitivement exécutées et modifier ainsi les allivrements fixés à l'origine.

L'administration se trouvait ainsi placée entre les réclamations des conseils généraux qui ne cessaient de demander le renouvellement des cadastres de leur département et la décision contentieuse qui contestait tant au ministre qu'aux assemblées départementales le droit de faire procéder à des révisions.

Il était devenu nécessaire de provoquer une mesure législative. Le Gouvernement proposa (*Projet de budget des recettes de* 1851, *art.* 6) de laisser

l'initiative de la reconfection du cadastre, soit aux conseils généraux, soit aux conseils municipaux, en mettant, suivant le cas, les frais de l'opération à la charge des départements ou des communes.

La commission de l'Assemblée nationale, chargée de l'examen du projet, ne voulut consacrer, persuadée qu'elle était de l'utilité d'un renouvellement d'ensemble, qu'une mesure temporaire dont les communes ne devaient « faire usage... qu'exceptionnellement et pour des nécessités démontrées ». (V. *Rapport de M. Gouin au nom de la commission, séance du 16 juillet 1850.*)

Après différents pourparlers, l'article 6 du projet fut amendé par la commission et rédigé ainsi qu'il suit :

Dans toute commune cadastrée depuis trente ans au moins, il pourra être procédé à la révision et au renouvellement du cadastre sur la demande du conseil municipal de la commune et sur l'avis conforme du conseil général du département, à la charge par la commune de pourvoir aux frais des nouvelles opérations. Toutefois, dans toute commune dont les évaluations cadastrales ont été révisées avec les fonds départementaux, les opérations pourront être régularisées par un arrêté ministériel sur la demande des conseils généraux. Les opérations commencées dans une commune pourront être également terminées aux frais des départements.

Cette rédaction fut votée par l'Assemblée nationale dans sa séance du 3 août 1850 et l'article dans son ensemble prit place, sous le n° 7, dans la loi du 7 août suivant. Le rapporteur avait terminé ses explications par ces mots : « C'est avec intention que nous n'étendons pas plus loin cette faculté (du renouvellement) ; car votre commission croit qu'il est indispensable que le Gouvernement s'occupe le plus tôt possible de la loi qui doit régulariser enfin le travail du cadastre. — Plusieurs systèmes ont été présentés au Gouvernement à cet égard. Il importe donc qu'il leur donne de nouveau toute son attention et que, dans la session la plus prochaine, il produise une loi sur cette matière. »

La loi du 7 août 1850 est encore en vigueur aujourd'hui, bien que son abrogation ait été demandée à maintes reprises. Elle a enlevé aux conseils généraux la faculté de voter des centimes spéciaux pour aider les communes dans leurs renouvellements cadastraux et comme celles-ci n'ont pas, en général, de ressources suffisantes pour entreprendre des opérations aussi dispendieuses, les renouvellements sont devenus assez rares.

Pétitions adressées au Sénat. — Quelques années après le vote de la loi du 7 août 1850, de nombreuses pétitions ont été présentées au Sénat dans le but de faire modifier la disposition législative dont nous venons de parler (Sessions de 1856, 1861, 1863 et 1865). Les commissions chargées d'examiner ces pétitions en proposèrent le renvoi au ministre des finances. En 1866, de nouvelles pétitions furent adressées au Sénat : leurs auteurs demandaient l'établissement d'un cadastre ayant non seulement pour objet d'améliorer la répartition de l'impôt, mais devant, en même temps, servir de livre constitutif de la propriété foncière. A la suite d'une discussion approfondie à laquelle prit part le président Bonjean, qui avait fait de la question une étude spéciale, le Sénat, conformément aux conclusions de sa commission, a passé à l'ordre du jour (séance du 6 avril 1866, *Moniteur universel* du 7).

Une autre pétition tendant à obtenir que les agents du cadastre fussent chargés de fixer les limites des propriétés, a été au contraire favorablement accueillie par le Sénat (séance du 15 mai 1868), et renvoyée au ministre de l'agriculture. Trois pétitions, relatives également au cadastre, ont été, dans la suite, écartées par l'ordre du jour, sans débat (séances des 19 juin 1868, 8 avril et 10 juin 1870).

Enquête agricole. — La question a été également étudiée, lors de l'enquête générale effectuée, en exécution du décret du 28 mars 1866, pour constater la situation et les besoins de l'agriculture. Dans un grand nombre de localités, les déposants devant les commissions d'enquête ont demandé la rénovation du cadastre ; plusieurs conseils généraux se sont associés à ce vœu.

La commission supérieure a examiné, dans sa séance du 23 novembre 1868, la question de savoir s'il convenait de « demander la révision du cadastre en dehors de toute question d'impôt pour en faire l'état civil des biens et le titre commun de la propriété foncière ». Après une longue discussion, la proposition n'a pas été prise en considération ; il en a été de même d'une proposition tendant à rendre le bornage obligatoire.

IV. PÉRIODE POSTÉRIEURE A 1870.

Sous l'influence des nécessités financières créées par les événements de 1870, quelques membres de l'Assemblée nationale ont émis l'opinion qu'on pourrait trouver, à l'aide d'une reconfection partielle du cadastre, des ressources nouvelles et immédiates, en rehaussant les allivrements des propriétés dont le revenu avait augmenté depuis l'époque de l'évaluation primitive (voir, notamment la proposition de MM. Féray, Claude, etc., du 15 juillet 1873 ; l'amendement de M. Féray, du 23 novembre 1873, au projet de loi portant fixation du budget de 1874). Les propositions qui ont été faites à ce sujet ont été énergiquement combattues par l'administration des finances, qui s'est attachée d'une manière constante à démontrer qu'elles ne donneraient que des résultats fiscaux de minime importance et qu'elles aggraveraient, si elles étaient adoptées, les inégalités de la répartition individuelle, de parcelle à parcelle.

10. Loi du 21 mars 1874.

Parmi les propositions qui ont été soumises à l'Assemblée nationale, il en est une qui mérite une mention particulière, car, bien qu'elle n'ait pu être mise à exécution, elle a cependant reçu la sanction législative : c'est la proposition de loi déposée, le 19 juillet 1873, par M. Lanel et reproduite en partie par son auteur dans un amendement au projet de loi portant fixation du budget de 1874 (10 décembre 1873).

Frappé de ce qu'un grand nombre de terrains, classés lors de la confection du cadastre comme friches et cotisés pour des allivrements minimes, avaient été, depuis l'achèvement des opérations cadastrales, complètement transformés par la culture, ce député pensait qu'il serait équitable de faire concourir les terrains ainsi améliorés aux charges publiques, en faisant bénéficier l'État de la plus-value provenant de l'imposition à la contribution foncière du supplément de revenu obtenu par la mise en culture des terrains dont il s'agit.

Adoptée par la commission du budget de 1874 (*Rapport de M. Benoist d'Azy du 23 janvier 1874*,

[illegible] proposition a été [illegible] nouvelles inégalités qu'elle allait introduire dans la répartition individuelle et on faisait en outre remarquer que la proposition qui, dans la pensée de [illegible] que des résultats financiers problématiques.

[illegible] M. Magne), qui, sans combattre la proposition au fond, lui opposait une sorte de fin de non-recevoir, en montrant qu'elle serait d'un produit très hypothétique, elle a cependant été adoptée par l'Assemblée [illegible] *pôts nouveaux*. Cet article est ainsi conçu :

[illegible] sur les états de sections des communes comme terres in-[illegible] sées comme les autres propriétés de même nature et [illegible] croîtront le contingent, dans la contribution foncière, de la commune, de l'arrondissement, du département et de l'État.

Il n'est pas dérogé aux articles 111, 112, 113, 114 de la loi [illegible]

[illegible] d'être cultivées ou productives seront l'objet d'un nouveau classement et d'une nouvelle cotisation. Elles feront l'objet d'un dégrèvement au profit des propriétaires des-[illegible]nent, du département et de l'État [1].

[illegible] par département seront annexés au budget de chaque année.

Le ministre des finances était chargé, par l'article 10 de la loi, de rechercher les moyens de réaliser la réforme ; il devait ensuite présenter, dans le plus bref délai, à l'approbation de l'Assemblée, les dispositions d'exécution nécessaires.

L'administration a, en conséquence, préparé un projet de loi, en 12 articles, qui a été renvoyé, le 17 juillet 1874, par le Président de la République à l'examen du Conseil d'État.

Ce projet de loi n'a pas eu de suite et M. Léon Say, ministre des finances, a demandé, dans un projet déposé le 23 mars 1876, le même jour que le projet concernant le renouvellement des opérations cadastrales dont nous parlons ci-après, l'abrogation des articles 9 et 10 de la loi du 21 mars 1874, relatifs à l'évaluation cadastrale des terrains mis en culture depuis la confection du cadastre. Cette demande a été renouvelée dans le dernier projet déposé le 19 mai 1879 (deuxième législature).

Pour terminer l'énumération des faits récents relatifs au cadastre, nous rappellerons que l'Assemblée nationale, émue des plaintes élevées par les conseils généraux, a recherché avec persistance les moyens de parvenir à la péréquation de la contribution foncière : elle a introduit, à cet effet, dans la loi de finances du 5 août 1874, une disposition qui mettait le Gouvernement en demeure de présenter un [illegible] contribution foncière entre les départements. Cette injonction, renouvelée l'année suivante (*L.* 3 *août* 1875, *art.* 4), rendait indispensable la solution de la question du cadastre, intimement liée avec celle de la péréquation.

C'est alors que M. Léon Say déposa à la Chambre des députés, le 23 mars 1876 : 1° un projet de loi concernant le renouvellement des opérations cadastrales ; 2° un deuxième projet relatif à une nouvelle répartition des contingents fonciers. Nous rendons compte, dans un chapitre distinct (Ch. VI), [illegible] suite qui leur a été donnée.

1. Cette disposition a été introduite par la commission [illegible]

V. MODE D'EXÉCUTION DU CADASTRE PARCELLAIRE [1].

11. Personnel.

Les opérations cadastrales se divisent en deux parties bien distinctes : elles comprennent les travaux de lever qui sont exécutés par les géomètres, et les travaux d'évaluation qui sont confiés aux agents de l'administration des contributions directes (service de l'assiette).

Nous ne parlerons ici, d'une manière détaillée, que de l'organisation des géomètres du cadastre.

Au moment où le Gouvernement entreprit la confection du cadastre par masses de cultures, une des premières difficultés à vaincre fut celle de l'organisation d'un corps de géomètres suffisamment instruits pour procéder aux travaux d'arpentage. La France ne possédait plus qu'un nombre relativement restreint de bons géomètres ; les anciens *commissaires à terrier* avaient changé de carrière et le démembrement des grandes propriétés avait eu pour effet de diminuer le nombre des anciens arpenteurs.

Le ministre des finances fit ouvrir d'abord à Paris, puis dans les départements, des cours de géométrie et de géodésie pour former un personnel plus instruit que celui qui s'était présenté au début des opérations. D'autre part, les instruments manquaient et le ministre dut charger de leur fabrication les ingénieurs-mécaniciens les plus habiles de Paris ; il fit avancer le prix de ces objets aux géomètres, qui le remboursèrent dans la suite à l'aide de retenues effectuées sur leurs indemnités.

1. *Service central.*

Le service du cadastre était, à l'origine, dirigé par un commissaire spécial, chargé, sous l'autorité du ministre des finances, de la surveillance de toutes les opérations.

Ce service était distinct de la division des contributions directes. Les dépenses du personnel de l'administration centrale du cadastre, y compris le loyer de l'hôtel qu'elle occupait rue de Cléry, étaient inscrites au budget de 1819 pour 88,577 fr. (un commissaire royal à 15,000 fr. ; trois chefs de bureau et vingt et un employés). En 1821 et 1822, le personnel n'était plus composé que de seize agents.

Les travaux étaient surveillés dans les départements par huit inspecteurs généraux au traitement de 12,000 fr. (31,000 fr. de frais de tournée, budget de 1819).

1. Nous expliquons dans les lignes qui suivent comment s'exécutait le cadastre lorsque les premiers travaux ont été effectués. Ces règles, modifiées sur certains points que nous indiquons au cours de l'article, sont encore aujourd'hui en vigueur dans les départements où il est procédé à des opérations d'ensemble, savoir : dans la Corse, dans la Savoie et dans la Haute-Savoie.

La mission de ces inspecteurs n'était pas limitée à la vérification des travaux du cadastre : ils étaient également chargés de recueillir, dans les divisions territoriales sur lesquelles s'étendaient leurs opérations, tous les renseignements relatifs à la péréquation de l'impôt foncier.

Réduits à six en 1823, les inspecteurs généraux du cadastre furent supprimés en 1824 et leurs attributions confondues avec celles des inspecteurs des finances.

Les fonctions dévolues au commissaire royal du cadastre ont été exercées, depuis la fin de 1821, par le directeur de l'administration des contributions directes, sous les ordres duquel ont été placés tous les agents appartenant à l'ancienne division du cadastre.

Depuis cette époque, le service du cadastre n'a pas cessé de faire partie de la division, puis de la direction générale des contributions directes. Un bureau spécial a été, pendant quelques années, chargé de diriger les travaux ; mais, quand les opérations ont touché à leur fin, ce bureau a été supprimé et la suite à donner au service, la surveillance des travaux d'arpentage et d'expertise, l'étude des projets de loi, la comptabilité cadastrale, etc., ont été rattachées au service d'un autre bureau (en 1886, 2e division, 2e bureau).

Deux vérificateurs spéciaux sont chargés, sous les ordres du directeur général, de surveiller les opérations dans les départements où le cadastre est encore en cours d'exécution.

2. *Service dans les départements.*

Le cadastre s'exécute, dans chaque département, sous les ordres du préfet. C'est lui qui place, chaque année, sous les yeux du conseil général, le compte des recettes et des dépenses, ainsi que l'état des travaux à entreprendre. C'est également lui qui arrête le budget des travaux annuels et les soumet au ministre des finances ; c'est enfin cet administrateur qui pourvoit, sur la proposition du directeur des contributions directes et du géomètre en chef, à la nomination des géomètres de 1re classe et qui arrête le chiffre des indemnités à attribuer aux agents de la partie d'art.

Le directeur est chargé de la surveillance de tous les agents appelés à prendre part aux opérations, de l'examen des expertises, de la confection des états de sections et des matrices cadastrales, de la tenue de la comptabilité, de la formation des comptes de recettes et de dépenses.

L'inspecteur exerce sa surveillance sur les divers agents qui concourent aux travaux et instruit les réclamations en matière de cadastre. Enfin, le contrôleur est spécialement chargé de la direction des expertises cadastrales.

Géomètres en chef. — D'après les règlements sur le cadastre, un géomètre en chef (appelé autrefois ingénieur-vérificateur), nommé par le ministre des finances, est chargé dans chaque département, sous l'autorité du préfet et sous la surveillance du directeur, de tout ce qui concerne la partie d'art du cadastre. Cet agent vérifie et surveille tous les travaux exécutés sur le terrain, mais il lui est interdit de lever le plan d'aucune commune ; il est tenu d'avoir des bureaux et un personnel, à sa solde, de calculateurs, de dessinateurs et d'expéditionnaires.

Les indemnités qui lui sont allouées sont variables : elles sont réglées, sur la proposition du directeur, par le préfet. Elles sont fixées suivant la contenance et le nombre des parcelles des plans exécutés sous sa direction. On tient compte pour leur règlement des difficultés d'exécution plus ou moins grandes que les opérations peuvent présenter dans chaque département et aussi de l'importance des travaux que les ressources du département permettent d'entreprendre.

Le géomètre en chef a le choix des géomètres de 1re classe et propose au préfet, par l'intermédiaire du directeur, de leur délivrer les commissions qui les accréditent.

Géomètres de 1re classe. — Ces géomètres se divisent, suivant la nature des opérations qui leur sont confiées, en géomètres délimitateurs, en géomètres triangulateurs et en géomètres de 1re classe proprement dits.

Dans chaque département, deux géomètres spéciaux sont chargés d'effectuer la délimitation et la triangulation. Les géomètres de 1re classe, dont le nombre varie suivant l'importance des travaux, procèdent au lever des plans. Tout géomètre de 1re classe peut s'adjoindre des auxiliaires, soit à titre de géomètres secondaires, soit à titre d'élèves : il est responsable de leurs travaux.

Les rétributions des différents géomètres sont réglées suivant le nombre d'hectares et de parcelles sur lesquels portent leurs opérations, d'après le tarif arrêté par le préfet.

Le personnel de la partie d'art du cadastre a pu comprendre une moyenne de 2,500 à 3,000 agents, quand les travaux étaient effectués sur l'ensemble du territoire. Il a complètement disparu aujourd'hui, sauf dans les départements de la Savoie, de la Haute-Savoie et de la Corse, et dans les départements où il est procédé à des renouvellements sur les fonds communaux, notamment dans le département du Nord.

12. Travaux d'art.

Les travaux de l'espèce ont pour objet principal la confection du plan parcellaire. Ils sont effectués par les géomètres et comprennent trois opérations, qui sont la délimitation, la triangulation et l'arpentage du terrain.

1. *Délimitation.*

Cette opération a pour but de fixer d'une manière certaine les limites des communes qui doivent être cadastrées.

Les contingents fonciers assignés aux départements par le pouvoir législatif sont successivement distribués entre les arrondissements par les conseils généraux, et entre les communes par les conseils d'arrondissement ; enfin, les contingents communaux sont répartis entre les contribuables d'après les bases fixées par la loi (*L. 3 frim. an VII* [23 *nov.* 1798] *et L.* 28 *pluv. an VIII* [17 *fév.* 1800]). La délimitation doit donc être opérée préalablement à toute autre opération cadastrale, car il est indispensable que le rôle foncier de chaque commune ne comprenne que les propriétés situées sur son territoire.

Cette opération est confiée à un géomètre de 1re classe et exécutée contradictoirement. Le géomètre délimitateur est assisté du maire de la commune intéressée et des maires des communes limitrophes, auxquels viennent s'adjoindre, s'il en est besoin, des indicateurs et quelquefois le contrôleur des contributions directes.

Les limites de la commune sont figurées sur un croquis visuel annexé au procès-verbal de délimitation, lequel est signé par toutes les personnes ayant assisté à la reconnaissance des limites. Quand il y a contestation, le géomètre consigne au procès-verbal les prétentions respectives et donne son avis.

Le litige est tranché par le préfet s'il concerne deux communes d'un même département.

Si la contestation de limites intéresse des communes dépendant de deux départements, la délimitation est arrêtée par décret, sur l'avis des conseils municipaux, des sous-préfets et des préfets des communes, arrondissements et départements limitrophes.

2. *Triangulation.*

Cette opération suit immédiatement la délimitation : elle consiste à établir un réseau de triangles qui couvrent le territoire de la commune et qui s'étendent à des points extérieurs situés en dehors de son périmètre.

Son but est de donner au géomètre chargé du lever du plan parcellaire les moyens d'opérer avec certitude, tout en assurant la cohésion de l'ensemble du travail ; elle est également de la plus grande utilité pour le rapport du plan. Enfin, elle permet au géomètre en chef de vérifier d'une manière sûre et facile l'exactitude du plan parcellaire.

La nécessité de cette opération, pourtant indispensable, n'avait pas tout d'abord été reconnue par les membres de la commission de 1807. C'est grâce à l'insistance de Delambre qu'on décida que le lever des plans cadastraux serait appuyé sur des opérations de triangulation.

L'illustre savant avait même insisté sur les avantages que présenterait une liaison systématique de tous les plans communaux. « En remontant, disait-il, aux grands principes de la trigonométrie, on serait toujours descendu du grand au petit, partant de la triangulation de la France, pour en tirer des triangles du 1er et du 3e ordre. » La triangulation aurait été ainsi exécutée : 1° par canton, sur des bases déduites des côtés des grands triangles de la France ; 2° par commune, sur les côtés des triangles cantonaux.

Le règlement du 15 mars 1827, qui a confié à un seul géomètre la triangulation de toutes les communes d'un même département, a développé, en les précisant, les instructions relatives à la triangulation contenues dans le *Recueil méthodique* (*art.* 117 *à* 127).

Lorsque cette opération doit être entreprise dans un canton, le préfet invite les maires des communes à faciliter le placement des signaux et à assurer leur conservation.

Le géomètre qui procède à l'opération consigne sur le registre et le canevas trigonométriques la position des points distribués sur le territoire de la commune, leur rattachement avec les points du système de la carte de France, ainsi que la distance des points observés à la méridienne de l'un des points principaux de la triangulation et à la perpendiculaire de la méridienne.

Les résultats de la triangulation sont vérifiés par le géomètre en chef. Cette vérification consiste à calculer, dans chaque commune, au moyen d'une base autre que les lignes portées au registre trigonométrique, les côtés de deux triangles du canevas.

Indications générales. — L'Assemblée constituante avait décidé (*voir le préambule du décret des* 16-23 *septembre* 1791) que les plans levés, en vertu du décret des 4-21 août de la même année, seraient dressés d'après des règles uniformes, « afin de lier ces plans à des opérations plus étendues et de les diriger toutes vers la confection d'un cadastre général qui aura pour base les grands triangles de l'Académie ». Au moment de la confection des plans par masses de cultures, deux instructions du 3 frimaire an XI (21 nov. 1802) et du 10 ventôse suivant (1er mars 1803) ont prescrit le rattachement des opérations au système des grands triangles de la carte de Cassini. Mais, comme on ne procédait au lever que de quelques communes isolées, il était impossible d'effectuer une triangulation homogène et régulière. Dans les premiers temps de l'exécution du cadastre parcellaire, on ne reconnaissait pas d'ailleurs l'utilité des opérations de triangulation. Ce n'est qu'à partir de 1827 que les plans commencèrent à offrir à cet égard les garanties de précision nécessaires.

Les triangulations étaient d'ordinaire rattachées à la méridienne et à la perpendiculaire passant par le clocher de la commune, et les plans communaux se raccordaient entre eux à l'aide de points trigonométriques communs. Mais, comme les triangulations étaient effectuées à l'aide de bases mesurées dans chaque commune et qui ne pouvaient dès lors être établies avec une précision identique, il était presque impossible de souder les plans sans qu'il en résultât des déformations.

Pour assurer la concordance des plans d'un même canton, quelques géomètres en chef ont fait procéder à une triangulation cantonale, composée de grands triangles d'environ 3,000 mètres de côté, lesquels étaient déterminés à l'aide d'une grande base choisie dans l'endroit le plus favorable du canton.

On a également appliqué au cadastre la projection de la carte de Cassini. Plus tard, enfin, une commission fut chargée (*Ord. roy.* 11 *juin* 1817) d'examiner le projet présenté au ministre de la guerre, d'une nouvelle carte de France « appropriée à tous les services publics et combinée avec les opérations du cadastre général » (*voir le projet et le rapport élaboré par la commission les* 16 *et* 30 *juillet* 1817). Elle demanda que les triangulations cadastrales fussent combinées avec les opérations géodésiques qu'allait exécuter le corps d'état-major. Celui-ci devait effectuer les triangulations de 1er et de 2e ordre, tandis que le service du cadastre aurait été chargé de la triangulation tertiaire ; mais ce projet, approuvé par une ordonnance royale du 6 août 1817, n'a pu être entièrement réalisé.

On essaya cependant de puiser dans les travaux de l'état-major les éléments des triangulations cadastrales ; ces rattachements exigeaient des calculs longs et compliqués avec lesquels les premiers triangulateurs du cadastre étaient peu familiarisés : on doit ajouter que ces rattachements ne pouvaient pas toujours présenter l'exactitude désirable.

Mais le corps d'état-major trouva, soit dans les tableaux d'assemblage de chaque commune, soit dans les plans parcellaires, d'utiles renseignements pour la planimétrie de ses cartes. Les plans cadastraux sont encore journellement utilisés aujourd'hui pour la construction des plans directeurs des positions fortifiées.

3. *Lever du plan.*

Aux termes de l'article 129 du *Recueil méthodique,* le plan parcellaire est celui qui représente exactement le territoire d'une commune dans ses plus petites subdivisions, soit de cultures, soit de propriétés.

Il reproduit également les chemins, les rues, les rivières, les bornes, etc. Les noms des villages, des lieuxdits, des cours d'eau y sont indiqués.

Le plan parcellaire ne peut être entrepris si le procès-verbal de délimitation n'a pas été préalablement approuvé, si la triangulation n'a pas été vérifiée et, enfin, si les points trigonométriques n'ont pas été relevés et établis sur les feuilles qui doivent servir au lever du plan.

Sur la demande du géomètre chargé de procéder aux travaux, le maire fait connaître aux propriétaires de la commune et des communes limitrophes la date à laquelle les opérations d'arpentage doivent être entreprises, pour que ceux-ci soient à même de donner tous les renseignements de nature à assurer l'exactitude de l'arpentage. Le maire doit fournir au géomètre des indicateurs pour le seconder dans son travail.

A son arrivée dans la commune, le géomètre se met en rapport avec les propriétaires et s'attache à leur expliquer les avantages de l'opération à laquelle il doit procéder.

Il dresse, avec le concours du maire, une liste alphabétique des propriétaires inscrits sur la matrice générale et divise le territoire de la commune en plusieurs sections qui sont désignées tant par des lettres de l'alphabet que par les dénominations particulières fixées par les usages locaux. Cette division a pour but de faciliter la confection du plan et de permettre aux agents de l'administration et aux contribuables de reconnaître plus aisément la situation des propriétés.

Lorsque ces travaux préliminaires sont achevés, le géomètre procède à l'opération du lever du terrain. Il arpente successivement chaque *parcelle,* c'est-à-dire suivant la définition du *Recueil méthodique* (*art.* 130), chaque « portion de terrain plus ou moins grande, située dans un même canton, triage ou lieudit, présentant une même nature de culture, et appartenant au même propriétaire ».

Le géomètre doit donc mettre tous ses soins à reconnaître les limites de chaque fraction du territoire communal se trouvant dans les conditions susindiquées. Mais cette détermination présente une difficulté en ce sens que la possession ne correspond pas souvent au droit de propriété. La question s'est élevée de savoir si le cadastre devait trancher les questions litigieuses et devenir attributif de propriété ou s'il convenait de n'avoir égard qu'à la possession, sans tenir compte des revendications des tiers. La question a été résolue dans ce dernier sens : d'après l'article 175 du *Recueil méthodique,* « le géomètre ne doit lever les propriétés que d'après les jouissances au moment où il opère ».

Toutefois, lorsque la propriété d'une parcelle est contestée, le géomètre essaye de concilier les parties intéressées : s'il ne peut y parvenir, il figure sur le plan les limites apparentes pouvant exister entre les parcelles litigieuses, par des lignes ponctuées et attribue à chaque propriétaire la portion qui paraît lui appartenir au moment de l'arpentage, sauf, si les parties font juger leur contestation avant l'entière confection du plan, à le rectifier d'après le jugement intervenu. S'il n'existe pas de limites apparentes, le géomètre ne fait qu'une parcelle de toute la propriété, objet du litige, et divise dans la suite la contenance totale après le règlement de la contestation.

Les résultats de l'arpentage sont inscrits sur un croquis rédigé sur le terrain et reportés ensuite sur la minute du plan.

Des règles spéciales ont été tracées pour l'exécution matérielle des feuilles de plan, afin d'assurer l'uniformité de ces documents. Nous renvoyons à ce sujet aux articles 212 à 240 du *Recueil méthodique.*

L'échelle des plans varie suivant l'état de morcellement du terrain; les échelles usitées aujourd'hui sont celles de $\frac{1}{4,000}$, de $\frac{1}{2,000}$ et de $\frac{1}{1,000}$.

Le géomètre donne sur le plan un numéro d'ordre à chaque parcelle. Pour faciliter les recherches, les feuilles de plan correspondent, dans la mesure du possible, à une étendue de terrain bien délimitée portant, comme il a été dit plus haut, le nom de section.

Comme il importe que chaque propriétaire soit imposé pour toutes les parcelles qui lui appartiennent et seulement pour ces parcelles, nous avons dit que le géomètre dressait une liste alphabétique de tous les contribuables fonciers de la commune, laquelle présente l'indication de leurs noms, prénoms, demeures, etc.

D'autre part, pour que le plan soit intelligible, il faut qu'il soit complété par une légende ; c'est l'objet du *tableau indicatif.* Ce tableau mentionne dans l'ordre alphabétique des sections et dans l'ordre des numéros du plan : 1° le nom du propriétaire de la parcelle ; 2° celui du canton, triage ou lieudit ; 3° l'indication de sa nature de culture.

On y inscrit, en outre, l'étendue superficielle de chaque parcelle lorsque le travail du calcul des contenances a été effectué et, dans la suite, le classement et le revenu cadastral qui lui ont été assignés (*voir ci-après*).

Calcul des contenances. — Le calcul des contenances est une opération fort délicate qui a besoin d'être rigoureusement contrôlée, aussi est-elle exécutée de deux manières différentes et par les agents de deux services. La contenance de chaque parcelle est calculée par le géomètre en chef, et le total des étendues superficielles des parcelles comprises dans des polygones de superficie variable, mais n'excédant pas 30 hectares, est rapproché d'un travail de calcul par masses exécuté dans les bureaux du directeur des contributions directes. Les résultats des deux procédés de calcul sont comparés et ils ne sont définitivement acceptés qu'autant que ce rapprochement ne fait pas ressortir une différence supérieure à $\frac{1}{300}$.

Bulletins d'arpentage. — Lorsque le calcul des contenances est effectué, les travaux de la partie d'art du cadastre touchent à leur fin. Cependant des erreurs peuvent s'être glissées dans le travail, malgré toutes les précautions prises pour en assurer la bonne exécution. Afin d'en diminuer le nombre, les propriétaires sont mis en demeure de fournir leurs observations sur les résultats de l'arpentage.

A l'aide de la liste alphabétique dont il a été parlé ci-dessus, le géomètre en chef réunit dans un *bulletin,* rédigé par propriétaire, toutes les parcelles qu'il possède dans la commune avec indication de leur contenance.

La *communication* de ces bulletins est faite par le géomètre qui a levé le plan : il se transporte à cet effet dans la commune. Les propriétaires sont invités à se rendre auprès de lui pour fournir et recevoir les explications nécessaires. Il rectifie, s'il y a lieu, les défectuosités de son travail : il vérifie gratuitement sur le terrain la contenance des parcelles pour lesquelles il y a contestation. Enfin, il fait signer chaque bulletin par le propriétaire des parcelles qui y sont inscrites.

Chaque contribuable peut, d'ailleurs, demander le réarpentage de ses propriétés par un géomètre autre que celui qui a levé le plan. Si le travail est reconnu régulier, le propriétaire supporte les frais de l'opération, qui sont, au contraire, mis à la charge du premier géomètre dans le cas contraire; les frais sont réglés par le préfet.

La communication des bulletins d'arpentage est surveillée par l'inspecteur des contributions directes et par le géomètre en chef.

Ce dernier surveille le travail de l'arpentage proprement dit pendant toute la durée de son exécution : il doit se rendre à cet effet sur le terrain le plus souvent qu'il lui est possible.

En outre, lorsque les opérations de lever sont achevées, le plan est, dans son ensemble, vérifié par le géomètre en chef en présence du géomètre qui a effectué le travail. Il est dressé procès-verbal de cette opération, et quand elle fait ressortir des erreurs trop considérables (la tolérance varie suivant la longueur des lignes de vérification), le plan est rejeté en tout ou en partie.

4. *Opérations subsidiaires.*

Le géomètre en chef remet à la direction des contributions directes les plans-minutes. Il en fait faire préalablement une copie sur des feuilles qui sont reliées en atlas : cet atlas est déposé à la mairie de chaque commune, en même temps qu'une copie de l'état de sections et de la matrice cadastrale.

D'autre part, les feuilles du plan parcellaire sont réduites en un tableau d'assemblage construit à l'échelle de [illegible] et quelquefois aussi à celle de [illegible].

Ce tableau qui présente l'indication des routes, des chemins, des rivières, des agglomérations, des accidents de terrain, etc., est également remis à la direction des contributions directes. Il en est fait deux copies : l'une est placée en tête de l'atlas communal; l'autre est transmise au dépôt de la guerre pour servir à l'exécution de la carte de France.

Une circulaire ministérielle du 1er octobre 1825 dispose que la copie destinée au service de la carte de l'état-major doit indiquer, à l'aide de lettres initiales, les principales natures de culture du territoire.

13. Expertise cadastrale.

Lorsque les travaux d'art sont achevés, on procède à la détermination du revenu de toutes les propriétés figurées sur le plan. Cette détermination est la résultante de diverses opérations que nous allons analyser sommairement.

1. *Classification.*

Cette opération consiste à diviser chaque nature de culture en classes, c'est-à-dire à déterminer *in abstracto* le nombre de classes pour chaque espèce de culture, d'après l'état de fertilité du territoire de la commune.

Comme il a été dit plus haut, les contingents fonciers des communes de chaque canton devaient, d'après l'article 33 de la loi du 15 septembre 1807, être réglés en fonction de la somme des revenus imposables de chacune d'elles. Il était donc indispensable de parvenir à la connaissance exacte des revenus dont il s'agit, et pour donner aux évaluations l'uniformité nécessaire, en permettant de coordonner ensuite les expertises sur tous les points de la France, les travaux d'évaluation étaient confiés, dans chaque commune, au contrôleur des contributions directes assisté d'un expert étranger à la localité. Quand on dut abandonner, en 1821, la pensée d'arriver à un nivellement des contingents fonciers à l'aide des données du cadastre (*voir suprà*), le classement des fonds fut confié aux propriétaires de la commune, assistés du contrôleur.

Les *classificateurs* sont au nombre de dix : cinq titulaires et cinq suppléants. Ils sont nommés par le conseil municipal qui s'adjoignait autrefois, pour procéder à leur désignation, les plus fort imposés à la contribution foncière. La coopération de ces contribuables a été supprimée par la loi du 5 avril 1882. (*V.* **Adjonction des plus imposés.**)

Les classificateurs sont choisis entre les propriétaires des principales cultures du territoire. Deux classificateurs doivent être pris parmi les propriétaires qui n'habitent pas la commune, et les trois autres parmi ceux qui y résident. Deux des classificateurs suppléants doivent également être domiciliés hors de la commune.

Le conseil général et le conseil municipal ont la faculté de désigner un expert pour aider les classificateurs dans leurs travaux. Cet expert est nommé par le préfet et rétribué sur les fonds départementaux ou communaux. Il assiste aux opérations de l'expertise avec voix délibérative et, en cas de partage, avec voix prépondérante.

Le contrôleur, chargé de diriger l'expertise, se rend dans la commune, muni des tableaux indicatifs (*voir ci-dessus*), d'une nomenclature des cultures du territoire, de la liste alphabétique des propriétaires, d'un calque du plan parcellaire et de la carte d'assemblage.

Il convoque les classificateurs et l'expert, si le concours de ce dernier est autorisé, puis il effectue avec eux une reconnaissance du territoire à l'effet de déterminer « en combien de classes chaque nature de propriétés doit être divisée, à raison des divers degrés de fertilité du terrain et de la valeur du produit » (*art.* 506 *du Recueil méthodique*).

Ce nombre ne peut excéder celui de cinq pour chaque nature de culture. Dans les communes rurales, les maisons peuvent être divisées en dix classes au maximum ; dans les villes et dans les communes importantes, chaque maison est évaluée séparément. La division en classes n'est pas applicable aux établissements industriels : chacun d'eux doit faire l'objet d'une évaluation particulière.

Pour fixer d'une manière exacte les limites des classes, les classificateurs sont invités à choisir, pour chaque classe, deux parcelles destinées à servir d'étalons. La première, appelée *type supérieur*, est choisie parmi les meilleures parcelles ; la seconde (*type inférieur*) est prise parmi les parcelles de qualité inférieure dans la classe.

2. *Évaluation du revenu des classes.*

Lorsque la classification est terminée, on passe à la détermination du revenu net imposable par

hectare pour chacune des classes de natures de cultures existant dans la commune.

Nous n'indiquerons pas ici les règles qui président à la détermination de ce revenu. Ces règles varient suivant chaque nature de culture : elles sont pour la plupart tracées par l'instruction de l'Assemblée constituante, annexée au décret des 23 novembre-1er décembre 1790, et par la loi du 3 frimaire an VII (23 nov. 1798) : elles sont exposées au mot ***Foncière*** (*Contribution*). Nous dirons seulement que le revenu dont il s'agit est un revenu moyen calculé sur un nombre d'années déterminé et sous certaines déductions.

A l'origine, lorsque le cadastre devait servir d'instrument de péréquation, l'administration s'attachait, pour obtenir l'uniformité des évaluations, à l'exacte détermination des revenus nets. Il n'en est plus ainsi depuis 1821, comme nous l'avons dit; les classificateurs ne recherchent pas quel est, d'une manière absolue, le chiffre du revenu net par hectare, opération qui exige des calculs détaillés et difficiles. Ils opèrent d'après les renseignements que peuvent leur fournir les actes de vente et de location, la notoriété publique et leur propre expérience, sans s'attacher à justifier rigoureusement leurs évaluations. En fait, les revenus nets qu'ils indiquent sont de beaucoup inférieurs à la réalité, mais leur travail doit être considéré comme exact, quand ces revenus sont proportionnels entre eux : cette atténuation ne présente, en effet, aucun inconvénient, puisque, depuis 1821, les revenus cadastraux ne servent plus qu'à distribuer entre les contribuables le montant du contingent foncier assigné à chaque commune.

Les résultats du travail de classification sont consignés dans un tableau qui se nomme *tarif provisoire des évaluations*. La confection de ce tarif est l'œuvre la plus importante de l'expertise, dont la bonne exécution dépend entièrement du plus ou moins d'exactitude et de proportionnalité du tarif dont il s'agit.

3. *Classement.*

Le classement a pour but de déterminer *in concreto* dans quelle classe chaque parcelle doit être rangée.

Pour rendre sensible la différence qui existe entre la classification, l'évaluation du revenu et le classement, on peut comparer ces opérations au travail d'un bibliothécaire qui établit d'abord les grandes divisions de sa bibliothèque (*classification*), qui les étiquette ensuite par ordre de matières (*évaluation du revenu*) et qui, enfin, place les livres dans les cases auxquelles ils correspondent (*classement*).

Le classement ne peut être effectué qu'après la rédaction du tarif provisoire des évaluations ; il doit être exécuté par trois classificateurs au moins.

Le contrôleur se transporte sur le terrain accompagné des classificateurs, auxquels on peut adjoindre des indicateurs. Il lit, pour chaque parcelle, le nom du propriétaire, sa nature de culture et sa contenance qu'il traduit, s'il en est besoin, en mesures locales. L'expert et les classificateurs désignent la classe dans laquelle la parcelle est susceptible d'être rangée et le contrôleur consigne la décision de la commission de classement sur le tableau indicatif.

Lorsqu'une parcelle est d'étendue assez importante, elle peut être rangée pour partie dans une classe et pour partie dans une autre ; cette division doit toujours être effectuée en fractions aliquotes ($^1/_3$, $^1/_4$, etc.).

L'opération se poursuit ainsi sur toutes les parties du territoire; mais, pour qu'un classement soit bon, il est nécessaire, on le comprendra facilement, qu'il soit exécuté, autant que possible, par les mêmes classificateurs.

Les maisons sont classées au fur et à mesure qu'elles se présentent dans le parcours du territoire; le classement des usines et des maisons exceptionnelles, offrant des difficultés particulières et pouvant donner lieu à des calculs compliqués, n'est effectué que lorsque le travail sur le terrain est entièrement achevé.

4. *Ventilations.*

On désigne sous ce nom l'opération qui consiste à rechercher à l'aide de baux réels, ou, à leur défaut, à l'aide de baux fictifs dont les prix sont indiqués par les classificateurs et, enfin, à l'aide d'actes de vente, quel est le revenu net d'un certain nombre de domaines. On compare ensuite ce revenu net à l'évaluation totale qui résulte de l'application du tarif provisoire aux différentes parcelles qui composent les propriétés sur lesquelles porte le rapprochement.

Cette opération constitue un moyen de contrôle efficace qui permet de reconnaître à la fois : 1° s'il existe une complète proportionnalité entre les revenus nets par hectare attribués par le tarif provisoire à chaque nature de culture et, pour chacune d'elles, entre les différentes classes; 2° si le classement a été bien exécuté.

Le travail des ventilations s'effectue de la manière suivante dans une commune où il existe plusieurs baux concernant des corps de ferme :

Le contrôleur recherche quel est le revenu net des propriétés dont il s'agit, en déduisant du prix principal de location l'entretien des maisons et des bâtiments ruraux, la valeur des meubles, s'il y a lieu, etc. Puis, il groupe toutes les parcelles dont l'ensemble constitue chacun des corps de ferme pris comme terme de comparaison; il fait à ces diverses parcelles l'application du tarif provisoire et obtient ainsi un revenu cadastral total qu'il compare au revenu net déterminé comme il vient d'être dit.

Si les différences entre le revenu net et le revenu résultant de l'application du tarif sont les mêmes pour tous les baux et que ceux-ci comprennent les principales natures de culture de la commune, prises dans les diverses sections, on peut en conclure que le tarif est proportionnel et que le classement présente les conditions d'exactitude désirables.

Les différences que fait ressortir la comparaison dont il s'agit entre les chiffres du revenu net et du revenu cadastral, résultant de l'application du tarif provisoire des évaluations, proviennent de ce que les classificateurs n'indiquent presque jamais le revenu net moyen par hectare, sous l'influence d'une idée préconçue qui prend sa source dans le système suivi antérieurement à 1821 et qui consistait à faire du cadastre un moyen de nivellement des contingents fonciers.

Si le travail des ventilations fait découvrir des différences par trop sensibles, le tarif provisoire et le classement doivent être examinés et rectifiés.

5. Approbation du tarif des évaluations.

Quand le travail des ventilations est terminé, le contrôleur rédige le procès-verbal des opérations de l'expertise et invite le maire à réunir le conseil municipal, assisté des classificateurs; cet agent rend compte au conseil des conditions d'exécution de l'expertise et soumet à son examen le tarif provisoire des évaluations. La discussion ne peut porter que sur la proportionnalité des évaluations adoptées par les classificateurs.

Lorsque le conseil municipal a arrêté le tarif des évaluations, les propriétaires sont invités à en prendre connaissance pendant un délai de quinze jours et admis à présenter leurs observations par écrit et sur papier libre. A l'expiration de ce délai, l'inspecteur des contributions directes ou, à son défaut, le contrôleur, se rend dans la commune pour examiner avec le conseil municipal les réclamations qui se sont produites : chacune d'elles donne lieu à un avis motivé, puis, toutes les pièces de l'expertise sont transmises au directeur qui examine les diverses parties du travail et l'adresse, avec un rapport d'ensemble, au préfet chargé autrefois d'arrêter le tarif des évaluations. Ce tarif est actuellement approuvé, dans les communes où il est procédé à la confection du cadastre, par la commission départementale à qui la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux a transporté (*art.* 87) les pouvoirs attribués au préfet en conseil de préfecture par la loi du 15 septembre 1807 et le règlement du 15 mars 1827.

Quand il est apporté des modifications au tarif, le conseil municipal doit être mis en demeure de fournir ses observations dans un délai de 20 jours, à l'expiration duquel son silence est considéré comme une adhésion.

Enfin, la décision de la commission départementale peut être frappée d'appel devant le conseil général par le préfet ou par le conseil municipal : le conseil général statue définitivement. Cette décision peut être également déférée au Conseil d'État pour cause d'excès de pouvoir ou de violation de la loi (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 88.)

14. Confection des états de sections et des matrices cadastrales.

Le tarif des évaluations définitivement fixé est renvoyé au directeur des contributions directes, chargé de déterminer le revenu cadastral de chaque parcelle.

Ce revenu s'obtient en multipliant la contenance portée sur les tableaux indicatifs par le chiffre du tarif indiquant le revenu net par hectare de la classe à laquelle appartient la parcelle; soit, par exemple, une parcelle d'une contenance de 20 ares, rangée dans la 3e classe des prés, dont le revenu net par hectare figure, au tarif des évaluations, pour 30 fr. On multiplie 30 fr. par 0.2 et le produit (6 fr.) constitue le revenu cadastral de la parcelle.

Lorsque tous les revenus cadastraux sont calculés, le directeur les fait inscrire sur les tableaux indicatifs qui, à partir de ce moment, prennent le nom d'*état de sections*. L'état de sections contient dès lors par section et dans l'ordre ascendant des numéros du plan : 1° les noms, prénoms, etc., du propriétaire ; 2° le canton, triage ou lieudit de la parcelle; 3° la nature de cette parcelle ; 4° sa contenance ; 5° son classement; 6° son revenu cadastral.

Le directeur passe ensuite à la formation des matrices cadastrales, à l'aide des bulletins d'arpentage, de la liste alphabétique des propriétaires et de l'état de sections.

Les matrices cadastrales des propriétés bâties et des propriétés non bâties se composent d'un ou de plusieurs volumes, suivant l'importance de la commune; on y inscrit les noms, prénoms, etc., de chaque propriétaire et toutes les parcelles qui lui appartiennent sur le territoire de la commune, avec leurs indications cadastrales (section, numéro du plan, lieudit, nature de culture, contenance, s'il y a lieu, classe, revenu cadastral).

Les matrices cadastrales sont rédigées d'une manière générale par ordre alphabétique. Mais, dans les villes importantes, il existe une matrice particulière pour les maisons et jardins situés dans l'intérieur de la ville ; elle est rédigée par maison et par numéros de maisons.

En tête de la matrice se trouve placé le tableau des contenances et des revenus imposables de la commune. La matrice se termine par une récapitulation des contenances et des revenus qui doit concorder avec les totaux du tableau disposé en tête de la matrice. Une liste alphabétique de tous les propriétaires avec indication des folios qui les concernent est placée à la fin de la matrice cadastrale.

Le directeur effectue des copies de l'état des sections et des matrices cadastrales. Ces documents sont transmis au maire, avec la copie de l'atlas établie par les soins du géomètre en chef, pour être déposés dans les archives de la commune. Les originaux restent déposés à la direction des contributions directes.

Les renseignements statistiques contenus dans les matrices cadastrales des communes étaient récapitulés par canton, au fur et à mesure de la confection du cadastre, et transmis à la direction générale des contributions directes. Ces récapitulations, présentant l'indication de la contenance des propriétés imposables et non imposables, des natures de cultures principales, du nombre de propriétés bâties, de la quantité de parcelles, etc., étaient dépouillées au ministère des finances et leur ensemble formait le livre terrier de la France, sorte de répertoire totalisateur composé de 87 volumes in-folio, qui a été détruit lors de l'incendie du ministère en 1871.

15. Mutations cadastrales.

Le travail des mutations est le complément des opérations cadastrales : il a pour but de maintenir l'intégrité de ces documents, en les tenant au courant de tous les changements survenus dans les propriétés.

Ce travail, qui consiste à rayer du compte ouvert, dans la matrice, au nom de l'ancien propriétaire les parcelles changeant de mains et à les porter au nom du nouveau propriétaire, est effectué par les soins de l'administration des contributions directes.

Mal exécutée par les municipalités à qui elle avait été primitivement confiée, la réception des déclarations de mutations foncières a été d'abord opérée par les soins des contrôleurs (*Règl. de* 1821 *et de* 1827), ensuite par les percepteurs, mieux à même, en raison des tournées périodiques qu'ils effectuent dans les communes de leur réunion, de recevoir les déclarations de l'espèce (*Circ. min.* 27 *fév.* 1841). De 1846 à 1850, le travail des mu-

tations a été exécuté par des auxiliaires choisis par les contrôleurs sous leur responsabilité ; un arrêté ministériel du 5 août 1850 a chargé de nouveau les percepteurs de la réception des déclarations de mutations. Rendu momentanément aux contrôleurs, le travail est, depuis 1854, effectué par les agents du service du recouvrement, sous la surveillance des contrôleurs.

Une instruction ministérielle du 18 décembre 1853 renferme les règles relatives à la rédaction des feuilles de mutations et, d'une manière générale, traite de tout ce qui concerne le travail des mutations.

Les frais annuels de mutations cadastrales, précédemment supportés par les communes, sont à la charge de l'État. Confondus, pendant un certain temps, avec le fonds de subventions cadastrales, les frais de l'espèce figurent aujourd'hui au budget sous un chapitre distinct : ils sont portés pour 576,000 fr. au projet de budget des dépenses ordinaires de l'exercice 1885.

16. Réclamations cadastrales.

Nous avons vu qu'aux diverses phases des opérations cadastrales les propriétaires étaient admis à présenter leurs observations pour faire valoir leurs intérêts et leurs droits. C'est ainsi que la communication des bulletins d'arpentage, le dépôt à la mairie du tarif des évaluations, la faculté d'assister au classement de leurs propriétés sur le terrain, leur ont fourni les moyens de reconnaître et de faire rectifier les erreurs qui auraient pu être commises.

Toutefois, l'expérience a démontré que ce n'est qu'au moment où les contribuables ont sous les yeux leur revenu cadastral et le montant de leur cotisation foncière qu'ils sont réellement à même d'apprécier s'ils sont ou non surtaxés. En conséquence, on leur donne le droit de réclamer après la publication du premier rôle cadastral et le directeur des contributions directes joint, à cet effet, à l'avertissement ordinaire adressé annuellement à chaque contribuable (*V.* **Avertissement**) une lettre particulière destinée à l'informer de la remise de l'état de sections et des matrices cadastrales à la mairie, ainsi que du délai imparti pour la formation des réclamations.

Nous exposons sommairement ci-après la nature des diverses réclamations cadastrales et les règles qui président à leur présentation, à leur instruction et à leur jugement.

1. *Réclamations contre la délimitation.*

Les réclamations dirigées contre les opérations préparatoires ou accessoires du cadastre sont du ressort exclusif de l'autorité administrative et échappent à tout recours contentieux. C'est ainsi qu'il a été jugé par le Conseil d'État que l'arrêté préfectoral portant fixation des limites d'une commune ne pouvait être attaqué par la voie contentieuse. (*Arr.* 19 *déc.* 1834, Demangeat [Loire-Inférieure] ; 18 *août* 1864, Tomasi [Corse].)

Il est à remarquer cependant qu'il ne s'agit dans ces deux espèces que de *délimitations cadastrales* n'atteignant qu'une petite portion du territoire communal. Mais, quand la délimitation a pour effet de remanier profondément la consistance de la commune, il devient nécessaire de recourir aux formalités prescrites par la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation communale et, si ces formalités n'avaient pas été observées, un pourvoi contentieux pourrait être introduit.

2. *Réclamations contre l'arpentage.*

La communication des bulletins d'arpentage (voir *Lever du plan*) laisse subsister la faculté qui appartient à chaque intéressé de demander la rectification des erreurs de contenance, lorsqu'il lui est donné connaissance du montant de sa cotisation.

Des réclamations contre l'arpentage peuvent donc être présentées dans les six mois de la mise en recouvrement du premier rôle cadastral : elles sont formées sur papier libre.

Le géomètre en chef s'assure d'abord, au vu du plan, que la contenance des parcelles litigieuses a été régulièrement déterminée. Si cette partie du travail a été exactement effectuée, il envoie sur les lieux le géomètre qui a levé le plan de la commune. Celui-ci arpente de nouveau les parcelles et propose, suivant les cas, soit la rectification du plan, soit le rejet de la demande. Dans cette dernière hypothèse, le réclamant est informé par le directeur des contributions directes des propositions de l'administration : un délai de quinze jours lui est accordé pour déclarer s'il persiste dans sa demande et s'il entend recourir à un réarpentage. A l'expiration de ce délai, si l'intéressé n'a pas fait connaître ses intentions, son silence est considéré comme une adhésion ; si, au contraire, il demande le réarpentage, il y est procédé par un géomètre autre que celui qui a levé le plan. Le directeur prend connaissance du rapport de ce géomètre et soumet au conseil de préfecture telles propositions que de droit.

Ce tribunal administratif est, en effet, appelé à statuer dans la plupart des cas sur les réclamations contre l'arpentage, puisque toute rectification de la contenance d'une parcelle entraîne d'ordinaire une diminution du revenu cadastral. Mais, s'il s'agissait simplement de rectifier les indications du plan (demandes tendant à obtenir, par exemple, qu'un puits, qu'une borne, etc., y soient figurés), la question devrait être portée devant le préfet et, en appel, devant le ministre des finances.

Quant aux frais de réarpentage, ils sont supportés par le réclamant si la décision du conseil de préfecture ne lui est pas favorable, et, dans le cas contraire, par le géomètre qui a levé le plan de la commune. Les frais sont réglés par le préfet dont l'arrêté peut être attaqué par la voie administrative devant le ministre des finances, ou, par la voie contentieuse, devant le conseil de préfecture et le Conseil d'État.

3. *Réclamations contre la classification et le tarif des évaluations.*

Ces deux sortes de réclamations présentent un caractère purement administratif et ne peuvent être soumises à la juridiction contentieuse (*Arr.* 22 *janv.* 1849, commune de Verniolle [Ariège] ; 8 *août* 1855, Marchant et Hamoir [Nord]). La raison en est que ces réclamations sont dirigées contre des opérations qui constituent, pour ainsi dire, une sorte d'arbitrage entre des intérêts collectifs et qu'elles ne préjudicient pas directement à l'intérêt individuel des contribuables.

Nous avons indiqué ci-dessus (*Approbation du tarif des évaluations*) les délais dans lesquels ces réclamations sont présentées et comment elles sont jugées ; nous nous bornons à rappeler ici que la commission départementale et le conseil général exercent respectivement aujourd'hui les pouvoirs attribués à l'origine au préfet en conseil de préfecture et au ministre des finances.

Il est cependant deux cas dans lesquels une réclamation contre la classification ou le tarif des évaluations affecte un caractère contentieux, savoir : 1° lorsque la réclamation est formée par un propriétaire possédant à lui seul la totalité ou la presque totalité d'une nature de culture ; 2° quand il s'agit de maisons situées dans une commune où ces propriétés n'ont pas été divisées en classes.

Dans ces deux cas, le tarif de l'évaluation se confond en réalité avec le classement ; la réclamation présente donc un caractère individuel, ce qui explique pourquoi le législateur a ménagé au contribuable la protection de la juridiction contentieuse.

Les réclamations de l'espèce peuvent dès lors être formées dans les six mois de la mise en recouvrement du premier rôle cadastral ; elles sont portées devant le conseil de préfecture, en première instance, et devant le Conseil d'État en appel.

La jurisprudence a cependant fixé des limites à l'exercice du droit de réclamation dans les conditions qui viennent d'être indiquées. Le Conseil d'État a décidé, par exemple (*Arr.* 23 *avril* 1836, Marbeau), que le contribuable qui, sur 445 hectares de bois que renferme une commune, en possède 215 ne peut être considéré comme propriétaire de la *presque totalité d'une nature de culture* : cette expression doit donc être entendue dans son sens le plus absolu.

Nous ajouterons d'ailleurs qu'en ce qui concerne les propriétés bâties, le droit de réclamation dont il vient d'être parlé ne présente qu'un intérêt relatif, puisque les propriétaires de maisons et d'usines sont admis à réclamer, chaque année, dans les trois mois de la publication des rôles, contre l'évaluation attribuée à ces immeubles (*Loi* 15 *sept.* 1807, *art.* 38) ; les dispositions de cette loi ont été consacrées par les règlements cadastraux subséquents et par la jurisprudence constante du Conseil d'État.

4. *Réclamations contre le classement.*

D'une manière générale, on entend par réclamation contre le classement toute réclamation tendant à obtenir une réduction du revenu cadastral attribué à une propriété.

Les réclamations peuvent être rédigées sur papier libre ; elles doivent être présentées dans les six mois de la mise en recouvrement du premier rôle cadastral.

Elles doivent être individuelles et personnelles. (*Arr.* 5 *mai* 1831, Dupasquier [Ille-et-Vilaine].)

A l'expiration du délai de six mois, le directeur des contributions directes transmet à l'inspecteur toutes les réclamations qui se sont produites. Cet employé supérieur se rend dans la commune et procède à l'instruction des demandes avec le concours des classificateurs. Chaque contribuable est informé des résultats de la vérification et invité à faire connaître, dans un délai de vingt jours, s'il entend recourir à l'expertise. Dans ce cas, l'intéressé désigne un expert ; le sous-préfet, de son côté, nomme un deuxième expert. Assisté du maire et de deux classificateurs, l'inspecteur procède conjointement avec les deux experts à une nouvelle vérification. Il est dressé procès-verbal de l'opération, dont les résultats sont soumis au conseil de préfecture avec les rapports des experts, s'ils ont cru devoir en rédiger, et ceux de l'inspecteur et du directeur.

Le jugement de la réclamation appartient au conseil de préfecture et au Conseil d'État, en appel, car l'intérêt particulier du contribuable étant en opposition avec l'intérêt collectif des autres propriétaires de la commune, puisque le dégrèvement devra être *réimposé,* on se trouve en présence d'une question contentieuse.

Les frais de la vérification par experts sont supportés par le réclamant, s'il succombe dans ses prétentions ; dans le cas contraire, ils sont mis à la charge de la commune. L'arrêté préfectoral portant règlement des frais d'expertise est susceptible d'appel devant le ministre des finances par la voie administrative, et devant le conseil de préfecture et le Conseil d'État, par la voie contentieuse.

En instruisant les réclamations contre le classement, l'inspecteur et les classificateurs ont le droit de passer en revue les parcelles appartenant à chaque réclamant, y compris celles dont le classement n'est pas contesté ; ils ont également la faculté de rehausser les parcelles appartenant à des propriétaires qui n'ont pas réclamé (*Arr. précité* 5 *mai* 1831). Ces derniers, dûment informés des rehaussements proposés, peuvent requérir l'expertise s'ils n'adhèrent pas aux propositions des agents de l'instruction, et le conseil de préfecture décide.

Réclamations postérieures à la mise en recouvrement du premier rôle cadastral. — Nous avons dit que les réclamations contre le classement doivent, sous peine de forclusion, être présentées dans les six mois de la mise en recouvrement du premier rôle cadastral.

Cette règle comporte cependant des exceptions. D'après les dispositions combinées de la loi du 15 septembre 1807 (*art.* 37), de l'ordonnance royale du 3 octobre 1821 (*art.* 9) et du règlement du 10 octobre suivant (*art.* 31), les contribuables sont admis à réclamer contre le classement de leurs propriétés, lorsque celles-ci viennent à disparaître par suite d'un événement extraordinaire, ou lorsqu'elles éprouvent, postérieurement au cadastre, une diminution de revenu provenant d'événements imprévus et indépendants de la volonté de leurs propriétaires.

Les réclamations de l'espèce doivent être formées, à peine de déchéance, dans les six mois de la mise en recouvrement du premier rôle qui suit les événements qui les motivent. (*Arr.* 27 *avril* 1871, Beaumier [Var].)

C'est par application des dispositions ci-dessus rappelées que le Conseil d'État a admis, plus de six mois après la mise en recouvrement du premier rôle cadastral, des demandes fondées sur la destruction, par un événement extraordinaire, des arbres d'un terrain évalué comme verger (*Arr.* 11 *janv.* 1853, Viel [Calvados]) ; sur la diminution du revenu d'un bois de pins, par suite de ravages causés par la neige (*Arr.* 16 *déc.* 1863, Sanial-Chaillans [Ardèche]) ; etc.

Mais il a décidé, en opposant le principe de la fixité des évaluations cadastrales, qu'il y avait lieu de rejeter comme non recevables les réclamations motivées par des changements de culture purement volontaires, par exemple : la conversion d'une oseraie en terre labourable par suite de la vétusté des plantations (*Arr.* 7 *sept.* 1864, Brunet [Seine-et-Oise]) ; l'abatage des pins qui avaient fait classer une propriété comme bois (*Arr.* 19 *nov.* 1852, Renaud [Morbihan]) ; le défrichement d'un bois, opéré volontairement (*Arr.* 24 *août* 1858, Forgeot [Côte-d'Or]).

dans divers pays de l'Allemagne et de la Suisse ; mais, sans compromettre la question, il permettait de la résoudre ultérieurement, après que la législation hypothécaire aurait reçu les modifications nécessaires.

Le projet posait, en principe, le système de la conservation cadastrale en reproduisant, à peu de chose près, les dispositions contenues dans le projet élaboré en 1846. Mais, après avoir fait remarquer que l'opération du renouvellement cadastral entraînerait une dépense totale minima de 250 millions et que le fonctionnement de la conservation cadastrale exigerait, de son côté, une dépense annuelle de 8 à 10 millions ; que la situation budgétaire ne permettait pas d'entreprendre une œuvre aussi dispendieuse ; qu'enfin les différentes régions de la France n'avaient pas, en raison de leur consistance territoriale et de la date plus ou moins récente de leur cadastre, le même intérêt à la solution des questions relatives à la propriété, M. Léon Say s'arrêtait à un système qui, suivant les termes de l'exposé des motifs, « décentralisant les dépenses, « permettrait en même temps à chaque département d'agir conformément à ses besoins ».

Dans cet ordre d'idées, l'initiative et l'étendue des solutions à adopter étaient entièrement laissées aux conseils généraux ; ils avaient la faculté de désigner les communes où les documents cadastraux seraient renouvelés et les limites dans lesquelles ce renouvellement serait poursuivi. Afin de subvenir aux dépenses, le projet de loi les autorisait à imposer un maximum de 5 centimes additionnels au principal de la contribution foncière. De son côté, l'État devait participer aux dépenses, comme sous le régime inauguré par la loi du 31 juillet 1821 (*art.* 21), à l'aide d'un fonds commun alimenté par un centime ou une fraction de centime additionnel et destiné à fournir des subventions aux départements, en raison de leurs ressources et du montant des dépenses votées par les conseils généraux.

1. Conservation cadastrale.

Les articles 14, 15, 16 et 17 du projet permettaient aux assemblées départementales, qui jugeraient la mesure utile, d'organiser la conservation des plans et des états de sections, comme elle l'est déjà actuellement en ce qui concerne les matrices cadastrales. « Il serait assurément désirable, était-il dit à la page 7 de l'exposé des motifs, que la conservation cadastrale fût établie dans la France entière, mais cette conservation entraînerait une dépense assez considérable, et il faut reconnaître qu'elle n'a pas la même utilité dans toutes les régions. Si elle présente beaucoup d'intérêt dans les pays très morcelés où les terres labourables dominent, où se produisent chaque année de grands changements dans la consistance de la propriété, et où, par conséquent, le désaccord entre les plans et l'état du sol s'établit rapidement, il est incontestable que cet intérêt est sensiblement moindre dans les pays de grande culture, dans ceux qui comportent de grandes étendues de bois et de prairies, dans ceux enfin où, par suite des habitudes locales, les propriétés sont limitées sur le terrain par des haies, fossés, murs, etc. »

Le service de la conservation était assuré par des géomètres, en nombre proportionné à l'étendue du territoire et au morcellement des propriétés ; leurs travaux étaient dirigés et surveillés par l'administration des contributions directes.

Les plans-minutes demeuraient invariables ; ils étaient déposés à la direction départementale avec les procès-verbaux de reconnaissance des limites ; deux copies en étaient faites : l'une délivrée à la commune avec une expédition des états de sections, des matrices cadastrales et des procès-verbaux dont il vient d'être parlé ; l'autre destinée au service de la direction.

Le géomètre chargé du travail de conservation tenait, pour chaque commune de sa circonscription, un registre sur lequel il était tenu d'inscrire, au fur et à mesure qu'il en avait connaissance, tous les changements résultant d'actes translatifs de propriété, ainsi que les déclarations volontaires des parties. Le travail des mutations ainsi constatées était effectué sur les pièces cadastrales (plans, états de sections et matrices), tant à la direction du département que dans les communes.

2. Insertion des désignations cadastrales dans les actes.

Indépendamment de diverses modifications spéciales dans la législation de la contribution foncière et relatives à l'évaluation des terrains industriels [1], des salines, salins et marais salants, le projet renfermait une disposition dont l'utilité a été souvent reconnue et dont l'examen s'est imposé à l'administration toutes les fois que la question de la conservation cadastrale a été étudiée : cette disposition obligeait les notaires et autres officiers ministériels à inscrire, sous peine d'une amende de 50 fr., les indications cadastrales dans les actes emportant mutation de propriété.

L'insertion des désignations de l'espèce faciliterait singulièrement le travail des mutations en évitant aux agents de l'administration des recherches souvent longues et toujours difficiles. La mise en vigueur d'une semblable disposition a été demandée à maintes reprises : les commissions de 1836 et de 1837 avaient insisté sur les avantages qu'elle présenterait et le Gouvernement l'avait déjà introduite dans le projet de 1846.

L'obligation dont il s'agit était limitée aux territoires où la conservation cadastrale serait établie.

Comme on le verra ci-après, l'obligation d'insérer les désignations cadastrales dans les actes n'a pas été maintenue, sur les observations du Conseil d'État, dans le projet rectificatif, déposé le 11 janvier 1877, et dans le dernier projet du 19 mai 1879.

2. *Dispositions relatives aux propriétés bâties.*

Le projet de loi renfermait, en ce qui concerne les propriétés bâties, une innovation importante qui permettait de résoudre en partie le problème de la péréquation, en le divisant pour ainsi dire et en scindant la solution de la question.

Le ministre faisait remarquer que les propriétés bâties, dont la valeur productive augmente plus rapidement que celle des propriétés non bâties, se trouvaient certainement ménagées dans la répartition de la contribution foncière. Pour faire disparaître cette inégalité, le moyen le plus rapide aurait été, suivant lui, de procéder d'une manière

1 La loi du 29 décembre 1884, portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1885, soumet à la contribution foncière (*art.* 1er) les terrains non cultivés employés à un usage commercial ou industriel (chantiers, lieux de dépôt de marchandises, etc.) : 1° à raison de leur superficie, sur le même pied que les terrains environnants ; 2° d'après leur valeur locative, déduction faite de l'estimation donnée à leur superficie.

directe *à l'évaluation de toutes les propriétés bâties imposables*; mais cette détermination, qui porterait sur plus de 8 millions d'immeubles, aurait entraîné des frais et des délais relativement considérables. Pour les éviter, M. Léon Say proposait de recourir à un procédé analogue à celui qui a été mis en action par l'article 2 de la loi du 4 août 1844 à l'égard de la contribution personnelle-mobilière. (*V.* **Personnelle-mobilière.**)

Ce système, qu'autorisait l'article 23 du projet de loi, aurait consisté « à calculer l'augmentation du contingent foncier afférente aux maisons et usines nouvellement construites, non plus seulement, comme le prescrit la loi du 17 août 1835 (*V.* **Foncière**), d'après la contribution qu'elles doivent supporter en principal, comparativement aux autres propriétés bâties de la commune, mais d'après une quotité déterminée de leur valeur locative nette, 5 p. 100 par exemple, taux auquel les propriétés non bâties paraissent être actuellement imposées en moyenne. Puis le contingent ainsi modifié serait réparti entre toutes les constructions anciennes et nouvelles de la commune, proportionnellement à leur revenu cadastral. Les bâtiments démolis continueraient à motiver une diminution du contingent égale à l'impôt qu'ils supportaient. »

Par ce procédé lent et graduel, on serait arrivé, dans un temps donné, à une véritable péréquation du contingent des propriétés bâties.

La conséquence nécessaire du système projeté était de distraire les propriétés bâties du contingent dans lequel elles étaient confondues avec les propriétés non bâties et de créer, pour la première nature de propriétés, un contingent particulier. Cette séparation a existé pendant la période de 1807 à 1821, et si elle a été supprimée (*Règl. 10 oct.* 1821, *art.* 27), la confusion qui a été faite des deux contingents s'explique par ce fait qu'on espérait, à cette époque, avoir pu définitivement fermer l'ère des péréquations.

Les dispositions relatives à cette séparation étaient contenues dans l'article 24 du projet : l'article 25 décidait, d'ailleurs, que les propriétés bâties et non bâties supporteraient le même nombre de centimes départementaux et communaux.

Le surplus des articles renfermés sous le titre II du projet présentait différentes dispositions relatives aux constructions nouvelles. Pour prévenir les omissions qui sont inévitables en raison du personnel restreint chargé de l'assiette de l'impôt direct, chaque propriétaire ou usufruitier était tenu de faire, dans les trois mois de l'entreprise de travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement, une déclaration indiquant la nature du bâtiment, sa destination et sa désignation. L'article 28 contenait la sanction de ces dispositions : les propriétaires qui n'effectuaient pas de déclarations perdaient leur droit à l'exemption temporaire accordée par la loi du 3 frimaire an VII (*art.* 88). [*V.* **Foncière.**]

3. Avis du Conseil d'État et des conseils généraux

Le projet a été communiqué au Conseil d'État, qui l'a approuvé dans son ensemble (***Rapport présenté à l'assemblée générale du Conseil par M. du Martroy, président de la section du contentieux***). Toutefois le Conseil d'État a émis l'avis que l'obligation faite aux officiers publics de mentionner, sous peine d'amende, les numéros du plan dans les actes de leur ministère, pouvait sembler prématurée tant qu'un système général de conservation ne serait pas établi. D'autre part, il a cru devoir apporter une certaine restriction aux mesures qui avaient paru utiles pour prévenir le défaut de déclaration dans le cas de construction nouvelle (*voir suprà*). Le Gouvernement a adhéré à ces propositions et a modifié en conséquence le projet de loi primitif (voir le projet de loi rectificatif déposé le 11 janvier 1877).

Les conseils généraux ont été également appelés à présenter leurs observations. Quelques-uns ont contesté l'utilité de la réfection du cadastre; d'autres, tout en approuvant le principe de la révision, ont demandé qu'elle fût entièrement exécutée aux frais de l'État; enfin, plusieurs assemblées départementales ont émis le désir que l'opportunité du renouvellement ne fût pas laissée à l'appréciation des conseils généraux, mais que le cadastre fût, ce que le projet de 1846 l'avait fait, une œuvre d'État.

4. Suite donnée au projet de loi.

Comme on l'a vu par ce qui précède, le projet de loi déposé le 23 mars 1876 renfermait un système d'ensemble pour le renouvellement et la conservation du cadastre.

D'autre part, il permettait d'arriver, dans un délai plus ou moins long, par la séparation du contingent des propriétés bâties de celui des propriétés non bâties, à une péréquation du contingent afférent à cette dernière nature de propriétés.

Pour assurer la péréquation du contingent des propriétés non bâties et pour se conformer aux dispositions législatives insérées dans les lois des 4 août 1874 et 3 août 1875, demandant au Gouvernement de préparer une nouvelle répartition du principal de l'impôt foncier entre les départements, M. Léon Say déposa également, le 23 mars 1876, un deuxième projet de loi destiné à faire face aux dépenses nécessitées par un travail de nouvelle évaluation des propriétés non bâties. La péréquation reposait, pour cette catégorie de propriétés, sur une détermination générale et directe du revenu, suivant le système adopté par les travaux d'évaluation de 1851 à 1854 (*L.* 7 *août* 1850). [*V.* **Péréquation.**]

Le premier projet (renouvellement du cadastre et péréquation successive du contingent des propriétés bâties) a été, à la suite de l'examen du Conseil d'État, déposé une seconde fois après modifications, dans le cours de la première législature, le 11 janvier 1877. M. Léon Say l'a présenté de nouveau à la Chambre des députés (deuxième législature), le 19 mai 1879.

Il a été renvoyé à l'examen d'une commission spéciale, chargée également d'étudier deux propositions relatives au cadastre présentées par deux députés, MM. Mathé (11 juin 1880) et Papon (25 nov. 1880).

La commission n'a pas cru devoir trancher la question de savoir s'il convenait de renouveler immédiatement les opérations cadastrales; elle s'est bornée à proposer (***Rapport de M. Peulevey, déposé le*** 23 *juin* 1881) de détacher du projet de loi du Gouvernement la disposition relative à l'inscription des revenus cadastraux des propriétés bâties dans une matrice distincte.

L'article 2 de la loi du 29 juillet 1881, portant fixation du budget général de 1882, a satisfait au vœu de la commission, en autorisant l'ouverture

d'un crédit de 1,200,000 fr. destiné à couvrir les dépenses de l'opération.

Les travaux de séparation ont été menés rapidement à bonne fin et les propriétés bâties et non bâties figurent, depuis le 1er janvier 1883, dans des matrices cadastrales particulières.

Dans le budget de 1883, les contingents afférents à chaque nature de propriétés ont été inscrits d'une manière distincte. Pour obtenir les sommes portées au tableau C, annexé à la loi de finances de 1882, le montant total du contingent foncier de chaque département a été réparti entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties au prorata du revenu cadastral total de chacune d'elles.

Les lois de finances postérieures présentent également cette distinction, qui a nécessité l'inscription séparée des cotisations afférentes à chaque catégorie de propriétés sur les matrices générales, sur les rôles et sur les avertissements. (*V. Circ. contr. dir.* 16 *août* 1882, *n°* 628.)

Quant au second projet (péréquation du contingent des propriétés non bâties, à l'aide des renseignements fournis par une évaluation directe du revenu territorial), il n'a pu être mis en délibération dans le cours de la première législature par suite de la dissolution de la Chambre des députés ; déposé à nouveau le 19 mai 1879, il a abouti (*L. de fin.* 9 *août suiv.*) à l'ouverture d'un crédit d'un million pour faire face aux dépenses d'évaluation.

Nous ne parlerons pas ici des procédés d'exécution qui ont été employés, en renvoyant sur ce point au mot *Péréquation;* nous dirons cependant que les instructions relatives aux opérations d'évaluation ont été transmises au service des contributions directes dès le mois d'août 1879 et que les travaux, immédiatement entrepris, ont été complètement terminés en 1882. Communiqués aux conseils généraux dans leurs sessions d'août 1883 et d'avril 1884, leurs résultats ont été soumis (juillet 1884) à l'examen d'une commission centrale siégeant à Paris et instituée par décret du 12 juin 1884. Cette commission a émis l'avis qu'il y avait lieu de transférer sur le contingent de la propriété bâtie une portion du contingent de la propriété non bâtie, sauf à faire précéder ce transfert d'un travail de révision des évaluations de la propriété bâtie (voir le rapport, résumant les travaux de la commission, adressé par le ministre des finances au Président de la République, *Journal officiel* du 21 août 1884). [*V.* **Péréquation**.]

VII. BORNAGE ET ABORNEMENT.

L'idée d'utiliser le cadastre pour servir à la détermination des limites des propriétés n'est pas nouvelle, et sous l'ancien régime, dans les pays de taille réelle, les questions de limites ont maintes fois été tranchées à l'aide des renseignements fournis par les livres ou plans terriers.

Dans la pensée du duc de Gaëte, le cadastre devait être à la fois un instrument de répartition et de protection pour les contribuables fonciers : « Le parcellaire aura le grand avantage, disait-il, dans le compte de l'administration des finances de 1806, de fixer, d'une manière incontestable, les limites des diverses propriétés, et de tarir par là la source d'une foule de procès ruineux pour les habitants des campagnes. »

Mais, comme nous l'avons dit plus haut, les opérations de lever de parcelles ont été exclusivement effectuées, dès le commencement des travaux, d'après la jouissance au moment où il était procédé à l'arpentage, de sorte que le cadastre n'a pas été, au moment de son exécution, attributif de propriété : on ne peut se dissimuler que le système adopté à l'origine a motivé la majeure partie des attaques dont le cadastre a été l'objet en France.

Appelée, en 1841, à donner son avis sur les modifications à apporter au régime hypothécaire, la Cour de cassation expliquait en ces termes pourquoi les pièces cadastrales ne pouvaient pas servir de titre juridique et, en même temps, ce qu'il conviendrait de faire pour leur donner ce caractère :

On a fait remarquer que le cadastre serait une base souvent inexacte et toujours incertaine de la délimitation des propriétés et de l'état des propriétaires. Il n'y a ni époques fixes, ni formalités déterminées par la loi, pour opérer les changements continuels qu'il doit subir. Il n'est point rédigé contradictoirement. Les contrats sont la meilleure et la plus sûre base d'un tableau fidèle de la possession, de la propriété et des limites des immeubles. On ne saurait en admettre d'autre dans la pratique. Ce serait, d'ailleurs, altérer la nature et changer la destination du cadastre, que d'en faire le registre matricule des droits de propriété et d'hypothèque. Les procédés au moyen desquels il a été construit ne permettent pas qu'il lui soit accordé une telle autorité. Il faudrait le refaire, et le refaire d'une manière juridique. En l'état, le cadastre est une œuvre purement administrative; ses rédacteurs n'ont égard qu'à la possession, à la possession apparente, fondée sur la commune renommée. Aucuns titres ne leur sont produits. Ils n'ont pas qualité pour en requérir l'exhibition. Aucune enquête légale ne précède leur travail. Dans les cas douteux, l'autorité supérieure administrative n'est pas même consultée. L'attribution des propriétés a donc été souvent fautive. Il n'y avait pas d'inconvénients, puisqu'elle ne préjudiciait à personne. C'est ce qui explique et justifie l'absence de toute vérification formelle. Tout a été fait sur simples renseignements verbaux recueillis par les ingénieurs, les géomètres arpenteurs ou leurs commis. On comprend que cela soit suffisant pour la formation des rôles des contributions, sauf les réclamations des contribuables; cela ne saurait l'être pour constituer le grand livre des propriétés immobilières.

Pour refaire le cadastre d'une manière juridique, suivant le vœu de la Cour de cassation, et pour donner à la propriété immobilière la sécurité qui lui est nécessaire, le moyen signalé par la plupart des auteurs qui ont écrit sur la question et par un certain nombre de conseils généraux, serait de faire précéder le lever de tout plan cadastral d'une délimitation générale, immédiatement suivie d'un bornage. Ce mode de procéder avait été signalé dès 1781 par Dutillet de Villars (*Précis d'un projet d'établissement du cadastre dans le royaume*) et il n'est pas douteux que sa réalisation aurait amené d'heureux résultats en permettant d'individualiser, pour ainsi dire, la propriété immobilière.

21. Projets de 1837 et de 1846.

Quoi qu'il en soit, les commissions qui ont examiné les projets de 1837 et de 1846 ont étudié la question, mais elles ont reculé devant les frais qu'entraînerait une opération d'ensemble et les difficultés d'exécution qu'elle présenterait. La commission de 1837 avait émis la pensée que le cadastre ne pouvait pas servir à la détermination juridique des limites et du droit de propriété. « Pour que le cadastre pût suppléer les titres de propriété, est-il dit dans le rapport de la commission, il faudrait procéder à un abornement général ; or, cet abornement ferait naître une infinité de procès, et deviendrait interminable. L'idée de rendre le bornage obligatoire a paru tout à fait inad-

possible à la commission, et elle a pensé qu'il n'y avait point lieu de modifier les dispositions en vigueur qui prescrivent de lever les plans d'après les jouissances au moment de l'opération cadastrale. »

Le projet de 1846 ne faisait pas non plus du cadastre un titre de propriété : l'article 4 du projet disposait que les plans parcellaires continueraient d'être établis d'après la jouissance au moment du lever; mais le maire devait convoquer les propriétaires pour reconnaître ou constater, sur le terrain, les lignes de démarcation de leurs parcelles et le service des contributions directes était chargé de diriger les travaux de reconnaissance et de constatation des limites de propriété.

Un procès-verbal de reconnaissance constatait l'adhésion des propriétaires présents à l'opération. Comme il a été dit ci-dessus, l'épreuve du système a été faite dans quelques communes désignées par le Gouvernement, mais ces essais partiels n'ont pas donné les résultats qu'on en attendait.

22. Projet de 1876.

Cependant, un certain nombre de communes, principalement dans la région de l'est de la France, ont profité, dans certains cas, de la reconfection de leur cadastre en vertu de la loi de 1850, pour procéder à des délimitations collectives, exécutées d'après un contrat consenti par les propriétaires. Ces opérations sur lesquelles on trouvera des indications détaillées dans un ouvrage de M. Bretagne, intitulé *Nouvelle Étude sur le cadastre et les abornements généraux,* ont donné d'excellents résultats fort appréciés par les intéressés, car elles avaient pour but non seulement d'arrêter d'une manière définitive les limites parcellaires, mais aussi de les rectifier au point de vue d'une meilleure exploitation : elles permettaient aussi d'ouvrir les chemins ruraux reconnus nécessaires dans l'intérêt de la culture et de procéder à des réunions de parcelles, afin d'atténuer les inconvénients des morcellements si nombreux dans les contrées de la Lorraine, du Barrois et de la Franche-Comté.

La question de savoir s'il convenait de rendre le bornage obligatoire, dans l'hypothèse du renouvellement du cadastre, a été longuement examinée par les membres de la commission supérieure de l'enquête agricole, mais les propositions qui ont été faites à ce sujet n'ont pas été prises en considération (séance du 23 nov. 1868).

Cette question a été étudiée de nouveau, lors de la préparation du projet de loi concernant le renouvellement des opérations cadastrales présenté, en 1876, par M. Léon Say, et dont nous avons indiqué plus haut l'économie générale.

Le Gouvernement n'a pas cru devoir introduire dans le projet une disposition rendant le bornage obligatoire. Sans méconnaître tous les avantages que ne manqueraient pas de présenter une délimitation contradictoire et un bornage de toutes les propriétés, M. Léon Say faisait observer, dans l'exposé des motifs du projet de loi, que tous les jurisconsultes qui, en France, s'étaient occupés de la question, que les cours et tribunaux à qui elle avait été soumise, s'étaient en général montrés peu disposés à apporter au Code civil les modifications nécessaires pour arriver au résultat qu'on voudrait atteindre. Le même sentiment se rencontre en Belgique et en Hollande. Dans le canton de Genève, la loi du 1er février 1841, qui a ordonné la confection d'un cadastre exclusivement entrepris en vue de la délimitation des propriétés immobilières, avait institué des magistrats spéciaux chargés de trancher les questions de propriété au cours des travaux; mais il paraît douteux que nos populations, attachées aux formes de la justice, puissent s'accommoder de la magistrature temporaire et de la procédure expéditive organisées dans le canton suisse.

Pour donner satisfaction, dans la mesure du possible, aux intérêts engagés dans la question et pour déférer aux vœux de quelques conseils généraux, le projet de loi (complété par le projet rectificatif déposé le 11 janvier 1877) disposa que dans le cas du renouvellement du cadastre d'une commune, sur la désignation du conseil général, les contribuables qui jugeraient à propos de faire borner leurs propriétés, dans le délai d'une année à partir de la date de la décision de l'assemblée départementale, seraient dispensés de la formalité du timbre pour les actes ayant trait au bornage : l'enregistrement serait effectué gratuitement pour les actes de bornage comportant cette formalité.

D'un autre côté, le projet instituait pour la reconnaissance des limites à figurer sur les plans parcellaires une procédure que nous allons indiquer sommairement.

Lorsque le bornage avait été exécuté et que le croquis du plan avait été dressé par le géomètre, les propriétaires étaient convoqués sur le terrain, en présence d'un agent de l'administration assisté du maire et du géomètre, à l'effet de reconnaître les lignes de démarcation qui étaient proposées. Un procès-verbal de reconnaissance des limites constatait, le cas échéant, l'adhésion des propriétaires présents; il énonçait les numéros des parcelles à l'égard desquelles aucune réclamation n'avait été élevée; il indiquait les parcelles dont les propriétaires n'avaient pas répondu à la convocation et précisait enfin les contestations survenues et les points sur lesquels elles portaient.

Ces dispositions du projet de loi ont fait l'objet de nombreuses critiques dans le sein du Conseil d'État, à qui le projet avait été soumis (*voir suprà*). Plusieurs membres ont fait observer que le procès-verbal de reconnaissance ne donnait pas à l'opération la valeur d'un titre juridique, puisqu'aucune disposition du projet ne donnait au propriétaire qui veut user du bornage le moyen d'y contraindre ses voisins. Malgré ces objections, les sections réunies du Conseil ont pensé qu'il fallait chercher à donner une satisfaction à l'opinion publique, que les dispositions projetées présentaient des avantages incontestables et que si le procès-verbal de reconnaissance de limites n'avait pas, par lui-même, une valeur juridique, on pouvait soutenir devant les tribunaux que l'accord des propriétaires, constaté par leur signature au procès-verbal, donnait à la reconnaissance des limites un réel caractère d'authenticité.

Telles étaient, dans leurs traits essentiels, les dispositions relatives à la délimitation et au bornage contenues dans le projet de loi de 1876 et maintenues, après quelques modifications, dans le projet de loi rectificatif du 11 janvier 1877 et dans le projet présenté, au cours de la deuxième législature, le 19 mai 1879.

VIII. OPÉRATIONS CADASTRALES DE RÉCENTE EXÉCUTION.

23. Corse.

Immédiatement après la cession de la Corse à la France, on songea à comprendre cette île dans la

carte de Cassini qui était presque terminée pour la France continentale. M. de Choiseul fit effectuer les travaux de géodésie, en 1770, par deux ingénieurs, MM. Testevuide et Bédigis, également chargés de faire exécuter le cadastre de l'île. Les travaux de détail, appuyés sur une triangulation fort exacte [1], consistaient en cartes levées à l'échelle d'un huitième de ligne pour toise, représentant chaque nature de culture, avec l'indication de la contenance des terrains, et en descriptions statistiques très étendues consignées sur des registres correspondant aux cartes topographiques et fournissant des renseignements détaillés sur la nature et la qualité des terrains.

Ces documents devaient servir à établir l'impôt territorial sur des bases réelles, à déterminer l'étendue du domaine public et, enfin, à procurer aux habitants des titres de propriété authentiques pour suppléer aux titres primordiaux détruits pendant la guerre de l'indépendance.

Commencés vers 1770 en vertu de divers arrêts du Conseil d'État (*V. Traité du* 18 *mars* 1780; *Arr. du Cons.* 8 *oct.* 1784 *et* 13 *mars* 1786; *rapport présenté à l'Académie des sciences par M. Bédigis, directeur du cadastre*), les travaux ont été terminés en 1792. (*V. D. des* 22 *sept.*-19 *oct.* 1791, *et* 30 *août*-3 *sept.* 1792.)

En réalité, ces travaux n'ont pu servir que difficilement à la répartition de l'impôt foncier, et quand on a voulu les utiliser, on a été arrêté par les mêmes obstacles qui ont empêché de tirer parti des plans par masses de cultures.

Des opérations cadastrales, exécutées d'après les règles suivies dans la France continentale, furent entreprises en 1843. Le conseil général de la Corse ne voulut pas tout d'abord contribuer à l'exécution du cadastre parcellaire; il demandait que les travaux fussent exclusivement mis à la charge de l'État, ce qui était contraire aux dispositions de la loi du 31 juillet 1821, qui a fait du cadastre une œuvre départementale.

Ces difficultés furent aplanies et, au 31 décembre 1850, 50 communes, d'une étendue superficielle de 112,753 hectares, avaient reçu leurs rôles cadastraux; à la fin de 1853, les opérations étaient terminées dans 14 cantons.

Au 1er janvier 1884, 342 communes (783,957^{h} 22^{a}06^{c}) étaient entièrement cadastrées; 22 communes n'étaient pas encore pourvues de rôles cadastraux, mais l'arpentage avait été entrepris dans 13 de ces communes. Les opérations touchent donc à leur fin : les frais qu'elles ont entraînés ont été couverts par le produit des centimes votés annuellement par le conseil général (5 centimes) et par une subvention de l'État, qui, exceptionnellement fixée à 25,000 fr. pour 1871, a été portée, de 1872 à 1884, à 50,000 fr. par année.

24. Départements annexés en 1860.

1. *Savoie et Haute-Savoie.*

1. Ancien cadastre sarde.

Au moment où la France a pris possession des départements volontairement annexés à la suite de la guerre d'Italie, la Savoie et la Haute-Savoie étaient pourvues d'un ancien cadastre qui avait été exécuté avec beaucoup de soin et sur lequel nous croyons devoir fournir ici quelques indications.

Un édit de Victor-Amédée, premier roi du Piémont, du 7 avril 1728, a ordonné la confection du cadastre parcellaire de toutes les propriétés du duché de Savoie. Cette opération a été exécutée dans l'espace de 10 années [1] et un second édit du 15 septembre 1738, suivi d'un règlement du 8 janvier 1739, a prescrit d'en appliquer les résultats à la péréquation de la taille entre les paroisses et entre les contribuables.

Les travaux d'arpentage étaient confiés à des géomètres et les évaluations étaient faites, dans chaque paroisse, par trois estimateurs nommés tant par le Gouvernement que par les habitants. Elles étaient coordonnées par des estimateurs-réviseurs, nommés par l'intendant général du duché; les évaluations étaient basées sur le revenu net.

Le cadastre de chaque paroisse se composait : 1° de la mappe ou plan parcellaire, levée sans triangulation préalable, et construite à l'échelle de $\frac{1}{2372}$ (*voir à ce sujet le rapport de Raymond « sur l'échelle du cadastre de la ci-devant « Savoie » et l'arrêté du préfet du département du Mont-Blanc, du* 18 *thermidor an XI*); 2° d'une expédition de cette mappe; 3° du livre du géomètre par *numéros suivis* (tableau par ordre topographique des parcelles et de leurs propriétaires); 4° du cahier de calculs; 5° du livre des estimations, du livre des calculs de la taille, de la matrice cadastrale.

Ces divers documents étaient conservés à Chambéry et chaque paroisse possédait une copie de la mappe, une expédition de la matrice cadastrale, un livre des *numéros suivis;* un journal de mutations; un livre de transport contenant, par ordre alphabétique, les noms de tous les propriétaires avec l'indication de leur part d'allivrement.

Les propriétaires étaient tenus, sous peine d'amende, de déclarer les mutations survenues dans leurs propriétés. La déclaration était reçue par le *conseil délégué,* sorte de commission de répartiteurs, et par un agent spécial nommé *cadastraire;* il en était dressé procès-verbal sur le livre journalier; puis un article était ouvert à chaque acquéreur, s'il n'en était déjà pourvu, sur le livre de transport qui présentait en bloc le montant de l'allivrement attribué à chaque propriétaire : ce registre servait ainsi à répartir l'impôt et la matrice cadastrale demeurait intacte.

Le duché de Savoie était réuni à la France depuis 1792 lorsqu'on procéda au cadastre par masses de cultures. L'épreuve n'y donna pas de résultats plus satisfaisants que sur les autres parties du territoire. Le cadastre parcellaire était terminé dans 92 communes, à l'époque où la Savoie fit retour au royaume de Piémont.

Les cadastres français ne furent pas utilisés par le gouvernement sarde et, au moment de la réunion de la Savoie à la France, l'impôt foncier était réparti à l'aide des documents cadastraux de 1738, sauf dans quelques communes qui avaient fait procéder au renouvellement des opérations depuis 1815.

2. Opérations nouvelles.

Le gouvernement français fit entreprendre le renouvellement de l'ancien cadastre.

1. Cette triangulation fut confiée à M. Tranchot. Cet officier couvrit la Corse d'un réseau de triangles de 1er et de 2e ordre, se rattachant, par un système de triangles annexes, à la Sardaigne et aux côtes d'Italie, en passant par les îles intermédiaires de la mer de Toscane.

1. J. J. Rousseau rapporte dans ses *Confessions* qu'il a été employé, pendant deux années, à partir de 1732, à la confection de ce cadastre, en qualité de *secrétaire*.

Les travaux ont été commencés en 1864 dans le département de la Savoie: 137 communes, comprenant 733.124 parcelles d'une étendue superficielle de 175.861 hectares étaient complètement cadastrées au 1er janvier 1884.

Dans la Haute-Savoie, les opérations de renouvellement ont été entreprises en 1865 et 156 communes étaient, en 1876, pourvues de rôles cadastraux. Après avoir été momentanément interrompus, les travaux ont été repris en 1878; au 1er janvier 1884, 163 communes (168.058 hectares et 577.618 parcelles) étaient munies de nouveaux cadastres.

Les dépenses sont couvertes actuellement (1885) par une imposition départementale de 2 centimes additionnels au principal de la contribution foncière dans la Savoie et de 2 centimes et demi dans la Haute-Savoie. De son côté, l'État a fourni, depuis le commencement des travaux, des subventions annuelles. De 1871 à 1884, ces subventions se sont élevées à 540.000 fr. pour la Savoie et à 415.000 fr. pour la Haute-Savoie.

3. Méthode des plans cotés (Haute-Savoie).

Il convient de mentionner ici une innovation qui a été introduite récemment dans la confection des plans cadastraux de la Haute-Savoie. Elle consiste à porter sur le plan, indépendamment des indications ordinaires, les valeurs angulaires et les distances chiffrées sur le croquis du lever. Ce système, dont l'adoption avait été demandée par plusieurs conseils généraux, notamment par ceux de la Haute-Saône (1828) et des Pyrénées-Orientales (1837), présente l'avantage de pouvoir rétablir sur le terrain les lignes d'opérations et de constater avec sûreté les modifications apportées aux dimensions des parcelles postérieurement au cadastre.

Une instruction du préfet de la Haute-Savoie, du 22 février 1881, règle tout ce qui concerne l'exécution des plans cotés (*voir en particulier les articles* 123 *à* 131 *et* 160 *à* 171).

2. *Alpes-Maritimes.*

Au moment de la réunion du comté de Nice à la France, il n'existait pas de cadastre basé sur un arpentage des terrains. La contribution foncière était répartie à l'aide des données consignées dans des états de sections et des matrices cadastrales. La plupart de ces documents avaient été établis d'après les déclarations des propriétaires, dans la période de 1793 à 1800; quelques-uns remontaient même à 1700.

Le gouvernement français avait fait cadastrer quelques communes sous le premier Empire, mais ces cadastres ne furent pas utilisés par l'administration sarde.

Les travaux du nouveau cadastre ont été commencés aussitôt après l'annexion, pour les arrondissements de Nice et de Puget-Théniers (l'arrondissement de Grasse, distrait du département du Var, était cadastré). Ils ont été terminés en 1877; les derniers rôles cadastraux ont été émis en 1878.

Les dépenses ont été couvertes par une imposition de 5 centimes additionnels au principal de la contribution foncière, votée par le conseil général, et par des subventions de l'État qui, pour la période de 1871 à 1876, se sont élevées à 275,000 fr.

25. Algérie.

L'idée d'établir la contribution foncière en Algérie remonte aux premiers temps de notre occupation: différentes circonstances en firent ajourner la réalisation. Quoi qu'il en soit, une décision impériale du 2 juillet 1864 a disposé en principe que la contribution foncière serait établie dans la colonie et a prescrit, comme corollaire, l'exécution d'un cadastre.

Diverses circulaires du gouverneur général (*voir notamment celles des* 11 *mars* 1865, 12 *sept. et* 6 *nov. suivants*, 19 *mai* 1866) ont réglé les détails de cette opération pour les communes du territoire civil, constituées de plein exercice.

Le travail fut primitivement confié au service des contributions diverses assisté : 1° du personnel topographique organisé, en 1846, pour les besoins de la colonisation et de la constitution du domaine de l'État ; 2° des agents des contributions directes, chargés de procéder aux expertises cadastrales.

Dans la suite, un arrêté du gouverneur général du 8 mai 1868 a constitué un service spécial du cadastre placé, dans chacun des trois départements, sous la direction d'un inspecteur des contributions directes. Une instruction du 10 novembre 1868 a codifié les dispositions contenues dans les circulaires intervenues sur la matière, et grâce à cette organisation, les opérations cadastrales furent conduites avec activité ; après avoir été momentanément interrompues à la suite des événements de 1870-1871, elles étaient achevées, en 1873, dans toute l'étendue du territoire civil, c'est-à-dire sur une superficie de 1,280,136 hectares.

Le travail a été exécuté, sauf sur quelques points de détail, d'après les règles suivies dans la métropole.

Jusqu'à présent, le cadastre n'a pu être utilisé, puisque la contribution foncière n'a pas encore été établie en Algérie ; mais ses résultats sont annuellement mis au courant par la réception des déclarations de mutations foncières et par leur application sur les matrices cadastrales, qui comprennent aujourd'hui, comme dans la métropole, des registres distincts pour les propriétés bâties et pour les propriétés non bâties.

Le cadastre pourrait donc être utilisé, dans une certaine mesure, pour la mise à exécution des lois qui interviendront sur la contribution foncière dans la colonie ; mais le travail devrait être notablement complété, car, depuis 1873, de nombreuses modifications ont été apportées dans les circonscriptions administratives faisant partie du territoire civil : des communes de plein exercice ont été créées en dehors des régions cadastrées ; d'autres ont vu agrandir sensiblement leur consistance territoriale.

Nous ajouterons en terminant que des opérations cadastrales, sans travaux de lever, viennent d'être effectuées en Algérie, en ce qui concerne les propriétés bâties seulement. Ces travaux ont eu pour but de rechercher, même dans les communes mixtes et indigènes, le revenu net de toutes les maisons existant sur le territoire algérien. Les évaluations fixées par les agents des contributions directes, de concert avec des commissions de répartiteurs instituées par arrêtés préfectoraux du mois de janvier 1883, serviront, le cas échéant, à l'assiette d'une contribution foncière de quotité, qui portera, si le projet de loi actuellement soumis au Parlement est adopté, sur les maisons, usines et autres propriétés bâties [1].

1. Une loi du 23 décembre 1884 a établi une contribution foncière sur les propriétés bâties de l'Algérie. Cette contribution est un impôt de quotité dont le taux est fixé

Le principal de cet impôt serait fictif et permettrait d'établir des centimes additionnels au profit des départements et des communes.

26. Colonies.

La contribution foncière existe dans la plupart des colonies françaises; mais elle y est établie d'après des règles spéciales, souvent fort différentes de celles qui sont suivies dans la métropole, et elle n'est basée sur des travaux cadastraux qu'en Cochinchine et dans la Nouvelle-Calédonie.

Cochinchine. — Le service du cadastre est dirigé par deux fonctionnaires spéciaux. L'un, chargé du service de l'enregistrement et des contributions directes, s'occupe du cadastre au point de vue fiscal; l'autre, avec le titre de chef de la section du cadastre, est chargé de tous les travaux techniques. (*Décis. du gouverneur*, 5 *août* 1877.)

Le service du cadastre, dont les cadres sont fixés, chaque année, lors de la discussion du budget, se compose d'un personnel européen (dessinateurs, géomètres de 1re, 2e et 3e classe, géomètres principaux) et d'un personnel indigène (piqueurs et piqueurs principaux).

Les géomètres procèdent à la triangulation et à la délimitation de tous les territoires et lèvent ensuite des plans topographiques par masses de cultures. (*Arr. du gouverneur*, 29 *déc.* 1871; *instr.* 9 *déc.* 1875.)

La contribution foncière comprend, en Cochinchine, trois sortes d'impôts qui sont l'impôt des centres, l'impôt des villages et l'impôt des salines. Ils sont tous les trois réglés en raison de la contenance des terrains, qui est le plus souvent fixée d'après les déclarations des contribuables. Mais, dans les centres intérieurs, on procède actuellement à des travaux de lever parcellaire destinés à une meilleure assiette de l'impôt.

Nouvelle-Calédonie. — Un service cadastral y a été organisé par arrêté du commandant particulier, en date du 5 mai 1856. On a exécuté des levers parcellaires qui ont été suivis de l'évaluation des terrains. Les renseignements recueillis servent à la délivrance des concessions et à l'assiette de l'impôt foncier; ils sont consignés dans des matrices cadastrales qui présentent l'indication des sections et des numéros du plan, des noms des propriétaires, de la nature, de la contenance et du classement des parcelles, enfin, du prix des concessions.

Guyane. — Un service cadastral est organisé dans la Guyane; mais il ne sert pas à l'assiette de la contribution foncière, qui ne se compose que d'une taxe sur la valeur locative des maisons; il est uniquement destiné à fixer les concessions dans les terrains aurifères.

IX. BUDGETS CADASTRAUX ET COMPTABILITÉ.

27. Ressources.

De 1808 à 1821, les dépenses du cadastre ont été exclusivement supportées par l'État. Depuis la loi du 31 juillet 1821, ces dépenses ont été mises à la charge des départements, qui ont tout d'abord été autorisés, dans le but d'y pourvoir, à voter

à 5 p. 100 du revenu net imposable, tel qu'il est défini par la loi du 3 frimaire an VII (23 *novembre* 1798).

Les propriétaires jouissent, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par une loi, de l'exemption totale du principal de la contribution foncière, sur lequel se calculent les centimes additionnels votés par les conseils généraux et municipaux.

3 centimes additionnels au principal de la contribution foncière. Sur les demandes réitérées des conseils généraux, ce nombre a été élevé à 5. (*L.* 2 *août* 1829, *art.* 4.)

Les conseils généraux ne sont plus autorisés, depuis la loi du 7 août 1850, à voter des centimes spéciaux et seuls les conseils des départements des Alpes-Maritimes, de la Savoie, de la Haute-Savoie et de la Corse ont pu user de la faculté accordée par la loi de 1829, parce qu'il était procédé dans ces départements à des travaux généraux de confection. Mais rien ne fait obstacle à ce que les conseils généraux allouent aux communes, sur les fonds libres du département, des subventions pour les aider à faire face aux dépenses de renouvellement.

Le département de la Seine vote également des centimes ou fractions de centimes. Ces centimes, votés dans des circonstances particulières, sont destinés à solder des dépenses qui présentent un caractère cadastral.

Bien que la loi du 31 juillet 1821 fît du cadastre une œuvre purement départementale, l'État n'a pas cru devoir se désintéresser des travaux de l'espèce, qui sont d'intérêt général, et l'article 21 de cette loi a créé, comme il a été dit ci-dessus, un fonds commun destiné à permettre de contrôler les opérations et de venir en aide aux départements.

De ce qui précède, il résulte que les dépenses cadastrales sont assurées d'une manière générale:

1° Par le produit des centimes additionnels facultatifs que les conseils généraux sont autorisés à voter annuellement dans les limites déterminées par la loi du 2 août 1829 et dans les conditions qui viennent d'être indiquées;

2° Par les subventions accordées aux départements et imputées sur les fonds généraux du budget de l'État;

3° Enfin, par le produit éventuel des sommes votées par les communes ou versées par les propriétaires pour travaux à effectuer par anticipation.

Dans les communes qui profitent de la faculté que leur donne la loi du 7 août 1850, de faire procéder au renouvellement des opérations cadastrales, le service des dépenses est uniquement alimenté par les sommes que votent les conseils municipaux.

28. Budget de l'État.

Le budget ordinaire de l'Etat, voté chaque année, comprend, dans un chapitre spécial, le fonds de subvention dont il a été parlé ci-dessus.

Le produit des centimes départementaux est porté par prévision au budget des dépenses sur ressources spéciales.

Le compte définitif des recettes et des dépenses de chaque exercice présente le montant des recettes réalisées et celui des paiements effectués.

Les fonds restant disponibles à la clôture de l'exercice sont reportés par la loi de règlement à l'un des exercices suivants.

29. Budget départemental.

Les dépenses du cadastre forment une section spéciale dans le budget départemental. Chaque année, le conseil général est appelé à voter, dans sa session d'août, sur le rapport du directeur des contributions directes et sur la proposition du préfet, les centimes destinés à assurer le service des opérations cadastrales pour l'année suivante.

D'autre part, le compte des recettes et des dépenses est également soumis chaque année au conseil pour l'exercice expiré (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 57 *et* 66). Ces comptes, délibérés par le conseil général, sont définitivement arrêtés par décret.

Le budget et les comptes définitifs sont rendus publics par la voie de l'impression (*L.* 10 *mai* 1838 ; *Régl.* 26 *janv.* 1846).

30. Comptabilité.

Le montant des ressources affectées au cadastre est successivement mis par ordonnances de délégation à la disposition des préfets, qui sont ordonnateurs secondaires du ministre des finances en ce qui touche toutes les dépenses cadastrales.

Les ordonnances de délégation sont valables jusqu'au 31 mars de la seconde année de l'ouverture de chaque exercice pour la liquidation et l'ordonnancement, et, jusqu'au 30 avril suivant, pour les paiements (*D.* 18 *déc.* 1867 ; *Circ. contr. dir.* 15 *janv.* 1868, *n°* 167).

Les dépenses sont payées à l'aide de mandats signés par le préfet et délivrés sur rapport du directeur des contributions directes.

Comptabilité intérieure. — Dans chaque direction, il est tenu, par année, un registre d'ordre, qui présente, en recettes, toutes les ressources et, en dépenses, toutes les sommes mandatées et payées aux divers agents qui concourent aux opérations cadastrales.

A l'appui de ce document, on ouvre, sur un registre auxiliaire, un compte spécial par commune.

Le directeur des contributions directes prépare, pour chaque année, un budget détaillé indiquant le montant des ressources de toute nature à affecter aux travaux à exécuter dans le cours de l'année suivante et il fait ressortir, par commune et par agent, le montant des indemnités, les sommes déjà payées et les sommes à payer pour l'année à laquelle se rapporte le budget.

Le même chef de service établit, chaque année, un compte présentant le détail des recettes et des dépenses effectuées du 1er janvier au 31 décembre.

Ces deux documents (budget et compte) sont arrêtés par le préfet et soumis à l'approbation de l'administration supérieure.

X. RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES.

31. Dépenses du cadastre.

Il est difficile de déterminer d'une manière précise le montant des dépenses occasionnées par les travaux de confection du cadastre. La raison en est que la comptabilité de ces dépenses n'a pas été tenue à l'origine avec toute l'exactitude désirable : des sommes importantes ont été détournées de leur destination dans les dernières années du premier Empire pour subvenir aux dépenses du département de la guerre (9 ou 10 millions) ; d'autre part, on a quelquefois porté au compte ouvert pour le cadastre les dépenses d'opérations accessoires, telles que celles qui ont été effectuées pour le travail de sous-répartition prescrit par l'ordonnance du 3 octobre 1821. Enfin, toutes les données que possédait la direction générale des contributions directes sur la question, ont été détruites en 1871, lors de l'incendie du ministère des finances. Nous allons essayer de reconstituer cependant le montant approximatif des dépenses dont il s'agit.

1. *Cadastre par masses de cultures.*

Les dépenses des opérations de cette nature ont été évaluées à 20,900,000 fr. Il y a été pourvu par des centimes additionnels au principal de l'impôt foncier.

2. *Cadastre parcellaire.*

La loi du 24 avril 1806 avait mis (*art.* 67) les dépenses du cadastre à la charge du Trésor public et c'est également sur les fonds généraux du budget qu'ont été imputés de 1808 à 1821 les frais des premières opérations.

Le fonds cadastral fut fixé pour 1808 à 3,900,000 fr. ; de 1809 (*L.* 25 *nov.* 1808) à 1811 inclusivement, un trentième du principal (172 millions environ) de la contribution foncière, soit 3 centimes 3 millimes additionnels, fut destiné à couvrir les dépenses.

En 1815, tous les centimes spéciaux ayant été confondus, les 3c,3 affectés au cadastre ont été compris dans les centimes généraux perçus au profit de l'État.

En 1816, le fonds cadastral fut réduit à 1 million 500,000 fr. (*L.* 28 *avril* 1816), puis porté, pour 1817, à 3 millions de francs.

Le montant total des fonds votés ressortissait, pour la période de 1808 à 1817, en ce qui concerne les 85 départements dont était composée la France en 1817, à 47,426,696 fr. ; mais, comme il a été dit ci-dessus, une somme de 9 à 10 millions avait été détournée de sa première destination.

Pour les années 1818 et 1819, le fonds fut porté à 3 millions de francs et réduit à 2 millions pour les années 1820 et 1821.

En résumé, le cadastre a approximativement coûté, de 1808 à 1821 (déduction faite de la somme précitée de 9 à 10 millions), 47 millions : quelques auteurs ont évalué la dépense à 49 millions.

A partir de 1821, les dépenses ont été mises à la charge des départements, qui ont été autorisés à voter 3 cent., puis 5 cent. additionnels. Dans la période de 1822 à 1830, les conseils généraux ont voté des crédits montant à 33,181,000 fr. ; de 1830 à 1840, ces crédits se sont élevés à 70,917,726 fr. Au total, les frais engagés par les départements jusqu'à l'achèvement des opérations n'ont pas été inférieurs à 90 millions.

L'État, de son côté, fournissait, comme on l'a dit, un fonds de subvention de 1 million de francs par année. Jusqu'en 1845, les diverses dépenses du cadastre ont été comprises au budget des dépenses de l'État sous un seul et même chapitre. Les frais de mutations annuelles sur les matrices cadastrales (environ 600,000 fr. par an) étaient imputés, conjointement avec les dépenses cadastrales proprement dites, sur le fonds commun créé par la loi de 1821. Mais, conformément à un vœu de la commission de la Chambre des députés, chargée d'examiner le budget de 1846, un chapitre spécial, relatif aux frais de mutations, a été ouvert au budget de cet exercice. Le fonds commun, ainsi isolé, s'est successivement élevé à 400,000 fr. (1846), 250,000 fr. (1847), 150,000 fr. (1848), 60,000 fr. (1849) et, pour 1850, année d'achèvement des travaux, il a été réduit à 50,000 fr.

L'État paraît donc avoir dépensé, de 1821 à 1850, à titre de subvention, une somme de 21 millions.

En résumé, la dépense totale, qui s'élevait déjà au 1er janvier 1840 à 137,917,726 fr., peut être évaluée à 160 millions.

Les frais de confection du cadastre d'une partie du département de la Corse et ceux du cadastre des Alpes-Maritimes, de la Savoie et de la Haute-Savoie ne sont pas compris dans cette évaluation.

3. *Dépenses supportées par l'État à partir de* 1850.

De 1850 à 1861, le fonds commun du cadastre été maintenu au chiffre de 50,000 fr. ; il servait couvrir les frais d'appropriation des pièces cadastrales pour suppression, érection ou nouvelle délimitation de communes, ceux de vérification, et à contribuer aux dépenses du cadastre de la Corse, en cours d'exécution depuis 1843.

Le fonds de subvention figurait, pour 50,000 fr., au projet de budget de 1862, mais la confection du cadastre des départements annexés ayant été résolue, il a été nécessaire d'augmenter le fonds dont il s'agit : un décret du 20 avril 1861 l'a élevé à 150,000 fr. (*Délibération du Conseil d'État, du* 18 *avril* 1861) et la loi du 28 juin suivant l'a définitivement porté à 200,000 fr. Il a été maintenu à ce chiffre de 1862 à 1876 et il n'a été fixé à 150,000 fr. pour 1877 qu'en raison de la suspension des opérations cadastrales dans la Haute-Savoie. Après avoir été porté à 180,000 fr. en 1878, il n'a plus été que de 150,000 fr. par année, depuis 1879, en raison de l'achèvement du cadastre des Alpes-Maritimes.

Il a été réduit à 100,000 fr., pour 1885, sur la proposition de la commission du budget de la Chambre des députés.

32. Marche des opérations.

Nous donnons ci-après quelques indications sur la marche successive des opérations du cadastre parcellaire :

DATES.	NOMBRE de communes arpentées.	NOMBRE de communes expertisées ou pourvues de rôles cadastraux.
Au 1er janvier 1809	»	1,953
Au 1er avril 1811	5,243	3,145
En 1815	9,702	»
Au 1er octobre 1817	10,074	6,397
Au 1er octobre 1818	10,733	7,428
En 1820	11,861	9,983
Au 31 juillet 1821	»	11,245
En mars 1830	»	21,512
Au 1er janvier 1839	»	33,870
Au 1er janvier 1841	»	35,457

D'après le rapport déposé, le 6 juin 1844, à la Chambre des députés sur le budget des dépenses de 1845, les opérations continuaient, à la fin de l'année 1843, dans 13 départements et dans 80 communes. Les travaux se sont prolongés, pour un certain nombre de communes, jusqu'en 1845 et il est même une commune du département du Cantal, la commune de Leyvaux, dont le cadastre n'aurait été achevé qu'en 1850.

33. Age du cadastre.

Le tableau qui suit indique, par périodes, l'époque à laquelle ont été dressés, qu'ils soient de création ancienne ou qu'ils aient été renouvelés, les documents cadastraux servant, pour 1884, à l'établissement de la contribution foncière.

PÉRIODE de l'émission du rôle cadastral.	NOMBRE de communes.	NOMBRE d'hectares imposables et non imposables.	NOMBRE de parcelles imposables et non imposables.
1808 à 1822	6,131	8,097,248	20,045,879
1823 à 1828	8,568	12,189,952	27,856,482
1829 à 1851	19,851	29,996,976	70,231,247
1852 à 1884	1,207	1,842,604	4,489,108
Totaux.	35,757 [1]	52,126,780	122,622,716

34. Travaux de renouvellement.

Dans la période qui a précédé la mise à exécution de la loi du 7 août 1850, 1,937 [2] communes, comprenant une superficie de 2,371,191 hectares imposables, ont renouvelé leur cadastre (déduction faite des communes de l'Alsace-Lorraine).

Les communes qui ont fait procéder au renouvellement de leur cadastre sous le régime de la loi de 1850, c'est-à-dire en supportant les frais de l'opération, étaient, en 1883, au nombre de 328 : leur étendue superficielle ressortait à 310,751 hectares imposables.

En résumé, de 1807, année où le cadastre parcellaire a été entrepris, à 1883, il a été procédé à des renouvellements dans 2,265 communes appartenant à 52 départements différents. Dans le seul département du Nord, 316 communes, comprenant 843,336 parcelles, d'une étendue superficielle de 251,234 hectares imposables, ont fait effectuer des travaux de cette nature.

35. Consistance territoriale de la France.

1. *Propriétés non bâties.*

Le résumé général du livre terrier dressé au ministère des finances d'après les résultats des matrices cadastrales, et détruit lors de l'incendie de 1871, faisait ressortir la contenance totale de la France à 52,153,149h,64a. La contenance des départements annexés en 1860 et celle de la Corse n'entraient pas dans ce chiffre ; mais l'étendue superficielle du territoire qui nous a été enlevé par l'Allemagne s'y trouvait comprise.

La contenance des propriétés passibles de contribution foncière figurait pour 49,389,569h,67a dans le chiffre précité ; elle se répartissait ainsi qu'il suit :

Terres labourables	25,500,075h,45a
Prés	5,159,179 ,00
Vignes	2,088,048 ,08
Bois	7,688,286 ,23
Vergers, pépinières, jardins	627,704 ,01
Oseraies, aunaies, saussaies	64,429 ,71
Carrières et mines	3,566 ,23
Mares, canaux d'irrigation	17,372 ,80
Canaux de navigation	12,272 ,98
Landes, pâtis, bruyères, tourbières, marais, etc.	7,138,282 ,45
Étangs	177,168 ,63
Oliviers, mûriers	109,261 ,89
Châtaigneraies	559,029 ,54
Sols des propriétés bâties	244,892 ,67
Total.	49,389,569h,67a

1. Non compris Paris et 364 communes de la Corse, de la Savoie et de la Haute-Savoie, qui n'étaient pas encore cadastrées en 1884.

2. Ce chiffre comprend les communes dont le cadastre était entrepris lors de la promulgation de la loi de 1850 et dont les rôles cadastraux n'ont pu être émis qu'en 1851, 1852, 1853 et 1854.

La contenance des propriétés non imposables s'élevait à 2,763,579h,97a, savoir :

Routes, chemins, rues, places et promenades publiques	[illegible]
Rivières, lacs, ruisseaux	[illegible]
Forêts et domaines non productifs	[illegible]
Cimetières, presbytères, bâtiments d'utilité publique, superficie des églises	14,742 ,12
Autres objets non imposables	[illegible]
Total	2,763,579h,97a

D'après les résultats du travail de la nouvelle évaluation du revenu foncier des propriétés non bâties de la France (*L.* 9 *août* 1879, *art.* 1er), les matrices cadastrales faisaient ressortir, au 1er janvier 1879, une contenance de 50,035,159 hectares, en ce qui concerne les propriétés passibles de l'impôt foncier[1]. Cette contenance se répartissait de la manière suivante entre les différentes natures de culture, d'après les indications des matrices cadastrales et d'après les constatations effectuées par l'administration des contributions directes.

	Contenance imposable d'après les matrices cadastrales en 1879.	Contenance imposable d'après les résultats des travaux d'évaluation effectués en 1879-1884.
Terrains de qualité supérieure (vergers, chènevières, jardins, etc.)	668,515h	695,929h
Terres labourables et terrains évalués comme les terres (terres labourables, mares, terres plantées, sol des propriétés bâties, pièces d'eau, canaux, pépinières, chemins de fer, etc.)	25,452,452	26,173,657
Prés et herbages (prés, prés plantés, etc.)	4,804,440	4,998,280
Vignes	2,109,250	2,320,533
Bois (bois, saussaies, etc.)	8,144,718	8,397,131
Landes, pâtis ou pâtures et autres terrains incultes (terres vagues, etc.)	8,108,306	6,746,800
Cultures ne rentrant pas dans l'énumération ci-dessus	747,478	702,829
Totaux	50,035,159h	50,035,159h

2. *Propriétés bâties.*

ANNÉES.	NOMBRE de maisons et de châteaux.	NOMBRE d'usines, de moulins, etc.
1826	6,484,176	»
1835	6,619,551	125,685
1847	6,999,874	120,857
1861	7,4[illegible],[illegible]20	138,363
1871	8,159,552	146,857
1872	8,231,074	147,148
1879	8,509,228	151,380
1882	8,505,847	152,316
1883	8,663,545	152,186
1884	8,683,467	152,799
1885	8,729,289	153,559

36. Cotes foncières.

1. *Nombre des cotes foncières.*

ANNÉES.	NOMBRE des cotes[1].	ANNÉES.	NOMBRE des cotes.
1815.	10,083,751	1874.	14,032,036
1826.	10,296,693	1875.	14,061,294
1835.	10,893,528	1876.	14,116,675
1842.	11,511,841	1877.	14,161,814
1851.	12,394,366	1878.	14,203,746
1858.	13,118,723	1879.	14,236,536
1861.	13,658,018	1880.	14,264,388
1865.	14,027,996	1881.	14,298,008
1871.	13,820,655	1882.	14,335,738
1872.	13,863,793	1883.	20,792,006[2]
1873.	13,932,605	1884.	20,791,033

1. Nous rappelons qu'il n'y a aucune égalité entre le nombre de cotes foncières et le nombre de propriétaires, car la même cote peut appartenir indivisément à différentes personnes et plusieurs cotes peuvent concerner le même individu. Ainsi, lors de l'enquête de 1851 sur les revenus territoriaux de la France, on avait trouvé pour 12,394,366 cotes, 7,845,724 propriétaires, soit 63 p. 100.

2. L'augmentation du nombre des cotes foncières, pour 1883, provient de la mise à exécution de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881, prescrivant l'inscription des propriétés bâties dans une matrice cadastrale particulière.

Les cotes foncières afférentes à des propriétés non bâties entrent dans le chiffre de 20,792,006 pour 14,234,060 et les cotes concernant des propriétés bâties pour 6,557,946.

2. *Répartition des cotes foncières par quotité.*

IMPORTANCE DES COTES en principal et centimes additionnels.	1835. Nombre des cotes.	1835. Proportion p. 100.	1842. Nombre des cotes.	1842. Proportion p. 100.	1858. Nombre des cotes.	1858. Proportion p. 100.
Cotes de moins de 5 fr.	5,205,411	47.79	5,440,580	47.26	6,686,948	50.97
— de 5 à 10 fr.	1,751,994	16.08	1,818,474	15.80	2,015,373	15.36
— de 10 à 20 fr.	1,514,251	13.90	1,614,897	14.03	1,741,136	13.30
— de 20 à 30 fr.	739,206	6.78	791,711	6.88	821,852	6.26
— de 30 à 50 fr.	684,165	6.28	744,911	6.47	758,876	5.78
— de 50 à 100 fr.	553,230	5.08	607,956	5.28	609,562	4.65
— de 100 à 300 fr.	341,159	3.13	375,860	3.26	368,631	2.81
— de 300 à 500 fr.	57,555	0.53	64,244	0.56	59,842	0.46
— de 500 à 1,000 fr.	33,196	0.31	36,862	0.32	37,333	0.29
— au-dessus de 1,000 fr.	13,361	0.12	16,346	0.14	15,870	0.12
Totaux	10,893,528	100.00	11,511,841	100.00	13,118,723	100.00

1. Dans ceux des cantons de la Savoie et de la Haute-Savoie où l'impôt foncier s'établit encore d'après le cadastre sarde, on a considéré comme contenances fournies par ce cadastre les contenances effectives, au moment où ces territoires ont été réunis à la France.

Quant aux données relatives à ceux des cantons de la Corse où il n'existe pas de matrices cadastrales, elles ont été établies d'après des documents correspondants (*matrices détaillées*), par comparaison avec la situation des cantons cadastrés.

3. *Contenance moyenne par cote foncière.*

D'après le cadastre primitif	4h,48a
En 1851	3 ,98
En 1861	3 ,75
En 1871	3 ,62
En 1881	3 ,50

4. *Répartition des cotes foncières par catégories de contenances.*

Dans le tableau qui précède (*Répartition des cotes foncières par quotité*), les cotes de l'espèce ont été classées suivant leur importance respective. Ce système de classement ne donne pas des renseignements suffisamment exacts sur le morcellement du sol, car le montant des cotes foncières comprend, en sus du principal perçu au profit de l'État, les centimes additionnels établis au profit des départements et des communes, centimes dont la quotité varie non seulement de département à département et de commune à commune, mais encore d'année à année. Il en résulte, dans le montant de la contribution et, par suite, dans le montant des cotes par catégories, une instabilité qui enlève toute précision aux rapprochements.

La direction générale des contributions directes a choisi un élément de classement beaucoup plus exact, savoir : la contenance des immeubles faisant l'objet de chaque cote, telle que cette contenance est inscrite dans les matrices cadastrales.

Le tableau qui suit fait connaître, pour l'ensemble de la France, à l'exception de Paris et de 364 communes non encore cadastrées de la Corse, de la Savoie et de la Haute-Savoie, la situation de la division des propriétés passibles de contribution foncière au 1er janvier 1884.

DÉSIGNATION des CATÉGORIES.	NOMBRE des COTES.	CONTENANCE IMPOSABLE.	Proportion exprimant la part de chacune des catégories.	
			Nombre des cotes.	Contenance.
		Hectares.	P. 100.	P. 100.
Au-dessous de 10 ares.	2,670,512	108,231	18.98	0.22
De 10 ares à 20 — .	1,444,951	213,789	10.28	0.43
De 20 — à 50 — .	2,482,380	825,784	17.64	1.66
De 50 — à 1 hect.	1,987,480	1,426,785	14.12	2.88
De 1 hect. à 2 — .	1,841,045	2,636,867	13.07	5.34
De 2 — à 3 — .	932,444	2,286,670	6.63	4.42
De 3 — à 4 — .	573,053	1,986,474	4.08	4.02
De 4 — à 5 — .	388,631	1,737,703	2.76	3.52
De 5 — à 6 — .	280,060	1,532,500	2.00	3.10
De 6 — à 7 — .	210,566	1,364,150	1.50	2.77
De 7 — à 8 — .	164,390	1,230,180	1.17	2.50
De 8 — à 9 — .	130,851	1,111,027	0.93	2.25
De 9 — à 10 — .	107,020	1,016,285	0.76	2.05
De 10 — à 20 — .	476,843	6,629,491	3.38	13.42
De 20 — à 30 — .	151,017	3,652,024	1.07	7.41
De 30 — à 40 — .	70,466	2,418,572	0.50	4.90
De 40 — à 50 — .	40,346	1,796,173	0.27	3.64
De 50 — à 75 — .	50,230	3,044,065	0.36	6.17
De 75 — à 100 — .	23,273	2,015,752	0.16	4.08
De 100 — à 200 — .	31,567	4,338,240	0.22	8.79
Au-dessus de 200 — .	17,676	8,017,542	0.12	16.23
Totaux. . . .	14,074,801	49,388,304	100.00	100.00
Contenance approximative des 365[1] communes non comprises dans le relevé général.		752,863		
Total de la contenance imposable de la France entière. . . .		50,141,167		

1. Y compris Paris.

37. Mutations effectuées sur les matrices cadastrales.

RENSEIGNEMENTS DIVERS.	TRAVAIL DES MUTATIONS EFFECTUÉES en 1881 pour 1882.	en 1882 pour 1883.	en 1883 pour 1884.
Nombre de feuilles de mutations	1,903,771	2,277,031[1]	2,288,217
Nombre de parcelles mutées[2]	5,102,380	5,115,952	5,131,078
Nombre de vendeurs.	1,087,109	1,065,454	1,057,641
Étendue superficielle des propriétés rayées des articles des vendeurs.	1,876,835h,60a,10c	1,852,382h,65a,21c	1,879,303h,22a,38c
Nombre d'acquereurs	1,371,712	1,317,066	1,314,535
Étendue superficielle des propriétés inscrites aux articles des acquéreurs[3]	1,865,480h,32a,80c	1,846,718h,32a,74c	1,873,619h,50a,17c
Nombre de permutants.	2,238,182	2,180,385	2,168,757
Nombre de substitutions de noms[2].	161,804	164,165	168,963

1. L'augmentation du nombre des feuilles de mutations pour l'année 1883 résulte de ce fait que les mutations des propriétés bâties sont, depuis 1882, établies sur des feuilles distinctes de celles qui concernent les propriétés non bâties.
2. Les immeubles qui ont fait l'objet de substitutions de noms, dans les matrices, ne figurent pas parmi les parcelles mutées.
3. La contenance des propriétés inscrites aux articles des acquéreurs est inférieure à celle des propriétés rayées des articles des vendeurs. Ce fait provient de ce que, chaque année, la superficie des terrains devenus non imposables (nouvelles voies de communication, etc.) est sensiblement plus élevée que l'étendue superficielle des terrains qui deviennent imposables.

XI. LÉGISLATION ÉTRANGÈRE.

Nous étudions la législation cadastrale des pays étrangers à la suite du mot *Foncière* (*Contribution*) : il eût été, en effet, difficile d'exposer les lois qui régissent l'impôt foncier à l'étranger, sans examiner en même temps celles qui ont pourvu à l'exécution des cadastres servant à l'assiette de cet impôt.

Edouard Arnoux.

Bibliographie.

Boulainvilliers, *État de la France*. 3 vol. in-fol. Londres, 1727.
Nouveau Code des tailles. 6 vol. in-12. Paris, Prault, 1761-1763.
Le Trosne, *De l'Administration provinciale et de la réforme de l'impôt*. In-4. Bâle, 1779.
Rousselot de Surgy, *Encyclopédie méthodique des finances*. 3 vol. in-4. Paris, Panckoucke, 1784-1787.
Dutillet de Villars, *Précis d'un projet d'établissement du cadastre dans le royaume*. Paris, Clousier, 1781.
Moreau de Beaumont, *Mémoires concernant les impositions et droits*. 5 vol. in-4o. Paris, Desaint, 1787-1789.
Babeuf et Audiffred, *Cadastre perpétuel*. In-8o. Paris, Garnery et Volland, 1789.
Aubry, *Cadastre général de la France*. Paris, Imprimerie nationale, 1790.
Jollivet, *Rapport et projet de décret sur une nouvelle organisation de la contribution foncière*. In-4o. Paris, Imprimerie nationale, 1792.
Oyon, *Collection des lois, décrets, etc., relatifs au cadastre*. 5 vol. in-8o. Paris, Imprimerie impériale, 1804-1809.
Recueil méthodique des lois, décrets, etc., sur le cadastre. In-4o, avec atlas séparé. Paris, Imprimerie impériale, 1811.
D'Espaignol-Lafagette, *Considérations sur le cadastre de la France...* In-8o. Paris, Le Normant, 1814.
Maurage de Vigny, *Mémoire sur le cadastre...* In-4o. Paris, Delaunay, 1815.
Lapie, *Mémoire sur le cadastre...* In-4o. Paris, Smith, 1815.
Edit du roi, portant péréquation générale des tributs du duché de Savoie, du 15 septembre 1738. In-8o. Chambéry, Bianco, 1816.
Le Chevalier Hennet, *Éclaircissements sur le cadastre*. In-8o. Paris, Delaunay, 1816.
Du Petit-Thouars, *La Vérité sur le cadastre français...* In-8o. Paris, Le Normant, 1817.

Le Chevalier Hennet, *Rapport [illegible]*. In-4°. Paris, [illegible], 1817.

Le Chevalier Hennet, *Du [illegible]*. In-8°. Paris, Imprimerie [illegible], 1817.

[illegible]. *Des [illegible]*... In-8°. Paris. [illegible], 1817.

[illegible] des contributions directes. 3 vol. in-8°. Paris, [illegible], 1818-1822.

[illegible], *M[illegible]*... In-8°. Paris, [illegible], 1818.

[illegible] Gaeta, *[illegible]*. In-8°. Paris. Imprimerie royale, 1818.

[illegible], *Observations sur le rapport [illegible]*. In-8°. [illegible], 1819.

[illegible]. *Du [illegible]*. In-8°. Paris, [illegible], 1821.

[illegible]. *[illegible]*. In-8°. Aix, Mouret, 1821.

[illegible]. *[illegible] et Réflexions sur le cadastre en général*... In-4°. [illegible], 1824.

Buchot-Hilton, *Observations sur le cadastre de la France*... In-8°. [illegible].

[illegible], *Rapport [illegible] des finances*. In-4°. Paris, Imprimerie royale, 1830.

[illegible], *[illegible]*... In-8°. [illegible], 1834.

[illegible]. *[illegible] sur la conservation du cadastre*. In-8°. Paris, P. Dupont, 18[illegible].

Recueil des lois sur les contributions directes. — Contribution foncière et cadastre. In-8°. Paris, P. Dupont, 1836 et 1840.

[illegible]... In-8°. Paris, P. Dupont, 1836.

Aubry, *Note sur quelques questions relatives à la conservation cadastrale*. In-8°. [illegible], 1837.

[illegible]. In-8°. Gap, Allier, 1837.

Boichoz, *Histoire de la contribution foncière et du cadastre en France*... In-8°. Paris, P. Dupont, 1846.

Rezzonico, *Del Catasto della Francia e del suo avenire* (tome III, [illegible]), 18[illegible].

Gervaise, *Traité de l'administration des contributions directes*... [illegible]. Paris, [illegible], 18[illegible].

Lefevre, *Documents sur l'organisation des géomètres*. In-8°. Cor[illegible], 18[illegible].

Delapalud (Simon), *De l'Application du cadastre et de la détermination de la propriété immobilière*. In-8°, Paris, Durand, 1854.

Sarrasy, *les Livres de l'impôt en France*. In-8°. Paris, Didron, 18[illegible].

[illegible] *des héritages*... In-8°. Paris, Durand et Guillaumin, 1861.

Bretagne, *Etude sur le cadastre et les abornements généraux*. In-8°. [illegible], 18[illegible].

Enquête agricole. — Résultats publiés par le ministère de l'agriculture. In-4°. Paris, Imprimerie nationale, 1867 et années suivantes. [illegible] IV, [illegible]. *Rapport [illegible] M.* [illegible] 1872.

Bonjean, *Révision et Conservation du cadastre*. 2 vol. in-8°. Paris, Durand et Pedone-Lauriel, 1874.

Bouchet, *Le Cadastre et la Répartition de la contribution foncière*. [illegible], 18[illegible].

[illegible] *tes*. In-8°. Rennes, Oberthur, 1885.

Barré et Roussel, *Notice sur les procédés de lever des plans et sur leur application au cadastre et aux autres services publics*. In-4°. Paris, Imprimerie nationale, 1878.

C. Fournier et Ch. Daveluy, *Traité des contributions directes*. In-8°. Paris, Berger-Levrault et Cie, 1885.

Comptes rendus sténographiques du congrès international des géomètres-experts, tenu à Paris du 18 au 20 juillet 1878. In-8°. Paris, Imprimerie nationale, 1879.

[illegible] In-8°. [illegible], 18[illegible].

[illegible] — *Résultats généraux*. 1 vol. in-8°. *Atlas statistique*. 1 vol. Paris, Imprimerie [illegible], 18[illegible].

Circulaires de l'administration des contributions directes. Publication commencée en 1843. Paris, Imprimerie nationale.

Bulletin des contributions directes et du cadastre, à partir de 1832. Paris, P. Dupont. (Voir, volume de 1887, une bibliographie cadastrale très détaillée.)

Journal des économistes. Publication commencée en 1841. Paris, Guillaumin. (Consulter les tables publiées en 1883 [périodes de 1841-1865; 1866-1868; 1869-1871; 1872-1874; 1875-1877; 1878-[illegible]

[illegible] 496, 575 et 712; 2e vol., p. 162; 1876, 1er vol., p. 581; 2e vol., p. 301 et 365; 1879, 2e vol., p. 511.)

[illegible]. Collection à partir de 18[illegible]. [illegible].

Bulletin des séances de la Société nationale d'agriculture. Collection à partir de 1837. Paris, Tremblay.

CAIMÉ. *V.* Papier-monnaie.

CAISSE. — Le mot caisse, en dehors de son acception propre qui désigne le lieu ou le coffre qui renferme les valeurs, espèces, bijoux, etc., est souvent employé dans l'histoire de nos finances pour dénommer des établissements annexes du Trésor public, qui, quoique placés sous la surveillance et souvent sous l'autorité ou l'administration directe du ministre des finances, ont une existence qui leur est propre, tant au point de vue des opérations dont elles sont chargées, qu'à celui des intérêts dont la gestion leur est confiée.

Dans le passé, nous trouvons le mot caisse employé déjà pour désigner les institutions créées, soit en vue de réunir l'épargne, comme la Caisse des emprunts fondée par Colbert, soit pour amortir la dette publique, comme la Caisse d'amortissement établie en 1749 par M. de Machault, ou la Caisse des consignations instituée pour conserver à la disposition des parties les fonds litigieux.

Plus tard, pendant la période révolutionnaire, le mot caisse fut donné à divers établissemens créés, soit pour réunir les dons faits à l'État, comme la Caisse patriotique créée en 1789, soit pour réunir les ressources provenant de la vente des biens nationaux, comme la Caisse de l'extraordinaire créée en 1790.

Plus tard encore, au commencement du Consulat et de l'Empire, on voit apparaître la Caisse de services, créée par Mollien, pour centraliser les fonds des comptables.

Nous n'avons pas la prétention d'énumérer complètement toutes les institutions auxquelles furent appliquées la dénomination et la qualité de *caisses publiques;* nous examinerons seulement ici les plus importantes d'entre elles et nous donnerons à leur place alphabétique, l'historique de toutes celles qui nous ont paru mériter d'être l'objet d'un article spécial.

CAISSE D'AMORTISSEMENT.

SOMMAIRE.

I. INTRODUCTION.

Les caisses d'amortissement en France et les fonds d'amortissement en Angleterre sont des combinaisons qui ont été employées au XVIIIe et au XIXe siècle pour réduire la dette publique.

Ces combinaisons ont toutes le même principe : ce sont des fondations auxquelles on constitue à titre de dotation un revenu, en leur abandonnant la propriété d'un capital, ou en leur abandonnant le produit de certains impôts ou de certaines redevances et dont on confie l'administration à un corps de fonctionnaires auxquels on assure une indépendance plus ou moins garantie par les lois, et plus ou moins réelle, selon les mœurs et le mode de gouvernement.

Ces fondations ont pour objet d'employer leurs revenus à l'acquisition des fonds publics, et on suppose qu'elles deviendront, par ces achats successifs,

propriétaires de la totalité des fonds publics au bout d'un certain nombre d'années. Le jour où la totalité des rentes aura passé dans leurs mains, elles se liquideront en abandonnant leur actif à l'État, c'est-à-dire la totalité des rentes rachetées. Les rentes rachetées seront alors annulées et la dette publique sera éteinte.

On voit que la charge annuelle imposée à l'État n'aura pas été diminuée pendant le cours de l'opération, et qu'elle disparaîtra d'un seul coup quand l'opération aura été terminée.

Si ce procédé pouvait réussir, il agirait donc de la même manière que si on avait pu transformer les rentes perpétuelles en rentes temporaires, cessant de courir et d'être payées après une certaine échéance, ou, pour employer les expressions anglaises, comme si les rentes perpétuelles avaient été transformées en annuités terminables.

La méthode des caisses et fonds d'amortissement a été préconisée avec une sorte de passion pendant un très grand nombre d'années, mais elle a été, depuis 1829, critiquée avec beaucoup de vivacité en Angleterre. On a prétendu que les fondations de cette nature avaient offert, au fur et à mesure qu'elles étaient devenues riches, une proie facile à ceux qui dirigeaient les finances de leur pays, et que leur indépendance n'avait, par suite d'entraînements inévitables, jamais été respectée par les gouvernements; et il est de fait qu'en France comme en Angleterre, on les a toujours détournées de leur objet au bout d'un certain temps. On a fait remarquer en outre que tandis que les États, sous la forme de Caisses d'amortissement, avaient acheté des rentes, ils en avaient toujours vendu à titre d'emprunteurs, et on a prouvé par le relevé des opérations accomplies pendant plus d'un siècle, que le prix auquel les États avaient acheté des rentes comme Caisse d'amortissement, était généralement supérieur aux prix auxquels ils en avaient vendu comme emprunteurs.

II. FONDS D'AMORTISSEMENT EN ANGLETERRE.

C'est en 1716 que fut créé, en Angleterre, le premier fonds général d'amortissement de la dette publique. On avait bien affecté, de temps à autre, certains droits ou certaines taxes au paiement des intérêts d'emprunts particuliers, et il avait été stipulé que le surplus du produit de ces taxes affectées, après le paiement des intérêts, serait employé à rembourser graduellement le capital. Après la paix de Ryswick en 1697, il avait été passé des actes de ce genre; mais c'est en 1716 seulement qu'on établit sur des principes définis un fonds d'amortissement régulier. Le plan de ce fonds avait été proposé à la Chambre des communes par sir Robert Walpole, quelque temps avant sa retraite, et le principe en avait été agréé par la Chambre des communes, mais les détails du bill ne furent adoptés que sous l'administration du comte de Stanhope.

Divers droits et des fonds déterminés devaient être employés à la réduction de la dette nationale, et des actes successifs vinrent augmenter la dotation primitive; mais en même temps qu'on élevait le montant des ressources, on faisait servir le fonds à d'autres besoins, non seulement pour payer les intérêts, mais aussi pour subvenir aux dépenses publiques générales.

Pendant les deux premières années, on éteignit environ 6,648,000 £ (166,200,000 fr.) de dette en capital formant un total à peu près équivalent à celui des nouveaux emprunts contractés à cette époque. De 1728 à 1733, on racheta encore 5 millions de livres sterling (125 millions de francs). Mais l'intérêt de divers emprunts contractés à cette époque, soit de 1727 à 1738, fut couvert au moyen de taxes qui, d'après le plan primitif, auraient dû être attribuées à l'amortissement.

Enfin en 1733, on préleva sans scrupule 500,000 liv. st. sur le fonds d'amortissement pour les besoins de l'année. Voici comment est formulé le compte de 1733 (de la Saint-Michel 1732 à la Saint-Michel 1733) du fonds d'amortissement de 1716 :

RESSOURCES.

Balance au 29 septembre 1732	£	337,343
Surplus du fonds réuni		708,826
Fonds général.		289,059
Fonds originaire de la mer du Sud.		78,162
Diverses.		199
		£ 1,413,589

EMPLOI.

Versement appliqué aux crédits de 1733, acompte sur 500,000 £, acte 6 de Georges II.	£	389,225
Versement pour remplacer le déficit du droit sur le malt pour completer les 500,000 £.		110,774
Balance		913,590
		£ 1,413,589

A partir de 1733, des prélèvements furent opérés continuellement, et le caractère originaire du fonds d'amortissement se perdit tout à fait. Il était devenu la ressource des dépenses publiques. En 1786, plus de la moitié de la charge totale des intérêts de la dette fondée était payée sur le fonds d'amortissement, et plus des trois cinquièmes des ressources nécessaires à l'acquittement des crédits étaient tirés de ce même fonds.

« En somme, dit le docteur Price, cette institution eut peu d'effet pendant la paix, et n'en eut aucun pendant la guerre. Le principe de l'inviolabilité du fonds d'amortissement fut abandonné comme on l'a vu, et les espérances qu'on avait fondées sur l'efficacité de ce rouage financier ne tardèrent pas à s'évanouir. »

Le caractère du fonds était même en quelque sorte oublié. De 1780 à 1786, il y eut beaucoup d'enquêtes faites par les commissaires des comptes; et on ne trouve qu'une seule mention du fonds d'amortissement, c'est dans le 13e rapport où on dit que c'est un fonds servant à donner de la sécurité aux créanciers de l'État au point de vue du paiement des arrérages et annuités qui leur sont dus.

C'est alors que sur l'inspiration du docteur Price, le Parlement institua à la demande de Pitt un nouveau fonds, auquel on accorda une dotation annuelle d'un million sterling (25 millions de francs), payable par trimestre. Le premier et le deuxième quartier furent versés au nouveau fonds dans le second semestre de 1786.

La dotation devait s'accroître des intérêts, jusqu'à ce qu'elle eût atteint 100 millions de francs; les 100 millions de francs devaient continuer à être appliqués à la réduction de la dette, mais les intérêts des rentes rachetées, au lieu d'accroître la dotation et le fonds de rachat, devaient être appliqués à des diminutions d'impôt ou à d'autres usages.

Divers changements furent apportés à l'organisation primitive, c'est ainsi qu'en 1792 on décida que tout emprunt nouveau entraînerait en sus du service des intérêts un prélèvement annuel de 1 p. 100 sur le produit des impôts, afin d'amortir ledit emprunt.

La quotité d'impôt nécessaire au service de l'amortissement ne devait pouvoir être l'objet d'un dégrèvement au profit des contribuables, que le jour où on serait parvenu à racheter une somme égale au capital de la dette contractée. On avait calculé que dans les circonstances les plus défavorables, toute dette pouvait par cette méthode être rachetée en 45 ans, et si le 3 p. 100 demeurait au prix de 60, l'amortissement pourrait être achevé en 29 ans.

Mais on ne fut pas fidèle au plan et on n'établit pas le fonds de 1 p. 100 au profit des emprunts de 1798, 1799 et 1800. Les taxes de guerre servirent à payer les intérêts, et on décida qu'au lieu de payer une annuité de 1 p. 100 pour l'amortissement on conserverait après la paix les impôts créés pour le service des emprunts pendant la guerre.

En 1802, on fit une nouvelle modification pour réunir dans un seul fonds la dotation primitive d'un million sterling et les dotations ultérieures de 1 p. 100, créées lors de l'émission des premiers emprunts. L'ensemble de la dotation devait être appliqué à l'extinction de l'ensemble de la dette nationale. La dotation devait toujours être versée à la Banque d'Angleterre et portée au crédit du compte des commissaires pour la réduction de la dette nationale, afin d'être employée, sans qu'aucune distraction pût en être faite au profit de quelque opération que ce soit, à l'amortissement de la dette publique.

En 1802, en 1807, en 1813, en 1819 et en 1823, il fut introduit divers changements soit dans la constitution de la dotation, soit dans l'application des ressources au rachat des diverses dettes, mais ces changements n'altérèrent pas le caractère primitif du fonds créé par Pitt en 1786.

Ce n'est qu'en 1828 que le comité des finances suggéra des modifications qui conduisirent peu à peu à l'abandon du système.

Le comité déclara : 1° qu'il ne pouvait en aucun cas donner son approbation à un fonds d'amortissement qui ne serait pas alimenté par un excédent réel des revenus sur les dépenses publiques ; 2° qu'il avait la conviction formelle que la seule politique financière vraiment saine consistait à éteindre les dettes formées dans les temps difficiles avec des excédents maintenus avec persévérance pendant les années qui ne nécessiteraient pas la création de ressources extraordinaires ; 3° qu'il fallait, au lieu de créer un fonds permanent d'amortissement, employer tous les ans l'excédent réel à la réduction de la dette.

De 1828 à 1842, des discussions fréquentes se produisirent dans la Chambre des communes, mais ce ne fut guère qu'à partir de 1843 que l'opinion se fixa décidément sur la nécessité de n'amortir qu'au moyen des excédents de revenus.

Mais bientôt la discussion fut portée sur un autre point, et on se demanda s'il était plus avantageux de maintenir des impôts pour avoir des excédents destinés à l'amortissement, ou d'opérer des dégrèvements pour favoriser le développement de la richesse publique.

Ce ne fut qu'en 1866 qu'on se décida à abolir le fonds d'amortissement. Il avait duré 80 ans. Lorsqu'en 1829 le système fut discuté dans le Parlement, on fit un compte des avantages et des inconvénients qui en étaient résultés depuis 1786. Voici le résumé de ce compte :

« Pendant la totalité de la période qui s'est écoulée depuis le 5 janvier 1793, date du commencement de la guerre de France, jusqu'à la fin de 1819, il n'y eut qu'une seule année, celle de 1817, pendant laquelle on ne recourut pas à l'emprunt pour pourvoir aux besoins de l'amortissement en même temps qu'à ceux de la guerre. Il faut mettre à part la période du 5 août 1786 au 5 janvier 1793. Pendant ce laps de temps, on a employé 8,147,631 £ (203 millions de francs) au rachat de 10,241,000 £ de 3 p. 100 valeur nominale (256 millions de francs), dont la charge d'intérêt s'élevait à 307,263 £ par an (7,681,000 fr.). Le surplus des ressources, soit 321,902,824 £ (8 milliards de francs), a été employé de 1793 à 1829 au rachat d'un capital nominal de 472,942,703 £ (11 milliards 820 millions), portant un intérêt de 14,488,388 £ (362 millions de francs), le taux moyen de l'intérêt ressortant à 4 1/2 p. 100 environ. Pendant la même période de temps, il a été emprunté 702,163,075 £ (17 milliards et demi de francs), au moyen de la création d'une dette fondée d'une valeur nominale de 1,052,536,700 £ (26 milliards 300 millions de francs), dont la charge d'intérêt était de 35,301,392 liv. st. (882 millions 500 mille francs), soit un taux moyen de 5 p. 100 environ. Le résultat définitif des opérations des fonds d'amortissement avait donc été le suivant ; une dette nouvelle de 330,050,455 liv. st. (16 milliards et demi de francs), a été contractée à 5 p. 100 et quelque chose, pour rembourser une dette ancienne égale à 4 1/2 p. 100. La différence entre les deux taux est de 52 centimes et demi p. 100 par an sur un capital de 330,050,455 liv. st. (16 milliards et demi de francs), soit 1,627,765 liv. st. (40 millions 694 mille francs). C'est un accroissement de la charge annuelle de la dette fondée et une perte réelle pour le public, qui dérivent du système décevant des fonds d'amortissement, sans compter les frais d'administration du fonds d'amortissement, ni l'accroissement du capital nominal de la dette, conséquence des emprunts contractés à un taux moins favorable pour des sommes plus élevées que celles dont on avait besoin pour les dépenses courantes. »

Le fonds d'amortissement, qui est sous un autre nom la Caisse d'amortissement française, a donc cessé d'exister en Angleterre, quelques années avant la suppression de nos caisses. Mais en Angleterre, les vieilles lois et les vieilles institutions se survivent toujours à elles-mêmes, et il y a encore dans la comptabilité publique de l'Angleterre des traces de fonds d'amortissement. C'est ainsi qu'on en a établi à la suite des conversions du 3 p. 100 en 2 1/2 p. 100, faites en 1853 par M. Gladstone, et en 1884 par M. Childers. Ces deux conversions étaient facultatives, et les porteurs du 3 p. 100 pouvaient échanger leur fonds contre un fonds 2 1/2 p. 100 avec un boni de 2, 4 ou 6 fr. Au lieu de 100 livres rapportant 3 livres, ils recevaient 102, 104 ou 105 livres rapportant 2 livres et demie par 100 livres. Il en résultait pour les porteurs une augmentation du taux d'intérêt, qui en réalité dépassait 2 1/2, et une augmentation du capital nominal, qui dépassait 100 fr.

On a trouvé bon, pour répondre aux objections de ceux qui étaient opposés à l'augmentation du capital de la dette nationale, de constituer un petit fonds d'amortissement qui pût faire disparaître, en un certain nombre d'années, cette augmentation de capital d'ailleurs peu importante.

De nouvelles méthodes ont remplacé celles du fonds d'amortissement, et d'autres combinaisons,

d'ailleurs anciennes, ont été développées. C'est ainsi qu'on transforma des rentes perpétuelles en rentes viagères, par l'intermédiaire de l'administration des petites assurances sur la vie.

Mais le moyen le plus puissant qui soit aujourd'hui employé en Angleterre, est la conversion en annuités terminables des rentes 3 p. 100 appartenant aux caisses d'épargne et au fonds de chancellerie, c'est-à-dire aux dépôts correspondant à ceux qui sont faits en France à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Childers a proposé de convertir les rentes appartenant aux caisses d'épargne, suivant un plan dès aujourd'hui arrêté, pour les 20 années qui vont suivre, et au fur et à mesure que les dépôts du public auront mis des ressources aux mains de l'administrateur des caisses d'épargne.

On convertirait tout de suite 30,244,000 £ de la dette nationale (756 millions 100 mille francs), on convertirait 5 ans plus tard un nouveau capital de 22,523,210 £ (563 millions 80 mille francs); on continuerait ainsi la 10e, la 15e et la 20e année, et il y aurait eu alors une conversion de perpétuel en temporaire qui aurait porté sur 133,019,208 £ (soit 3 milliards 325 mille francs). Au bout de la 20e année, il y aurait eu déjà 73 millions de £ amortis (1 milliard 825 mille francs), et le surplus s'amortirait en une vingtaine d'années.

En sus des rentes appartenant aux caisses d'épargne, M. Childers entend convertir en annuités terminables au bout de 20 ans, un capital nominal de rentes de 40 millions sterling ou 1 milliard de francs à prendre sur les fonds de dépôt de la chancellerie. Cette somme forme environ les deux tiers des dépôts existants, de sorte que son plan porte sur un capital à amortir de 173 millions sterling ou (4 milliards 325 mille francs).

La conversion en annuités terminables de rentes perpétuelles constitue une charge supplémentaire pour l'État, mais cette charge a été calculée de telle sorte qu'elle ne dépasse pas les extinctions provenant des échéances des anciennes annuités terminables. Il en résulte que l'amortissement est obtenu en maintenant à la somme fixe de 28 millions sterling (700 millions de francs), la charge annuelle de la dette nationale.

L'ère des caisses d'amortissement est close ; celle des annuités terminables, rentes viagères, rentes amortissables, commence.

III. CAISSES D'AMORTISSEMENT EN FRANCE.

1. Période antérieure à la Révolution.

La première caisse d'amortissement a été établie en France en 1722 sous le nom de *Caisse des remboursements*. Elle était destinée à l'extinction des charges du Trésor et on rétablit, pour six ans, afin de former une dotation à son profit, les droits attribués aux offices sur les ports, quais, halles et marchés de la ville de Paris, les droits manuels sur les sels, les droits perçus dans les cours, chancelleries, présidiaux, bailliages, les droits des courtiers jaugeurs, des inspecteurs aux boucheries et aux boissons, etc. (*Déclaration royale* 15 *mai* 1722.)

Un second édit d'août 1722 augmenta l'importance de cette dotation en créant ou en rétablissant un grand nombre d'offices dont les titulaires étaient obligés de fournir la finance en rentes sur l'Hôtel-de-Ville, rentes provinciales ou autres engagements du Trésor, les rentes en question étaient acquises à la Caisse.

Un peu plus tard, et pour accroître encore la dotation, l'édit du 5 juin 1725 constitua une imposition annuelle du cinquantième des biens et revenus du royaume dont le produit devait être uniquement employé au remboursement des rentes perpétuelles sur l'Hôtel-de-Ville et sur les tailles. Les remboursements étaient effectués, par préférence, à ceux des créanciers de l'État qui offraient le plus fort rabais sur le prix de leur remboursement.

Les droits rétablis pour une période de six ans ayant cessé d'être perçus en 1728, la dotation de l'amortissement fut réduite à rien et la caisse des remboursements cessa de fonctionner.

De 1728 à 1749 il n'y eut pas de caisse d'amortissement. On essaya de diminuer la dette par des loteries (*V.* **Loterie**) et par la transformation de rentes perpétuelles en rentes viagères au moyen de combinaisons ingénieuses imaginées par le contrôleur général Philibert Odry. En 1749, M. de Machault, ministre d'État et contrôleur général des finances, proposa d'appliquer en France le système d'amortissement pratiqué en Angleterre depuis 1716, et créa une *Caisse générale des amortissements* distincte et séparée du Trésor royal, ainsi que de toutes les autres caisses. (*Édit de mai* 1749.)

Cette caisse avait pour but d'opérer successivement la libération des dettes de l'État, au moyen des versements opérés à cette caisse du produit des « deux sols pour livre, et des vingtièmes ». Mais son fonctionnement, suspendu pendant la guerre de Sept ans, ne reprit son activité qu'au moment de la signature des préliminaires de la paix de Paris. (*Édit du* 21 *nov.* 1763.)

En 1764, par un édit du mois de décembre, la constitution de la caisse fut remaniée et on introduisit dans son organisation un principe qui devait la détruire en la divisant en deux caisses séparées : l'une destinée à l'amortissement et remboursement des titres nouvels et nouveaux contrats; l'autre, au payement des arrérages et intérêts de ces effets.

Les édits du 21 novembre 1763 et de décembre 1764 constituent deux documents historiques qui méritent d'être consultés. On les trouvera dans l'*Encyclopédie méthodique. Finances*. 1784, t. Ier, auquel le lecteur pourra se reporter.

La déclaration de 1763 avait doté la caisse d'amortissement de 20 millions par an; un édit de 1765 les lui laissa pour 1765, mais ne lui donna plus que 10 millions pour 1766 et 1767 ; 7 millions pour 1768 et 1769; 5 millions pour 1770 et 1771, et 3 millions pour chacune des années à courir de 1772 à 1787.

Les dispositions dont nous venons de parler ne furent pas appliquées pendant longtemps; cinq ans après l'édit de 1764, il parut une nouvelle déclaration royale qui ordonna que les remboursements seraient suspendus pendant huit années, et que les fonds qui devaient y être employés seraient portés au Trésor royal, à commencer du 1er avril suivant, pour y servir successivement au remplacement des sommes qui se trouvaient consommées par anticipation sur les revenus, lors à échoir.

Enfin la déclaration du 30 juillet 1775 supprima la Caisse des amortissements, en ne laissant plus subsister que celle des arrérages, à compter du 1er juillet 1776.

Rétablie en 1784 sous le ministère de Calonne, la Caisse d'amortissement reçut une dotation annuelle de 3 millions qui devait s'accroître chaque année

d'une somme de 1,200,000 fr., montant présumé de l'extinction des rentes viagères.

D'après les calculs d'intérêts composés, basés sur la théorie du Dr Price, on avait estimé que la caisse nouvelle pourrait amortir en 25 ans un capital de plus d'un milliard.

Les résultats ne répondirent pas aux espérances que l'on avait conçues, non pas que la théorie de l'accroissement du capital par les intérêts composés mise en lumière par le Dr Price fut inexacte, mais on avait compté sans les entraînements et les nécessités financières du moment.

Toujours obéré, le Trésor était obligé de recourir à l'emprunt, et pour faire face aux dépenses, il puisait à pleines mains dans la caisse d'amortissement qui bientôt n'ayant plus de ressources cessa de fonctionner, et n'eut plus qu'une existence nominale.

2. Consulat et Empire.

Pendant la tourmente révolutionnaire, on n'eut pas à se préoccuper de l'amortissement, mais lorsque l'ordre et la tranquillité furent rétablies, les plus grands efforts furent tentés pour faire sortir le Trésor public de la voie ruineuse où il s'était engagé, en escomptant à grands frais les engagements des receveurs généraux souscrits en représentation du produit des contributions directes.

Pour donner plus de garantie aux escompteurs du Trésor et pour consolider le crédit public qui commençait à peine à se remettre du régime des assignats et des mandats territoriaux, M. Gaudin, ministre des finances, décida le rétablissement de la caisse d'amortissement et la chargea de rembourser, sur la simple présentation d'un seul protêt, tous les engagements des receveurs généraux dont le montant devait être acquitté à Paris avec les intérêts de retard.

Dix millions environ provenant des cautionnements en numéraire auxquels les receveurs généraux venaient d'être assujettis, devaient former le premier fonds de dotation de la caisse d'amortissement, auquel vint s'ajouter le montant des rentes viagères et des pensions ecclésiastiques devenues disponibles par le décès des titulaires. (*L. 6 frim. an VIII* [27 nov. 1799], *et Arr. 28 niv. an VIII* [18 janv. 1800].)

En dehors des fonds de cautionnement appartenant aux receveurs généraux, et qui étaient affectés à la garantie de leurs engagements, la caisse fut chargée de recevoir les cautionnements de tous les comptables assujettis à cette obligation.

Les fonds disponibles après acquittement des obligations ci-dessus relatées étaient employés en achats de rentes opérés sur la place et immatriculés au nom de la caisse d'amortissement.

Les premiers comptes de la caisse d'amortissement furent publiés au commencement de 1801; ils établirent, dit le comte Mollien dans ses *Mémoires*, que les ressources de la caisse dont la direction lui avait été confiée, s'étaient accrues de plus de 3 millions pendant l'année et que la caisse avait pu acheter dans la même période : 1° pour 5 millions de francs d'actions de la Banque de France ; 2° pour un capital de 5,200,000 fr. de rentes 5 p. 100, représenté par une inscription de rente perpétuelle de 685,000 fr. inscrite en son nom.

Les résultats obtenus étaient un encouragement à persévérer dans cette voie ; mais, malheureusement, on crut devoir, en augmentant sa dotation, étendre ses attributions dans des proportions peut-être excessives pour l'époque.

La caisse d'amortissement fut appelée à remplir un triple rôle : caisse de garantie pour les obligations des receveurs généraux, caisse de dépôt pour les fonds en litige qu'elle avait été chargée de recevoir et qu'elle devait mettre en valeur jusqu'aux jugements qui mettraient en possession les véritables propriétaires ; enfin, caisse d'amortissement pour le rachat successif de la dette perpétuelle.

Pour satisfaire à ces charges, un capital de 70 millions lui fut attribué sur le prix de vente des domaines nationaux ; elle put disposer, en outre, des cautionnements fournis par les agents de change et des produits des coupes ordonnées dans les bois communaux, auxquels s'ajoutait également le montant des ventes d'effets militaires et approvisionnements de siège dont l'inutilité avait été reconnue. En vertu de ses attributions, la caisse d'amortissement achetait chaque jour des rentes sur le marché des fonds publics pour faire emploi de ses capitaux, et contribuait ainsi à l'affermissement du crédit.

Lorsque les différends qui s'élevèrent au commencement de 1802 entre la France et l'Angleterre commencèrent à s'ébruiter, et que la baisse menaça les fonds publics, la caisse d'amortissement intervint sur l'ordre du premier Consul pour soutenir les cours. Malgré l'opposition de Mollien, une somme de 12 millions fut employée dans ce but, intervention qui d'ailleurs ne produisit pas grand effet, car la rente 5 p. 100 baissa de 10 p. 100 en peu de temps.

C'était faire sortir la caisse d'amortissement de ses attributions. On sait d'ailleurs que Napoléon Ier n'avait pas de scrupules à cet endroit et que pendant son règne il fit intervenir non seulement la caisse d'amortissement, mais encore la caisse de service et celle du domaine extraordinaire sur le marché des fonds publics.

En 1808, au moment de la guerre d'Espagne, la caisse d'amortissement reçut l'ordre d'acheter à la bourse les rentes offertes à 80 fr. et au-dessous. Ces opérations eurent pour conséquence d'augmenter le montant de la dette de plus de 60 millions et d'employer tous les fonds libres de la caisse d'amortissement.

Jusqu'à la fin de l'Empire, la caisse d'amortissement, appelée à prendre part à d'importantes opérations budgétaires et financières, ne fut plus entre les mains du Gouvernement qu'un instrument de trésorerie auquel on avait recours toutes les fois qu'il fallait combler les vides du Trésor ou satisfaire à ses besoins.

Les événements de 1814-1815 suspendirent les opérations de la caisse d'amortissement jusqu'au moment où la loi du 28 avril 1816 en prescrivit la réorganisation. Le Trésor fut chargé de liquider toutes les opérations antérieures.

Les résultats de la liquidation sont consignés au compte des finances de 1818. Au 1er juin 1816, l'actif de la caisse d'amortissement était évalué à 5,148,672 fr. et le passif à 19,215,351 fr., soit un déficit de 14,066,679 fr. qui a été mis à la charge du Trésor.

Les rentes inscrites en son nom à cette époque s'élevaient à 3,664,665 fr. représentant un capital de 72,093,300 fr.

Tel fut le résultat final des opérations de la caisse d'amortissement créée par l'Empire.

3. 1816 à 1833.

La situation financière à laquelle le Gouvernement de la Restauration eut à faire face à la chute de l'Empire demandait des résolutions viriles que le baron Louis, ministre des finances, n'hésita pas à prendre. Le crédit public menaçait d'être gravement atteint par les doctrines ultra-royalistes qui prétendaient que le pouvoir royal ne devait ni reconnaître ni payer les dettes d'un gouvernement usurpateur.

Le baron Louis combattit énergiquement cette doctrine, et pour relever le crédit public en donnant un gage aux créanciers de l'État, il fit procéder à la liquidation des arriérés dus sur les années 1813 à 1815, et réorganisa la caisse d'amortissement sur des bases sérieuses. Il affirmait la volonté de l'État de rembourser non seulement les créances exigibles contre le Trésor, mais encore la dette publique consolidée, par des rachats successifs. (*L.* 28 *avril* 1816.)

La réorganisation prescrite par la loi de 1816 n'apporta pas grand changement au mode de direction et d'administration de l'ancienne caisse d'amortissement, mais il en fut autrement de ses attributions qui furent limitées exclusivement à la diminution de la dette publique.

Pour assurer le fonctionnement de la nouvelle caisse, la loi du 28 avril 1816 lui attribua à titre de dotation annuelle le revenu des postes estimé à cette époque 14 millions, plus une somme de 6 millions que le Trésor était tenu de lui verser à raison de 500,000 fr. par mois (*art.* 104 *et* 105 *de ladite loi*).

L'année suivante on porta la dotation à 40 millions et on attribua à la caisse d'amortissement, comme garantie supplémentaire, les produits de l'enregistrement et des loteries, ainsi que la valeur des bois appartenant à l'État, sauf une réserve destinée à former un revenu net de 4 millions dont le roi se réservait de disposer en faveur des établissements ecclésiastiques. (*L.* 25 *mars* 1817.)

L'aliénation des bois domaniaux affectés à la garantie de la dotation de la caisse d'amortissement ne pouvait avoir lieu que par un vote législatif; l'article 145 de la loi du 25 mars 1817 autorisa, à valoir, la vente de 150,000 hectares à partir de 1818.

Quant au mode d'emploi des fonds versés à la caisse d'amortissement, il fut réglé comme suit par les articles 107, 108 et 109 de la loi du 28 avril 1816 :

Art. 107. A mesure que lesdites sommes seront versées dans la caisse d'amortissement, l'emploi en sera fait en achats de rentes sur le grand-livre de la Dette publique.

Art. 108. Les sommes qui rentreront par le paiement des semestres seront également et immédiatement employées en achat de rentes.

Art. 109. Les rentes acquises par la caisse au moyen : 1° des sommes affectées à sa dotation; 2° des arrérages desdites sommes, seront immobilisées, et ne pourront, dans aucun cas, ni sous aucun prétexte, être vendues ni mises en circulation, à peine de faux et autres peines de droit contre tous vendeurs et acheteurs.

Lesdites rentes seront annulées aux époques et pour la quotité qui seront déterminées par une loi.

Une fois acquises, les rentes étaient inscrites au nom de la caisse d'amortissement, et mention de leur inaliénabilité était faite au grand-livre de la dette publique.

Commencées le 1er juin 1816, les opérations de la nouvelle caisse d'amortissement eurent pour effet presque immédiat de raffermir le crédit, et quelles que soient les critiques que souleva à cette époque le cours relativement élevé (57 fr. 33 c., cours moyen) auquel furent faits les premiers achats, alors que l'État empruntait à 57 fr. 26 c., il n'en faut pas moins reconnaître que ces rachats journaliers opérés à la Bourse avaient eu pour résultat de relever le marché des fonds publics et de permettre au Trésor de réaliser ses émissions dans de meilleures conditions.

Le calme des premières années de la Restauration, l'exactitude du Gouvernement à remplir les engagements du Trésor, amenèrent rapidement la hausse du cours des rentes qui étaient toutes du type de 5 p. 100. De 57 fr. 33 c. en 1816, les cours s'élevèrent à 64 fr. 85 c. en 1817, à 100 fr. 83 c. en 1824, et à 103 fr. 07 c. dans les premiers mois de l'année 1825.

Pendant cette période les achats de la caisse d'amortissement avaient porté sur 37,070,107 fr. de rentes pour un capital de 594,914,079 fr. 55 c.

Cependant, le 5 p. 100 étant le seul fonds sur lequel pouvait porter les achats de la caisse d'amortissement et les cours ayant dépassé le pair, il devenait onéreux pour l'État d'amortir dans ces conditions, puisqu'on pouvait offrir aux créanciers le remboursement au pair.

Cette situation ne manqua pas d'être signalée à la Chambre des députés et à la Chambre des pairs, en 1825, — à l'occasion du projet de conversion de M. de Villèle. (*Moniteur universel* du 18 au 24 mars et du 25 au 27 avril 1825.)

La question fut résolue par la loi du 1er mai 1825, qui ordonna la création de nouveaux fonds d'État en 3 et 4 1/2 p. 100, et qui prescrivit de restreindre l'action de l'amortissement aux fonds publics dont le cours serait inférieur au pair. (*L.* 1er *mai* 1825, *art.* 3.)

La même loi prescrivait en outre :

Art. 1er. Que les rentes acquises par la caisse depuis son établissement jusqu'au 22 juin 1825 ne pourraient être annulées ni distraites de leur affectation jusqu'au 22 juin 1830 [1].

Art. 2. Que celles acquises depuis le 22 juin 1825 jusqu'au 22 juin 1830 seraient rayées au grand-livre au fur et à mesure de leur rachat et annulées au profit du Trésor.

Les nouveaux fonds cotés au moment de leur création bien au-dessous du pair nominal, furent dès lors appelés à absorber les disponibilités de la caisse d'amortissement, mais le fonds de 4 1/2 ayant dépassé très vite le pair, ce fut le 3 p. 100 qui resta, jusqu'en 1830, le fonds unique sur lequel put s'exercer l'action de l'amortissement.

Les événements de 1830 ramenèrent en arrière le cours de la rente. Le 5 et le 4 1/2 p. 100 descendirent rapidement au-dessous du pair et l'amortissement put agir indistinctement sur tous les fonds d'État jusqu'au moment où, en 1833, le 5 p. 100 ayant de nouveau dépassé le pair, son action se réduisit au 3 et au 4 1/2 p. 100.

Jusqu'à cette époque, l'emploi des fonds d'amortissement avait été réglé par le ministre qui, seul, était appelé à déterminer le fonds sur lequel portaient les achats. De nombreuses réclamations s'élevèrent à ce sujet contre l'inégalité de traitement faite aux rentiers et aux spéculateurs des divers fonds. Les spéculateurs prétendaient, avec raison, qu'ils ne pouvaient lutter avec le ministre des finances qui, arbitrairement et selon son caprice, pouvait provoquer la hausse ou la baisse, tantôt d'un fonds,

1. Le montant des rentes annulées en vertu de cette loi a été de 16,020,094 fr. de rente.

tantôt d'un autre, selon que ses achats portaient sur un fonds de préférence à l'autre.

Ces réclamations eurent leur écho dans le Parlement et le Gouvernement fut obligé de présenter un projet de loi qui est devenu la loi du 10 juin 1833.

Avant de faire connaître l'économie de la loi nouvelle il est utile de résumer rapidement les opérations de la caisse d'amortissement du 1er juin 1816 au 30 juin 1833.

Pendant ces dix-sept années qui furent les plus brillantes de la caisse d'amortissement, les recettes de toute nature se sont élevées à la somme de 1,262,171,700 fr. 07 c., dans laquelle les fonds annuels de dotation sont entrés pour 690,343,463 fr., les arrérages des rentes achetées pour 483,587,072 fr., et le produit des ventes de bois faites en conformité de la loi du 25 mars 1817, pour 88,241,164 fr. 97 c.

Le compte général des finances de l'année 1833 établit comme suit les dépenses de la caisse d'amortissement pendant cette période :

Capital employé à l'achat de 66,381,824f de rentes	1,257,395,661f08
Frais divers et primes d'anticipation payées sur le produit de bois vendus.	4,775,825 99
Solde en caisse	210 00
Total égal.	1,262,171,700f07

Ainsi, du 1er juin 1816 au 31 juin 1833, la caisse d'amortissement avait acheté 66,381,824 fr. de rentes :

Rentes 5 p. 100	44,506,780 fr.
Rentes 4 1/2 p. 100 . . .	99,996
Rentes 4 p. 100	363,036
Rentes 3 p. 100	21,412,012

et sa dotation annuelle se serait trouvée augmentée d'autant, si plusieurs lois n'avaient prononcé l'annulation au grand-livre de la dette publique de 48,020,094 fr. de rentes :

Loi du 1er mai 1825	16,020,094 fr.
Loi du 27 juin 1833	5,000,000
Loi du 28 juin 1833	27,000,000

Au moment où la loi nouvelle, dont il va être parlé, allait recevoir son application, les rentes inscrites au nom de la caisse d'amortissement se trouvaient donc réduites à 18,361,730 fr., et les ressources annuelles de la caisse n'auraient été que de 58,361,730 fr., si la dotation primitive de 40 millions n'avait pas été augmentée : 1° par l'attribution d'un reliquat de 8,650 fr. de rentes provenant de l'emprunt contracté en 1828; 2° par une attribution spéciale et annuelle de 1 p. 100 du capital nominal des derniers emprunts émis depuis 1828, attribution évaluée à 4,607,813 fr.

La caisse allait donc en réalité pouvoir disposer d'une ressource annuelle de 62,978,193 fr.

4. 1833 à 1866.

La loi du 10 juin 1833, sous le régime de laquelle allait se trouver placée la caisse d'amortissement, eut surtout pour objet de régler l'emploi des fonds, et de donner satisfaction aux plaintes qui s'étaient élevées contre l'arbitraire qui présidait souvent au choix des rentes sur lesquelles portait l'emploi des disponibilités de la caisse.

La dotation annuelle, arrêtée comme il vient d'être dit plus haut à 44,616,413 fr., fut, ainsi que les arrérages des 18,361,730 fr. de rentes inscrites au nom de la caisse, répartie au marc le franc et proportionnellement au capital nominal de chaque espèce de dette, entre les rentes 5, 4 1/2 et 3 p. 100 ; de sorte que chaque fonds avait sa dotation propre. Comme auparavant d'ailleurs, l'action de l'amortissement ne pouvait s'exercer sur les rentes cotées au-dessus du pair. Dans ce cas les fonds affectés au rachat de ces rentes étaient mis en réserve par le Trésor qui délivrait à la caisse d'amortissement des bons du Trésor portant intérêt à raison de 3 p. 100 l'an jusqu'à l'époque de leur remboursement, c'est-à-dire jusqu'au jour où les rentes étant descendues au pair ou au-dessous du pair, le Trésor aurait à fournir les fonds pour recommencer les achats redevenus possibles par la baisse des cours.

En exécution des prescriptions qui viennent d'être résumées, les ressources dont pouvait disposer la caisse furent réparties entre les différents fonds dans les proportions suivantes, se décomposant comme suit :

A LA DETTE		FONDS de dotation.	ARRÉRAGES au nom DE LA CAISSE.
5 p. 100 . . .	45,219,978f	32,035,779f	13,184,199f
4 1/2 p. 100. .	347,599	246,254	101,345
4 p. 100 . . .	1,159,499	831,439	338,060
3 p. 100 . . .	16,251,117	11,512,991	4,738,126
	62,978,193f	41,616,463f	18,361,730f

L'emploi des ressources ainsi réglé, la loi du 10 juin 1833 disposa que le montant des réserves qui appartiendraient à la caisse d'amortissement ne pourrait pas être affecté à autre chose qu'au rachat ou au remboursement de la dette consolidée. Toutefois, on prévoyait le cas où de nouvelles négociations de rentes auraient lieu; on stipulait alors que les bons du Trésor dont la caisse d'amortissement serait propriétaire, pourraient être convertis jusqu'à due concurrence de leur montant en capital et intérêts en rentes de la nature de celles qui auraient été nouvellement négociées, et il était dit que ces rentes seraient réunies au fonds d'amortissement affecté à l'espèce de dette à laquelle appartenait la réserve. (*L.* 10 *juin* 1833, *art.* 6 *et* 7.)

Le fonds de 5 p. 100 ayant dépassé le pair dès le commencement de 1833, une des principales dispositions de la nouvelle loi trouva de suite son application.

Les 45 millions environ qui constituaient la dotation spéciale du 5 p. 100 furent immédiatement remis à la caisse d'amortissement sous la forme de bons du Trésor et le surplus, soit 18 millions environ, fut appliqué au rachat des trois autres fonds, jusqu'au moment où le 4 1/2 p. 100 ayant à son tour dépassé le pair, l'action de l'amortissement ne porta plus que sur le 3 et le 4 p. 100, laissant ainsi disponibles des sommes importantes qui augmentaient d'autant les réserves.

Au point de vue de l'amortissement, l'augmentation des réserves présentait un danger ; on pouvait craindre, et c'est effectivement ce qui arriva, que lorsque les réserves auraient atteint une certaine importance, elles ne fussent détournées de l'emploi spécial que le législateur de 1833 avait entendu leur donner, et appliquées aux besoins sans cesse croissants des budgets.

La loi du 17 mars 1837 portant création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, ouvrit la porte toute grande à ces changements d'af-

fectation des fonds de la caisse d'amortissement qui devaient prendre bientôt une si grande extension. En ordonnant l'inscription au grand-livre des rentes nécessaires à réaliser le capital qui devait être employé en travaux publics, cette loi autorisa en même temps le ministre des finances à donner partie de ces rentes à la caisse d'amortissement en échange des bons du Trésor dont elle se trouvait propriétaire.

Plus tard, la loi du 25 juin 1841, tout en abrogeant la loi du 17 mai 1837, décida que les fonds de l'amortissement qui, à partir de 1842 seraient rendus libres par l'élévation des rentes au-dessus du pair, seraient affectés à l'extinction successive des découverts du Trésor des exercices 1840, 1841, 1842, et consolidés semestriellement en rentes.

Il serait fastidieux de suivre pas à pas les divers emplois qui furent faits des réserves de l'amortissement; mais pour donner une idée de l'importance de ces réserves et de leur emploi jusqu'en 1848, époque à laquelle la révolution de février allait arrêter ou suspendre les opérations de la caisse d'amortissement, nous avons présenté en quatre articles les prélèvements divers opérés sur les sommes réprésentées dans la caisse par les bons du Trésor qu'elle avait reçus de 1835 à 1848.

Fonds de réserve appliqués :

1° Aux budgets de 1832 et 1833	151,041,745f07
2° Au budget de 1841.	132,041,664 81
3° Aux travaux extraordinaires des exercices 1839-1840-1841	182,429,501 04
4° Aux découverts du budget de 1840 à 1847	412,247,114 58
Total des réserves employées. .	910,763,025f49

La baisse des fonds publics qui fut la conséquence des événements de 1848, aurait pu permettre à la caisse d'amortissement d'appliquer toutes ses ressources, réserves et dotations au rachat de tous les fonds d'État, puisqu'ils étaient alors tous cotés au-dessous du pair.

Le directeur de la caisse d'amortissement crut devoir rappeler au ministre des finances, M. Garnier-Pagès, les prescriptions de la loi de 1833, et lui demander d'ordonner le versement à la caisse, du montant des bons du Trésor qui étaient devenus exigibles et qui constituaient partie de la dotation.

Tout en reconnaissant la justice des réclamations du directeur de la caisse d'amortissement, le ministre des finances fit décider en conseil des ministres, qu'il n'y avait pas lieu, vu les circonstances, d'appliquer dans leur intégralité les prescriptions de la loi du 10 juin 1833.

Dans un rapport adressé au Gouvernement provisoire sur la situation financière de la République et publié à l'*Officiel* du 9 mars 1848, le ministre des finances s'exprimait ainsi :

« L'amortissement doit être maintenu, c'est un engagement de l'État envers ses créanciers ; il faut que cet engagement soit rempli. Mais le gouvernement déchu avait disposé par avance des réserves de l'amortissement. Lorsque la rente est tombée au-dessous du pair, nous nous sommes trouvés dans cette alternative, ou de faire mouvoir l'amortissement et de suspendre les travaux, ou de les continuer en donnant, comme par le passé, des bons du Trésor au lieu de numéraire à la caisse d'amortissement. Ce dernier fait avait le double avantage d'assurer le pain à ceux qui n'en ont pas, et de laisser les espèces, plus de 500,000 fr. par jour, dans les caisses du Trésor. Il était donc impérieusement commandé par les circonstances. Je l'ai pris. J'ai décidé que la caisse d'amortissement continuerait de recevoir les bons du Trésor au lieu d'espèces, en ce qui touche les rentes 5 p. 100 et 4 $^{1}/_{2}$ p. 100. »

Les fonds de 4 et 3 p. 100 allaient donc être les seuls sur lesquels l'action de l'amortissement pouvait s'exercer.

En prenant cette décision, le Gouvernement portait une grave atteinte aux dispositions principales de la loi de 1833 et il s'engageait dans une voie où il lui était difficile de s'arrêter. En effet, le 25 mars suivant le Gouvernement provisoire rendait un décret en vertu duquel la surveillance de la caisse d'amortissement, confiée jusqu'alors à une commission spéciale qui ne devait compte qu'au Parlement, passait dans les attributions personnelles du ministre des finances.

A la suite de ce décret, le directeur général remit sa démission entre les mains du ministre.

Deux jours plus tard, le 27 mars, le ministre décidait qu'à dater de ce jour et provisoirement les fonds remis par la caisse centrale pour le rachat des rentes 3 et 4 p. 100 seraient exclusivement employés à l'achat, au cours moyen à la Bourse, des rentes de même nature appartenant aux caisses d'épargne.

Ces achats durent eux-mêmes cesser dès le 14 juillet, lorsque l'Assemblée constituante prescrivait la consolidation en rentes 5 p. 100 des fonds dus par l'État aux caisses d'épargne et ordonna l'annulation des rentes 4 p. 100 déjà transférées à la Caisse des dépôts et consignations pour le compte desdites caisses en vertu des lois des 21 mars 1837 et 22 juin 1845.

La caisse centrale du Trésor public avait néanmoins continué de verser journellement à la caisse d'amortissement les fonds qui devaient être affectés aux rachats des rentes 3 et 4 p. 100, aussi, après que les achats des rentes appartenant aux caisses d'épargne eurent cessé, le directeur de la caisse crut-il devoir prévenir le ministre des finances qu'il allait faire reprendre les achats journaliers à la Bourse. Le ministre répondit le 22 juillet au directeur que les sommes destinées à l'amortissement des rentes 3 et 4 p. 100 entreraient dans la réserve sous la forme de bons du Trésor, comme y étaient entrées les sommes affectées au 4 $^{1}/_{2}$ et 5 p. 100, et que les paiements en numéraire opérés depuis le 14 juillet seraient reversés au Trésor, en échange de bons portant la date de chacun des versements primitifs.

L'amortissement effectué au moyen des rachats de rentes cessa donc le 13 juillet 1848, et ne fut plus repris que pendant les années 1859 et 1860.

Depuis la mise en vigueur de la loi du 10 juin 1833 jusqu'au 13 juillet 1848, la caisse d'amortissement avait employé un capital de 376,078,425 fr. avec lequel elle avait acquis 14,568,876 fr. de rentes de toutes natures dont 34,198 fr. en 5 p. 100, le rachat de cette nature de rente n'ayant pu être effectué que pendant la seconde moitié de l'année 1833.

Bien que la décision ministérielle du 22 juillet 1848 eût suspendu l'action de l'amortissement sur tous les fonds publics, la caisse n'en continua pas moins à recevoir annuellement la dotation prévue par la loi du 10 juin 1833, ainsi que les arrérages des rentes qu'elle avait en portefeuille; mais comme par le passé les versements lui furent faits

en bons du Trésor qui, après être entrés dans les réserves de la caisse d'amortissement, finissaient toujours par être consolidés en rentes ou annulés.

Cependant, la création de la caisse des retraites pour la vieillesse, instituée par la loi du 18 juin 1850, allait contribuer, lentement il est vrai, mais annuellement et sans interruption à l'amortissement de la dette publique.

D'après la loi du 18 juin 1850, les rentes perpétuelles que la caisse de retraites devait acquérir avec le capital des rentes viagères inscrites, étaient transférées au nom de la caisse d'amortissement. Plus tard, les lois du 28 novembre 1853 et 12 juin 1861 ordonnèrent que les rentes ainsi transférées seraient annulées directement au profit de l'État. (V. **Caisse de retraites pour la vieillesse.**)

Si nous exceptons les rachats de 2,467,363 fr. de rentes 4 1/2, 4 et 3 p. 100 opérés par la caisse d'amortissement en vertu de la loi du 4 juin 1858, pour lesquels il fut employé, pendant les années 1859 et 1860, un capital de 53,979,478 fr., l'annulation des rentes provenant de la caisse de retraites pour la vieillesse constitua l'unique moyen d'amortissement jusqu'en 1866.

La caisse d'amortissement était ainsi réduite à recevoir les bons que le Trésor lui remettait et à procéder, quand il y avait lieu, à leur consolidation en rentes ; n'ayant plus de dépenses à effectuer, ses réserves prirent une extension telle, — elles s'élevaient en 1866 à 122,778,876 fr., — que le Gouvernement fut amené à examiner s'il ne conviendrait pas de procéder à une organisation mieux établie et plus efficace de l'amortissement.

Les emprunts contractés pour les guerres de Crimée et d'Italie avaient déjà accru considérablement la dette publique, les conventions de 1859 conclues avec les compagnies de chemins de fer pour la construction du deuxième réseau, allaient pour longtemps grever les finances de l'État ; en présence de cette situation, le Gouvernement prépara un projet de loi portant réorganisation de la caisse d'amortissement qui est devenu la loi du 11 juillet 1866.

Avant d'examiner l'économie de la loi nouvelle, nous indiquerons quel fut le montant des réserves de l'amortissement, leur emploi, ainsi que celui des rentes consolidées pour le compte de la caisse d'amortissement.

Du 1er janvier 1848 au 1er janvier 1867, date de la mise en vigueur de la nouvelle loi sur la caisse d'amortissement, il était entré, à titre de réserves, dans la caisse de cet établissement 2,172,088,356 fr. de bons du Trésor, représentant, sauf pour les années 1859 et 1860 où, comme on l'a vu, il y eut des opérations de rachat, les fonds annuellement votés pour les services de l'amortissement.

Ces fonds furent appliqués aux dépenses des budgets de 1848 à 1866 et les bons donnés en échange à la caisse furent consolidés en rentes :

Sur les 3,082,851,381 fr. 49 c. de bons du Trésor que la caisse reçut pendant la période écoulée de 1833 à 1867, c'est-à-dire sous le régime de la loi de 1833, 2,966,229,818 fr. 43 c. furent consolidés et firent entrer dans le portefeuille de la caisse 130,129,170 fr. de rentes qui furent annulées, comme on le verra plus loin, par diverses lois, les 116,621,563 fr. 06 c. de bons formant le complément furent remis au Trésor sans échange de rentes et définitivement annulés.

5. 1866 à 1871.

La loi du 11 juillet 1866 allait apporter de notables changements dans la législation de l'amortissement, qui jusqu'à cette date ne s'était préoccupée que de la réduction de la dette publique constituée en rentes.

Comme nous l'avons dit précédemment, le Gouvernement avait conclu des conventions nouvelles avec les compagnies de chemins de fer envers lesquelles il s'était engagé à garantir les insuffisances des produits du deuxième réseau ; des annuités avaient été également consenties pour le rachat des canaux d'Orléans et du Loing.

En outre, le Trésor avait émis des obligations remboursables en trente années, dont il fallait assurer l'amortissement. Cette nouvelle nature de dettes différait sensiblement des fonds consolidés dont la perpétuité n'imposait pas au Gouvernement l'obligation du remboursement.

C'était en quelque sorte une nouvelle dette publique, d'un caractère spécial il est vrai, mais qui justement, en raison de son caractère temporaire, allait exiger des ressources annuelles pour faire face à un amortissement dont cette fois il serait impossible de différer l'époque.

Mais s'il fallait prévoir des crédits pour le remboursement de cette dette, on pouvait également prévoir et le moment où le Trésor recouvrerait la disponibilité des crédits portés au budget et les dates auxquelles les sommes devenues disponibles pourraient être affectées, soit à gager d'autres opérations du Trésor, soit à augmenter la dotation de l'amortissement du fonds consolidé.

La dotation de l'amortissement constituée par la loi nouvelle dut présenter un double caractère : dotation immobilière fixe pour garantir l'amortissement de la dette consolidée, dotation annuelle variable, pour faire face aux charges temporaires qui étaient imposées à la caisse d'amortissement.

Les forêts de l'État et la nue propriété des chemins de fer constituaient la dotation immobilière de la caisse ; quant à sa dotation annuelle, elle se composait :

1° Du produit net des coupes ordinaires et des produits accessoires des forêts ;

2° Du produit de l'impôt du dixième sur le prix des places et sur le transport à grande vitesse des marchandises par les chemins de fer ;

3° Des sommes à provenir du partage des bénéfices entre l'État et les compagnies de chemins de fer stipulé par les conventions passées avec les compagnies ;

4° Des bénéfices réalisés annuellement par la Caisse des dépôts et consignations ;

5° Des arrérages des rentes rachetées par la caisse d'amortissement et immatriculées en son nom ;

6° Des excédents de recette au budget de l'État qui seront affectés par la loi à cette destination.

La dotation annuelle comprenait, en outre, à titre de ressources extraordinaires, les produits nets des coupes extraordinaires et des aliénations de forêts qui pourraient être autorisées par les lois et dont le montant ne serait pas affecté à des améliorations forestières.

Quant aux charges que la nouvelle loi imposait à la caisse d'amortissement, elles consistaient en annuités diverses, garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer, arrérages et remboursements d'obligations trentenaires du Trésor, charges

temporaires, dont la décroissance devait permettre d'augmenter la puissance de l'amortissement.

A l'aide de ces ressources évaluées au budget de 1867 à la somme de 75,946,000 fr., la caisse d'amortissement eut à pourvoir, en sus des achats de rentes qu'elle devait effectuer en Bourse, et dont le minimum avait été fixé à 20 millions par an, aux annuités diverses, garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer, arrérages et remboursements d'obligations trentenaires dont nous venons de parler.

Nous ne saurions mieux faire d'ailleurs que de reproduire à ce sujet le tableau des recettes et des dépenses inscrites au budget de la caisse d'amortissement pour 1867 :

Recettes.

Produit net des forêts	32,748,000 fr.
Produits des aliénations et des coupes extraordinaires de bois	2,500,000
Produit de l'impôt du dixième sur le prix des places des voyageurs et le transport des marchandises en chemins de fer.	27,398,000
Bénéfices réalisés par la Caisse des dépôts et consignations	3,000,000
Arrérages de rentes rachetées	300,000
Recettes opérées par la caisse de retraites pour la vieillesse.	10,000,000
Montant des recettes.	75,946,000 fr.

Dépenses.

Intérêts, primes et amortissement des emprunts pour canaux	4,602,807 fr.
Rachat des actions de jouissance des canaux soumissionnés	1,346,327
Rachat de concessions de canaux et de ponts.	4,814,755
Intérêts et amortissement des obligations trentenaires.	2,322,300
Garantie d'intérêts aux compagnies de chemins de fer	31,000,000
Achats de rentes par la caisse de retraites pour la vieillesse.	10,000,000
Achats de rentes par la caisse d'amortissement	21,859,811
Montant des dépenses égal aux recettes.	75,946,000 fr.

En même temps qu'elle fixait à 20 millions le minimum qui devait être annuellement affecté au rachat des rentes, la loi prescrivait que ces rachats ne pouvaient porter que sur le fonds du 3 p. 100, et qu'en cas d'insuffisance de ressources prévues, il y serait pourvu par un prélèvement sur le budget de l'État. Les rentes ainsi rachetées ne pouvaient être annulées que dix années après la date de leur transfert au nom de la caisse d'amortissement.

Enfin, pour mieux marquer l'affectation spéciale des ressources attribuées à l'amortissement, il fut établi un budget à part qui devait être soumis annuellement au Corps législatif et au Sénat.

Les prévisions de recettes et de dépenses d'après lesquelles avait été basé le premier budget spécial de la caisse d'amortissement furent quelque peu modifiées par les faits ; mais comme ces modifications se traduisirent en excédents de recettes au profit de la caisse, ces excédents évalués à 9,287,384 fr. dans le compte des finances, furent portés en recette à l'exercice suivant. Il en fut d'ailleurs de même pour les exercices 1868 et 1869, qui présentaient l'un et l'autre des excédents de recettes sur les dépenses évaluées pour 1868 à 21,800,000 fr. et pour 1869 à 21,385,000 fr.

Pour donner au rachat de la dette publique un caractère de publicité et d'obligation, la loi du 11 juillet 1866 prescrivit que les sommes destinées à l'amortissement des rentes 3 p. 100 seraient déterminées chaque mois, annoncées par voie d'affiche à la Bourse et réparties également sur chaque journée d'opérations.

C'est dans ces conditions que fonctionna la caisse d'amortissement jusqu'en 1871, époque à laquelle intervint la loi du 16 septembre 1871, qui supprima le budget spécial de la caisse et suspendit l'amortissement.

Dans cette période de près de cinq années, la caisse s'était rendue propriétaire de 4,404,287 fr. de rentes rachetées au prix de 99,345,951 fr. 65 c. et au cours moyen de 67 fr. 67 c.

Ces 4,404,287 fr. de rentes furent vendues sur la Bourse de Londres, pendant la première partie de l'année 1875, au prix de 93,196,997 fr. 91 c. qui, ainsi que les 14,313,932 fr. 75 c. d'arrérages que cette rente avait produits pendant les années 1872, 1873, 1874 et le commencement de 1875, avaient été affectés au compte de liquidation par la loi du 4 août 1874.

6. Conclusion.

Pour bien faire ressortir les résultats donnés par la caisse d'amortissement depuis sa création jusqu'à 1871, nous avons groupé par période les recettes de cet établissement, et par nature les dépenses auxquelles elles ont été employées.

Pendant les 56 années qu'elle a duré, c'est-à-dire de 1816 à 1871, la caisse d'amortissement a reçu à divers titres et conformément aux lois qui l'ont régie, les sommes suivantes :

Du 16 avril 1816 au 1er juillet 1833 . .	1,262,171,700f07
Du 1er juillet 1833 au 31 décembre 1866	3,512,909,045 57
Du 1er janv. 1867 au 16 septembre 1871.	99,345,951 65
	4,874,426,707f29

Ces sommes ont été employées comme suit :

1° Fonds appliqués aux dépenses générales du budget :		
Au budget de 1832. .	11,157,840f00	
Au budget de 1833. .	142,883,905 07	286,086,409f87
Au budget de 1841. .	132,044,664 80	
2° Aux travaux extraordinaires régis par la loi du 17 mai 1837 :		
Exercice 1839	54,859,344f82	
Exercice 1840	65,208,474 14	182,429,501 04
Exercice 1841	62,361,682 08	
3° Aux découverts du Trésor :		
Exercice 1840	138,004,529f64	
Exercice 1841	18,694,405 42	
Exercice 1842	108,612,172 30	
Exercice 1843	39,826,738 40	442,247,114 58
Exercice 1844	181,530 77	
Exercice 1846	41,273,264 48	
Exercice 1847	95,654,473 57	
4° En recette aux budgets de 1848 à 1866.		2,172,088,356 00
5° Primes allouées au sujet des ventes de bois autorisées par la loi de 1817 . .		4,775,825 99
6° Rentes rachetées : 87,822,350 fr. avec un capital de		1,786,799,499 81
Total égal.		4,874,426,707f29

soit 3,082,851,381 fr. 49 c. détournés de leur destination, c'est-à-dire enlevés à l'amortissement.

Les 87,822,350 fr. de rentes rachetées par la caisse ont été annulées dans les proportions et par les lois suivantes :

Loi du 1er mai 1825	16,020,094 fr.
Loi du 27 juin 1833	5,000,000
Loi du 28 juin 1833	27,000,000
Loi du 4 décembre 1849.	28,622,606
Loi du 17 mars 1852.	4,308,000
Loi du 28 juin 1865	2,467,363
Loi du 4 août 1874, affectant au compte de liquidation.	4,404,287
	87,822.350 fr.

Les réserves appartenant à la caisse d'amortissement et dont le montant, 3,082,851,881 fr. 49 c., a été employé, comme il est dit ci-dessus, aux dépenses générales du budget, découverts du Trésor, etc., sont entrées dans le portefeuille de la caisse sous forme de bons du Trésor en attendant leur consolidation en rentes.

Sur cette somme, 2,966,229,818 fr. 43 c. de bons furent consolidés et donnèrent lieu à la création de 130,129,170 fr. de rentes inscrites successivement au nom de la caisse d'amortissement et qui furent annulées par les lois suivantes :

Loi du 4 décembre 1849	[illegible],441,087 fr.
Loi du 8 juin 1857	4,000,000
Loi du 16 juin 1857	5,021,799
Loi du 11 juillet 1860	2,925,615
Loi du 28 juin 1865	63,851,025
Loi du 11 juillet 1866	8,891,743
	130,129,170 fr.

Le surplus des bons, soit 116,621,563 fr. 06 c., a été remis au Trésor sans échange.

L'historique que nous venons de présenter a fait voir comment ont été constituées les dotations affectées aux diverses caisses d'amortissement qui se sont succédé depuis 1722, jusqu'à la suppression de la dernière caisse, en 1871. On a pu se rendre compte de l'emploi des fonds provenant de ces dotations, et des circonstances dans lesquelles, à diverses périodes de notre histoire, partie de ces fonds a été détournée de leur affectation légale.

Sur 4,874,426,707 fr., 1,786,799,499 ont été affectés au rachat de la dette publique ; le reste, 3,087,627,208, soit près des deux tiers, a été appliqué aux besoins des budgets ; c'est-à-dire qu'au lieu d'être employées à l'amortissement de la dette, les ressources de la caisse ont constitué des réserves qui ont balancé dans une large proportion les découverts des budgets et qui ont alimenté les dépenses extraordinaires des travaux publics. On a pu dire qu'on s'était d'autant plus facilement laissé entraîner aux dépenses, qu'on avait les ressources sous la main et qu'on n'avait pas à demander au pays de sacrifices nouveaux, le maintien de la charge ancienne suffisant à couvrir les dépenses.

On peut donc soutenir que les caisses d'amortissement ont eu pour conséquence de rendre les dépenses plus faciles et que, si elles ont fait quelque bien, elles n'ont pas fait moins de mal.

Le procédé des caisses n'a pas produit les résultats qu'on en espérait à l'origine, et on a pu se convaincre que la diminution de la dette publique n'était pas une affaire de combinaison plus ou moins ingénieuse.

Il nous reste à mettre en regard du taux auquel la caisse a fait ses achats de rentes, les taux auxquels ont été contractés les emprunts nouveaux pendant la même période de temps.

RACHATS DE RENTES

Période.	Rentes.	Produit.	Prix de 1 fr. de rente.	Taux p. 100.
—	—	—	—	—
1816-1833.	66,381,824	1,257,395,664	18,97	5.27
1833-1866.	17,036,239	430,057,884	25,25	3.96
1866-1871.	4,404,287	99,345,951	22,57	4.43
	87,822,550	1,786,799,499	20,345	

NÉGOCIATION DE RENTES.

Période.	Rentes négociées.	Produit.	Prix de 1 fr.	Taux p. 100.
—	—	—	—	—
1816-1833.	114,852,635	1,726,160,054	15,03	6.65
1833-1866.	174,174,676	3,763,977,430	21,64	4.62
1866-1871.	59,344,621	1,255,028,901	21,18	4.72
	348,371,932	6,745,166,385	19,362	

Pendant la période de temps que les caisses d'amortissement ont duré, l'État a acheté des rentes sur le pied de 20 fr. 345 pour 1 franc de rente, et en a vendu sur le pied de 19 fr. 362. Pour chaque rente achetée et revendue, l'État a donc perdu 0 fr. 983. Si au lieu de racheter 87,822,550 fr. de rentes, l'État avait créé en moins cette quantité de rentes, le montant de la dette aurait été à la fin exactement le même, et le Trésor n'aurait pas eu à faire un sacrifice de 0 fr. 983 par chaque franc de rente, soit en tout 86,429,566 fr. En se plaçant à ce point de vue, on peut évaluer à plus de 86 millions de francs en capital la perte que les caisses d'amortissement ont fait faire au Trésor depuis 1816. Mais on pourrait se demander si au cas où les caisses n'auraient pas fonctionné, les emprunts auraient été réduits d'une quantité égale au capital économisé par elles. Il aurait très bien pu se faire que les emprunts eussent augmenté la dette publique de 348,371,932 fr. de rentes, sans qu'on ait eu par contre à constater une diminution de 87,822,550 fr.

On peut en conclure que les caisses d'amortissement n'ont pas d'autre valeur que celle d'un outil qui, bien employé, rend des services, et mal employé n'en rend pas. Elles sont faites pour des États qui veulent réduire la dette et non pas pour des États qui veulent l'augmenter. Quand une nation veut s'endetter, il n'y a pas de système qui puisse aller contre cette volonté, et quand une nation veut réduire sa dette, il n'y a pas de système qui soit mauvais.

Léon SAY.

CAISSE D'ASSURANCE EN CAS D'ACCIDENTS. — La caisse d'assurance en cas d'accidents créée, sous la garantie de l'État, par la loi du 11 juillet 1868, est gérée par la Caisse des dépôts et consignations. Elle a pour objet de servir des pensions viagères aux personnes assurées qui, dans l'exécution de travaux agricoles ou industriels, sont atteintes de blessures entraînant une incapacité permanente de travail, et de donner des secours aux veuves et aux enfants mineurs des assurés tués accidentellement dans l'exécution desdits travaux. Pour avoir droit à ces avantages, les assurés sont tenus de verser une certaine cotisation annuelle.

Nous avons donné au mot *Assurances*, page 241, tous les renseignements utiles sur cette institution.

CAISSE D'ASSURANCE EN CAS DE DÉCÈS. — Cette seconde caisse créée comme la précédente, sous la garantie de l'État, par la même loi du 11 juillet 1868, a pour but de payer aux héritiers de chaque assuré, en échange de primes uniques ou annuelles, un capital convenu dont le maximum a été fixé à 3,000 fr.

La caisse d'assurance en cas de décès est administrée par la Caisse des dépôts et consignations ; elle a fait l'objet d'un des paragraphes du mot *Assurances*, page 240, auquel nous renvoyons le lecteur.

CAISSE DE LA BOULANGERIE.

SOMMAIRE.

I. ORIGINE ET FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE.

A toutes les époques où l'insuffisance de la récolte a fait élever le prix du pain au-dessus du taux normal, la ville de Paris a cru devoir adoucir, au moyen de prélèvements opérés sur ses ressources, les souffrances que cette élévation des prix imposait à la classe nécessiteuse.

Ainsi, en 1811-1812, elle fit acheter, de concert avec l'État, des grains à l'étranger. En 1816-1817, époque où le prix du quintal métrique de farine atteignit le chiffre énorme de 114 fr., elle alloua des primes aux boulangers pour les indemniser de la différence qui existait entre le prix de la taxe officielle du pain et le prix réel calculé d'après la mercuriale.

Des documents officiels attestent que les sacrifices faits par la ville dans les temps de disette lui avaient coûté plus de 50 millions depuis le commencement du siècle jusqu'en 1853, époque à laquelle l'administration municipale, préoccupée de la situation qui pouvait résulter de l'élévation du prix des blés, par suite de plusieurs mauvaises récoltes successives, chercha le moyen d'en atténuer les conséquences fâcheuses, sans recourir aux bons de pain, dont la distribution avait souvent donné lieu à des abus regrettables : on chercha surtout une combinaison qui pût mettre les finances de la ville de Paris à l'abri des surprises et des perturbations que chaque disette venait périodiquement apporter à son budget.

Telles furent les considérations qui donnèrent naissance au nouveau système, qui fut qualifié de compensation des prix extrêmes du pain. C'est à partir du 1er septembre 1853 qu'il a commencé à être appliqué, bien que l'institution et l'organisation de la caisse de la boulangerie reposent sur deux décrets en date des 27 décembre 1853 et 7 janvier 1854.

Le fonctionnement de ce système était celui-ci : lorsque les céréales manquant sur le marché, par suite de l'insuffisance d'une récolte, la population de Paris était menacée d'une trop grande augmentation du prix du pain, la taxe devait être fixée au-dessous du cours normal, et le déficit que chaque boulanger avait à supporter dans ce cas était remboursé par la caisse. Par contre, lorsqu'une récolte abondante devait faire abaisser d'une façon notable le prix du pain, on le maintenait à une certaine élévation, et l'excédent du prix de vente devait être versé à la caisse, qui se couvrait ainsi de ses avances et même pouvait se constituer un fonds de réserve.

La crise alimentaire qui a provoqué la création de la caisse de la boulangerie, a duré du 1er septembre 1853 au 1er octobre 1856. On a commencé par payer aux boulangers la différence entre le prix de la taxe officielle qui était alors en vigueur, et un prix de vente maximum fut réglé, d'abord à 40 cent. le kilogramme, puis à 45 cent., puis enfin à 50 cent.

Aussi, dès le commencement de l'année 1854, la caisse de la boulangerie a-t-elle été autorisée à émettre, sous la garantie de la ville de Paris, des bons qui lui ont permis de faire des avances considérables que justifiaient surabondamment la prolongation de la crise. Plus tard, ces avances ont pu être régularisées, en vertu de la loi du 17 juillet 1856, autorisant l'emprunt départemental de 50 millions sur lesquels il était mis à sa disposition une somme de 40 millions, divisée en deux parts égales de 20 millions chacune, savoir : 1° un fonds d'avances remboursable ; 2° un fonds de dotation permanent et destiné à assurer le fonctionnement du système.

Vers la fin de ladite année 1856, le prix réel étant descendu au-dessous du prix-limite de 50 cent. le kilogramme, on a commencé à mettre en pratique la compensation active. Au moyen d'une surtaxe ajoutée au prix résultant de la mercuriale pendant la période écoulée du 15 octobre 1856 au 31 août 1863, la caisse a recouvré, et au delà, la totalité des avances qu'elle avait faites en temps de cherté.

II. DÉCRET MODIFICATIF DU 22 JUIN 1863.

La liberté de la boulangerie, proclamée par le décret du 22 juin 1863, devait apporter quelques modifications au mécanisme et au fonctionnement de la caisse, qui furent réglés par le décret du 30 août suivant, portant :

1° Que le fonds de dotation de 20 millions, constitué par le département de la Seine au profit de la caisse de la boulangerie, les revenus échus de cette dotation, la réserve déjà réalisée et le surplus de l'actif net de la caisse, seraient répartis entre la ville de Paris et les diverses communes du département, au prorata du principal des quatre contributions directes.

2° Qu'à partir du 1er septembre 1863, la ville de Paris serait autorisée à percevoir à l'entrée, pour remplacer la surtaxe de compensation autorisée par l'article 5 du décret du 27 décembre 1853, un droit spécial sur le blé, la farine et le pain fabriqué, savoir : 1 centime par kilogramme pour le blé et le pain et 1 centime 30 par kilogramme pour la farine.

. . . .

5° Que toutes les fois que d'après les appréciations de l'administration municipale, le prix du kilogramme de pain dépasserait 50 cent., la caisse de la boulangerie supporterait l'excédent.

La première opération, prescrite par le décret du 31 août 1863, a eu lieu, en ce sens que les capitaux revenant à chacune des parties intéressées en principal, intérêts et accessoires, ont été déterminés par une série d'arrêtés préfectoraux pris en conséquence des délibérations du comité consultatif de la caisse de la boulangerie.

La part de la ville de Paris lui a été intégralement remboursée en 1867 ; quant à celle des communes du département de la Seine, le remboursement n'en a été effectué qu'en 1873 au moment de la liquidation.

Voici le résultat d'ensemble des comptes de répartition en ce qui concerne le capital de dotation :

	PRINCIPAL des quatre contributions.	PART proportionnelle dans la dotation.
Paris.	32,026,620f49	18,657,754f91
Arrondissement de Saint-Denis	1,298,136 21	756,255 50
Arrondissement de Sceaux	1,005,869 18	585,989 59
Département.	31,330,626f20	20,000,000f00

Quant au droit d'octroi établi par le décret du 31 août 1863, il a été abrogé par un décret du Gouvernement de la Défense nationale, en date du 17 décembre 1870.

En ce qui concerne l'article 5 du décret du 31 août 1863, il a reçu son application pour la première fois en 1867 dès que, par suite de la cherté des céréales, le prix du pain s'est élevé au delà de 50 cent. le kilogramme.

Un arrêté du 8 novembre 1867 a réglé la mise en pratique du nouveau système de compensation, auquel les boulangers ont presque unanimement adhéré en s'engageant à ne pas vendre le kilogramme de pain au-dessus de 50 cent., la différence leur étant remboursée par la caisse de la boulangerie. Le total du déboursé final auquel a donné lieu cette mesure, pendant la crise qui a duré du 10 novembre 1867 au 31 mai 1868, a été de 3,300,000 fr.

III. STATISTIQUE FINANCIÈRE.

1. Bons de la caisse de la boulangerie.

Pour faire face à son mouvement de fonds, la caisse de la boulangerie fut autorisée à mettre en circulation des bons au porteur ou nominatifs, à échéance variable de trois mois à un an, portant intérêt.

Le tableau ci-dessous donne l'aperçu du montant des émissions par année :

Émission de bons (de 3 mois à 1 an).

1854.	62,111,250 fr.
1855.	87,220,500
1856.	105,739,500
1857.	79,260,150
1858.	50,729,200
1859.	49,195,600
1860.	40,323,200
1861.	36,365,700
1862.	29,022,700
1863.	7,549,500
	547,517,300 fr.

Les intérêts servis (variant entre 4.36 et 4.65 p. 100) se sont élevés à 13,865,551 fr. 85 c.

2. Avances de la caisse.

La période de cherté a duré de 1853 à 1856, sauf quelques mois en 1855 et 1856. Pendant cette période, la détaxe supportée par la caisse, par kilogramme de pain, a varié :

En 1853 de 5 à 12 centimes;
En 1854 de 1 à 14 centimes;
En 1855 de 1 à 10 centimes;
En 1856 de 1 à 7 centimes;

et les avances de la caisse ont été, en capital, de :

En 1853 (8 quinzaines).	8,532,820f76
En 1854 ([illegible] quinzaines)	21,888,467 05
En 1855 (23 quinzaines)	15,716,736 96
En 1856 (11 quinzaines)	4,119,922 38
Total : 66 quinzaines.	53,457,947f 15

3. Recouvrements.

La surtaxe a donné les résultats indiqués ci-après :

1855	1 quinzaine à raison de	1 cent.		par kilog. de pain	138,829f45
1856	3 quinzaines à raison de	1 .27			3,111,922 88
1857	24	—	de 3 01		9,921,551 90
1858	24	—	de 3 91		11,2[illegible],551 89
1859	24	—	de 4 33		12,[illegible],011 59
1860	24	—	de 4 12		1[illegible],152,710 69
1861	24	—	de 2 c.		5,973,946 36
1862	23	—	de 2.38		6,126,512 21
1863	16	—	de 1 à 3 c.		1,25[illegible],256 09
			Total.		62,086,493f06

4. Différences sur lesquelles a porté la compensation.

ANNÉES.	PRIX DE VENTE par kilogramme de pain.	VALEUR RÉELLE du kilogramme de pain.
	Moyenne.	
1853 (6 derniers mois).	0 38 37	45 à 52 cent.
1854	0 48 50	41 à 56 —
1855	0 49 81	41 à 60 —
1856	0 49 91	43 à 57 —
1857	0 38 46	29 à 42 —
1858	0 29 04	27 à 32 —
1859	0 28 45	26 à 33 —
1860	0 34 58	32 à 39 —
1861	0 42 37	36 à 50 —
1862	0 37 37	31 à 45 —
1863 (8 mois)	0 34 93	34 à 36 —

IV. SIÈGE DE PARIS.

Cette esquisse rapide des fonctions de la caisse de la boulangerie serait incomplète, si on laissait de côté le rôle qui lui a été assigné pour la distribution de farine aux boulangers pendant le siège de Paris et pendant la période de ravitaillement.

Il convient tout d'abord de bien expliquer la part prise par l'administration municipale dans l'approvisionnement qui fut fait pour la capitale en vue du siège. Le Gouvernement avait décidé que cet approvisionnement serait fait pour le compte et par les soins de l'État, et la commission du conseil municipal qui eut à s'en occuper, dès les premiers jours d'août 1870, n'eut à déterminer que les quantités de denrées diverses nécessaires à la consommation pendant une période qu'on évaluait à une durée de deux mois, ainsi qu'à prendre des mesures pour recevoir et emmagasiner l'approvisionnement au fur et à mesure des arrivages. Le ministère du commerce et l'intendance militaire furent seuls chargés de tous les achats; l'administration municipale n'en fit aucun. Le Gouvernement du 4 septembre continua les opérations commencées et en fit de nouvelles jusqu'au dernier moment de l'investissement, mais toujours sans que l'administration municipale fût appelée à y concourir. Il en fut de même pour la distribution des diverses denrées de l'approvisionnement.

L'intervention des mairies n'eut lieu que pour la distribution des farines. La caisse de la boulangerie, en rapport depuis longtemps avec les boulangers, connaissait l'importance de la fabrication de chacun d'eux, elle se désignait donc par elle-même au ministère du commerce comme l'intermédiaire le plus naturel pour cette difficile opération qui commença le 22 septembre, en exécution d'un arrêté pris le 20 du même mois par le maire de Paris, M. Étienne Arago, de concert avec le ministre du commerce, M. Magnin.

A partir de cette époque jusqu'à la fin du siège, la caisse de la boulangerie fit livrer aux boulangers, dans la proportion de la cuisson de chacun d'eux, les farines qui furent mises à sa disposition et qui furent prises successivement sur l'approvisionnement fait pour la ville de Paris, sur celui des ministères de la guerre et de la marine et sur le produit de la mouture des moulins que le ministère du commerce et l'administration municipale avaient fait rapidement établir dans divers quartiers.

Quoi qu'il en soit de ces distributions et rationnement des farines, la caisse de la boulangerie avait remis aux boulangers, du 22 septembre au 7 février, jour de l'arrivée du premier convoi de

ravitaillement, la quantité de 818,000 quintaux de farine, soit, pour 141 jours, une moyenne de 5,950 quintaux par jour.

Pour bien apprécier l'importance de la mesure des quantités de farine livrées par jour aux boulangers pendant le siège, il faut diviser la période en deux parties, savoir : celle du 22 septembre 1870 au 18 janvier 1871, époque à laquelle le rationnement a commencé ; et celle du 19 janvier inclusivement au 8 février. La première période donne une quantité moyenne par jour de 6,300 quintaux ; la deuxième de 5,300 quintaux. En temps ordinaire, la moyenne de la consommation est à Paris d'environ 6,000 quintaux.

Pendant le ravitaillement, la caisse a continué les livraisons des farines au fur et à mesure de leur arrivage dans les gares, mais dans des proportions qui s'amoindrissaient chaque jour, et le dernier compte fait avec le ministre du commerce constate qu'au 1er mars 1871 la caisse avait remis au ministre, tant en espèces qu'en bons de pain reçus comme argent, une somme de 33 millions de francs. Dans ce chiffre les bons de pain entraient pour 7,500,000 fr. environ.

Pendant la période de l'insurrection, la caisse de la boulangerie a également continué à livrer des farines qui restaient en magasin et l'on estime que l'importance de ces livraisons a été, durant cette époque, de 90,000 quintaux, mais elles ont été faites en grande partie contre bons de pain.

Les chiffres suivants font connaître l'importance des marchés faits pour le compte de l'administration aussitôt après la conclusion de l'armistice pour reconstituer l'approvisionnement et subvenir aux besoins des premiers jours :

Quantité à acheter : 145,558 quintaux ;

Prix d'achat : 7,316,108 fr. ; soit un prix de 50 fr. 26 c., frais de transport non compris.

L'opération était bonne, puisque la moyenne du prix des ventes de farine faites par la caisse aux boulangers après le ravitaillement a été de 53 fr. 50 c. par quintal.

La caisse de la boulangerie a été supprimée à dater du 1er janvier 1873.

PELLETIER.

CAISSE CENTRALE DU TRÉSOR PUBLIC.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

On désigne sous le nom de *Caisse centrale du Trésor*, une des branches de l'administration centrale du ministère des finances, placée sous les les ordres d'un fonctionnaire comptable qui prend le titre de *Caissier-payeur central du Trésor public* (*D. 25 nov. 1862*). Ce fonctionnaire est chargé, sous sa responsabilité, du service du Trésor public à Paris. Toutefois, le paiement des arrérages de la dette publique est confié à un autre chef de service appelé *Payeur central de la dette publique,* mais, bien qu'indépendantes l'une de l'autre, ces deux divisions peuvent être considérées comme formant un seul tout.

Il importe de distinguer, dans la recherche des origines de la caisse centrale, l'encaisse de réserve de l'État, autrefois uniquement appelée Trésor royal, du service de la recette et de la dépense publiques, auquel ce dernier titre a été ensuite réservé. A défaut des moyens actuels de faire appel au crédit, il était indispensable aux souverains, dans les temps éloignés, de posséder une somme de numéraire pour parer aux cas imprévus. Aussi voit-on, dans l'histoire, les rois sages et prévoyants se préoccuper d'accroître leur épargne et aussi de la mettre à l'abri de l'avidité des courtisans. On sait que, sous Louis VII, le Trésor était déposé au Temple, sous la protection des chevaliers et sous la surveillance d'un gardien appelé *trésorier*. Il existait en dehors, paraît-il, sous les premiers Capétiens, une seconde caisse pour les dépenses journalières de la cour. Le Trésor de Charles V était caché à Melun, dans une muraille où étaient scellés les lingots d'or et d'argent et dont Savoisy connaissait seul le secret. Le premier soin du duc d'Anjou, oncle de Charles VI, dès qu'il prit la régence, fut de mettre à la torture Savoisy, et, sur ses indications forcées, de s'emparer des richesses accumulées par la prudence du dernier roi. Plus tard, une ordonnance royale prescrivit d'enfermer la réserve de l'épargne sous une quadruple serrure, dont le roi lui-même conserverait toujours une clef.

Sous Henri IV encore, un trésor de quarante-deux millions, dont une partie en espèces, avait été amassé et déposé à la Bastille. Rapidement dissipée sous la régence de Marie de Médicis, cette épargne ne paraît jamais avoir été reconstituée sous l'ancienne monarchie, et le gouvernement de la France s'est habitué à considérer que les sommes nécessaires pour les cas imprévus sont plus avantageusement placées dans les mains de ses sujets. Aussi le seul cas d'un trésor spécialement constitué se retrouve-t-il, dans l'histoire de France, sous Napoléon qui, n'aimant guère à faire appel au crédit, avait réuni, sous le nom de Trésor de l'armée ou Domaine extraordinaire, une épargne qui s'éleva jusqu'à près de 400 millions.

En dehors de ces accumulations monétaires, le Trésor royal, considéré comme la réunion des moyens financiers de l'État, remonte aux temps où la royauté cessa d'être purement féodale pour prendre les allures d'un véritable gouvernement, chargé de pourvoir aux services publics du pays. Une ordonnance de Philippe le Long, en date du 18 juillet 1318, établit pour la première fois la centralisation des recettes et des dépenses de l'État. Un fonctionnaire, qualifié de *changeur du Trésor*, était en même temps receveur et payeur central, sous le contrôle d'un *clerc du roi*, et sous les ordres des *trésoriers royaux*.

Charles VI, le 7 janvier 1407, créa trois trésoriers généraux et, à côté du changeur, qui réunissait les revenus du domaine, un *receveur général des aides* : « Quand nous voudrons, est-il dit dans cette ordonnance, avoir quelques deniers pour notre plaisir, nous commanderons nos lettres auxdits trésoriers, de telle somme comme il nous plaira, et ils la feront bailler par le changeur du trésor, ce qui sera des deniers de notre domaine, et par le receveur général des aides, ce qui sera des deniers desdits aides... et il n'y aura qu'une

seule personne commise à la garde de nos coffres.

En 1522, François I[er] créa une charge de *trésorier de l'épargne*, pour recevoir les parties casuelles et inopinées, ou revenus extraordinaires; ce fonctionnaire dut, l'année suivante, centraliser tous les revenus, soit en espèces, soit « pour obvier aux frais du port des deniers jusqu'à notre chastel du Louvre », en assignations des comptables. Les revenus du domaine devaient être également remis aux mains du trésorier de l'épargne par le changeur du Trésor dont l'office fut, d'ailleurs, supprimé en 1543.

Le trésorier de l'épargne resta donc seul chargé du maniement des deniers royaux; il lui était enjoint (2 avril 1547) « qu'au fait de la recette et distribution des deniers ès coffres du Louvre, il commette clercs gens de bien, diligens, cognoissans les espèces des monnoyes, sçavants et expérimentés à compter, recevoir et distribuer deniers... et que les clercs des receveurs généraux qui apporteraient lesdits deniers et ceux qui en devront recouvrer audit Louvre, n'y fassent plus long séjour qu'il n'appartient. » Deux archers de la garde royale étaient commis à la surveillance de la tour et des coffres où étaient renfermées les espèces.

« Afin qu'il pût être en main d'homme expérimenté, loyal, diligent et féable », l'office de trésorier de l'épargne fut seul excepté de la mesure qui rendit vénales à cette époque toutes les charges de finances, et les motifs mêmes de cette exception sont une cruelle critique de la règle qui fut instituée.

En 1554, Henri II, constatant « qu'il a toujours été malaisé et quasi impossible d'empêcher les officiers comptables de retenir fonds des deniers de leurs charges, pour la continuation de leur administration », décida « faire l'exercice et maniement de la pluspart de nos officiers comptables alternatifs d'an en an, et que celui duquel l'exercice serait cessé ou fini ne reprendrait point son maniement ou administration jusqu'à ce qu'il eût compté ou payé le *reliqua* de son compte. »

Cette fois la charge de trésorier de l'épargne fut dédoublée comme les autres (29 octobre 1554), et qu'elle eût ou non pour effet de rendre la gestion plus fidèle, la division de chaque office comptable en deux charges alternatives subsista jusqu'aux derniers jours de la monarchie.

Bien que, dès le milieu du XVI[e] siècle, les finances de la France offrissent une variété de recettes et de dépenses analogues à celles d'un État moderne, l'organisation de la comptabilité était encore aussi imparfaite que compliquée. Afin de se rendre compte de l'ensemble des opérations financières, on les avait centralisées entre les mains du trésorier de l'épargne; mais la caisse principale se subdivisait en un grand nombre de caisses chargées des paiements et dont il serait aussi difficile qu'inutile de faire, même pour Paris, l'énumération complète. Citons, comme exemples, les offices de *trésoriers ordinaires des guerres*, de *trésorier ordinaire de l'artillerie*, de *trésorier et payeur des* 200 *gentilshommes de l'hôtel*, de *trésorier des offrandes*, etc., de *receveur des écuries*, *argentier*, *receveur et payeur aux gages des officiers domestiques*, *de trésorier des menus affaires à payer*, *chantres et postes*, etc. etc., dont on trouve la liste dans l'édit de 1554 sur les offices comptables alternatifs. Jusqu'à la fin de l'ancienne monarchie, cette multitude de caisses subsista: on n'en remarque pas moins de 12 pour la guerre, de 6 pour la marine et plus encore pour la maison du roi-sans compter les 40 payeurs des rentes, dans l'*Almanach royal* de 1774.

La charge de trésorier de l'épargne prit fin en 1664. A ce moment, Colbert, qui s'efforçait de mettre de l'ordre dans les finances, remplaça les trésoriers de l'épargne par deux *gardes* ou caissiers généraux alternatifs du Trésor. Les comptes de ces fonctionnaires devaient, comme précédemment, fournir les moyens d'établir la situation générale des finances. Le contrôleur général remettait au commencement de l'année au garde en exercice un tableau des sommes que devait payer chaque comptable; ceux-ci durent verser aux échéances et s'abstenir de toute émission de billets. Il était dressé, chaque semaine, un bordereau détaillé des sommes remises par les comptables, et à la fin de l'année, le garde du Trésor remettait au ministre les acquits de paiement. Ainsi, toutes les recettes venaient aboutir à la caisse centrale du Trésor, aussi bien que toutes les dépenses effectuées par les caisses auxiliaires qu'elle alimentait. Dès lors, au moyen d'un journal et d'un grand-livre tenus pour la comptabilité des divers fermiers et régisseurs des deniers de l'État, on obtenait la situation exacte de ces comptables, en mettant en regard des obligations qu'ils avaient contractées, les versements qu'ils avaient faits à la caisse du Trésor. Pour les dépenses, elles ressortaient de la réunion des quittances fournies par le garde du Trésor.

A part les mesures prises en 1716 pour réglementer la comptabilité des dépositaires des deniers de l'État, et où il est question, pour la première fois, des écritures en partie double, il ne se produisit, sous le règne de Louis XV, aucune modification importante dans l'organisation des caisses du Trésor, malgré l'étendue toujours croissante des opérations financières qui les intéressaient.

L'ère des réformes s'imposa sous Louis XVI. Si les intéressés réussirent à empêcher Turgot de mettre fin aux abus, il fallut bien qu'ils s'inclinassent quand Necker, en 1778, mit au jour les misères de l'ancienne comptabilité. Le préambule de l'arrêt du conseil du 18 octobre 1778 expose comment les diverses caisses soi-disant instituées pour rendre la comptabilité plus distincte, avaient réussi à se rendre indépendantes de tout contrôle; comment, dès lors, il était impossible au département des finances d'utiliser les fonds stagnants que les comptables gardaient indûment à leur profit. Il fut enjoint à ceux-ci de faire connaître l'état de leur caisse à toute réquisition, de se conformer, pour la distribution des fonds, aux injonctions des ordonnateurs, de n'émettre aucun billet et de ne faire aucune avance sans autorisation; de ne jamais toucher taxations ou émoluments que sur ordonnances.

Necker s'attaqua ensuite aux offices mêmes des comptables. Il réduisit dans une large proportion les emplois de caissier, de trésorier ou payeur; les caisses conservées durent se considérer strictement comme des accessoires de la caisse principale du Trésor.

On sait les efforts qui furent faits par Necker d'abord, au moyen de la *caisse d'escompte*, puis par ses successeurs, pour tenter de rétablir le crédit de l'État; l'exposé en est lié à l'histoire

générale du Trésor. Au point de vue de l'organisation financière, on peut dire que la chute de Necker amena le rétablissement d'une partie des abus qu'il avait voulu détruire, et entre autres celui des comptables alternatifs. Mais à son second ministère, il put voir enfin réalisés ses plans de réformes, et le Trésor royal doté d'une organisation qui a été la base de celle qui a fonctionné jusqu'en 1818.

Le 28 avril 1788 furent supprimés tous les offices de garde du Trésor, de trésorier de la guerre, etc. La multitude des commis et comptables fut remplacée (*Règl. du* 30 *mars* 1788) par un directeur du Trésor ayant sous ses ordres 5 administrateurs correspondant aux 5 parties du service. La première de ces parties formait la *caisse générale*, à laquelle se rattachaient 4 caisses auxiliaires qui recevaient de la première les fonds nécessaires aux dépenses. Ainsi, la caisse générale ne payait rien directement: son rôle consistait à centraliser les fonds, à comparer les mandats délivrés par chaque département aux paiements effectués par les caisses auxiliaires, et à conserver les effets en portefeuille. Chaque jour, le caissier de la caisse générale devait rendre compte de ses opérations au *commis du grand comptant*, chargé de la tenue des livres de la comptabilité générale.

C'est de cette époque que date le principe de la séparation des caissiers et des payeurs, qui a subsisté jusque sous le second Empire (*D.* 21 *nov.* 1865). Les payeurs étaient chargés du soin de faire payer toutes les ordonnances, de se faire en conséquence remettre par les créanciers de l'État toutes les pièces justificatives de leur droit au paiement et, ce droit reconnu, d'opérer le paiement en mandats sur les caissiers, qui étaient tenus de leur obéir aveuglément.

Les caissiers avaient la mission, absolument passive, de délivrer l'argent en échange des mandats qui leur servaient de décharge provisoire pour leurs sorties de fonds ; ces mandats étaient ensuite remis aux payeurs et remplacés par des récépissés comptables qui servaient de décharge définitive aux caissiers près de la Chambre des comptes.

Cette organisation avait pour but de mettre les dépositaires de fonds dans l'impossibilité de les refuser aux créanciers de l'État, sous prétexte que leurs pièces n'étaient pas en règle, et d'enlever aux payeurs toute tentation de retarder les paiements pour conserver des fonds, puisqu'ils n'avaient plus la possibilité de les faire valoir. Appliquée d'abord à la caisse centrale, puis aux départements, c'est aussi à la caisse centrale que l'institution des payeurs a été supprimée en premier lieu.

Quatre payeurs principaux furent chargés des dépenses; toutefois, les 40 payeurs des rentes furent laissés en fonctions et ne furent supprimés qu'au moment de l'institution du comité de trésorerie en 1791.

Les modifications qu'éprouva le service de la caisse centrale du Trésor, au cours de la période révolutionnaire, n'affectèrent point le caractère général de son organisation ; pendant quelque temps, les quatre payeurs furent remplacés par un seul, mais le Consulat les remit en fonctions.

Mollien, chargé du portefeuille du Trésor en 1806, reconnut la nécessité de rompre complètement avec les anciens usages, que l'on avait toujours maintenus, en les accommodant aux circonstances. Son premier soin fut de s'attaquer à l'organisation de la caisse du Trésor, qui avait permis aux faiseurs de services de créer un déficit de plus de 200 millions sans que la comptabilité permît d'en découvrir la trace. En effet, le caissier général, instrument des négociations par lesquelles les faiseurs de services avaient, sous le couvert des opérations dont ils étaient chargés, substitué des valeurs nulles aux valeurs du Trésor, avait dû se borner à les admettre toutes pour leur chiffre numérique, sans faire, dans ses écritures, aucune différence entre les bonnes et les mauvaises valeurs. De là un équilibre parfait entre les recettes et les dépenses, et « les caissiers croyaient n'avoir fait qu'un échange de titres égaux en valeur, parce que ces titres étaient égaux en chiffres. » D'un autre côté, comme Mollien l'explique dans ses mémoires, « le caissier général du Trésor était comptable, à Paris, de toutes les recettes et de toutes les dépenses payables dans les provinces, conséquemment de sommes qu'il n'avait directement payées ni reçues, et de tous les virements que devaient subir les valeurs à terme, qui changeaient vingt fois de nom et de forme avant d'entrer dans un paiement définitif, et qui, quelquefois même, n'étaient pas un moyen de paiement. Les sommes totales admettaient donc une foule de doubles emplois... »

On voit que la centralisation de la comptabilité à la caisse centrale n'offrait pas, en réalité, le moyen d'obtenir facilement un aperçu exact de la situation du Trésor; elle présentait, en outre, le grave inconvénient de faire concourir cette caisse à une recette et à un paiement qui s'effectuaient parfois à 200 lieues par l'entremise de plusieurs agents : aussi, en pratique, l'intervention de la caisse se bornait-elle le plus souvent à des jeux d'écriture qui avaient pour effet de multiplier les recettes et les dépenses autant de fois qu'il y avait de comptables intéressés à une opération unique.

Mollien reconnut, néanmoins, l'impossibilité de supprimer immédiatement tous les rouages de l'ancienne machine, sans compromettre, par des changements trop brusques, les intérêts publics et privés : il préféra, sans modifier l'organisation de la caisse, établir à côté d'elle une institution nouvelle et indépendante. Ce fut la *caisse de service*.

D'après la loi du 6 frimaire an VIII, les receveurs généraux signaient, au commencement de chaque année, des engagements personnels pour le montant des sommes à recouvrer sur les contribuables à titre de contributions directes; ces engagements, dont l'échéance était reculée de plusieurs mois après la rentrée effective de l'impôt, avaient dû être, on l'a dit plus haut, escomptées à l'avance par le Trésor. La caisse d'amortissement s'était chargée de cette opération dans la mesure de ses ressources. Les faiseurs de service avaient également reçu de ces valeurs, non seulement en paiement de leurs fournitures, mais encore en échange des traites tirées sur le Mexique qu'Ouvrard avait reçues de l'Espagne, et dont la non-réalisation mit le Trésor en déficit de plus de 140 millions.

Pendant que le Gouvernement était réduit à se procurer, au moyen d'un escompte plus ou moins onéreux, les sommes représentatives de l'impôt, les receveurs généraux conservaient durant un certain temps le numéraire versé par le public, et s'en servaient pour leurs spéculations personnelles. Loin d'être intéressés à voir accueillir avec faveur les obligations qu'ils avaient souscrites, c'est dans le

discrédit de ces valeurs qu'ils trouvaient leur avantage : en effet, moyennant un escompte d'un pour cent par mois, ils rachetaient leurs obligations au moyen de leurs fonds libres, et bénéficiaient de la perte qu'éprouvait le Trésor.

Le moyen de remédier à cet abus était de mettre d'accord l'intérêt des comptables et celui de l'État ; Mollien fut assez habile, non seulement pour trouver ce moyen, mais encore pour le mettre en pratique ; il réussit du même coup à faciliter les mouvements de fonds et à rendre claire la situation du Trésor ; il réussit enfin à relever le crédit de l'État tout en faisant les opérations commerciales : la caisse de service fut l'ingénieux instrument qui procura d'un seul coup tous ces avantages et cela sans porter atteinte aux intérêts engagés et sans compromettre la situation des comptables.

Les profondes et durables modifications que l'institution de la caisse de service apporta à la manutention des finances de l'État seront plus utilement examinées dans leurs détails comme au point de vue de leurs conséquences, dans l'article spécial consacré au *Trésor public ;* on se contentera ici d'exposer le mécanisme qui fut adopté par Mollien.

Au lieu de rester en possession plus ou moins longtemps des versements effectués par les contribuables, les receveurs généraux furent invités à adresser immédiatement à la caisse de service, en espèces ou en justifications de paiements, les recouvrements effectués par eux. On ouvrit à chaque comptable un compte courant productif d'intérêts, — au profit du Trésor si les versements étaient en retard, — au profit des comptables s'ils étaient en avance. Cette mesure était par elle-même de nature à activer les rentrées du Trésor ; on la compléta en enlevant aux receveurs généraux toute possibilité d'agioter sur les obligations qu'ils souscrivaient. Grâce à l'abondance du numéraire qu'elle vit affluer, la caisse de service put laisser le plus souvent en dépôt à la caisse centrale ces obligations jusqu'au jour de leur échéance, sans avoir besoin de les escompter. Quand la nécessité l'y contraignit, elle s'adressa à la Banque de France sous la condition qu'elle garderait les titres dans son portefeuille.

Les receveurs généraux, ne pouvant plus trouver à racheter leurs valeurs propres, se contentèrent du produit de leurs comptes courants, auxquels la caisse de service donnait un intérêt dont le taux était réglé tous les trimestres par le ministre du Trésor. Tous les trimestres également, les comptes courants étaient réglés contradictoirement avec les comptables ; on restituait à ceux-ci les obligations échues, du montant desquelles ils étaient débités ; ils avaient en outre la faculté d'émettre dans la limite de leur actif, des mandats sur la caisse de service. Celle-ci émettait pareillement des mandats sur les trésoriers généraux, qui devaient y faire honneur.

Ce mécanisme, on le conçoit, permettait d'éviter toute stagnation de fonds entre les mains des comptables ; ils devaient, en effet, solder d'abord toutes les dépenses de leur département ; l'excédent disponible était adressé, soit à Paris en numéraire ou en lettres de change commerciales, soit sur quelques autres places où les dépenses étaient plus importantes que les recettes. On remarqua, par parenthèse, que les excédents représentaient sensiblement tous les mois la même somme.

Enfin, grâce à la confiance qu'inspirait la caisse, les particuliers lui offrirent des placements qu'elle accepta et qui contribuèrent à grossir son encaisse.

Toutes ces opérations sont résumées dans le passage suivant, consacré à la caisse de service par les Almanachs impériaux du premier Empire :

> La caisse de service est spécialement chargée de toutes les négociations de valeurs qui intéressent le service du Trésor ; elle opère, par ses rescriptions sur les comptables, l'application immédiate du produit des impôts aux dépenses locales que le service exige ; elle expédie des mandats sur tous les chefs-lieux de départements et d'arrondissements, en échange des versements qui leur sont faits à Paris. Elle a des comptes courants ouverts avec tous les receveurs généraux ; elle acquitte pour eux les mandats qu'ils tirent sur les sommes dont ils sont crédités sur ses livres.
>
> Par suite de ses négociations et pour en tenir lieu, elle admet les placements à intérêt qui lui sont offerts. En ce cas, elle garde dans ses portefeuilles la quotité proportionnelle de ses valeurs négociables, lesquelles y restent comme un gage négociable à volonté.

L'organisation établie par Mollien, et qui était, en somme, plutôt une simplification qu'une innovation, dut surtout son succès à l'intelligence et à l'exactitude rigoureuse avec lesquelles elle fut appliquée. Les obligations des trésoriers généraux n'étant plus négociées, perdirent leur utilité et plus tard il fut facile de les supprimer et de se contenter du compte courant d'intérêts. La garantie qu'inspirait le Trésor parut, à la fin, suffisante au public, qui continua d'apporter ses placements sans exiger un gage spécial. Dès 1814, dans les circonstances les plus critiques, on fit la première émission des *bons royaux,* origine des bons du Trésor. Alors, comme aujourd'hui, ces valeurs furent bien accueillies.

En ce qui concerne le paiement des dépenses, les innovations de Mollien ne furent pas moins heureuses. La mauvaise situation du Trésor avait souvent contraint à reculer, sous divers prétextes, l'acquittement des dépenses ministérielles, « et les payeurs avaient fini par croire que la meilleure manière d'administrer était de payer le plus tard et le moins possible ». Désormais les ordonnances délivrées par les ministres furent, dans les cinq jours de leur arrivée, admises par le Trésor et rigoureusement payables à l'échéance de dix jours. Cette disposition a été conservée jusqu'à nos jours.

Pour assurer l'exécution de l'ensemble de ces mesures, Mollien, sans toucher aux services existants, installa près de lui de nouveaux bureaux, qui furent l'origine de la direction de la comptabilité générale et de celle du mouvement des fonds. La caisse centrale ne continua que pour la forme à tenir compte de l'ensemble des recettes et des dépenses, et l'on put prévoir le moment où elle perdrait cette prérogative et cesserait d'être un service d'ensemble.

L'ordonnance royale du 18 novembre 1817 réduisit en effet la caisse centrale à ses attributions actuelles. Aux termes du *Règlement pour l'organisation et la manutention du Trésor royal,* en date du 21 novembre de la même année, le caissier central fut constitué garde du dépôt de toutes les espèces et valeurs existant au Trésor royal à Paris, et fut chargé, pour Paris également, d'opérer les recettes et les dépenses du Trésor, soit en numéraire, soit en valeurs de portefeuille.

La caisse centrale, à laquelle fut réunie la caisse de service, n'eut dès lors plus rien à voir avec les

opérations du Trésor effectuées en province et, comme aujourd'hui, la centralisation des écritures des finances fut réservée aux services du mouvement des fonds et de la comptabilité publique.

De leur côté, les payeurs généraux furent supprimés et remplacés, pour Paris, par deux agents dont furent indépendants les payeurs des départements, soumis au contrôle direct de la Cour des comptes. Toutefois, le service des dépenses était placé sous la direction générale d'un directeur des dépenses, dont les fonctions furent de courte durée : l'organisation de 1824, en effet, ne laissa subsister qu'un payeur des dépenses centrales à Paris, et répartit entre les autres services les attributions du directeur des dépenses.

Enfin, le payeur central lui-même fut supprimé en 1848 et son service réuni à la caisse centrale.

En 1875, la caisse a été, de nouveau, séparée en deux parties. L'importance croissante de la dette publique a amené à ériger en service distinct et indépendant le bureau qui avait été jusque-là chargé du paiement des arrérages de la dette. Mais cette séparation est toute d'ordre intérieur et n'a apporté aucune modification aux principes adoptés pour la concentration de l'encaisse de l'État et le paiement des dépenses publiques. Cependant, on paraît, depuis quelques années, avoir éprouvé une tendance à revenir aux anciens principes, au moins partiellement. En effet, le paiement des arrérages d'une partie de la dette est centralisé aux mains du chef de ce service, et les comptables extérieurs n'opèrent sur ce point que pour son compte et comme intermédiaires.

On a cru devoir, dans l'historique de la caisse centrale, laisser de côté l'exposé des modifications qui se sont produites dans les procédés de paiement des arrérages de la dette : cet exposé, en effet, sera tout naturellement renfermé dans l'historique de la dette publique. On a, d'autre part, également négligé de parler des divers moyens de contrôle qui ont été employés pour garantir les intérêts de l'État près de la caisse du Trésor. C'est à l'article *contrôle* que l'on trouvera ces détails, qui auraient démesurément étendu le cadre de cet article.

II. ATTRIBUTIONS.

Le caissier-payeur central est chargé de centraliser les recettes et de payer les dépenses de toute nature qui sont effectuées à Paris pour le compte du Trésor public.

Assujetti à un cautionnement en numéraire de 300,000 fr., ce fonctionnaire est directement soumis au contrôle de la Cour des comptes. En effet, aux termes de l'article 361 du décret du 31 mai 1862, il est dispensé de remettre mensuellement ses pièces de dépenses à la direction générale de la comptabilité publique, comme doivent le faire les trésoriers-payeurs généraux; ses acquits sont visés et timbrés, au moment même du paiement, par le *contrôleur central du Trésor*. Le payeur central de la dette publique envoie également ses pièces de dépenses à la Cour des comptes.

Les recettes du Trésor effectuées sur tous les points du territoire ne viennent pas toutefois se réunir en totalité à la caisse centrale. La direction du mouvement général des fonds doit prendre les mesures nécessaires pour qu'aux dépenses à solder dans une localité corresponde une encaisse égale. L'excédent est seul, s'il y a lieu, versé à la caisse centrale, qui ne peut, d'ailleurs, accepter aucune recette sans l'autorisation du mouvement des fonds. Ainsi, c'est en réalité ce dernier service qui centralise la recette comme la dépense et le caissier-payeur central ne remplit que des fonctions analogues à celles qui incomberaient au trésorier-payeur général du département de la Seine, s'il y en avait un.

Toutefois, le caissier central diffère des trésoriers généraux en ce qu'il touche un traitement fixe (20,000 fr.) et non des commissions en rapport avec les opérations effectuées. Une indemnité de caisse de 9,000 fr. lui est allouée annuellement ; il diffère encore des trésoriers généraux en ce qu'il n'a pas de compte courant avec le Trésor et que les employés placés sous ses ordres ne sont pas choisis et rétribués par lui, mais font partie du personnel des agents de l'État. Il a, il est vrai, la faculté d'admettre dans son service des employés auxiliaires, payés à la journée, et qui sont uniquement sous sa dépendance, mais ces employés sont rétribués sur les fonds généraux du ministre des finances. On a, enfin, déjà remarqué que le caissier central n'est pas astreint à soumettre ses pièces de dépense à la vérification de la comptabilité publique.

Les opérations de la caisse centrale sont soumises à la vérification quotidienne d'un service spécial, appelé *contrôle central du Trésor*. On trouvera dans l'article relatif à ce service, le détail des attributions du contrôleur central et de son rôle par rapport à la caisse centrale.

III. OPÉRATIONS.

Les opérations de la caisse ont trait aux recettes, aux dépenses, et au portefeuille du Trésor.

1. Recettes.

Les recettes effectuées par la caisse centrale se divisent en deux natures :

1° *Recettes contre récépissés,* qui comprennent les recettes accidentelles, les versements de cautionnements en numéraire, les versements au compte courant des divers établissements publics correspondants du Trésor (Asiles nationaux, Caisse des dépôts et consignations, Imprimerie nationale, etc.) ; les versements et envois de valeurs des trésoriers-payeurs généraux, des trésoriers-payeurs d'Algérie et des colonies, ainsi que des receveurs des contributions indirectes du département de la Seine, enfin les dépôts d'inscription des rentes, titres ou effets divers affectés à des cautionnements ou déposés en échange de titres nominatifs, bons du Trésor, bons de liquidation, obligations du Trésor ;

2° *Recettes contre valeurs du Trésor*, pour versement de capitaux par les particuliers en échange de valeurs : ces valeurs consistent, soit en obligations à échéance variable, soit en titres de rentes. La caisse centrale est en effet chargée des opérations relatives à l'émission des emprunts destinés à assurer le service de la dette flottante ou à faire face aux dépenses du budget extraordinaire. Le caissier central émet également des mandats sur les comptables, ainsi que des traites qu'il tire sur lui-même et qui sont destinées au service des colonies, des armées, des fonds déposés par les corps de troupe et de l'Algérie.

En résumé, toute somme versée dans l'intérêt du Trésor donne lieu à la délivrance d'un *récépissé* ou d'une valeur correspondante.

La caisse centrale ne reçoit directement aucune somme due pour impôt. Il en est de même des trésoriers généraux, mais il existe une différence, à cet égard, entre ces fonctionnaires et le caissier central. Dans les départements, les agents chargés du recouvrement de l'impôt, percepteurs ou receveurs des contributions indirectes, déposent leurs fonds à la recette particulière, qui verse à son tour à la trésorerie générale. Celle-ci ne reçoit donc que de troisième main, sauf pour les revenus de l'arrondissement chef-lieu, qui sont remis directement par les agents de perception à la trésorerie générale. A Paris, les receveurs des contributions indirectes versent sans intermédiaire à la caisse centrale, qui peut être considérée, à leur égard, comme la recette particulière de la Seine. Pour les produits des contributions directes, les choses se passent différemment. Les percepteurs de Paris recueillent l'impôt et sont autorisés à verser leurs fonds à la caisse centrale, mais la surveillance du recouvrement et sa centralisation sont attribuées au receveur central de la Seine. La caisse centrale reçoit donc les fonds de seconde main, au point de vue du numéraire, et de troisième main au point de vue de la comptabilité, puisque les versements des percepteurs de Paris sont effectués pour le compte du receveur central de la Seine. Cette complication apparente est, en réalité, une simplification, et permet d'éviter des transports de fonds onéreux et inutiles.

Les trésoriers généraux adressent, comme il a été dit, l'excédent disponible de leur encaisse à la caisse centrale; ils déposent, à cet effet, leur numéraire à la succursale de la Banque de France du chef-lieu, à l'actif du compte courant du Trésor.

Le caissier central opère, sur ce compte courant, les versements et les retraits qui sont nécessités par les circonstances; il est rare que les coffres de la caisse renferment une somme très sensiblement supérieure aux besoins de chaque jour. La Banque est donc, en fait, le véritable dépositaire de l'encaisse du Trésor, le réservoir où vient s'accumuler la fortune disponible de l'État.

2. Dépenses.

La caisse centrale est chargée de pourvoir à toutes les dépenses effectuées à Paris pour le compte du Trésor ; il n'est fait d'exceptions que relativement aux arrérages des rentes, pensions, que les receveurs-percepteurs de Paris sont autorisés à payer pour le compte du payeur central de la dette publique.

Le service des dépenses se divise en deux parties, les *dépenses budgétaires* et les *dépenses de trésorerie*.

Les dépenses budgétaires payables à la caisse centrale comprennent : 1° le paiement de toutes les dépenses payables à Paris, ordonnancées directement par les ministres ou mandatées par les ordonnateurs secondaires, tels que les intendants militaires, les directeurs du dépôt de l'artillerie et du génie, le préfet de la Seine, le préfet de police, les directeurs des administrations financières ; 2° le remboursement des capitaux de cautionnement.

Les dépenses assignées payables dans les départements peuvent être payées à Paris par l'entremise du caissier-payeur central (valeurs à recouvrer) ; l'obligation imposée aux ordonnateurs de mandater les dépenses payables dans les départements où le service a été fait, combinée avec l'établissement de plus en plus général de grandes compagnies ou de grands fournisseurs ayant leur office principal à Paris et y ayant besoin de leurs fonds, tend à rendre de jour en jour plus important le service des valeurs à recouvrer.

Les dépenses de trésorerie se divisent en : 1° remboursement des valeurs amortissables : rentes 3 p. 100, obligations du Trésor à long terme, bons de liquidation ; 2° remboursement de valeurs à échéances diverses, telles que les obligations du Trésor à court terme, les bons du Trésor de trois mois à un an d'échéance, les traites émises pour le service des colonies ou de l'Algérie et des armées en temps de guerre ; 3° paiement des mandats émis sur la caisse centrale par les trésoriers-payeurs généraux, les trésoriers-payeurs d'Algérie et des colonies ; 4° retraits de fonds de compte courant des divers correspondants du Trésor ; 5° paiements pour le compte de l'agent comptable des traites de la marine ; 6° paiements, pour le compte des trésoriers généraux, sur leurs récépissés et acquits divers ; 7° paiements, pour le compte des trésoriers-payeurs coloniaux, des dépenses du service local.

Toutes les dépenses publiques doivent être régulièrement ordonnancées, soit par les ministres directement, soit par les ordonnateurs secondaires en vertu de crédits de délégation. Les ordonnances délivrées par les ministres et payables à Paris sont transmises à la caisse centrale par le mouvement des fonds ; les ordonnateurs secondaires transmettent de même des bordereaux d'émission des mandats qu'ils délivrent.

Tout extrait d'ordonnance de paiement et tout mandat résultant d'une ordonnance de délégation doivent, pour être payés, être appuyés des pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'État régulièrement justifiée. Ces pièces sont adressées directement à la caisse centrale par les ordonnateurs.

Le caissier-payeur central, comme tous les payeurs, ne peut suspendre un paiement assigné sur sa caisse que s'il reconnaît qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces produites.

S'il se produisait des réquisitions qui eussent pour effet, soit de faire acquitter une dépense sans qu'il y eût disponibilité de crédit ou justification d'un service fait, soit de faire effectuer un paiement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la créance, le caissier, avant d'y obtempérer, devrait en référer au ministre.

Toutefois, dans les services régis par économie, il peut être accordé, sans justification de service fait, des avances aux agents spéciaux de ces services ; le total de ces avances ne peut excéder 20,000 fr. par comptable, et les pièces justificatives doivent être fournies par les agents d'exécution dans le délai d'un mois.

Le paiement des sommes dues par l'Etat peut être arrêté par des saisies-arrêts ou oppositions dûment formées. Contrairement à ce qui a lieu pour les payeurs extérieurs, ces oppositions ne doivent pas, pour Paris, être faites aux mains du caissier central, mais aux mains d'un agent spécial appelé *Conservateur des oppositions*. Cet agent dépend de la direction du contentieux.

Les dépenses de trésorerie ne sont pas soumises aux mêmes justifications que les dépenses budgétaires, mais elles doivent être autorisées par le directeur du mouvement des fonds.

3. Portefeuille.

Le portefeuille du Trésor se compose de tous les titres et valeurs qui entrent dans l'actif du Trésor ou qui y sont déposés, c'est-à-dire *valeurs actives* et *valeurs inactives*.

Les *valeurs actives* se divisent en effets sur Paris et les départements, effets sur le caissier central et valeurs représentatives d'avances en numéraire, effets de commerce sur Paris, traites de coupes de bois, de douanes et d'octrois de mer, obligations des redevables des contributions indirectes, etc. ; les *valeurs inactives* en inscriptions de rentes et effets divers déposés à titre de cautionnement, garantie ou à divers titres ; rentes au porteur achetées ou à vendre pour le compte des départements ; valeurs au porteur provenant de successions en déshérence ; valeurs du Trésor déposées contre certificats nominatifs.

Le caissier central, chargé du service du portefeuille, effectue toutes les opérations qui intéressent les valeurs qui le composent. Il doit donc opérer l'entrée et la sortie des titres et effets souscrits par divers débiteurs du Trésor et en délivrer récépissé aux comptables qui les ont transmis ; faire recouvrer les effets à leur échéance et faire présenter à l'acceptation ceux qui en sont susceptibles ; à défaut d'acceptation, les faire protester par un des huissiers commissionnés du ministère ; renvoyer, à moins d'ordres contraires, les effets non payés aux comptables et correspondants qui les ont transmis et, s'il y a lieu à poursuivre directement, remettre les effets protestés à la direction du contentieux, chargée d'effectuer les poursuites.

En ce qui concerne les valeurs inactives, le caissier doit en opérer le dépôt régulier, en faire détacher les coupons d'intérêts ou de dividendes échus et en opérer la restitution contre remise des récépissés délivrés au moment du dépôt. Les valeurs du Trésor émises uniquement sous forme de titres au porteur, telles que les bons du Trésor et les bons de liquidation, peuvent être mises en dépôt au bureau du portefeuille, qui remet en échange aux parties un *certificat nominatif* contenant le bordereau des titres et la désignation du déposant. Les titres eux-mêmes ne sont restitués, contre le certificat, qu'au titulaire ou à ses ayants droit, après justification.

IV. MOYENS DE SERVICE.

Pour exécuter les diverses opérations que l'on vient de décrire, le caissier central a sous ses ordres quatre bureaux et un personnel important d'employés et d'agents de comptoirs.

Ces bureaux portent les titres de :

1° Recettes et comptoirs ;

2° Bureau des dépenses ;

3° Bureau du portefeuille ;

4° Bureau central et de comptabilité.

Le bureau des *recettes et comptoirs*, auparavant appelé *bureau des opérations en numéraire*, comprend le *comptoir central* ou *caisse principale*, et la section des *recettes en numéraire*.

Le comptoir central est chargé de la conservation de l'encaisse du Trésor ; il en suit les mouvements dans ses rapports soit avec les différents bureaux, soit avec la Banque de France.

L'encaisse numéraire est enfermée dans une caisse à deux serrures. Chaque matin, le caissier central et le contrôleur central en extraient les billets et les espèces nécessaires aux besoins de la journée. Ces billets sont enfermés dans une caisse courante, à deux clefs, placée dans l'intérieur du comptoir central, sous la surveillance d'un contrôleur, dépositaire de l'une des clefs.

Pendant le cours de la séance, les entrées de fonds sont constatées par des reçus de la caisse principale, et les sorties par des reçus des préposés payeurs.

La caisse principale est chargée de la distribution des espèces dans les divers comptoirs auxiliaires et de la vérification des comptes de ces caisses en fin de journée ; de la délivrance des mandats de la Banque de France au débit du compte du Trésor ; de la délivrance des récépissés à transmettre aux trésoriers-payeurs généraux pour versements effectués au crédit du compte courant du Trésor dans les succursales de la Banque.

Les opérations avec cet établissement sont constatées par un carnet spécial ; les retraits sur le compte courant doivent être visés par le directeur du mouvement des fonds. La caisse est autorisée à délivrer aux créanciers du Trésor, sur leur demande, des mandats sur la Banque au lieu d'espèces métalliques ou de billets. C'est sous cette forme que se font le plus souvent les gros paiements.

La caisse est ouverte de 10 heures du matin à 3 heures du soir. A la fin de la journée, le solde numéraire, qui ne doit se composer que d'espèces et de billets de banque, est reconnu par le caissier et le contrôleur central, et immédiatement enfermé dans la caisse à deux serrures. Une situation établie contradictoirement, et destinée au mouvement des fonds, atteste la conformité des résultats de cette vérification avec les écritures. L'exactitude avec laquelle sont menées les diverses opérations de la caisse centrale, est telle que la conformité entre l'encaisse et le résumé des écritures est le plus souvent constatée une demi-heure après la fermeture de la caisse.

La section des *recettes en numéraire* délivre, en échange des espèces, soit des récépissés comptables, s'il s'agit de versements faits par des débiteurs du Trésor, soit des *valeurs du Trésor*, s'il s'agit de sommes confiées par des prêteurs à l'État. C'est cette section qui est chargée du service des emprunts pour Paris, ainsi que de la délivrance journalière des bons du Trésor et autres valeurs de trésorerie émises en vertu des lois de finances.

Le *bureau des dépenses* représente l'ancien service des payeurs généraux et du payeur des dépenses centrales. Les lettres d'avis d'ordonnance ou les mandats de paiement délivrés aux créanciers de l'État par les ordonnateurs sont présentés aux *payeurs :* ceux-ci doivent s'assurer de la régularité de la créance et de son exigibilité en rapprochant le titre présenté par la partie de l'ordonnance émise et des pièces justificatives. En outre si, par suite de procuration, de transport ou de cession de créance, ou de décès du titulaire, la partie ne se présente pas elle-même, le détenteur de titre doit fournir la justification de son droit au paiement.

Si tout est en règle, le payeur fait donner l'acquit et remet à la partie, en échange de son titre, un mandat à talon sur la présentation duquel la remise des fonds est faite par un agent de comptoir préposé à l'une des caisses auxiliaires.

Une section du bureau, appelée *contrôle des dépenses*, est chargée, après paiement, de vérifier la régularité des acquits apposés par les parties prenantes sur les lettres d'avis, ordonnances, mandats, valeur de trésorerie. Cette section doit également procéder à l'apurement des injonctions de la Cour des comptes.

Le *bureau du portefeuille* est préposé à l'exécution des opérations, déjà énumérées, que comporte la manutention du portefeuille du Trésor. La conversion réciproque des effets et du numéraire est faite au moyen de bons de virement avec le comptoir central.

Enfin, le *bureau central et de comptabilité*, outre les questions d'ordre général, la correspondance, la réception et l'envoi des pièces et la distribution du travail, comprend dans ses attributions la tenue des écritures de la caisse.

Quand Mollien institua la caisse de service, il lui imposa la comptabilité *en partie double*, qui lui fournit les moyens d'obtenir une situation toujours exacte du Trésor et d'en suivre facilement les opérations. Cette comptabilité, qui embrasse toutes les recettes et toutes les dépenses publiques, est aujourd'hui tenue au mouvement des fonds et à la comptabilité publique. Quant aux écritures spéciales à la caisse centrale et qui l'intéressent seule, elles sont tenues *en partie simple* et comportent un *journal général* des opérations de la journée et un *grand-livre* qui détaille, par compte, les opérations de la veille. Le mouvement des fonds et la comptabilité publique reçoivent, chaque jour, une copie du journal général, chaque mois, le total des comptes et la situation générale des recettes et des dépenses; et, en dernier lieu, un *compte général* est dressé à la fin de chaque année et de chaque exercice.

Il est tenu également, pour les dépenses de frais de service et de négociations du Trésor, un compte spécial, arrêté au 31 août de chaque année, après la clôture de l'exercice, et vérifié par une commission spéciale, présidée par le président de la section des finances du Conseil d'État. D'autre part, des livres de détail sont ouverts pour les comptes dont les opérations ne peuvent être soldées annuellement, et un livre de soldes permet d'établir la situation de tous ces comptes à la fin de chaque gestion.

Outre ses écritures générales, le bureau enregistre, à part, les ordonnances ou mandats, et en suit l'annulation ou le paiement de manière à en établir mensuellement la situation, qui est communiquée aux divers départements ministériels; en ce qui concerne le service de trésorerie, les émissions de valeurs du Trésor sont enregistrées par ordre numérique des effets ou titres mis en circulation et le paiement est constaté en regard.

Enfin, le bureau central est encore chargé de centraliser, après paiement, les pièces de dépenses, de les classer et de les transmettre à la Cour des comptes après les avoir rapprochées des livres de détail.

LEMOIGNE.

Bibliographie.

L[illegible]. *Recueil des [illegible] lois et ordonnances.* — VUITRY, [illegible]. — N[illegible], *Rapports et comptes rendus.* — *Encyclopédie [illegible]*, [illegible]. — B[illegible], *Histoire financière de la France.* — M[illegible], *Mémoires.* — THIERS, *Histoire du Consulat.* — J[illegible], [illegible]. — KAUFMANN, *les Finances de la France.* — OUVRARD, *Memoires*, etc., etc.

CAISSE DES CHEMINS VICINAUX.

SOMMAIRE.

I. OBJET DE LA CAISSE. INTÉRÊT ET DÉLAI DE REMBOURSEMENT DES AVANCES. CIRCONSTANCES QUI ONT AMENÉ SA CRÉATION.

La caisse des chemins vicinaux a été créée par la loi du 11 juillet 1868, pour faire aux communes et aux départements des avances en vue de l'achèvement des chemins vicinaux. Plus tard, elle a été appelée, en outre, à recevoir des fonds de subvention destinés à être distribués gratuitement pour le même objet. Mais sa raison d'être et sa fonction dominante consistent toujours dans le service des emprunts.

Les avances sont remboursables dans un délai maximum de trente années, moyennant le paiement de trente annuités de 4 p. 100 du capital emprunté, amortissement compris (*art.* 9), ce qui fait ressortir à 1.22 p. 100 le taux de l'intérêt payé au Trésor. La caisse est gérée par l'administration de la caisse des dépôts et consignations, mais un bureau spécial reste chargé, au ministère de l'intérieur, de répartir la dotation entre les communes et les départements, d'instruire les demandes d'emprunt et d'y donner suite, de surveiller l'encaissement et l'emploi des fonds avancés, de régler en un mot toute la partie administrative du service des emprunts. Voici dans quelles circonstances on a été conduit à créer cet établissement :

L'enquête agricole de 1866 ayant signalé l'achèvement des chemins vicinaux parmi les améliora-

tions les plus urgentes pour l'agriculture, le Gouvernement mit la question à l'étude. On calcula qu'en laissant de côté les chemins les moins utiles, il restait à construire 182,000 kilomètres de chemins de toutes catégories, représentant une dépense de 825 millions. Mais les ressources normales de la vicinalité pouvant couvrir une partie de la dépense, les ressources extraordinaires à créer ne devaient pas dépasser 500 millions. L'État promettait une subvention de 115 millions, on supposait que les départements donneraient au moins 100 millions. Le surplus, 285 millions, soit en nombres ronds, 300 millions, devait être fourni par les communes dans une période de dix années assignée à l'opération. Il était évident que les communes ne pourraient se procurer un capital aussi considérable et se créer des droits aux subventions par des sacrifices immédiats, qu'en empruntant les sommes dont elles auraient besoin, et à la condition qu'on leur en facilitât les moyens. L'emprunt apparut donc dès le principe comme un élément fondamental de l'opération à entreprendre, élément destiné à mettre en œuvre les ressources et à féconder les sacrifices. Cependant, pour être à la portée des petites et des pauvres communes, de celles qui auraient précisément le plus besoin d'aide, les prêts devaient satisfaire à trois conditions : le bon marché, le remboursement à long terme, la disponibilité des sommes par petites fractions au fur et à mesure de l'avancement des travaux, et seul, l'État était en situation d'assurer ces avantages par la puissance de son crédit, aussi bien que par les ressources toujours disponibles de ses caisses. Quoique nouveau dans notre législation, le principe consistant à faire de l'État le banquier des communes ne fut que faiblement contesté dans le sein du Parlement, lors de la discussion de la loi, tant les avantages en étaient évidents. La cause des chemins vicinaux était trop populaire pour que chacun ne craignît pas d'y paraître hostile ou même indifférent, et l'exemple de l'Angleterre qui depuis cinquante ans marchait hardiment dans cette voie, était la meilleure réponse aux objections qu'on pouvait soulever. Il fut donc décidé que l'État ferait des avances par l'intermédiaire d'une caisse instituée à cet effet. Trois dotations ont été successivement attribuées à cette caisse, la première de 200 millions en 1868, au moment de sa création ; la seconde de 300 millions en 1879, et la troisième de 20 millions en 1883. Nous allons indiquer dans quelles conditions et au moyen de quelles ressources ces dotations ont été constituées, comment et dans quelles limites elles ont été employées et comment se trouve réglé le service des emprunts.

II. DÉVELOPPEMENTS SUCCESSIFS DE LA CAISSE.

1. Première dotation. Loi du 11 juillet 1868.

1. *Emprunts communaux.*

La loi du 11 juillet 1868 règle à la fois ce qui concerne les subventions et les emprunts ; les articles 6, 7, 8 et 9 sont spécialement consacrés aux emprunts. L'article 6 institue la caisse en vue « de faire aux communes dûment autorisées à emprunter, les avances nécessaires pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires ». Dans le projet primitif du Gouvernement, les communes seules pouvaient obtenir des avances, et lorsque, prenant en considération deux amendements présentés par MM. de Saint-Germain et de Beauchamp, la commission, d'accord avec le Conseil d'État, proposa d'étendre cette faculté, elle voulut consacrer avant tout et dans un article spécial les droits des communes à obtenir des avances pour leurs chemins ordinaires qui, les plus nombreux, les moins avancés et les plus dépourvus de ressources, n'avaient pas encore participé aux encouragements de l'État.

2. *Emprunts des départements pour le compte des communes.*

On craignit cependant qu'un grand nombre de communes trop pauvres ou momentanément surchargées de centimes ne fussent pas en situation de s'adresser immédiatement à la caisse, et qu'ainsi cette loi de secours ne manquât souvent de remplir son office en laissant en dehors de son action les situations les plus dignes d'intérêt, on autorisa donc, par le premier paragraphe de l'article 8, les départements à se substituer aux communes soit en contractant directement des emprunts dont le produit leur serait versé, soit en assurant simplement le paiement des annuités à titre gratuit ou contre remboursement ultérieur de tout ou partie. Il avait été stipulé que les emprunts contractés dans ces conditions ne pourraient, en aucun cas, être affectés au paiement des subventions que les départements accorderaient aux communes pour leurs chemins ordinaires ; mais cette interdiction, facile à éluder dans la pratique, n'a pu être effectivement maintenue ; dès l'année 1872, le ministre de l'intérieur le constatait dans une circulaire aux préfets, et elle ne figure plus dans la loi de 1879.

3. *Emprunts des départements pour les chemins de grande et de moyenne communication.*

Nous avons dit que dans le projet primitif du Gouvernement, les avances ne devaient être consenties qu'aux communes, mais les communes auraient pu, dans ce cas, les obtenir pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, aussi bien que pour les chemins ordinaires. Cette manière d'opérer, bien que plus conforme au caractère communal des chemins de la première et de la seconde catégorie, aurait présenté dans la pratique de grandes complications et fut abandonné. Toutefois, on s'accordait à reconnaître la nécessité de leur réserver une part, car dans certains départements ils présentaient encore d'importantes lacunes. Une subvention spéciale de 15 millions était attribuée aux chemins d'intérêt commun, et les départements dont le centime était inférieur à 20,000 fr., étaient autorisés à affecter à leurs chemins de grande communication la moitié des subventions destinées aux chemins ordinaires ; par analogie, ces mêmes départements se virent admis à emprunter à la caisse des chemins vicinaux pour leurs réseaux de grande et de moyenne communication. On aurait voulu que tous les départements fussent admis à profiter de ces avantages et plusieurs amendements furent présentés dans ce sens, mais la Chambre les a repoussés, dans la crainte de voir la majeure partie des ressources de la caisse absorbée par les grands réseaux au détriment des chemins vicinaux ordinaires. L'expérience a démontré le peu de fondement de cette appréhension : les ressources ont été augmentées au fur et à mesure des besoins et, en elle-même, l'exclusion de ce qu'on est convenu d'appeler les départements riches n'est pas équitable ; on pouvait comprendre qu'on leur refusât toute subvention pour en réser-

ver les avantages aux départements hors d'état de ...ger de gros emprunts, mais c'était un motif de plus pour leur ouvrir largement le crédit de l'État, qui peut leur être accordé au prix de sacrifices relativement peu élevés. Ces considérations ont déterminé à supprimer la restriction du deuxième paragraphe de l'article 7, lorsqu'en 1879 on a constitué une nouvelle dotation.

4. *Période d'exécution de la loi.*

La loi de 1868 devait s'exécuter dans une période de dix années, commençant en 1869 et se terminant en 1878. Les 115 millions de subvention et les 200 millions d'avances devaient en conséquence être employés par portions égales pendant chacune de ces dix années, à raison de 11 millions et demi pour la subvention et de 20 millions pour les avances. A la suite de la guerre, en 1873, on décida, en vue de ménager les ressources du Trésor, que les allocations annuelles seraient réduites de moitié, ce qui devait prolonger la période de cinq ans ; puis, en 1877, on a été conduit à rétablir les allocations primitives pour cet exercice seulement, de sorte que la période a été, en définitive, de quatorze ans, et s'est trouvée close en 1882. Les premières annuités d'avances ayant laissé des reliquats, la loi de finances du 25 juillet 1873 fixa les suivantes à 14 millions, auxquels vinrent encore s'ajouter, chaque année, les sommes non employées des précédents exercices.

2. Seconde dotation. Loi du 10 avril 1879.

1. *Nécessité de constituer une nouvelle dotation. Sa destination.*

On ne crut pas devoir attendre la fin de la période d'exécution de la loi de 1868 pour redonner une nouvelle vie à l'institution de la caisse des chemins vicinaux en lui assurant un supplément de ressources. Dès le commencement de l'année 1878, on avait constaté en effet que sa dotation se trouvait épuisée, non pas au point de vue des fonds, puisque les avances réalisées n'atteignaient que 116 millions, mais au point de vue des disponibilités, car la répartition de la dotation ayant été faite entre les départements suivant les besoins de chacun d'eux, les crédits étaient engagés, et il devenait impossible de satisfaire aux nouvelles demandes ayant pour objet de continuer des travaux qu'il était cependant non moins impossible de laisser inachevés. Ces demandes dépassaient 30 millions en face d'une réserve inférieure à 4 millions et déjà presque engagée elle-même. On ne pouvait demeurer dans cette situation sans de graves inconvénients. C'était au moment où M. de Marcère venait de reprendre le portefeuille de l'intérieur, et l'un de ses premiers actes avait été de constituer une commission extraparlementaire pour étudier l'ensemble des questions vicinales. Celle du renouvellement de la dotation de la caisse parut devoir primer toutes les autres. On la détacha de l'ensemble, et le 13 mai, un projet de loi préparé d'urgence fut déposé sur le bureau de la Chambre.

La nouvelle dotation demandée était de 300 millions, sur lesquels 200 millions seulement étaient affectés à l'achèvement du réseau subventionné de 1868. Le reste était réservé à des besoins qui s'étaient manifestés successivement au cours de l'élaboration du projet, savoir : à la construction de nouveaux chemins et au rachat des ponts à péage pour 60 millions et à la construction des chemins vicinaux de l'Algérie pour 40 millions. Ces diverses affectations étaient motivées par les considérations suivantes :

2. *Dispositions concernant le réseau subventionné.*

On avait reconnu, en établissant successivement les projets définitifs de construction, que les évaluations sommaires faites en 1868, en prenant pour base des prix d'exécution qui s'étaient augmentés chaque année, se trouveraient notablement dépassées : il fallait 100 millions de plus pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et 200 millions pour les chemins ordinaires. On estima que, recevant 200 millions d'avances nouvelles, les départements et les communes pourraient trouver dans des prélèvements sur leurs propres ressources, le moyen de pourvoir à la majeure partie du déficit restant, on s'arrêta donc à ce chiffre de 200 millions et l'on chercha en même temps à donner plus d'élasticité à l'emploi de ces nouvelles ressources.

Jusque-là, les chemins vicinaux ordinaires perdaient leurs droits aux avances de la caisse aussi bien qu'aux subventions lorsqu'ils passaient dans un réseau supérieur, puisqu'ils ne pouvaient entrer dans la portion subventionnée de ce réseau dont la longueur, arrêtée en 1868, devait rester invariable. Il en résultait que les conseils généraux se voyaient obligés d'ajourner jusqu'à la fin de la période d'exécution du réseau subventionné, ou tout au moins jusqu'à leur achèvement, le classement de lignes importantes comme chemins de grande et de moyenne communication, et cela malgré les grands avantages que promettaient ces classements au point de vue de l'utilisation des ressources et d'une bonne administration. Le premier paragraphe de l'article 3 de la nouvelle loi a remédié à cet inconvénient, en disposant que les chemins ou portions de chemins classés dans une catégorie supérieure continueront à compter dans le réseau subventionné, sous la condition de ne pas y être remplacés. En même temps, l'article 2 abrogeant l'article 7 de la loi de 1868, ouvrait la caisse à tous les départements, sans distinction, pour leurs chemins de grande et de moyenne communication.

3. *Dispositions relatives à un nouveau réseau et au rachat des ponts à péage.*

Les 200 millions dont il vient d'être question étaient exclusivement destinés au réseau subventionné, mais ce réseau, bien qu'inachevé, paraissait déjà insuffisant. De toutes parts on se plaignait des difficultés qu'on éprouvait à construire les chemins nouveaux les plus utiles et les plus nécessaires, toutes les ressources, fonds vicinaux, subventions, emprunts étant rigoureusement réservés aux chemins du premier réseau. En réalité, la plainte n'était pas fondée, car il était possible de substituer ces chemins nécessaires à d'autres reconnus inutiles et en quelque sorte abandonnés. Mais il n'est pas toujours facile de faire comprendre les choses les plus évidentes ; soit que les agents voyers ne prissent pas la peine d'expliquer suffisamment aux communes ce qu'on leur demandait, soit que celles-ci fissent la sourde oreille, il est certain que les préfets ne parvenaient pas ou parvenaient très difficilement à constituer dans chaque

département une réserve de longueurs de chemins pour pourvoir aux besoins nouveaux. On se détermina donc à affecter à ces besoins une dotation spéciale de 60 millions, sous la condition que les départements et les communes qui demanderaient à y prendre part justifieraient de ressources suffisantes pour construire et entretenir l'ancien réseau, aussi bien que les chemins nouveaux auxquels les emprunts étaient destinés. Il est clair, en effet, que s'il ne leur était pas possible de faire cette justification, ils devaient procéder, de préférence, par la substitution des nouveaux chemins à quelques-uns des anciens qu'ils étaient hors d'état de construire. Cette dotation de 60 millions fut affectée, en outre, aux emprunts en vue du rachat des ponts à péage. D'après un tableau annexé à l'exposé des motifs de la loi, le rachat immédiat de tous les ponts à péage établis sur les chemins vicinaux représentait, à cette époque, une somme de 18 millions et demi.

4. *Dispositions relatives à l'Algérie.*

Enfin la troisième dotation de 40 millions complétant les 300 millions a été ajoutée sur la demande du gouverneur général et des représentants de l'Algérie, où l'on s'occupait activement de construire le réseau vicinal. L'Algérie possédait 7,500 kilomètres de chemins vicinaux classés, dont l'achèvement représentait une dépense de 72 millions. Les ressources prévues pour faire face à cette dépense ne dépassaient pas 61 millions, dont 40 millions devaient être demandés à l'emprunt. Le concours de la caisse paraissait devoir être d'autant plus utile dans cette circonstance qu'en Algérie le taux de l'intérêt légal s'élevait encore à 10 p. 100.

5. *Résumé des modifications apportées par la nouvelle loi au régime précédent.*

Au résumé, outre qu'elle constituait une dotation supplémentaire et deux nouvelles parties prenantes, la loi de 1879 modifiait la loi de 1868 en trois points : 1° extension à tous les départements de la faculté d'emprunter pour les grands réseaux, faculté réservée auparavant aux départements dont le centime était inférieur à 20,000 fr.; 2° maintien du droit aux avances pour les chemins vicinaux ordinaires classés dans les catégories supérieures; 3° concession d'avances à un nouveau réseau, réseau ouvert et limité seulement par l'obligation de justifier de ressources suffisantes pour construire et entretenir et les nouveaux et les anciens chemins. Ces trois modifications vivement réclamées donnaient satisfaction à des intérêts considérables.

6. *Période d'exécution de la loi.*

Les opérations prévues par la nouvelle loi devaient s'exécuter dans une période de douze années, de 1879 à 1890. On y consacrait 30 millions par an jusqu'en 1889, et 26 millions en 1890, les quatre premières annuités, jusqu'en 1882, comprenant les reliquats de l'ancienne dotation. La loi du 31 juillet 1881 a modifié cette répartition des fonds, en vue de favoriser les premières années de la période pendant lesquelles on supposait que les besoins seraient plus nombreux, et les annuités ont été fixées pour 1881 et 1882 à 26 millions qui, ajoutés aux 14 millions de la dotation de 1868, ont formé un total de 40 millions, puis encore à 40 millions de 1883 à 1886, et à 14 millions seulement pour les quatre dernières années.

Il importe de bien comprendre le jeu de ces annuités dont il a été plusieurs fois question déjà, et que l'on confond souvent avec les répartitions du capital même de la dotation entre les ayants droit. Ce sont deux choses entièrement distinctes. Les répartitions de la dotation arrêtées par décrets rendus en Conseil d'Etat, ainsi qu'on l'explique plus loin, déterminent la part de cette dotation réservée à l'ensemble des communes de chaque département et à ces départements eux-mêmes, tandis que l'annuité de réalisation fixée par la loi de finances indique la somme que le Trésor pourra mettre l'année suivante à la disposition de la caisse, et conséquemment le total des emprunts que les départements et les communes seront admis à réaliser sur la part qui leur a été attribuée. Tel département demande à contracter un emprunt de 4 millions pour l'achèvement de ses chemins. C'est là une opération de longue haleine dont il arrête les bases, et dès le principe, on l'inscrit pour ce chiffre dans la répartition générale de la dotation; mais il mettra dix ans à dépenser les 4 millions, et la première année il demandera par exemple un acompte de 400,000 fr. pour commencer les travaux. C'est cette somme que l'on comprendra dans l'état d'emploi du capital mis à la disposition de la caisse cette année-là, sauf à la réduire plus ou moins si les demandes de réalisation excèdent ce capital.

3. Troisième dotation. Loi du 2 avril 1883.

En présentant la loi de 1879, le Gouvernement avait pensé que la nouvelle dotation de 260 millions attribuée aux départements français suffirait, avec ce qui restait encore de l'ancienne, pour satisfaire aux besoins jusqu'en 1890. Mais l'année suivante une somme de 80 millions provenant d'excédents des budgets antérieurs ayant été mise à la disposition du ministre de l'intérieur pour être employée en subventions au profit des chemins vicinaux, le mode de répartition institué par la loi de 1868 fut modifié. Le nouveau système établit une proportionnalité plus directe entre les subventions et les sacrifices des communes et des départements, de sorte que ceux-ci eurent intérêt à augmenter ces sacrifices en capitalisant au moyen d'emprunts leurs impositions annuelles. Sous ces influences, il se développa dans l'œuvre de l'achèvement des chemins vicinaux un mouvement d'une énergie sans précédent, qui a produit de grands résultats, mais aussi qui a épuisé, avec une égale rapidité, les fonds de la subvention et les nouvelles ressources mises à la disposition de la caisse.

Au mois de juillet 1882, le ministre de l'intérieur constatait que les emprunts autorisés ou en cours de réalisation sur le fonds de 260 millions s'élevaient déjà à plus de 227 millions; le chiffre des emprunts sur le point d'être autorisés ou à l'instruction, se montait à 17 millions, et la somme disponible, non encore engagée, n'atteignait pas 16 millions alors qu'on évaluait à 30 millions les nouveaux emprunts votés par les départements et les communes, sans compter de nombreuses demandes qui s'annonçaient encore dans un avenir prochain. Dans cette situation, le ministre se décida à solliciter un supplément de dotation de 20 millions à employer en deux années, 1883 et 1884, ajoutant qu'il fallait s'attendre à voir se renouveler des demandes analogues pour les années suivantes. La loi a été votée sans discussion par la Chambre des députés et par le Sénat, et la seconde

dotation, constituée en 1879, s'est trouvée portée ainsi de 200 à 280 millions, non compris la part réservée à l'Algérie, sans toutefois que le régime de la loi de 1879 ni la période d'exécution aient été modifiés.

Ainsi que l'avait prévu le ministre, cette nouvelle ressource ne tarda pas à être absorbée comme les précédentes, et le 14 mars 1885, le Gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi portant prélèvement sur la dotation de l'Algerie d'une somme de 20 millions au profit des départements et des communes de la métropole. Le projet adopté par la Chambre fut rejeté par le Sénat sur la réclamation des représentants de l'Algérie. Par ce fait, des demandes d'emprunt s'élevant à environ 5 millions se trouvèrent ajournées, et les subventions déjà accordées ne pouvant être utilisées à défaut des avances au moyen desquelles devaient être réalisés les sacrifices qui y donnaient droit, beaucoup de travaux furent nécessairement suspendus. Cette situation ne pouvait se prolonger sans de graves inconvénients et il était urgent de prendre un parti. Le 11 mars 1886, le Gouvernement renouvela donc sa demande de prélèvement sur la dotation de l'Algérie, mais en réduisant le chiffre à 5 millions et en annonçant son intention de déposer très prochainement un projet de loi tendant à modifier complètement le régime des avances en faveur de la vicinalité. Cette proposition sera sans doute adoptée sans opposition.

4. Répartition des dotations entre les départements et les communes.

Aux termes de l'article 6 de la loi de 1868, toujours en vigueur, la répartition de la dotation de la caisse est faite par décrets délibérés en Conseil d'État. Pendant toute la période d'emploi de la première dotation, cette répartition a été faite à nouveau chaque année, en même temps que la répartition des subventions. Dès la première année, en 1869, on avait cru devoir faire emploi de la totalité des 200 millions, et après avoir mis en réserve 25 millions pour les emprunts départementaux proprement dits des départements dont le centime était inférieur à 20,000 fr., on avait inscrit toutes les demandes des communes et des départements se substituant à elles en vertu du premier paragraphe de l'article 7, et le reliquat avait été réparti à titre de prévision entre les départements au marc le franc du déficit présumé. L'année suivante on revint sur cette manière d'opérer : on ne répartit au marc le franc du déficit que la moitié du reliquat, tandis que l'autre moitié, représentant près de 52 millions, fut mise en réserve pour faire face aux demandes ultérieures. Ce système a été suivi jusqu'en 1873. De 1874 à 1877, on n'a plus inscrit que le montant des emprunts demandés et autorisés, mais en réservant, pour chaque département, à la disposition du ministre de l'intérieur, un crédit variant de dix à vingt mille francs, en vue de pourvoir aux besoins des petites communes. Cette réserve atteignait 70,000 fr. pour le département de Seine-et-Oise, et 175,000 fr. pour le Jura, dont aucune commune n'avait encore sollicité d'emprunt. Il restait, en outre, une réserve générale de 51 millions. A partir de 1877, les réserves départementales furent supprimées, la réserve générale ellemême diminua rapidement, et elle disparut tout à fait en 1880. En définitive, le capital de 200 millions complètement absorbé aujourd'hui, a été attribué aux communes pour 98 millions; aux départements, en vue de subventionner les communes, pour 62 millions; aux départements dont le centime était inférieur à 20,000 fr., pour leurs chemins de grande et de moyenne communication, pour 40 millions. 8,175 communes se sont partagé la première part, 44 départements la seconde, et 21 la troisième. Parmi les départements de cette dernière catégorie, deux seuls, Vaucluse et Belfort, n'ont pas profité de la faculté qu'ils avaient, en raison du chiffre de leur centime, de recourir à la caisse.

Pour la seconde et la troisième dotation, on a renoncé au système des répartitions annuelles, et depuis 1879, trois décrets seulement ont été rendus, le 20 janvier 1880, le 27 octobre 1882 et le 9 août 1883, après le vote de la troisième dotation de 20 millions. Ce dernier, remplaçant et annulant de fait les deux premiers, a attribué 199 millions aux départements, 78 millions aux communes et mis 3 millions en réserve. En comparant ces chiffres à ceux indiquant l'emploi de la première dotation, on constate que les départements absorbent, cette fois, les trois quarts des ressources, tandis que sous l'empire de la loi de 1868, ils n'en avaient prélevé que la moitié. Les communes n'ont pas, d'ailleurs, à souffrir de ce fait, car, outre qu'une bonne part des emprunts départementaux a été consacrée sous la forme de subventions aux chemins ordinaires, elles ont obtenu directement 80 millions en quatre ans contre 100 millions en quatorze ans, de 1869 à 1882. A la fin de 1881, c'est-à-dire en trois années, près de six mille communes avaient sollicité des avances sur la seconde dotation.

Sur les 40 millions réservés à l'Algérie, il n'avait été autorisé au 1er janvier 1886 que pour 12 millions d'emprunts à peine, et les demandes en instance ne dépassaient pas 13 millions. Les réalisations n'avaient pas atteint tout à fait 6 millions.

Après avoir exposé les développements successifs de la caisse des chemins vicinaux, dont le régime constitutif et le fonctionnement paraissent définitivement établis, il convient de faire connaître les ressources auxquelles s'est alimentée la caisse et les sacrifices que ses opérations ont imposés au Trésor.

III. DES RESSOURCES QUI ALIMENTENT LES AVANCES ET CE QU'ELLES COÛTENT AU TRÉSOR.

D'après l'article 8 de la loi de 1868, la caisse des chemins vicinaux devait pourvoir aux avances au moyen de la partie disponible des fonds déposés au Trésor et à la caisse des dépôts et consignations par les communes et les établissements publics, et en cas de besoin, être autorisée à émettre des obligations trentenaires. A l'occasion de cette disposition, on a discuté longuement, à la Chambre des députés, sur les charges qu'imposerait à l'État l'emploi de l'une ou l'autre de ces deux catégories de ressources, mais, par le fait, on ne s'est servi ni des unes, ni des autres, et jusqu'à la loi du 22 juillet 1885 dont il sera question plus loin, c'est l'ensemble des ressources de la dette flottante, alimentées, suivant les besoins, par l'émission des bons du Trésor, qui a fourni les fonds mis à la disposition de la caisse des chemins vicinaux. Le sacrifice de l'État résulte en conséquence de la différence entre les intérêts alloués à ces bons et ceux payés par les emprunteurs. En 1868, l'intérêt des

bons du Trésor était de 4 p. 100 ; en 1879, au moment de la discussion de la seconde loi, il était tombé à 2 p. 100, et comme les avances réalisées sur la première dotation de 200 millions ne s'élevaient encore, au 31 décembre 1878, qu'à 133 millions et à 115 millions environ en tenant compte des remboursements opérés sur le capital, le sacrifice de l'État pour cette année n'atteignait pas 900,000 fr. Pour les deux premières dotations réunies s'élevant à 500 millions, le capital avancé ne dépassera pas, en tenant compte de l'amortissement, 218 millions en 1882 et 381 millions en 1890. A partir de 1890 le découvert diminuera de 15 millions par an. D'autre part, le taux très réduit de 2 p. 100 pour les intérêts des bons du Trésor ne pouvait servir de base à des prévisions embrassant une période de douze années ; on devait compter sur une moyenne de 3 ou 4 p. 100. A 3 p. 100, la perte du Trésor serait alors, pour chaque année, de 1.78 p. 100, et à 4 p. 100, de 2.78 p. 100 de la somme totale du capital avancé au 31 décembre. Elle atteindrait, en 1890, 6,800,000 fr. dans le premier cas, et 10,600,000 fr. dans le second. Mais ces chiffres se trouveront encore notablement atténués par l'abaissement de 3 p. 100 à 2 p. 100 de l'intérêt servi par le Trésor aux fonds de dépôts des communes (*Arrêté du 22 nov.* 1879).

Lors de la présentation de la loi de 1879, les ministres des finances et de l'intérieur se sont entendus pour adopter cette mesure en la motivant sur ce que le taux de 2 p. 100 est encore très supérieur à celui servi par les établissements financiers aux dépôts de cette nature, et que la perte à peine sensible qu'en éprouveraient les communes serait largement compensée par les avantages que leur assurerait la constitution de la nouvelle dotation. On a réalisé ainsi une économie annuelle de 1,700,000 fr. à 2 millions, qui vient en déduction de la différence d'intérêt sur les opérations de la caisse.

La caisse des chemins vicinaux paraissait devoir continuer à fonctionner dans ces conditions lorsque l'accroissement excessif de la dette flottante, où l'on ne cessait de puiser pour toutes sortes de dépenses, vint éveiller les préoccupations du Gouvernement et du Parlement qui furent d'accord sur la nécessité d'y aviser sans retard. L'une des mesures adoptées dans ce but consista dans la création d'obligations portant intérêt à 4 p. 100 et remboursables en 22 ans, en représentation des avances restant à faire à partir du 1er janvier 1885 par la caisse des chemins vicinaux et la caisse des écoles pour satisfaire aux engagements déjà contractés. Ce système consacré par la loi du 22 juillet 1885 a été immédiatement appliqué.

Aux termes de cette loi, le ministre des finances est autorisé à ouvrir parmi les services spéciaux du Trésor deux comptes intitulés, l'un *Subventions et avances allouées à partir de* 1885 *pour l'achèvement des chemins vicinaux et la construction des établissements scolaires*, comprenant la recette et l'emploi du produit des obligations que l'article 2 de la loi mettait à sa disposition, l'autre *Fonds affecté au paiement des intérêts et au remboursement des obligations émises pour l'achèvement des chemins vicinaux et la construction des établissements scolaires*, comprenant la recette et l'emploi des annuités souscrites par les départements au budget de l'État, et des annuités souscrites par les départements et les communes pour le remboursement des avances qui leur ont été faites.

IV. SITUATION DU COMPTE DES AVANCES A LA FIN DE CHAQUE ANNÉE DE 1869 A 1883.

Le tableau suivant indique le mouvement des opérations de la caisse depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 1883 :

ANNÉES.	VERSEMENTS effectués chaque année à titre d'avances sur la dette flottante.	REMBOURSEMENTS effectués chaque année par les emprunteurs en capital et intérêts.
—	—	—
1869	8,787,800	»
1870	11,192,750	173,701
1871	9,266,300	852,412
1872	16,954,450	1,249,409
1873	9,257,400	2,154,023
1874	13,504.500	2,281,752
1875	14,166,900	2,898,106
1876	13,394,500	3,473,018
1877	18,210,500	3,999,101
1878	18,285,900	4,721,852
1879	19,362,700	5,569,566
1880	34,245,000	6,226,613
1881	40,383,200	7,627,486
1882	42,364,200	9,369,246
1883	44,744,500	11,030,187
1884	41,490,800	12,951,978
1885	»	14,598,627

Au 31 décembre 1885 les versements s'étaient donc élevés à 355,614.400 fr., et les remboursements à 89,180,077 fr. La différence de 289,693,316 fr. représente la somme dont le Trésor restait à découvert à cette date.

V. FONCTIONNEMENT DU SERVICE DES EMPRUNTS.

On a dit, au commencement, que la partie administrative du service des emprunts est dirigée par le ministère de l'intérieur. Il en résulte que la caisse des chemins vicinaux reçoit les dossiers complètement instruits, vérifiés, certifiés, en état, et n'a plus qu'à donner suite aux affaires. Cette manière de procéder est particulière à la caisse des chemins vicinaux ; la caisse des écoles constituée en 1879 sur le même principe, et qui a été transformée par la loi du 20 juin 1885, fonctionnait dans des conditions toutes différentes : le ministre de l'instruction publique se bornait à constater l'utilité de l'emprunt, et c'était la caisse elle-même qui traitait directement avec le département ou la commune, comme s'il s'agissait d'un emprunt ordinaire. Elle s'assurait que le gage était suffisant et régulier, veillait ensuite au paiement exact des annuités, mais n'avait pas à s'inquiéter de l'emploi des fonds qu'elle avait fournis. Le contrôle budgétaire exercé par les préfectures est peut-être suffisant en ce qui concerne les constructions d'écoles ; à l'égard des chemins, on peut affirmer que, sans la surveillance incessante du service spécial établi au ministère de l'intérieur, les fonds provenant des emprunts vicinaux auraient été, en grande partie, gaspillés ou détournés de leur destination, ou même seraient restés sans emploi.

Tout emprunt à la caisse des chemins vicinaux donne lieu à trois opérations distinctes, savoir : l'autorisation, le contrat et la réalisation.

La demande d'autorisation formée par un département ou par une commune est transmise au ministère de l'intérieur, accompagnée : 1° de la délibération du conseil général ou municipal portant vote de l'emprunt et des ressources nécessaires à

l'amortissement ; 2° d'un rapport spécial établissant la nécessité de l'emprunt et présentant la situation matérielle de l'ensemble des chemins formant la catégorie à laquelle l'emprunt est destiné ; le montant total des dépenses de construction auxquelles il reste à pourvoir et, enfin, les ressources probables de toute nature qui, en dehors de celles à provenir de l'emprunt, peuvent être appliquées à ces dépenses ; 3° d'un certificat constatant que le département ou la commune consacre à la vicinalité la totalité des ressources spéciales mises à sa disposition ; 4° des renseignements sur la situation financière du département ou de la commune.

Après avoir examiné ces pièces, le ministère de l'intérieur présente la loi d'autorisation s'il s'agit d'un département, — car en raison du délai de remboursement, il faut presque toujours une loi, — ou fait rendre le décret, s'il y a lieu, lorsqu'il s'agit d'une commune. Cette formalité remplie, le dossier est transmis au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, qui signe le contrat en double expédition, revêtu déjà de la signature du maire et du préfet, et à partir de ce moment, l'emprunteur peut disposer des fonds en en faisant la demande.

Les réalisations autorisées chaque année dans la limite des crédits fixés par la loi de finances, ne doivent être demandées qu'au fur et à mesure de l'exécution des travaux et lorsque les fonds peuvent être immédiatement employés. Chaque emprunt donne donc lieu à plusieurs demandes de réalisations partielles à intervalles plus ou moins éloignés. Le ministère de l'intérieur reçoit, vérifie les dossiers et les transmet à la caisse, accompagnés d'un ordre de versement des sommes demandées. Toutes les demandes parvenues au ministère avant le 15 de chaque mois sont examinées de manière que les fonds soient versés aux ayants droit à partir du 1er du mois suivant, et au commencement de chaque mois, les préfets adressent au ministère l'état des versements effectués dans les caisses départementales et communales avec la date de ces versements. C'est ainsi que l'administration centrale est mise à même de suivre les opérations et de veiller à l'emploi des fonds si libéralement fournis par l'État.

VI. INTERVENTION DE LA CAISSE DES CHEMINS VICINAUX DANS LE SERVICE DES SUBVENTIONS.

Jusqu'en 1880, la caisse des chemins vicinaux était restée étrangère au service des subventions. Celles-ci faisaient l'objet d'un crédit spécial inscrit chaque année au budget du ministère de l'intérieur et réparti par décret entre les départements. La loi du 12 mars 1880 a remplacé ces crédits annuels par l'affectation aux subventions d'une somme de 80 millions dont elle ordonna le versement à la caisse des chemins vicinaux, pour être tenue à la disposition du ministère de l'intérieur. Cette somme ayant été rapidement épuisée, la loi du 2 avril 1883, en même temps qu'elle ajoutait 20 millions à la dotation des emprunts, ajoutait 13 millions à celle des subventions pour pourvoir aux besoins de l'année 1883. Il a été inscrit pour le même objet 20 millions au budget de 1884, 15 millions en deux crédits à celui de 1885 et 15 millions à celui de 1886 ; aucun crédit ne figure au projet de budget de 1887. Toutes ces dotations de subventions ont, comme la première, figuré au budget du ministère de l'intérieur, puis ont été versées par lui à la caisse des chemins vicinaux pour être ensuite réparties entre les départements et les communes. Ces opérations seront décrites au mot *Subvention*, mais la notice sur la caisse des chemins vicinaux eût été incomplète, si l'on avait omis de mentionner cette nouvelle branche de ses services.

VII. COMPTES RENDUS DE L'EXÉCUTION DES LOIS CONCERNANT LA CAISSE DES CHEMINS VICINAUX.

L'article 10 de la loi du 11 juillet 1868, reproduit dans les deux lois subséquentes de 1879 et de 1880, enjoint au ministre de l'intérieur de rendre compte, chaque année, au chef de l'État, dans un rapport communiqué aux Chambres, de la distribution des subventions, de la marche des travaux et des opérations de la caisse des chemins vicinaux, et tous les ans un crédit spécial de 10,000 fr. est inscrit, à cet effet, au budget du ministre de l'intérieur sous le titre de : « Impressions et frais nécessaires pour l'exécution des lois des 11 juillet 1868, etc. » Outre les documents concernant la préparation de la loi de 1868, le ministère de l'intérieur a publié, chaque année, deux gros volumes in-4°, l'un consacré aux répartitions des subventions et des emprunts, l'autre aux comptes des opérations effectuées et à l'état d'avancement des travaux. Ces documents ont une importance considérable, et nous ne croyons pas qu'aucune administration ait jamais publié sur ses travaux un ensemble de renseignements plus détaillé et plus complet. C'est le meilleur témoignage de l'intelligence et de l'esprit de scrupuleuse équité qui, depuis l'origine, a présidé à cette vaste et féconde entreprise.

VIII. PROJET DE TRANSFORMATION DE LA CAISSE DES CHEMINS VICINAUX.

On a vu précédemment que le ministre de l'intérieur avait annoncé à la Chambre son intention de substituer à la caisse des chemins vicinaux un nouveau mode d'avances qui exonérât le Trésor des charges qu'elle lui imposait. Une opération analogue avait été accomplie en ce qui concerne la caisse des écoles par la loi du 20 juin 1885. En vertu de cette loi, la caisse a cessé de fonctionner pour les travaux à la charge des communes et des départements, lesquels ne recevront plus de l'État ni avances ni subventions directes. Mais l'État prendra à sa charge une partie des annuités afférentes aux emprunts qu'ils contracteront auprès des établissements publics ou privés, et cette part, qui variera pour les communes et les établissements d'instruction primaire entre les 15 et les 80 centimes de l'annuité d'intérêt et d'amortissement, sera déterminée en tenant compte de la valeur du centime, des charges extraordinaires et de l'importance des travaux à exécuter. C'est une subvention sous une autre forme.

Le système actuellement à l'étude pour les chemins vicinaux a beaucoup d'analogie avec celui-là et repose sur le même principe ; il en diffère en ce que les subventions directes, quoique notablement réduites, devant être maintenues autant que les ressources budgétaires le permettront, la part des annuités d'emprunt que l'État prendrait à sa charge serait moins élevée que pour les écoles et varierait dans des limites moins étendues. Elle n'atteindrait pas la moitié pour les communes les plus pauvres, au lieu des quatre cinquièmes.

Quant à la caisse des chemins vicinaux, elle continuerait à consentir des prêts aux départements et aux communes jusqu'à l'épuisement de la dotation, à fournir les fonds afférents aux emprunts contractés et à encaisser les annuités d'amortissement jusqu'au remboursement complet de ses avances. Elle n'aura en conséquence complètement liquidé ses opérations que trente ans après le dernier versement effectué par elle.

J. DE CRISENOY.

CAISSE DES DÉPOTS ET CONSIGNATIONS.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE ET LÉGISLATION.

La caisse des dépôts et consignations a pour mission de recevoir, conserver et restituer les fonds, titres et valeurs qui lui sont confiés, soit en exécution de lois et décrets, soit en raison de contestations judiciaires ou de décisions administratives, soit volontairement.

Par opposition au Trésor public, qui est l'État créancier ou débiteur, on a pu dire que la caisse des dépôts et consignations est l'État dépositaire [1].

1. Dans ce sens, DUCROCQ, *Droit administratif*, tome II, nos 1091 et suivants.

Dans une autre opinion, la caisse est une institution spéciale préposée à la gestion d'un service qui intéresse l'ensemble du pays; par suite, elle constitue un établissement public ayant une personnalité distincte de celle de l'État. D'excellents arguments ont été produits à l'appui de ce système par M. Charles Bornot dans son traité sur la *Caisse des dépôts et consignations*. (Voir à la bibliographie.)

La nécessité d'un tel établissement est inhérente au droit qu'a tout débiteur de se libérer nonobstant le refus que fait son créancier ou l'empêchement qui peut rendre celui-ci incapable de recevoir.

De tout temps, on a reconnu le droit de libération au moyen d'une consignation dans un dépôt public. La nature, l'étendue et les garanties de ces dépôts ont seules varié selon les temps.

Chez les Anciens, les deniers consignés étaient conservés en nature. A Rome, la consignation ou l'*obsignatio* s'effectuait en plaçant l'argent dans un sac qui était cacheté et revêtu du sceau des personnes prises comme témoins. De là l'origine du mot « consigner », de *signare*, cacheter, et *cum*, ensemble. Les sacs ainsi fermés étaient ensuite déposés dans les édifices indiqués par la loi. Il était défendu de faire aucun usage des dépôts et leur restitution avait toujours lieu en nature, *in specie*, sous peine de revendication.

En France, ce fut d'abord aux édifices consacrés aux cultes, aux monastères et aux abbés eux-mêmes que l'on confia les dépôts. Puis, peu à peu, l'usage s'introduisit de constituer dépositaires, soit des marchands ou des notables bourgeois, agréés par les parties ou désignés par le juge de la cause, soit les greffiers des différentes juridictions du royaume.

Comme en droit romain, le dépôt devait être conservé en nature et, par conséquent, restitué à première réquisition. Malheureusement il n'en fut pas toujours ainsi.

A plusieurs reprises, dans le courant du xve siècle et la première moitié du xvie, les rois eurent recours aux deniers consignés pour subvenir aux dépenses de guerre, et il en fut versé une grande partie au Trésor royal sous la garantie personnelle des généraux des finances, quelquefois même sous la seule responsabilité du trésorier de l'Épargne.

Cette première atteinte portée à l'inviolabilité des consignations, fut le signal de nombreuses exactions commises par les dépositaires au grand détriment des particuliers.

Les juges et les officiers « avaient l'habitude d'ordonner les consignations chez des marchands dont ils étaient les parents ou les alliés; ceux-ci se faisaient alors allouer des taxes excessives pour leurs droits de garde, trafiquaient des deniers à eux confiés et refusaient de les rendre, assurés qu'ils étaient que les juges feraient durer le procès le plus longtemps qu'ils pourraient. Puis, lorsque les dépositaires étaient enfin condamnés à restituer, ce n'était souvent qu'après saisie de leurs biens et emprisonnement de leurs personnes, que les ayants droit parvenaient à se faire rembourser, bien heureux s'ils retrouvaient la moitié de ce qui leur était dû. Il n'était pas rare non plus que les greffiers ou huissiers consignataires suscitassent des opposants à la délivrance des deniers qu'ils détenaient afin d'en éviter la restitution. »

C'est en présence de ces abus que le roi Henri III rendit, en 1578, un édit qui créa des offices spéciaux de receveurs des consignations auprès de toutes les cours, sièges et justices du royaume.

Ces receveurs étaient assujettis à fournir une caution plus ou moins considérable, suivant l'importance de leur charge. Il leur était défendu de changer les espèces à peine de privation de leurs offices. Quant à leur rémunération, elle consistait dans une taxe de 6 deniers pour livre, quelle que fût la durée de la consignation.

L'édit de 1578 prescrivait aux greffiers, commissaires et autres, de remettre les deniers consignés aux nouveaux receveurs et ordonnait qu'à l'avenir aucune consignation, dépôt ou garnissement ne pourraient être faits qu'entre leurs mains.

C'était là un progrès très réel. Un nouvel édit de juillet 1627 compléta ce système en créant des charges de contrôleurs auprès de chacun des offices de receveurs de consignations. Les fonds devaient être placés dans un coffre à deux clés, dont l'une était confiée au receveur et l'autre au contrôleur, qui avait en outre mission de vérifier toutes les quittances.

Les émoluments des contrôleurs étaient fixés à 2 deniers par livre sur le montant des consignations opérées.

Ce tarif fut porté à 18 deniers par livre en totalité lors de l'édit de 1639, qui créait de nouveaux offices de receveurs et contrôleurs alternatifs et triennaux, destinés à alterner de 3 ans en 3 ans leurs fonctions avec les anciens.

Cependant, un arrêt du Conseil d'État du roi, du 10 mars 1625, avait permis aux receveurs de faire profiter au denier vingt une partie des sommes qu'ils détenaient, à condition de conserver dans leurs coffres des fonds suffisants pour payer les créanciers qui seraient mis en ordre.

C'était là une tolérance des plus dangereuses dont les receveurs ne manquèrent pas d'abuser. Aussi ne tarda-t-on pas à se trouver en présence de banqueroutes scandaleuses, dont l'une, celle de Jacques Le Tillier (1665), fut d'une importance réellement énorme pour l'époque.

A la suite de ces événements, il fut procédé à une nouvelle organisation du service des consignations, qui eut pour bases, en ce qui concerne Paris, la déclaration royale du 16 juillet 1669, et pour les provinces, un édit organique enregistré au parlement le 28 février 1689.

Les principales dispositions de ces actes importants contenaient la suppression des contrôleurs, ainsi que celle des receveurs alternatifs et triennaux et des receveurs quatriennaux : ces derniers avaient été créés par un édit de septembre 1645. Le droit de garde des receveurs fut fixé à 12 deniers par livre pour les consignations sur saisies immobilières, rentes, etc., et à 2 deniers pour les dépôts de sommes mobilières. De plus, les deniers consignés pouvant être perpétuellement demandés et revendiqués, les receveurs étaient tenus de représenter à toute réquisition leurs registres et quittances aux juges de leur exercice.

Enfin, dans le but de dégager les nombreux intérêts privés, compromis par la banqueroute de Le Tillier, la déclaration de 1669 voulait que les receveurs entrant en charge fussent tenus de payer tous les débets existant sur les consignations dont leurs prédécesseurs étaient responsables.

Sous la garantie de ces sages mesures, aucun nouvel incident ne vint, jusqu'en 1719, compromettre les intérêts des déposants; mais à cette époque intervint la grande crise monétaire, occasionnée par l'application du système de Law. Tous les moyens parurent bons pour rendre le Trésor seul détenteur des espèces monnayées et lui permettre ainsi de rembourser à leur échéance les billets de la banque ou de la compagnie des Indes dont on voulait soutenir le crédit.

Malgré l'inviolabilité qu'aurait dû leur assurer leur origine, les sommes importantes qui existaient

entre les mains des receveurs des consignations durent subir le sort commun. Un arrêt du Conseil d'État du 21 novembre 1719 ordonna aux receveurs et autres dépositaires publics de porter à la banque les espèces qu'ils détenaient, sous peine de subir personnellement la dépréciation qui pourrait atteindre ces mêmes espèces.

Cet arrêt fut suivi, le 24 juin 1721, d'une déclaration du roi qui enjoignait aux receveurs de porter au Trésor royal les effets provenant de leur recette. Il leur était délivré en échange un contrat de constitution de rente, au denier quarante sur l'Hôtel de ville de Paris, dont ils se servaient, de leur côté, pour payer à leurs créanciers les sommes dont le remboursement leur était demandé.

Bien que transitoires, ces mesures apportèrent dans le service des consignations un trouble profond, dont les suites se faisaient encore sentir, lorsque, sous l'influence de la période révolutionnaire, plusieurs lois successives vinrent mettre fin à l'institution des receveurs des consignations.

L'Assemblée constituante lui porta le premier coup en abolissant la vénalité des offices. (*L.* 4 *août* 1789.)

Deux ans après, le décret des 7, 10 et 12 septembre 1791 et celui du 30 septembre de la même année supprimèrent les offices des receveurs et des commissaires aux saisies réelles. Ces actes autorisèrent pourtant les anciens titulaires des offices supprimés à continuer provisoirement leurs fonctions, jusqu'à ce qu'une organisation nouvelle eût été proposée par les comités de judicature et des finances.

Enfin, le 23 septembre 1793, un décret de la Convention nationale ordonna aux receveurs des consignations de verser les sommes dont ils étaient dépositaires en mêmes espèces qu'elles avaient été reçues : à Paris, dans la caisse générale de la Trésorerie nationale, et ailleurs dans celle du receveur du district (*art.* 2).

L'article 5 du décret prescrivait qu'à l'avenir les versements auraient lieu dans les mêmes caisses pour tout dépôt opéré en vertu d'un jugement ou par permission de justice.

« Cette disposition, dit M. Maurice Roy dans son intéressante étude historique sur les origines des consignations, équivalait en fait à une véritable confiscation, puisque, recevant du métal, le Trésor n'était tenu néanmoins qu'à rembourser des assignats plus décriés encore que les billets de Law.... Le jour du vote de la loi du 23 septembre, 100 livres en assignats équivalaient à 27 livres en numéraire et deux ans et demi après, en mars 1796 (ventôse an IV), il fallait plus de 8,000 livres en assignats pour représenter la valeur d'un louis de 24 livres en or. Les ayants droit aux consignations furent donc spoliés et ruinés, car ils ne recueillirent qu'une satisfaction morale de la disposition de la loi du 12 pluviôse an V qui leur reconnut, après la chute de la Convention, le droit d'exercer une action en répétition contre la nation. »

En effet, l'année suivante, tous les dépôts volontaires ou judiciaires se trouvèrent compris dans l'arriéré de la dette publique (*L.* 24 *frim. an VI, art.* 3), et furent soumis au mode de liquidation décrété par l'arrêté du 5 nivôse an VII, c'est-à-dire au remboursement en bons des *deux tiers*.

On conçoit aisément qu'en présence de mesures aussi désastreuses pour leurs intérêts, les particuliers devaient user de tous les moyens pour éviter de déposer à l'avenir entre les mains de l'État leurs deniers litigieux. Aussi les consignations, pendant la période qui suivit la loi du 23 septembre 1793, furent-elles fort peu nombreuses.

Cependant les législateurs de l'an VIII avaient fondé une caisse distincte et séparée de la Trésorerie nationale, destinée à recevoir les fonds provenant des cautionnements des receveurs généraux, à garantir les obligations de ces receveurs lorsqu'elles étaient protestées et à opérer successivement l'amortissement de la dette publique (*L.* 6 *frim. an VIII, art.* 5). La loi du 28 nivôse an XIII chargea cette caisse de la recette des consignations.

Nous croyons devoir citer textuellement les différents articles de cette loi en ce qui s'applique aux dépôts et consignations, car elle inaugure un système nouveau qui, sauf quelques modifications, régit encore actuellement la matière.

Art. 1er. A compter de la publication de la présente loi, la caisse d'amortissement recevra les consignations ordonnées, soit par jugement, soit par décisions administratives; elle établira à cet effet des préposés partout où besoin sera.

Art. 2. La caisse d'amortissement tiendra compte aux ayants droit de l'intérêt de chaque somme consignée à raison de 3 p. 100 par année; cet intérêt courra du soixantième jour après la consignation jusqu'à celui du remboursement; les sommes qui resteront moins de 60 jours en état de consignation ne porteront aucun intérêt.

Art. 3. Le recours sur la caisse d'amortissement pour les sommes consignées dans les mains de ses préposés est assuré à ceux qui auront fait la consignation, à la charge par eux de faire enregistrer dans le délai de 5 jours les reconnaissances desdits préposés, au bureau de l'enregistrement du lieu de la consignation. Le droit d'enregistrement de ces reconnaissances est fixé à 1 fr. (*Disposition abrogée par la loi du* 21 *avril* 1833.)

Art. 4. Le remboursement des sommes consignées s'effectuera dans le lieu où la consignation aura été faite, 10 jours après la notification faite aux préposés de la caisse d'amortissement de l'acte ou jugement qui aura autorisé le remboursement. Si la durée de la consignation donne ouverture à des intérêts, ils seront comptés jusqu'au jour du remboursement.

Art. 5. Les préposés de la caisse d'amortissement qui ne satisferaient pas au paiement dans le délai fixé ci-dessus, *sont contraignables par corps* (sans préjudice du recours contre la caisse d'amortissement, conformément à l'article 3, sauf le cas où ils pourraient justifier d'oppositions, faites dans leurs mains, auquel cas ils seront tenus de dénoncer immédiatement lesdites oppositions à ceux qui leur auraient fait connaître leur droit au remboursement, pour que ces derniers puissent en poursuivre la mainlevée devant les tribunaux.

Art. 6. La caisse d'amortissement et ses préposés ne pourront exercer aucune action pour l'exécution des jugements ou décisions qui auront ordonné des consignations.

Art. 7. La caisse d'amortissement est autorisée à recevoir les consignations volontaires aux mêmes conditions que les consignations judiciaires.

Art. 8. Tous les frais et risques relatifs à la garde, conservation et recouvrement des fonds consignés sont à la charge de la caisse d'amortissement.

Cette nouvelle législation présentait des avantages tant au point de vue des intérêts privés des déposants, qu'à celui des intérêts généraux de l'État.

Au lieu de rester, comme autrefois, inactifs et de supporter un droit de garde onéreux, les capitaux consignés entrent dans la circulation et deviennent productifs, au profit des déposants, d'un intérêt rémunérateur. En même temps, les précautions les plus sérieuses sont prises pour assurer le remboursement prompt et intégral des dépôts, sauf cependant la garantie due aux tiers opposants.

Malheureusement, la loi de l'an XIII avait lié le sort des dépôts volontaires et judiciaires à celui de la caisse d'amortissement, et la fortune privée, se trouvant ainsi confondue dans les ressources publiques, eut à subir les exigences impérieuses

des guerres du Consulat et de l'Empire au préjudice des ayants droit, dont les fonds étaient par suite détournés de leur véritable destination.

Ce n'est que sous la Restauration que les déposants furent enfin préservés des abus dont ils avaient souffert dans les temps antérieurs. La caisse des dépôts et consignations fut fondée par la loi du 28 avril 1816. Soumise, comme établissement distinct et indépendant, aux mêmes règles de responsabilité et à la même direction que la caisse d'amortissement, elle fut chargée (*art.* 110) des dépôts, des consignations, des services relatifs à la Légion d'honneur, à la compagnie des canaux et aux fonds de retraites, et, sous tous ces rapports, elle fut placée, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative.

II. ORGANISATION ACTUELLE.

1. Administration.

1. *Fonctions et responsabilité du directeur général et des sous-directeurs.*

La caisse des dépôts et consignations est dirigée et administrée par un directeur général auquel sont adjoints deux sous-directeurs.

Ces trois fonctionnaires sont nommés par décret.

Le directeur général ordonne toutes les opérations et règle les diverses parties du service, il ordonnance les paiements, vise et arrête les divers états de toute nature. Il a la nomination des employés de tout grade à l'exception du caissier général nommé par décret sur la présentation du ministre des finances.

Chaque année, le directeur présente à la commission de surveillance le budget de l'année suivante pour les dépenses administratives, c'est-à-dire pour tous les frais de personnel et de matériel nécessaires à la gestion de l'établissement. Ce budget, revêtu de l'avis de la commission, est soumis au Président de la République par le ministre des finances. (*O.* 22 *mai* 1816, *art* 37.)

Le directeur général est responsable de la gestion des deniers de la caisse. Il ne peut être révoqué que sur une demande motivée de la commission de surveillance directement adressée au chef du pouvoir exécutif. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 102.)

Lorsqu'il est empêché, les sous-directeurs le remplacent dans l'exercice de ses fonctions; ils sont dans ce cas soumis aux mêmes règles et à la même responsabilité que le directeur général. (*O.* 22 *mai* 1816, *art.* 13.)

2. *Attributions et responsabilité du caissier général.*

Un caissier général, également nommé par décret, effectue les recettes et les dépenses; il est chargé en outre de la garde et de la conservation des deniers ou valeurs déposés à la caisse (*O.* 22 *mai* 1816, *art.* 16). Responsable des opérations faites par les agents placés sous ses ordres, il est seul justiciable de la Cour des comptes. Aucun paiement ne peut être fait par lui que sur pièces justificatives régulières et en vertu des mandats du directeur général. (*O.* 22 *mai* 1816, *art.* 20.)

Les crédits alloués par décret pour les dépenses administratives ne peuvent être excédés sans une nouvelle autorisation du Président de la République, sur la proposition de la commission de surveillance; toute infraction à cette règle entraîne la responsabilité solidaire du directeur général et du caissier. (*O.* 22 *mai* 1816, *art.* 38.)

3. *Concours et attributions des préposés comptables.*

Le directeur général est autorisé à se servir de l'intermédiaire des trésoriers-payeurs généraux et receveurs particuliers dans les départements (*O.* 22 *mai* 1816), des trésoriers-payeurs en Algérie et aux colonies (*D.* 14 *oct.* 1851) et des payeurs généraux aux armées (*D.* 24 *mars* 1877) pour effectuer les recettes et les dépenses qui concernent la caisse des dépôts et consignations.

Ces préposés sont comptables des fonds qui leur sont confiés et responsables des erreurs qu'ils peuvent commettre, ainsi que des opérations qui n'ont pas été valablement justifiées.

Ils délivrent récépissé des sommes dont ils font recette pour le compte de la caisse; les talons de ces récépissés sont envoyés directement à la caisse des dépôts comme justification des recettes dont les préposés doivent compter à la Cour des comptes.

La justification des paiements s'opère au moyen des quittances des parties prenantes et des justifications spéciales à chaque nature de dépense.

Les comptables adressent tous les mois à la caisse des dépôts des relevés des opérations qu'ils ont effectuées. Ils constatent les recettes et les dépenses relatives au service de la caisse à un compte courant qu'ils tiennent contradictoirement avec elle. Ce compte courant est soldé tous les dix jours au moyen de mandats que les comptables délivrent sur le Trésor à l'ordre du caissier général, si les recettes ont excédé les dépenses, ou de mandats sur la caisse à l'ordre du Trésor si les dépenses ont été supérieures aux recettes. Ces mandats sont émis à l'expiration de chaque dizaine et payables à dix jours de date, sauf en ce qui concerne les trésoriers-payeurs des colonies et les payeurs d'armée dont les règlements, seulement mensuels, s'opèrent au moyen de mandats à 30 jours de date.

La rémunération des préposés a lieu au moyen de taxations qui leur sont allouées après la clôture de chaque année ou de chaque gestion expirée, sur décompte vérifié par la caisse des dépôts. Ces taxations fixées par arrêtés ministériels sont graduées suivant la nature des opérations et suivant le degré de responsabilité qu'elles entraînent pour les comptables qui les ont effectuées. Certaines opérations ne donnent même lieu à aucune taxation; on peut citer dans ce cas les recettes et les dépenses faites pour le service des caisses d'épargne et de prévoyance, pour les sociétés de secours mutuels et pour la caisse des offrandes nationales, ainsi que toutes les opérations d'ordre et de mouvements de fonds.

2. Surveillance.

1. *Surveillance législative.*

Comme nous l'avons dit plus haut, le législateur de 1816 a voulu que, en raison des intérêts particuliers qui lui sont confiés, la caisse des dépôts et consignations fût, comme la caisse d'amortissement, entièrement à l'abri des atteintes du pouvoir exécutif. Aussi l'a-t-il placée spécialement sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 110 et 115.)

2. *Composition et attributions de la commission de surveillance.*

Cette surveillance est exercée par une commission autrefois composée de six membres, mais qui

en compte actuellement dix, conformément à la loi du 6 avril 1876, savoir :

1° Deux sénateurs élus par le Sénat;

2° Deux membres de la Chambre des députés élus par elle;

3° Deux membres du Conseil d'État nommés par le Gouvernement;

4° Un des présidents de la Cour des comptes désigné par cette Cour;

5° Le gouverneur ou le sous-gouverneur de la Banque de France, désigné par le conseil de la Banque;

6° Le président ou l'un des membres de la chambre de commerce de Paris, choisi par cette chambre;

7° Le directeur du mouvement général des fonds au ministère des finances.

Les nominations sont faites pour trois ans; les membres sortants sont rééligibles. Les fonctions de commissaires sont essentiellement gratuites.

La commission de surveillance élit son président; elle le choisit parmi ses membres. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Le directeur général doit fournir à la commission tous les documents et renseignements dont elle peut avoir besoin pour l'exercice de son contrôle. (*O.* 22 *mai* 1816, *art.* 10.)

Comme on l'a déjà vu, la commission de surveillance vote le budget des dépenses administratives. Tous les trois mois, elle entend le compte qui lui est rendu sur la situation de l'établissement; ce compte est publié au *Journal officiel*. Elle vérifie, toutes les fois qu'elle le juge utile et au moins une fois par mois, l'état de la caisse, la bonne tenue des écritures et tous les détails administratifs. Elle fait au directeur général les observations qu'elle juge convenables et qui, cependant, ne sont pas obligatoires pour lui. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 112 *et* 113.)

Enfin, chaque année, les commissaires surveillants font au Sénat et à la Chambre des députés, en présence du directeur général, un rapport sur la direction morale et la situation matérielle de l'établissement. Le rapport et les tableaux dont il est accompagné sont rendus publics. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 114.)

3. Contrôle.

1. *Contrôle administratif.*

Aux termes de la loi du 24 avril 1833 sur le contrôle, les récépissés délivrés aux parties versantes sont libératoires et forment titres contre la caisse des dépôts et consignations, à la charge pour les intéressés de les faire viser et séparer de leurs talons, à Paris immédiatement, et dans les départements dans les vingt-quatre heures de leur date, par les fonctionnaires et agents administratifs désignés à cet effet.

Dans les départements, le contrôle est exercé par l'intermédiaire des préfets et sous-préfets, conformément aux règles tracées par le décret du 4 janvier 1808 et les ordonnances des 19 novembre 1826, 8 décembre 1832 et 12 mai 1833. (*V. le mot* **Contrôle**.)

A Paris, il est établi, auprès du caissier général, un contrôle spécial sous la direction et la responsabilité d'un chef de division qui a sous ses ordres un contrôleur principal et un nombre de contrôleurs correspondant aux comptoirs des recettes et des dépenses. (*O.* 4 *août* 1833, *art.* 1er; *D.* 22 *décembre* 1874.)

Le contrôle est chargé de constater contradictoirement toutes les recettes et toutes les dépenses du caissier, ainsi que les diverses opérations de la caisse qui engagent la direction générale.

Chaque jour, le caissier donne au directeur général un état de la situation. Le contrôleur général lui remet de son côté une situation journalière établie par son service et dont le double est adressé au ministère des finances.

La situation de la caisse est en outre vérifiée, au moins une fois par mois, par le directeur général, indépendamment des vérifications que la commission de surveillance peut faire toutes les fois qu'elle le juge utile. (*O.* 22 *mai* 1816, *art.* 22.)

2. *Contrôle judiciaire.*

Lorsque la caisse des dépôts et consignations est informée par le ministre des finances de l'envoi des comptes des trésoriers-payeurs généraux, des trésoriers-payeurs de l'Algérie et des colonies et des payeurs d'armées, à la Cour des comptes pour l'année expirée, elle adresse à cette Cour, accompagnées de bordereaux détaillés, les pièces de dépenses qu'elle a admises pour cette même année, sauf les pièces de procédure et autres, étrangères à la responsabilité matérielle des paiements, qu'elle conserve en exécution de l'article 4 de l'ordonnance royale du 12 mai et de l'article 2 de l'ordonnance du 4 décembre 1837.

De son côté, le caissier général adresse à la Cour, avec les pièces à l'appui, le compte spécial de ses opérations. (*O.* 12 *mai* 1825, *art.* 2.)

Lorsque les envois de comptes sont entièrement terminés, le directeur général fait établir et adresse à la Cour le résumé général et détaillé des recettes et des dépenses effectuées par les préposés comptables pendant l'année écoulée et comprises dans leurs comptes de gestion.

Ce résumé général est accompagné d'un tableau dans lequel ces opérations sont réunies à celles qui ont été faites par virements de comptes et sans le concours des comptables (*O.* 12 *mai* 1825, *art.* 6). Il permet ainsi à la Cour des comptes d'exercer son contrôle sur les différents comptes de gestion qui lui sont soumis.

III. ATTRIBUTIONS.

Comme on l'a vu plus haut, la caisse des dépôts et consignations a été instituée principalement pour recevoir comme unique dépositaire légal les consignations de toute nature.

Cependant la loi du 28 avril 1816 elle-même et plusieurs autres lois postérieures lui ont confié la garde de divers dépôts de particuliers ou d'établissements publics, ainsi que l'administration de certains services spéciaux que des intérêts privés ou généraux empêchaient de rattacher d'une façon complète à la gestion des deniers de l'État.

Nous diviserons donc les attributions de la caisse des dépôts en trois chapitres distincts et nous examinerons successivement :

1° Les consignations proprement dites;

2° Les dépôts ;

3° Les divers services ou caisses spéciales qui ont été rattachés à l'administration de la caisse des dépôts et consignations.

4. Consignations.

L'ordonnance royale du 3 juillet 1816, rendue en exécution de la loi du 28 avril précédent, a énuméré les divers cas de consignations prévus par les lois en vigueur. En examinant les espèces qui font son objet, on peut se convaincre qu'elle n'avait entendu régler que les consignations de deniers, omettant à dessein les consignations de titres, qui, du reste, étaient peu nombreuses à cette époque où la fortune mobilière était loin d'avoir acquis l'importance qu'elle a aujourd'hui. Sous l'empire de cette ordonnance, la caisse des dépôts s'était toujours refusée à accepter les dépôts de valeurs. Cependant, des réclamations fréquentes s'étant élevées contre cet état de choses, une loi du 28 juillet 1875 a modifié les dispositions de la loi de 1816, en imposant à la caisse des dépôts l'obligation de recevoir en consignation les titres et valeurs mobilières sous forme nominative et au porteur. Cette loi indique que ces dépôts auront lieu dans les conditions fixées par les lois du 28 nivôse an XIII et du 28 avril 1816 pour les dépôts d'espèces.

1. *Des différentes espèces de consignations et de leur remboursement.*

Dans son *Traité des consignations*, M. Dumesnil divise les consignations en consignations facultatives ou volontaires et en consignations ordonnées ou forcées.

Les premières sont celles qui sont faites par un débiteur de son plein gré, notamment dans le cas prévu par l'article 1257 du Code civil.

Les consignations sont au contraire forcées, lorsque l'obligation de consigner résulte, soit de la convention, soit d'un jugement, soit de la loi ou des règlements administratifs. Cette distinction, purement théorique, est cependant importante en ce qui concerne le remboursement du dépôt. La consignation volontaire peut, en effet, être retirée par le débiteur lui-même tant qu'elle n'a pas été validée par l'acceptation du créancier ou par un jugement passé en force de chose jugée. — Il n'en est pas de même de la consignation forcée dont le remboursement est soumis aux conditions énoncées dans la convention, le jugement, la loi ou le règlement qui l'a ordonnée.

Dans la pratique et par des considérations d'ordre intérieur, la caisse des dépôts distingue aussi les consignations judiciaires et les consignations administratives. Elle applique la dénomination de judiciaires aux consignations qui ont lieu dans un intérêt exclusivement privé, tandis qu'elle désigne au contraire par consignations administratives celles qui sont faites par une administration publique en vue de sa libération.

Enfin, à un autre point de vue, les consignations sont réparties suivant leurs origines en 10 catégories distinctes, qui sont reproduites chaque année dans le rapport que la commission de surveillance présente aux Chambres, et dont voici la nomenclature :

1° Prix d'immeubles;

2° Prix de ventes mobilières;

3° Produits de successions vacantes ou bénéficiaires;

4° Fonds de faillites et de concordats;

5° Cautionnements de comptables et autres;

6° Cautionnements d'adjudicataires et d'entrepreneurs de travaux;

7° Cautionnements judiciaires et de surenchère;

8° Loyers, fermages, deniers saisis, produits divers;

9° Retenues sur traitements civils ou militaires;

10° Consignations administratives diverses.

Il serait utile d'ailleurs, pour bien connaître les différents cas de consignations, de consulter l'instruction générale sur les consignations en date du 1er décembre 1877, ainsi que le décret du 18 novembre 1882, qui contient quelques innovations en ce qui concerne les cautionnements de soumissionnaires et adjudicataires de fournitures et travaux pour le compte de l'État.

2. *Dispositions communes aux consignations en espèces et aux consignations de valeurs mobilières.*

1. Obligations des officiers ministériels ou autres en ce qui concerne les versements à faire à la caisse des dépôts.

Par son article 3, l'ordonnance du 3 juillet 1816 défend aux cours, tribunaux et administrations quelconques d'autoriser ou d'ordonner des consignations à toute caisse autre que la caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'à tous autres dépôts publics et particuliers, et même d'autoriser les débiteurs, dépositaires, tiers saisis à les conserver sous le nom de séquestres ou autrement. Comme sanction de cette interdiction, elle indique que, dans le cas où de pareilles consignations auraient lieu, elles seraient nulles et non libératoires.

De même, dans la section II, elle prescrit, sous peine de révocation, à tout notaire, greffier, huissier, commissaire-priseur, courtier, etc..., de verser à la caisse des dépôts toutes les sommes ayant le caractère de consignation.

Elle arme même (*art.* 9) le directeur général du droit de décerner ou faire décerner par ses préposés des contraintes contre toute personne, qui, tenue d'après les dispositions ci-dessus de verser des sommes à la caisse des dépôts, sera en retard de remplir ces obligations. Il est procédé pour l'exécution de ces contraintes comme pour celles qui sont décernées en matière d'enregistrement. Ajoutons d'ailleurs que les préposés ne peuvent jamais recourir à la voie ouverte au directeur général de décerner des contraintes sans y être préalablement autorisés par lui. (*Circ.* 25 *avril* 1832.)

2. Obligations de la caisse des dépôts et consignations et de ses préposés.

Toute consignation faite à Paris à la caisse des dépôts ou dans les départements à la caisse de ses préposés, doit être accompagnée d'une déclaration faite par le consignateur ou la personne qui le représente et, à leur défaut, par le préposé lui-même. Cette déclaration est inscrite sur un registre spécial ouvert à cet effet, et qui doit être tenu à mi-marge et sans lacune ni interruption. Outre le nom, les prénoms et qualités du consignateur, elle fait connaître l'origine, l'objet, le motif ou la destination des sommes consignées; elle mentionne les pièces remises à l'appui du versement ainsi que les charges sous lesquelles a lieu la consignation. Enfin, et d'une façon générale, elle a pour but d'éclairer les ayants droit et les préposés de la caisse sur les justifications qui devront être produites à l'appui du remboursement. A ce point de vue, les oppositions ou les significations qui peuvent frapper la consignation pendant son dépôt à la caisse, sont

reportées en marge de la déclaration, qui se trouve ainsi constituer, parallèlement aux dossiers et aux comptes particuliers qui sont tenus pour toutes les consignations, la pièce la plus utile à consulter au moment où les remboursements sont réclamés par les ayants droit.

D'après l'ordonnance du 3 juillet 1816 (*art.* 13), tous les frais et risques relatifs à la garde, conservation et mouvement des fonds consignés, sont à la charge de la caisse, sans qu'il soit possible à ses préposés, commis ou employés de se faire payer par les déposants ou ceux qui retirent les sommes consignées, aucun droit de garde, prompte expédition, travail extraordinaire ou autre à quelque titre que ce soit, à peine de destitution et d'être poursuivis comme concussionnaires. On verra cependant plus loin qu'un droit de garde spécial a été institué par le décret du 15 décembre 1875 pour les consignations de valeurs mobilières.

3. Remboursement des consignations.

Nous ne pouvons entrer ici dans le détail des justifications qui sont nécessaires pour la restitution des sommes ou valeurs consignées. L'examen des différents cas susceptibles de se produire exige le concours d'un contentieux exercé et profondément versé dans la connaissance du droit et de la jurisprudence.

Nous nous contenterons donc d'insister sur une disposition de la loi du 28 nivôse an XIII (*art.* 4), rappelée par l'ordonnance du 3 juillet 1816, suivant laquelle le remboursement de toute consignation doit toujours s'effectuer à la caisse et sous la responsabilité du préposé qui l'a reçue. Celui-ci peut du reste s'éclairer, en cas de difficultés, en consultant le contentieux de la caisse des dépôts et consignations.

3. *Dispositions spéciales aux consignations en espèces.*

Conformément à l'article 2 de la loi du 28 nivôse an XIII, la caisse des dépôts et consignations paie l'intérêt de toute somme consignée, à raison de 3 p. 100 à compter du 61e jour de la date de la consignation, jusques et non compris celui du remboursement. Les sommes qui restent moins de 60 jours en état de consignation ne produisent aucun intérêt; lorsque les sommes consignées sont retirées partiellement, l'intérêt des portions restantes continue à courir sans interruption (*O.* 3 *juillet* 1816, *art.* 14). En aucun cas, la caisse des dépôts ne paie les intérêts des intérêts, mais suivant les prescriptions de l'article 1254 du Code civil, tout remboursement qui n'est pas intégral doit être imputé d'abord sur les intérêts et subsidiairement sur le capital.

4. *Dispositions spéciales aux consignations de titres et valeurs mobilières.*

Le service des consignations de titres et valeurs mobilières a été réglementé par un décret du 15 décembre 1875, rendu en exécution de la loi du 28 juillet 1875 et dont il nous paraît utile de reproduire ci-après les principales dispositions.

Les valeurs consignées donnent lieu à la délivrance de récépissés contenant l'indication, dans leur ordre, des numéros des titres. En ce qui concerne les rentes au porteur sur l'État, elles sont immatriculées sans délai au nom de la caisse des dépôts et consignations (*art.* 2).

Les valeurs mobilières sont centralisées à Paris entre les mains du caissier général qui en a la garde et la responsabilité (*art.* 4).

Les versements complémentaires qui seraient nécessaires pour libérer les titres consignés, ne sont effectués par la caisse des dépôts qu'autant que des provisions ont été faites ou que les ressources disponibles de la consignation ont été affectées à cet emploi par le déposant (*art.* 5).

La caisse est chargée de recevoir aux diverses échéances les arrérages, intérêts ou dividendes dus sur les titres consignés; elle encaisse également, lorsqu'il y a lieu, les sommes provenant du remboursement total ou partiel des titres et des lots et primes qui leur ont été attribués. Elle ne perçoit les arrérages, dividendes ou intérêts des valeurs étrangères, qu'autant que le paiement en est effectué en France par des représentants accrédités. En ce qui concerne le capital des valeurs étrangères remboursées, la caisse demeure chargée de faire le nécessaire pour en toucher le montant, mais sans qu'elle puisse être en aucun cas responsable du non-recouvrement (*art.* 6).

Les sommes dont la caisse opère le recouvrement, soit comme revenus, soit comme réalisation de capitaux, sont considérées comme consignations en espèces et produisent dès lors intérêt à 3 p. 100 l'an à partir du 61e jour de chaque encaissement (*art.* 10).

Il est alloué à la caisse un droit de garde annuel pour les titres qui lui sont déposés. Ce droit de garde est fixé par arrêté du directeur général, pris sur l'avis de la commission de surveillance et approuvé par le ministre des finances; il ne peut, en aucun cas, s'élever au delà de 25 cent. p. 100 de la valeur de chaque titre déposé (*art.* 11). Un arrêté du directeur général, en date du 15 décembre 1875, a fixé le droit de garde à $^{1}/_{8}$ p. 100; ce droit est calculé conformément à l'article 11 du décret du 15 décembre 1875: 1° pour les titres non cotés en Bourse sur la valeur nominale; 2° pour tous les autres sur la valeur déterminée par le cours moyen de la veille du dépôt, et à défaut de cours à cette date par celui de la précédente cote.

Lorsque les titres sont cotés tout à la fois à la Bourse de Paris et dans celles des départements, il est tenu compte exclusivement du cours de la première.

5. *Importance et mouvement des consignations.*

Comme nous l'avons dit plus haut, la centralisation et la garde des consignations judiciaires et administratives est en théorie la principale attribution et pour ainsi dire la raison d'être de la caisse des dépôts et consignations. Ce service est aussi un des plus importants qui lui soient confiés au point de vue du chiffre des opérations auxquelles il donne lieu.

Déjà en 1847, c'est-à-dire environ trente ans après la création de la caisse des dépôts, cet établissement possédait en caisse et en portefeuille, du seul chef des consignations, une somme de plus de 146 millions. En 1848, sous l'influence des événements politiques qui ont entraîné de nombreux retraits de fonds, le solde du compte des consignations s'est abaissé à 83 millions environ; mais, depuis, il n'a presque jamais cessé de s'accroître et il s'est élevé, au 31 décembre 1885, au chiffre de 389,199,795 fr. 01 c.

Quant au service des consignations de valeurs

mobilières, il a pris dès le début une importance assez considérable. Depuis le 1er janvier 1876, date de la mise à exécution de la loi du 28 juillet 1875, jusqu'au 1er janvier 1886, 588,000 titres sont entrés dans le portefeuille de la caisse pour un capital de 310 millions. Les restitutions opérées ont porté sur 370,000 titres représentant 219 millions, de sorte qu'il restait en dépôt, à la fin de l'année 1885, 218,000 titres, représentant un capital d'environ 91 millions.

Les droits de garde, réglés par le décret du 15 décembre 1875, ont atteint depuis l'application de la loi le chiffre de 838,599 fr. 41 c.

5. Dépôts.

La qualification de dépôt s'applique au versement qu'une personne ou un établissement public fait de sommes lui appartenant, dans le but d'en tirer un intérêt plus ou moins fort tout en conservant la faculté d'en demander la restitution suivant sa seule volonté, sauf, en ce qui touche les établissements publics, les règlements qui leur sont propres. Tandis que la consignation intéresse toujours des tiers, le dépôt n'intéresse le plus généralement que celui qui le fait.

Nous examinerons successivement dans ce chapitre les différents dépôts que la caisse des consignations est autorisée à recevoir, ainsi que les règles spéciales applicables à chacun d'eux.

1. *Dépôts volontaires des particuliers.*

L'ancienne caisse d'amortissement était autorisée, par l'article 7 de la loi du 28 nivôse an XIII, à recevoir les dépôts volontaires aux mêmes conditions que les consignations judiciaires. Une ordonnance du 3 juillet 1816 a attribué la même faculté à la caisse, avec cette réserve que ces dépôts ne pourraient être reçus qu'à Paris.

Par son article 5, l'ordonnance de 1816 fixait l'intérêt des dépôts volontaires à 3 p. 100, pourvu qu'ils fussent restés à la caisse au moins 30 jours. Les fonds étaient restitués à simple présentation. Sous l'empire de ces conditions très avantageuses pour le public, on ne tarda pas à voir s'élever rapidement le nombre des dépôts volontaires qui, en 1820, dépassaient déjà le chiffre de 18 millions.

C'était là un sérieux danger pour la caisse qui se trouvait constamment sous le coup de retraits inopinés, susceptibles de compromettre l'équilibre de ses moyens financiers. Aussi dut-on bientôt mettre quelques restrictions aux facilités accordées aux déposants par l'ordonnance du 3 juillet 1816.

La première de ces restrictions, inaugurée par une ordonnance du 6 avril 1820, consista dans un délai de 90 jours imposé aux parties pour le retrait des fonds déposés. Puis, cette mesure n'ayant pas produit de résultats suffisants, on arriva, en 1835, à abaisser à 2 p. 100 le taux de l'intérêt à servir aux déposants; en même temps, on abaissait à 45 jours le délai de disponibilité des fonds, mais la caisse était autorisée à retenir à son profit les 30 premiers jours d'intérêt.

Depuis cette époque, de nombreux actes ont modifié, suivant les circonstances, les conditions des dépôts volontaires, soit en augmentant ou en diminuant le délai de remboursement, soit en élevant ou en abaissant le taux de l'intérêt.

De cette façon, la caisse a pu dans les temps prospères se défendre contre une trop grande affluence de capitaux, tandis qu'au contraire, aux époques difficiles, elle a trouvé dans les dépôts volontaires, dont elle améliorait alors les conditions, le moyen de parer aux exigences de ses nombreux créanciers, et quelquefois même aux besoins momentanés du Trésor public, auquel elle verse ses fonds en compte courant.

Afin, d'ailleurs, de rendre complète la mobilité essentielle à ce service, un décret du 11 janvier 1854 a attribué au directeur général de la caisse des dépôts, le pouvoir de fixer, par arrêtés pris sur l'avis de la commission de surveillance et revêtus de l'approbation du ministre des finances, l'intérêt et les conditions des dépôts volontaires des particuliers.

On trouvera ci-après la nomenclature des différentes dispositions adoptées en matière de dépôts volontaires pour la période comprise entre 1868 et 1884 :

DATE des arrêtés.	DÉLAI de remboursement.	TAUX de l'intérêt.
17 octobre 1868.	30 jours.	1 p. 100
10 août 1870	10 ou 5 jours.	3 —
16 mars 1872	5 jours.	3 —
30 mars 1876	5 jours.	2 —
7 décembre 1876	5 jours.	1 —
5 mars 1877.	15 jours.	1 —
26 février 1881	5 jours.	2 —
6 août 1881	15 jours.	1 —
10 mars 1883	5 jours.	2 —
7 février 1884.	10 jours.	1 —

2. *Dépôts de divers établissements publics ou autres.*

Les établissements publics ont été autorisés, par l'ordonnance du 3 juillet 1816, à déposer leurs fonds disponibles à la caisse des dépôts et consignations, soit à Paris, soit dans les départements. Cette faculté leur a été conservée jusqu'au 4 juillet 1839, époque à laquelle une décision ministérielle a attribué leurs versements au Trésor public. A ce point de vue, une décision ministérielle du 24 décembre 1881 a assimilé l'Algérie à la métropole en prescrivant le transport au Trésor du solde des comptes des communes de la colonie avec la caisse des dépôts, à partir du 31 décembre 1881.

Quant aux autres colonies, elles sont encore régies par l'ordonnance du 3 juillet 1816, qui leur a été déclarée applicable par les décrets du 22 mai 1862 et 6 août 1863.

Actuellement, la caisse des dépôts ne reçoit donc plus en compte courant que les fonds des établissements publics qui ne sont pas admis à faire des placements au Trésor. Elle reçoit également toutes les sommes dont le dépôt est prescrit en vertu d'ordonnances, de décrets et d'arrêtés ministériels.

Toutefois, il est interdit aux préposés d'ouvrir aucun compte sans l'autorisation spéciale du directeur général.

Il y a lieu de distinguer, parmi les dépôts d'établissements publics, les *dépôts ordinaires* et les *dépôts soumis à des conditions particulières.*

1. Dépôts ordinaires.

Les lycées, les collèges communaux, les fabriques d'églises, les hospices (fonds appartenant à des malades), les chambres de commerce, etc..., sont admis à faire des dépôts ordinaires.

Les versements sont faits par les agents comptables des établissements publics et appuyés d'un

ordre de dépôt ou de la copie de la délibération qui les a prescrits.

Les dépôts ordinaires produisent intérêt à raison de 3 p. 100 l'an, du jour même du dépôt, pourvu qu'ils soient restés à la caisse 30 jours au moins.

Les intérêts sont liquidés au 31 décembre et payables dès le 1er janvier suivant. Ils ne peuvent être capitalisés au compte que sur une demande adressée par l'administrateur compétent et acceptée par la direction générale.

Les remboursements de dépôts et les paiements d'intérêts ont lieu dans les 10 jours de la demande adressée par l'administrateur de l'établissement intéressé. Les fonds sont remis entre les mains des agents comptables, dûment accrédités, sur leur quittance et sur la présentation du récépissé délivré lors du dépôt.

2. Dépôts soumis à des conditions particulières.

Caisse des anciens élèves des écoles de maistrance. — La caisse des dépôts et consignations est chargée de la gestion de la caisse des primes de travail, instituée par le décret du 12 juin 1877 et l'arrêté du ministre de la marine du 14 du même mois, en faveur des ouvriers, anciens élèves des écoles de maistrance des arsenaux de la marine. Les intérêts de ce compte sont capitalisés à 4 p. 100 l'an.

Forêts de chênes-liège de l'Algérie. (Fonds commun de garantie.) — Aux termes du décret du du 2 février 1870, qui a institué un fonds commun destiné à assurer le paiement à l'État du prix des forêts de chênes-liège incendiées postérieurement au 1er juillet 1870, les acquéreurs de ces forêts sont tenus de verser une somme annuelle de 50 centimes par hectare acquis au prix de 60 fr. Ces fonds sont centralisés par les trésoriers-payeurs qui les versent à la caisse des dépôts et consignations. Ils produisent des intérêts à 3 p. 100.

Œuvre des orphelines de la guerre. — Un décret du 7 avril 1873 a ordonné le prélèvement sur le reste libre des offrandes nationales aux victimes de la guerre, d'une somme destinée à constituer une allocation de 200 fr. à chacune des orphelines des armées de terre et de mer, comprises dans un état nominatif soumis à la commission supérieure des secours par le comité de l'œuvre des orphelines.

Le capital représentatif de ces allocations (soit 497,600 fr. pour 2,488 orphelines admises) a été placé, suivant les prescriptions du décret, à la caisse des dépôts et consignations qui en bonifie l'intérêt au taux de 4 p. 100, annuellement capitalisé au profit des bénéficiaires. Les allocations inscrites au nom des orphelines décédées avant l'âge de 25 ans, ou qui n'ont pas réclamé, une année après l'expiration de ce terme, sont réparties, avec les intérêts échus y afférents, entre les orphelines vivantes. Les sommes ainsi inscrites tant en capital qu'en intérêts et réversions, au nom de chaque orpheline, deviennent exigibles, soit à l'âge de 25 ans accomplis, soit à l'époque de son mariage, sur la remise du titre ou diplôme spécial qui a été donné à sa famille en 1873, par les soins de la commission supérieure de répartition des secours et du comité de l'Œuvre des orphelines.

Dépôts divers. — Nous citerons encore comme dépôts divers reçus par la caisse des dépôts et consignations :

Les fonds appartenant à la caisse de retraites pour les pasteurs de l'Église réformée de France (*D.* 26 *déc.* 1863), auxquels il est alloué en compte courant un intérêt de 3 p. 100;

Les sommes prélevées sur le produit des amendes de police correctionnelle et destinées à acquitter le prix de l'abonnement des communes chefs-lieux de canton au *Journal officiel*. Ce compte n'est pas productif d'intérêt;

Les retenues exercées sur le traitement des préposés forestiers, domaniaux et communaux, et destinées à rembourser à l'État les frais d'équipement de ces préposés (*Arr. min. fin.* 28 *oct.* 1875). Les sommes versées à ce titre portent intérêt à 3 p. 100;

Les fonds appartenant à l'œuvre de l'instruction des Alsaciens-Lorrains (compte à 3 p. 100);

Les sommes appartenant à des détenus et versées par les directeurs, greffiers ou agents comptables des prisons, maisons d'arrêt ou de détention, lorsque les détenus possesseurs ne sont pas individuellement désignés (compte sans intérêts);

Les dépôts opérés par les sociétés de tir en garantie des armes qui leur sont confiées par l'État (intérêt 3 p. 100);

Enfin, les cautionnements en numéraire ou en rentes sur l'État auxquels sont assujettis les caissiers des caisses d'épargne et les sous-caissiers des succursales; les cautionnements en numéraire sont productifs d'un intérêt à 3 p. 100.

3. *Dépôts convertis ou à convertir en rentes.*

Les dépôts énumérés à l'article précédent sont en quelque sorte des comptes courants en numéraire ouverts par la caisse des dépôts à certains correspondants, sous des conditions déterminées.

Il existe, au contraire, d'autres dépôts constitués en rentes, dont le capital se trouve immobilisé et dont les arrérages sont immédiatement employés, soit en paiements faits sur la demande de l'administration compétente, soit à l'achat de nouvelles rentes. C'est dans cette catégorie que doivent être rangés les majorats, les dotations, ainsi que les legs, dons et fondations ressortissant aux différents ministères.

Ces dépôts, confondus dans le principe avec ceux des établissements publics, en ont été détachés en 1851, par suite de l'importance qu'ils avaient acquise.

Ajoutons aussi, pour plus d'exactitude, que les legs et fondations concernant le ministère de la guerre sont groupés séparément dans un compte qui figure au bilan de la caisse des dépôts sous le titre de *Dépôts et fondations militaires*.

4. *Successions de militaires décédés. Fonds de masse des militaires congédiés.*

Aux termes de l'ordonnance du 10 mai 1844, la caisse des dépôts est chargée de recevoir les sommes dues à des officiers ou soldats décédés et les fonds de masse des militaires qui, à l'époque de leur libération, sont en congé illimité ou absents du corps.

Les successions de militaires décédés sont traitées comme les consignations et rapportent par conséquent un intérêt de 3 p. 100, à partir du 61e jour de leur dépôt. De même, les valeurs mobilières, trouvées dans la succession d'un officier ou soldat, sont centralisées à Paris, conformément aux règles énoncées plus haut pour les consignations de valeurs mobilières.

Quant aux fonds de masse, ils ne sont pas productifs d'intérêts.

On doit citer ici, pour mémoire, les fonds de masse de la deuxième portion du contingent. Ce service avait été créé pour l'exécution de la loi du 16 février 1868 sur le recrutement. Il a cessé par suite de la nouvelle organisation militaire et est entré dans la période de liquidation.

5. *Engagements conditionnels d'un an.*

La loi du 27 juillet 1872, sur le recrutement de l'armée, a admis diverses catégories de jeunes gens à souscrire des engagements conditionnels d'un an.

Aux termes de l'article 4 du décret du 1er décembre 1872, la caisse des dépôts a été chargée de recevoir les versements des engagés volontaires d'un an, fixés à 1,500 fr. Ce service a été organisé en 1873; il consiste à encaisser à Paris et dans les départements les sommes versées et à les rembourser lorsque les engagés sont réformés ou placés dans certaines conditions prévues par la loi du 27 juillet 1872. Dans les derniers mois de chaque année, la caisse effectue le versement au Trésor des sommes définitivement acquises à l'État et qui doivent figurer en recette chaque année aux *Produits divers du budget*.

Les sommes ainsi acquises à l'État jusqu'au 31 décembre 1885, se sont élevées en totalité à 148,352,000 fr. et l'importance actuelle des versements annuels est d'environ 6,300,000 fr. (*V.* **Volontariat.**)

6. *Fonds de retraites et pensions diverses.*

Une troisième ordonnance du 3 juillet 1816, rendue en exécution de l'article 110 de la loi du 28 avril précédent, avait chargé la caisse de dépôts de recevoir toutes les sommes provenant des retenues exercées dans les ministères, administrations et établissements publics sur les appointements, salaires et autres rétributions.

L'article 1er de la loi du 9 juin 1853, sur les pensions civiles, a supprimé 24 caisses de retraites des plus importantes. En conformité de cette loi et de l'article 1er du décret du 9 novembre suivant, l'actif de ces caisses acquis à l'État, a été remis au Trésor dans le mois de juillet 1854.

Par suite de ces dispositions, la caisse des dépôts ne gère plus actuellement que les caisses des administrations suivantes :

Assistance publique de Paris ;
Imprimerie nationale ;
Préfecture de police ;
Préfecture de la Seine ;
Mont-de-piété de Paris ;
Octroi de Paris;
Théâtre national de l'Opéra ;
Employés des préfectures et sous-préfectures;
Employés des mairies, octrois et divers établissements publics.

Elle est en outre chargée de l'administration de la caisse générale de retraites ecclésiastiques, créée par le décret du 28 juin 1853 en faveur des desservants pauvres.

Les ressources annuelles de cette dernière caisse consistent dans une somme de 216,476 fr. provenant des arrérages d'une dotation de 5 millions de francs qui lui a été attribuée sur le produit des dotations constituées par les décrets des 22 janvier et 27 mars 1852 (Aliénations des bois de l'État), et qui a été employée en rentes 3 p. 100 sur l'État français, en exécution du décret du 27 mars 1860.

Aux termes de l'ordonnance du 3 juillet 1816, un compte spécial est ouvert à chaque caisse de retraites. Il est fait recette à ce compte de toutes les sommes provenant soit des retenues exercées sur les traitements, salaires, etc...., soit des allocations spéciales votées au profit des fonds de retraites, soit des arrérages des rentes leur appartenant.

Le paiement des pensions aux titulaires est assuré au moyen de ces produits. Il a lieu par trimestres échus les 1er janvier, 1er avril, 1er juillet et 1er octobre, tant à Paris par les soins du caissier général, que dans les départements chez les préposés de la caisse des dépôts. Lorsque les sommes disponibles sont insuffisantes pour subvenir au paiement des arrérages échus des pensions, les administrations compétentes doivent y pourvoir, soit par de nouveaux versements, soit en autorisant la caisse des dépôts à vendre des rentes appartenant à leurs fonds de retraites jusqu'à concurrence des besoins du service.

Les sommes disponibles après l'acquittement des pensions sont employées en achats de rentes sur l'État, sur la demande des administrateurs des caisses de retraites.

Dans le courant du 1er trimestre de chaque année, la caisse des dépôts transmet à chaque administration une copie de son compte courant, présentant les opérations de recettes et de dépenses de l'année précédente, et le solde en numéraire et inscriptions de rentes existant à la date du 31 décembre au crédit des fonds de retraite de cette administration.

Les pensions sur fonds de retenues sont en principe incessibles et insaisissables (*L. 22 floréal an XII et O.* 17 *août* 1817). Les créanciers ne peuvent exercer qu'après le décès des titulaires et sur le décompte de leurs pensions, les poursuites nécessaires pour la conservation de leurs droits. Toutefois, des retenues peuvent être opérées sur les pensions, jusqu'à concurrence d'un cinquième, pour débet envers l'État ou pour des créances privilégiées, aux termes de l'article 2101 du Code civil, et d'un tiers dans les cas prévus par les articles 203, 205, 206, 207 et 214 du même Code (retenues alimentaires).

Au 1er janvier 1885, les caisses de retraites dont l'administration était confiée à la caisse des dépôts, étaient au nombre de 332. Le solde en numéraire qui leur était dû s'élevait à 4,189,898 fr. 91 c. De plus, elles étaient propriétaires de titres de rentes sur l'État en différents fonds, montant ensemble à 2,573,698 fr. de rentes.

7. *Sociétés de secours mutuels.*

Les sociétés de secours mutuels ont été autorisées à déposer leurs fonds à la caisse des dépôts dans des conditions déterminées.

Des comptes distincts ont été ouverts pour relater les opérations de la caisse des dépôts avec les sociétés de secours mutuels. Nous en donnerons le détail au mot *Sociétés de secours mutuels.*

8. *Caisses d'épargne et de prévoyance.*

L'ordonnance du 3 juin 1829 et, après elle, la loi du 5 juin 1835, avaient admis les caisses d'épargne à placer leurs fonds en compte courant au Trésor public qui leur payait un intérêt de 4 p. 100. La loi du 31 mars 1837 a chargé la caisse des dépôts

et consignations de recevoir et d'administrer ces mêmes fonds sous la garantie du Trésor et sous le contrôle de la commission de surveillance.

Pour l'exécution de cette loi, un compte courant spécial est ouvert à chaque caisse d'épargne et est successivement affecté des placements et des retraits de fonds. Primitivement fixé à 4 p. 100, l'intérêt de ces comptes courants a été élevé en 1848 à 5 p. 100 (*D. du Gouvernement provisoire du 7 mars 1848*), puis réduit à 4 $^1/_2$ p. 100 par une loi du 30 juin 1851. Il a été enfin ramené à 4 p. 100 par la loi du 7 mai 1853 et n'a plus varié depuis cette époque.

Les opérations faites par la caisse des dépôts pour le service des caisses d'épargne, peuvent se résumer comme il suit :

1° Versements et retraits de fonds;

2° Transferts d'une caisse d'épargne sur une autre;

3° Achats de rentes demandés par les déposants;

4° Achats de rentes d'office;

5° Dépôts trentenaires.

Nous exposerons brièvement les règles applicables à chacune de ces opérations.

1. Versements et retraits de fonds.

Les fonds reçus par les caisses d'épargne doivent être immédiatement versés à la caisse des dépôts et consignations. Il ne peut être fait réserve que des sommes nécessaires pour assurer le service jusqu'au plus prochain jour de recette. (*D.* 15 *avril* 1852, *art.* 10.)

Chaque versement donne lieu à la délivrance d'un récépissé à talon et est porté au crédit de la caisse d'épargne, valeur au dernier jour de la dizaine dans laquelle il a été effectué.

Les retraits de fonds sont opérés par les caissiers cinq jours après l'avis que les administrateurs sont tenus de faire parvenir à la caisse des dépôts ou à ses préposés. Le compte de la caisse d'épargne en est débité, valeur à la date du paiement indiquée par la quittance.

2. Transferts de fonds.

Tout déposant a le droit de faire transférer ses fonds d'une caisse à une autre (*L.* 5 *juin* 1835, *art.* 8). Ces transferts ont lieu par voie de virement entre les comptes courants respectifs des caisses d'épargne.

Si le déposant qui demande le transfert est titulaire d'inscriptions de rente conservées à la caisse d'épargne, il peut les faire comprendre dans le transfert, mais la demande doit exprimer formellement l'intention de profiter de cette faculté. (*Inst. du ministre de l'agriculture et du commerce* 4 *juin* 1857, *art.* 67.)

3. Achats de rentes demandés par les déposants.

La loi du 22 juin 1845 a accordé aux porteurs de livrets des caisses d'épargne la faculté de faire convertir leur créance en une inscription au grand-livre de la dette publique.

En vertu de cette disposition rappelée par la loi du 30 juin 1851 (*art.* 5), tout déposant dont le crédit est suffisant, peut faire opérer des achats de rentes, sans frais, par la caisse d'épargne et par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations. Les inscriptions de rentes achetées ne sont jamais au porteur; elles doivent être nominatives (directes ou départementales) ou mixtes.

Depuis 1845 jusqu'au 1er janvier 1885, il a été ainsi acheté pour le compte de 543,402 déposants, soit sur leur demande, soit d'office (*V. infrà n*os 4 *et* 5), 21,459,271 fr. de rentes de différents types représentant un capital de 469,159,159 fr. 40 c.

4. Achats de rentes d'office.

Les différentes lois sur la matière, depuis l'origine des caisses d'épargne, ont toutes fixé un maximum que les déposants ne peuvent dépasser.

On a toujours voulu ainsi réserver à la petite épargne les avantages considérables que présentaient des établissements gérés sous la garantie de l'Etat, et lui procurer le bénéfice d'un intérêt très rémunérateur, dont on ne devait en aucun cas laisser profiter la spéculation.

Ce maximum de compte, d'abord fixé à 2,000 fr., a été abaissé à 1,500 fr. par la loi du 22 juin 1845, puis à 1,000 fr. par la loi du 30 juin 1851 (*art.* 1er). Il a été ramené à 2,000 fr. par la loi du 9 avril 1881.

Lorsque, par suite du règlement annuel des intérêts ou de versements nouveaux, le montant d'un livret excède le maximum fixé, des achats de 20 fr. de rente sont opérés d'office par la caisse des dépôts, si le déposant, pendant un délai de 3 mois, n'a pas réduit son crédit au-dessous de cette limite; ces achats ont lieu en rentes 4 $^1/_2$ p. 100, lorsque le cours de cette valeur est au-dessous du pair et en 3 p. 100 dans le cas contraire (*L.* 30 *juin* 1851, *art.* 2). Le coût de ces achats est porté au débit du compte des caisses d'épargne valeur au 1er avril, quelle que soit la date du paiement effectué pour la livraison des rentes.

5. Dépôts trentenaires.

Lorsqu'il s'est écoulé un délai de 30 ans à partir de la dernière opération effectuée par un déposant ou sur sa demande, les caisses d'épargne doivent requérir l'emploi en rentes sur l'État des sommes portées au compte de ce déposant. Les titres de rentes ainsi achetés sont remis à la caisse des dépôts ainsi que toutes les inscriptions que les caisses d'épargne peuvent détenir pour le compte des mêmes titulaires. A partir de ce moment et jusqu'à la réclamation des déposants, le service des arrérages desdites rentes est suspendu. Quant aux soldes, restés disponibles après la conversion en rentes des comptes abandonnés, ils sont définitivement acquis aux caisses d'épargne de même que le montant de ceux qui sont insuffisants pour donner lieu à des achats. (*L.* 7 *mai* 1853, *art.* 4.)

6. Importance des opérations des caisses d'épargne.

Bien que la centralisation des fonds des caisses d'épargne ne soit pas l'objet primitif ni le but principal de la caisse des dépôts, elle constitue cependant, au point de vue de l'importance des versements auxquels elle donne lieu, le service le plus considérable qui soit confié à cet établissement.

Nous verrons plus tard (*Infrà, n*° 8) les difficultés rencontrées par la caisse des dépôts pour le placement de ces fonds dont elle est tenue de servir un intérêt relativement élevé de 4 p. 100, et nous expliquerons les différents moyens auxquels elle a eu recours pour remplir ses engagements. En ce moment, nous nous bornerons à faire ressortir par des chiffres que, hormis pendant les périodes révolutionnaires qui ont donné lieu, notamment en 1848, à des crises momentanées, le compte de l'actif des caisses d'épargne n'a pour ainsi dire jamais cessé de s'accroître depuis l'origine de l'institution jusqu'à ce jour.

C'est ainsi que de la somme de 106 millions à laquelle il s'élevait approximativement en 1837, il a atteint dès 1844 la somme de 383 millions. Tombé en 1848 à 47 millions, il n'a pas tardé à se relever progressivement d'année en année jusqu'en 1869, date à laquelle il dépassa le chiffre de 694 millions. Les événements de 1870-1871 le firent descendre à 530 millions environ, mais, depuis cette époque, il s'est accru dans des proportions jusqu'alors inusitées, de telle sorte qu'au 31 décembre 1885, il présentait le solde énorme de 2,239,622,095 fr. 13 c.

Cet accroissement doit être attribué à l'élévation de 1000 à 2000 fr. du maximum des dépôts individuels, et aussi aux cours élevés de la Bourse qui rendant plus difficiles les placements définitifs font affluer les capitaux aux caisses d'épargne.

9. *Caisse d'épargne postale.*

La loi du 9 avril 1881, portant création d'une caisse d'épargne postale (*Voir ce mot*), a décidé que les fonds de cet établissement seraient versés à la caisse des dépôts et consignations qui en bonifierait un intérêt de 3 fr. 25 c. p. 100, à partir du jour de leur versement jusques et non compris le jour du retrait.

Ces versements ou ces retraits ont lieu à Paris par les soins de l'agent comptable de la caisse d'épargne postale, d'après les résultats de la balance journalière établie par lui et résumant les mouvements opérés dans les différentes directions des postes. (*D.* 31 *août* 1881, *art.* 6, 31 *et* 32.)

Comme pour les caisses d'épargne ordinaires, la caisse des dépôts est chargée d'opérer des achats de rentes dans les cas suivants :

1° Sur la demande de tout déposant dont le crédit est suffisant pour acheter 10 fr. de rente au minimum; l'achat peut d'ailleurs être supérieur à 10 fr. si la situation du crédit le comporte (*L.* 9 *avril* 1881, *art.* 7);

2° D'office pour les déposants, dont le compte dépasserait, par les versements et la capitalisation des intérêts, le chiffre de 2,000 fr. et qui, sur l'avis qui leur en a été donné, n'auraient pas réduit leur crédit à ce maximum. Les achats d'office ne peuvent être inférieurs à 20 fr. de rente (*L.* 9 *avril* 1881, *art.* 9);

3° D'office également, mais pour un minimum de 100 fr. de rente, au nom des sociétés de secours mutuels, institutions de coopération, de bienfaisance et autres sociétés de même nature qui sont autorisées à faire des versements à la caisse d'épargne postale et dont le compte excéderait 8,000 fr. (*L.* 9 *avril* 1881, *art.* 13);

4° Enfin, en vue de la consolidation en rentes sur l'État du montant des livrets qui n'auraient donné lieu depuis 30 ans à aucun versement, à aucun remboursement ni à aucune autre opération faite sur la demande du déposant, lorsque l'ayant droit ne peut être connu ou que, par une cause quelconque, le remboursement ne peut être opéré. Les inscriptions de rentes ainsi acquises sont consignées à la caisse des dépôts, ainsi que les titres achetés soit d'office, soit sur la demande des déposants et qui n'auraient pas été retirés dans le délai de 30 ans. Du jour de la consignation et jusqu'à la réclamation des déposants, le service des arrérages de la rente est suspendu. Quant aux reliquats des placements en rentes et aux dépôts qui, en raison de leur insuffisance, n'auraient pu être convertis en rentes, ils demeurent acquis à la caisse d'épargne postale. (*L.* 9 *avril* 1881, *art.* 14.)

Les achats de rentes ont lieu sans frais au cours moyen du jour de l'opération. (*D.* 31 *août* 1881, *art.* 34.)

Les rentes achetées sur la demande des déposants sont à leur choix nominatives ou mixtes, sauf, en ce qui concerne ces dernières, les incapacités prévues par la loi. Les inscriptions sont remises, contre reçu, à l'agent comptable de la caisse d'épargne postale chargé de les faire parvenir aux ayants droit. (*Idem, art.* 35.)

Les rentes achetées d'office sont exclusivement nominatives. Ces achats sont faits, comme pour les caisses d'épargne ordinaires, en conformité de la loi du 30 juin 1851.

Lorsque, pour une cause quelconque, il n'est pas possible de remettre aux titulaires les titres des rentes acquises en leur nom, ces titres sont conservés à la caisse des dépôts et consignations. A mesure des échéances, les arrérages en sont reçus par elle et portés au crédit des titulaires. (*D.* 31 *août* 1881, *art.* 36.)

10. *Dépôts des anciennes caisses d'épargne des instituteurs primaires.*

L'ordonnance royale du 13 février 1838 avait attribué à la caisse des dépôts et consignations le service des caisses d'épargne des instituteurs primaires communaux, créées par la loi du 28 juin 1833.

La loi du 15 mars 1850 (*art.* 39) disposait qu'une caisse de retraites serait substituée par un règlement d'administration publique à ces caisses d'épargne.

Plus tard, la loi du 9 juin 1853 a compris les instituteurs parmi les fonctionnaires ayant droit à une pension de l'État.

Dès lors, la caisse des retraites, prévue par la loi de 1850, n'avait aucune raison d'être et un décret du 8 août 1855 prescrivit la liquidation des sommes dues aux instituteurs primaires. Ces fonctionnaires étaient admis à transférer leur avoir à la caisse des retraites pour la vieillesse, ou bien à demander que leurs fonds fussent déposés à la caisse des dépôts, aux conditions stipulées par l'ordonnance du 13 février 1838, c'est-à-dire avec capitalisation semestrielle des intérêts à 4 p. 100 sur chaque compte individuel et liquidation des remboursements à l'époque de la cessation des fonctions (*art.* 7 *et* 8).

Depuis cette époque, un certain nombre d'instituteurs ont fait transporter leur avoir à la caisse des retraites, d'autres, ayant cessé leurs fonctions, ont été remboursés par la caisse des dépôts, de telle façon qu'au 31 décembre 1885, celle-ci n'était plus redevable à ce titre que d'une somme de 1,350,765 fr. 51 c. envers 5,574 parties.

11. *Indemnité de Saint-Domingue.*

La loi du 30 avril 1826 (*art.* 8) avait chargé la caisse des dépôts et consignations de répartir aux anciens colons de Saint-Domingue l'indemnité fixée par l'ordonnance du 17 avril 1825.

La caisse a mis en paiement à cette époque le 1er cinquième de l'indemnité, et depuis elle a délivré aux ayants droit les titres en vertu desquels les 4 derniers cinquièmes leur ont été versés en 30 annuités dont la dernière a été mise en paiement le 30 juillet 1878. (*V.* **Indemnité de Saint-Domingue.**)

12. *Emprunt d'Haïti.*

L'emprunt d'Haïti a été contracté en 1825, mais la caisse des dépôts n'a été chargée des opérations y relatives qu'en mai 1855, à la suite de la convention du 1er octobre 1854. Ce service comprend l'encaissement des traites, l'amortissement des titres et le paiement des coupons.

Le gouvernement haïtien se libère au moyen de traites tirées à 9 jours de vue sur des maisons de banque françaises ou étrangères, au profit du ministre de France; ces traites parviennent à la caisse des dépôts par l'intermédiaire du département des affaires étrangères.

Après encaissement, la caisse procède au paiement des coupons d'intérêts et au remboursement des titres sortis au tirage.

Au 31 décembre 1885, il ne restait plus à amortir que 1,387 titres.

13. *Compagnie des canaux. Domaine extraordinaire.*

Nous ne parlerons ici que pour mémoire des reliquats peu importants, dont la caisse des dépôts se trouve encore débitrice par suite des dépôts qui lui ont été confiés en vertu de la loi du 28 avril 1816 (*art.* 10) en ce qui concerne les compagnies des canaux, et par la loi du 15 mai 1818 qui a réuni au domaine de l'État l'ancien domaine extraordinaire constitué par le sénatus-consulte du 30 janvier 1810. (*V.* **Canaux, Domaine extraordinaire.**)

6. Services ou caisses spéciales rattachés à l'administration de la caisse des dépôts et consignations.

En dehors de ses attributions personnelles et pour ainsi dire normales, la caisse des dépôts et consignations a été chargée, par différentes lois, de l'administration de caisses ou services spéciaux qui ont cependant leur existence et leur individualité propres.

L'importance de ces services est trop considérable et leur autonomie est trop complète pour que nous puissions les analyser ici. Ils font l'objet d'articles distincts du *Dictionnaire,* auxquels nous renvoyons les lecteurs, et nous nous contenterons, pour le moment, d'en donner l'énumération en indiquant seulement leur origine.

1. *Caisse nationale de retraites pour la vieillesse.*

La loi du 18 juillet 1850, qui a créé la caisse nationale de retraites pour la vieillesse (*Voir ce mot*), en a confié la gestion à l'administration de la caisse des dépôts et consignations (*art.* 12). Une commission supérieure spéciale et distincte de la commission de surveillance de la caisse des dépôts a été instituée auprès du ministre de l'agriculture et du commerce, pour l'examen de toutes les questions relatives à la caisse de retraites (*art.* 13).

2. *Caisse d'assurance en cas de décès et en cas d'accidents.*

Ces deux caisses, fondées par la loi du 11 juillet 1868, sont gérées par la caisse des dépôts sous la responsabilité de l'État. Elles n'ont pas pris, d'ailleurs, le developpement qu'on espérait et leur utilité ne paraît pas jusqu'à ce jour avoir été bien comprise du public. (*V.* **Assurances.**)

3. *Caisse des offrandes nationales.*

Créée et déclarée d'utilité publique par le décret du 18 juin 1860, la caisse des offrandes nationales a vu ses attributions notablement étendues par la loi du 27 novembre 1872.

Elle est administrée par la caisse des dépôts et consignations. (*V.* **Caisse des offrandes nationales.**)

4. *Caisse des chemins vicinaux.*

La loi du 11 juillet 1868, portant création de la caisse des chemins vicinaux, a chargé la caisse des dépôts de son administration. Une loi du 22 juillet 1885, en autorisant le ministre des finances à se procurer des ressources spéciales pour l'achèvement des chemins vicinaux, a prescrit l'apurement des opérations faites au 31 décembre 1884 par la caisse des chemins vicinaux. (*V.* **Caisse des chemins vicinaux.**)

5. *Caisse des lycées, collèges et écoles primaires.*

Cette caisse, chargée de distribuer aux départements et aux communes des avances et des subventions en vue de l'établissement ou de l'amélioration des locaux affectés à l'instruction primaire et secondaire, a été constituée par les lois des 1er juin 1878, 9 août 1879, 3 juillet 1880, 2 août 1881 et 20 mars 1883. Ces lois en ont confié la gestion à la caisse des dépôts. Comme la caisse des chemins vicinaux, la caisse des lycées, collèges et écoles primaires a apuré ses opérations au 31 décembre 1884 en vertu des dispositions de la loi du 22 juillet 1885. (*V.* **Caisse des lycées, collèges et écoles primaires.**)

6. *Caisse de la dotation de l'armée.*

La caisse de la dotation de l'armée a été fondée par la loi du 26 avril 1855 et réunie par elle à l'administration de la caisse des dépôts sous la surveillance d'une commission supérieure spéciale. La loi du 1er février 1868 lui a enlevé la plupart de ses attributions et elle est depuis cette époque entrée dans la période de liquidation. (*V.* **Caisse de la dotation de l'armée.**)

7. *Légion d'honneur.*

La loi du 28 avril 1816 avait chargé la caisse des dépôts et consignations du service financier de la Légion d'honneur.

De 1816 à 1881 elle a donc reçu en compte courant les rentes et les autres produits dont se composait la dotation de cette institution, acquitté les dépenses de l'ordre et payé le traitement des légionnaires et des médaillés militaires.

Cependant, afin de répondre à des convenances de diverses natures et de donner aux pensionnaires et médaillés des facilités plus grandes pour le paiement de leurs traitements, on a pensé qu'il convenait de concentrer les opérations de la Légion d'honneur et de les faire effectuer sous la responsabilité d'un agent spécial et par les soins des comptables du Trésor. La loi du 29 juillet 1881 est intervenue pour réaliser ces mesures.

En exécution de cette loi, la caisse des dépôts a liquidé, au 31 décembre 1881, les opérations qu'elle effectuait pour le compte de la Légion d'honneur et c'est seulement, par conséquent, pour mémoire, que nous avons dû mentionner ici les fonctions précédemment exercées par la caisse en ce qui concerne ce service. (*V.* **Légion d'honneur.**)

IV. EMPLOIS DE FONDS ET MOYENS FINANCIERS.

Au cours de l'exposé que nous venons de faire des nombreuses obligations auxquelles est tenue

la caisse des dépôts par suite des services multiples dont la gestion lui est attribuée, nous avons vu que la plupart des capitaux qui lui sont confiés sont productifs d'intérêts au profit des déposants. Il est donc indispensable que, de son côté, la caisse ne laisse pas ces capitaux inactifs et en trouve emploi dans des placements rémunérateurs.

Le législateur n'a pas cru devoir fixer la nature de ces placements ; il en a confié l'appréciation à la commission de surveillance, s'en remettant à elle du soin d'éloigner tout emploi qui ne remplirait pas les conditions rendues essentielles par la nature même des obligations de la caisse, c'est-à-dire une sécurité absolue et une réalisation facile.

Au début de son institution, la caisse des dépôts employa principalement ses fonds en valeurs à capital fixe, telles que les bons du Trésor et de la ville de Paris, qui avaient paru réunir toutes les conditions désirables, tant pour le taux de l'intérêt que pour l'ordre certain des remboursements à échéances déterminées.

Mais l'augmentation rapide de l'actif de l'établissement ne tarda pas à rendre ces placements insuffisants et, dès 1819, on commença à acquérir des rentes sur l'État.

En 1829, la caisse obtint en outre du Trésor public l'ouverture d'un compte courant destiné à recevoir le fonds de roulement permanent nécessaire au service des remboursements.

La loi du 31 mars 1837, en attribuant à la caisse des dépôts l'administration des fonds des caisses d'épargne, accrut dans de larges proportions l'importance des fonds dont elle avait à faire emploi. De plus, le taux d'intérêt de 4 p. 100, bonifié aux caisses d'épargne, rendait plus difficile le placement de leurs capitaux. Aussi, en 1841, la caisse des dépôts demanda-t-elle qu'il fût établi une distinction complète entre son actif personnel et celui qui provenait des fonds des caisses d'épargne gérés par elle sous la garantie de l'État.

Cette distinction essentielle existe encore aujourd'hui et nous aurons par conséquent à étudier séparément l'emploi des fonds propres à la caisse des dépôts et consignations et l'emploi des fonds des caisses d'épargne.

7. Emploi des fonds propres à la caisse des dépôts et consignations.

1. *Achats de rentes.*

Comme on l'a vu plus haut, la caisse des dépôts a souvent placé ses capitaux en rentes sur l'État. La plupart du temps, ces rentes ont été acquises à la Bourse, après avis de la commission de surveillance et avec l'autorisation du ministre des finances, mais, quelquefois aussi, la caisse a pu être amenée à les acheter directement, soit à l'État, soit au portefeuille des caisses d'épargne.

Dans tous les cas, des inscriptions de rentes nominatives lui sont délivrées par les soins de la direction de la dette inscrite, qui en porte le montant au compte courant en rentes de la caisse des dépôts et consignations.

Au 31 décembre 1885, les rentes appartenant à la caisse des dépôts se décomposaient comme il suit :

2,900,215 fr. de rente 3 p. 100, ayant coûté 60,030,798 fr. 69 c. ;

320,210 fr. de rente 4 $^{1}/_{4}$ p. 100 ancien, ayant coûté 6,810,381 fr. 26 c.

2. *Valeurs diverses du Trésor.*

De tout temps, le portefeuille de la caisse des dépôts a contenu un certain nombre de valeurs du Trésor à capital fixe et à échéance déterminée. Ces valeurs sont acquises soit sur le marché public, soit par voie d'escompte, soit enfin par suite de cession directe faite par le Trésor.

C'est ainsi que la caisse des dépôts se trouvait encore propriétaire, en 1885, de 1,672 obligations du Trésor à long terme de 500 fr. et de 115 annuités provenant du rachat des canaux d'Orléans et du Loing.

On doit aussi rappeler, pour mémoire, les opérations d'escompte faites par la caisse sur des valeurs aujourd'hui éteintes, telles que les annuités délivrées par le Trésor aux courtiers de marchandises en vertu de la loi du 18 juillet 1866, les bons du canal des houillères de la Sarre et les bons 2-10, 3-10 et 5-10 créés par la loi du 21 juillet 1870.

3. *Obligations de chemins de fer.*

Parmi les emplois autorisés par la commission de surveillance, ont souvent figuré, depuis 1852, des achats d'obligations de chemins de fer garantis par l'État. La sécurité qui s'attache à cette nature de valeurs, le bénéfice à provenir de la prime de remboursement devaient nécessairement faire considérer ces placements comme particulièrement avantageux.

Au 31 décembre 1885, la caisse possédait 26,054 obligations de 500 fr. de diverses compagnies de chemins de fer.

4. *Avances à l'État ou à divers services publics.*

A plusieurs reprises, la caisse de dépôts a pu concilier la nécessité où elle se trouvait de faire fructifier ses capitaux avec l'utilité pour l'Etat ou divers services publics d'obtenir des avances immédiatement réalisables, avances qui devaient être remboursées en capital et intérêts dans un certain nombre d'années.

On citera dans cet ordre d'idées :

Les avances faites à la Légion d'honneur à l'intérêt de 4 $^{1}/_{2}$ p. 100, en vertu de la loi du 21 juin 1845, pour suppléments de traitements aux membres de l'ordre. Ce compte qui a atteint la somme de 2,300,000 fr. environ, a été complètement éteint en 1863 ;

Une autre avance moins importante, consentie à la Légion d'honneur, également à l'intérêt de 4 $^{1}/_{2}$ p. 100, en vue de l'établissement de la maison d'éducation d'Écouen (*L.* 29 *juill.* 1850) ;

Les avances faites à la caisse de dotation de l'armée, en conformité de la loi du 26 avril 1855, pour le paiement des allocations attribuées aux engagements et réengagements opérés en 1855 (intérêt à 4 $^{1}/_{2}$ p. 100) ;

Une nouvelle avance faite en 1862 à la Légion d'honneur, pour l'acquittement de la soulte de la conversion de ses rentes. Ce prêt qui s'est élevé à 8,168,422 fr. 75 c., était remboursable en 10 annuités de 968,359 fr. ;

Des avances faites à l'ancienne liste civile impériale, de 1866 à 1868, pour la rembourser du montant de cautionnements fournis à d'anciens militaires nommés comptables. Les sommes ainsi prêtées étaient productives d'intérêt à 4 $^{1}/_{2}$ p. 100, à la charge des comptables cautionnés, et garanties par le transport fait à la caisse des dépôts des certifi-

cats de privilège de second ordre sur les cautionnements. La caisse des dépôts a été complètement désintéressée en 1880, par un versement pour solde opéré par la liquidation de la liste civile ;

Une quatrième avance faite en vertu de la loi du 5 mai 1869 à la Légion d'honneur, pour pensions et suppléments de pensions aux anciens militaires de la République et de l'Empire. Ce compte réglé à 4 p. 100, a atteint, en 1878, un maximum de 35,645,300 fr. La caisse des dépôts reçoit pour sa libération une annuité fixe de 3,668,000 fr. inscrite chaque année au budget du ministère des finances ;

Les avances que la loi du 18 août 1881 a autorisé la caisse des dépôts et consignations à faire à l'État pour suppléments de pensions aux anciens militaires et marins et à leurs veuves. Le budget du ministère des finances contient chaque année une somme fixe de 9,325,000 fr. qui doit être servie jusqu'au complet remboursement de la dette de l'État en capital et intérêts à 4 p. 100, c'est-à-dire, d'après les prévisions admises, pendant une durée de 40 ans environ à partir de 1881 ;

Enfin, les prêts consentis à certaines caisses d'épargne pour leur permettre de reprendre le service de leurs remboursements, suspendu par suite de détournements opérés par leurs caissiers. La caisse des dépôts doit être remboursée de ses avances en capital et intérêts à 4 ¼ p. 100 par les recouvrements qu'elle est chargée de poursuivre à la charge des administrateurs responsables, ou, à défaut de ces recouvrements, par l'État lui-même.

5. *Prêts aux départements, communes et établissements publics.*

Le service des prêts de la caisse des dépôts a commencé en 1822, mais il a subi depuis cette époque d'importantes modifications. Au début, des avances étaient consenties à des particuliers sur l'engagement solidaire de plusieurs capitalistes d'une solvabilité reconnue. En 1828, la commission de surveillance substitua à ces opérations des prêts sur nantissement ; elle décida qu'aucune somme ne serait plus avancée que sur la remise de valeurs effectives ayant cours parmi les fonds publics, et que le gage ainsi obtenu devrait surpasser d'un dixième la valeur du prêt.

La caisse des dépôts utilisait aussi les fonds dont elle avait la disposition en venant en aide aux départements, communes et établissements publics par des avances remboursables à échéances déterminées. Bientôt même ces prêts furent les seuls qu'elle continua à faire et les créances sur particuliers disparurent de son actif.

Les prêts administratifs offrent d'ailleurs des avantages qu'il est aisé d'apprécier ; ils sont d'une réalisation facile, présentent une sécurité complète et, contrairement aux valeurs de Bourse dont la vente en temps de crise ne peut se faire qu'avec perte, ils constituent des titres d'un recouvrement régulier et certain et qui ne peuvent subir aucune dépréciation.

1. Conditions des prêts.

Les avances consenties par la caisse des dépôts et consignations, sont soumises à des conditions essentiellement variables, déterminées par délibérations de la commission de surveillance.

Suivant les fluctuations qui se produisent dans le prix de loyer des capitaux, suivant aussi la situation des fonds disponibles de la caisse, ces conditions sont rendues plus ou moins avantageuses pour les emprunteurs. La prudence exige en effet que les sommes prêtées soient maintenues dans un juste rapport avec l'état général des dépôts et que les remboursements soient échelonnés de manière à faire face aux éventualités les plus larges de retraits inopinés.

Nous donnons ci-après les différentes conditions qui ont régi la matière depuis les événements de 1870-1871.

Suspendu à partir du 1er janvier 1872, le service des prêts a été repris à la fin de 1873 avec les conditions restrictives suivantes :

Taux d'intérêt à 6 p. 100 ;

Délai maximum de remboursement, 12 ans.

Dès le 18 mars 1874, le taux d'intérêt fut abaissé à 5 p. 100, puis à 4 ½ le 20 juillet 1878 et enfin à 4 p. 100 le 1er mai 1880, pour être relevé à 4 ¼ p. 100 le 1er janvier 1883. Ajoutons que dès le mois de juin 1879 la durée d'amortissement des prêts avait été portée de 12 à 15 ans.

A partir du 1er mai 1884, les conditions des avances consenties par la caisse des dépôts ont été fixées comme il suit :

Taux d'intérêt, 4 ½ p. 100 ;

Délai maximum de remboursement, 15 ans.

2. Réalisation des prêts.

En adressant à la caisse des dépôts leurs demandes en réalisation de prêts, les emprunteurs doivent lui transmettre les pièces qui sont de nature à justifier du vote et de l'autorisation régulière de l'emprunt, ainsi que des ressources qu'ils se proposent d'affecter à son amortissement en capital et intérêts.

Si la caisse des dépôts reconnaît ces justifications suffisantes, elle renvoie à l'emprunteur, avec une lettre d'avis de consentement au prêt, le double d'un tableau d'amortissement, suivant lequel doivent être souscrites à son ordre des valeurs à échéances fixes, timbrées suivant les dispositions de la loi du 5 juin 1850. Après réception de ces titres, les fonds sont versés par la caisse au Trésor public au compte de l'établissement qui a emprunté.

3. Remboursement des prêts.

Le remboursement des valeurs souscrites en garantie des prêts consentis par la caisse des dépôts, doit être effectué à Paris, sans mise en demeure préalable. Les frais de transport des fonds sont à la charge des débiteurs. Les trésoriers-payeurs généraux sont autorisés à prêter leur concours financier aux emprunteurs pour l'acquittement de leurs engagements, en émettant, sur leur demande et contre la remise des fonds, des mandats sur le Trésor, payables à l'ordre du caissier général de la caisse des dépôts.

Toute valeur non remboursée à Paris le jour même de son échéance est passible d'intérêts de retard calculés au taux de 5 p. l'an.

Aucune anticipation ou prorogation d'échéances ne peut avoir lieu que sur un consentement spécial de la caisse des dépôts et consignations.

4. Importance et utilité des prêts de la caisse des dépôts.

Il est facile de se rendre compte de l'importance des prêts de la caisse des dépôts, en consultant les rapports annuels présentés aux Chambres par la commission de surveillance. Nous nous contenterons de constater ici que, depuis 1822 jusqu'à 1885, la caisse a avancé des sommes s'élevant au total

de 728,765,236 fr. 46 c., et qu'au 31 décembre 1885 son portefeuille contenait de ce chef des valeurs s'élevant en capital à 111,514,766 fr. 09 c. et en intérêts à 26,351,247 fr. 91 c.

C'est ainsi que la caisse, tout en trouvant un placement avantageux de ses fonds disponibles, a pu rendre aux départements, communes et établissements publics de très utiles services en mettant à leur disposition, à un taux d'intérêt relativement modéré, les sommes qui leur sont nécessaires pour la plupart de leurs besoins extraordinaires, tels que paiement de dettes, constructions ou réparations de bâtiments départementaux, communaux ou hospitaliers, translations de cimetières, constructions de fontaines, de halles, d'abattoirs, etc....

Parfois aussi, elle a permis indirectement à l'État d'effectuer diverses entreprises d'un caractère à la fois public et local.

Citons à ce point de vue :

Les avances qu'elle a faites à certaines villes, en vertu de la loi du 4 août 1874, pour l'extension du casernement des troupes. Les sommes ainsi prêtées ont été versées par les villes à l'État à titre de fonds de concours et celui-ci rembourse semestriellement aux municipalités des annuités précisément égales à celles qui sont dues à la caisse des dépôts ;

Les avances consenties à des communes ou à des chambres de commerce pour la construction ou l'achèvement des ports maritimes. Ces sommes sont également remboursables par l'État, au moins en ce qui concerne le capital et une partie de l'intérêt, le surplus devant être acquitté à l'aide de droits de tonnage dont la perception est concédée à cet effet aux villes ou aux chambres de commerce ;

Enfin, les avances qui ont été faites à des villes, en vue de la construction d'hôtels de postes et de télégraphes en province et pour lesquelles des conditions particulières ont été accordées par la caisse des dépôts en ce qui concerne le taux de l'intérêt (4 p. 100) et le délai d'amortissement (33 ans). Le remboursement de ces prêts est opéré par les villes à l'aide d'annuités représentatives du loyer et de l'amortissement servies par l'État, qui devient de cette façon propriétaire des immeubles loués.

6. *Fonds en compte courant au Trésor public.*

On a vu plus haut que, dès 1829, la caisse des dépôts et consignations a été autorisée à déposer en compte courant au Trésor public les fonds dont il était utile de conserver la disponibilité, pour subvenir au service journalier des restitutions de dépôts et de consignations.

Par suite de l'extension considérable des opérations de la caisse, ces fonds constituent aujourd'hui un des éléments principaux de la dette flottante du Trésor. Aussi pensons-nous qu'il sera intéressant d'indiquer quel a été, à différentes époques, le taux d'intérêt alloué à la caisse des dépôts et l'importance de son compte courant avec le Trésor.

A l'origine, l'intérêt bonifié à la caisse avait été fixé à 3 p. 100.

En 1848, les demandes de remboursement surgirent de toutes parts, et malgré un emprunt de 30 millions fait à la Banque, la caisse ne tarda pas à voir baisser à 11 millions le solde de son compte courant qui s'était élevé à plus de 54 millions en 1846. On fixa alors à 4 p. 100 le taux d'intérêt du compte, afin de permettre à la caisse de faire appel aux dépôts volontaires par une élévation correspondante de l'intérêt servi aux déposants.

Ramené à 3 1/2 p. 100 en 1851 et à 3 p. 100 en 1853, le taux fut de nouveau relevé à 4 p. 100 en 1855, 1856 et 1857, abaissé à 3 1/2 p. 100 en 1858 et 1859, puis enfin réduit à 3 p. 100 en 1860, époque à laquelle le compte courant présentait un solde de 73 millions. Depuis 1860, l'intérêt est resté constamment fixé à 3 p. 100 et le compte a présenté successivement les situations suivantes :

En 1863.	21 millions.
En 1870.	108 —
En 1872.	31 —
En 1875.	96 —
En 1878.	145 —
Au 31 décembre 1882 . . .	265 —
Au 31 décembre 1883 . . .	347 —
Au 31 décembre 1884 . . .	255 —
Au 31 décembre 1885 . . .	230,121,414f22

8. **Emploi des fonds provenant des caisses d'épargne.**

1. *Fonds en compte courant au Trésor public.*

La loi du 31 mars 1837, en chargeant la caisse des dépôts et consignations de recevoir et d'administrer les fonds des caisses d'épargne, lui a imposé l'obligation de payer l'intérêt de leurs placements à raison de 4 p. 100. D'un autre côté, afin d'assurer à la caisse un intérêt au moins égal à celui qu'elle devait payer, l'article 3 de la même loi lui a accordé la faculté de placer au Trésor public, à 4 p. 100, soit en compte courant, soit en bons royaux à échéances fixes, les fonds provenant des caisses d'épargne.

Dès 1841, la caisse des dépôts fit usage de cette faculté et obtint l'ouverture d'un compte courant spécial, réglé à 4 p. 100, pour y placer les fonds dont elle ne ferait pas emploi.

Par suite des nombreux versements opérés aux caisses d'épargne, et malgré les divers placements que la caisse des dépôts s'efforçait de trouver dans l'achat de rentes sur l'État ou de bons du Trésor, son compte courant spécial aux fonds des caisses d'épargne ne tarda pas à croître dans de notables proportions. C'est ainsi qu'il atteignit 144 millions en 1843 et qu'il dépassa même 200 millions dans le courant de 1845.

La révolution de 1848 vint apporter dans cette situation un brusque changement. Sous l'influence de la crainte inspirée par les événements politiques, les retraits de fonds se multiplièrent et les versements s'arrêtèrent ; le compte courant spécial avec le Trésor, bien que son intérêt eût été porté à 5 p. 100, s'abaissa à 30 millions. La situation devenait critique ; pressée par de nombreuses demandes de remboursement, la caisse était empêchée par la baisse des fonds publics de liquider sans une perte énorme les valeurs qu'elle avait en portefeuille. La garantie de l'État se trouvait engagée et le Gouvernement dut prendre un parti énergique, en décidant la consolidation des livrets de caisses d'épargne de 80 fr. et au-dessus. (*D. du 7 juill.* 1848.)

Nous nous contenterons d'examiner rapidement les différentes phases de cette opération, dont une étude plus complète trouvera place dans une autre partie du *Dictionnaire*. (*V.* **Caisses d'épargne.**)

Un premier décret, du 9 mars 1848, stipula que seuls les livrets présentant un solde de 100 fr. et au-dessous, seraient intégralement remboursés en espèces. Les dépôts de 101 à 1,000 fr. devaient être remboursés, savoir : 1° 100 fr. en espèces ; 2° le surplus, jusqu'à concurrence de la moitié de la

somme versée, en un ou plusieurs bons du Trésor, à 4 mois d'échéance et portant intérêt à 5 p. 100; 3° la dernière moitié en titres de rentes 5 p. 100 au pair.

Pour les livrets dont le solde dépassait 1,000 fr., la caisse d'épargne pouvait payer : 1° 100 fr. en espèces; 2° le surplus, jusqu'à concurrence de la moitié de la somme versée, en un ou plusieurs bons du Trésor, à 6 mois d'échéance et portant intérêt à 5 p. 100; 3° la dernière moitié en un titre de rentes 5 p. 100 au pair. Une exception était faite pour les sociétés de secours mutuels, dont les livrets étaient intégralement remboursés en espèces.

Un second décret, du 7 juillet 1848, étendit la consolidation à tous les livrets de 80 fr. et au-dessus et décida qu'elle aurait lieu en rentes 5 p. 100 au cours de 80 fr.

Enfin, sur les réclamations pressantes des déposants qui s'étaient trouvés dans l'impossibilité de vendre, au prix de 80 fr. auquel elles leur avaient été cédées, les rentes qu'ils avaient reçues, la loi du 21 novembre 1848 fixa à 71 fr. 60 c. le cours des rentes données en paiement et décida que les déposants remboursés seraient crédités de la différence entre l'ancien cours de 80 fr. et le nouveau prix de 71 fr. 60 c.

En résumé, il avait été mis à la disposition de la caisse des dépôts, en vue de la consolidation, une inscription de 21 millions de rentes 5 p. 100 (*Arr. min.* 15 *juill.* 1848). Le capital des dépôts consolidés en vertu du décret du 7 juillet 1848 s'est élevé à 313,567,600 fr. représentant 19,603,941 fr. de rentes, partagées entre 500,000 déposants environ. En conséquence, il a été remis au Trésor, en 1851, 1,396,059 fr. de rentes pour être annulées.

A partir de 1850, l'épargne reprit son essor et la caisse des dépôts vit de nouveau affluer chez elle des versements considérables. Malgré l'abaissement successif, à 4 $^1/_2$ p. 100 en 1851, et à 4 p. 100 en 1853, du taux alloué aux déposants par les caisses d'épargne et par suite à la caisse des dépôts par le Trésor, le compte courant des fonds non employés atteignit les soldes suivants :

En 1850	127 millions.
En 1853	219 —
En 1859	203 —
En 1861	211 —
En 1865	238 —

Les événements de 1870-1871 arrêtèrent cet élan. Comme en 1848, les demandes de remboursement se multiplièrent et les versements se ralentirent. Le compte courant s'abaissa rapidement à 101 millions en 1870, à 14 millions en 1871 et à 2.600,000 fr. en 1872. Il est facile de se rendre compte des difficultés en présence desquelles se trouva la caisse. Il fut toutefois possible d'y parer sans arrêter le service des remboursements et sans être obligé de réaliser à perte une partie quelconque des valeurs dans lesquelles étaient employés les fonds des déposants. Ce résultat fut obtenu au moyen d'emprunts, montant ensemble à 40 millions, consentis par la Banque de France à la caisse des dépôts. Il fut affecté comme gage à la Banque 2,625,000 fr. de rentes 3 p. 100 et 29,982 obligations 3 p. 100 de chemins de fer, appartenant aux caisses d'épargne. Le taux d'intérêt de ces emprunts a varié de 5 $^1/_2$ à 6 $^1/_2$ p. 100. La différence entre ce taux et celui de 4 p. 100, reçu du Trésor public sur les fonds des caisses d'épargne, s'est élevée, après liquidation définitive, à une dépense de 844,000 fr.; mais cette dépense n'a pas grevé le budget de l'État et a été imputée sur le compte spécial de réserve des caisses d'épargne dont nous aurons à nous occuper plus loin.

L'emprunt fait à la Banque de France a été depuis remboursé à cet établissement.

La confiance revenue avec le calme politique, les versements dépassèrent de nouveau les retraits de fonds, et le solde du compte courant avec le Trésor s'éleva progressivement dans les proportions suivantes :

En 1873.	17,400,000 fr.
En 1874.	54,100,000
En 1875.	141,500,000
En 1876.	150,500,000
En 1877.	246,300,000
En 1878.	187,800,000
En 1879.	249,400,000
En 1880.	377,300,000
En 1881.	509,000,000
En 1882.	959,200,000

En 1883, après la consolidation de 1,200,000,000 francs en rentes 3 p. 100 amortissable, dont nous allons parler plus loin, à 152 millions de francs.

En 1884, à 259,300,000 fr., et enfin, en 1885, à 415 millions de francs environ.

2. *Rentes sur l'État.*

Les rentes sur l'État appartenant aux caisses d'épargne qui figurent dans le portefeuille de la caisse des dépôts, proviennent d'origines différentes. Elles ont été acquises :

Soit sur le marché public avec l'autorisation du ministre des finances; soit par des transferts de rentes de la caisse des dépôts (son compte particulier), dont le fonds de roulement devenait insuffisant, au compte des caisses d'épargne dont le solde allait toujours croissant; soit, enfin, directement de l'État, c'est-à-dire par consolidation.

Il convient de s'arrêter quelques instants sur ces opérations de consolidation, qui ont été parfois mal comprises du public.

Le compte courant spécial des caisses d'épargne constitue un des éléments principaux de la dette flottante du Trésor. En assurant à ce compte un intérêt relativement élevé de 4 p. 100 et en garantissant le remboursement des livrets, l'État acquiert le droit d'employer, au moins en partie, les fonds des déposants à ses besoins budgétaires. Ce droit, il l'a constamment exercé et ne s'est jamais obligé à garder dans sa caisse, sans rien leur faire produire, les fonds du compte des caisses d'épargne.

D'un autre côté, l'emploi des sommes provenant du compte courant, lorsqu'il a lieu en travaux publics ou en dépenses budgétaires, ne peut sans danger pour le Trésor, comme pour les caisses d'épargne, dépasser des limites raisonnables. Le Trésor, pour se dégager de sa dette, est obligé de contracter un emprunt qui rend libres les fonds des caisses d'épargne qu'il a immobilisés. Mais ces fonds, redevenus libres, ne peuvent pourtant pas rester inoccupés et il faut les employer; comme ils ne peuvent, en fait, être employés qu'en rentes sur l'État, il faut ou bien les convertir en anciennes rentes par des achats à la Bourse, ou bien les convertir en rentes nouvelles par une attribution directe de nouveaux titres à la caisse des dépôts et consignations.

Nous citerons plusieurs consolidations de ce genre :

Une première consolidation en rentes 4 p. 100 en représentation de toutes les sommes (93 millions)

dont le Trésor était débiteur envers les caisses d'épargne, au moment du vote de la loi du 31 mars 1837. (*O.* 25 *août* 1837.)

Deux consolidations, s'élevant ensemble à 200 millions environ, opérées en 1845 et 1846 en rentes 4 p. 100 spéciales;

Une consolidation de 208 millions qui a eu lieu en 1862 en rentes 3 p. 100;

Une consolidation de 93,185,968 fr. 76 c., faite en 1878 en 3,572,625 fr. de rentes 3 p. 100 amortissables;

La consolidation de 1,200 millions de francs, également en 3 p. 100 amortissable, ordonnée par la loi du 30 décembre 1882.

En vertu de cette loi, il a été émis et transféré à la caisse des dépôts en 1883 et 1884, 44,629,620 fr. de rentes 3 p. 100 amortissables pour un capital de 1,194,033,623 fr. 75 c. pris sur les fonds des caisses d'épargne.

Le complément de l'opération prescrite jusqu'à concurrence de 1,200,000,000 de francs par la loi du 30 décembre 1882, a porté sur les fonds appartenant à la caisse de la dotation de l'armée, lesquels ont été consolidés pour une somme de 5,953,256 fr. 75 c. représentant 221,250 fr. de rentes 3 p. 100 amortissables.

Et enfin, tout récemment, l'attribution faite en vertu de la loi du 1er mai 1886, de 13,157,894 fr. de rentes 3 p. 100 perpétuel, pour un capital de 349,999,980 fr. 40 c., prélevé sur le compte courant spécial des caisses d'épargne.

Comme le démontre l'énumération qui précède, les opérations de consolidation, inaugurées sous la monarchie de Juillet, ont présenté depuis quelques années une importance et une fréquence exceptionnelles.

Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, les dépôts des caisses d'épargne ont pris depuis 1881 un développement considérable, puisque leur solde qui, au 31 décembre 1880, était de 1,300,000,000 de francs environ, s'élève, au 1er janvier 1886, à 2,240,000,000 de francs.

En présence de cet accroissement, la caisse des dépôts, à laquelle le cours élevé des fonds publics ne permettait pas de trouver des placements au taux de 4 p. 100 qu'elle sert aux caisses d'épargne, a dû laisser les nombreux capitaux qui lui étaient déposés, au crédit de son compte courant spécial avec le Trésor public. La Dette flottante s'en est accrue d'autant, et, comme il fallait payer à la Caisse des dépôts un intérêt relativement élevé, on a dû la dégager et émettre des rentes perpétuelles qui ont été remises à la caisse des dépôts, en atténuation de son compte courant spécial aux caisses d'épargne.

Comme on le voit, rien n'est plus légal, et, pour ainsi dire, plus normal que ces opérations, qui ont été parfois si mal comprises du public. Quoi qu'il en soit, on ne saurait nier qu'il n'existe, dans cette manière de procéder, un certain danger pour les finances publiques, et il importait, comme l'a déclaré au Sénat M. Dauphin, dans son rapport sur le budget de 1886, « d'arrêter le développement de la dette flottante, et, par suite, les tentatives de dépenses dont les assemblées politiques ne savent pas toujours se garder ».

C'est ce qu'a compris le Gouvernement, qui vient de proposer au Parlement de reviser la législation des caisses d'épargne en réglant sur de nouvelles bases leurs rapports avec le Trésor. (*V.* **Épargne.**)

3. *Valeurs diverses du Trésor.*

Comme l'actif personnel de la caisse des dépôts, les fonds provenant des caisses d'épargne ont été souvent placés en valeurs sur le Trésor public.

C'est ainsi qu'à diverses époques, on voit figurer à ce titre dans le bilan de l'établissement, des bons ou des obligations du Trésor à long ou à court terme.

Ces valeurs ont été parfois acquises sur le marché public, mais plus souvent transférées directement par le Trésor, en atténuation de son compte courant spécial.

Nous donnons ci-après les opérations les plus récentes qui ont affecté à ce point de vue le portefeuille de la caisse des dépôts :

En 1876, il a été créé par le Trésor et cédé à la caisse des dépôts, pour l'emploi des fonds des caisses d'épargne, 10,000 bons s'élevant ensemble à 100 millions de francs, à l'échéance du 1er septembre 1882; ces bons sont actuellement remboursés;

En 1878 et 1879, nouvelle création de bons du Trésor, représentant un capital de 200 millions et échéant,

60 millions au 1er septembre 1883;
60 millions au 1er mars 1884;
60 millions au 1er mars 1885;
et 20 millions au 1er septembre 1885.

Ces bons ont été remboursés par anticipation à la caisse des dépôts, dans le courant de l'année 1883, et le capital en provenant a été compris dans la consolidation de 1,200 millions de francs en rentes 3 p. 100 amortissables, dont nous avons parlé au paragraphe précédent.

Enfin, en 1885, il a été attribué aux caisses d'épargne 100,000 obligations du Trésor à 500 fr., dont la création a été autorisée par la loi du 22 juillet 1885, en vue de l'achèvement des chemins vicinaux et de la construction des établissements scolaires.

4. *Obligations du Trésor en exécution de la loi du* 31 *mai* 1875.

La loi du 31 mai 1875, relative à la conversion et au remboursement de l'emprunt de 250 millions, dit *Emprunt Morgan*, contracté pendant la guerre de 1870, a autorisé le ministre des finances (*art.* 1er) à affecter à cette opération une somme de 14,541,780 francs de rentes 3 p. 100, empruntée aux rentes provenant de l'emploi des fonds des caisses d'épargne et dont un décret, en date du 5 juin suivant, a autorisé le transfert au compte du Trésor. La même loi a disposé (*art.* 2) qu'une annuité de 17,300,000 francs serait inscrite au budget de 1876 et aux budgets suivants pendant une période de 39 ans, pour servir l'intérêt à 4 p. 100 et l'amortissement du capital représenté par la rente de 14,541,780 fr.; que cette annuité serait réglée par termes semestriels; enfin qu'elle serait représentée par des obligations du Trésor.

En conséquence de ces dispositions, il a été remis au Trésor, en juin 1875, une inscription de 14,541,780 fr. de rentes 3 p. 100, en échange de laquelle la caisse des dépôts a reçu 78 obligations égales de 8,650,000 fr., échéant les 1er mars et 1er septembre des années 1876 à 1914, et comprenant à la fois la reconstitution du capital représentatif de ces rentes, soit 341,198,631 fr. d'après leur prix de revient moyen et les intérêts de ce capital calculés à 4 p. 100.

Chaque année, un crédit de 17,300,000 fr. est inscrit au budget de l'État pour le paiement de deux de ces obligations (1re partie, Dette publique et dotations, capitaux remboursables à divers titres). [*V.* **Conversion. Emprunts.**]

5. *Obligations de chemins de fer.*

Les mêmes motifs, qui ont porté la caisse des dépôts à placer son actif personnel en obligations de chemins de fer garanties par l'État, l'ont également engagée à faire le même emploi d'une partie des fonds provenant des caisses d'épargne.

Au 31 décembre 1885, figuraient encore à ce titre dans son portefeuille 28,667 obligations de divers chemins de fer, à 500 fr., et 707 obligations de 1,250 fr. du chemin de fer de Paris à Orsay.

9. Emploi des fonds de la caisse d'épargne postale.

La loi du 9 avril 1881, portant création de la caisse d'épargne postale, a stipulé (*art.* 9) que la caisse des dépôts et consignations devrait faire emploi de toutes les sommes qui lui seraient déposées par la caisse d'épargne postale. Cet emploi doit avoir lieu en valeurs de l'État français.

Néanmoins, pour satisfaire aux remboursements qui pourraient être réclamés, la caisse des dépôts est tenue de conserver, dans un compte courant au Trésor, une réserve d'un cinquième des versements qui lui sont effectués, sans que cette réserve puisse excéder 100 millions de francs[1]. Un compte courant spécial a été ouvert, à cet effet, au Trésor public à partir de 1882, sous le titre : *Caisse des dépôts et consignations, son compte de fonds non employés de la caisse d'épargne postale.* Ce compte est réglé à l'intérêt de 3 fr. 25 c. p. 100, correspondant à celui qui est attribué par la caisse des dépôts à la caisse d'épargne postale, en vertu de l'article 2 de la loi du 9 avril 1881. Au 31 décembre 1885, il présentait un solde de 28,478,128 fr. 81 c.

10. Divers autres comptes courants de la caisse des dépôts avec le Trésor.

Indépendamment des comptes courants dont nous avons eu déjà l'occasion de nous occuper dans les trois articles précédents, la caisse des dépôts tient encore, concurremment avec le Trésor, les comptes ci-après, qui ont été ouverts afin de lui permettre de centraliser les opérations des divers établissements dont la gestion lui est confiée :

Compte de fonds de la caisse des chemins vicinaux (avances imputables sur la dette flottante). [Intérêts à 1 $^{1}/_{4}$ p. 100.]

Compte de subventions extraordinaires à la caisse des chemins vicinaux (sans intérêts) ;

Fonds de la caisse des lycées, collèges, écoles primaires. Compte de subventions imputables sur la dette flottante (intérêts 3 p. 100) ;

Fonds de la caisse des lycées, collèges, écoles primaires. Compte d'avances imputables sur la dette flottante (intérêts 1 fr. 25 c. p. 100) ;

Fonds de la caisse des lycées, collèges, écoles primaires. Compte de subventions extraordinaires (sans intérêts) ;

Fonds de la caisse des lycées, collèges, écoles primaires. Compte de subventions budgétaires (sans intérêts).

Compte des fonds non employés de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse (intérêts variables).

Ce dernier compte a dû être ouvert par suite de la loi du 20 janvier 1884 (*art.* 9), qui a attribué à la caisse des retraites pour la vieillesse le service de ses rentes viagères et a rendu ainsi nécessaire la création d'un fonds de roulement permanent.

V. BÉNÉFICES ET RÉSERVES.

11. Bénéfices de la caisse des dépôts et consignations.

Nous nous sommes efforcés, dans les chapitres précédents, de faire ressortir nettement le rôle de la caisse des dépôts qui, recevant de diverses origines des capitaux dont elle doit payer l'intérêt, en opère d'un autre côté le placement de la manière qui lui semble à la fois la plus sûre et la plus avantageuse. La différence entre les intérêts qu'elle paie et ceux qu'elle reçoit, lui sert tout d'abord à acquitter les frais d'administration ; le surplus constitue les bénéfices.

Au début de l'institution, les bénéfices furent accumulés en vue d'être appliqués ultérieurement à l'amortissement de la dette publique. Mais les exigences budgétaires de l'État ne tardèrent pas à porter atteinte au principe primitivement adopté.

En 1824, un prélèvement de 6 millions, applicable aux besoins du budget de 1823, eut lieu pour la première fois sur la réserve produite par l'accumulation des bénéfices. Ce prélèvement fut suivi de trois autres en 1831, montant ensemble à 8 millions, et de quatre autres encore, pour une somme de 9 millions, dans les années 1834, 1835 et 1836. Puis, peu à peu, l'usage s'introduisit de comprendre chaque année dans les évaluations de recettes portées au budget général de l'État, le montant des bénéfices probables de la caisse des dépôts et consignations et celle-ci se trouva ainsi amenée à verser régulièrement ces bénéfices dans les caisses du Trésor.

Cette pratique, qui empêchait la caisse de se constituer une réserve et diminuait par cela même les garanties qu'elle offrait au public, n'est pas sans avoir appelé à plusieurs reprises les critiques de la commission de surveillance.

« La caisse des dépôts et consignations, dit le comte Roy, dans son rapport aux Chambres, en 1836, dont nous donnons ici les parties essentielles, n'a point été établie comme un moyen de finances; car une pensée bien plus haute a présidé à sa création ; c'est une institution conservatrice de la propriété privée et des deniers de famille consignés par autorité de justice, soumise au droit commun et à la juridiction des tribunaux ordinaires.

« La loi qui l'a établie et organisée, a eu pour objet de garantir à la fois les dépôts qui lui sont confiés, de la cupidité et de l'infidélité des dépositaires particuliers et des vicissitudes de la situation du Trésor. Son indépendance a été, de tout temps, la condition essentielle de son existence.

« Les profits mêmes que cette caisse retire du placement des capitaux déposés, sont la garantie des intérêts dus à ces mêmes capitaux. Les comptes que la caisse arrête annuellement, ne sont pas autre chose que les états d'une situation actuelle qui peut varier ultérieurement. »

Et plus loin, après avoir montré que les placements des fonds déposés pouvaient devenir rares et difficiles, les bénéfices de la caisse se réduire ou s'évanouir par l'effet d'une dépréciation éventuelle

1. Suivant les dispositions d'un projet de loi actuellement déposé par le Gouvernement à la Chambre des députés, ce maximum serait réduit à 50 millions.

des valeurs composant l'actif de la caisse des dépôts et consignations, que cette difficulté de placement et une réduction de bénéfices pouvaient ressortir des dispositions de la loi du 31 mars 1837, qui charge la caisse des dépôts de recevoir et d'administrer les fonds des caisses d'épargne et de prévoyance; après avoir montré également que les bénéfices réalisés sont d'abord affectés à l'acquittement des frais d'administration, le comte Roy ajoute :

« Dans de telles circonstances et sous les différents rapports qui viennent d'être exposés, ne pourrait-on pas craindre que l'intervention du Trésor dans les opérations de la caisse des dépôts et consignations pour y faire des prélèvements annuellement applicables au budget, n'altérât la constitution de cet établissement, ne diminuât la garantie des dépôts et ne portât atteinte à la confiance publique.

« En agissant ainsi, le Trésor s'associerait à la caisse des dépôts et partagerait la responsabilité envers les déposants qui, contre leur volonté, changeraient de débiteurs.

« Cela ne veut pas dire que les bénéfices acquis à la caisse des dépôts ne puissent jamais accroître les moyens dont l'État peut disposer; mais dans ce cas, il ne faut pas perdre de vue que la caisse est placée, d'une manière spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative, et que pour cette raison la distraction d'une partie des bénéfices de la caisse devrait être préalablement déterminée par une loi.

« Ce ne serait qu'alors et après que cette loi aurait autorisé le prélèvement et en aurait fixé le montant, que le versement devrait être fait au Trésor. »

Malgré ces sages observations, les pouvoirs publics persistèrent dans la coutume d'appliquer aux budgets de l'État les bénéfices annuels de la caisse des dépôts. Nous devons cependant mentionner quelques exceptions qui ont été faites à cette règle, notamment en ce qui concerne les années 1866 à 1870, pendant lesquelles, sous l'empire de la loi du 21 juillet 1866, les bénéfices ont été appliqués à la dotation de la caisse d'amortissement.

Le tableau ci-après résume d'ailleurs les affectations qui ont été données aux bénéfices réalisés par la caisse des dépôts et consignations depuis le 1er juin 1816 jusqu'au 31 décembre 1885 :

Bénéfices appliqués aux dépenses de l'État et versés au Trésor public	129,516,352f80
Bénéfices appliqués à l'acquisition des hôtels et du mobilier de la direction générale	3,335,197 71
Bénéfices appliqués au paiement de la soulte pour la conversion en rente 3 p. 100 des rentes 4 1/2 p. 100 et 4 p. 100 appartenant à la caisse des dépôts et consignations	3,453,464 75
Bénéfices appliqués à couvrir la différence entre le prix d'achat et le prix de vente de rentes et valeurs provenant de l'emploi des fonds des caisses d'épargne.	939,577 09
Bénéfices appliqués à constituer un fonds de réserve pour les caisses d'épargne	21,786,915 98
Bénéfices appliqués à la caisse d'amortissement (*L.* 11 *juill.* 1866)	12,691,640 50
Bénéfices appliqués à la reconstruction et à l'installation de l'hôtel de la direction générale	2,942,675 31
Bénéfices appliqués à l'atténuation du prix de revient des rentes appartenant à la caisse des dépôts et consignations	4,359,956 70
Bénéfices réalisés pendant l'année 1885.	3,017,433 16
Total	181,983,514f00

12. Réserve des caisses d'épargne.

On a vu, d'après l'état ci-dessus, qu'une somme de plus de 21 millions avait été prélevée sur les bénéfices de la caisse des dépôts, à l'effet de constituer un fonds de réserve pour les caisses d'épargne.

Jusqu'en 1860, les excédents annuels des revenus provenant de l'emploi des fonds des caisses d'épargne avaient été confondus avec les bénéfices généraux de la caisse des dépôts et attribués, par conséquent, au Trésor public. En 1860, la commission de surveillance réclama la mise en réserve de ces excédents. Il lui paraissait en effet prudent de pourvoir d'avance, par la constitution d'un fonds spécial, aux pertes qui pourraient résulter dans l'avenir, soit de réalisations forcées d'effets publics, soit de placements opérés à un taux inférieur à celui de 4 p. 100, dû par la caisse des dépôts aux caisses d'épargne.

Par un arrêté du 21 décembre 1860, le ministre des finances a autorisé la création de ce fonds de réserve, qui a commencé à fonctionner en 1861.

Au 31 décembre 1885, la réserve des caisses d'épargne possédait un actif de 38 millions de francs environ, représenté par 1,504,133 fr. de rente 3 p. 100 et 48,000 fr. de rente 3 p. 100 amortissable.

A. THIBOUST.

Bibliographie.

C. L. GILLOT, *Code des consignations, saisies réelles, hypothèques et ventes de meubles.* 1788. — Maurice ROY, *Étude historique sur les consignations antérieurement à* 1811. Imprimerie nationale. 1881. — René GUILLEMOT, *Traité des consignations.* — DUMESNIL, *Lois et règlements sur la caisse des dépôts et consignations dans ses rapports avec les particuliers, les officiers ministériels*, etc. 2e édit. 1853. — Charles BORNOT, *la Caisse des dépôts et consignations.* Paul Dupont, 1886. — *Rapports annuels présentés aux Chambres par le conseil de surveillance.* Impressions législatives.

CAISSE DE LA DOTATION DE L'ARMÉE.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE. BUT DE L'INSTITUTION.

La caisse de la dotation de l'armée, créée par la loi du 26 avril 1855, avait pour but de substituer le système de l'exonération militaire par l'État, à celui du remplacement individuel autorisé par la loi du 31 mars 1832, sur le recrutement de l'armée. Au lieu de s'adresser à une compagnie privée pour s'assurer un remplaçant, les jeunes gens appelés,

compris dans le contingent annuel et qui voulaient s'exonérer du service militaire, devaient verser à la caisse de la dotation une prestation en argent. Au moyen de cette prestation, l'État se chargeait de les remplacer en payant à des militaires déjà sous les drapeaux et qui consentaient à se rengager, ou à des engagés volontaires libérés depuis moins d'une année, diverses allocations consistant en primes et hautes paies. On réduisait en même temps de 30 à 25 ans le temps de service à faire pour obtenir la pension de retraite qui était majorée d'un supplément de 165 fr.

On espérait ainsi obvier aux inconvénients reconnus du remplacement militaire, et retenir en même temps sous les drapeaux un plus grand nombre d'anciens soldats.

Présentée au Corps législatif, dans sa séance du 26 janvier 1855, par le maréchal Vaillant, ministre de la guerre, et défendue par M. Rouher, vice-président du Conseil d'État, cette loi ne fut adoptée qu'après une longue et vive discussion. Elle ne devait pas rester longtemps en vigueur, car la loi du 1er février 1868, sur le recrutement, revenant au système de remplacement de la loi de 1832, a abrogé les titres II, III et V de la loi du 26 avril 1855, ne laissant ainsi subsister que la caisse elle-même pour lui permettre de liquider ses opérations, et les dispositions relatives aux pensions de retraites des sous-officiers, caporaux et soldats.

II. ORGANISATION. ADMINISTRATION.

L'organisation de la caisse de la dotation de l'armée était régie tant par la loi précitée du 26 avril 1855, que par un décret du 9 janvier 1856 et l'instruction ministérielle du 26 du même mois.

Aux termes de l'article 1er de la loi du 26 avril 1855, la caisse était placée sous la surveillance et la garantie de l'État.

Cette surveillance était exercée par une commission dite *commission supérieure de la dotation de l'armée,* composée de quinze membres nommés par l'empereur (*art.* 4).

La commission supérieure était chargée du contrôle de toutes les opérations de la caisse. Elle donnait son avis sur les budgets et les comptes partiels et généraux, et elle pouvait, en outre, être consultée sur toutes les questions se rattachant à l'exécution de la loi du 25 avril 1855.

Chaque année, notamment, elle soumettait au ministre de la guerre des propositions ayant pour but de fixer :

1° Le taux de la prestation individuelle que les jeunes gens compris dans le contingent annuel avaient à verser pour obtenir l'exonération du service ;

2° Le taux de la prestation au moyen de laquelle les militaires sous les drapeaux pouvaient également être admis à l'exonération ;

3° Le chiffre des allocations, autres que les hautes paies, à attribuer aux rengagés et aux engagés volontaires après libération ;

4° Enfin, s'il y avait lieu, le prix et le mode de paiement des remplacements à effectuer par voie administrative, en cas d'insuffisance du nombre des rengagements comparé à celui des exonérations.

Les arrêtés du ministre de la guerre étaient publiés par les voies administratives ordinaires.

Au point de vue financier, la caisse de la dotation de l'armée était gérée, à titre de service spécial, par la caisse des dépôts et consignations, qui se servait, à cet effet, de ses préposés dans les départements, l'Algérie et les colonies, et hors du territoire de France, des payeurs des armées.

Tous les trois mois un état de situation sommaire était adressé au ministre de la guerre qui le communiquait à la commission supérieure. Puis, par un arrêté pris sur l'avis de ladite commission, le ministre fixait la somme susceptible d'être employée en rentes, ou, s'il y avait lieu, la quotité de rentes appartenant à la dotation de l'armée qu'il était nécessaire de vendre pour assurer les besoins du service.

Les lois du 19 juin 1857 et 14 juillet 1860, qui avaient autorisé l'inscription sur le grand-livre, en rentes 3 p. 100, des fonds disponibles de la dotation de l'armée, de 1856 à 1861, prescrivaient de réduire les rentes provenant de la consolidation de la réserve d'amortissement, en somme égale aux nouvelles rentes créées à dater du jour où elles étaient transférées à ladite dotation. Ces dispositions commencèrent à recevoir leur exécution dans le courant de l'année 1857. (*Extrait du compte général de finances de* 1866.)

Les achats ou ventes des rentes devaient être faits dans le cours du trimestre qui suivait l'arrêté ministériel, à la diligence du directeur général de la caisse des dépôts et consignations, aux époques et dans les formes déterminées par le ministre des finances.

La caisse des dépôts devait tenir compte à la caisse de la dotation de ses fonds disponibles, non employés en achats de rentes, au taux et aux conditions fixés pour les dépôts des établissements publics.

Dans ce but, d'accord avec la direction générale de la comptabilité publique et du mouvement des fonds, il a été ouvert, dans les écritures du Trésor, un compte courant spécial à la dotation de l'armée, à l'intérêt de 3 p. 100. Le solde de ce compte, joint au montant des rentes en portefeuille, constituait et constitue encore l'actif de la dotation de l'armée.

III. FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE. OPÉRATIONS DIVERSES.

Le service de la caisse de la dotation de l'armée comprenait diverses opérations, dont les principales étaient :

En recettes :

1° Les versements faits à la caisse en vue d'obtenir l'exonération du service militaire, soit par des jeunes gens ou en leurs noms, avant l'appel de leur classe ; soit par les jeunes appelés compris dans le contingent ; soit par des militaires sous les drapeaux ;

2° Les versements volontaires faits, à titre de dépôts, soit par des militaires sous les drapeaux, soit en leurs noms, la caisse étant considérée dans ce cas comme une véritable caisse d'épargne militaire.

En dépenses :

1° Les rengagements aux corps ;

2° Les engagements volontaires après libération ;

3° Les remplacements par voie administrative ;

4° Les suppléments de pensions de retraite des sous-officiers, caporaux et soldats.

1. Recettes.

1. *Versements destinés à assurer l'exonération du service.*

Versements avant l'appel. — Dans le but de faciliter aux familles, au moyen d'économies successives,

l'exonération future de leurs enfants, la caisse de la dotation recevait, au profit de jeunes gens âgés de 15 ans au moins et jusqu'au premier jour de l'année dans laquelle devait avoir lieu l'appel de leur classe, des versements qui ne pouvaient être inférieurs à 10 fr. ni supérieurs à 3,000 fr. Ces versements étaient productifs d'intérêts au taux de 3 p. 100 l'an.

Le remboursement des sommes ainsi versées ne pouvait avoir lieu, avant l'appel de la classe à laquelle appartenait le titulaire, qu'en cas de décès de celui-ci. Après l'appel, le remboursement était effectué si le jeune homme avait un motif d'exemption ou s'il renonçait à se faire exonérer.

Cette facilité accordée par la loi ne produisit pas les résultats qu'on en attendait et les versements avant l'appel n'ont jamais donné lieu qu'à un mouvement de fonds sans importance.

Versements faits par les jeunes gens compris dans le contingent annuel. — Un arrêté du ministre de la guerre, pris sur l'avis de la commission supérieure de la dotation de l'armée, fixait, tous les ans, le taux de la prestation individuelle que devaient verser les jeunes gens compris dans le contingent, pour obtenir leur exonération du service militaire. Ces versements devaient être effectués dans les dix jours qui suivaient la clôture des opérations des conseils de révision dans le département où le jeune appelé satisfaisait à la loi sur le recrutement. A l'expiration de ce délai, le conseil de révision réuni au chef-lieu de chaque département prononçait les exonérations sur le vu du récépissé de versement.

Dans l'esprit de la loi, cette prestation devait être fixée à un chiffre supérieur à celui de l'allocation offerte, à titre de prime, aux rengagés, afin de couvrir la caisse de la dotation de ses frais d'administration et du paiement de la haute paie allouée aux rengagés; mais, dès 1864, le chiffre de cette prestation fut abaissé et ramené à celui de la prime offerte aux rengagés et remplaçants.

De 1856 à 1867, le taux de cette prestation a été fixé à 2,800 fr. au maximum et à 1,800 fr. au minimum. Le taux moyen a donc été de 2,300 fr.

Le nombre des exonérations prononcées de 1856 à 1868 a été de 265,623.

Tous les ans, un certain nombre de prestations étaient remboursées par suite du décès des jeunes appelés avant la décision du conseil de révision, ou pour d'autres motifs.

Versements faits par des militaires sous les drapeaux. — La loi du 26 avril 1855 n'avait pas créé pour les militaires sous les drapeaux un droit absolu à l'exonération du service; ce n'était pour eux qu'une faculté dont l'exercice était subordonné aux circonstances et soumis à l'appréciation des chefs hiérarchiques.

Les militaires autorisés à se faire exonérer du temps de service qui leur restait à faire, devaient verser leur prestation sur la remise de leur demande revêtue de l'approbation du général commandant la brigade ou la subdivision.

La prestation à verser, déterminée chaque année par un arrêté ministériel, devait être d'une somme proportionnelle au nombre d'années de service restant à accomplir par le militaire, toute fraction d'année étant comptée pour une année entière.

Les conseils d'administration des corps dressaient l'acte d'exonération pour les militaires présents, dans la réserve ou en congé et délivraient un certificat constatant qu'ils étaient exonérés du service.

De 1856 à 1867, le taux moyen de la prestation à verser a été de 470 fr. par année de service restant à accomplir.

Ramenées à 7 ans, le nombre d'exonérations de cette nature prononcées, pendant la même période, a été de 23,517.

2. *Versements volontaires à titre de dépôts.*

La caisse de la dotation recevait, à titre de dépôts, les versements volontaires faits par les militaires de tous grades, dans le cours de leur service, ou par des tiers, en leur nom.

Ces versements ne pouvaient être inférieurs à 10 fr. et étaient productifs d'intérêts à 3 p. 100 par an. Ils étaient reçus à Paris, à la caisse des dépôts et consignations, et en France, en Algérie et aux colonies, à la caisse des trésoriers-payeurs généraux ou des receveurs des finances, pour le compte de la caisse des dépôts. Hors du territoire, ils étaient reçus par les payeurs des armées.

Un livret était délivré, moyennant 15 cent., à chaque déposant, lors du premier versement; toutes les sommes versées et retirées y étaient successivement inscrites par les préposés, sous le contrôle des sous-intendants chargés de la police administrative des corps.

C'était, comme on le voit, une véritable caisse d'épargne militaire à l'aide de laquelle tous les militaires, mais principalement ceux liés au service dans les conditions de la loi du 26 avril 1855, pouvaient faire fructifier la première portion des primes qui leur étaient payées. En outre, les militaires libérés au corps et qui y recevaient le complément de leurs allocations, étaient invités à en verser le montant à ce compte.

Les demandes de remboursement étaient adressées, par la voie hiérarchique, à la direction générale de la caisse des dépôts qui faisait payer, par l'entremise de ses préposés, les sommes dues en capital et intérêts, soit aux militaires, soit, en cas de décès, à leurs ayants droit.

Ce service, qui ne pouvait qu'être profitable à la discipline et à la moralité des hommes, reçut de nombreux encouragements et des améliorations destinées à lui donner la plus grande extension possible.

C'est ainsi que, dès le 28 août 1858, un décret éleva le taux de l'intérêt à 3 $^1/_2$ p. 100.

Une décision du 13 novembre 1859 autorisa les officiers qui avaient effectué des versements volontaires, à faire acheter, sans frais, de la rente par la caisse des dépôts et consignations.

Un décret du 18 juillet 1860 étendit les bénéfices de cette décision à tous les militaires en activité de service, sans distinction de grade. En outre, aux termes du même décret, les engagés, rengagés et remplaçants étaient admis à déposer, en un seul versement, l'intégralité de leurs allocations, sans que toutefois le compte de chaque déposant pût dépasser 3,000 fr.

2. Dépenses.

1. *Rengagements aux corps.*

La loi du 21 mars 1832 permettait des rengagements de 2 à 5 ans; celle du 26 avril 1855 n'admettait plus que des rengagements de 3 à 7 ans, qui ne pouvaient être contractés que par des mili-

taires accomplissant leur septième année de service, ou par des engagés volontaires accomplissant leur quatrième année.

Un arrêté du ministre de la guerre, pris sur l'avis de la commission supérieure de la dotation de l'armée, fixait chaque année le montant de l'allocation à payer aux rengagés, à titre de prime; il déterminait aussi le chiffre de l'annuité à laquelle avaient droit les hommes qui, au moment de leur rengagement, comptaient plus de sept ans de service.

Sauf au début, où le paiement de la prime fut fractionné en trois portions, ce paiement fut effectué, à partir de 1859, en deux portions, la première payable, par les soins du corps, le jour même du rengagement, et la deuxième exigible à l'expiration du temps pour lequel les militaires s'étaient liés au service; cette deuxième portion était toujours plus élevée que la première.

Le montant de cette prime a varié entre 1,500 fr. au minimum et 3,000 fr. au maximum; quant à l'annuité payable aux rengagés comptant plus de 7 ans de service, elle a varié de 150 à 350 fr. Les primes étaient incessibles et insaisissables.

En outre de ces allocations, les rengagés recevaient une haute paie de 10 cent. par jour. Après 14 ans de service, ils n'avaient plus droit à l'annuité, mais seulement à une haute paie de 20 cent. par jour.

Les corps de troupes étaient chargés de payer, à titre d'avances, sur les fonds généraux de leur caisse, toutes les allocations. Ces avances leur étaient remboursées dans les dix jours par la caisse des dépôts ou ses préposés.

En cas de décès, les conseils d'administration des corps faisaient connaître à la direction générale de la caisse des dépôts la part des primes ou annuités proportionnelle à la durée du service accompli revenant aux ayants droit. Ceux-ci étaient payés après justification de leurs titres. En cas de déshérence, les sommes dues faisaient retour à la dotation de l'armée.

Toutes les écritures auxquelles donnait lieu le paiement des primes, annuités et hautes paies, dans l'intérieur des corps, étaient soumises au contrôle de l'intendance.

Les dispositions qui précèdent reçurent plusieurs modifications importantes :

La loi du 24 juillet 1860 a autorisé des rengagements de 2 ans et a édicté que la faculté de se rengager dans la quatrième année de service, restreinte par la loi de 1855 aux engagés volontaires seulement, pourrait être, en vertu d'un décret impérial, étendue à tous les militaires indistinctement.

Les hommes retraités ou réformés par suite de blessures reçues ou d'infirmités contractées dans un service commandé avaient droit, à l'avenir, à l'intégralité des sommes qui leur revenaient en vertu des actes qui les liaient au service. En cas de mort à la suite de blessures reçues ou d'infirmités contractées dans un service commandé, la totalité des allocations attribuées aux militaires était payée à leurs héritiers ou ayants cause.

Le bénéfice de cette loi a été étendu, par décision du 29 novembre 1865, aux héritiers des militaires morts du choléra.

Une décision impériale du 28 février 1863 a prescrit que la première portion de la prime allouée aux sous-officiers rengagés, au lieu de leur être payée en numéraire, serait employée à l'achat d'une inscription de rente 3 p. 100, dont les arrérages leur seraient payés par trimestre.

Les inscriptions de rentes étaient achetées par la caisse des dépôts sur les demandes qui lui étaient adressées par les corps et restaient déposées dans le portefeuille du caissier de la direction générale pour être remises aux sous-officiers lors de leur libération, ou de leur nomination au grade de sous-lieutenant.

De 1855 à 1868, le nombre des rengagements aux corps, ramenés à 7 ans, s'est élevé à 189,141.

2. *Engagements volontaires après libération.*

Les anciens militaires libérés depuis moins d'une année étaient admis à contracter des engagements volontaires de 3 à 7 ans qui leur donnaient droit aux mêmes allocations que celles attribuées aux rengagés dans les corps.

Les dispositions bienveillantes de la loi du 24 juillet 1860 et de la décision du 29 novembre 1865 leur furent également applicables.

Enfin, un arrêté ministériel du 28 février 1863 décida que, sur la première portion des allocations revenant aux engagés volontaires après libération, on prélèverait, à l'avenir, le montant de la première mise de petit équipement, calculé d'après l'arme à laquelle ils seraient affectés.

De 1855 à 1868, le nombre des engagements volontaires, après libération, ramenés à 7 ans, a été de 38,225.

3. *Remplacements par voie administrative.*

L'article 15 de la loi du 26 avril 1855 avait prévu que le nombre des rengagements aux corps et des engagements volontaires après libération pouvait être insuffisant pour compenser celui des exonérations. Dans ce cas, un arrêté du ministre de la guerre, rendu sur la proposition de la commission supérieure de la dotation de l'armée, autorisait les remplacements par voie administrative et en déterminait le prix ainsi que le mode de paiement.

Cet arrêté était affiché et publié dans chaque commune. Aussitôt après sa réception, les maires, dans chaque département, ouvraient une liste sur laquelle s'inscrivaient les hommes qui se présentaient pour remplacer. Cette liste était adressée au sous-intendant militaire chargé du service de recrutement, qui faisait parvenir au ministre un relevé numérique général des hommes inscrits dans le département.

D'après les résultats consignés dans les relevés numériques ainsi centralisés à Paris, le ministre faisait connaître au général commandant la division et au président de la commission spéciale, établie au chef-lieu de chaque département, en exécution de l'article 61 du décret du 9 janvier 1856, le nombre des remplaçants qui pouvaient être admis. Après examen, cette commission prononçait, s'il y avait lieu, les admissions constatées dans le procès-verbal de chaque séance; elle y annexait les actes de remplacement rédigés par le sous-intendant et signés par les remplaçants à qui on remettait, pour leur servir de titre, une expédition de ces actes.

La première portion de la prime était alors payée aux remplaçants par la caisse des dépôts ou ses préposés, sur le vu d'une expédition de l'acte de remplacement adressée directement par le sous-intendant qui indiquait en outre la somme à laquelle avait droit le militaire. Le corps sur lequel il était dirigé, était avisé, au moyen du contrôle signalétique, de la somme payée au remplaçant.

Les compléments de primes ou les parts propor-

tionnelles étaient payées aux remplaçants, soit par les corps, s'ils étaient présents, soit par la caisse des dépôts, s'ils étaient en congé ou envoyés dans la réserve. En cas de décès, les paiements étaient effectués sur la production, à la direction générale de la caisse des dépôts, des pièces établissant les qualités des ayants droit.

Comme les rengagés et les engagés volontaires après libération, les remplaçants bénéficiaient des dispositions de la loi du 24 juillet 1860 et de la décision ministérielle du 29 novembre 1865 énumérées plus haut.

Par contre, un arrêté ministériel du 28 février 1863 a prescrit que, sur la première portion de leur prime, on prélèverait le montant de la première mise de petit équipement, comme on le pratiquait à l'égard des engagés volontaires.

C'est en 1859 que l'on eut besoin, pour la première fois, de recourir au mode de remplacement par voie administrative.

De 1859 à 1867, le nombre de ces remplacements, ramenés à 7 ans, a été de 76,921.

4. *Suppléments de pensions de retraite des sous-officiers, caporaux et soldats.*

L'article 19 de la loi du 26 avril 1855 augmentait de 165 fr. pour les sous-officiers, caporaux et soldats, le maximum et le minimum de la pension de retraite fixée par la loi du 11 avril 1831.

Le droit à la pension de retraite par ancienneté était acquis à 25 ans accomplis de service effectif.

Le surcroît de dépense résultant de cette disposition était prélevé sur l'actif de la dotation de l'armée, mais seulement en ce qui concernait les pensions des militaires des corps qui se recrutaient par la voie des appels.

Les militaires recevaient un titre unique payable par les agents du Trésor; mais le décret de concession faisait connaître, d'une manière distincte, le chiffre de la pension calculée d'après la loi du 11 avril 1831, et le supplément résultant de l'application de celle du 26 avril 1855.

Le remboursement au Trésor de la part contributive de la dotation de l'armée était opéré, tous les trimestres, par la caisse des dépôts, d'après les états de paiements effectifs qui avaient eu lieu dans le trimestre précédent, lesdits états contrôlés et certifiés par le ministre des finances. La caisse versait aussi au Trésor sa part contributive sur les pensions accordées aux militaires admis à l'hôtel des Invalides.

Par suite d'une délibération de la commission supérieure, en date du 4 janvier 1864, la dotation de l'armée a pris à sa charge le surcroît de dépense résultant de l'application de l'article 19 précité aux militaires des corps qui se recrutaient par la voie des appels et provenant de la réduction de 30 à 25 ans de la durée de service exigée pour créer le droit à la pension de retraite.

La même délibération a autorisé le remboursement au Trésor, pour le rappel de l'arriéré résultant de ce chef, depuis 1855, d'une somme de 7,300,000 fr.

En 1865, sur la demande du ministre des finances, la commission supérieure a donné son assentiment : 1° à l'imputation, au compte de la dotation de l'armée, du surcroît de dépenses résultant de l'application de l'article 19 de la loi du 26 avril 1855 aux sous-officiers, caporaux et soldats des corps qui ne se recrutaient pas par la voie des appels; 2° au versement au Trésor d'une somme égale à celle des arrérages payés par lui à ce titre, depuis 1855.

Sans tenir compte des charges que ces décisions créaient pour l'avenir, l'application des dispositions qui précèdent, destinées à dégrever le Trésor, a imposé à la caisse de la dotation, pour l'arriéré, une dépense de 32,505,099 fr.

5. *Dépenses diverses mises à la charge de la dotation de l'armée.*

Outre les dépenses principales que l'on vient d'énumérer, la caisse de la dotation de l'armée avait à faire face au paiement des indemnités suivantes, savoir :

1° Abonnements aux corps, pour frais de bureaux et d'impressions nécessités par le service de la dotation. Ces abonnements, qui d'abord étaient fixes, furent ensuite convertis en une indemnité proportionnelle au nombre des engagés et des rengagés.

2° Indemnités aux officiers de santé militaire ou aux médecins civils qui assistaient à la commission spéciale de remplacement;

3° Indemnités aux sous-intendants chargés du recrutement et aux commandants de dépôts de recrutement;

4° Indemnités aux militaires de la gendarmerie pour les rétribuer du concours qu'ils prêtaient au recrutement des remplaçants par voie administrative.

Toutes ces dépenses étaient payées par la caisse des dépôts ou ses préposés, sur la production des justifications prescrites par les circulaires ministérielles qui les avaient autorisées.

3. Militaires savoisiens et niçois.

Après l'annexion à la France, en 1859, de la Savoie et du comté de Nice, le gouvernement sarde avait versé à la caisse des dépôts et consignations les sommes qui appartenaient à des militaires savoisiens et niçois rengagés ou remplaçants.

Un décret du 24 avril 1861 a réuni à la dotation de l'armée le solde des dépôts dont il s'agit, s'élevant à 494,111 fr. Les intérêts étaient payés tous les trimestres, au taux de 4 p. 100 l'an alloué par la loi sarde, et le remboursement du capital était effectué par la caisse des dépôts aux militaires libérés du service, ou à leurs ayants droit.

La bonification d'intérêt de 1 p. 100 était à la charge de la dotation de l'armée.

4. Armée de mer.

La loi du 26 avril 1855 et le décret du 9 janvier 1856 étaient applicables aux hommes des corps de l'armée de mer se recrutant par la voie des appels.

Le nombre des rengagements et engagements volontaires, plus tard celui des remplaçants, était notifié par le ministre de la marine à son collègue de la guerre qui les comprenait dans les prévisions et dans les documents généraux à communiquer à la commission supérieure de la dotation de l'armée. Les primes et hautes paies de rengagement attribuées aux militaires des troupes de la marine provenant des appels étaient payées, à titre d'avances, sur les fonds généraux des corps.

En ce qui concernait les équipages de ligne, qui n'avaient pas de fonds propres, les avances étaient faites par la caisse des invalides de la marine, soit au moment de l'engagement ou de l'incorporation pour les hommes présents en France, soit à leur retour pour les marins en cours de campagne.

Dans les deux cas, les avances faites pour le compte de la dotation étaient remboursées par la caisse des dépôts ou ses préposés.

La direction générale à Paris effectuait à la caisse des invalides de la marine le remboursement des avances effectuées pour le service des pensions.

Les diverses améliorations apportées à la loi de 1855 ont été successivement appliquées à l'armée de mer.

IV. CONSTITUTION DE L'ACTIF DE LA DOTATION DE L'ARMÉE.

Les recettes de la caisse de la dotation de l'armée s'accrurent rapidement en comparaison des dépenses qui étaient, en partie, échelonnées par échéances. Au 31 décembre 1856, l'actif était de 83,660,843 fr. 68 c.

Cette somme ayant été reconnue plus que suffisante pour assurer les besoins du service, une loi du 19 juin 1857 autorisa le ministre des finances à faire inscrire sur le grand-livre de la dette publique et à transférer à la dotation de l'armée la somme de rente 3 p. 100 nécessaire pour faire emploi des excédents disponibles. 68,999,977 fr. 73 c. furent ainsi employés en 1857 et convertis en une inscription de 3,035,189 fr. de rente 3 p. 100.

On procéda de même tous les ans; aussitôt après le versement des prestations par les jeunes appelés de la classe, un arrêté ministériel fixait le capital disponible, déduction faite des charges, et ce capital était employé en rentes 3 p. 100. En 1868, le chiffre de ces rentes s'élevait à 15,239,907 fr. ayant coûté, au cours moyen de 68 fr. 20 c., une somme de 346,500,928 fr. 19 c.

V. SITUATION FINANCIÈRE AU 31 DÉCEMBRE 1868.

La loi du 1er février 1868, sur le recrutement de l'armée, ayant abrogé les titres II, III et V de la loi du 26 avril 1855, relatifs à l'exonération et au remplacement, la caisse de la dotation est entrée, à compter de cette année, dans la période de liquidation.

Le rapport établi par la commission supérieure sur la situation générale de la caisse au 31 décembre 1868, présente les résultats suivants :

De 1855 à 1868, ramenés à 7 ans, le nombre des rengagements a été de		189,141
Celui des engagements volontaires, de		38,225
Celui des remplacements, de		76,921
Total		304,287
Pendant la même période, le nombre des exonérations prononcées par les conseils de révision, a été de	265,623	289,140
Par les corps, de	23,517	
Soit en plus pour les rengagements		15,147

Les primes allouées aux rengagés et engagés volontaires se sont élevées à la somme de	348,712,913f 58
sur laquelle il avait été payé	225,233,900 41
Il restait donc à rembourser de 1869 à 1876	123,479,013f 17
Il avait été payé, à titre de hautes paies	50,819,761f 04
Il restait à payer	20,359,262 00
Les primes allouées aux remplaçants, de 1859 à 1867, se sont élevées à la somme de	165,408,165f 35
sur laquelle il leur avait été payé	100,365,069 10
Il restait à leur payer de 1869 à 1875	65,043,096f 25

Enfin, la caisse de la dotation était dépositaire des sommes suivantes :

1° Solde des versements volontaires	397,516f 95
2° Solde des versements avant l'appel	2,000 00
3° Solde des sommes dues aux militaires savoisiens et niçois	229,500 00
Ensemble	629,016f 95

RÉSUMÉ.

Actif.

Solde au 31 décembre 1868, en compte courant au Trésor	2,766,215f 37
Capital placé en rentes 3 p. 100	346,500,928 19
Soldes des versements volontaires, des versements avant l'appel et des sommes dues aux militaires savoisiens et niçois	629,016 95
Total de l'actif	349,896,160f 51

Passif.

Compléments de primes et hautes paies à payer	209,870,939f 42	
Arrérages et suppléments des pensions liquidées de 1855 à 1868	137,705,969 01	
Frais d'administration de 1869 à 1876, évalués à	1,600,000 00	
Soldes des versements volontaires, des versements avant l'appel et des sommes dues aux Savoisiens et aux Niçois	629,016 95	
Ensemble	349,805,925f 38	
En déduisant de cette somme l'escompte à 4 p. 100 représentant l'intérêt dont devait profiter la dotation, à raison de l'échelonnement des paiements à effectuer des chefs ci-dessus, soit	67,309,630 99	
Il restait	282,496,294f 39	282,496,294 39
En sorte qu'au 31 décembre 1868, l'avoir net de la dotation était de		67,399,866f 12

VI. LIQUIDATION.

A partir de l'année 1869, le solde en numéraire en compte courant et les revenus de l'inscription de rente 3 p. 100 de 15,239,907 fr. furent insuffisants pour acquitter les dépenses qui s'élevaient pour ladite année, en chiffres ronds, à 41 millions.

Dans cette situation, un arrêté du ministre de la guerre prescrivit, pour la première fois, la vente en Bourse, ou de préférence la cession aux divers services de la caisse des dépôts et consignations, notamment aux caisses d'épargne, de la somme de rente dont le produit était jugé nécessaire pour assurer les besoins du service. De 1869 à 1878, les aliénations dans ce but se sont élevées, en vertu de plusieurs arrêtés ministériels, à la somme de 7,058,470 fr.

En sorte que le chiffre des rentes appartenant à la dotation s'est trouvé réduit à 8,181,437 fr.

D'un autre côté, un décret du Gouvernement de la Défense nationale, en date du 3 janvier 1871, a prescrit le versement anticipé au Trésor du capital restant dû par la caisse de la dotation de l'armée pour les suppléments de pensions mis à sa charge.

Escompte déduit, ce capital a été évalué à 89,145,909 fr. et, pour réaliser ce versement, il a été vendu en 1871 et en 1872, au cours moyen de 51 fr. 31 c., une somme de rente 3 p. 100 de 5,212,195 fr.

Les dispositions de ce décret ont été appliquées à la marine et, le 30 juin 1872, il a été remis au trésorier des invalides de la marine une inscription de 171,238 fr.

Depuis, la loi du 5 juillet 1875 et diverses décisions ministérielles ont autorisé la remise au Trésor d'une somme de rentes montant à 2,730,000 fr.

Total des rentes aliénées pour le compte du Trésor ou qui lui ont été remises, 8,113,433 fr.

Par suite de ces prélèvements, l'inscription de rente 3 p. 100 appartenant à la dotation, se trouve actuellement réduite à 68,004 fr. et constitue avec le solde en numéraire en compte courant au Trésor,

soit 6,248,875 fr. 70 c., l'actif destiné à faire face aux remboursements arriérés qui lui sont réclamés[1].

On peut donc conclure en disant qu'au point de vue financier, l'institution de la caisse de la dotation de l'armée a donné les résultats les plus satisfaisants.

ALLARD.

CAISSE DES ÉCOLES DES COMMUNES. *V.* **Caisses des écoles des communes.**

CAISSE DES EMPRUNTS. — La caisse des emprunts, instituée par Colbert en 1674 au bureau des fermes unies, était destinée à recevoir des dépôts d'argent.

Ces dépôts étaient productifs d'intérêt à 5 p. 100 et remboursables à un an.

Il était délivré en échange aux particuliers des titres de créance, appelés *promesses,* revêtus de la signature de quatre fermiers généraux : chaque promesse portait, en capital et intérêts, le total de la somme à rembourser à l'expiration de l'année ; mais le titulaire pouvait n'exiger que le paiement de l'intérêt, et dans ce cas, un nouveau titre lui était délivré pour une seconde année.

En créant cette caisse, Colbert avait eu pour but de soustraire l'État à l'avidité des traitants, qui, réunissant dans leurs mains tous les capitaux, profitaient de la pénurie du Trésor royal pour lui imposer des conditions exorbitantes, lorsqu'il était forcé d'emprunter.

C'est, en effet, sur le pied de 10 p. 100 d'intérêt que les emprunts négociés en 1672 et 1673 avaient été couverts.

Jusqu'à cette époque, Colbert avait employé un moyen de concurrence qui l'avait bien servi contre les prétentions des traitants, en faisant participer aux emprunts les capitalistes étrangers ; mais à ce moment il en fut privé par suite de la guerre qui séparait la France du reste de l'Europe.

C'est alors qu'il imagina la caisse des emprunts.

Cette caisse avait l'avantage d'appeler directement au Trésor l'argent des capitalistes, dont les financiers n'étaient souvent que les entremetteurs dispendieux.

La confiance du public favorisa cette innovation et les fonds affluèrent de toutes parts.

L'État, de son côté, mit la plus grande exactitude à payer les intérêts et à rembourser les capitaux aux porteurs de promesses, et il put ainsi pendant longtemps se procurer à bon compte des ressources qui lui furent très utiles pour ses guerres.

La caisse des emprunts fut supprimée en 1698, lorsque la paix de Ryswick eut rendu quelque tranquillité à l'Europe, et les fonds furent remboursés intégralement.

Mais en 1702, à la suite de l'acceptation du trône d'Espagne par le duc d'Anjou, une coalition de l'Europe, connue sous le nom de grande alliance, se forma contre la France, et le besoin d'argent se fit de nouveau impérieusement sentir.

On songea aussitôt à l'ancienne caisse des emprunts, dont on se rappelait l'heureux succès, et une déclaration royale du 11 mars 1702 ordonna la création d'une caisse semblable.

Elle fut établie sur les mêmes bases que sa devancière, mais elle obtint un succès bien différent.

On commit une première faute en portant à 8 p. 100 l'intérêt des promesses, fixé primitivement par Colbert au denier 20 ; « car cette élévation, dit Forbonnais, monta toutes les affaires sur le pied d'un taux ruineux pour l'État. »

En outre, le désordre était dans l'administration ; les recettes, mal évaluées, se trouvaient être inférieures aux dépenses et on négligeait de réserver des fonds pour les paiements. Aussi dans un moment d'embarras dut-on suspendre pour six mois, du 17 septembre 1704 au 1[er] avril 1705, le remboursement des capitaux des promesses de la caisse des emprunts.

A l'expiration de ce délai, la situation n'était pas devenue meilleure. On crut pouvoir mettre un frein à l'empressement du public à se faire rembourser en élevant à 10 p. 100 l'intérêt des promesses. Mais ce gain ne séduisit personne et les capitaux se montrèrent de plus en plus rebelles.

« Cette hausse continuelle de l'intérêt provoqua la défiance du public, et l'argent se fit rare, car chacun en pareil cas, trouvant le même revenu sur un moindre capital, en cache une partie. » (Forbonnais.)

Les fonds se trouvèrent insuffisants et on dut faire les paiements moitié en argent, moitié en billets de monnaie créés à l'occasion de la refonte générale des monnaies, ordonnée par l'édit du mois de septembre 1701.

Les billets de monnaie, qui jusque-là s'étaient bien soutenus, perdirent tout crédit dès qu'on les vit employer à rembourser des effets douteux, et comme on ne les recevait pas dans les caisses du roi, il en résulta un trouble profond dans le commerce.

Ce fut la dernière atteinte portée au crédit de la caisse des emprunts. Cet état, voisin de la faillite, subsista pendant près de cinq ans, sans que le Gouvernement prît aucune mesure efficace pour y remédier ; et on s'étonne que la nation soit restée si longtemps dans cette situation violente sans un bouleversement total.

Durant la plus grande partie de l'année 1709, il ne fut payé à la caisse des emprunts ni capitaux, ni intérêts. Enfin, le 20 décembre de la même année, on se décida à prendre un arrangement ; il fut ordonné que les intérêts arriérés à 10 p. 100 seraient joints au capital des promesses, que ces promesses seraient renouvelées d'année en année pour être remboursées après la paix, et que l'intérêt du tout serait payé annuellement à 5 p. 100.

Pour satisfaire à cet engagement, une ordonnance du roi, du 3 octobre 1713, prescrivit le remboursement au sort de 500,000 livres de promesses par chaque mois. Le 15 décembre 1714, on adopta une nouvelle forme de remboursement et il fut décidé qu'on liquiderait chaque année un 20[e] du capital des promesses, plus les intérêts, de façon à arriver à une libération complète dans un délai de vingt ans.

Six mois à peine s'étaient écoulés, qu'une nouvelle déclaration du roi, du 7 mai 1715, réduisit l'intérêt à 4 p. 100 et ordonna le remboursement des promesses par voie de tirage de 3 mois en 3 mois.

Enfin, un édit du 2 août 1715 supprima complètement la caisse des emprunts et les promesses qu'elle avait délivrées. Il ordonna, en même temps, la création de 5 millions de rente sur l'Hôtel de ville de Paris, au denier 25, c'est-à-dire à 4 p. 100, pour servir à rembourser les promesses, les unes en leur entier, les autres seulement pour moitié,

1. La loi de finances du 8 août 1885 a appliqué au budget de 1886 le solde disponible de rentes appartenant à la caisse.

suivant qu'elles seraient encore entre les mains des titulaires ou qu'elles auraient été négociées, et dans tous les cas, ainsi qu'il serait jugé par les commissaires du conseil. A l'égard des intérêts, ils devaient être réglés sur le pied de 5 p. 100 jusqu'au 15 mai 1715 et sur celui de 4 p. 100 à partir de cette date.

La mort de Louis XIV, arrivée le 1er septembre 1715, mit un terme à tous ces changements.

Deux mois après, il fut décidé que tous les papiers et effets royaux qui se trouvaient dans le public, seraient retirés de la circulation et convertis en billets de l'État, créés dans ce but, dont on promit de payer régulièrement les intérêts à 4 p. 100. (*V.* Visa.)

CAISSE D'ÉPARGNE. — Nous aurions voulu conserver sa place alphabétique à l'article sur les caisses d'épargne, mais en présence des changements qu'il est question d'apporter aux règles qui régissent en France ces institutions, il nous a paru rationnel d'attendre. Nous prions donc le lecteur de se reporter au mot *Épargne,* où il sera traité des moyens employés pour centraliser l'épargne publique et des institutions chargées d'en gérer les fonds.

CAISSE D'ESCOMPTE. *V.* Banque de France.

CAISSE DE L'EXTRAORDINAIRE. — La caisse de l'extraordinaire, fondée par décret des 19 décembre 1789-20 janvier 1790, eut pour objet d'encaisser les recettes extraordinaires provenant notamment de la vente des domaines de la couronne et des biens du clergé que l'Assemblée avait décrétée, et de payer les créances exigibles, ainsi que tous les remboursements de charges et d'offices qui avaient également été prescrits par l'Assemblée.

Pour faire face à ces remboursements, la caisse de l'extraordinaire fut autorisée à émettre 400 millions d'assignats de 1,000 fr. produisant 5 p. 100 d'intérêts, lesquels, conformément à la loi de création, étaient acceptés en paiement des domaines de la couronne et des biens du clergé mis en vente.

Son existence fut de courte durée ; la loi des 31 décembre 1792, 4-7 janvier 1793 ordonna sa suppression et sa réunion à la Trésorerie.

CAISSE DES GENS DE MER. *V. l'article ci-dessous.*

CAISSE DES INVALIDES DE LA MARINE.

SOMMAIRE.

I. BUT DE L'INSTITUTION.

L'établissement des invalides de la marine se compose de trois services distincts : la caisse des invalides de la marine ; la caisse des prises et la caisse des gens de mer.

La caisse des invalides de la marine n'a plus aujourd'hui pour but que de pourvoir au paiement des retraites des marins de commerce dits *demi-soldiers,* de leurs veuves et des orphelins non majeurs.

La caisse des gens de mer est destinée à recevoir dans les ports, soit militaires, soit de commerce, ainsi que dans les colonies et les consulats, pour les transporter sans frais ni retard au domicile des familles intéressées, les décomptes de solde et autres dus aux gens de mer non présents, le produit des effets laissés par les agents de tout grade du département de la marine qui meurent dans nos établissements d'outre-mer, les objets de bris et naufrages, enfin les sommes que les marins délèguent à leurs familles pendant qu'ils sont embarqués.

La caisse des prises a pour objet de réclamer, recueillir et répartir, soit au profit des marins, soit au profit de leur succession : 1° le produit de la vente des bâtiments pris ou capturés sur l'ennemi dans toutes les parties du globe ; 2° les sommes provenant de condamnation de bâtiments pour faits de piraterie (*L.* 10 *avril* 1825), par contravention à la loi prohibitive de la traite des noirs (*L.* 4 *mars* 1831), et pour tentative d'introduction de contrebande de guerre.

La caisse des gens de mer et la caisse des prises sont exclusivement des caisses de dépôts. Celle des invalides est à la fois une caisse de dépôt et une caisse de retenues et de pensions. Bien que les recettes des trois caisses soient centralisées dans une seule, celle des invalides, chacune de ces caisses a ses ressources particulières. Le budget de la caisse des invalides est établi chaque année et forme un budget annexe au ministère de la marine et des colonies. Comme tel, il est l'objet d'un rapport spécial soumis au vote de la Chambre.

II. HISTORIQUE.

1. Caisse des Invalides de la marine.

Créé par Colbert, l'établissement des invalides de la marine fut organisé par la Révolution française.

Un règlement du 23 septembre 1673 prescrivit une retenue de 6 deniers par livre ou $2^1/_2$ p. 100 sur la solde des équipages des bâtiments de l'État. A l'origine, la pensée de Colbert était de faire pour l'armée de mer ce que Louvois avait fait pour l'armée de terre. La retenue était destinée à la construction de deux hôpitaux à Toulon et à Rochefort, qui devaient être les hôtels des invalides de la marine. L'hôpital de Rochefort a seul été construit.

Au système des hôpitaux, M. de Pontchartrain substitua le système des pensions, considérées non comme un droit pour le marin, mais comme un don volontaire du roi. Les officiers seuls, à l'origine, purent obtenir une pension. En 1703, fut établi un prélèvement sur le produit des prises ; en 1712 le roi abandonna à la caisse des invalides sa part des déshérences maritimes.

Dans le but d'alimenter la caisse, les édits de mai 1709 et mars 1713 instituèrent une retenue, non seulement sur le salaire des hommes de la marine royale, mais également sur les hommes de la marine marchande, et toute la population maritime, à partir de cette date, participa aux charges et aux avantages de la caisse.

Enfin, l'édit de juillet 1720 qui codifia les ordonnances et édits sur la matière, et centralisa, à Paris, toutes les caisses antérieurement créées dans le but de payer des demi-soldes aux marins, eut pour résultat de constituer définitivement l'établissement des invalides de la marine.

De 1720 à la Révolution, deux ordonnances importantes ayant trait à la caisse des invalides sont seules à mentionner. L'ordonnance de 1778, relative à la création de la caisse des prises, qui prescrit une retenue de six deniers par livre sur les prises faites par les bâtiments de l'Etat, et attribue à la caisse des invalides le tiers du produit de la vente des navires de commerce capturés par la marine royale, et l'ordonnance de 1782 qui institue la caisse des gens de mer, et en place la comptabilité dans les attributions de la caisse des invalides.

Avec la Révolution française, la caisse des invalides entra dans une phase nouvelle. En 1790, l'Assemblée législative ordonna la révision de toutes les pensions. La question de la suppression de la caisse des invalides comme caisse autonome fut soulevée. Défendu avec énergie par Bégonen, à la suite d'une discussion qui occupa huit séances, l'établissement des invalides de la marine fut définitivement organisé par la loi du 13 mai 1791. Cette loi apportait une distinction nouvelle dans le service des pensions. Celles des officiers et marins appartenant à la marine de l'État devaient être à la charge du Trésor, et la caisse des invalides, tout en conservant son caractère de caisse spéciale de secours et de soulagement pour la marine, n'avait plus qu'à assurer le service des autres pensions, soldes et demi-soldes des marins de commerce, pensions de leurs veuves et de leurs enfants.

Le législateur de la Révolution avait ainsi voulu donner au Trésor l'obligation de payer les pensions et ne laisser à la caisse des invalides que le paiement de demi-soldes. Voilà pourquoi il employait le mot « soulagement » et non le mot « récompense ». Le ministère des finances put, dans le système de la loi de 1791, calculer ses prévisions. Au contraire, dans le système actuel, le ministère de la marine liquide, et le ministère des finances paie. Il en résulte que les budgets sont mal établis et que des crédits supplémentaires sont demandés. En 1884, ces suppléments de crédit ont atteint 2 millions.

Pour alimenter la caisse des invalides, la loi du 13 mai 1791 lui conserve comme recettes « les prélèvements sur les dépenses de la marine et sur les armements du commerce, ainsi que toutes les autres concessions jusque-là faites à la caisse ». Elle augmente même ces concessions et convertit en rente perpétuelle, au profit des invalides, une rente viagère de 120,000 livres reposant sur la tête du roi et résultant du placement d'un don consenti en 1782 par le clergé de France. Elle lui attribue la totalité, au lieu de la moitié, des bris et naufrages non réclamés, et la totalité, au lieu des $^2/_3$, des produits en déshérence de la succession des marins des équipages des corsaires et des bâtiments de commerce. Enfin, elle fixe à 4 deniers par livre la retenue sur les dépenses du personnel et du matériel.

La question, déjà soulevée devant l'Assemblée législative, de supprimer la caisse des invalides de la marine et de la rattacher au Trésor, fut de nouveau soulevée devant la Convention. Un décret du 22 vendémiaire an II, voté à la suite d'un discours de Cambon, ordonna cette suppression et ce rattachement. Mais ce régime fut de courte durée. Les lois des 15 germinal et 9 messidor an III rendirent son autonomie à la caisse des invalides, et l'arrêté du 18 germinal de la même année lui annexa la caisse des prises.

Après avoir subi deux nouvelles transformations sous le régime de l'arrêté du 27 nivôse an IX et sous celui de l'arrêté du 19 frimaire an XI, complété par la loi du 8 floréal de la même année, l'établissement des invalides devint une seconde fois un objet de convoitise pour le Trésor. La guerre alimentait si bien la caisse des prises que le Gouvernement impérial put y puiser un jour 76 millions, placés en majeure partie sur le grand-livre. Le 13 août 1810, un décret réunit, pour la seconde fois, au Trésor, la caisse des invalides. L'ordonnance du 22 mai 1816 lui rendit son autonomie et la reconstitua dans les mêmes conditions que celles qui avaient été arrêtées par la loi de 1791. Le rattachement de la caisse des invalides au Trésor fut demandé en 1817, et réclamé avec une telle insistance pendant les années suivantes, que le 11 octobre 1821 le ministre de la marine dut instituer une commission extraparlementaire pour statuer sur le maintien de l'établissement. La commission fut favorable à sa conservation. En novembre 1824, ce fut le ministre des finances qui demanda la suppression de la caisse des invalides, et le 2 octobre 1825, pour lui donner de nouveaux défenseurs, le ministre de la marine la plaça sous le contrôle d'une commission supérieure, composée de MM. Lainé, Portal, de Martignac, de Missiessy et Jurien. Après 1830, les attaques contre l'établissement des invalides furent fréquemment renouvelées et eurent pour résultat de faire restituer au Trésor une partie des retenues sur le matériel dans la période comprise entre 1829 et 1843, et de faire supprimer ces retenues dans la période comprise entre 1843 et 1852.

A différentes reprises, notamment en 1870 et 1876, il fut encore question de supprimer la caisse des invalides de la marine en tant que caisse autonome, et de rattacher au Trésor le service des pensions dont elle est chargée, c'est-à-dire de placer les marins et les fonctionnaires de la marine sous le même régime que les soldats de l'armée de terre et les autres fonctionnaires de l'État. Ces tentatives ne réussirent pas tout d'abord, mais en 1883, un nouvel essai de suppression de la caisse et de son rattachement au Trésor fut tenté. A la date du 17 mars 1883, M. le ministre de la marine, d'accord avec son collègue des finances, proposa au Parlement de revenir à la législation de 1791 en inscrivant au budget de l'État les pensions militaires de l'armée de mer. Comme le dit très bien l'exposé des motifs de ce projet de loi, il s'agit de rétablir la distinction « entre la caisse du Trésor destinée à acquitter les dettes publiques, et une caisse spéciale, fondée au profit d'une classe particulière de travailleurs, tant à titre d'encouragement, en raison des dangers de leur profession, qu'à titre de compensation des charges exceptionnelles qui leur sont imposées pour le recrutement des équipages de la flotte ».

Ce projet, outre l'avantage qu'il présentait de permettre à l'État de prévoir le chiffre des pensions dont il fournit les fonds, avait le mérite d'établir une meilleure comptabilité. Les défenseurs de l'institution de la caisse des invalides invoquèrent

en sa faveur les facilités de paiement qu'elle offre à ses pensionnaires. Les trésoriers des invalides n'exigeaient pas, en effet, de tous les pensionnaires, des certificats de vie notariés, et ils leur font parfois des avances avant l'échéance de la date fixée pour le paiement. Mais la Cour des comptes (lettre du premier président du 26 février 1883) désapprouvait cette comptabilité irrégulière.

Avant d'être discuté par les Chambres, ce projet de loi fut retiré, et ce n'est que depuis, en vertu des lois rendues les 21 et 22 mars 1885, que la caisse des invalides de la marine a été refondue et ramenée en partie aux dispositions de la loi du 13 mai 1791 dont nous avons parlé ci-dessus. Pour réduire la caisse des invalides à son rôle véritable de complément du régime de l'inscription maritime, les lois des 21 et 22 mars 1885 l'ont déchargée du service des pensions militaires de l'armée de mer et de celles du personnel civil du département de la marine et des colonies. La caisse cesse de percevoir les retenues destinées à payer les pensions mises désormais à la charge du Trésor. En même temps que la comptabilité est régularisée, un avantage est accordé aux marins qui versent à la caisse des gens de mer. Le projet de loi fait produire intérêt aux sommes versées à cette caisse ; cet intérêt, payé par la Caisse des dépôts et consignations, intermédiaire chargé de faire fructifier les fonds versés à la caisse des gens de mer, profite intégralement aux déposants, l'établissement des invalides conservant la charge des frais de perception.

Des critiques très vives ont été dirigées, à différentes époques, contre les trésoriers de la marine. Après avoir retiré le projet de M. Charles Brun, relatif à la réorganisation de l'établissement des invalides, M. l'amiral Peyron a, par un décret du 2 mars 1884, apporté des modifications à l'organisation du corps des trésoriers. L'objet principal de ce décret est de confier les fonctions de trésoriers à des officiers, fonctionnaires ou agents en retraite des différents corps de la marine jugés aptes à remplir les fonctions de comptables. Un arrêté ministériel du 21 mai 1884 a fixé à soixante ans l'âge de la retraite des trésoriers, afin de faciliter leur nouveau mode de recrutement.

2. Caisse des prises.

La caisse des prises prend son origine dans l'ordonnance du 28 mars 1778 qui règle le partage des captures faites sur l'ennemi par les bâtiments de l'État et accorde les récompenses accordées aux équipages capteurs. Cette caisse est destinée à recevoir en dépôt le produit brut des prises faites en mer, jusqu'à la clôture des liquidations administratives qui en déterminent l'application. Lorsque cette liquidation a été arrêtée par l'autorité compétente, elle verse à la caisse des gens de mer la somme revenant aux capteurs et à la caisse des invalides le montant des droits attribués à celle-ci dans la liquidation. (Règl. 17 juillet 1816.)

3. Caisse des gens de mer.

La caisse des gens de mer, créée par règlement du 1er juillet 1782, reçut de l'ordonnance du 31 octobre 1784 le service des délégations. Les attributions de cette caisse consistent à recueillir les sommes qui peuvent appartenir aux marins et qui sont liquidées en leur absence. C'est ce qui fait dire que cette caisse a un double caractère de prévoyance et de garantie. Les délégations sont les sommes que le marin, avant le départ de son navire, désigne à l'administration de la marine, comme devant être précomptées sur sa solde, dans le but de subvenir, pendant son absence, aux besoins de sa femme, de ses enfants légitimes, de ses ascendants et de ses frères et sœurs. La quotité des délégations révisée par le décret du 11 août 1856 est généralement fixée à $^{1}/_{3}$ de la solde pour les marins. Elle peut s'élever aux $^{4}/_{5}$ pour les officiers. La caisse des gens de mer verse à la caisse des invalides, le 15 février de chaque année, les sommes qui, au 31 décembre précédent, sont restées deux ans sans être réclamées.

III. RECETTES.

Les recettes de la caisse des invalides se composent des ressources propres à la caisse et d'une subvention du Trésor.

4. Ressources propres à la caisse.

Les ressources propres à la caisse sont déterminées par 8 chapitres du budget.

Au chapitre 1er figurent :

1° La retenue de 5 p. 100 opérée sur les émoluments des officiers des divers corps de la marine naviguant à bord des navires de commerce, ou secondant des entreprises industrielles se reliant à la marine. Elle figure au budget de 1887 pour 19.000 fr.

2° Les retenues sur salaires des marins employés soit au commerce, soit à la pêche, et naviguant à salaires fixes ou à la part. Ces retenues, évaluées à 1.000.000 fr., sont établies comme suit :

Marins engagés à la part pour le cabotage ou la pêche [illegible] en mer.

	Par mois.
Capitaines, ou maîtres ou pilotes-patrons.	3 00
Officiers-mariniers et patrons.	2 50
Matelots	1 20
Novices	0 75
Mousses	0 50

Marins faisant la pêche du poisson frais [illegible].

Patrons	1 50
Matelots	0 75
Novices	0 50
Mousses	0 25

3° Solde des déserteurs de la marine militaire et moitié de la solde des déserteurs de la marine commerciale. 15.000 fr.

4° Dépôts provenant de solde, de parts de prises, de successions de marins et de naufrages, non réclamés pendant deux ans, et versés à la caisse des invalides, sauf remboursement ultérieur. 230.000 fr.

5° Droits des invalides sur les captures faites par les bâtiments de l'État. 1.000 fr.

6° Arrérages des inscriptions de rentes au grand-livre, appartenant à la caisse, 4.818.140 fr.

Le chapitre 7 (40.000 fr.) représente la plus-value des feuilles de rôles d'équipage délivrées aux navires du commerce.

Sous le titre *Recettes diverses* figurent au chapitre 8 (80.063 fr.), les recettes ordinaires qui se composent principalement : 1° de l'intérêt que paie le Trésor, à raison de 3 p. 100 par an, pour la partie des fonds de l'établissement des invalides, déposés en compte courant, qui excède 1.500.000 fr.; 2° du montant des droits sur les saisies faites dans les colonies pour contraventions aux lois sur le commerce maritime et des amendes prononcées soit en vertu des lois sur la police de la navigation et des pêches maritimes, soit en vertu du code de

justice militaire pour l'armée de mer ; 3° du droit attribué à la caisse des invalides sur les extractions de marchandises, de munitions, de débris, depuis longtemps submergés sur les côtes ou dans les rades et rivières ; 4° du droit d'un centime par franc sur les fonds privés que les personnes attachées à la marine versent à la caisse des invalides, en échange de traites payables par les agents de ladite caisse soit à Paris, soit dans les ports, soit dans les colonies.

Le total des recettes propres à la caisse donne le chiffre de 6,943,203 fr.

5. Subvention du Trésor.

Les recettes de la caisse des invalides qui figurent au budget de 1887 pour la somme de 12,552,003 fr. se composent, comme on vient de le voir, des ressources propres à la caisse, s'élevant à 6,943,203 fr., et d'une subvention de 5,608,800 fr. fournie par le Trésor. Comme cette subvention de l'État, qui représente actuellement plus des $^2/_5$ du montant total des recettes de la caisse, est de date récente et n'existe que depuis 1872, il importe d'indiquer par suite de quelles circonstances l'État a dû venir en aide à la caisse des invalides.

Grâce aux subventions spéciales que les édits royaux avaient accordées à l'établissement des invalides, aux dons et legs qui lui furent faits, la caisse avait pu, dès 1713, placer ses premières économies en rentes sur les aides et gabelles de Paris. En 1795, le montant des rentes appartenant à l'établissement s'élevait à 1,800,000 fr. de rentes à 5 p. 100 sur le grand-livre, et ses ressources continuèrent à s'accroître depuis. Cependant, le gouvernement consulaire et l'empire n'avaient pu résister à la tentation de puiser dans une caisse aussi bien pourvue. De 1800 à 1814, c'est-à-dire dans l'espace de 14 ans, 126 millions furent ainsi prélevés sur la caisse des invalides (exposé de la marine, enquête de 1831). Il est vrai que sur cette somme, 82,442,344 fr. lui furent restitués en 1816. Mais il n'en subsistait pas moins une diminution de ressources pour l'établissement de près de 4 millions.

Malgré cette emprise de l'État, jusqu'en 1867 la caisse des invalides avait pu, presque toujours, équilibrer les dépenses avec ses ressources propres, et avait même dû verser au Trésor, sur ses excédents, de 1863 à 1867, une somme de 4,500.000 fr. Mais les pensions accordées en vertu des lois des 26 avril et 21 juin 1851, du décret du 11 juin même année, des lois des 26 juin 1861 et 28 juillet 1862, surélevèrent à un tel point les charges de l'établissement, que les nouvelles ressources créées, produit de la retenue sur le matériel, rétablie en 1852, et produit des amendes sur la navigation et disciplinaires de la marine, devinrent, à partir de 1867, insuffisantes pour équilibrer les dépenses, et la caisse dut recourir à des aliénations successives de valeurs lui appartenant.

Cependant, tandis que les ressources de la caisse diminuaient annuellement, ses charges, au contraire, ne faisaient que s'accroître. Dans l'espace de six ans, le nombre des pensionnaires de la marine mis à la retraite sous le régime des lois de 1861 et 1862 s'élevait de 38,162 à 48,940, et portait le chiffre des pensions de 11 millions à 16 millions de francs.

Comme nous venons de le dire, la caisse fit face aux premiers déficits en aliénant une partie de son patrimoine. Mais à partir de 1872, l'État, sous peine de voir complètement disparaître le patrimoine, dut venir au secours de la caisse et lui accorder une subvention annuelle qui, depuis lors et par suite de l'application des nouvelles lois sur les pensions des 10 avril 1869, 20 et 22 juin 1878, 5 et 8 août 1879, 11 août et 23 juillet 1881, s'est accrue rapidement et a grevé considérablement le budget de l'État.

Après en avoir indiqué les causes et pour bien montrer la progression toujours ascendante de la subvention de l'État, nous avons groupé en un tableau, pour un certain nombre d'années, les recettes et les dépenses de la caisse, en faisant ressortir les insuffisances des ressources et les moyens employés pour les couvrir.

EXERCICES.	RECETTES propres à la caisse des invalides.	DÉPENSES.	INSUFFISANCE des ressources.	INSUFFISANCE DES RESSOURCES couvertes par une subvention du Trésor.	par la vente de valeurs appartenant à l'établissement des Invalides.
1867	15,193,671 f 46	17,156,560 f 13	1,962,888 f 67	»	2,315,833 f 33 [1]
1868	14,824,034 94	17,173,358 54	2,349,323 60	»	2,044,160 55 [2]
1869	13,518,132 81	17,760,484 62	4,242,351 81	»	4,233,962 » [3]
1870	14,146,921 77	18,511,338 59	4,364,416 82	»	1,025,228 75 [4] 4,057,850 10 [5]
1871	12,974,680 24	17,663,969 84	4,689,289 60	»	4,098,562 50 [6]
1872	14,922,460 37	21,794,298 51	6,871,838 14	7,000,000 fr.	»
1875	13,905,675 49	22,050,964 08	8,145,288 59	8,000,000	»
1880	15,809,546 16	26,614,613 39	10,805,067 23	10,600,000	»
1885 [7]	12,037,970 »	36,695,570 »	24,657,600 »	24,657,600	»

1. Vente de rentes 3 p. 100 appartenant à la caisse des invalides de la marine.
2. Vente de rentes 3 p. 100 et d'actions de la Banque de France appartenant à la caisse des invalides.
3. Vente d'actions de la Banque de France et cession de rentes à la Caisse des dépôts et consignations.
4. Vente d'actions de la Banque de France.
5. Capital emprunté au Trésor public.
6. *Idem.*
7. Les chiffres de 1885 sont ceux des prévisions budgétaires.

Ainsi qu'il résulte du tableau précédent, la caisse s'est toujours trouvée depuis 1867 en insuffisance. Elle a pourvu au déficit résultant des excédents de dépenses sur ses ressources propres, d'abord par

des ventes de rentes, puis par des subventions de l'État. La législation nouvelle mettant à la charge directe du Trésor le service des pensions de la marine militaire et des fonctionnaires dépendant du ministère de la marine, la subvention est tombée de 21,[illegible] fr. à 5,008,[illegible] fr.

IV. DÉPENSES.

Les dépenses qui, pour l'exercice 1887, s'élèvent à la somme de 12,552,003 fr., sont réparties en cinq chapitres.

Le premier chapitre, formant la somme de 10,699,503 fr. au budget de 1887, comprend : les *demi-soldes* ou pensions commerciales accordées aux marins, après 25 ans de navigation, tant sur les bâtiments de l'État que sur ceux de commerce, comptant de l'âge de 10 ans ; le supplément de 6 ou 9 fr. par mois, pour blessures, infirmités ou vieillesse ; les secours de 2 ou 3 fr. par mois aux enfants des demi-soldiers, jusqu'à l'âge de 10 ans ; les pensions des veuves de demi-soldiers ou marins morts en possession des droits à la demi-solde ; et les secours de 2 ou 3 fr. par mois aux enfants des veuves de demi-soldiers ou marins morts en possession des droits à la demi-solde.

Les secours qui figurent au chapitre 2 et s'élèvent, dans leur ensemble, à 1,130,000 fr., se décomposent de la manière suivante :

Fonds annuel de secours, 1 million de francs ;

Subside à l'hospice de Rochefort pour 12 veuves infirmes et 40 orphelins de marins, de militaires ou d'ouvriers de la marine, 10,000 fr. ;

Gratifications de réforme renouvelables aux militaires des corps de troupes de la marine et aux marins de la flotte pour infirmités contractées au service et n'ouvrant pas de droits à la pension de retraite, 120,000 fr.

Le maximum annuel de ces allocations est toujours fixé à 200 fr., comme en 1791, et leur moyenne est de 41 fr., tandis que la moyenne du ministère de la guerre dépasse 57 fr.

Le chapitre 3 comprend les remboursements sur les anciens dépôts provenant de solde, parts de prises, de naufrages, etc. En 1887, ce chapitre porte une évaluation de 160,000 fr. Il est de tradition, à l'établissement des invalides, de n'exiger que des justifications très faciles à produire, et de n'opposer aux gens de mer ni prescription, ni déchéance pour les sommes dont la caisse est dépositaire.

Le chapitre 4 se compose des dépenses diverses et remboursements pour trop perçu, il s'élève à 118,000 fr.

Le chapitre 5, sous le titre : *Frais d'administration, frais de trésorerie et frais matériels pour les trois services : prises, gens de mer et invalides*, porte au budget de 1887 une somme de 444,500 fr. qui se répartit de la manière suivante :

Administration	[illegible]
Trésorerie	310,570 17
Frais matériels	[illegible]

V. ADMINISTRATION ET COMPTABILITÉ.

L'établissement des invalides de la marine est placé directement sous l'autorité du ministre de la marine et des colonies. Essentiellement distinct et séparé du Trésor public, il est administré par un fonctionnaire spécial qui a titre et rang de directeur, et relève immédiatement du ministre. À côté du directeur, l'ordonnance du 2 octobre 1825 a placé une commission supérieure [illegible] commission, qui donne son avis et fai[t] un rapport sur la situation de la cais[se] lides. Ce rapport est annexé au compte [illegible] Chambres.

Aux termes du décret du [illegible] rendu en exécution des lois des 21 [illegible] même année, le directeur de l'établi[ssement des] invalides de la marine est constitué [illegible] secondaire des dépenses qui sont impu[tées au bud]get annexe de la caisse des invalides de [la marine].

Il a pour préposés :

Sur le littoral, les trésoriers des inva[lides] les départements, les trésoriers-payeu[rs] des finances ; en Algérie et dans les [illegible] trésoriers-payeurs ; aux armées, les payeu[rs]

Les différents comptables placés sous [illegible] des trésoriers-payeurs généraux, des t[résoriers-] payeurs de l'Algérie et des colonies et de[s payeurs] d'armée effectuent, pour le compte de la c[aisse des] invalides, tous les recouvrements et paiem[ents pour] lesquels leur concours est jugé nécessai[re] *nov.* 1885, *art.* 10.)

Aucune dépense ne peut être allouée sur [illegible] des invalides qu'en vertu d'un mandat du d[irecteur]. Toutefois les demi-soldes et les pensions qu[i en sont] dérivées, sont payées sur la présentation [du titre] de pension (*art.* 8).

Le trésorier général des invalides central[ise dans] ses écritures toutes les opérations effectu[ées soit] par lui, soit par ses préposés, et il est seu[l chargé] de présenter annuellement un compte de g[estion à] la Cour des comptes (*art.* 13). (*V.* **Trésorier**[s].)

Les cautionnements des trésoriers des in[valides] de la marine sont remboursés sur le certi[ficat de] quitus du trésorier général. Ce rembourse[ment a] lieu pour les deux tiers dans le délai de [quatre] mois et pour le surplus après arrêt de la Co[ur des] comptes (*art.* 14).

CAISSE LAFARGE. — Cette caisse est une [sorte] de société tontinière que le sieur Lafarge fo[nda en] 1791 et qui porta successivement les no[ms de] *Caisse d'épargne et de prévoyance,* de *To[ntine] viagère et d'amortissement,* et enfin de *Caiss[e]* [o]u *Tontine Lafarge.*

Son inventeur s'était proposé un double bu[t :] il voulait diminuer la dette de l'État, en rachet[ant], avec les fonds des actionnaires, un certain nom[bre] de rentes perpétuelles et en les transforman[t en] rentes viagères à 5 p. 100.

Le prix de chaque action sociale était fixé [à 90] livres, payables en une seule fois ou par acom[ptes] dans un délai maximum de 10 ans.

« Les morts devaient accroître aux survivant[s »,] disaient les prospectus, jusqu'à ce que chaque ac[tion] produise un revenu maximum de 3,000 livres [de] rente, et cette disposition est reproduite dans [l'ar]ticle 25 des statuts, ainsi conçu :

« Chaque action ayant atteint le maximum [de] « 3,000 livres, il n'y aura plus d'accroisseme[nt] « et les rentes de ceux qui décéderont s'éteindr[ont] « au profit de la nation. »

C'est, en effet, un des caractères de cette as[so]ciation, que les actionnaires n'aient, en réalité, [que] l'usufruit des rentes possédées par la société et q[ue] la nue propriété en appartienne à l'État.

Les membres fondateurs de la tontine, dont les droits [illegible] 1 fr. par chaque rente [illegible] de 17 fr. 55 c. appartenant à l'établissement (*art.* 36 *et* 37 *des statuts et Arr. de la cour de Paris du* 16 *avril* 1821), ont, à diverses reprises, contesté que les placements aient été faits à fonds perdus et ont voulu revendiquer la pleine propriété de ces rentes. Ils ont prétendu que la donation consentie par l'article 25 des statuts de 1791 était caduque, attendu qu'elle n'avait jamais été formellement acceptée par l'État et qu'elle devait avoir comme corollaire la renonciation par le Gouvernement au droit de rembourser les rentes acquises par la tontine. Le Conseil d'État a tranché définitivement la question par un avis du 26 juillet 1847 et il est désormais reconnu que les rentes de la caisse Lafarge seront annulées au profit de l'État par voie d'amortissement partiel et successif. Cet amortissement doit commencer dès que chaque action aura atteint le maximum de revenu. Un décret impérial du 1er avril 1809 a élevé ce maximum de 3,000 fr. à 6,000 fr. En reculant ainsi l'époque de la réversion au Trésor du capital de la tontine, l'Empereur avait voulu dédommager les actionnaires de la caisse d'épargne des pertes et des réductions qu'ils avaient subies depuis la fondation de la Société.

Les espérances, au début, avaient été, en effet, déjouées par les événements. 116,000 souscripteurs avaient répondu à l'appel du sieur Lafarge de 1791 à 1796 et versé un capital de 59 millions représentant 639,622 actions divisées en trois classes comprenant : la première, les actionnaires âgés de 45 ans et plus ; la deuxième, ceux qui avaient payé l'action en totalité au moment de la souscription ; la troisième, ceux qui ne devaient se libérer qu'en 10 ans.

On avait acheté ainsi une rente perpétuelle de 2,959,000 fr. Mais la consolidation au tiers prescrite par la loi du 9 vendémiaire an VI avait réduit cette rente à. . . . . 986,333 fr.

Les bons au porteur qu'elle reçut en remboursement des deux autres tiers donnèrent lieu à une rente complémentaire de	171,989
Ensemble.	1,158,322 fr.

En 1809, le revenu de chaque action avait donc diminué de près des deux tiers, il était tombé de 45 fr. à 17 fr. 55 c.

Plus tard, par suite de l'emploi en rentes des bonifications annuelles, le fonds social fut reconstitué à 1,349,432 fr. C'était le chiffre de la rente 5 p. 100 possédée par la tontine au moment de la conversion réglée par le décret du 14 mars 1852. L'application de cette mesure ramena ladite rente à 1,218,199 fr. C'est là le chiffre pour lequel elle figure aujourd'hui au grand-livre des 4 $^1/_2$ p. 100.

Cette somme est actuellement, à l'ouverture de l'exercice 1886, répartie entre les 162 actions encore existantes et qui sont possédées par 17 titulaires, dont le plus vieux est âgé de 100 ans et le plus jeune de 3 ans.

Ces bénéficiaires sont divisés en deux sociétés d'après l'origine de leurs souscriptions, et le dividende afférent pour 1886 à chacune des actions sera selon toute apparence : pour celles de la première société de 5,30 fr., pour celles de la seconde société de 6,00 fr., maximum qui ne peut être dépassé.

L'administration de la caisse Lafarge a été réglée par les décrets des 21 décembre 1808, 15 janvier 1809, 1er avril 1809 et, en dernier lieu, par un décret du 28 janvier 1857.

En vertu de ces dispositions, le conseil d'administration est composé :

1° D'un délégué du ministre du commerce ;

2° D'un représentant du ministre des finances, qui est actuellement le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ;

3° De trois membres du conseil municipal de Paris, désignés par le préfet de la Seine ;

4° De trois actionnaires nommés en assemblée générale.

Les comptes annuels, après avoir été approuvés par l'assemblée générale, sont soumis au ministre du commerce pour être vérifiés et apurés.

Nous n'avons voulu nous étendre, dans ce rapide aperçu, ni sur le mécanisme, ni sur les résultats de la caisse Lafarge. Cette étude aura sa place dans l'article qui traitera d'une façon générale des tontines et de leur organisation. (*V. le mot* **Tontines**.)

E. DE BRAY.

CAISSE DES LYCÉES, COLLÈGES ET ÉCOLES.

SOMMAIRE.

I. ORGANISATION DE LA CAISSE.

La loi du 1er juin 1850 intervenant après la loi de 1833, avait posé le principe que les communes devraient entretenir une ou plusieurs maisons d'école ; mais si les communes étaient obligées, sous l'empire de cette législation, à l'entretien d'une école, elles n'étaient pas tenues à leur construction ; de là, une situation qui présentait de sérieux inconvénients. Il y avait, par exemple, dans beaucoup de communes, des locaux scolaires insuffisants, mal aménagés et qui ne répondaient pas aux conditions d'hygiène et de salubrité. C'est à ces inconvénients que la loi du 1er juin 1878 porta remède par son titre III. D'après l'article 14 de cette loi, lorsque la création d'une école a été décidée par l'autorité académique dans les conditions déterminées par les lois des 15 mars 1850 et 10 avril 1867, les frais de construction, d'appropriation et d'installation des locaux, ainsi que les frais d'acquisition du mobilier scolaire, constituent pour la commune une dépense obligatoire.

Comme conséquence, l'article 15 de la loi du 1er juin 1878 a décidé qu'à défaut d'un vote du conseil municipal ou sur son refus d'établir l'école, il serait pourvu d'office par un arrêté préfectoral, mais après avis conforme du conseil général, au paiement de la dépense, soit par un prélèvement sur les ressources disponibles de la commune, soit par des subventions du département ou de l'État, soit enfin par un emprunt à la caisse spéciale que créait ladite loi de 1878.

Plus tard, la loi du 20 mars 1883, entrant encore

des ventes de rentes, puis par des subventions de l'État. La législation nouvelle mettant à la charge directe du Trésor le service des pensions de la marine militaire et des fonctionnaires dépendant du ministère de la marine, la subvention est tombée de 24,657,600 fr. à 5,608,800 fr.

IV. DÉPENSES.

Les dépenses qui, pour l'exercice 1887, s'élèvent à la somme de 12,552,003 fr., sont réparties en cinq chapitres.

Le premier chapitre, formant la somme de 10,699,503 fr. au budget de 1887, comprend : les *demi-soldes* ou pensions commerciales accordées aux marins, après 25 ans de navigation, tant sur les bâtiments de l'État que sur ceux de commerce, comptant de l'âge de 10 ans ; le supplément de 6 ou 9 fr. par mois, pour blessures, infirmités ou vieillesse ; les secours de 2 ou 3 fr. par mois aux enfants des demi-soldiers, jusqu'à l'âge de 10 ans ; les pensions des veuves de demi-soldiers ou marins morts en possession des droits à la demi-solde ; et les secours de 2 ou 3 fr. par mois aux enfants des veuves de demi-soldiers ou marins morts en possession des droits à la demi-solde.

Les secours qui figurent au chapitre 2 et s'élèvent, dans leur ensemble, à 1,130,000 fr., se décomposent de la manière suivante :

Fonds annuel de secours, 1 million de francs;

Subside à l'hospice de Rochefort pour 12 veuves infirmes et 40 orphelins de marins, de militaires ou d'ouvriers de la marine, 10,000 fr. ;

Gratifications de réforme renouvelables aux militaires des corps de troupes de la marine et aux marins de la flotte pour infirmités contractées au service et n'ouvrant pas de droits à la pension de retraite, 120,000 fr.

Le maximum annuel de ces allocations est toujours fixé à 200 fr., comme en 1791, et leur moyenne est de 41 fr., tandis que la moyenne du ministère de la guerre dépasse 57 fr.

Le chapitre 3 comprend les remboursements sur les anciens dépôts provenant de solde, parts de prises, de naufrages, etc. En 1887, ce chapitre porte une évaluation de 160,000 fr. Il est de tradition, à l'établissement des invalides, de n'exiger que des justifications très faciles à produire, et de n'opposer aux gens de mer ni prescription, ni déchéance pour les sommes dont la caisse est dépositaire.

Le chapitre 4 se compose des dépenses diverses et remboursements pour trop perçu, il s'élève à 118,000 fr.

Le chapitre 5, sous le titre : *Frais d'administration, frais de trésorerie et frais matériels pour les trois services : prises, gens de mer et invalides*, porte au budget de 1887 une somme de 444,500 fr. qui se répartit de la manière suivante :

Administration.	115,700f00
Trésorerie	310,570 17
Frais matériels.	18,229 83

V. ADMINISTRATION ET COMPTABILITÉ.

L'établissement des invalides de la marine est placé directement sous l'autorité du ministre de la marine et des colonies. Essentiellement distinct et séparé du Trésor public, il est administré par un fonctionnaire spécial qui a titre et rang de directeur, et relève immédiatement du ministre. A côté du directeur, l'ordonnance du 2 octobre 1825 a placé une commission supérieure composée de cinq membres nommés pour trois ans par le chef de l'État. Chaque année, les comptes des recettes et des dépenses de l'établissement sont soumis à la commission, qui donne son avis et fait au ministre un rapport sur la situation de la caisse des invalides. Ce rapport est annexé au compte soumis aux Chambres.

Aux termes du décret du 17 novembre 1885, rendu en exécution des lois des 21 et 22 mars même année, le directeur de l'établissement des invalides de la marine est constitué ordonnateur secondaire des dépenses qui sont imputées au budget annexe de la caisse des invalides de la marine.

Il a pour préposés :

Sur le littoral, les trésoriers des invalides ; dans les départements, les trésoriers-payeurs généraux des finances ; en Algérie et dans les colonies, les trésoriers-payeurs ; aux armées, les payeurs d'armée.

Les différents comptables placés sous les ordres des trésoriers-payeurs généraux, des trésoriers-payeurs de l'Algérie et des colonies et des payeurs d'armée effectuent, pour le compte de la caisse des invalides, tous les recouvrements et paiements pour lesquels leur concours est jugé nécessaire. (*D.* 17 *nov.* 1885, *art.* 10.)

Aucune dépense ne peut être allouée sur la caisse des invalides qu'en vertu d'un mandat du directeur. Toutefois les demi-soldes et les pensions qui en sont dérivées, sont payées sur la présentation du titre de pension (*art.* 8).

Le trésorier général des invalides centralise dans ses écritures toutes les opérations effectuées soit par lui, soit par ses préposés, et il est seul obligé de présenter annuellement un compte de gestion à la Cour des comptes (*art.* 13). (*V.* **Trésoriers.**)

Les cautionnements des trésoriers des invalides de la marine sont remboursés sur le certificat de quitus du trésorier général. Ce remboursement a lieu pour les deux tiers dans le délai de quatre mois et pour le surplus après arrêt de la Cour des comptes (*art.* 14).

CAISSE LAFARGE. — Cette caisse est une sorte de société tontinière que le sieur Lafarge fonda en 1791 et qui porta successivement les noms de *Caisse d'épargne et de prévoyance*, de *Tontine viagère et d'amortissement*, et enfin de *Caisse* ou *Tontine Lafarge*.

Son inventeur s'était proposé un double but : il voulait diminuer la dette de l'État, en rachetant, avec les fonds des actionnaires, un certain nombre de rentes perpétuelles et en les transformant en rentes viagères à 5 p. 100.

Le prix de chaque action sociale était fixé à 90 livres, payables en une seule fois ou par acomptes dans un délai maximum de 10 ans.

« Les morts devaient accroître aux survivants », disaient les prospectus, jusqu'à ce que chaque action produise un revenu maximum de 3,000 livres de rente, et cette disposition est reproduite dans l'article 25 des statuts, ainsi conçu :

« Chaque action ayant atteint le maximum de « 3,000 livres, il n'y aura plus d'accroissement, « et les rentes de ceux qui décéderont s'éteindront « au profit de la nation. »

C'est, en effet, un des caractères de cette association, que les actionnaires n'aient, en réalité, que l'usufruit des rentes possédées par la société et que la nue propriété en appartienne à l'État.

Les membres fondateurs de la tontine, dont les droits sont calculés à raison de 1 fr par chaque rente ou portion de rente de 17 fr. 55 c. appartenant à l'établissement (*art.* 36 *et* 37 *des statuts et Arr. de la cour de Paris du* 16 *avril* 1821), ont, à diverses reprises, contesté que les placements aient été faits à fonds perdus et ont voulu revendiquer la pleine propriété de ces rentes. Ils ont prétendu que la donation consentie par l'article 25 des statuts de 1791 était caduque, attendu qu'elle n'avait jamais été formellement acceptée par l'État et qu'elle devait avoir comme corollaire la renonciation par le Gouvernement au droit de rembourser les rentes acquises par la tontine. Le Conseil d'État a tranché définitivement la question par un avis du 26 juillet 1847 et il est désormais reconnu que les rentes de la caisse Lafarge seront annulées au profit de l'État par voie d'amortissement partiel et successif. Cet amortissement doit commencer dès que chaque action aura atteint le maximum de revenu. Un décret impérial du 1er avril 1809 a élevé ce maximum de 3,000 fr. à 6,000 fr. En reculant ainsi l'époque de la réversion au Trésor du capital de la tontine, l'Empereur avait voulu dédommager les actionnaires de la caisse d'épargne des pertes et des réductions qu'ils avaient subies depuis la fondation de la Société.

Les espérances, au début, avaient été, en effet, déjouées par les événements. 116,000 souscripteurs avaient répondu à l'appel du sieur Lafarge de 1791 à 1796 et versé un capital de 59 millions représentant 639,622 actions divisées en trois classes comprenant : la première, les actionnaires âgés de 45 ans et plus ; la deuxième, ceux qui avaient payé l'action en totalité au moment de la souscription ; la troisième, ceux qui ne devaient se libérer qu'en 10 ans.

On avait acheté ainsi une rente perpétuelle de 2,959,000 fr. Mais la consolidation au tiers prescrite par la loi du 9 vendémiaire an VI avait réduit cette rente à. . . . . 986,333 fr.

Les bons au porteur qu'elle reçut en remboursement des deux autres tiers donnèrent lieu à une rente complémentaire de	171,989
Ensemble.	1,158,322 fr.

En 1809, le revenu de chaque action avait donc diminué de près des deux tiers, il était tombé de 45 fr. à 17 fr. 55 c.

Plus tard, par suite de l'emploi en rentes des bonifications annuelles, le fonds social fut reconstitué à 1,349,432 fr. C'était le chiffre de la rente 5 p. 100 possédée par la tontine au moment de la conversion réglée par le décret du 14 mars 1852. L'application de cette mesure ramena ladite rente à 1,218,199 fr. C'est là le chiffre pour lequel elle figure aujourd'hui au grand-livre des 4 1/2 p. 100.

Cette somme est actuellement, à l'ouverture de l'exercice 1886, répartie entre les 162 actions encore existantes et qui sont possédées par 17 titulaires, dont le plus vieux est âgé de 100 ans et le plus jeune de 93 ans.

Ces bénéficiaires sont divisés en deux sociétés d'après l'origine de leurs souscriptions, et le dividende afférent pour 1886 à chacune des actions sera selon toute apparence : pour celles de la première société de 5,500 fr., pour celles de la seconde société de 6,000 fr., maximum qui ne peut être dépassé.

L'administration de la caisse Lafarge a été réglée par les décrets des 21 décembre 1808, 15 janvier 1809, 1er avril 1809 et, en dernier lieu, par un décret du 28 janvier 1857.

En vertu de ces dispositions, le conseil d'administration est composé :

1° D'un délégué du ministre du commerce ;

2° D'un représentant du ministre des finances, qui est actuellement le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ;

3° De trois membres du conseil municipal de Paris, désignés par le préfet de la Seine ;

4° De trois actionnaires nommés en assemblée générale.

Les comptes annuels, après avoir été approuvés par l'assemblée générale, sont soumis au ministre du commerce pour être vérifiés et apurés.

Nous n'avons voulu nous étendre, dans ce rapide aperçu, ni sur le mécanisme, ni sur les résultats de la caisse Lafarge. Cette étude aura sa place dans l'article qui traitera d'une façon générale des tontines et de leur organisation. (*V. le mot* **Tontines.**)

E. DE BRAY.

CAISSE DES LYCÉES, COLLÈGES ET ÉCOLES.

SOMMAIRE.

I. ORGANISATION DE LA CAISSE.

La loi du 1er juin 1850 intervenant après la loi de 1833, avait posé le principe que les communes devraient entretenir une ou plusieurs maisons d'école ; mais si les communes étaient obligées, sous l'empire de cette législation, à l'entretien d'une école, elles n'étaient pas tenues à leur construction ; de là, une situation qui présentait de sérieux inconvénients. Il y avait, par exemple, dans beaucoup de communes, des locaux scolaires insuffisants, mal aménagés et qui ne répondaient pas aux conditions d'hygiène et de salubrité. C'est à ces inconvénients que la loi du 1er juin 1878 porta remède par son titre III. D'après l'article 14 de cette loi, lorsque la création d'une école a été décidée par l'autorité académique dans les conditions déterminées par les lois des 15 mars 1850 et 10 avril 1867, les frais de construction, d'appropriation et d'installation des locaux, ainsi que les frais d'acquisition du mobilier scolaire, constituent pour la commune une dépense obligatoire.

Comme conséquence, l'article 15 de la loi du 1er juin 1878 a décidé qu'à défaut d'un vote du conseil municipal ou sur son refus d'établir l'école, il serait pourvu d'office par un arrêté préfectoral, mais après avis conforme du conseil général, au paiement de la dépense, soit par un prélèvement sur les ressources disponibles de la commune, soit par des subventions du département ou de l'État, soit enfin par un emprunt à la caisse spéciale que créait ladite loi de 1878.

Plus tard, la loi du 20 mars 1883, entrant encore

plus avant dans la même voie, disposa qu'une maison d'école devra être construite dans tout hameau qui remplira les deux conditions suivantes : être à la distance de 3 kilomètres d'une école préexistante et présenter une population scolaire de 20 élèves. De plus, cette loi a apporté une modification importante à la législation antérieure. A défaut d'un vote du conseil municipal, l'avis du conseil général est maintenu, mais cet avis n'a plus besoin d'être conforme à celui du préfet, qui peut autoriser d'office la dépense en vertu d'un décret du Président de la République rendu en Conseil d'État.

Pour faciliter les constructions d'écoles, la loi du 1er juin 1878 a mis à la disposition du ministre de l'instruction publique une somme de 120 millions, payable en cinq annuités, dont moitié à titre de subventions et moitié à titre d'avances à faire aux communes pour construction et appropriation des maisons d'école et pour acquisition de mobilier scolaire. La même loi créait pour le service de ces subventions et de ces avances une caisse spéciale qui recevait d'elle le nom de *Caisse pour la construction des écoles*, et dont l'administration était confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

Cette caisse ne s'appliquait tout d'abord qu'aux dépenses à faire pour la construction des écoles primaires, mais il fut bientôt reconnu indispensable d'étendre ses opérations et de faire participer aux avantages qu'elle offrait d'autres établissements d'enseignement public.

La loi du 9 août 1879, la loi du 3 juillet 1880 et celle du 2 août 1881 étendirent successivement, en les modifiant et en les complétant, aux écoles normales primaires, aux lycées et collèges de garçons, aux lycées et collèges de jeunes filles, les dispositions de la loi de 1878, et la caisse pour la construction de maisons d'école fut définitivement réorganisée sous le titre de *Caisse des lycées, collèges et écoles primaires.*

1. Attributions et ressources.

Attributions. — Sous son nouveau titre, la Caisse des écoles comprenait désormais deux sections distinctes : la première concernant les lycées et collèges, la seconde concernant exclusivement les écoles primaires.

Ainsi divisée, la Caisse des lycées, collèges et écoles fut chargée, d'une part, de payer les subventions allouées pour les travaux des lycées et des collèges communaux et de faire aux départements et aux communes les avances prévues, pour les établissements d'enseignement secondaire, par les lois des 3 juillet 1880 et 2 août 1881 ; d'autre part, d'assurer le service des subventions et des avances pour la construction des écoles primaires, ainsi que celui des avances pour les écoles normales primaires dans les conditions déterminées par les lois des 1er juin 1878, 3 juillet 1880 et 2 août 1881.

Ressources. — En même temps qu'elles étendaient aux lycées et collèges les avantages que la loi du 1er juin 1878 accordait aux écoles, la loi du 3 juillet 1880 et les lois subséquentes ouvraient au ministère de l'instruction publique de nouveaux crédits en faveur de la Caisse des lycées et écoles.

Au 1er janvier 1885, les ressources mises à la disposition de cette Caisse s'élevaient à 542,600,000 fr., se répartissant comme suit :

Lycées et collèges.

	Subventions.	Avances.
Loi du 3 juillet 1880.		
Lycées.	50,200,000 f	50,400,000 f
Mobilier des lycées.	8,000,000	»
Collèges communaux . . .	12,000,000	15,000,000
Crédit spécial (subvention extraordinaire).	17,000,000	»
Loi du 2 août 1881.		
Établissements secondaires de jeunes filles.	10,000,000	10,000,000
Loi du 30 janvier 1884.		
Établissements secondaires de jeunes filles.	1,666,666	»
	98,866,666 f	75,400,000 f
	174,266,666 f	

Écoles primaires.

	Subventions.	Avances.
Loi du 1er juin 1878.	60,000,000 f	60,000,000 f
Loi du 2 août 1881	50,000,000	50,000,000
Loi du 20 mars 1883	40,000,000	80,000,000
Loi du 30 janvier 1884 . . .	28,333,333	»
	178,333,333 f	190,000,000 f
	368,333,333 f	

Soit à titre de subvention, 277,200,000 fr., soit à titre d'avances, 265,400,000 fr., formant un total de 542,600,000 fr. sur lequel il ne restait disponible au 1er janvier 1885, époque à laquelle les dépenses engagées par la Caisse des lycées, collèges et écoles furent closes, qu'une somme de 34 millions.

D'après l'article 8 de la loi du 1er juin 1878, la caisse spéciale devait pourvoir au paiement des subventions et des avances, soit avec des fonds mis à sa disposition par le Trésor moyennant intérêt, soit avec le produit de la négociation de titres créés et émis dans les conditions du dernier paragraphe de l'article 8 de la loi du 11 juillet 1868 sur les chemins vicinaux. Le premier de ces deux modes de réalisation, c'est-à-dire l'avance des fonds par la Dette flottante, est le seul qui ait été pratiqué jusqu'en 1880.

Depuis cette époque et à trois reprises différentes, des subventions extraordinaires ont été accordées à la Caisse des lycées, collèges et écoles sur les ressources ordinaires et extraordinaires des budgets : la première, de 17 millions, autorisée par la loi du 3 juillet 1880, a été couverte par un prélèvement sur l'excédent des recettes de l'exercice 1877, la deuxième, attribuée à la Caisse par la loi du 20 mars 1883, s'élevait à 40 millions et a été remplie au moyen d'un prélèvement de pareille somme sur l'excédent des recettes de l'année 1880 ; ledit prélèvement payable par tiers en 1883, 1884 et 1885. La troisième subvention extraordinaire accordée par la loi de finances du 30 janvier 1884, était de 30 millions qui furent, en vertu de la loi du 20 mars 1885, réalisés au moyen d'une émission d'obligations à court terme, dont le service d'intérêt et d'amortissement tomba à la charge des budgets.

Sauf ces trois subventions montant ensemble à 87 millions, toutes les autres ressources (455 millions 600,000 fr.) de la Caisse des lycées et écoles ont été imputées sur la Dette flottante, mais sur cette somme, on n'avait encore effectivement payé, au 1er janvier 1885, que 324,298,414 fr., savoir : 24,053,886 prélevés sur les ressources des budgets, 135,525,428 fr. sur le fonds de subventions et 164,719,100 fr. sur les fonds d'avances, tous deux imputés sur la Dette flottante.

Il restait donc à pourvoir aux engagements de 218,301,586 fr. pour lesquels on ne disposait que de 62,946,114 fr., reste des ressources budgétaires non encore employées ; c'est-à-dire qu'il manquait une somme de 155,355,472 fr., non compris 8,721,203 fr. représentant les intérêts dus à la Dette flottante et les frais de gestion de la Caisse, pour satisfaire aux engagements pris, et ce au moment même où de toutes parts surgissaient de nouvelles demandes de subventions et d'avances.

Ces demandes devenant de plus en plus nombreuses, une enquête fut faite par le ministère de l'instruction publique et il en résulta que, en dehors de 542,600,000 fr. déjà votés, le montant des nouvelles dépenses nécessaires pour compléter l'œuvre entreprise ressortait à 595 millions, présentant un total de 1,137,600,000 fr.

En présence de cette estimation de dépenses nouvelles, on dut s'occuper des moyens de se procurer les ressources qui devaient y faire face. A l'origine de la Caisse et pendant les premières années de son fonctionnement, alors qu'il ne s'agissait encore que de sommes relativement peu importantes, le Gouvernement avait espéré que les excédents dont jouissaient nos budgets ainsi que l'élasticité que présentait encore notre Dette flottante seraient suffisants pour alimenter la Caisse ; mais l'extension de plus en plus grande que prenaient ses opérations, la disparition des excédents sur lesquels on avait compté, l'obligèrent bientôt à reconnaître qu'on allait se trouver dans une situation telle qu'il serait impossible de tenir les engagements pris. D'autre part, l'organisation de la Caisse et son mode d'opérer avaient soulevé les critiques de la Cour des comptes, laquelle faisait remarquer que les opérations n'étaient pas soumises aux règles générales de la comptabilité et du contrôle des dépenses publiques.

Pour obvier à ces divers inconvénients, le Gouvernement résolut de procéder à un remaniement complet de l'institution. La loi du 22 juillet 1885 ordonna que les comptes de la Caisse seraient arrêtés à la date du 31 décembre 1884, et qu'à partir de cette date les fonds de subventions et d'avances restant à verser aux divers intéressés seraient fournis par le Trésor lui-même.

A cet effet, la loi du 22 juillet 1885 prescrivit que le Trésor se procurerait les 155,355,472 fr., représentant le montant des ressources à réaliser pour assurer le complet paiement des 542,600,000 francs de dépenses déjà engagées[1], au moyen d'une émission d'obligations à long terme.

Le remboursement desdites obligations devant s'effectuer semestriellement par voie de tirage, les 16 mai et 16 novembre, était assuré : 1° pour les 66,680,900 fr. du fonds d'avances, par les paiements semestriels des départements et des communes aux conditions déterminées par la loi du 3 juillet 1880 ; 2° pour les 34 millions transportés du fonds d'avances au fonds de subventions, au moyen d'une annuité spéciale de 1,612,000 fr. inscrite au budget de l'instruction publique, et pour le complément, au moyen d'un prélèvement de 3,325,000 fr. sur le crédit inscrit au ministère de l'instruction publique pour 1885 sous le titre : Remboursements par annuités à la Caisse des lycées, etc., et de partie d'un crédit annuel de 9,437,000 fr. à inscrire au budget jusqu'en 1907.

En ce qui concerne les dépenses nouvelles reconnues nécessaires pour le parachèvement des constructions et installations des établissements scolaires et estimées devoir s'élever à 595 millions, le Trésor, au lieu de fournir directement les fonds, soit à titre d'avances, soit à titre de subventions, prêtait son concours en s'engageant à rembourser lui-même partie des sommes empruntées par les établissements intéressés ; c'est-à-dire qu'au lieu de demander à l'État partie des sommes qui leur étaient nécessaires, les communes et départements contracteraient des emprunts pour leur compte personnel, au remboursement et à l'amortissement desquels l'État participerait au moyen d'annuités inscrites au budget pendant une période de 40 ans.

Toutefois, cette participation ne pouvait s'élever au delà de 50 p. 100 du montant total des annuités à servir par toutes les communes et départements, et en outre elle devait varier de commune à commune, suivant leur situation financière. Les éléments servant de base pour le calcul de l'annuité mise à la charge de l'État sont indiqués aux annexes publiées à la suite de la loi.

Ainsi, avec le régime nouveau, l'emprunt est fait directement par l'établissement intéressé et le remboursement de cet emprunt est assuré au moyen d'annuités fournies partie par le budget communal ou départemental, partie par l'État dans des proportions déterminées par la loi. Le montant total des annuités mises à la charge de l'État est inscrit chaque année au budget général des dépenses.

II. PRÊTS ET AVANCES.

2. Versement des fonds.

Sous l'empire de la loi de 1878, les fonds de subventions et d'avances étaient payés aux départements, communes et établissements intéressés, par la Caisse des lycées, collèges et écoles primaires, au vu d'une autorisation spéciale du ministre de l'instruction publique, seul dispensateur des crédits.

Maintenant que l'État ne fournit plus de subventions directes et ne consent plus de prêts sous forme d'avances prélevées comme il a été dit sur les ressources de la Dette flottante et sur les recettes du budget (subventions budgétaires), il n'y a plus lieu de faire de versements de fonds.

Le concours apporté par le Trésor en vertu de la loi de 1885, s'effectuant sous forme d'annuités, la recette de l'annuité inscrite au budget général de l'État est faite par le trésorier général et le receveur municipal pour le compte des départements et des communes, et encaissée en leur nom comme les autres recettes départementales ou communales.

3. Remboursements.

Les remboursements à la Caisse des lycées (régime 1878-1884) affectent deux modes différents, soit qu'il s'agisse de subventions ou de fonds d'avances, soit qu'ils soient effectués par le ministère de l'instruction publique ou par les départements et les communes.

Subventions. — On a vu que les subventions accordées à la Caisse des lycées, collèges et écoles étaient de deux natures : les subventions imputées

1. Il ne restait à engager qu'une somme de 34 millions qui fut transportée par la même loi du fonds d'avances au fonds de subvention.

sur le budget ou subventions budgétaires et les subventions imputables sur les ressources de la Dette flottante. Les subventions budgétaires n'étant pas remboursables, nous n'avons donc à nous occuper que du remboursement des subventions sur la Dette flottante.

Ces subventions étaient et sont remboursées à la Dette flottante par les soins de la Caisse des écoles, au moyen d'une annuité inscrite au budget du ministère de l'instruction publique. Fixée primitivement à 5 millions par la loi du 1er juin 1878, puis à 6,500,000 fr. en 1880 et portée à 9,856,000 fr. à inscrire au budget ordinaire de 1882 à 1907 inclusivement, cette annuité sert à subvenir aux dépenses d'amortissement et aux dépenses complémentaires d'intérêts et de frais de gestion de la Caisse.

Avances. — En ce qui concerne les avances faites aux départements et aux communes, la loi du 1er juin 1878 en avait prescrit le remboursement en 31 ans, au moyen de 62 versements semestriels de 2 fr. 50 c. pour chaque somme de 100 fr. empruntée, ce qui faisait ressortir le taux d'intérêt de l'amortissement à 3 p. 100. La loi du 3 juillet 1880 a réduit à 30 ans le délai maximum de remboursement et à 2 p. 100 du capital remboursable en 60 semestres, le versement semestriel destiné à amortir les avances, dont l'intérêt s'est trouvé ramené ainsi à 1 1/4 p. 100 environ.

Chaque remboursement semestriel doit être effectué à son échéance par le trésorier général s'il s'agit d'un département; s'il s'agit d'une commune, par le receveur municipal à la caisse du receveur des finances de son arrondissement, sous peine de paiement d'intérêts de retard à 5 p. 100.

Les anticipations sont admises, mais sans bonification d'intérêts, à moins de remboursement intégral ; dans ce cas, il est tenu compte des intérêts qui restent à courir sur les annuités payées par anticipation.

Ces divers remboursements (subventions et avances) continueront à s'effectuer à la Caisse des lycées et écoles jusqu'à ce que les comptes de ladite caisse, arrêtés au 31 décembre 1884, aient été définitivement soldés.

Les remboursements des emprunts contractés par les départements et les communes sous le régime nouveau établi par la loi du 22 juillet 1885, ne doivent pas être faits à la Caisse des lycées, mais bien aux établissements financiers qui ont fourni les fonds. Ils devront s'opérer dans les mêmes conditions que les remboursements d'emprunts contractés habituellement par les départements et les communes, avec cette différence que partie de l'annuité inscrite au budget communal ou départemental pour assurer l'amortissement des sommes empruntées, sera, conformément aux engagements pris par l'État et dans les proportions déterminées par la loi, fournie par le Trésor. Le budget des dépenses de la commune ou du département comprendra le montant total de l'annuité et la recette correspondante sera fournie, partie par la commune ou le département et partie par le budget de l'État.

III. SITUATION DE LA CAISSE AU 31 DÉCEMBRE 1884.

Nous avons vu la loi du 22 juillet 1885 changer complètement les attributions de la Caisse des lycées et écoles. Nous avons vu également la même loi déclarer closes au 31 décembre 1884, les opérations faites par la Caisse sous le régime des lois antérieures, il nous reste maintenant à présenter la situation de ladite Caisse à la date du 31 décembre 1884 :

	Crédits ouverts.	Dépenses engagées.	Paiements effectués.	Restes à payer.
Subventions extraordinaires	87,000,000f	87,000,000f	24,053,886f	62,946,114f
Subventions (Dette flottante	224,200,000	190,200,000	135,525,428	88,674,572
Avances (Dette flottante)	231,400,000	231,400,000	164,719,100	66,680,900
	542,600,000f	508,600,000f	324,298,414f	218,301,586f

Ainsi donc, sur les 542,600,000 fr. de crédits ouverts à la Caisse des lycées, il avait été engagé au 31 décembre 1884, 508,600,000 fr., c'est-à-dire qu'il restait à engager une somme de 34 millions que la loi du 22 juillet 1885 a transportée du fonds d'avances, auquel elle appartenait, au fonds de subventions ; à la même époque, il avait été payé 324,298,414 fr., et il restait conséquemment, pour atteindre le montant des crédits ouverts, à payer une somme de 218,301,586 fr. Sur cette somme, 62,946,114 fr. étaient disponibles comme provenant d'excédents budgétaires et d'une émission d'obligations à court terme (*L.* 20 *mars* 1885). Quant au surplus, soit 155,355,472 fr., le Trésor devait, en vertu de la loi de juillet 1885, se les procurer en émettant des obligations à long terme dont le remboursement devait être annuellement effectué et était assuré, partie (54,674,572 fr.) avec une annuité inscrite au budget jusqu'en 1907, partie (34 millions) au moyen d'une annuité spéciale de 1,612,000 fr., également inscrite au budget, et partie (66,680,900 fr.) avec les versements semestriels des départements et communes.

Quant aux emprunts faits par la Caisse des lycées à la Dette flottante pour assurer le service des subventions et avances imputables sur les ressources de ladite Dette, ils présentaient au 31 décembre 1884 la situation suivante ;

	Emprunts à la Dette flottante.	Remboursements effectués à la Dette flottante.	Reste à rembourser.
Subventions	135,525,428f	Annuités au budget de l'instruction publique.	Au moyen des mêmes annuités.
Intérêts et frais de gestion	3,862,167		
	139,387,591f	52,568,000 fr.	86,819,591 fr.
Avances	164,719,100f	Versements semestriels des départements et des communes.	Au moyen des mêmes versements semestriels.
Intérêts	4,859,037		
	169,578,137f	16,653,572 fr.	152,924,565 fr.
Total	308,965,731f	69,221,572 fr.	239,744,159 fr.

Telle était, en résumé, la situation de la Caisse des lycées à la date du 31 décembre 1884. Comme on l'a vu plus haut, la loi du 22 juillet 1885, tout en inaugurant un régime nouveau en ce qui concerne le parachèvement des constructions d'établissements scolaires, laisse à la Caisse des écoles le soin de liquider les opérations effectuées sous le régime de la loi de 1878 et des lois suivantes jusqu'à complet apurement des comptes.

CAISSE NOIRE. *V.* **Comptabilité occulte.**

CAISSE DES OFFRANDES NATIONALES.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

L'origine de la Caisse des offrandes nationales remonte à un décret du 18 juin 1859 qui instituait, sous la présidence de l'Impératrice, un comité chargé de centraliser le produit des sommes offertes dans le but de venir en aide aux blessés et aux familles des militaires et marins tués et blessés à l'armée d'Italie. Le comité décida de répartir le produit des souscriptions recueillies en rentes viagères à capital réservé et appela au partage de ces rentes, concurremment avec les blessés, les veuves et enfants de ceux qui avaient succombé, les ascendants et les frères et sœurs, orphelins et mineurs, auxquels la législation sur les pensions n'accorde aucun secours. Un décret du 18 juin 1860 créa définitivement la Caisse des offrandes nationales et en détermina l'organisation. La Caisse fut déclarée d'utilité publique; elle fut autorisée à recevoir des dons et legs, et sa gestion fut confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Les fonds à provenir des dons et legs, de même que ceux qui représentaient le produit des souscriptions particulières, devaient être versés au Trésor et successivement employés en achats de rentes sur l'État. Un comité supérieur, présidé par l'Impératrice, surveillait et contrôlait les opérations administratives et financières, et délibérait sur l'acceptation des dons et legs, ainsi que sur les demandes de secours. Chaque année, le comité devait rendre compte, par un rapport spécial inséré au *Journal officiel,* de l'ensemble des opérations et de la situation de la caisse. C'est dans ces conditions que la Caisse des offrandes nationales fonctionna pendant la première période de son existence, c'est-à-dire du 18 juin 1860 au 4 septembre 1870.

II. RESSOURCES ANTÉRIEURES AU 4 SEPTEMBRE 1870.

Constituée dans le principe avec un capital de 6,111,003 fr., produit des souscriptions recueillies pour les victimes de l'armée d'Italie, elle vit cette somme s'accroître successivement par le versement des dons et legs et par les excédents de ses recettes sur ses dépenses, et en 1870 son revenu annuel était de 270,200 fr. en rentes 3 p. 100.

Emploi des ressources. Les allocations annuelles variaient de 11 fr., minimum pour un enfant mineur de veuve, à 360 fr., maximum pour un général de brigade retraité; les plus communes étaient de 44 fr. pour un simple soldat blessé et retraité. Dans la séance du 16 février 1882, le Comité a doublé le taux de rentes viagères concédées d'après le tarif de 1860 et porté à ce même taux les rentes concédées d'après le tarif de 1871 qui se trouvaient d'une quotité inférieure. Le nombre des rentiers qui était, au minimum, de 5,693 en 1861, s'était élevé, au maximum, à 6,327 en 1868.

A partir du 4 septembre 1870, le comité ne fonctionna plus que pour assurer la marche du service, sans accorder aucune concession nouvelle.

III. RÉORGANISATION DE LA CAISSE.

Un décret du Président de la République, en date du 9 octobre 1871, reconstitua le Comité supérieur sous la présidence de l'archevêque de Paris.

Le 27 novembre 1872, l'Assemblée nationale, sur la proposition de M. de la Rochethulon et plusieurs de ses collègues, adopta une loi qui, en dotant la Caisse des offrandes nationales de nouvelles ressources et en lui imposant de nouvelles charges, étendit considérablement ses attributions et nécessita sa réorganisation. Cette réorganisation fut effectuée par un décret du 9 janvier 1873 qui confia la présidence du Comité supérieur au ministre de la guerre [1]. Les ressources de la Caisse furent augmentées des sommes restées libres sur les souscriptions recueillies par le Trésor, à titre d'offrandes nationales, pour les victimes de la guerre contre la Prusse, s'élevant à 5,358,443 fr. 77 c., et sur le crédit de 50 millions voté par les lois des 24 juillet, 10 et 29 août 1870 pour secours aux militaires, marins, gardes nationaux, etc., ayant pris part à la guerre, soit 28,527,101 fr. 83 c.; en tout 33,885,545 fr. 60 c.

L'article 1er de la loi précitée imposa à la Caisse des offrandes nationales l'obligation d'accorder une allocation élevant leur pension à 600 fr. : 1° aux sous-officiers, caporaux et soldats des armées de terre et de mer admis à la retraite pour blessures reçues devant l'ennemi ou pour infirmités contractées en campagne, ayant entraîné l'amputation d'un membre, la perte de l'usage d'un ou de deux membres; 2° aux anciens militaires mutilés qui touchaient un supplément de pension sur les fonds de la liste civile impériale. L'article 4 de la même loi autorise, en outre, la Caisse à secourir, sur ses ressources disponibles, tous les militaires retirés du service dans des conditions dignes d'intérêt, ainsi que leurs femmes et enfants ou ascendants.

Les secours éventuels ou permanents accordés par la Caisse en vertu de cette disposition législative varient de 70 à 130 fr. pour les sous-officiers et soldats, et de 180 à 500 fr. pour les officiers de tous grades.

Les titres de complément de pension et de secours permanents, ainsi que les mandats de secours éventuels, sont établis par le Comité supérieur et transmis suivant le cas au ministre de la guerre ou au ministre de la marine qui les font parvenir aux ayants droit; des états nominatifs sont remis au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations chargé d'assurer les paiements. Les compléments de pension commencent à courir du même jour que la pension elle-même et s'éteignent avec elle; ils sont suspendus par les mêmes causes et ne peuvent être cumulés avec un traitement civil d'activité dans le cas prévu par l'article 27 de la loi du 11 avril 1831; ils sont incessibles et insaisissa-

1. Le Comité supérieur est actuellement composé de 3 sénateurs, 2 députés, 1 conseiller d'État et de 4 directeurs choisis dans les grandes administrations publiques.

bles, excepté dans le cas de débet envers l'État. Les veuves des militaires retraités morts en jouissance de pension, ainsi que leurs enfants, n'ont droit à aucune réversibilité de ces compléments. Les secours permanents peuvent être retirés par décision du Comité supérieur. Les demandes doivent être adressées au ministre de la guerre, président du Comité supérieur de la Caisse des offrandes nationales.

Les dons et legs faits à la Caisse des offrandes nationales sont reçus, à Paris, à la Caisse des dépôts et consignations ; dans les départements et en Algérie, à la caisse des trésoriers-payeurs généraux et de leurs préposés ; les noms des donateurs sont insérés au *Journal officiel.*

IV. SITUATION DES OPÉRATIONS DE LA CAISSE.

Au 31 décembre 1885, la Caisse possédait un revenu de 2,007,211 fr., dont 1,568,067 en rentes 4 $^1/_2$ p. 100 nouveau et 439,144 fr. en rentes 3 p. 100. A la même époque, le nombre des rentes viagères servies par la Caisse était de 3,188, occasionnant une dépense de 254,202 fr. ; celui des compléments de pension de 9,470, donnant lieu à une dépense de 1,570,548 fr., et celui des secours permanents de 1,758, représentant une dépense de 169,210 fr. La concession de ces secours a été momentanément suspendue, en raison de la diminution des ressources de la Caisse occasionnée par la conversion de la rente 5 p. 100 en rente 4 $^1/_2$, édictée par la loi du 27 avril 1883. Pendant l'année 1885, le comité supérieur a alloué 2,017 secours éventuels pour une somme totale de 161,875 fr.

E. AVALLE.

CAISSE DE POISSY. — La Caisse de Poissy ou plus exactement la Caisse des marchés de Sceaux et de Poissy a été établie, puis supprimée à différentes reprises. Elle était chargée de payer comptant la valeur de tous les bestiaux vendus sur ces deux marchés. On prétendait que par cette garantie donnée aux herbagers et aux marchands forains, la caisse facilitait l'approvisionnement de Paris et contribuait à l'abaissement du prix de la viande de boucherie. En réalité, c'était un instrument fiscal destiné au recouvrement d'une taxe *ad valorem* sur le montant de toutes les ventes de bestiaux dans lesquelles son entremise était rendue obligatoire. Pour faire subir cette imposition on avait cherché à la dissimuler sous un prétexte d'utilité publique ; on la représentait comme étant le prix d'un service rendu aux vendeurs.

Le premier établissement de la Caisse a été ordonné par un édit de janvier 1707. Ce fut pour subvenir aux dépenses de la guerre de la Succession d'Espagne. Cent trésoriers de la bourse des marchés de Sceaux et de Poissy furent chargés de payer aux marchands forains le prix de leurs bestiaux ; ils en faisaient l'avance si les acquéreurs étaient solvables. Une double déclaration fournie par le forain vendeur et par le boucher acheteur servait de base à la perception du droit attribué à la bourse qui était d'un sol pour livre du prix de vente, soit 5 p. 100.

Cette perception était sauvegardée par les règlements de la police qui, entre autres dispositions, défendaient aux forains de vendre leurs bestiaux hors des marchés.

Accablés par les avances faites au Trésor et les crédits accordés aux bouchers, les traitants, qui avaient acquis les offices des trésoriers, ne réussirent pas ; au bout de six ans, leur bail fut résilié.

En 1733, le Gouvernement essaya, mais sans aucun succès, de rétablir la Caisse de Poissy dont l'entremise ne fut pas rendue obligatoire.

Pour subvenir aux dépenses de la guerre de Succession d'Autriche, un édit de 1743 reconstitua la Caisse sur le plan de l'édit de 1707. Le droit proportionnel aux ventes fut porté à 6 p. 100 en 1747. Prorogée, en 1755 et en 1767, la Caisse fut supprimée en 1776 sur la proposition de Turgot, contrôleur général des finances.

La Caisse de Poissy fut rétablie en 1779 par Necker. Conformément à la tradition, ce fut encore pour subvenir aux dépenses d'une guerre, celle de l'indépendance des États-Unis.

Au prix des entraves qu'elle imposait au commerce, la Caisse ne donnait que de faibles revenus. Sur les 1,100,000 livres qu'elle coûtait aux contribuables, le Trésor ne percevait, en 1787, qu'un produit net de 359,000 fr.

La Caisse de Poissy a été supprimée par la loi des 13-20 mai 1791, à la suite d'un rapport présenté par Dupont de Nemours.

Elle fut rétablie par le décret du 6 février 1811 afin de procurer à la ville de Paris des revenus pour la construction des abattoirs et pour l'exécution d'autres travaux.

La Caisse fut chargée de payer comptant, sans déplacement, aux herbagers et aux marchands forains, le prix de tous les bestiaux que les bouchers du département de la Seine achèteraient aux marchés de Sceaux, de Poissy, au marché des vaches grasses et à la Halle aux veaux.

Le fonds de roulement de la Caisse était composé des cautionnements des bouchers et des sommes versées par la caisse municipale jusqu'à concurrence de ce qui était nécessaire pour solder tous les achats.

Les marchands forains acquittaient, au profit de la ville de Paris, un droit de trois centimes et demi par franc du montant de toutes les ventes.

Un crédit était ouvert à chaque boucher conformément à un état dressé par le Préfet de police. Tout boucher dont le crédit était épuisé ou insuffisant devait verser immédiatement à la Caisse le montant ou le complément du prix des bestiaux qu'il achetait.

Les prêts faits aux bouchers par la Caisse produisaient des intérêts à 5 p. 100. La ville servait un intérêt égal pour les cautionnements fournis par les bouchers.

Une ordonnance du 22 décembre 1819 réduisit à 3 p. 100 la taxe perçue et n'y assujettit que les ventes de bestiaux faites aux bouchers de Paris.

La perception de cette taxe était difficile. Toutes les ventes se faisaient de gré à gré dans les marchés aux bestiaux. Les prix réels pouvaient être aisément dissimulés malgré les précautions prises afin d'assurer la sincérité des déclarations. Pour mettre un terme aux fraudes et aux graves contestations qui en étaient la conséquence, une autre ordonnance royale du 28 mars 1821 transforma le droit proportionnel en droits fixes suivant l'espèce des bestiaux. Ces derniers ont cessé d'être perçus par la Caisse en 1847 ; alors ils se sont confondus dans les nouveaux droits d'octroi sur les viandes établis, aux entrées de Paris, par l'ordonnance du 23 décembre 1846. Les recettes propres de la Caisse

de Poissy furent réduites à l'intérêt des crédits qu'elle accordait aux bouchers.

Le chiffre des avances de la Caisse aux bouchers a décru très rapidement. En 1820, il s'élevait à 12,491,860 fr. 70 c. sur des achats montant à 29,451,790 fr. 05 c. En 1847, les avances ne s'élevaient plus qu'à 11,280,749 fr. 70 c. sur 59,791,148 fr. 79 c. d'achats. En 1850, la Caisse n'avançait que le sixième des acquisitions. Les intérêts des crédits faits aux bouchers, portés au compte de la ville pour une somme de 41,832 fr. 05 c. en 1847, étaient tombés à 27,175 fr. 95 c. en 1856 et à 29,005 fr. 89 c. en 1857.

Sur 501 bouchers, 170 seulement, d'après l'enquête législative de 1851, usaient de leur crédit. Il leur avait été avancé, en moyenne, 407 fr. par marché, ou 3,529 fr. par mois.

En 1828, les dépenses de la Caisse de Poissy s'élevaient à plus de 248,000 fr. dont 134,527 fr. 84 c. pour les frais du personnel, 50,660 fr. 68 c. pour les frais de materiel, et 63,075 fr. 61 c. pour les intérêts des cautionnements. En 1857, les dépenses montaient à 122,458 fr. 04 c. pour le personnel, à 37,252 fr. 33 c. pour le matériel, et à 75,000 fr. pour les intérêts des cautionnements, soit une dépense totale de 234,710 fr. 27 c. correspondant à une recette de 29,005 fr. 89 c.

Non seulement l'intervention de cette caisse entre les producteurs et les bouchers était onéreuse aux finances municipales, mais elle répondait bien mal à sa destination. Les garanties offertes aux herbagers et aux marchands forains n'étaient qu'apparentes. En effet, c'était entre les mains des commissionnaires, représentant le plus grand nombre des approvisionneurs, que les paiements étaient effectués. La plupart des bouchers de Paris se passaient des crédits que la Caisse était disposée à leur offrir. Ils étaient rebutés par les formalités minutieuses auxquelles les prêts étaient subordonnés.

La Caisse devait disparaître parce qu'elle était devenue, si elle ne l'avait pas toujours été, un rouage incommode, coûteux et inutile. Elle fut supprimée par le décret du 24 février 1858 sans que l'approvisionnement de Paris, prétexte allégué en faveur de l'établissement et du maintien de cet instrument fiscal, ait été compromis un seul jour depuis sa disparition.

L. Biollay.

CAISSE DES PRISES. *V.* **Caisse des Invalides de la marine.**

CAISSE DES REPTILES. *V.* **Fonds secrets.**

CAISSE DE RETRAITES. *V.* **Pensions.**

CAISSES DE RETRAITES DES EMPLOYÉS DE PRÉFECTURE ET DE SOUS-PRÉFECTURE. — C'est en 1823 que l'administration centrale se préoccupa, en provoquant la création de caisses de retraites pour les employés de préfecture, de mettre à l'abri du besoin un personnel modeste dont les services ne sont pas partout appréciés à leur valeur, ni toujours équitablement rémunérés. Il était d'ailleurs de l'intérêt de l'État de ne pas laisser s'éterniser dans les bureaux des agents parvenus à un âge avancé et qu'on ne pouvait, du jour au lendemain, priver de leur gagne-pain en les congédiant sans leur assurer les moyens d'existence.

L'ordonnance du 15 mai 1821 ayant affecté au traitement des employés et gens de service des bureaux des préfectures les deux tiers de l'abonnement consenti aux préfets, l'administration conçut tout d'abord le projet d'établir une caisse centrale de retraites en faveur de ces agents. Dans une circulaire en date du 3 septembre 1822, M. de Corbière, ministre de l'intérieur, demanda aux préfets de lui fournir un état des employés, indiquant le traitement de chacun d'eux, leur âge et la durée de leurs services. Le 1er mai suivant, le ministre communiquait aux administrateurs des départements, pour être placé sous les yeux des conseils généraux, le projet qu'il avait élaboré.

La caisse devait être formée du produit d'une retenue opérée sur les deux tiers de l'abonnement des préfets destiné au paiement des employés, et des sommes que les conseils généraux seraient appelés à voter pendant un certain nombre d'années pour former un premier fonds représentant les services passés sur lesquels il n'avait pas été exercé de retenues.

Les conditions d'admission à la pension devaient être d'avoir 60 ans d'âge et 30 ans de services, dont 10 au moins dans une préfecture. Une pension était allouée aux veuves et aux orphelins. Dans le cas d'infirmités ou de suppression d'emploi, la pension pouvait être accordée après 10 ans de service dans une préfecture si l'employé avait 40 ans révolus.

Les fonds de retenues et les allocations des conseils généraux devaient être versés à la Caisse des dépôts et consignations, chargée du paiement des pensions.

La plupart des conseils généraux se montrèrent bien disposés pour le personnel des préfectures. Mais l'analyse des délibérations des assemblées départementales publiée en 1824 nous en montre onze refusant de s'associer à l'institution projetée. Quelques départements avaient déjà des caisses privées; plusieurs se décidèrent à en créer, mais le principe d'une caisse centrale ne réunit que 25 adhésions formelles. La condition de 60 ans d'âge parut à beaucoup extrêmement rigoureuse pour des employés qui n'étaient pas commissionnés par le Gouvernement, dont la situation était précaire et le traitement modique et qui pouvaient perdre leurs droits à la retraite par suite d'une suppression d'emploi survenant avant qu'ils eussent atteint leur soixantième année.

Ces divergences de vues décidèrent le ministre à renoncer provisoirement au projet de création d'une caisse centrale. (*Circ.* 17 *août* 1824.)

Tout en exprimant des doutes sur le point de savoir si des caisses particulières seraient suffisantes, si elles offriraient des garanties de durée en présence du nombre restreint des participants, de la modicité des versements et du taux relativement élevé des pensions, M. de Corbière engageait les préfets à se concerter avec les conseils généraux en vue des mesures à prendre dans l'intérêt des employés. (*Ibid.*)

L'année suivante, une note sur les caisses spéciales de retraite à établir en faveur des employés de préfecture, accompagnée d'un modèle de règlement, fut adressée à toutes les préfectures. (*Circ.* 5 *juill.* 1825.) C'est ce projet de règlement dont les principales dispositions étaient empruntées au décret du 4 juillet 1806 constitutif de la caisse des retraites des employés du ministère de l'intérieur, qui a servi de base à l'organisation de la plupart des caisses particulières.

quand le titulaire a accompli l'année d'âge dans laquelle il se trouve. Dans le cas de blessures graves ou d'infirmités prématurées, régulièrement constatées, entraînant l'incapacité absolue de travail, la pension peut être liquidée, même avant 50 ans, et en proportion des versements faits avant cette époque. Les pensions ainsi liquidées peuvent être bonifiées à l'aide d'un crédit ouvert chaque année au budget du ministère de l'intérieur. Dans aucun cas, le montant des pensions bonifiées ne peut être supérieur au triple du produit de la liquidation, ni dépasser un maximum de 360 fr., bonification comprise (*L.* 20 *juill.* 1886, *art.* 11).

L'article 3 de la loi du 12 juin 1861 a ouvert la Caisse des retraites aux étrangers, aux mêmes conditions qu'aux nationaux et cette faculté a été maintenue par l'article 14 de la loi du 20 juillet 1886.

Il est permis aux caisses d'épargne, aux sociétés de secours mutuels et autres intermédiaires de faire des versements collectifs ; le montant des sommes ainsi versées n'est soumis à aucun maximum annuel. La même faculté de faire des versements illimités a été accordée, par la loi du 12 juin 1861, aux administrations publiques et à toutes les sociétés anonymes qui veulent constituer des retraites à leurs employés, agents et ouvriers. Nous verrons plus loin les conséquences financières de cette dernière disposition. Toutefois les administrations publiques ne peuvent faire de versements qu'avec les fonds provenant des cotisations d'agents qui ne sont pas admis au bénéfice de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles.

Les certificats, actes de notoriété et autres pièces exclusivement relatives à l'exécution de la loi sur la Caisse des retraites sont délivrés gratuitement et dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. (*L.* 18 *mai* 1850, *art.* 11, et *L.* 20 *juill.* 1886, *art.* 24.)

La loi du 18 juin 1850, celle du 12 juin 1861 et la dernière loi du 20 juillet 1886 ont institué, auprès du ministère du commerce, une commission supérieure chargée de l'examen de toutes les questions relatives à la Caisse des retraites. Cette commission est composée de seize membres désignés dans l'article 3 de la loi de 1886. Elle doit présenter chaque année au Président de la République, sur la situation morale et matérielle de la Caisse, un rapport qui est distribué au Sénat et à la Chambre des députés.

III. BASES DU CALCUL DES RENTES VIAGÈRES ET EMPLOI DES FONDS.

Le montant de la rente viagère à servir aux déposants est fixé conformément à des tarifs qui tiennent compte, pour chaque versement (*L.* 20 *juill.* 1886, *art.* 9) :

1° De l'intérêt composé du capital ;

2° Des chances de mortalité, à raison de l'âge des déposants et de l'âge auquel commence la retraite, calculées d'après la table de Déparcieux ;

3° Du remboursement du capital versé, à effectuer par la Caisse après le décès, si le déposant a réservé le capital au moment même où il a fait son versement. Disons à ce sujet que le déposant qui a opté pour la restitution du capital à son décès peut, à toute époque, faire abandon total ou partiel de ce capital à l'effet d'obtenir une augmentation de rente.

Le taux de l'intérêt composé dont les versements sont bonifiés, fixé à 5 p. 100 en 1850, réduit à 4 $^1/_2$ par la loi du 28 mai 1853, a été reporté à 5 p. 100 par la loi du 20 décembre 1872 et enfin ramené à 4 $^1/_2$ par la loi du 29 décembre 1882. Mais cette nécessité d'avoir recours à une loi pour changer le taux de la capitalisation a été supprimée par l'article 12 de la loi du 20 juillet 1886 qui porte : « Les tarifs établis en conformité de l'article 9 sont calculés sur un taux d'intérêt gradué par quart de franc. — Un décret du Président de la République fixe au mois de décembre de chaque année, en tenant compte du taux moyen des placements de fonds en rentes sur l'État effectués par la caisse pendant l'année, celui de ces tarifs qui doit être appliqué l'année suivante. — Ce décret est rendu sur la proposition du ministre des finances, après avis de la commission supérieure. »

Ainsi la Caisse pourra mettre désormais ses tarifs en rapport avec le produit de ses placements, de manière à ne faire, d'une façon sensible, ni perte ni gain.

Les fonds de la Caisse nationale des retraites sont employés en rentes sur l'État, en valeurs du Trésor ou, sur la proposition de la commission supérieure et avec l'autorisation du ministre des finances, soit en valeurs garanties par le Trésor, soit en obligations départementales et communales. Les sommes nécessaires pour assurer le service des arrérages sont déposées en compte courant au Trésor. Le taux de l'intérêt de ce compte est fixé par le ministre des finances et ne peut être inférieur au taux d'après lequel est calculé, pour l'année, le montant des rentes viagères à servir aux déposants. (*L.* 20 *juill.* 1886, *art.* 22.)

La Caisse nationale des retraites établit chaque année le bilan de ses opérations. Cette caisse doit opérer en effet comme les compagnies d'assurances sur la vie en matières de rentes différées : il faut qu'elle ait amassé et qu'elle possède en portefeuille, lorsque chaque rente viagère deviendra exigible, le capital constitutif de cette rente, c'est-à-dire une somme égale à la valeur escomptée de toutes les annuités à échoir, annuités dont le nombre probable est indiqué par la table de mortalité. Mais, depuis 1875, la Caisse des retraites a été dans l'impossibilité d'obtenir ce résultat. En vertu de la loi du 20 décembre 1872 et jusqu'au 1er janvier 1883, les versements des déposants ont été bonifiés des intérêts composés à 5 p. 100 ; or, les placements de la Caisse en rentes sur l'État, seuls autorisés à cette époque, ayant été loin, à partir de 1875, de rapporter 5 p. 100, il y a eu forcément un déficit qui, au 31 décembre 1882, dépassait 40 millions (*voir* § 6, *ci-après*).

IV. LIQUIDATION ET SERVICE DES PENSIONS.

1. Système ancien.

Jusqu'au 31 décembre 1883, la Caisse des retraites pour la vieillesse a opéré de la manière suivante :

Les capitaux constitutifs des rentes viagères une fois produits ou considérés comme tels, l'œuvre de la Caisse était terminée : le paiement des pensions ne la concernait pas. Cette charge incombait directement au Trésor public à la suite de l'échange qui se faisait d'une rente viagère contre une rente perpétuelle.

Quand une rente viagère devenait exigible, la Caisse des retraites en remettait au Trésor (direction de la dette inscrite) le capital constitutif, ou

valeur actuelle, sous la forme sous laquelle elle possédait cette valeur, c'est-à-dire en rente sur l'État et, moyennant cette remise, elle constituait le Trésor débiteur de la rente viagère avec obligation de la servir directement. Le titre de rente versé au Trésor était annulé et remplacé sur le Grand-Livre par la rente viagère. Voici, d'ailleurs, pour plus de clarté, un exemple de l'opération.

Supposons que le titulaire d'un livret, parvenu à l'âge de 60 ans, ait eu droit à 1,000 fr. de rente viagère. D'après le tarif de la Caisse des retraites (tarif de 1873 calculé à 5 p. 100), une rente viagère de 1,000 fr. sur une tête de 60 ans vaut 9,396 fr. 40 c. La Caisse des retraites tirait donc de son portefeuille, pour le remettre à la Direction de la Dette inscrite, un titre de rente sur l'État dont la valeur en capital, d'après le cours moyen de ses achats du dernier trimestre, représentait la somme de 9,396 fr. 40 c., soit, par exemple, en prenant du 3 p. 100 au cours de 80 fr., un titre de rente de 352 fr. 36 c. La Direction de la dette inscrite, annulait alors le titre de 352 fr. 36 c. et le remplaçait immédiatement par une inscription de rente viagère de 1,000 fr. qu'elle remettait au titulaire de la pension.

En résumé, une portion de la dette perpétuelle était amortie et transformée en dette viagère. L'Angleterre, qui possède également une caisse officielle de rentes viagères, applique de la même manière, depuis le commencement du siècle, cet ingénieux procédé d'amortissement. (*V.* **Annuités. — Rentes viagères.**)

Les opérations que nous venons de décrire se faisaient en bloc, tous les trois mois, conformément aux articles 13 et 14 de la loi du 12 juin 1861, ainsi conçus :

Art. 13. — Tous les trois mois la Caisse des dépôts et consignations fait inscrire sur le grand-livre de la dette publique les rentes viagères liquidées pendant le trimestre [illegible] Elle fait transférer, aux mêmes époques, au nom de la Caisse d'amortissement, par un prélèvement sur le compte de la Caisse des retraites, la quotité de rentes sur l'État nécessaire pour produire au cours moyen des achats opérés pendant le trimestre, un capital équivalent à la valeur, d'après le tarif, des rentes viagères à inscrire.

Art. 14. — Les rentes ainsi transférées à la Caisse d'amortissement sont annulées.

Le tableau suivant fait ressortir l'importance des rentes sur l'État qui ont été amorties depuis 1850 et remplacées par des rentes viagères :

Années.	Rentes perpétuelles amorties.	Rentes viagères constituées.
De 1851 à 1870	3,381,280 fr.	7,931,277 fr.
De 1871 à 1875	[illegible]	[illegible]
De 1876 à 1880	[illegible]	[illegible]
De 1881 à 1883	[illegible]	[illegible]
En 1884 et 1885	»	[illegible]
Totaux	[illegible]	[illegible]

Rentes viagères éteintes de l'origine au 1er janvier 1886 : 9,729,399 fr.
Rentes viagères en cours au 1er janvier 1886 : 27,192,509 fr.

2. Système actuel.

Avec le système actuel, le dernier vestige d'amortissement de la dette perpétuelle qui subsistait encore n'existe plus. La loi de finances du 29 janvier 1884 dispose (*art.* 9) qu'à partir du 1er janvier 1884, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse pourvoira, au moyen de ses propres ressources, au service des rentes viagères.

Ainsi, désormais, la Caisse des retraites est indépendante. Tout en continuant à opérer sous la garantie de l'État, elle fonctionne comme une compagnie d'assurances sur la vie qui encaisse, capitalise et paye.

Depuis le 1er janvier 1884, la Caisse des retraites doit faire face non seulement au service des rentes viagères qui deviendront exigibles, mais encore au service de toutes les rentes de cette nature déjà créées.

Pour lui en donner les moyens, il a été décidé que le Trésor lui restituerait les rentes perpétuelles qu'il avait reçues d'elle, comme prix des rentes viagères, et qu'il avait annulées. Cette restitution aurait dû être seulement égale *à la valeur actuelle* des rentes viagères en cours, car une rente viagère perd de sa valeur à mesure que le rentier avance en âge ; mais le Trésor étant obligé d'indemniser la Caisse des retraites d'une perte d'environ 40 millions dont nous avons déjà parlé, il a été résolu qu'on restituerait à la Caisse l'intégralité du capital des rentes perpétuelles amorties. La restitution a eu lieu au moyen de la création et de la remise à la Caisse des retraites de rentes 3 p. 100 amortissables, s'élevant en capital, d'après le cours moyen de 1883, à une somme égale à celle dont la Caisse s'était dessaisie (11,032,125 fr. de rentes).

L'article 10 de la loi du 29 janvier 1884 qui contient ces dispositions est ainsi conçu :

Art. 10. Pour couvrir les pertes subies antérieurement au 1er janvier 1884 et assurer le service des rentes viagères en cours à la même date, le ministre des finances est autorisé à inscrire au grand-livre de la dette publique, section du 3 p. 100 amortissable, au nom de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et à titre de dotation, une somme de rentes correspondant, d'après le cours moyen de 1883, au capital des rentes perpétuelles dont l'annulation a été opérée en échange des rentes viagères.

Ces articles 9 et 10 de la loi du 29 janvier 1884 ont été détachés d'un projet de loi d'ensemble sur l'organisation de la Caisse des retraites, déposé par le Gouvernement le 1er mai 1883 et qui est devenu la loi du 20 juillet 1886. L'article 20 de cette dernière loi porte qu'il est tenu à la Caisse des dépôts et consignations un grand-livre sur lequel les rentes viagères pour la vieillesse sont enregistrées. Un double de ce grand-livre doit être conservé au ministère des finances. L'extrait d'inscription à délivrer à la partie doit, pour former titre valable contre l'État, être revêtu du visa du contrôle institué près la Caisse des dépôts et consignations par la loi du 24 juin 1833 (même article).

V. DÉVELOPPEMENT DES OPÉRATIONS DE LA CAISSE DEPUIS SA CRÉATION.

L'État, en créant la Caisse des retraites, repoussait toute idée de gain et s'imposait un sacrifice immédiat puisqu'il se chargeait d'administrer cette caisse gratuitement ; aussi, avait-on pris des mesures, à l'origine, pour réserver les avantages de l'institution aux classes laborieuses.

Le Comité du travail de l'Assemblée nationale de 1848, chargé d'élaborer un projet de loi, s'exprimait ainsi :

« Le but de la Caisse étant essentiellement de « venir en aide à ceux qui ne vivent que de leur « travail, le comité a cru devoir, pour leur en as- « surer plus spécialement les avantages, détermi- « ner un maximum de rentes qui ne dépassât pas « leurs besoins alimentaires et ne pût devenir pour « les gens riches ou aisés un objet de spéculation.

« Il a été décidé qu'il ne pourrait être inscrit sur une « même tête plus de 480 fr. de rente en totalité. »

L'article 11 du projet, conçu dans le même esprit, portait : « Les rentes viagères constituées en « vertu de la présente loi sont payables par mois. »

L'Assemblée législative, dans une première délibération, abaissa le maximum de la rente à 360 fr. Enfin, en troisième lecture, elle consentit à porter ce maximum à 600 fr., sous la condition formelle que la portion incessible et insaisissable serait seulement de 360 fr.

Le but de l'institution était donc bien nettement déterminé ; mais, moins d'un an après sa fondation, la Caisse fut détournée une première fois de sa destination. La conversion de la rente 5 p. 100 en rente 4 $^1/_2$, prescrite par le décret du 14 mars 1852, affectait spécialement les petits rentiers ; pour faciliter à leur égard l'exécution de cette mesure, un second décret du 18 du même mois leur permit de verser leurs inscriptions de rente à la Caisse des retraites, comme argent comptant, au cours de 100 fr., avec droit à jouissance immédiate pour ceux d'entre eux qui étaient âgés de 50 ans et plus. Il en résulta que ces derniers, dont le sort avait surtout préoccupé les auteurs de la conversion, purent conserver le même chiffre de rente en apportant leurs titres à la Caisse des retraites, sous réserve du capital, puisque le tarif de cette caisse donnait précisément, dans l'hypothèse de jouissance immédiate, le revenu à 5 p. 100 du capital réservé. Les rentiers qui consentirent à faire l'abandon de leur capital obtinrent naturellement une plus forte somme de rente. Dans l'un et l'autre cas, la nouvelle rente résultant de cet échange ne pouvait excéder la somme de 600 fr. qui représentait alors le maximum des rentes à obtenir de la Caisse des retraites.

Cette combinaison fut accueillie avec faveur. En 1851, la Caisse avait reçu 6,459 versements montant à 1,212,460 fr., soit une moyenne de 187 fr. 70 c. par dépôt ; elle reçut, en 1852, 28,316 versements s'élevant à 31,057,892 fr., ce qui portait la moyenne de chaque versement à près de 1,100 fr.; la plupart de ces versements furent faits avec stipulation de capital réservé.

Le Gouvernement finit par craindre que cette affluence des rentiers vers la Caisse ne détournât l'institution de son but et ne la rendît onéreuse pour l'État. Une loi du 28 mai 1853 réduisit à 4 $^1/_2$ p. 100 le taux de l'intérêt servant de base au tarif. D'autres mesures restrictives furent également adoptées ; ainsi, le maximum des versements permis à un déposant dans l'intervalle d'une année fut limité à 2,000 fr. et l'entrée en jouissance des rentes fut ajournée à deux années au moins de l'époque du versement. Les Sociétés de secours mutuels furent seules exemptées de l'application de ces dispositions.

Ces effets de la nouvelle loi se firent immédiatement sentir, ainsi que l'indiquent les chiffres suivants :

Années.	Nombre des versements.	Montant.
1853 { 1er semestre	16,014	6,041,560 fr.
1853 { 2e semestre	16,345	907,200
1854	33,570	1,583,800
1855	31,097	1,443,548

En 1856, le Gouvernement crut devoir lever certaines restrictions qui lui paraissaient entraver le développement de la Caisse. Par la loi du 7 juillet 1856, le maximum des rentes fut porté à 750 francs ; les tarifs furent calculés jusqu'à 65 ans et la jouissance immédiate, qui avait été supprimée par la loi du 28 mars 1853, fut rétablie en faveur de tout déposant âgé de plus de 50 ans.

La loi de 1853 n'avait accordé qu'aux sociétés de secours mutuels le droit de faire des versements illimités. Ce droit fut également attribué aux sociétés anonymes par l'article 4 de la loi de 1856, ainsi conçu : « Les versements effectués par les sociétés « anonymes au profit de leurs employés, agents et « ouvriers ne sont pas soumis à la limite fixée par « l'article 4 de la loi du 28 mai 1853. »

Cette disposition était introduite dans la loi spécialement en faveur des compagnies de chemin de fer. « Les pensions qu'elles constituent à leurs « agents et ouvriers, disait à ce sujet le rapporteur, M. Gouin, se composent de deux éléments : « 1° d'une retenue exercée sur les salaires ; — « 2° *d'une allocation supplémentaire fournie par* « *la compagnie, à titre de don volontaire*. Les re- « tenues versées successivement à la Caisse des « retraites de la vieillesse donnent lieu, à une épo- « que déterminée, à une rente viagère, liquidée au « profit du titulaire ; tandis qu'au contraire, les « compagnies ne doivent à leurs agents la pension « supplémentaire que le jour où ils cessent de faire « partie de l'administration, et seulement lorsqu'ils « ont satisfait à toutes les conditions exigées pour « leur droit à la retraite. Dès lors, la nécessité, « pour les compagnies, de verser en une seule fois « la somme correspondante à la rente viagère « qu'elles constituent, avec jouissance immédiate, « à l'agent retraité. »

On entrait dans l'esprit de l'institution en faisant bénéficier des avantages de la Caisse des retraites l'argent même de l'ouvrier ou du petit employé, conservé par la compagnie à titre de retenue sur son salaire : mais on en sortait évidemment en autorisant les compagnies à verser dans cette caisse leurs propres deniers, pour leur permettre de parfaire les retraites qu'elles avaient pris l'engagement de servir : c'était leur donner le moyen de se décharger sur l'État, dans une certaine mesure, des obligations qu'elles avaient contractées vis-à-vis de leurs subordonnés.

Enfin, les termes généraux *employés et agents* introduits dans la loi permettaient aux compagnies de faire des versements pour le compte de leurs employés de tous grades.

Les compagnies n'ont pas manqué de tirer profit de la loi de 1856 ; ainsi, on lit dans le rapport de la commission supérieure de l'année 1873, que les cinq compagnies Lyon, Nord, Orléans, Ouest et Midi avaient versé, pendant cette même année 1873, une somme totale de 3,527,257 fr., dont 1,767,673 fr. pour la seule compagnie d'Orléans.

Dès l'année 1856, l'application de la nouvelle loi avait fait affluer à la Caisse des capitaux considérables et bien que cette loi n'ait été exécutoire qu'à partir du second semestre, le montant des dépôts de l'année 1856 fut doublé : il s'éleva à 2,734,341 fr., tandis que le nombre des versements n'augmenta que de 12,000. La moyenne de chaque versement qui, en 1855, s'élevait à 46 fr. 55 c., atteignit en 1856 le chiffre de 63 fr. 40 c. Toutefois, en 1860, les versements qui dépassèrent le nombre de 108,000 ne représentèrent que 4 millions et demi de francs, ce qui ramenait la moyenne de chaque versement à 41 fr. 67 c.

Deux autres lois, celles des 12 juin 1861 et 4 mai 1864, achevèrent d'enlever à la Caisse des retraites son caractère primitif, en élevant successivement le maximum des versements annuels à 3,000, puis à 4,000 fr., et en portant le maximum des rentes viagères à 1,000 fr., puis à 1,500 fr. La loi du 4 mai 1864 ouvrait ainsi la Caisse à toutes les spéculations des personnes relativement aisées, célibataires, époux sans enfants, en quête d'augmenter leurs revenus.

L'affluence de cette nouvelle clientèle, pour laquelle la Caisse n'avait pas été instituée, a commencé à se faire sentir dans ces dernières années, à partir du jour où l'intérêt de 5 p. 100, auquel les versements étaient capitalisés, est devenu de beaucoup supérieur au revenu réel des rentes sur l'État. C'est également à partir de la même époque que l'ère des déficits de la Caisse des retraites a commencé. Nous parlerons de ces pertes au § 6 ci-après; mais il est intéressant de comparer dès maintenant les versements directs, qui proviennent pour la plupart de la clientèle bourgeoise, avec les versements faits par intermédiaires, qui sont généralement ceux de la petite épargne (sociétés de secours mutuels, cantonniers, caisses de retraites d'ouvriers de diverses industries, etc.).

Les versements directs ont atteint :

	Nombre.	Sommes.
En 1877	6,944	8,731,028 fr.
En 1878	10,299	15,023,384
En 1879	17,152	28,409,686
En 1880	26,523	47,421,277
En 1881	31,496	55,017,546
En 1882	28,177	42,673,092
En 1883	19,983	25,350,641
En 1884	19,514	23,269,982
En 1885	20,469	25,944,970

Les versements par intermédiaires ont produit pendant la même période:

	Nombre.	Sommes.
En 1877	419,456	8,693,857 fr.
En 1878	478,860	9,457,218
En 1879	478,335	10,680,994
En 1880	509,570	11,890,249
En 1881	539,695	13,017,093
En 1882	546,994	13,770,848
En 1883	563,820	14,064,605
En 1884	577,924	14,466,728
En 1885	590,940	14,885,994

On voit par ces deux tableaux que le montant des versements directs forme les quatre cinquièmes de l'importance totale des sommes déposées ; les pertes éprouvées par la Caisse ont donc profité, dans la même proportion, aux déposants de cette première catégorie.

Le tableau suivant donne, depuis 1873 jusqu'à 1885, le total en nombre et en sommes des versements effectués chaque année, ainsi que la moyenne toujours croissante de chaque versement :

Années.	Nombre.	Sommes.	Moyenne.
1873	379,946	9,692,567 fr.	25.51
1874	377,894	11,935,820	31.58
1875	394,551	14,276,541	36.18
1876	399,930	16,122,894	40.31
1877	426,400	17,424,885	40.86
1878	489,159	24,480,603	50.04
1879	495,487	39,090,680	78.89
1880	536,093	59,311,526	110.63
1881	571,191	68,034,640	119.11
1882	575,171	56,443,941	98.13
1883	583,803	39,415,246	67.51
1884	597,438	37,736,710	63.16
1885	611,409	40,830,964	66.78

Situation actuelle de la Caisse des retraites.

Depuis sa création jusqu'au 31 décembre 1885, la Caisse des retraites pour la vieillesse a reçu les versements suivants :

	Nombre.	Sommes.
Capitaux aliénés	6,498,251	279,175,873 fr.
Capitaux réservés	3,809,828	313,210,637
Totaux	10,308,079	592,386,510 fr.

Il est intéressant de constater que les versements à capital réservé sont à peu près égaux, comme sommes, aux versements à capital aliéné.

VI. PERTES DE LA CAISSE DES RETRAITES DE 1875 A 1884.

En recevant des dépôts de sommes, la Caisse des retraites s'engage à servir des rentes viagères aux déposants, à une époque plus ou moins éloignée. Il est donc nécessaire qu'elle ait constamment en réserve une somme suffisante pour pouvoir faire face à ses engagements, au fur et à mesure qu'elle est appelée à les exécuter. Cette somme doit être égale à la *valeur actuelle* des rentes non encore exigibles, valeur déterminée au moyen de la table de mortalité. Les compagnies d'assurances sur la vie font tous les ans, ou tout au moins tous les deux ans, le calcul des réserves qu'elles doivent posséder et le bénéfice annuel ou bi-annuel n'existe qu'après prélèvement de l'intégralité de ces réserves. Un semblable travail a été fait à la Caisse des retraites à la fin de l'année 1883. On a pu constater alors que cette institution était loin d'avoir des réserves suffisantes pour satisfaire à ses obligations. Il n'était pas possible d'ailleurs qu'il en fût autrement.

On a fait remarquer (§ 4) que depuis 1875, l'intérêt dont les versements sont bonifiés est supérieur à celui que la Caisse retire de ses placements en rentes sur l'État. Cette capitalisation si avantageuse pour les déposants a même été un appât considérable pour les capitaux de placement qui, en affluant vers la caisse, n'ont fait qu'augmenter ses pertes. Il résultait de là que, lorsque la Caisse des retraites liquidait une pension devenue exigible, ses tarifs l'obligeaient à remettre au Trésor, sous forme d'un coupon de rente sur l'État, une somme bien supérieure à celle qu'elle avait amassée. Or, à force de donner ainsi plus qu'elle ne recevait, et si l'État ne lui fût pas venu en aide par la loi du 29 janvier 1884, il serait arrivé nécessairement un moment où son portefeuille eût été vide.

Lors de la discussion du budget de 1883 (séance du 27 juillet 1882), M. Léon Say, ministre des finances, a signalé dans les termes suivants cette situation véritablement inquiétante :

« La Caisse des retraites pour la vieillesse nous coûte de l'argent. C'est encore là un compte qui ne ressort pas dans nos budgets.

« Nous avons fondé une institution qui paye trop cher les fonds qu'on lui remet et qui, par conséquent, est en perte. Elle est en perte comme une compagnie d'assurances, c'est-à-dire que le capital qu'elle a dans les mains n'a pas une valeur égale à tous les engagements échelonnés qu'elle aura à tenir un jour.

« C'est par suite d'un examen de son actif, comparé à ses engagements futurs, indéterminés, dont il est difficile de connaître la valeur actuelle, si ce

n'est par un calcul, — c'est, dis-je, par la comparaison entre ces deux chiffres que l'on peut voir si la Caisse est *in bonis* ou si elle ne l'est pas. »

Le ministre demandait donc aux Chambres la somme jugée alors nécessaire pour remettre la caisse à flot, c'est-à-dire pour achever de lui constituer un capital qui, en tout état de cause, lui donnât le moyen de remplir ses engagements sans recourir au Trésor. Ce qui a permis aux pouvoirs publics d'ajourner la solution de cette question, c'est qu'il n'y avait pas de déficit annuel apparent : il se produisait peu à peu un épuisement du portefeuille de la Caisse qui le rendait chaque jour de plus en plus inférieur aux nécessités de l'avenir.

L'insuffisance des réserves de la Caisse des retraites s'élevait, à la fin de 1882, à plus de 40 millions. Le tableau suivant en fait ressortir l'accroissement depuis 1875 :

1875.	1,114,000 fr.
1876.	1,096,000
1877.	1,080,000
1878.	2,644,000
1879.	7,036,500
1880.	9,252,600
1881.	10,749,480
1882.	7,500,000 (environ).
Total au 31 décembre 1882. .	40,472,580 fr.

On a vu au § 4 que ces pertes ont été réparées au moyen de la mesure qui fait l'objet de l'article 10 de la loi du 29 janvier 1884.

VII. CONCLUSION.

L'institution éminemment philanthropique de la Caisse des retraites a été créée pour aider l'initiative des populations laborieuses qui veulent améliorer leur sort par la prévoyance et la mutualité; mais tout le monde reconnaît que le but n'a été que très imparfaitement atteint. Si l'on retranche des versements ceux qui ont été faits par des intermédiaires, à la suite de retenues obligatoires sur les salaires, on trouvera que les dépôts volontaires provenant de la classe ouvrière sont à peu près nuls. On peut donc comparer cet établissement à un édifice destiné aux travailleurs, mais dans lequel ceux-ci ne sont entrés qu'en petit nombre. Quel est le moyen de les attirer vers la Caisse des retraites ? Est-ce de modifier l'aménagement de la maison ? Sans doute, les changements qui viennent d'avoir lieu intéressent vivement l'État, puisqu'ils tendent à supprimer la cause des déficits ; mais, comme ils ont notamment pour objet une élévation des tarifs, il faut reconnaître qu'ils augmenteront peu, du moins quant à présent, la clientèle spéciale en vue de laquelle la Caisse a été créée.

Pour que l'ouvrier prenne le chemin de la Caisse des retraites, il faut qu'il s'accoutume à faire des économies dès qu'il le peut et à s'imposer dans ce but plus d'un sacrifice. Or, la génération présente en paraît difficilement capable, car elle a contracté de longue date d'autres habitudes qui la portent vers des jouissances trop souvent malsaines et qu'elle ne saura pas remplacer par d'autres plaisirs.

En outre, l'épargne pour la vieillesse au moyen de caisses de retraites exige des intéressés un sentiment plus fort de prévoyance, une plus forte énergie de sacrifices que la caisse d'épargne ordinaire, parce que les avantages que la Caisse des retraites procure sont destinés à cette dernière période de la vie que le déposant n'atteindra peut-être pas et dont il se préoccupe d'ailleurs d'autant moins que sa condition présente absorbe toute sa pensée.

Mais si notre génération n'est pas suffisamment préparée pour apprécier les bienfaits des caisses de retraites, si le progrès de la moralité des masses, fortement entravé aujourd'hui par des habitudes de consommation exagérée des boissons alcooliques, est insuffisant, il n'en doit pas être de même pour les générations futures.

Comme l'épargne exige une moralité sans laquelle elle ne saurait produire d'effet, et une sorte d'austérité soutenue dont les classes les plus heureuses de la société ne donnent pas elles-mêmes toujours l'exemple, il faut que cette moralité soit développée chez les enfants dès leur jeune âge ; il faut que les idées d'économie et d'épargne leur soient inculquées sur les bancs de l'école. On ne peut qu'approuver à ce sujet une des dispositions de la loi du 20 juillet 1886 (art. 25) qui désigne les écoles publiques au nombre des lieux où devra être affichée une instruction pratique résumant les avantages et le mode de fonctionnement de la Caisse nationale des retraites. Lorsque ces enfants auront compris par des exemples bien choisis, par des enseignements répétés, quels avantages leur réservent, lorsqu'ils seront arrivés à l'âge d'homme, les institutions fondées par l'État en vue d'améliorer le sort des classes laborieuses, notamment la Caisse des retraites, ils seront disposés, ayant leur intérêt pour guide, à économiser et à placer leurs épargnes. Alors, l'institution de la Caisse des retraites deviendra populaire, la sécurité absolue qu'elle offre aux déposants lui amènera la clientèle de tous ceux qui, élevés dans des idées d'ordre et d'économie, ont le souci de leur avenir et veulent conserver leur indépendance jusque dans leurs vieux jours.

Ch. Dumaine.

CAISSE DE RETRAITES ECCLÉSIASTIQUES. *V.* Pensions.

CAISSE DE SERVICE.

SOMMAIRE.

I. BUT ET DÉFINITION.

La Caisse de service, fondée sur l'initiative du comte Mollien par décret impérial du 16 juillet 1806, eut deux buts :

Supprimer d'une part les faiseurs de service qui servaient alors d'intermédiaires au Trésor ; et d'autre part opérer à moins de frais et plus de célérité l'application locale des recettes aux dépenses, en dirigeant les excédents que certains départements présentaient, sur les lieux où les recettes étaient insuffisantes, soit au moyen de mandats tirés sur les trésoriers-payeurs généraux, soit au moyen de valeurs du Trésor public tirées sur eux et payables par eux.

Les virements de fonds et les conversions de valeurs, les négociations ou les émissions de traites ou mandats dirigés par la Caisse de service assuraient ainsi toutes les opérations relatives à la cir-

culation des fonds du Trésor. De la fondation de la Caisse de service date le compte courant ouvert à chaque trésorier général.

Son nom de *Caisse de service* lui vient de ce qu'elle fut chargée d'assurer le service de toutes les dépenses publiques au moyen des recettes encaissées sur toutes les parties du territoire de l'Empire. Avant d'indiquer le mécanisme de la Caisse de service et afin de mieux faire ressortir les avantages que l'État allait retirer de son fonctionnement, nous croyons utile de rappeler quelle était l'organisation de la trésorerie au moment où fut fondée la Caisse de service.

II. APERÇU HISTORIQUE DE L'ORGANISATION DU TRÉSOR AVANT 1806.

Dans les derniers temps de la monarchie, les revenus publics provenant des versements des grands comptables de l'État étaient éparpillés dans un grand nombre de caisses. Necker en forma une seule qui s'appela « le Trésor royal » et qui opérait la distribution au moment et dans la proportion que chaque dépense exigeait.

L'Assemblée constituante créa, par la loi du 24 novembre 1790, les receveurs de district qui furent chargés du recouvrement de l'impôt et du service de la dépense jusqu'à ce que, des difficultés administratives ayant été reconnues, la loi du 24 septembre 1791 instituât des payeurs de département nommés par les commissaires de la trésorerie.

Cependant les finances se trouvaient dans un état déplorable, la période difficile qu'elles traversaient depuis la Révolution s'était poursuivie sous le Directoire et le désarroi se faisait encore sentir en 1800. Les dépenses annuelles indispensables s'élevaient à 600 millions et les recettes seulement à 300 millions. C'est dans cette situation financière que Gaudin fut nommé, après le 18 brumaire, ministre des finances, en remplacement de Robert Lindet. A cette époque, le ministre des finances était seulement chargé de surveiller l'impôt sans pouvoir le diriger vers son but, le soin d'appliquer les recettes aux dépenses incombait au ministre du Trésor. Gaudin ne put donc que réformer le service de la répartition et du recouvrement de l'impôt : les rôles furent mis à jour, les contributions rendues exigibles par douzième. Mais, en réalité, le Trésor ne rentrait dans ses ressources qu'en 15 ou 20 mois.

Afin de procurer des ressources au Trésor, la loi du 6 frimaire an VIII établit que les receveurs généraux signeraient, au commencement de chaque année, des engagements personnels pour le montant des sommes à recouvrer. Ces engagements pouvaient, suivant les besoins du Trésor, être escomptés et, en cas de protêt, la caisse d'amortissement qui venait d'être fondée à Paris et dont les premiers fonds provenaient des cautionnements des comptables (*V.* **Caisse d'amortissement**), était tenue d'acquitter à seule présentation les obligations des receveurs généraux en y joignant les intérêts.

Les ressources croissant, la Caisse d'amortissement put non seulement payer les obligations en état de protêt, mais aussi escompter, moyennant un intérêt qui s'abaissa de 4 à 1 p. 100, les obligations avant leur échéance.

Quelques années plus tard (1803-1804), sur l'initiative du premier Consul et malgré le sentiment de M. Barbé-Marbois, ministre du Trésor, un syndicat composé des principaux receveurs des finances fut organisé pour faire sur leurs propres fonds des avances au Trésor.

Malgré les avantages que présentait ce syndicat, on crut devoir s'adresser de nouveau à des intermédiaires appelés faiseurs de service qui, comme les traitants de l'ancien régime, devaient s'obliger à verser au Trésor, par anticipation des recettes à venir, les sommes nécessaires au service des dépenses. Mais à la suite des spéculations audacieuses auxquelles s'étaient livrés les faiseurs de service, de concert avec le premier commis des finances, qui pour prix de ses complaisances reçut 1 million des mains d'Ouvrard, de Vanderberghe et Desprez, et des pertes qui en résultèrent pour le Trésor (141,800,000 fr.), M. Barbé-Marbois fut destitué et remplacé par M. Mollien, alors directeur de la Caisse d'amortissement[1].

Après avoir fait rentrer le Trésor dans une partie des pertes que lui avait imposées l'aveugle confiance de M. Barbé-Marbois, Mollien résolut de modifier le système des engagements souscrits par les receveurs généraux, système qui donnait lieu à des spéculations dont les revenus publics faisaient les frais, et d'attirer au Trésor, moyennant un intérêt payé aux receveurs des finances, les capitaux dont ils disposaient. De cette idée est née la Caisse de service.

III. MÉCANISME DE LA CAISSE DE SERVICE. AVANTAGES DE CETTE INSTITUTION.

« La Caisse de service a pour objet de remplacer « immédiatement le comité des receveurs généraux « sans pourtant en suspendre l'activité. Le comité « est supprimé, mais les receveurs généraux res- « tent sur tous les points les instruments du ser- « vice. » (*Projet de décret du comte Mollien du 9 juillet* 1806.)

L'intérêt qui fut alloué aux receveurs généraux fit entrer le Trésor en possession immédiate de ses propres ressources, qui dès ce moment furent versées à la Caisse de service, au fur et à mesure des recouvrements. Cette caisse put ainsi émettre des mandats payables sur toutes les caisses publiques de la France, dont les banquiers se servirent pour faire des remises sur des places où ils n'avaient pas de correspondants.

L'intérêt des comptables était donc d'accord avec celui du Trésor, au lieu d'être en opposition, comme par le passé ; le service public profitait du crédit personnel et de la confiance locale qu'obtenaient les receveurs généraux. « Cette heureuse combinaison, dit le marquis d'Audiffret (*Système financier de la France,* t. IV, p. 44), a conduit à former les relations continuelles et réciproques des comptables supérieurs avec cette Caisse de service et avec les maisons les mieux accréditées de chaque place, pour exécuter tous les virements de fonds en numéraire ou en papier de crédit. Une précieuse solidarité s'est donc établie entre les agents du Trésor et les principaux banquiers de chaque département. »

La Caisse de service, installée à l'administration centrale à Paris, ouvrait à chaque comptable un compte d'intérêts réciproques dont le taux était fixé tous les trimestres par le ministre du Trésor ; l'intérêt courait à leur profit pour toutes les sommes versées par eux en anticipation sur les dates fixées

1. Voir, pour le détail de ces spéculations, les mémoires du comte Mollien.

par leurs traités ; l'intérêt, au contraire, était à leur charge pour tout produit d'impôts qui, après ce délai, n'aurait pas été employé au service public. Le compte se réglait contradictoirement et était soldé tous les trois mois.

Les receveurs généraux étaient autorisés à transmettre à la Caisse de service en lettres de change du commerce soit sur Paris, soit sur quelques autres places où les dépenses étaient plus importantes que les recettes, les excédents de leurs recouvrements inutiles au service de la dépense dans leur département. Ces excédents représentaient sensiblement tous les mois la même somme.

Il en résultait qu'aucun capital n'était oisif, que les transports de fonds étaient diminués, que les opérations étaient régularisées par des *compensations* suivant le mode adopté dans le commerce, enfin et surtout, l'impôt était restitué immédiatement à la matière imposable.

En signant le décret d'organisation de la Caisse de service que lui présentait Mollien, l'Empereur refusait de le lire et disait : « Je ne puis pas signer trop vite l'émancipation du Trésor. »

Les receveurs généraux eux-mêmes acceptèrent avec faveur cette nouvelle caisse. La comptabilité en partie double fut adoptée ; chaque jour les actes de la caisse étaient mis sous les yeux du ministre du Trésor, avec le triple contrôle du caissier, du chef de la comptabilité et du chef de la correspondance : le teneur de livres ou directeur des comptes établissait tous les matins la situation de chaque comptable avec la caisse.

La Caisse de service fit donc rentrer à la disposition immédiate du Trésor le produit de tous les impôts dont le tiers auparavant, pendant cinq ou six mois de chaque année, servait aux receveurs généraux pour leurs intérêts privés ; c'était leur droit, c'était alors leur principale rétribution. On jugera de toute l'étendue de l'heureuse innovation que créa la Caisse de service en songeant que, par le passé, les receveurs généraux se trouvaient en quelque sorte intéressés au discrédit de leur signature et rachetaient à l'aide de leurs fonds libres, moyennant un escompte de 1 p. 100 par mois, leurs propres obligations des mains des faiseurs de service à qui le Trésor avait remis ces obligations pour les négocier.

L'exécution des nouvelles prescriptions qui exigeaient le versement immédiat par les receveurs généraux de toutes les sommes qu'ils avaient recouvrées, n'aurait pu être contrôlée par le Trésor, si un système nouveau de comptabilité n'avait forcé les receveurs généraux à mettre journellement le Trésor au courant de toutes leurs opérations. Les anciennes formules de comptes étaient insuffisantes à renseigner le Trésor, puisqu'elles n'avaient pas permis pendant de longues années de soupçonner les débets dans les gestions des receveurs généraux des départements de la Marne, d'Indre-et-Loire et du Mont-Tonnerre ; de même les receveurs généraux n'avaient pu constater des débets chez certains receveurs particuliers. Pourtant de volumineux états étaient envoyés par les receveurs généraux au Trésor, après avoir été vérifiés ou plutôt signés de confiance par les préfets ; les receveurs généraux les avaient signés de même sur la présentation que leur en faisaient leurs commis. Le Trésor, au fur et à mesure des abus qu'il reconnaissait, imaginait de nouvelles formalités, et appliquait la maxime de Montesquieu : « Les relations du Trésor avec ses comptables étaient réglées comme pour présenter l'image du combat perpétuel de la défiance contre la fraude. »

Il arrivait que dans une seule recette générale il existait des centaines de mille francs en *suspens,* provenant de comptes à régulariser. De plus, les receveurs généraux prêtaient parfois aux administrations locales leur concours pour certains recouvrements à faire, sous la condition singulière qu'ils ne seraient l'objet, de ce chef, d'aucune surveillance. De sorte que toute vérification était impossible, puisque le comptable pouvait couvrir un débet dans sa caisse par un emprunt fait dans les caisses accessoires.

En 1811, plusieurs caisses de service furent créées hors de France, pour assurer les mouvements de fonds pour la future campagne de Russie : à Hambourg et à Dantzig d'abord par le dépôt de 8 millions de fonds secrets de guerre ; à Francfort, Magdebourg et Mayence ensuite, par un versement de 15 millions. Napoléon fit de plus verser à ces caisses 84 millions provenant du trésor de son armée.

La Caisse de service a été l'origine de la Caisse centrale du Trésor qui entretient encore aujourd'hui un compte courant avec tous les receveurs généraux et leur alloue un intérêt sur la balance des nombres entre les prélèvements faits pour assurer le service de la dépense ou bien les versements provenant de revenus publics et autres ou des avances.

Les avantages de la Caisse de service furent considérables. Elle contribua puissamment à rétablir le crédit si fortement ébranlé par les agissements des faiseurs de service. « Les contribuables qui avaient payé leurs impôts, les créanciers de l'État à qui leur produit appartenait n'étaient plus exposés au scandale de voir une partie notable de l'impôt détournée pendant plusieurs mois de sa destination pour procurer aux agents du fisc une jouissance de profits sur un capital soustrait à ses véritables propriétaires, les créanciers de l'État.... Les payeurs, qui avaient eu longtemps des habitudes si différentes, s'accoutumèrent à penser que toutes les fois qu'un paiement était régulièrement réclamé, ils n'étaient pas arbitres entre le Trésor et ses créanciers ; que la question était jugée en faveur de ces derniers par l'admission de l'ordonnance concernant leur créance et la remise faite aux payeurs, par le Trésor, des fonds qui devaient la solder ; et que pour se montrer bon dépositaire des deniers publics, il ne fallait assurément pas devenir rétentionnaire des deniers particuliers. » (*Mémoires d'un ministre du Trésor* (le comte Mollien), t. II, p. 136.)

Les bienfaits de la Caisse de service se firent promptement sentir par un allégement considérable de frais de négociation qui, évalués jusque-là à 40 millions par an, tombèrent dans l'année même à 12 millions.

Dans la séance de la Chambre des députés du 3 avril 1832, à propos de la discussion de la proposition de M. Pourrat qui voulait réduire les bonifications du compte courant des receveurs généraux, M. Teste qualifiait la Caisse de service « une véritable et colossale maison de banque dont l'actif se composait de l'ensemble des recettes du Trésor et le passif du total de la dépense sur toute la surface du pays.

« La fixité des rentrées, ajoutait M. Teste, accrut le crédit de la caisse dont on savait que les engagements ne pouvaient rester en souffrance.

Par là, les faillites furent prévenues, le service fut assuré...... Cet établissement nous a fait traverser la crise d'une double Restauration. Il fut perfectionné successivement pour les détails de la comptabilité et il offre aujourd'hui une garantie imposante pour les deniers de l'État et un modèle que les étrangers s'efforcent d'imiter. »

Par le règlement général pour l'organisation et la manutention du Trésor royal du 21 novembre 1817, les attributions de la Caisse de service furent réparties entre la Caisse centrale (*V. ce mot*) et de service et la division du mouvement général des fonds. Cette division comprenait un bureau de comptabilité courante et journalière séparée des bureaux de la comptabilité générale des finances et spécialement chargé de décrire les opérations de la Caisse centrale et de service et de tenir les comptes courants des receveurs généraux et des divers correspondants du Trésor royal. Cette division est devenue aujourd'hui une direction qui assure l'application immédiate des deniers reçus aux dépenses publiques, qui ordonne les émissions des valeurs, règle tous les trois mois les comptes courants des trésoriers généraux et détermine leurs commissions et bonifications. (*V.* **Mouvement général des fonds.**)

Victor DE SWARTE.

Bibliographie.

Mémoire d'un ministre du Trésor public. 4 vol. Paris, Fournier. 1845.

Mémoires, souvenirs, opinions et écrits du duc de Gaëte, par Martin-Michel-Charles GAUDIN, ancien ministre des finances, ex-député, gouverneur de la Banque de France. 2 vol. Paris, Bauduin, 1826.

— *Supplément.* Paris, Goetschy. 1834.

Marquis D'AUDIFFRET, *le Système financier de la France.* Paris, Paul Dupont. 1863-1876.

Le Service de la trésorerie de 1790 à 1866. Paris, Imprimerie impériale. [illegible].

THIERS, *Histoire du Consulat.*

CAISSE DES TRAVAUX DE PARIS. — La Caisse des travaux de Paris a été constituée par les décrets impériaux des 14 novembre-27 décembre 1858 et du 6 janvier 1859. Chargée, par le décret du 14 novembre 1858, du service de trésorerie des grands travaux de Paris, elle avait d'abord pu être considérée comme une annexe de la caisse municipale. Mais le décret du 27 décembre 1858 lui donna une existence distincte en rendant le caissier directement justiciable de la Cour des comptes.

Cette Caisse avait pour mission :

1° D'acquitter toutes les indemnités foncières ou locatives réglées soit à l'amiable, soit judiciairement par suite d'expropriations, d'évictions ou de dommages résultant des grands travaux entrepris par la ville de Paris en vertu de décrets ou d'autorisations ministérielles, et de payer les frais dûment taxés et les dépenses de toute nature régulièrement liquidées se rapportant aux mêmes travaux ;

2° De recevoir le produit de la vente des matériaux provenant des immeubles expropriés, le prix des portions d'immeubles restant disponibles et cédés par la ville et les produits divers se rattachant aux opérations pour lesquelles la Caisse avait été établie.

Elle avait la faculté d'émettre des valeurs de crédit pour faire face aux besoins du service de trésorerie dont elle était chargée. Le décret du 14 novembre 1858 avait stipulé qu'elle devait user de cette faculté dans la limite qui serait fixée pour chaque émission par une délibération du conseil municipal approuvée par décret. La loi du 9 juin 1859 modifia cette situation en disposant que, chaque année, un article de la loi de finances fixerait le montant des bons que la Caisse des travaux de Paris pourrait mettre en circulation. C'est ainsi qu'à partir de 1859, la circulation des bons a été réglée par des dispositions législatives indiquées dans le tableau suivant :

ANNÉES.	CIRCULATION autorisée.	LOIS.
1859	30 millions.	Décret du 6 janvier 1859.
1860	60 millions, élevés à 100 millions.	Loi du 9 juin 1859.
1861	100 millions.	Loi du 26 juillet 1860.
1862	100 millions, élevés à 125 millions.	Loi du 26 juin 1861. Loi du 2 juillet 1862.
1863	125 millions, réduits à 100 millions.	Loi du 2 juillet 1862. Loi du 13 mai 1863.
1864	100 millions.	Loi du 13 mai 1863.
1865	80 millions, élevés à 100 millions.	Loi du 8 juin 1864. Loi modificative du 21 juin 1865.
1866	60 millions, élevés à 100 millions.	Loi du 8 juin 1864. Loi modificative du 26 juin 1865.
1867	100 millions.	Loi du 18 juin 1866.
1868	100 millions.	Loi du 31 juillet 1867.
1869	100 millions.	Loi du 7 août 1868.

Les conditions des valeurs à émettre devaient être approuvées par le ministre des finances. Un compte particulier indiquant le montant des bons émis, l'emploi de leur produit et la situation des travaux devait être annexé à la loi de finances.

Les frais de négociation des valeurs émises et les dépenses de toute nature nécessitées par l'administration de la Caisse étaient supportés par la ville de Paris.

Une dotation de 20 millions en valeurs réalisables avait été constituée à titre de garantie du remboursement des bons émis.

La Caisse était régie par un directeur. Le caissier, placé sous l'autorité du directeur, devait rendre des comptes de gestion annuels dans la forme des comptes des receveurs municipaux. Ces comptes soumis au conseil municipal et arrêtés par le préfet étaient ensuite transmis à la Cour des comptes avec toutes les pièces justificatives des recettes et des dépenses.

Le directeur et le caissier étaient nommés par le ministre de l'intérieur.

Un comité consultatif était institué près de la Caisse pour donner son avis sur toutes les affaires relatives à la marche du service. Ce conseil était présidé par le préfet et composé du gouverneur de la Banque de France, du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, du directeur du mouvement général des fonds au ministère des finances et de trois membres pris dans le conseil municipal et nommés par le ministre de l'intérieur.

La Caisse était vérifiée par les inspecteurs des caisses municipales et par l'inspection des finances. Ses opérations étaient soumises au contrôle du conseil municipal et du Corps législatif.

La création de la Caisse des travaux de Paris avait été déterminée par la nécessité de réaliser dans le plus court délai possible les améliorations qui devaient résulter pour la ville de Paris de la prompte exécution des grands travaux dont le programme a été conçu par le second Empire. Un traité passé entre l'État et la ville de Paris le 3 mai 1858

et sanctionné par une loi du 28 du même mois imposait à la ville l'obligation d'exécuter, dans le délai de dix années à partir du 1er janvier 1859, l'ouverture de grandes voies publiques dont la dépense nette avait été évaluée à 130 millions. L'État devait, en quatorze annuités, payer le tiers de la dépense. L'évaluation de 130 millions laissait à la charge de la ville, non seulement les deux autres tiers, mais les excédents qui pouvaient se produire. D'un autre côté, le capital à engager devait dépasser notablement le chiffre porté au traité, puisque ce chiffre était l'expression de la dépense nette prévue, après compensation jusqu'à due concurrence de la dépense totale à faire par le prix des reventes et par les autres produits. Or, l'organisation de la caisse municipale se prêtait difficilement au service de trésorerie nécessité par des débours considérables immédiats en face de rentrées lentes à effectuer. Un fonds de roulement était donc nécessaire pour couvrir chaque année la portion de dépense excédant les ressources composées : 1° des recouvrements déjà opérés ; 2° des versements de la ville provenant soit de ses ressources propres, soit des subventions de l'État.

Le traité du 3 mai 1858 ne fut pas la seule cause de l'établissement de la Caisse des travaux de Paris. L'extension des limites de la ville et les importants travaux d'édilité qu'elle devait entraîner dans la zone suburbaine où tout était à faire, en auraient rendu la création indispensable.

Pendant une période de dix années, qui était le délai fixé pour l'exécution des grands travaux de voirie destinés à transformer Paris, la Caisse a fonctionné activement. A l'expiration de ces dix années, c'est-à-dire le 31 décembre 1869, son existence a pris fin en vertu d'un décret du 19 avril 1869 qui avait décidé sa mise en liquidation.

Les opérations dont elle a fait le service de trésorerie comprenaient les ouvertures de boulevards, de rues et de places, la construction d'édifices religieux, d'établissements hospitaliers, de nouvelles mairies, de maisons scolaires, la distribution des eaux, le remaniement et l'achèvement du réseau des égouts, la création de jardins publics et de squares, la plantation d'arbres d'alignement, l'éclairage, etc.

Depuis sa création jusqu'au 31 décembre 1869, la Caisse des travaux de Paris a payé, pour les travaux effectués dans l'ancien Paris et dans la zone annexée, un ensemble de dépenses s'élevant à . . . . 1,188,812,145^{f} 85

qui ont été couvertes jusqu'à concurrence de 1,028,011,923 fr. 53 c. :

1° Par les recettes propres aux opérations de voirie, ci . . . . . . 246,400,936^{f} 61

2° Par les versements de la caisse municipale, ci. . . . 781,610,986 92

} 1,028,011,923 53

Il en résulterait une différence de . . . . 160,800,222^{f} 32

Cette différence exprime le montant des avances dont la Caisse des travaux était créancière de la ville au moment de la cessation de ses opérations, avances par elle faites au moyen du produit de l'émission des bons en circulation et au moyen de la dotation et d'encaisses de natures diverses.

La ville de Paris s'est, depuis lors, libérée de ces avances. Les derniers paiements qu'elle a dû faire pour sa libération ont été effectués à la fin de l'année 1876. (*V.* **Bons de délégation.**)

LAURAND.

CAISSES DES ÉCOLES DES COMMUNES. — Dans le but de favoriser l'enseignement primaire et de stimuler le zèle des particuliers, la loi du 10 avril 1867 « sur l'enseignement primaire » avait décidé par son article 15 qu'il pourrait être créé dans chaque commune une caisse des écoles, destinée à encourager et à faciliter la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus, et par des secours aux élèves indigents; que ces caisses pourraient recevoir des subventions des départements et de l'État ; qu'enfin plusieurs communes pourraient se réunir pour la formation et l'entretien d'une même caisse.

Malgré ces facilités et ces avantages, le vœu du législateur ne fut pas entendu et très peu de caisses s'organisèrent. La « Statistique de l'enseignement primaire », publiée par le ministère de l'instruction publique et des beaux-arts, en 1880, porte qu'à cette époque il n'y avait encore que 639 communes ayant une caisse des écoles, sur lesquelles 511 seulement fonctionnaient réellement. Le montant total des sommes que contenaient ces caisses n'était, au 31 décembre 1878, que de 133,876 fr. 87 c. Enfin, il n'avait été créé que 4 caisses cantonales et deux départementales.

L'innovation de la loi du 10 avril 1867 n'avait donc pas porté de fruits. Pour généraliser les bienfaits de cette utile institution, la loi du 28 mars 1882, « sur l'enseignement primaire obligatoire », a obligé (*art.* 17) chaque commune à avoir une caisse des écoles, conformément à la loi de 1867. Et non seulement la création de la caisse, de facultative qu'elle était, est devenue obligatoire, mais il en a été de même en ce qui concerne la subvention de l'État. Celui-ci doit, d'après la loi de 1882, verser une subvention à la caisse. A cet effet, un crédit de 100,000 fr. (c'est le chiffre porté aux derniers budgets) a été inscrit au budget de l'instruction publique.

Les caisses des écoles des communes sont créées par une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet. (*L.* 10 *avril* 1867, *art.* 15.)

Plusieurs communes peuvent être autorisées à se réunir pour fonder une caisse commune. (*Ibid.*)

Le revenu de la caisse se compose de cotisations volontaires et de subventions du département et de l'État.

Dans les communes dont le centime est d'une valeur inférieure à 30 fr., la subvention de l'État est au moins égale à la somme votée par la commune (*L.* 28 *mars* 1882, *art.* 17). Remarquons que cette disposition de loi laisse place, pour les communes dont le centime a une valeur supérieure à 30 fr., à deux interprétations : l'une, d'après laquelle l'État serait toujours obligé de donner une subvention, mais non plus égale à celle de la commune; l'autre, d'après laquelle l'État, tenu à des obligations fixes pour les communes où le centime ne vaut pas 30 fr., n'est tenu à rien pour les autres. C'est cette dernière interprétation qui a été adoptée par l'administration supérieure. Il y a même lieu de croire que les communes dont le centime est inférieur à 30 fr. ne recevront pas pendant quelques années une subvention égale à leur sacrifice. La situation du budget (année 1884 et pro-

jets du budget de 1885 n'a pas permis d'augmenter actuellement le crédit de 100,000 fr. qui est d'une insuffisance notoire. Les promesses de l'article 17 de la loi du 28 mars sont donc nécessairement suspendues.

Le service des caisses des écoles est fait gratuitement par les percepteurs. (*L.* 10 *avril* 1867, *art.* 15.)

Le ministère de l'instruction publique a envoyé dans tous les départements des modèles de statuts pour servir à l'organisation des caisses des écoles. Dans ces statuts, il est dit, à l'article 3, que « la société de la caisse des écoles comprend des membres fondateurs et des membres souscripteurs ». D'après l'article 6, « la caisse des écoles est administrée par un comité composé des membres de la commission scolaire locale et d'un certain nombre de membres élus par l'Assemblée générale des sociétaires, et rééligibles. Ce comité, présidé par le maire, élit, chaque année, un vice-président, un secrétaire et un trésorier. » L'article 8 dispose que « le comité arrête, chaque année, le budget des dépenses de la caisse des écoles et règle l'emploi des fonds disponibles. Il détermine la somme que le trésorier conservera pour les dépenses présumées de l'année, le surplus devant être placé sur l'État, en rentes 3 p. 100 amortissables. » D'après l'article 12, « aucune dépense ne peut être acquittée par le trésorier, qu'en vertu d'un bon signé du président et du secrétaire ».

Les caisses des écoles des communes ont donc un budget spécial. Elles peuvent recevoir des dons et legs, avec l'autorisation du préfet (*L.* 10 *avril* 1867, *art.* 15). Il s'ensuit qu'elles sont de véritables personnes morales, soumises à ce titre aux règles ordinaires qui régissent les établissements publics.

Mais jusqu'à ce qu'elles aient reçu, conformément aux statuts ci-dessus analysés, une organisation indépendante, elles sont administrées directement par le conseil municipal. A. C.

CALENDRIER. — Bien que notre législation fiscale ne comporte pas de taxe sur les calendriers, ni d'impôt similaire, il nous a semblé intéressant d'indiquer cette particularité que nous relevons dans les impositions austro-hongroises.

D'après la loi du 6 septembre 1850, tous les calendriers vendus en Autriche-Hongrie, soit isolément, soit réunis à une publication, sont soumis à un droit de timbre. Ce droit, primitivement fixé à 0 fr. 075 (3 kreutzers), a été porté par décret du 6 juillet 1857 à 0 fr. 15 c. (6 kreutzers), tarif encore en vigueur aujourd'hui. A l'origine, la perception de ce droit s'effectuait au moyen d'un timbre humide que l'administration de l'enregistrement apposait sur chaque exemplaire fabriqué.

Mais comme ce système donnait lieu à la restitution des droits perçus sur les calendriers invendus, en 1875, le timbre humide fut supprimé et remplacé par des timbres mobiles que les fabricants achètent au fur et à mesure de leurs besoins.

En ce qui concerne les calendriers destinés à l'exportation, la franchise leur est accordée, sous condition qu'une déclaration préalable ait été faite par le fabricant.

Les calendriers importés, au contraire, sont soumis au droit général qui atteint les livres : 15 fr. 75 c. par 100 kilogr. net du tarif général; en outre, ils sont passibles de la taxe intérieure et ne peuvent être vendus sans être munis du timbre spécial de l'enregistrement.

CALVADOS. — Chef-lieu : Caen; sous-préfectures : Bayeux, Falaise, Lisieux, Pont-l'Évêque, Vire.

Nombre de communes : 763 ; population totale : 439,830 ; superficie territoriale : 551,751 hectares; bois domaniaux : 3,749 hectares.

Cour d'appel et chef-lieu d'académie : Caen; évêché : Bayeux, suffragant de l'archevêché de Rouen; 3e corps d'armée (Rouen).

Sénateurs : 3 ; députés : 7 ; percepteurs : 98.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1884 : 391,077 fr.

Valeur du centime départemental, 1884 : 62,147 fr.

Revenus communaux annuels, 1884 : 3,573,237 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	421
— local	48
Routes nationales	440
— départementales	» [1]
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	3,120
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	4,114
Canaux	15
Rivières navigables	96,5
— flottables	»

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1884.
Recettes ordinaires	2,158,001f76	3,510,208f40
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	88,227f37	119,293f98
Propriétés départementales	47,311 31	51,340 35
Routes départementales	442,453 84	»
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	647,101 60	2,020,215 89
Enfants assistés	100,576 97	230,968 99
Aliénés	113,981 63	153,187 30
Assistance publique	51,050 23	66,788 40
Encouragem. et subvent.	90,090 22	133,816 99
Instruction publique	176,377 52	260,317 27
Dépenses diverses	303,232 79	113,821 23
Total des dépenses ordin.	2,060,403f48	3,149,780f40
Recettes extraordinaires	530,997f70	2,264,745f12
Dépenses extraordinaires	492,956 26	1,997,692 74
Emprunts. Dette du départt.	890,000f00	5,809,545f54

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1883.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	3,957,266f00	802,101f00	668,624f00	715,271f34
Cent. généraux.	»	136,357 17	105,642 59	266,272 98
Fonds de sec. et non-valeurs	79,145 32	16,042 02	20,058 72	38,873 41
	4,036,411f32	954,500f19	794,325f31	1,020,417f76
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	2,130,931 27	430,903 90	194,139 66	230,126 90
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	1,433,014 99	322,025 51	226,659 99	355,756 07
Total par contr.	7,600,357f58	1,707,429f60	1,215,124f96	1,606,300f73

1. Les routes départementales ont été déclassées.

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 8,006 fr. 70 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 5,337 fr. 80 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 6,813,661 fr. 28 c. Département : 2,986,101 fr. 73 c. Communes : 2,342,794 fr. 36 c. ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . . .		12,142,557f37
Taxes assimilées.		367,247 19
Contributions indirectes.		
Boissons	8,301,333f69	
Tabacs	4,374,627 72	
Douanes	3,304,084 27	17,196,713 09
Autres contributions indirectes	1,216,667 41	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	10,199,645f48	
Forêts	117,212 36	
Postes et télégraphes	1,894,745 12	15,185,549 24
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	19,251 47	
Revenus et produits divers .	2,954,694 81	
Soit un total général de.		44,892,066f89

représentant 1 fr. 27 c. p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1883 pour 3,514,894,728 fr. 73 c. : budget général, 3,038,021,186 fr. 83 c. ; budget sur ressources spéciales, 476,873,541 fr. 90 c.

CANAUX DE NAVIGATION.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

1. Voies naturelles et artificielles.

On donne le nom de *canaux de navigation* à celles des voies de navigation intérieure qui ont été constituées de main d'homme, soit pour suppléer à l'insuffisance des cours d'eau fournis par la nature, des fleuves et rivières, soit pour relier entre elles les voies navigables naturelles d'un même bassin ou de bassins différents.

La distinction entre les voies artificielles et les voies naturelles est, au surplus, difficile à établir. Dans un pays avancé en civilisation, où les exigences des transports sont surexcitées par la multiplicité des moyens dont ils disposent, les fleuves et rivières navigables de leur propre fonds n'offrent que rarement les conditions d'une circulation économique ; la plupart des cours d'eau naturels doivent être améliorés, soit pour en augmenter la profondeur, soit pour en rectifier les sinuosités, soit pour en régulariser le débit; les travaux qu'on est amené à y effectuer les transforment parfois en de véritables voies artificielles. Aussi quand on considère l'ensemble des voies comprises, en France, dans la nomenclature des canaux, trouve-t-on qu'un grand nombre d'entre elles empruntent le lit de cours d'eau préexistants, sur une partie plus ou moins considérable de leur développement, et qu'au point de vue budgétaire, le classement d'une voie navigable dans la catégorie des rivières ou des canaux est arbitraire et susceptible de variations.

Quoi qu'il en soit, les canaux sont généralement constitués à l'aide d'un certain nombre de barrages et d'écluses, formant entre eux une série de biefs dont l'alimentation est assurée, non par le cours normal et spontané des eaux, mais à l'aide de procédés dus à l'art de l'ingénieur.

Tantôt le canal emprunte purement et simplement le lit d'une rivière qui n'était pas navigable de son propre fonds; tantôt il est établi *latéralement* à un cours d'eau dont le régime irrégulier ne se prêtait pas à une amélioration directe; tantôt encore, reliant des bassins différents, il est obligé de franchir les faîtes qui séparent ces bassins. Dans ce dernier cas, l'alimentation des deux branches du canal qui se développent sur chacun des versants se fait au moyen des eaux du *bief de partage* qui, lui-même, doit être approvisionné à l'aide de réservoirs naturels ou artificiels établis aux flancs des montagnes, et exceptionnellement au moyen de machines élévatoires. On désigne ces dernières voies sous le nom de *canaux à point de partage*.

Pour compléter les traits caractéristiques des canaux, on peut ajouter que, contrairement aux cours d'eau naturels, ils sont affranchis de tout courant et peuvent être parcourus avec la même facilité dans les deux sens; que leur débit présente une certaine régularité et qu'à moins de circonstances exceptionnelles, ils offrent à la batellerie, d'une façon constante, un mouillage uniforme et ne sont pas subordonnés, comme les fleuves et rivières non canalisés, aux abaissements du plan d'eau pendant les périodes de sécheresse, et aux débordements aux époques de crues et d'inondations.

II. HISTORIQUE.

2. Période antérieure au XIXe siècle.

Les géographes divisent la France en cinq grands bassins principaux : bassins de la Seine, de la Loire, de la Garonne, du Rhône, de la Meuse. Ces bassins principaux se subdivisent eux-mêmes en bassins secondaires. Pour tirer de la masse des eaux fluviales, au point de vue des transports, les services qu'elles comportent, on a dû se préoccuper d'approprier à la navigation les grandes artères fournies par les fleuves et leurs principaux affluents en les reliant entre elles pour en former un vaste réseau qui permît à la batellerie de circuler d'une extrémité à l'autre du territoire et de rayonner

dans toutes les directions. La tâche était immense et pour ainsi dire infinie; elle ne pouvait être que l'œuvre des siècles et s'est accomplie successivement, avec le concours de nombreuses générations. Elle est de celles qui ne sont jamais terminées complètement; de grands efforts y ont été déjà appliqués, de plus grands efforts restent à faire.

L'œuvre de la constitution, en France, des premiers éléments d'un réseau navigable ne remonte guère au delà du XVIe siècle. Sous la domination des Romains, quelques travaux de canalisation avaient, à la vérité, été entrepris; Marius avait notamment fait creuser par ses légions, entre Arles et la mer, un canal au souvenir duquel son nom est demeuré attaché; mais il ne reste plus aucun vestige de ces travaux.

Il ne pouvait appartenir au moyen âge, caractérisé par le morcellement du pays, de donner naissance à des œuvres d'intérêt général dont la réalisation aurait eu précisément pour effet de rompre l'isolement des diverses provinces et d'exiger le concours de toutes les forces de la nation. Par la logique des choses, l'œuvre de canalisation était subordonnée au développement de l'unité nationale, et devait marcher de pair avec elle.

L'art de construire les canaux était, il faut bien le reconnaître, demeuré, excepté peut-être en Chine, très rudimentaire dans le reste du monde, et ce n'est également qu'au début du XVIe siècle que deux ingénieurs de Viterbe inventèrent les écluses à sas qui devaient rendre possible la création de canaux à point de partage. D'après une remarquable étude *sur les voies de communication en France*, publiée en 1873 par M. l'ingénieur Lucas, et à laquelle sont, en grande partie, empruntées les indications historiques qui vont suivre [1], l'invention des écluses à sas paraît avoir été importée en France par Léonard de Vinci.

L'honneur de la première application de cet appareil revient d'ailleurs à notre pays; le premier essai eut lieu sur la Vilaine dans la période 1538-1575.

Les débuts des travaux de canalisation furent très lents. Antérieurement au règne de Louis XIV, on ne peut guère citer comme exécuté que le canal de Briare, dont le projet dressé par Hugues Crosnier, de Tours, et commencé sous les auspices de Sully, alors investi par Henri IV de la charge de trésorier de France, ne fut terminé qu'en 1642, par Guillaume Boutcroue et Jacques Guillon, qui en avaient obtenu la concession.

Colbert, qui disposait des ressources d'une administration fortement organisée, était appelé à donner une grande impulsion aux travaux de canalisation. L'œuvre principale de son administration et du XVIIe siècle fut la création du canal du Languedoc (aujourd'hui le canal du Midi), qui devait réunir l'Océan à la Méditerranée et motiver la création du port de Cette. La conception de cette voie appartient d'ailleurs à Pierre-Paul Riquet; l'exécution commencée par lui fut poursuivie et terminée par son fils aîné en 1684.

A l'administration de Colbert se rattache également l'exécution, au moins partielle, du canal de la Grave (1675), du canal d'Orléans (1679), du canal de la Brusche et de celui de Neuffossé, dont les plans avaient été dressés par Vauban (1682). De ces quatre canaux les deux premiers ont été construits par des concessionnaires, les deux autres directement par l'État.

Après une période de ralentissement causée par les guerres extérieures et les difficultés financières, de nouvelles concessions permirent d'entreprendre le canal de Loing (1719), et celui de Saint-Quentin à Chauny, sous le nom de canal Crauzat (1732). Ce dernier canal ne devait être prolongé jusqu'à la Somme, avec les subsides du Trésor, que vers 1769, après la mort de Trudaine.

Quelques années après (1783), les États de Bourgogne commençaient simultanément, à leurs frais, trois canaux à points de partage, celui de Charollais (actuellement canal du Centre), celui de Bourgogne, celui de Franche-Comté (partie du canal du Rhône au Rhin comprise entre la Saône et le Doubs). C'est à cette même époque que remontent les travaux du canal du Nivernais, dus à l'initiative propre de l'État.

Presque tous les travaux de navigation intérieure furent interrompus par la Révolution française. Le décret du 15 janvier 1790 qui abolissait les administrations provinciales et divisait la France en départements, engloba dans le domaine public toutes les voies navigables qui appartenaient aux États provinciaux. La confiscation fit passer sous l'autorité du Gouvernement la plupart des canaux antérieurement concédés. Seuls échappèrent à la confiscation les canaux de Briare, de la Dive, de Givors, de Pont-de-Vaux, de Grave et de Lunel, ayant ensemble un développement de 135 kilomètres. Il est pourtant curieux de constater qu'à cette période de tourmente se rattache la conception d'un vaste programme de voies nouvelles à créer, programme dont le cadre est tracé dans une instruction du ministre de l'intérieur (François de Neufchâteau), du 23 frimaire an VII.

Le moment n'était pourtant pas opportun; l'esprit public détourné des idées de cette nature par les agitations intérieures et par les menaces de l'étranger n'était pas en état de s'arrêter à une conception toute d'épanouissement pacifique.

A la fin du XVIIIe siècle, la longueur des canaux livrés au commerce n'était encore que d'environ 1,000 kilomètres et les ressources consacrées à leur établissement, en réunissant les dépenses effectuées par l'État et les concessionnaires, pouvaient être évaluées à 116 millions de francs. Au sortir de la période révolutionnaire, les pouvoirs publics ne tardèrent pas à se pénétrer de la nécessité de poursuivre le développement du réseau navigable et, chose digne de remarque, alors que la confiscation des concessions antérieures venait d'être prononcée, on se trouva obligé de recourir encore au système des concessions dont une nouvelle application fut faite aux canaux de Beaucaire et de La Radelle. En même temps la loi du 29 floréal an X ordonnait l'ouverture d'un canal de dérivation qui devait amener l'Ourcq dans le bassin de la Villette, pour être, de là, prolongé jusqu'à la Seine par deux canaux navigables.

3. Premier Empire.

Napoléon Ier attachait une grande importance au perfectionnement des voies navigables. Les canaux primitivement entrepris furent poursuivis aux frais du budget. De cette époque, date le commencement des travaux des canaux d'Arles à Bouc, d'Ille-et-Rance, du Blavet, de la Haute-Seine, de Marans

1. Ces données sont également empruntées aux travaux inédits de M. l'ingénieur en chef Nicolas et aux documents administratifs.

à la Rochelle, de Mons à Condé, du Berry et des salines de Dieuze. D'autres lignes de navigation étaient à l'état de projet, mais les ressources faisaient défaut. Pour s'en procurer, le décret du 21 mars 1808 ordonna la vente des canaux d'Orléans, du Loing et de la part revenant à l'État dans le canal du Midi. La première partie du projet fut réalisée ; les canaux dont il s'agit furent vendus, mais les produits de l'opération allèrent se confondre dans la masse du budget. La France était alors livrée aux agitations des grandes guerres, des remaniements incessants de la carte d'Europe ; ces luttes absorbaient toutes les ressources. Les études de près d'un millier de kilomètres avaient été dressées, mais la longueur ouverte à la navigation ne dépassait pas 200 kilomètres, ce qui portait à 1,200 kilomètres le développement de la portion exécutée du réseau. De 1800 à 1814, environ 75 millions de francs avaient été appliqués à cette catégorie de travaux.

La période de trois siècles qui vient d'être passée en revue et qui se termine à la chute de l'Empire forme, en quelque sorte, la première partie de l'histoire des canaux, période d'indécision et de tâtonnements. L'œuvre s'était accomplie jusque-là d'une façon intermittente ; elle avait été poursuivie sans plan d'ensemble, allant où les sollicitations étaient les plus vives, où les moyens d'exécution s'offraient le plus facilement, sans obéir à aucun principe financier. On remarquera qu'on avait eu presque exclusivement recours au système des concessions, l'État ne se chargeant qu'exceptionnellement des travaux et n'intervenant parfois que pour donner une contribution en argent ou en travailleurs fournis par les troupes. Pour les quelques travaux qu'il exécutait lui-même et qui s'appliquaient surtout à l'amélioration des rivières, il faisait d'ailleurs appel aux ressources des provinces et des localités intéressées.

Sur 3,000 kilomètres de canaux environ dont l'exécution avait été décidée pendant cette longue période de trois siècles, 460 kilomètres avaient fait l'objet de concessions perpétuelles, la majeure partie avait donné lieu à des concessions temporaires ou était due à l'initiative des États provinciaux. Quelques centaines de kilomètres seulement devaient être entrepris avec les ressources du Trésor ou avec les produits de contributions affectées spécialement à leur exécution.

III. CONSTITUTION DÉFINITIVE DU RÉSEAU.

4. Première organisation méthodique. Programme de 1818.

Ce qui caractérise la période antérieure au XIXe siècle, ou plutôt à la Restauration, c'est l'absence de système financier, de règles générales pour la réalisation des ressources nécessaires à l'accomplissement de l'œuvre de canalisation. L'établissement de véritables plans d'ensemble d'exécution et de voies et moyens était subordonné à l'éclosion d'une organisation financière plus perfectionnée et plus méthodique, et on peut appliquer justement aux travaux de canalisation cette observation du marquis d'Audiffret dans son *Système financier de la France*, « que ce n'est qu'à la faveur de la paix, « de la publicité et des contrôles législatifs rétablis « en 1814 que l'ordre, la lumière et le crédit pu- « blic ont été obtenus en France. »

En fait, une impulsion réellement active ne fut donnée à la construction des canaux qu'à dater de 1815. Pendant les premières années qui suivirent l'avènement de Louis XVIII, le Trésor, épuisé par les charges que lui avaient léguées les régimes précédents, ne pouvait encore, sur ses ressources propres, consacrer aux travaux de navigation que des allocations restreintes. L'insuffisance du budget ordinaire, appelé alors *fonds commun* et réservé indistinctement aux travaux neufs et aux travaux d'entretien, ne tarda pas à se manifester. Des *crédits spéciaux* imputés à ce même budget et fournis par des péages perçus sur un certain nombre de cours d'eau furent d'abord affectés à certaines entreprises déterminées, puis le Gouvernement pénétré de l'impossibilité de donner par ce moyen aux entreprises de navigation l'essor qu'elles réclamaient, résolut de recourir à la voie de l'emprunt, en la combinant avec le système des concessions.

Vers 1818, le Gouvernement avait mis à l'étude à un point de vue d'ensemble la situation du réseau navigable de la France. Une statistique générale publiée en 1820 mit en relief l'ensemble des travaux jugés nécessaires pour compléter le système de navigation intérieure de la France. La longueur des canaux à terminer était évaluée à 2,760 kilomètres. Celle des nouvelles voies navigables dont la création semblait désirable ne s'élevait pas à moins de 10,800 kilomètres. Pour réaliser un semblable programme, il eût fallu dépenser plus d'un milliard ; en se limitant aux travaux les plus urgents, on arrivait encore à une évaluation de 200 millions.

5. Lois de 1821 et de 1822. Canaux soumissionnés.

Deux lois, des 5 août 1821 et 14 août 1822, autorisèrent le Gouvernement à traiter avec des soumissionnaires pour se procurer les ressources nécessaires à l'exécution de cette première partie du programme. Les combinaisons financières qui ont présidé à l'accomplissement de ce vaste projet se ressentent de l'état du crédit et des idées qui avaient cours à cette époque. Les avances faites par les soumissionnaires étaient payables en un certain nombre d'annuités. L'intérêt des sommes prêtées était calculé d'après un taux variable, plus une prime oscillant entre 1 et 2 pour cent à partir de l'achèvement des travaux. Cette prime s'augmentait d'ailleurs en cas d'inachèvement des travaux dans les délais déterminés par la loi d'emprunt. L'État s'engageait, en outre, à prélever sur les revenus que les nouvelles voies navigables produiraient après leur ouverture, l'intérêt et l'amortissement des capitaux employés et à abandonner, une fois l'emprunt amorti et pendant un certain nombre d'années, aux compagnies créancières, la moitié des revenus de ces voies navigables. Bien que l'État administrât les canaux, il devait en partager les produits nets avec les compagnies soumissionnaires et ne pouvait modifier les tarifs qui avaient servi de base aux traités. Enfin les sommes prêtées devaient être versées entre les mains du Trésor pour être exclusivement consacrées aux travaux mentionnés dans les lois d'emprunt. Elles ne pouvaient, dans aucun cas, être détournées de cet emploi spécial.

Au cas où l'évaluation primitive ne serait pas atteinte, l'excédent des sommes empruntées ne devait pas être appelé ; mais en cas d'insuffisance du montant de l'emprunt, le Gouvernement devait sup-

pléer au déficit. Les ressources fournies par l'emprunt s'élevèrent à 128,600,000 fr. : elles furent appliquées à entreprendre ou à continuer la construction des canaux des Ardennes, d'Arles à Bouc, du Berry, du Blavet, de Bourgogne, d'Ille-et-Rance, latéral à la Loire, de Nantes à Brest, du Nivernais, de l'Oise, du Rhône au Rhin et de Somme et Manicamp, canaux peu avancés ou non commencés, dont la longueur totale devait atteindre 2,243 kilomètres. L'insuffisance des fonds réalisés au moyen d'emprunts se fit d'ailleurs sentir dès le début de l'opération, et conformément à ses engagements, le gouvernement de la Restauration se vit obligé de prélever sur les ressources mêmes du budget les suppléments de fonds nécessaires à la continuation des travaux. C'est à cette époque (1827) que l'on voit apparaitre au budget les *crédits en participation* qui sont précisément les crédits ouverts par l'État pour parer à ces insuffisances.

6. Nouvelles concessions.

Ces ressources, bien que considérables pour l'époque, ne pouvaient encore permettre de faire face à l'exécution rapide de la masse de travaux dont l'urgence avait été reconnue, et le Gouvernement n'hésita pas, pour un grand nombre d'entreprises se rattachant soit à l'amélioration des voies existantes, soit à la construction de nouveaux canaux, à recourir fréquemment, pendant la même période, au régime des concessions portant tantôt sur les constructions et l'exploitation, tantôt sur l'exploitation seule, ainsi que cela se pratique aujourd'hui à l'égard des chemins de fer concédés aux grandes compagnies.

Le système des concessions temporaires ou perpétuelles fut appliqué aux canaux des Étangs, d'Aire à la Bassée, de la Deule, de la Dive, de Roubaix, de la Sambre, de Saint-Quentin et de Dunkerque à Furnes.

7. Aperçu d'ensemble des travaux de la Restauration.

La diversité des procédés financiers auxquels le Gouvernement était obligé d'avoir recours était sans doute justifiée par l'impossibilté de réaliser directement le programme tracé, mais elle n'était pas sans présenter de graves inconvénients. Les traités de 1821 et 1822 se traduisaient en de véritables emprunts, réalisés à des conditions qui paraitraient aujourd'hui léonines, puisqu'en définitive les capitaux prêtés qui étaient affranchis de tout risque donnaient encore droit, après remboursement intégral, à une participation aux produits des entreprises. Le fardeau que ces combinaisons faisaient peser sur le budget avait, en outre, pour conséquence plus fâcheuse encore de s'opposer à tout dégrèvement des charges imposées à la batellerie et à toute mesure ayant pour objet de lever les entraves que l'exagération des péages apportait au développement des transports par eau. Quoi qu'il en soit, on ne saurait s'armer de sévérité contre les dispositions arrêtées à cette époque, quand on considère l'impulsion qu'elles permirent d'imprimer à l'organisation de l'outillage des transports et les bienfaits que la construction des nouveaux canaux répandit sur le pays.

La longueur des canaux livrés au commerce sous le gouvernement de la Restauration s'était accrue de 900 kilomètres et les dépenses faites au moyen des seules ressources recueillies par le Trésor s'étaient élevées à près de 143 millions de francs. On peut évaluer, d'autre part, à 45 millions les dépenses effectuées par les concessionnaires de 1814 à 1830.

8. Création d'un fonds extraordinaire. Fonds de concours.

Le Gouvernement de Juillet trouva la situation financière singulièrement améliorée. Aussi, put-il songer à s'affranchir des errements du passé, tout en imprimant plus de régularité aux conditions dans lesquelles de nouvelles allocations budgétaires pourraient être affectées aux travaux. Conçues dans cet ordre d'idées, les lois du 27 juin 1833 et du 17 mai 1837 eurent pour objet de créer des ressources spéciales en vue des travaux de navigation. La première, en même temps qu'elle ouvrait au ministère des travaux publics un crédit considérable, stipulait que la répartition de ces fonds ferait, chaque année, l'objet d'un *budget annexe*. La loi de 1837 inaugurait, pour ainsi dire, une ère nouvelle, en créant au budget, à titre permanent, un *fonds extraordinaire* pour les grands travaux, fonds qui, sous des noms divers, a figuré depuis lors dans les budgets successifs.

Ce fonds devait se composer, en premier lieu, de crédits en rentes que le ministre des finances était autorisé à faire inscrire au grand-livre de la dette publique, en second lieu, des excédents de recettes résultant du règlement définitif du budget.

La loi dont il s'agit a eu pour conséquence de diviser le budget en deux sections bien distinctes : le *budget ordinaire* était, en principe, réservé désormais aux dépenses d'entretien et de grosses réparations des ouvrages. Le *budget extraordinaire* était exclusivement consacré aux dépenses des travaux neufs ou d'amélioration.

Ce n'est pas ici le lieu de retracer toutes les grandes mesures législatives qui se rattachent aux entreprises de viabilité et pour lesquelles le lecteur devra se reporter au mot *Travaux publics*. Il suffira de noter qu'à partir de 1837, les travaux de canalisation se trouvèrent alimentés, pour la majeure partie du moins, par les allocations extraordinaires résultant de lois spéciales. Ce n'est que par exception que des ressources complémentaires furent demandées au budget ordinaire, d'abord pour l'achèvement des entreprises commencées antérieurement à 1837, ensuite jusqu'en 1858 pour la continuation des entreprises qui n'avaient reçu de la loi que des dotations insuffisantes.

Le principe de la participation des départements, des localités, des particuliers aux dépenses des entreprises, fut posé par une loi du 6 juin 1843 portant règlement définitif du budget de 1840. Aux termes de cette loi, les fonds versés par les intéressés pour concourir à l'exécution des travaux publics devaient être portés en recettes aux produits divers du budget et des crédits de pareille somme devaient être ouverts au ministre des travaux publics, additionnellement à ceux qui lui auraient été accordés par les lois de finances pour divers travaux. Disons, de suite, que les dépenses imputées sur fonds de concours n'ont pris quelque importance qu'à partir de 1848.

9. Travaux exécutés de 1830 à 1847.

A la période de 1830 à 1848 correspond le plus grand essor des travaux de canalisation. Non seulement les travaux entrepris sous les régimes antérieurs furent poursuivis, mais en même temps on commença, aux frais de l'État, les canaux de la

Marne au Rhin, latéral à l'Aisne, de l'Aisne à la Marne, latéral à la Marne et le canal latéral à la Garonne. On concédait à la même époque le canal de la Sambre à l'Oise, la Scarpe inférieure et le canal de Vire et Taute.

Environ 2,000 kilomètres de canaux ont été ouverts à la navigation sous le règne de Louis-Philippe; 317 millions de francs, dont 248 millions sur les fonds du Trésor, ont été consacrés à cette œuvre. D'importants travaux étaient simultanément entrepris pour l'amélioration de nos principales rivières que les régimes antérieurs avaient laissées à peu de chose près telles que la nature les avait créées, et bien que les questions qui les concernent doivent être plus amplement traitées au mot *Navigation intérieure*, il est intéressant de noter ici que le Gouvernement de Juillet y consacra également près d'une centaine de millions.

10. Travaux exécutés de 1848 à 1870.

A partir de 1848, les entreprises de navigation subissent un grand ralentissement ; les chemins de fer ont fait leur apparition et absorbent la majeure partie des ressources financières. Les travaux exécutés en matière de canaux, sous la seconde République et sous le second Empire, ont principalement pour objet l'achèvement et l'amélioration des voies précédemment créées. Néanmoins, il convient de rattacher à ces deux régimes le prolongement du canal de la Haute-Seine, en amont de Troyes, l'exécution d'un canal dérivé de la Sauldre pour améliorer la Sologne, la construction des canaux des houillères de la Sarre, de la Haute-Marne de Vitry à Chamouilley, du canal maritime Saint-Louis. En définitive, la longueur des voies ouvertes à la navigation de 1848 à 1870 a atteint près de 900 kilomètres et la dépense consacrée aux travaux d'établissement et d'achèvement de ces voies s'est élevée à environ 80 millions de francs. Plus de 170 millions étaient, en outre, affectés à l'amélioration des fleuves et rivières.

Dès 1860, un revirement s'était produit dans l'opinion en faveur des travaux de canalisation, dans lesquels on croyait trouver un instrument de concurrence contre le monopole des chemins de fer, et peu après la conclusion du traité de commerce avec l'Angleterre, le Gouvernement s'était engagé à prendre des mesures pour aider au développement des transports par eau.

11. Rachat des droits concédés à des compagnies.

Au premier rang de ces mesures figuraient l'abaissement des taxes de navigation et le rachat des canaux concédés, dont les tarifs excessifs et mal combinés apportaient de notables entraves à l'utilisation du réseau navigable et gênaient le Gouvernement dans ses projets d'amélioration de ce réseau.

Sans aborder ici, au point de vue des principes financiers, l'étude critique des conditions dans lesquelles furent effectués les rachats, étude qui trouvera sa place ailleurs (*V.* **Navigation intérieure**), on peut rappeler que les droits concédés sur certaines voies à des intérêts privés étaient de trois sortes, correspondant à des concessions perpétuelles, à des concessions temporaires et enfin à des actions de jouissance stipulées au profit de prêteurs par les lois de 1821 et de 1822. Il importait de s'affranchir tout d'abord de ces dernières. Déjà, aux termes d'une loi du 3 mai 1853, les actions de jouissance afférentes aux canaux du Rhône au Rhin, de Bourgogne, de Bretagne, latéral à la Loire, du Nivernais, avaient été rachetés pour un prix total de 23,280,742 fr., payable en trente annuités, valeur au 1er juin 1852. Les lois du 1er août 1860 et du 20 juin 1863 firent disparaître les dernières actions de jouissance, lesquelles grevaient le canal d'Arles à Bouc, l'Oise canalisée, les canaux de Manicamp, de la Somme et des Ardennes. Le prix de rachat était fixé à 15,153,240 fr. payable également en trente annuités. La même loi du 20 mai 1863 s'appliquait au rachat des concessions temporaires ou perpétuelles ci-après :

Canal de la Sensée. Prix de rachat . . .	3,873,638 fr.
Canal de Briare	5,264,839
Canaux d'Orléans et du Loing	16,000,000
Canal d'Aire à la Bassée	9,442,050
Canal de Roanne à Digoin	4,150,000

Les conditions du remboursement, échelonné également sur trente ans, ont présenté, pour chacune de ces voies, une grande diversité de formes dont l'exposé ne saurait trouver place dans un article limité, mais dont on pourra trouver le détail au *Compte général des finances de l'année* 1874, p. 698. Le paiement des annuités a d'ailleurs été distrait du budget du ministère des travaux publics et inscrit à celui des finances.

Le Gouvernement avait résolu, en principe, de poursuivre successivement le rachat des concessions qui subsistaient encore ; les événements de 1870-1871 vinrent suspendre ses projets. Depuis lors, plusieurs rachats ont été opérés, celui de la Scarpe-Inférieure (loi du 8 avril 1879, prix 5 millions de francs), celui du canal de Vire et Taute (loi du 13 juillet 1880, prix 232,000 fr.), celui des canaux de Beaucaire (loi du 4 juillet 1881, prix 4,087,659 fr.). Le canal de Coutances a été remis gratuitement à l'État par les concessionnaires (décret du 26 octobre 1876). Voici, au surplus, la liste des canaux concédés dont le rachat n'avait pas encore été opéré au 1er janvier 1885 :

Canal de Beuvry (embranchement du canal d'Aire), longueur	2k6
Canal de Sylvéréal et du Bourgidon	20 0
Canal de Furnes	13 2
Canal de la Dive.	39 8
Canal latéral à la Garonne et embranchements.	210 3
Lez canalisé ou canal de Grave.	10 0
Canal de Lunel.	8 7
Canal du Midi et embranchements	270 6
Canaux de Paris (Saint-Denis, Saint-Martin, Ourcq).	119 1
Sambre canalisée.	54 3
Canal de jonction de la Sambre à l'Oise	67 2
Canal de Givors	20 0
Ensemble.	813k8

12. Travaux exécutés de 1871 à 1878. Système des avances.

Les charges qui pesèrent sur le budget de la France pendant les quelques années qui suivirent la guerre franco-allemande obligèrent le Gouvernement à restreindre dans une large mesure les crédits affectés à la construction, à l'amélioration et à l'entretien des canaux. Cependant les pouvoirs publics étaient chaque jour plus vivement sollicités de faire à cette partie de l'outillage des transports une plus grande place dans les allocations budgétaires. On trouve le reflet du mouvement des esprits à cet égard dans une remarquable série de

rapports présentés à l'Assemblée nationale de 1872 à 1874, par M. Krantz, rapporteur d'une commission d'enquête sur les voies de transport. Il ne paraissait guère possible dans les circonstances critiques où se trouvaient alors les finances publiques de faire appel au crédit de l'État, surchargé par les emprunts nécessités pour le paiement de l'indemnité de guerre à payer à l'Allemagne. On recourut au système des avances, inauguré précédemment sous l'Empire, pour la construction du canal des houillères de la Sarre et de celui de la Haute-Marne et pour l'amélioration d'un certain nombre de rivières et de ports.

Une œuvre de reconstitution nationale s'imposait avant toute autre; il s'agissait de relier, dans la région de l'Est, les voies navigables interceptées par la nouvelle frontière. Deux lois, des 1er août 1872 et 24 mars 1874, prescrivirent un ensemble de travaux embrassant la canalisation de la Meuse à partir de la frontière belge et son raccordement avec le canal de la Marne au Rhin, la jonction de la Meuse à la Moselle et à la Saône et l'amélioration du canal de la Marne au Rhin entre Void et Jarville; on établissait aussi, entre la frontière belge et la Saône, une grande ligne de navigation qui depuis a pris le nom de « canal de l'Est ».

Pour l'accomplissement de cette importante opération, déclarée d'utilité publique par la loi du 24 mars 1874, le Gouvernement fut autorisé à accepter d'un syndicat interdépartemental, composé des départements des Ardennes, de la Meuse, de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et de la Haute-Saône, une avance de 65 millions de francs.

Les travaux devaient être exécutés dans un délai de huit années et le remboursement des sommes avancées effectué en vingt ans, à partir du 14 août 1882, avec intérêts à 4 p. 100. Le syndicat, de son côté, était autorisé à emprunter la somme de 65 millions à un taux n'excédant pas 6 p. 100. Un droit de péage de 0f,005 était établi sur toutes les marchandises empruntant la nouvelle voie navigable : ce droit devait cesser d'être perçu au profit du syndicat dès qu'il aurait produit la somme nécessaire pour couvrir en capital et intérêts, au taux de l'émission de l'emprunt, l'écart résultant des taux de l'intérêt ainsi que les frais relatifs à l'emprunt et généralement tous autres frais accessoires.

Des combinaisons financières analogues furent appliquées à un certain nombre de canaux des départements du Nord et du Pas-de-Calais.

L'application de ce système avait eu pour avantage de ménager le crédit de l'État, en limitant le taux d'intérêt qu'il avait à supporter; à l'égard des départements, elle avait permis de hâter l'achèvement des travaux, au lieu qu'ils fussent traînés en longueur par le morcellement des allocations ; mais dès que le crédit public, participant au développement de la richesse générale, eut repris une plus grande élasticité, et qu'il fut possible, au Trésor, de se procurer des ressources à un taux inférieur à celui des avances précédemment acceptées, on fut amené à reconnaître que l'opération devenait onéreuse et qu'il y avait avantage pour l'État à rembourser, au moyen d'un emprunt direct, les sommes avancées. L'opération présentait en définitive les caractères d'une conversion. C'est dans cette pensée qu'une loi du 9 juillet 1881 a pourvu au remboursement des avances acceptées antérieurement pour travaux concernant les rivières, canaux et ports.

IV. RÉGIME ACTUEL.

13. Programme de 1878.

Avec l'élasticité des budgets il était devenu possible d'imprimer une large impulsion à l'achèvement du réseau des voies navigables réclamé avec instance par l'opinion publique.

Une loi du 11 juin 1878, rendue en prévision des importants travaux que projetait le Gouvernement, avait, sur la proposition de M. Léon Say, alors ministre des finances, créé un nouveau type de rentes 3 p. 100 amortissables par annuités. Une troisième section fut ajoutée au budget, sous le titre de budget extraordinaire sur ressources d'emprunt. Après plusieurs changements de dénomination, ce fonds subsiste encore aujourd'hui sous le titre de *Budget des dépenses sur ressources extraordinaires*.

Comme en 1820, on dressa une statistique des travaux à entreprendre, statistique embrassant en même temps les chemins de fer, les ports, les voies navigables. Nous n'avons à nous occuper ici de cette vaste opération qu'au point de vue des voies navigables. Elles y figuraient pour environ 4,000 kilomètres de rivières et 3,600 kilomètres de canaux à améliorer et pour environ 1,400 kilomètres de canaux de création nouvelle. La dépense, pour les seules voies navigables, était évaluée à 700 millions en chiffres ronds, dans lesquels les canaux figuraient pour environ 550 millions.

Le programme de cette masse énorme de travaux fut arrêté par plusieurs lois rendues à un mois de distance.

Les dispositions de la loi du 5 août 1879 sont communes aux rivières et aux canaux. Ces voies sont divisées en deux classes, suivant la nature et l'importance des besoins qu'elles desservent : 1° lignes principales ; 2° lignes secondaires. Les premières sont administrées par l'État, les autres peuvent être concédées pour un temps limité, avec ou sans subvention, à des associations ou à des particuliers. Les canaux et rivières navigables concédés au moment où la loi est rendue et qui sont classés par elle comme lignes principales devront être rachetés au fur et à mesure que les ressources du budget et les circonstances le permettront. Il est dit, en outre, dans la loi, que les travaux de construction et de transformation desdites voies seront exécutés successivement, en tenant compte du concours financier qui sera offert par les départements, les communes et les particuliers.

Il était bien entendu, d'autre part, que les lois de 1879 n'engageaient pas l'avenir. Elles avaient exclusivement un but de classement et les entreprises qui figuraient au programme ne devaient être exécutées qu'après une instruction réglementaire sur le vu d'avant-projets régulièrement dressés et en vertu de lois ou de décrets spéciaux à chaque entreprise.

14. Voies et moyens.

Au 1er janvier 1885, les travaux étaient attaqués sur les nouveaux canaux de Montbéliard à la Saône, de la Marne à la Saône, de l'Oise à l'Aisne, de Saint-Dizier à Vassy, de la Sauldre prolongée, présentant ensemble un développement de plus de 300 kilomètres.

Les travaux d'amélioration se poursuivaient également sur les canaux existants.

Le chapitre des travaux extraordinaires à exécuter sur les canaux, qui avait été d'abord largement doté, a, depuis lors, subi de notables réductions commandées par la situation financière. Un certain nombre d'entreprises prévues au programme de 1879 ont dû être provisoirement ajournées. Voici le montant des allocations inscrites au budget des dépenses sur ressources extraordinaires depuis 1879 :

1879. . .	24,300,000 fr.	1883. . .	57,950,000 fr.
1880. . .	43,315,000	1884. . .	22,000,000
1881. . .	55,256,000	1885. . .	14,855,000
1882. . .	50,281,000		

Le principe qui, à l'époque actuelle, domine presque exclusivement en France, est celui de la construction et de l'exploitation des canaux par l'État. Ces voies sont appelées à occuper longtemps encore une place importante dans nos budgets. Les allocations affectées aux travaux neufs sont, pour la majeure partie, depuis 1878, inscrites au budget sur ressources extraordinaires. Il fallait cependant songer au moment où ces ressources feraient défaut, et dans une pensée de sage prévoyance, le Gouvernement a obtenu pour ces mêmes travaux, à partir de 1883, l'inscription simultanée au budget ordinaire d'une allocation permanente qui permettra, après l'épuisement des ressources d'emprunt, de continuer une œuvre qui, par sa nature progressive, ne comportera jamais un complet achèvement.

Avec le développement du réseau, on voit grandir en même temps les charges d'entretien. Jusqu'en 1837, l'entretien des canaux n'avait donné lieu à aucune allocation spéciale. Cette anomalie apparente s'expliquait par ce double motif que bon nombre de canaux appartenaient à des concessionnaires qui en supportaient l'entretien et, en second lieu, que, pour les voies administrées par l'État, la plupart d'entre elles exigeaient des travaux d'amélioration ou d'achèvement, dont les dotations servaient à l'entretien des parties ouvertes. A partir de cette époque, le fonds d'entretien a été grandissant chaque année et il devra recevoir encore de nouvelles extensions. Chaque voie ouverte au commerce lui apporte, en effet, son contingent de charges ; il en est de même de toute amélioration consistant dans l'accroissement de ses dimensions ou dans l'installation de nouveaux ouvrages. En outre de ces motifs d'augmentation de dépenses, il faut noter que les frais de main-d'œuvre et d'acquisition des matériaux subissent de leur côté une majoration successive et presque constante.

Dans ces dernières années, le crédit inscrit au budget pour l'entretien des canaux a varié de 4,700,000 à 5,630,000 fr. Il s'élève au budget de 1885 à 5,600,000 fr., soit en moyenne pour 4,200 kilomètres de voies exploitées par l'État à 1,345 fr. par kilomètre. (*V.* **Irrigation.**)

BEAURIN-GRESSIER.

NOTA. — Pour toutes les questions relatives à l'exploitation et à la police des canaux, à leurs statistiques, aux régimes étrangers, à la bibliographie, voyez l'article **Navigation intérieure.**

CANAUX D'ORLÉANS ET DU LOING. — La construction des canaux d'Orléans et du Loing date des règnes de Louis XIV et de Louis XV. Elle se fit par les soins et aux frais des princes de la famille d'Orléans, qui en avaient obtenu la concession en vertu de deux édits royaux, l'un de mars 1679 et l'autre de 1719.

Ces canaux furent la propriété des princes d'Orléans jusqu'en 1791, date où une loi révolutionnaire en prononça la confiscation. Ils furent ensuite cédés au domaine extraordinaire de l'État par un acte du 28 février 1810, passé entre l'intendant général de ce domaine, M. J. Defermon, et le ministre de l'intérieur, M. de Montalivet.

Cet acte fut immédiatement suivi d'un décret impérial du 16 mars 1810, portant entre autres dispositions (*art.* 3), que les droits de propriété appartenant au domaine extraordinaire sur les canaux d'Orléans et du Loing seraient divisés en 1,400 actions de 10,000 fr. chacune.

De ces 1,400 actions, l'empereur Napoléon Ier en affecta 1,000 à des dotations ou majorats, les unes, au nombre de 400, avec clause de réversion au profit du domaine de l'État, en cas de décès du titulaire sans descendance masculine ; les autres, soit 600, avec condition de transmissibilité à la descendance féminine, moyennant l'accomplissement de certaines conditions (*D.* 3 *janv.* 1812, *art.* 1 *et* 2) ; 100 autres avaient été affectées à la dotation de la Légion d'honneur ; enfin 300 avaient été réservées, pour le montant en être réalisé et employé au paiement des dépenses de l'achèvement du Louvre. Au moment de la chute du premier Empire, 120 seulement de ces actions avaient été aliénées ou données par l'Empereur ; les 180 actions restantes ont été rendues à la famille d'Orléans en vertu de la loi de restitution des biens des émigrés (5 *déc.* 1814).

Telle fut la situation des canaux d'Orléans et du Loing jusqu'à la loi du 1er août 1860, qui ordonna le rachat de ces canaux pour cause d'utilité publique, et au décret du 23 avril 1861, qui institua une commission spéciale pour statuer sur le prix de rachat de ces canaux.

Quand cette commission eut terminé son travail, intervinrent une loi du 20 mai 1863 et un décret d'exécution du 12 mars 1864, dont voici les dispositions essentielles :

Loi du 20 *mai* 1863. — Art. 1er. — Une somme de 16 millions de francs est affectée au rachat des droits attribués à la Compagnie des canaux d'Orléans et du Loing par le décret du 16 mars 1810, droits représentés par les actions, dont le prix a été fixé par la commission spéciale instituée par le décret impérial du 23 avril 1861.

Art. 2. — Chaque action a droit à un quatorzecentième de la somme de 16 millions de francs ci-dessus fixée. Une annuité de 660 fr. 91 c., valeur au 1er septembre 1860, est acquise pendant trente ans à chacune des actions possédées à titre privé à cette époque.

. . . .

Art. 4. — Une somme de 571 fr. 42 c., représentant les intérêts au taux de 5 p. 100 de celle de 11,428 fr. 57 c., revenant à chacune des 1,400 actions, est acquise à partir du 1er septembre 1860, et jusqu'au jour où elle fera retour, à chacune des actions dont la jouissance est affectée à une dotation.

Décret du 12 *mars* 1864. — Art. 2. — Les actionnaires à titre privé ayant la propriété entière de leurs actions recevront du Trésor un titre nominatif représentant l'annuité à laquelle ils ont droit en vertu de l'article 2 de la loi du 20 mai 1863.

Art. 4. — En remplacement de l'intérêt annuel de 571 fr. 42 c. attribué pour chaque action au

titulaire des dotations, en vertu des articles 4 et 6 de la loi du 20 mai 1863, il sera inscrit au Trésor public des dotations dont le montant sera de 571 fr. 42 c. par action, et qui seront payables par trimestre, avec jouissance à partir du 1er janvier 1864.

. . . .

Il résulte de la combinaison de ces textes que les 1,400 actions créées en 1810 ont toutes la même valeur, mais qu'elles rapporteront un intérêt variable suivant qu'elles seront libres ou affectées à des dotations. En effet, toute action libre, c'est-à-dire possédée à titre privé au 1er septembre 1860, recevra pendant 30 ans une annuité de 660 fr. 91 c., représentant l'intérêt à 4 p. 100 et l'amortissement calculé au même taux ; toute action dont la jouissance est affectée à une dotation, reçoit, à partir du 1er septembre 1860 et jusqu'au jour où elle fera retour, une somme de 571 fr. 42 c., représentant les intérêts, au taux de 5 p. 100, de celle de 11,428 fr. 57 c., revenant à chacune des 1,400 actions.

Au moment de la prise de possession par l'État, ces actions se divisaient ainsi :

Actions libres	844
Actions dotales, c'est-à-dire affectées à des dotations.	556
Ensemble.	1,400

Les actions à inscrire dès 1863 sous forme d'annuités de 660 fr. 91 c. auraient donc dû être de 844. Mais l'article 3 de la loi du 20 mai 1863 ayant prescrit l'annulation de plein droit des actions possédées à titre privé par le domaine de l'État, 401 de ces actions furent immédiatement annulées, 39 d'entre elles étaient en effet possédées par la Compagnie des canaux, à qui elles avaient été rétrocédées par ceux qui les avaient reçues de l'empereur Napoléon Ier. Elles s'éteignaient par voie de confusion légale (*art.* 1300 *du Code civil*). Les 362 de surplus provenaient à l'État de la confiscation des biens de la famille d'Orléans, prononcée par les décrets du 22 janvier 1852, attendu qu'elles avaient appartenu au roi Louis-Philippe. Il n'y eut donc à inscrire que 443 actions libres appartenant à divers propriétaires. L'article 3 du décret du 12 mars 1864 les déclare transférables de la même manière et suivant les mêmes règles que les rentes sur l'État dont elles possèdent tous les privilèges.

Les 556 actions dotales se composaient ainsi qu'il suit : 100 étaient affectées à la dotation de la Légion d'honneur et 456 à des dotations de diverses natures, avec clause de retour aux anciens propriétaires. Il faut entendre par là que chacune de ces dotations, au moment où s'éteint le droit d'usufruit dont elle est grevée, assure au nu-propriétaire une annuité de 660 fr. 91 c., payable pendant trente années (*D.* 12 *mars* 1864, *art.* 7.)

Les 456 actions précitées ayant fait en 1868 l'objet d'un partage amiable entre l'État et les héritiers d'Orléans, 228 actions affectées à des dotations échurent à l'État et furent annulées. Mais la loi du 21 décembre 1872 sur la restitution des biens de la famille d'Orléans a fait revivre ces 228 actions, de même que les 362 actions libres qui avaient été annulées dès 1863. Il en résulte que les actions définitivement annulées en vertu de l'article 3 de la loi du 20 mai 1863 ne sont en réalité qu'au nombre de 39 et que les actions actuellement existantes sont encore au nombre de 1,361, se divisant en actions libres, soit 972, et en actions affectées à des dotations, 389. Ces dernières qui, au moment du rachat par l'État, étaient de 556 ont été diminuées de 166, représentant des actions qui sont devenues libres de 1860 à 1884, soit parce que le dotataire est décédé sans laisser de postérité habile à lui succéder, soit parce que, la dotation reposant sur la tête d'une femme, la bénéficiaire s'est trouvée dans l'un des cas de déchéance prévus par le décret du 3 janvier 1812.

L'annuité nécessitée pour le paiement, en 1886, des actions libres des canaux d'Orléans et du Loing sera de 642,404 fr. 52 c.,

se divisant en 495,138 fr. 36 c. pour le capital,
et en 147,266 fr. 16 c. pour les intérêts,

Ensemble : 642,404 fr. 52 c.

E. DE BRAY.

CANNE A SUCRE. *V.* Sucre.

CANTAL. — Chef-lieu : Aurillac ; sous-préfectures : Mauriac, Murat, Saint-Flour.

Nombre de communes : 267 ; population totale : 236,190 ; superficie territoriale : 574,033 hectares ; bois domaniaux : 1,408 hectares ; bois communaux : 11,773 hectares.

Cour d'appel de Riom ; chef-lieu d'académie : Clermont ; évêché : Saint-Flour, suffragant de l'archevêché de Bourges ; 13e corps d'armée (Clermont-Ferrand).

Sénateurs : 2 ; députés : 4 ; percepteurs : 43.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1884 : 75,068 fr.

Valeur du centime départemental, 1884 : 16,028 fr.

Revenus communaux annuels, 1884 : 603,459 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	117
— — local	»
Routes nationales	382
— départementales	416
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.	2,058
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction.	2,533
Canaux	»
Rivières navigables	»
— flottables	»

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1884.
Recettes ordinaires.	891,383f96	1,308,438f31
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires . . .	32,037f29	172,569f39
Propriétés départementales.	20,189 46	8,791 72
Routes départementales . .	144,657 70	197,845 58
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local.	358,970 58	471,535 78
Enfants assistés	35,872 13	41,174 19
Aliénés.	29,139 27	70,625 32
Assistance publique	17,755 27	28,951 89
Encouragem. et subvent. .	16,927 55	21,963 61
Instruction publique. . . .	50,021 64	68,043 41
Dépenses diverses	88,761 00	29,070 25
Total des dépenses ordin.	794,331f89	1,116,871f17
Recettes extraordinaires . .	680,666f31	931,816f30
Dépenses extraordinaires .	621,362 33	643,815 99
Emprunts. Dette du départt.	1,298,580f21	4,668,717f51

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1883.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal . . .	1,138,814f00	195,211f00	108,524f00	146,300f65
Cent. généraux.	»	33,185 87	17,146 79	54,157 00
Fonds de sec. et non-valeurs .	22,776 28	3,904 22	3,255 72	7,951 12
	1,161,590 28	232,301f09	128,926f51	208,408f77
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	656,342 90	112,382 97	35,769 51	53,431 54
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	447,004 93	75,407 76	34,411 67	59,555 33
Total par contr.	2,264,938f11	420,091f82	199,137f69	321,395f64

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 3,411 fr. 36 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 2,274 fr. 24 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 1,734,638 fr. 01 c. Département : 857,926 fr. 92 c. Communes : 618,683 fr. 93 c. ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . . . 3,211,248f86

Taxes assimilées.		105,872 95
Contributions indirectes.		
Boissons	1,106,972f27	
Tabacs	1,424,824 20	
Douanes	»	2,933,649 28
Autres contributions indirectes.	401,852 81	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	2,547,681 29	
Forêts.	38,976 51	
Postes et télégraphes	399,066 49	4,261,498 39
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	2,543 73	
Produits et revenus divers. .	1,273,230 37	
Soit un total général de		10,512,269f48

représentant 0 fr. 29 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1883 pour 3,514,894,728 fr. 73 c. : budget général, 3,038,021,186 fr. 83 c.; budget sur ressources spéciales, 476,873,541 fr. 90 c.

CANTON. — Le canton, subdivision territoriale de l'arrondissement, n'est à proprement parler qu'une circonscription administrative. Il n'a pas de budget et n'est pas investi de la personnalité civile.

Imaginé par Sieyès dans sa division générale du territoire, le canton jusqu'en l'an III n'eut d'importance qu'au point de vue judiciaire. La Constitution du 5 fructidor an III et le décret du 25 du même mois en firent une véritable circonscription administrative : le canton absorba la commune. Toutes les communes ayant moins de 5,000 habitants n'eurent plus qu'un seul agent municipal et la réunion de ces agents au chef-lieu de canton forma la municipalité du canton chargée de l'administration des intérêts des communes du ressort. Les villes de 5,000 à 100,000 âmes formèrent à elles seules un canton ; celles dépassant 100,000 habitants en eurent trois, Paris en eut douze.

La Constitution de l'an VIII rétablit le régime communal et fit du canton ce qu'il est aujourd'hui, c'est-à-dire une circonscription sans personnalité morale. Au point de vue administratif, cette circonscription n'a d'intérêt qu'en ce qui concerne la justice, les cultes, le recrutement de l'armée et les élections ; au point de vue financier qui seul nous occupe, le rôle du canton est absolument nul.

Sans revenir au système de l'an III, il a été plusieurs fois question de donner un budget au canton. Un projet dans ce sens avait été étudié en 1849 par une commission dont M. O. Barrot fut le rapporteur. Ce projet supprimait les conseils d'arrondissement et créait des conseils cantonaux formés des maires du canton réunis sous la présidence du conseiller général. Ce conseil ainsi composé devait sous-répartir l'impôt, voter le budget du canton, créer et administrer les établissements d'intérêt cantonal.

Resté sans effet par suite des événements politiques, ce projet a été repris en 1882 sous forme de proposition de loi, mais jusqu'à présent il n'a pas eu de suite.

D'après cette proposition, il serait établi un conseil cantonal composé du conseiller général, du conseiller d'arrondissement et d'un délégué de chaque conseil municipal. Ce conseil serait chargé en dehors des fontions administratives qui lui seraient déléguées :

1° De sous-répartir entre les communes le contingent cantonal de l'impôt direct fixé par le conseil général ;

2° De délibérer sur les acquisitions, aliénations et gestion des biens communaux, sur les objets d'intérêt cantonal ; assistance publique, instruction primaire et supérieure, bans de vendanges, fermeture des colombiers pendant les semailles, échenillage, curage des cours d'eau, dons et legs donnant lieu à réclamation.

Quant au budget dont serait pourvu le canton, il comprendrait des dépenses obligatoires et facultatives, des recettes ordinaires et extraordinaires.

Seraient considérés comme dépenses obligatoires : les dépenses du local et mobilier de la justice de paix ; les frais de bureau et d'impressions du service cantonal, le traitement du receveur cantonal ; les dépenses de l'instruction publique alors mises par les lois à la charge du canton ; les grosses réparations aux édifices cantonaux ; les contributions et prélèvements établis par les lois sur les revenus cantonaux, l'acquittement des dettes exigibles. Seraient facultatives, au contraire, toutes les autres dépenses d'intérêt cantonal votées par le conseil.

Les recettes ordinaires comprendraient : le revenu des biens cantonaux ; 2 centimes sur les 8 attribués aux communes sur la contribution des patentes ; un tiers de la taxe des chiens, le tiers du produit des permis de chasse jusqu'ici attribué aux communes ; les centimes spéciaux pour l'instruction primaire supérieure autorisés par les lois ; le prix des concessions sur le domaine cantonal ; le produit d'expéditions d'actes administratifs ; les subventions allouées par l'État ou le département pour les dépenses ordinaires. Parmi les recettes extraordinaires seraient classés : les subventions accordées pour dépenses extraordinaires, le produit des em-

prunts que les conseils cantonaux pourraient voter, les dons et legs, le prix des biens aliénés, les subventions pour le reboisement et le regazonnement des terrains en montagne, enfin toutes les recettes accidentelles.

L'ordonnancement des dépenses appartiendrait au sous-préfet, et le compte de l'exercice cantonal serait réglé par le conseil général.

CANTONNEMENT FORESTIER.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION. GÉNÉRALITÉS. LÉGISLATION.

Le cantonnement est une opération consistant à libérer une forêt ou tout autre terrain des droits d'usage qui peuvent y être assis, en abandonnant à l'usager, en toute propriété, une portion de l'immeuble grevé. Le canton cédé à l'usager est parfois appelé cantonnement.

Dans notre ancien droit on désignait aussi sous ce nom, ainsi que sous ceux d'apportionnement, de cantonnement-aménagement, d'aménagement-règlement, de réserve, une opération par laquelle le propriétaire d'un fonds soumis à une servitude d'usage assignait aux usagers, pour l'exercice de leur droit, un canton dont il conservait la propriété ; le surplus de l'immeuble était définitivement libéré de sa servitude, mais, comme l'usager n'acquérait aucun droit nouveau sur la portion qui lui était affectée, le résultat était essentiellement différent de celui du cantonnement proprement dit, qui éteint l'usage, dépouille le propriétaire de tout droit sur le canton abandonné et en transfère la propriété à l'usager.

Le cantonnement peut avoir lieu d'un commun accord, à titre de convention amiable, entre le propriétaire et l'usager. Il présente de plus ce caractère particulier que le propriétaire a la faculté de l'exercer, même contre le gré de l'usager, sauf à faire déterminer par les tribunaux la portion à détacher du fonds servant. C'est là une dérogation au droit commun puisque le propriétaire peut ainsi déchirer, par sa seule volonté, le contrat primitivement conclu. Des raisons économiques l'ont emporté sur le respect des principes. L'existence de droits d'usage sur un fonds de terre entrave toute amélioration agricole : le propriétaire ne se soucie pas d'entreprendre des travaux dont le principal bénéfice tournerait au profit de l'usager; ce dernier s'intéresse peu à la prospérité d'un domaine sur lequel il n'a qu'une jouissance précaire. Dans les forêts, l'exercice des usages a souvent entraîné des abus dont toute trace n'a pas disparu et qui ont parfois amené la destruction complète du bois. Le cantonnement, en permettant d'éteindre d'aussi lourdes servitudes, répond donc à des vues d'utilité générale ; il est indispensable pour assurer le bon état des forêts, qui sont souvent grevées d'usages, et dont la conservation a toujours fait l'objet des préoccupations du législateur. La Cour de cassation a été jusqu'à déclarer que le cantonnement des droits d'usage forestiers est une mesure d'ordre public à laquelle les propriétaires de bois ne peuvent valablement prendre l'engagement de renoncer (*Arr.* 17 *juill.* 1867). On ne saurait donc s'étonner qu'une opération aussi éminemment utile ait été rendue obligatoire pour l'usager. Ce dernier trouve d'ailleurs une compensation à la rigueur du droit créé contre lui dans cette circonstance, qu'il reçoit un immeuble susceptible de satisfaire, bien que dans une moindre mesure, aux besoins que l'usage avait pour objet de remplir.

Le cantonnement amiable a été pratiqué de tout temps, ainsi que l'ont démontré des recherches récentes. L'époque à laquelle l'action en cantonnement a commencé à être admise n'est pas exactement connue, mais elle ne paraît pas remonter au delà du XVII[e] ou de la fin du XVI[e] siècle. Jusqu'à la Révolution, cette action était simplement consacrée par la jurisprudence et n'avait fait l'objet d'aucune disposition législative. Les lois des 20-27 septembre 1790 (*art.* 8), 28 septembre-6 octobre 1791 (*tit. I, sect. IV, art.* 8), 28 août-14 septembre 1792 (*art.* 5) en reconnurent formellement l'existence et autorisèrent le cantonnement de tous les usages ayant le caractère de servitudes réelles, quelle que fût la nature du fonds servant. La loi de 1792, rédigée sous l'empire des principes égalitaires de l'époque, accorde même l'exercice de l'action en cantonnement à l'usager aussi bien qu'au propriétaire.

Cette législation est encore en vigueur pour les terrains autres que les bois. Mais, à l'égard de ce dernier genre de propriétés, elle a été abrogée et remplacée par le Code forestier de 1827 (*C. F., art.* 218). Les articles 63 et 64 de ce Code, édictés en vue des forêts de l'État, et dont les prescriptions ont été étendues à tous les autres bois par les articles 111, 112, 118 et 120, portent :

« Art. 63. Le Gouvernement pourra affranchir les forêts de l'État de tout droit d'usage au bois, moyennant un cantonnement qui sera réglé de gré à gré et, en cas de contestation, par les tribunaux. — L'action en affranchissement d'usage par voie de cantonnement n'appartiendra qu'au Gouvernement et non aux usagers.

« Art. 64. Quant aux autres droits d'usage quelconques et aux pâturages, panage et glandée dans les mêmes forêts, ils ne pourront être convertis en cantonnement;.... »

Le Code forestier, dont ce sont les seules dispositions sur la matière, s'est donc borné à poser le principe du cantonnement et à en restreindre l'exercice dans des limites plus étroites que celles adoptées par les lois de l'époque révolutionnaire. Il n'a point indiqué la manière de procéder à l'opération. Depuis lors, le Gouvernement a réglementé en détail, par deux décrets des 12 avril 1854 et 19 mai 1857, la marche à suivre pour le cantonnement des droits d'usage dans les bois soumis au régime forestier. Rendus dans le but d'activer le dégrèvement des forêts domaniales, ces décrets, en même temps qu'ils ont rappelé et imposé les procédés sanctionnés par la doctrine et la jurisprudence, ont prescrit d'accorder aux usagers, qui consentent à traiter à l'amiable avec l'État, des cantonnements préparés dans un large esprit de bienveillance et comportant des concessions gratuites s'élevant à près du quart.

Ils ont donné les résultats qu'on en attendait. Avant 1857, l'administration n'avait pu terminer, dans l'espace de trente ans, que 68 cantonnements, dont 28 avaient nécessité l'intervention des tribunaux. De 1858 à 1868, il a été effectué, dans les bois de l'État, 475 opérations de même nature, dont 17 seulement en justice. Depuis 1868, les cantonnements continuent à se poursuivre, mais la majorité des forêts domaniales se trouvant dégrevées, ils ont lieu en beaucoup moins grand nombre.

Laissant de côté le cantonnement des servitudes usagères portant sur des terrains non boisés, qui n'offre pour le domaine qu'un intérêt fort restreint, nous étudierons la matière exclusivement au point de vue des droits d'usage forestiers.

II. EXERCICE ET RECEVABILITÉ DE L'ACTION EN CANTONNEMENT.

A la différence de la loi du 28 août 1792, le Code forestier n'accorde l'action en cantonnement qu'au propriétaire et non à l'usager. Ce dernier doit subir l'opération, sans pouvoir la provoquer. Son droit n'est en effet qu'une servitude qui, tout en le faisant participer à la jouissance du fonds servant, ne l'en rend point copropriétaire et ne saurait, par suite, entraîner la faculté de réclamer une part de la propriété.

Le cantonnement s'applique à tous les usages ayant pour objet des délivrances de bois, quelles qu'en soient l'origine et la nature, mais il ne peut être étendu à des servitudes d'autre espèce, et notamment aux droits du parcours. A l'égard de ces dernières charges, le propriétaire n'a que la faculté du rachat en argent (*Rachat de droits d'usage*). Cette disposition de la loi se conçoit aisément. Le parcours et les servitudes semblables ayant une valeur généralement minime par rapport aux produits principaux des forêts, leur cantonnement n'aurait pas permis d'attribuer aux usagers des portions de bois d'étendue suffisante pour permettre d'en continuer utilement l'exercice ; il était donc plus simple de s'en tenir au rachat. Toutefois, la règle n'est obligatoire qu'en matière de cantonnement judiciaire, et la convention par laquelle un propriétaire et un usager cantonneraient d'un commun accord une servitude de pâturage ou de glandée serait parfaitement licite. Plusieurs droits de parcours ont été éteints de la sorte dans les bois de l'État en même temps que des usages au bois, et si, depuis quelques années, l'administration a abandonné ce mode de procéder, c'est uniquement par respect du principe de l'inaliénabilité du sol forestier domanial.

Le cantonnement peut s'exercer, même quand le service de l'usage absorbe tous les produits en bois de la forêt. L'usager tenterait vainement de s'y opposer en prétendant qu'alors il ne reste au propriétaire qu'un droit dépouillé de toute utilité; car ce droit comporte encore, indépendamment du parcours, l'exercice de la chasse et de la pêche, la faculté de profiter des carrières et autres produits souterrains, la possibilité de rentrer dans la pleine jouissance du fonds si l'usage vient à s'éteindre par prescription ou autrement. Une demande en cantonnement est donc recevable à l'encontre de l'usager qui a subi l'ancien cantonnement-aménagement.

Quand, depuis la constitution d'un droit d'usage, la propriété d'une forêt s'est divisée entre plusieurs personnes, l'usager ne peut être contraint par chacune de celles-ci à recevoir un cantonnement partiel. Outre en effet que son droit est indivisible, il ne saurait être tenu de supporter les conséquences d'un partage auquel il est demeuré étranger. Les propriétaires, divis ou indivis, doivent s'entendre pour exercer tous ensemble l'action en cantonnement; si du moins l'un d'eux prétend agir isolément, il ne peut le faire qu'à la condition d'offrir, sur sa propre part un cantonnement représentant la valeur de l'usage sur toute la forêt. Inversement, on s'est demandé si, dans le cas très fréquent de plusieurs co-usagers sur la même forêt, le propriétaire peut exercer le cantonnement séparément contre chacun d'eux. La jurisprudence paraît aujourd'hui fixée dans le sens de l'affirmative; elle admet que le propriétaire est libre de procéder simultanément contre tous les usagers ou de les cantonner séparément et successivement, sauf, dans ce dernier cas, à tenir compte, dans chaque cantonnement, des servitudes qui peuvent continuer à grever la portion de forêt livrée à l'usager.

Les instances en cantonnement sont souvent fort longues. Même après que le canton à abandonner aux usagers a été assis sur le terrain, des difficultés peuvent s'élever et plusieurs années s'écouler avant la fin du litige. Durant ce laps de temps, l'usager a le droit d'exiger les délivrances qui lui sont nécessaires; d'autre part, le bois continue à pousser sur le cantonnement, qui prend ainsi une valeur supérieure à celle qu'il avait au jour de l'estimation. Dans la pratique, on tient compte de cette situation de façons différentes. Parfois l'usager renonce aux délivrances et on lui abandonne en compensation l'accroissement du cantonnement. D'autres fois, les délivrances sont prises exclusivement dans le cantonnement et on admet qu'elles en représentent l'accroissement. Quand au contraire elles ont lieu dans le surplus de la forêt, le propriétaire a le droit d'exiger soit une indemnité équivalente à leur valeur en argent, soit qu'on retranche du cantonnement une portion représentant également cette valeur. Ces diverses combinaisons ont reçu, les unes et les autres, la sanction de la jurisprudence.

III. MODES DE CANTONNEMENT.

Aucune loi, ni ancienne ni moderne, n'a déterminé le mode suivant lequel il doit être procédé au cantonnement. Les tribunaux jouissent à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire et absolu. Plusieurs systèmes ont été proposés, mais le seul rationnel est celui connu sous le nom de méthode de la capitalisation. Il consiste à établir le quantum des délivrances annuelles auxquelles a droit l'usager; à déterminer la somme que représentent ces délivrances; à calculer le capital correspondant au revenu annuel ainsi trouvé; puis à estimer et à détacher de la forêt un canton d'une valeur égale à ce capital. Ce système a été adopté par les tribunaux, sauf pour quelques cas particuliers dans lesquels toute estimation régulière se trouvait impossible et où force a été de se contenter d'évaluations arbitraires ; l'emploi en a été prescrit par le décret du 19 mai 1857.

Quelle que soit la méthode employée, le canton de forêt attribué à l'usager doit être tel que ses produits soient inférieurs aux délivrances que comportait l'exercice de l'usage. Du moment en effet où l'usager acquiert la pleine propriété d'une partie du fonds sur lequel il n'avait auparavant qu'une servitude, l'équité exige qu'il cède quelque chose

en produit, il doit perdre en étendue ce qu'il gagne en solidité : autrement le propriétaire serait évidemment lésé. Ce point est admis unanimement par la doctrine et la jurisprudence.

Certains auteurs, s'appuyant principalement sur des considérations historiques, ont également posé en principe que la portion de forêt cédée à l'usager doit toujours être inférieure à celle qui reste au propriétaire. Nous ne saurions adopter cette idée en faveur de laquelle on ne peut d'ailleurs invoquer que des arrêts remontant à une époque déjà éloignée, et où la matière était loin d'être connue comme elle l'est aujourd'hui. De même que les droits d'usage comportent souvent des délivrances dépassant de beaucoup moitié des produits de la forêt, de même, nous semble-t-il, le cantonnement peut comprendre plus de moitié du fonds.

IV. MÉTHODE DE LA CAPITALISATION.

1. Évaluation des délivrances usagères.

Le montant et la composition des délivrances auxquelles l'usager peut avoir droit, dépendent du titre, de la nature de l'usage, de l'espèce et de la quotité des produits qui en sont l'objet, souvent du nombre des parties prenantes, comme quand l'usage est constitué au profit des habitants d'une commune. Mais l'appréciation de ces diverses circonstances est rarement nécessaire dans les opérations de cantonnement, car on se trouve généralement en présence d'errements suivis depuis longtemps, et auxquels il convient de se référer, à d'autant plus forte raison que souvent ils ont pu, par l'effet de la prescription, fixer d'une façon définitive, parfois même modifier les droits des parties. Aussi le montant des délivrances s'évalue généralement d'après des moyennes calculées sur le plus grand nombre d'années possible. Cependant, ce mode de calcul est fréquemment inapplicable, quand il s'agit de bois de maronage (bois pour la construction ou la réparation de maisons), parce qu'alors les besoins de l'usager n'ont rien de régulier et peuvent se manifester d'une manière très inégale et à des intervalles fort éloignés. Dans ce cas, le procédé le plus exact consiste à déterminer le volume total des bois entrant dans la construction des bâtiments usagers, et à diviser ce volume par le nombre représentant la durée moyenne des bois. On tient compte des chances d'incendie en ajoutant à l'émolument usager, après sa détermination en argent, la valeur des primes annuelles d'assurance. Cette manière de faire est prescrite par le décret de 1857, articles 2, 3 et 4.

Lorsque le quantum des délivrances n'est pas déduit de la moyenne des dernières années, mais établi d'après l'examen des titres ou des besoins des ayants droit, le chiffre trouvé peut être supérieur à la possibilité de la forêt. On doit alors adopter le montant de cette possibilité comme représentant les droits de l'usager, car l'usage n'est jamais dû que jusqu'à concurrence de la production du fonds grevé. (*C. F., art.* 65 ; *D.* 1857, *art.* 5.)

Une règle non moins certaine est de faire toutes les évaluations d'après l'état de choses existant au jour où l'action en cantonnement a été introduite. Peu importe que depuis cette époque des changements soient survenus dans la situation de l'usager, que, par exemple, le nombre des maisons ou des habitants d'une commune ait augmenté ou diminué. La demande en cantonnement saisit le droit tel qu'il est, lorsqu'elle se produit, et on tomberait dans l'arbitraire en cherchant à avoir égard aux modifications arrivées postérieurement.

On a élevé la question de savoir, si, lorsque l'usager possède des bois en propre, les délivrances ne doivent pas être calculées, déduction faite des produits de ces forêts; l'émolument annuel usager se réduirait alors à la différence entre les besoins de l'ayant droit et ses ressources personnelles. Cette doctrine, dite du précomptage, part de l'idée, assurément exacte, que l'usage n'est dû qu'au besoin, mais elle va beaucoup trop loin en supposant que le besoin n'existe plus dès que l'usager peut y faire face avec ses propres biens. Consacrée primitivement par plusieurs arrêts, elle n'a pas prévalu. On ne précompte les produits des forêts appartenant aux usagers, que quand cette mesure peut s'induire soit des dispositions du titre, soit de faits de jouissance équivalents à titre (*D.* 1857, *art.* 8.)

2. Calcul en argent de l'émolument usager.

Le montant de l'émolument en matière étant connu, on le convertit en argent en appliquant à chaque espèce de bois les prix courants du commerce dans la localité. De la sorte, on obtient la valeur brute annuelle du droit d'usage ; pour avoir la valeur nette, qui seule doit servir de base au cantonnement, il reste à retrancher le montant des charges pouvant incomber à l'usager.

Ces charges comprennent : les redevances en argent ou en nature que l'usager est parfois contraint de fournir en vertu du titre ; la portion des frais de garde ou d'impôts dont il peut se trouver tenu ; les frais d'exploitation des bois délivrés, car, à moins de stipulations contraires, le propriétaire n'est astreint à livrer que des bois sur pied, tandis que les mercuriales du commerce s'appliquent à des bois façonnés ; enfin, les frais tels que ceux de timbre, auxquels donnent lieu les délivrances, en distinguant toutefois ceux qui incombent à l'usager, en vertu du principe de la quérabilité de l'usage, et ceux que le propriétaire doit supporter, d'après la règle qui met les frais de paiement à la charge du débiteur.

3. Capitalisation.

Plusieurs systèmes se sont produits au sujet du taux à adopter pour la capitalisation du revenu usager. La jurisprudence n'est pas encore fixée d'une manière complètement uniforme sur cette question, dont la solution dépend d'une appréciation de fait échappant à l'examen, et par suite, au pouvoir régulateur de la Cour de cassation. On a préconisé l'emploi du denier 20, celui du denier 25, la capitalisation aux taux des placements en biens-fonds ou même en argent dans la localité. La capitalisation au cours des placements mobiliers a l'inconvénient d'exposer les parties à des pertes ou à des gains, suivant le prix de l'argent au moment du cantonnement. L'emploi du taux des placements en biens-fonds conduit à un résultat inacceptable : ce taux doit en effet servir, comme nous le dirons plus tard, dans les calculs relatifs à l'estimation du canton de forêt destiné à être abandonné à l'usager; or, la valeur de ce canton devant être égale à celle de l'émolument capitalisé, ses produits se trouveraient, si les calculs étaient faits de part et d'autre au même taux, également égaux à cet émolument ; l'usager jouirait donc

après le cantonnement de produits aussi considérables qu'auparavant, et il aurait en plus la pleine propriété d'un canton de forêt, ce qui est évidemment inadmissible. Restent le denier 20 et le denier 25. Les partisans du denier 25 invoquent la loi du 18 décembre 1790, qui prescrit d'employer le denier 20 pour le rachat des rentes foncières en argent, et le denier 25 pour les rentes foncières en nature, auxquelles ils prétendent assimiler l'usage. Mais cette loi n'a point été faite pour le cantonnement, et son application à cette opération soulève de graves objections. Inspirée par des motifs politiques, elle a eu surtout, sinon même exclusivement en vue, les rentes qui sous l'ancien régime étaient perpétuelles et irrachetables ; si elle a adopté le denier 25, c'est pour indemniser le crédirentier du trouble que, par un effet rétroactif, elle apportait dans son droit en autorisant le rachat. Le cantonnement au contraire était admis avant la Révolution, comme il n'a cessé de l'être depuis. D'ailleurs, si le droit d'usage se sert en nature, il faut reconnaître qu'à raison des règles rigoureuses qui en limitent l'exercice, des restrictions qu'il peut subir, de la précarité dont il est entaché par la faculté même de cantonnement, il se rapproche jusqu'à un certain point du caractère d'une rente foncière en argent. Ces dernières raisons militent pour l'adoption du denier 20. Ce mode de capitalisation a au surplus l'avantage d'écarter tout arbitraire en n'étant que l'application du taux légal de 5 p. 100, fixé par la loi du 3 septembre 1807. Aussi la majorité des cours d'appel en prescrivent l'emploi qu'on trouve également indiqué dans le décret de 1857.

4. Détermination du canton à céder à l'usager.

Cette dernière phase de l'opération consiste à estimer et à détacher de la forêt une portion d'une valeur vénale égale au capital représentatif de l'émolument usager. L'emplacement de ce canton doit être choisi de façon à concilier, dans la mesure du possible, les convenances réciproques des deux parties. La valeur se calcule en estimant séparément la superficie et le fonds, d'après les règles tracées par la science forestière et que résume ainsi le décret de 1857 :

« Art. 13. — La superficie entière du cantonnement sera estimée à sa valeur vénale actuelle. Les bois trop jeunes pour avoir une valeur actuellement commerçable, seront estimés d'après leur produit présumé à l'âge où ils commenceront à remplir cette condition.

« Art. 14. — Le sol sera estimé d'après la valeur des sols boisés similaires dans la localité. Cette valeur sera déterminée au moyen des transactions qui pourront être connues. A défaut de transactions connues, le sol sera estimé directement par des calculs basés sur le produit net dont ce sol serait susceptible, étant cultivé en nature de bois, à l'exploitabilité déterminée par le maximum d'intérêt annuel en argent du capital engagé... »

Les procédés ainsi indiqués comportent des calculs d'intérêt. Il n'est point douteux qu'il faille pour y procéder, adopter le taux des placements en immeubles dans la localité, car c'est le seul qui réponde à la valeur vénale qu'on cherche à déterminer. Sans doute, ce taux est le plus souvent inférieur à celui de 5 p. 100, adopté généralement pour la capitalisation de l'émolument usager, mais, comme nous l'avons expliqué, l'emploi d'un même taux, de part et d'autre, avantagerait l'usager au détriment du propriétaire.

Les chiffres obtenus représentent l'évaluation de la forêt d'après ses produits en bois. Il reste, d'une part, à y ajouter la valeur du pâturage, de la chasse et de la pêche que l'usager pourra désormais exercer ou amodier à son profit, d'autre part, à en retrancher le capital représentatif des frais de garde et d'impôts que l'usager devenu propriétaire aura à supporter. On peut aussi tenir compte de ces derniers frais d'une manière plus simple, en les déduisant de la valeur des produits annuels dont on part pour établir la valeur du sol ; le décret de 1857 suppose l'emploi de ce procédé, car il prescrit d'estimer le sol d'après ses produits nets ou d'après le prix de vente des terrains similaires, prix qui repose également sur des produits nets.

On se trouve fréquemment en présence de forêts dans lesquelles le parcours appartient, à titre d'usage, soit à des tiers, soit à l'usager qu'il s'agit de cantonner. Certains auteurs, voire certains tribunaux, ont pensé qu'alors il n'y a pas à tenir compte de ce droit : si, dit-on, l'usager jouit du parcours, le cantonnement ne modifie en rien la situation au point de vue de cette servitude, puisqu'après comme avant l'opération l'usager reste libre de mener ses bestiaux sur toute la forêt ; si le parcours appartient à un tiers, il faut s'en tenir à l'estimation de la forêt d'après ses produits en bois que seuls récoltera l'usager cantonné ! Le raisonnement est défectueux. Dans le premier cas, l'usager mis en possession du cantonnement, exercera le pâturage sur la portion de forêt dont il sera investi, non plus en qualité d'usager, mais à titre de propriétaire, changement auquel on doit avoir égard ; dans la seconde hypothèse, l'usager se trouvera substitué vis-à-vis de l'ayant droit au parcours, au lieu et place du propriétaire primitif, et il ferait un bénéfice au détriment de ce dernier, si on se bornait à ne pas faire entrer le parcours dans l'estimation. Le décret de 1857 (*art.* 11 *et* 14, § 3) a préconisé un mode de calcul qui permet de régler équitablement la situation dans l'une et l'autre hypothèse. Que le parcours appartienne à un tiers ou à l'usager cantonné, on en comprend la valeur dans l'estimation du canton détaché de la forêt, après avoir établi cette valeur en capitalisant au taux des placements en biens-fonds le produit annuel du pâturage sur cette portion de forêt ; mais, d'autre part, on ajoute au capital représentant l'émolument usager une somme égale à ce même produit capitalisé au denier 20. La différence résultant des deux modes de capitalisation compense le bénéfice que l'interversion de titre procure à l'usager.

V. RÈGLEMENT DES FRAIS.

Les cantonnements nécessitent des expertises toujours fort coûteuses, et entraînent souvent de longs procès. Il n'est donc pas indifférent de savoir à qui incombe le paiement des frais.

Lorsque l'opération se conclut à l'amiable, le propriétaire doit payer les dépens qu'elle entraîne. (*Code civ.*, *art.* 1248). Si, au contraire, les usagers refusent d'accepter les offres du propriétaire, et que celui-ci soit contraint d'engager un procès, l'instance ainsi introduite se régit, quant aux frais d'expertise et autres auxquels elle donne lieu, par les articles 130 et 131 du Code de procédure civile. Les dépens sont à la charge de la partie qui suc-

combe, ou doivent être repartis entre les deux parties si l'une et l'autre succombe sur quelques chefs ; ce que l'on reconnait aisement en comparant les resultats du jugement a l'offre du propriétaire. Telles sont du moins les solutions generalement admises.

Mais il peut arriver que l'instance en cantonnement s'engage sans que le propriétaire ait fait d'offres à l'usager, par exemple qu'elle soit introduite accessoirement à une action en revendication de la propriété. Dans ce cas, le cantonnement s'établit à l'aide d'une expertise que le tribunal ordonne, puis homologue avec ou sans modification. On n'est pas d'accord sur le point de savoir par qui et dans quelles proportions doivent alors être supportés les frais. Certaines cours, partant de l'idée que le cantonnement constitue une sorte de partage de communauté, répartissent les dépens entre le propriétaire et l'usager, au prorata de la part définitive de chacun d'eux dans la forêt. D'autres considèrent l'usage comme une sorte de dette, et mettent les dépens à la charge exclusive du propriétaire, par analogie avec la règle établie en matière de paiement par l'article 1248 du Code civil. Cette dernière façon de procéder est, à notre avis, la plus rationnelle, à la condition toutefois de ne l'appliquer qu'aux frais du procès jusques et y compris le jugement d'homologation. Si l'une des parties refuse à adhérer à ce jugement et interjette appel, les frais qui peuvent suivre nous semblent devoir être répartis conformément aux dispositions du Code de procédure ci-dessus rappelées.

VI. RÈGLES SPÉCIALES AU CANTONNEMENT DES DROITS D'USAGE DANS LES BOIS SOUMIS AU RÉGIME FORESTIER.

Les règles que nous venons d'exposer s'appliquent à toutes les forêts indistinctement. Les décrets des 12 avril 1854 et 19 mai 1857 ont établi des dispositions spéciales aux bois soumis au régime forestier, et concernant principalement les forêts de l'État. Ces décrets ne constituent toutefois, comme les tribunaux sont unanimes à le reconnaître, qu'un règlement d'administration intérieure ; leurs prescriptions n'ont aucune force légale, et les usagers ne peuvent en réclamer l'application comme un droit.

Les règles tracées par les décrets de 1854 et de 1857 sont de deux sortes. Les unes, s'appliquant à des questions de pure forme, tracent la procédure que doit suivre l'administration pour le cantonnement des droits d'usage dans les bois de l'État et des communes ; il serait superflu d'en donner ici le détail, nous nous bornerons à faire observer que, conformément au vœu de la loi, elles prescrivent de ne recourir aux tribunaux qu'au cas où les voies amiables n'ont pu aboutir.

Les autres, beaucoup plus importantes, concernent le mode d'évaluation et les calculs à employer dans le cantonnement des usages grevant les bois de l'État. Elles consacrent en entier le système de la capitalisation, tel que nous l'avons développé, sauf quelques dérogations conçues dans un esprit de bienveillance vis-à-vis des usagers, et édictées dans le but de faciliter l'exercice des cantonnements amiables.

Ces dérogations comprennent les dispositions suivantes. Dans le calcul de l'émolument usager, il ne doit être fait aucune déduction à raison de la contribution foncière, à moins que le paiement n'en ait été mis à la charge de l'usager par une stipulation expresse du titre et, par conséquent, sans qu'il y ait lieu de rechercher si, d'après les règles du droit commun, l'usager doit ou ne doit pas participer à cet impôt. Les frais de timbre des actes relatifs aux délivrances ne sont pas non plus défalqués, bien que pouvant parfois s'élever à une somme notable, ce qui arrive lorsqu'il s'agit d'une commune usagère au maronage dont tous les habitants ayant besoin de bois sont astreints à présenter chaque année un devis et une demande sur papier timbré (*D.* 1857, *art.* 7, 4°). D'autre part, on néglige les droits de chasse et de pêche dans l'estimation du canton à détacher de la forêt (*D.* 1857, *art.* 14, § 5). Enfin l'article 10 du décret de 1857 dispose qu'à la valeur de l'émolument usager il sera ajouté, à titre de concession : 1° une somme égale à 15 p. 100 de ladite valeur ; 2° le capital au denier 20 des frais de garde et d'impôts, que les usagers, une fois cantonnés, auront à supporter comme propriétaires. Ces dernières concessions seules procurent à l'usager un bénéfice d'environ 25 p. 100. Elles donnent la mesure de l'intérêt que le Gouvernement attache au dégrèvement des forêts domaniales. Toutefois, comme elles ne répondraient plus au but cherché dès qu'il est nécessaire de recourir aux tribunaux, il est de règle de n'en tenir compte que dans les cantonnements amiables ; quand, sur le refus des usagers, l'État doit faire des offres en justice, le montant en est calculé abstraction faite des dispositions de l'article 10 du décret.

SÉE.

CAPACITÉ. *V.* Cens.

CAPITAL (IMPÔT UNIQUE SUR LE).

SOMMAIRE.

I. INTRODUCTION.

On pourrait être tenté de croire que l'impôt sur le capital n'existe pas en France, parce qu'aucune contribution ne porte officiellement ce nom, et, par suite, supposer que son étude ne présente qu'un intérêt théorique ; ce serait là une erreur, car plusieurs taxes sont basées sur le capital. Ce qui a pu contribuer à faire naître et propager cette manière de voir, c'est que des hommes politiques et des publicistes ont proposé, à diverses reprises, soit dans les Assemblées parlementaires, soit dans la presse, l'établissement d'un *impôt unique sur le capital*, destiné, selon ses promoteurs, à remplacer, sinon tous les impôts actuellement existants, du moins la plupart d'entre eux. Jusqu'à présent, ces projets n'ont pas reçu en France la sanction législative. Il n'en est pas de même à l'étranger, où plusieurs

États possèdent l'impôt sur le capital parmi les instruments de leur fiscalité. Dans quelques-uns d'entre eux, cette taxe est même une des principales sources des recettes du budget. C'est l'exemple de ces pays, en même temps que l'étude de l'histoire fiscale de l'étranger, et l'examen des réformes proposées à ce sujet au siècle dernier par les principaux économistes, qui ont inspiré en France les promoteurs de l'impôt sur le capital. Cette question revenant assez fréquemment à l'ordre du jour lors des discussions de budget et d'impôt, il est utile de l'examiner ici, renvoyant au mot *Impôt* pour tout ce qui concerne plus spécialement la théorie même des contributions publiques, ainsi que l'application des diverses taxes existant en France.

II. HISTORIQUE.

1. Impôt sur le capital.

L'impôt sur le capital n'est pas une taxe nouvelle, attendu que des impôts sur la fortune ont existé, de tout temps, chez les peuples civilisés. C'est ainsi qu'à Athènes il y avait, dans l'antiquité, un impôt de ce genre, l'*Eisphora*. Le cens, perçu à Rome, atteignait également la fortune.

Au moyen âge, les divers États de l'Italie possédaient des taxes analogues : à Gênes et dans la République milanaise, on percevait un impôt sur les biens meubles et immeubles des citoyens ; à Florence, les fortunes étaient atteintes par l'impôt sous diverses formes.

La France a connu, sous Philippe-Auguste, à la fin du XIIe siècle, l'impôt sur tous les capitaux sous le nom de *dîme saladine,* destinée à faire face aux dépenses de la troisième croisade. Cette contribution préleva le dixième de tous les biens, meubles et immeubles. En 1355, le roi Jean frappa d'une contribution les capitaux et les revenus.

En Allemagne, on trouve des taxes analogues établies dès le XIVe siècle, notamment le *gemeine Pfennig* (denier commun). A partir de 1658, des impôts frappent dans la Hesse, ainsi qu'à Nuremberg, la fortune présumée. Dans le Wurtemberg, les communes sont autorisées, en 1758, à imposer les capitaux, et, en 1821, une loi ajoute une nouvelle surcharge au même impôt.

On retrouve la même taxe dans les Pays-Bas, où Philippe II obtint, en 1566, des États de Hollande, un véritable impôt sur le capital, sous le nom de *centième denier*, perçu sur tous les biens immeubles, et de *cinquantième denier,* sur la valeur des marchandises. Plus tard, en 1599, il leva un *deux-centième denier* sur les fortunes excédant 3,000 florins. Ce dernier taux fut doublé, puis l'impôt revint au chiffre primitivement fixé. Ensuite, on frappa d'un millième denier tous les biens qui avaient échappé à la première taxation. De plus, les États établirent, en 1747, le *don libre,* fixé à 1 p. 100 du montant net des biens possédés en Hollande et au dehors. Enfin, en 1795 est perçue une taxe de 6 p. 100 sur la valeur des possessions, elle atteint 10 p. 100 l'année suivante. Ces impôts se continuent sous différentes formes jusqu'en 1805.

L'impôt sur le capital a été appliqué à Brême et à Hambourg dans diverses circonstances ; il était progressif. Dans ces deux États, il affectait en quelque sorte la forme d'un impôt volontaire, en ce sens que chaque citoyen appréciait lui-même sa fortune et acquittait sa contribution en secret, dans une caisse close, sans qu'il y eût aucun contrôle. Avant 1789, l'impôt sur le capital formait, avec des droits de douane très élevés, les deux taxes uniques des villes libres hanséatiques ; il était d'un quart pour cent sur tous les capitaux. Hambourg avait, de plus, un impôt sur les loyers.

En Suisse, on rencontre l'impôt sur le capital appliqué, le plus souvent, en même temps que l'impôt sur le revenu dans les cantons de Schaffhouse, Schwytz, Glaris, Saint-Gall, Thurgovie, Berne, Genève.

C'est dans les divers États formant l'Amérique du Nord qu'on trouve établi, sur une vaste échelle, l'impôt sur le capital, meubles et immeubles, connu sous les noms de *mills tax, general tax, state tax, tax on real and personel estate, tax on real property.* Cet impôt est appliqué notamment dans la Pensylvanie, l'État de New-York, le Maryland, la Californie, le New-Hampshire, le Tennessee, l'Arkansas, le Wisconsin, l'Ohio, le Maine, le Connecticut, la Géorgie, l'Alabama, le Vermont, la Virginie, la Caroline du Sud, le Texas, l'Iowa, le Mississipi. Dans ces divers États, l'impôt sur le capital fournit des ressources variant du quart à la moitié des recettes totales du budget.

2. Impôt unique.

Dans la pensée des partisans de l'impôt sur le capital, c'est comme taxe unique qu'il devrait être appliqué. Cette idée d'un impôt unique est très séduisante, et a fait depuis plus de trois siècles l'objet des préoccupations des esprits les plus distingués. Les avantages de l'impôt unique justifient l'intérêt que son étude a provoqué : son incidence s'exerce directement, sans répercussion (tout au moins apparente), c'est-à-dire que le véritable contribuable est atteint immédiatement par le fisc, sans que personne ait à faire en son lieu et place l'avance de l'impôt ; la perception d'une telle taxe est beaucoup plus économique et plus facile que celle d'aucun autre impôt, attendu qu'il en coûte moins cher pour faire rentrer une contribution unique que pour en percevoir plusieurs. Ces avantages ont été reconnus depuis longtemps. Dès 1576, sous Henri III, le projet d'un impôt unique sur le revenu fut soumis aux États généraux, mais le Tiers-État le repoussa, malgré l'avis de Bodin, qui proposa cet impôt dans son ouvrage de la *République,* publié à Paris l'année suivante. A plus d'un siècle d'intervalle, Boisguillebert, dans le *Détail* (1697) *et le Factum de la France* (1707), demande la substitution d'un impôt foncier unique à tous les impôts directs et à la plupart des impôts indirects existants ; dans son projet, il conservait la gabelle, de plus les tailles tarifées qu'il proposait constituaient un impôt portant sur le capital et sur le revenu. Cette idée de l'impôt foncier unique sera reprise plusieurs fois par les économistes contemporains ou successeurs de Boisguillebert, et principalement par le plus illustre d'entre eux, le maréchal de Vauban. Dans sa *Dîme royale* (1707), l'éminent ingénieur demande les mêmes réformes que Boisguillebert, mais propose des moyens d'exécution différents pour l'accomplir. Son système se réduit à un impôt sur *tous* les revenus, et en cela réside sa supériorité, car c'est le but qu'on cherche encore à atteindre à notre époque. Vauban se trompait seulement en demandant le prélèvement de la dîme *en nature* sur les produits agricoles. On retrouve l'idée de Vauban dans le projet de *denier royal*, de Law, dans Melon, un des collabo-

rateurs du célèbre financier, qui proposait un impôt unique sur le blé. Quesnay avait eu aussi l'idée d'un impôt unique direct « établi en entier sur le revenu des terres », ce qui est conforme à la pure doctrine physiocratique, suivant laquelle toutes les richesses venaient de la terre. Turgot partageait la même manière de voir, et concluait par suite à la nécessité d'une contribution foncière unique sur toutes les terres sans exception. Cette opinion était également admise par Condorcet. On put croire un instant, sous Louis XV, pendant le ministère de M. de Machault, à l'application de l'impôt sur le revenu, destiné à remplacer les autres taxes. Le taux en fut fixé par un édit de mai 1749 au vingtième de tous les revenus, sans distinction de classe. Sa mise à exécution exigeait la déclaration des biens, qui devait être constatée. Ce projet échoua par suite de l'opposition du clergé : il entraîna dans sa chute le ministre qui l'avait proposé. A notre époque, des économistes éminents se sont déclarés partisans de l'impôt unique : J.-B. Say estime que de son établissement « résulterait une si grande économie dans les frais de perception et tant de soulagement pour les classes indigentes, qu'on arriverait vraisemblablement à une répartition beaucoup plus équitable que celle que nous voyons suivre maintenant. »

Malgré l'autorité des auteurs qui avaient préconisé l'impôt unique, cette taxe fut repoussée par l'Assemblée nationale par les considerations suivantes : « Notre comité (de l'imposition) n'examine point ici la question de l'unité d'impôts; il n'examine pas non plus si, toutes les richesses venant de la terre, la terre seule doit supporter toutes les contributions; des auteurs illustres ont discuté cette matière, mais l'application de leurs principes, possible, sans doute, dans un pays neuf, serait impraticable dans un État où la longue suite d'une administration arbitraire et variable a sans cesse augmenté les besoins en tarissant les ressources, obstrué les canaux de la reproduction et porté les capitaux vers l'agiotage, au lieu des emplois utiles qu'ils devaient naturellement chercher. » Ces raisons n'ont rien perdu de leur force; elles sont encore vraies de nos jours, et on peut les appliquer à réfuter l'impôt unique sur le capital.

Cependant, bien qu'elle n'eût pas adopté l'impôt unique, en principe, l'Assemblée nationale se trouva amenée à en faire une application partielle lorsqu'elle établit l'impôt foncier auquel elle crut pouvoir demander 300 millions destinés à remplacer les impôts directs existants, ainsi que les dîmes et les impôts féodaux. En faisant peser tout le poids de l'impôt foncier sur le revenu net des propriétaires, l'Assemblée établissait l'impôt territorial proposé par Quesnay. Cette nouvelle taxe constituait une différence essentielle avec les impôts de l'ancien régime qui étaient payés par l'*universalité de la population*, tandis que l'impôt foncier retombait sur les *seuls propriétaires*. Ceux-ci furent impuissants à l'acquitter, et l'impôt foncier dut être abaissé successivement de 218 millions, en 1797, à 154 millions, en 1822, soit une réduction de près de moitié sur le chiffre primitivement fixé.

Cette expérience permet de juger le système de l'imôt unique proposé par les physiocrates, auquel on a tenté de revenir depuis d'une manière indirecte dans les divers projets ayant pour but l'établissement de l'impôt unique sur le capital.

III. DÉFINITION DU CAPITAL.

Il importe tout d'abord de définir ce que l'on entend par capital, dans le sens générique qui doit être attaché à ce terme, d'autant plus que c'est un point qui a toujours divisé les auteurs. Sans entrer dans la discussion des controverses auxquelles ce terme a donné lieu, ce qui serait plutôt du domaine de l'économie politique que de la science des finances, on peut dire, d'une manière générale, avec J.-B. Say : « Un capital, dans le sens le plus étendu, est une accumulation de valeurs soustraites à la consommation improductive. » Ces valeurs comprennent tout ce que le génie de l'homme a su améliorer ou créer pour la satisfaction de ses besoins. Sous ce terme de capital sont compris les instruments et outils de toute nature, les propriétés immobilières et mobilières quel qu'en soit l'usage, les animaux domestiques, les semences, les vêtements, les provisions. Il faut aussi, croyons-nous, ajouter à cette nomenclature la terre qui, au moins dans les pays civilisés, n'a de valeur que grâce au travail de l'homme, et doit, par ce motif, être considérée comme un capital.

Capital fixe. Capital circulant. — Les économistes divisent le capital en deux catégories : les capitaux fixes et les capitaux circulants. Les premiers comprennent ceux qui sont productifs de revenu sans changement de place; les seconds, ceux qui ne produisent de revenu qu'en passant de main en main.

Le capital fixe comprend, par suite, les instruments, machines et outils, quelle que soit leur destination, les améliorations apportées aux terres et, d'après Adam Smith, le capital intellectuel résultant des connaissances acquises, qui est la source des profits tirés de l'activité individuelle.

Parmi les capitaux circulants, il faut ranger tout d'abord l'argent et ensuite les matières premières et les marchandises qui se trouvent entre les mains des divers commerçants ou fabricants. Ces objets sont destinés à leur procurer un profit par la vente qu'ils en feront au public; ils changent de forme par le fait même de cette consommation. C'est ce qui a fait dire à J.-B. Say que le capital circulant est « celui qui change nécessairement de forme par la production même; celui dont la forme matérielle périt et renaît dans le cours des opérations productives; celui dont l'avance et les retours se succèdent pour recommencer de nouveau ».

Un grand industriel, M. Menier, qui a beaucoup écrit au sujet de l'impôt sur le capital, et dont nous examinerons plus loin le système, trouvant insuffisante la classification adoptée par les principaux économistes entre le capital fixe et le capital circulant, en a donné une nouvelle qui lui paraît plus scientifique. Il part de cette idée que le capital est l'ensemble des utilités (et par l'expression utilité il entend tout agent naturel approprié par l'homme), il constate que certaines utilités ne font que passer par les mains de l'homme, et disparaissent en se transformant, tandis qu'il existe au contraire d'autres utilités, telles que les machines, qui produisent sans changer de forme. M. Menier arrive à cette définition du capital fixe et du capital circulant :

Le capital fixe est toute utilité dont le produit ne change pas l'identité, en d'autres termes, c'est celui qui produit de l'utilité sans se transformer.

Le capital circulant est toute utilité dont le produit change l'identité.

C'est d'après ces considérations que M. Menier classe respectivement dans le capital fixe et dans le capital circulant les objets suivants : capital fixe : sol, constructions, machines, outillage, navires, voitures, animaux servant à l'exploitation, ustensiles de ménage, meubles, objets d'art; — capital circulant : matières premières, marchandises destinées au commerce, monnaie.

Sans suivre cet auteur dans l'examen des utilités qui, suivant lui, constituent soit le capital fixe, soit le capital circulant, il importe de remarquer qu'il ne classe les valeurs mobilières dans aucune de ces deux catégories. Il ne les considère pas comme des capitaux; elles ne sont, d'après lui, que les signes représentatifs de capitaux fixes qui, eux, produisent de l'utilité. Quant aux intérêts que ces titres donnent, il n'y voit que le produit des capitaux fixes, dont ces valeurs sont l'image. Il applique le même raisonnement aux titres de rentes sur l'État, aux obligations des départements et des communes, qui ne représenteraient, selon lui, pour ceux qui les possèdent, qu'une créance *sur des capitaux fixes qui, chaque année, produisent la somme nécessaire pour en payer les intérêts.* L'énumération faite par M. Menier diffère de celle donnée par Adam Smith; elle laisse en dehors de sa classification les capitaux personnels d'intelligence et de savoir professionnel que l'éminent économiste écossais mettait avec raison au nombre des capitaux fixes. Les exceptions admises par M. Menier diminuent singulièrement la valeur scientifique de son ingénieuse définition, et il est nécessaire de les signaler à cause de l'importance considérable qu'elles présentent dans l'application de l'impôt sur le capital.

Un savant économiste, M. Yves Guyot, ancien collaborateur de M. Menier, a repris, pour son propre compte, depuis le décès de celui-ci, la campagne en faveur de l'impôt sur le capital. Il propose de le substituer progressivement aux autres taxes, et demande que les communes soient autorisées à faire l'essai de ce système, en frappant d'un impôt la valeur vénale de la propriété bâtie et non bâtie.

IV. THÉORIE DE L'IMPÔT UNIQUE SUR LE CAPITAL.

1. Système de l'impôt unique sur le capital.

Le point de départ de la théorie de l'impôt sur le capital énoncée par M. Menier réside dans cette idée que « l'impôt représente la mise en valeur et les frais d'exploitation du capital national ». Cet auteur n'entend d'ailleurs comprendre, dans sa définition, que la part de la mise en valeur attribuée à l'État, et, par suite, il repousse la théorie communiste, d'après laquelle l'État, propriétaire du capital national, l'exploiterait à son profit.

Cette manière d'envisager la fortune nationale comme l'outillage d'un chef d'industrie est également admise par M. le duc de Broglie lorsqu'il dit : « L'État est l'entrepreneur des frais généraux de la production sociale. » Ces deux auteurs arrivent à la même conclusion qui consiste à faire de l'impôt un prélèvement sur les capitaux, afin de solder les dépenses publiques. Le défaut de ces définitions est d'être incomplètes, car ni l'une ni l'autre ne tient compte des dépenses de l'État qui ne se rapportent pas à un service matériel ou immatériel actuel, tel que le paiement des dettes nationales. Ce système a encore un autre inconvénient, c'est de ne tenir compte que des richesses tangibles, tandis qu'il existe, à côté et en vue, des mises sociales, résultant de l'intelligence seule, et dont il serait injuste de ne pas faire état, car il est admis que l'impôt doit être payé par tous ceux qui bénéficient des avantages sociaux.

L'erreur des publicistes qui préconisent l'impôt sur le capital, tient à l'idée, remontant aux premiers physiocrates, qui consiste à croire qu'il y a antagonisme entre le Gouvernement et les contribuables, et que l'impôt personnel est le résultat de cette organisation défectueuse. Montesquieu a commis la même erreur, en faisant intervenir la liberté dans les systèmes de fiscalité. Actuellement, surtout, où dans les pays constitutionnels l'impôt est voté par les représentants de la nation, il est absolument impossible de voir, dans la nécessité d'acquitter les contributions publiques, l'indice de la servitude. L'impôt représente donc plus que la mise en œuvre et les frais généraux d'exploitation du capital national, et on doit le considérer, suivant la juste expression de M. Paul Leroy-Beaulieu, comme « la contribution exigée de chaque citoyen « pour sa part dans les dépenses du Gouvernement ».

L'impôt unique sur le capital puise sa théorie dans le système physiocratique. Quesnay et ses disciples pensaient que tous les impôts retombaient en dernière analyse sur la terre et, comme conséquence, ils proposaient la taxation unique des propriétés foncières. La même idée a été reprise sous une autre forme par les partisans de l'impôt sur le capital fixe (sol, constructions, animaux, machines, mobilier, objets d'art), qui, selon eux, supporte tous les impôts. L'impôt sur le capital taxe les contribuables non d'après leurs revenus, mais suivant quelques-unes de leurs facultés imposables. Dans ce système, ce n'est pas l'ensemble du capital qui sert de base d'évaluation, puisque le capital circulant (*voir ci-dessus*) n'est pas imposé, et doit solder la nouvelle taxe. Celle-ci pèse uniquement sur les capitaux immobiliers et l'outillage industriel et agricole, de sorte que, dans ce système, « le contribuable paie à l'aide de son capital circulant au prorata de la valeur du capital fixe qu'il possède ».

En faveur de l'impôt sur le capital, on dit que le capital est plus facile à évaluer que le revenu, que, de plus, il frappe tous les capitaux fixes, quel qu'en soit l'emploi, ce qui offre un avantage marquant. L'impôt sur le revenu ne demande qu'une taxe très faible aux propriétaires des terrains situés dans les villes importantes, lesquels ont parfois une grande valeur. Quant aux collections de tableaux, objets d'art, leurs possesseurs ne paient aucune taxe de ce chef. On allègue que l'impôt sur le capital pèse d'une manière uniforme sur les individus ayant une même fortune ; qu'il frappe toutes les formes de la richesse même improductive. Il développe, dit-on, l'industrie, en ce qu'il est un puissant stimulant à l'emploi du capital qu'il force à s'utiliser. Il ne s'attaque pas à la richesse en formation, et épargne ainsi l'activité individuelle, ce qui le rend très démocratique (?). Le capital fixe est, d'ailleurs, d'après ses partisans, plus facile à reconnaître que le revenu; le premier est tangible, tandis que le second est souvent incertain. En ce qui concerne l'exemption accordée aux riches-

ses mobilières par l'impôt sur le capital, on a vu que celles-ci sont considérées comme étant la représentation de capitaux fixes. On ajoute que l'impôt sur le capital ne frappe pas la circulation, et n'entrave pas la liberté du travail, dans le sens le plus général de cette expression, et enfin qu'il permet aux citoyens de se rendre mieux compte de ce qu'ils paient pour les dépenses publiques.

Il est certain que la suppression des entraves qui frappent la fabrication et la circulation des marchandises, serait un sérieux allègement pour ceux qui en bénéficieraient, mais cet allègement compenserait-il la charge dont serait grevé le capital sur lequel pèserait l'impôt unique destiné à remplacer les sources de recettes supprimées ? Il est permis d'en douter, et de se demander si ce ne serait pas payer bien cher les avantages résultant d'une circulation plus facile que de les obtenir au prix d'une majoration considérable du montant de certains impôts actuellement existants, et auxquels en somme chacun est habitué. Ce serait le cas d'un industriel qui n'aurait plus à payer les impôts indirects d'octroi, ni sur les transports, ainsi que la taxe des patentes, mais qui verrait l'impôt sur le capital exiger quatre ou cinq fois ce qu'il paie d'impôt foncier par le système de taxation actuelle.

Il se pourrait que l'impôt unique sur le capital, en étant très élevé, ce qui est une condition nécessaire pour faire face aux nécessités budgétaires, absorbât la plus grande partie du revenu net du propriétaire, qui, dans bien des cas, n'aurait aucun moyen d'échapper à cette cause de ruine.

Quant à l'argument tiré de la compensation qu'offrirait aux possesseurs de capitaux fixes le développement de la consommation nationale, il ne faut pas en exagérer l'importance : l'impôt sur le capital devant produire une somme égale au montant total des impôts supprimés, moins la différence résultant de l'économie inhérente à la perception d'un impôt unique par rapport à un système d'impôts multiples. Cette économie n'augmenterait que dans de faibles proportions le pouvoir de consommer des habitants, et seulement de ceux qui ne seraient pas atteints par la nouvelle taxe, c'est-à-dire les travailleurs, en admettant que leurs salaires fussent restés les mêmes, malgré l'abaissement du prix des denrées. De plus, l'impôt sur le capital profiterait également à tous ceux qui tirent leurs revenus de leur capital intellectuel, de leur activité individuelle, tandis qu'il prélèverait une part considérable du revenu des possesseurs des capitaux fixes. Il est vrai que pour ceux de ces derniers possédant des maisons, l'impôt serait léger, car ils parviendraient à en rejeter, du moins en partie, le poids sur leurs locataires.

L'argument suivant lequel le capital serait le seul contribuable, se réfère à l'opinion qui considère l'impôt comme une prime d'assurance. Elle n'est pas soutenable : le plus sommaire examen du budget montre, en effet, que l'impôt fait face à beaucoup d'autres dépenses que celles de sécurité ; et, d'un autre côté, on sait que, en cas de sinistre particulier, l'État n'intervient jamais obligatoirement pour rembourser le montant de la perte, ainsi que le font les Compagnies d'assurances, en échange de la prime qu'elles perçoivent.

Ainsi, à côté des avantages qu'on attribue à l'impôt sur le capital, se présentent des inconvénients dont les principaux sont : l'élévation du taux de l'impôt, si on veut lui faire produire les sommes dont l'État a besoin ; la difficulté de rendre cet impôt proportionnel aux facultés des contribuables ; et par-dessus tout l'incertitude où l'on se trouve d'asseoir équitablement la taxation unique portant soit sur le revenu, soit sur le capital pris l'un ou l'autre pour base.

2. Comparaison du capital et du revenu comme base de l'impôt.

La supériorité de l'impôt du capital sur celui du revenu est très contestable. L'exemption d'impôt de certaines richesses, telles que les collections de tableaux, objets d'art, qu'on reproche à ce dernier ne porte en réalité que sur une partie très faible de l'ensemble des richesses, même dans les sociétés où le luxe est très répandu ; de plus, leur valeur, se modifiant avec les goûts de la mode, est essentiellement variable. Il faut ajouter que l'établissement d'un tel impôt serait absolument vexatoire, ce qui doit le faire rejeter comme impraticable.

L'exemption partielle des terrains, dans le cas de la taxation du revenu est spéciale à quelques grandes villes ou cités industrielles, et le faible taux de l'impôt dont ils bénéficient, s'explique et se justifie par les changements de valeur qui affectent cette nature de richesses ; d'ailleurs, un terrain non bâti ne produit rien à son propriétaire, et il est frappé par l'impôt dès qu'une construction couvre sa surface.

Quant à l'inégalité de traitement reprochée à l'impôt sur le revenu, en ce qui concerne la taxation de certaines valeurs mobilières, et qui a pour conséquence de faire payer aux possesseurs de valeurs aléatoires un impôt de beaucoup supérieur à celui demandé aux placements de tout repos, il est facile d'y porter remède, en calculant le montant de l'impôt à un taux fixe du capital réel d'achat actuel de la valeur, qui serait fixé, pour chaque année, d'après le cours moyen de l'année précédente.

On peut également trouver injuste que l'impôt sur le revenu frappe d'une manière uniforme aussi bien les revenus provenant de la richesse acquise, que ceux tirés du travail personnel. Des hommes éminents, au nombre desquels il faut citer M. Paul Leroy-Beaulieu, seraient d'avis de distinguer ce qu'on appelle les revenus perpétuels des revenus viagers et temporaires, et de taxer à un taux moins élevé les seconds que les premiers. Cette injustice, si c'en est une, pourrait disparaître par l'abaissement du taux de taxation de l'impôt sur les revenus provenant de l'activité personnelle ou professionnelle.

La part faite à ce que l'impôt sur le revenu peut présenter de défectueux, comparons-le avec l'impôt sur le capital. L'impôt sur le revenu exempte les objets d'art et en partie les terrains des villes, mais l'impôt sur le capital laisse en dehors de la taxe les trois quarts des capitaux du pays. La somme totale des capitaux, soit fixes soit circulants, existant en France est évaluée à 180 milliards de francs, dont on peut supputer le revenu net moyen, au taux de 4.50 p. 100, à 8 milliards, au plus, sur lesquels l'État prélèverait tout le montant des recettes budgétaires. Si l'on considère que l'ensemble des revenus de toute nature atteint le chiffre de 25 milliards, on voit que l'impôt sur le capital laisserait en dehors de son action plus des deux tiers de

l'ensemble des revenus. Un pareil système est évidemment injuste et contraire aux principes qui doivent guider en matière d'impôt, notamment à celui de la proportionnalité. Il offrirait, en outre, de sérieux inconvénients au point de vue politique, en ce qu'il exempterait, sans raison, le plus grand nombre des citoyens du poids des charges publiques, tout en leur laissant, par l'intermédiaire de leurs mandataires élus, le droit de les augmenter, et d'en faire supporter le lourd fardeau aux possesseurs de capitaux fixes qui devraient seuls acquitter l'impôt.

L'impôt sur le capital serait, dit-on, plus facile à asseoir que l'impôt sur le revenu. Il faut en rabattre beaucoup de ce prétendu avantage et remarquer, tout d'abord, qu'il est très difficile de spécifier exactement ce qu'est le capital fixe. M. Menier donne une formule qui, par sa concision, fait rentrer dans la catégorie des capitaux des objets qu'il n'a jamais songé à y comprendre, ainsi que le montre sa classification : nous voulons parler des facultés intellectuelles. Il dit, en effet : « Est utilité tout *agent naturel* approprié par l'homme, toute utilité est un capital. » La clientèle d'un médecin ou l'achalandage d'un marchand sont également des capitaux puisqu'ils entrent en ligne de compte dans le prix d'achat des établissements auxquels ils s'appliquent. On en pourrait dire autant de la voix du chanteur et, dans le même ordre d'idées, de l'habilelé des artistes, ainsi que de celle des ouvriers des différents corps de métiers.

L'impôt sur le capital doit, suivant ses partisans, ne porter que sur les capitaux fixes, c'est-à-dire ceux qui produisent de l'utilité sans changer de forme, tels que les terres, les maisons, les machines, les fabriques. Mais, ici encore, il y a contradiction entre la définition et son application ; car, en réalité, il n'existe rien d'immuable dans l'ordre matériel, et les différentes natures de richesses énumérées ci-dessus se détériorent à la longue. Cela est tellement vrai que, dans toute entreprise bien administrée, on fait toujours entrer en ligne de compte, lors de l'inventaire annuel, l'usure du capital fixe. De plus, les progrès incessants de l'industrie nécessitent souvent des modifications importantes et parfois le remplacement à bref délai de tout ou partie de ce même capital, qu'on appelle d'une manière générale l'outillage industriel. Dans l'ordre intellectuel, la détérioration a lieu par l'effet du temps et de l'usage : avec l'âge on constate l'affaiblissement progressif de la voix chez le chanteur, la difficulté et la lenteur du travail chez l'écrivain, la diminution de l'habileté professionnelle chez l'artiste ou l'ouvrier. Pour nous en tenir aux capitaux fixes matériels, terres, maisons, etc., il ne semble pas qu'il soit aisé de déterminer leur valeur, car celle-ci dépend essentiellement du revenu qu'ils produisent ou qu'ils pourraient produire si on les faisait rapporter, ce qui est notamment le cas pour les terrains non bâtis et les propriétés de plaisance.

En supposant même que l'assiette de l'impôt fût limitée aux capitaux fixes afférents aux industries de la production, il n'en serait pas moins inégalement réparti, à cause de l'improportionnalité existant, pour les diverses industries, entre la valeur du capital fixe qui leur est nécessaire, et les profits qui en sont tirés. Dans quelques-unes, telles que l'agriculture, la métallurgie, etc., la part du capital fixe est très importante relativement au revenu ; elle l'est fort peu, au contraire, dans la plupart des industries de luxe, comme l'orfèvrerie, par exemple, bien que ces dernières donnent, en général, des bénéfices plus considérables.

S'il s'agit des objets d'art, l'évaluation de la matière imposable est aussi très difficile, tant leur prix est une affaire de mode. Dans les époques de crise, ou lorsqu'ils ont cessé de plaire, la dépréciation qu'ils subissent est considérable, et il serait presque impossible de les taxer équitablement, tant leur valeur est variable, sauf pour quelques objets « catalogués » dont le nombre est excessivement restreint. Comme exemple, on peut citer la dépréciation de près de 50 p. 100 qui a atteint les diamants et les pierres précieuses depuis une dizaine d'années. Ce sont donc là des capitaux qu'on ne saurait taxer, d'abord à cause de l'incertitude de leur valeur et ensuite parce que, pour les atteindre efficacement, il faudrait se livrer à des constatations inquisitoriales dans les endroits où ils sont renfermés.

L'inconvénient le plus sérieux de l'impôt unique sur le capital est l'étroitesse de sa base, signalée plus haut, et le taux élevé auquel il devrait être établi pour pouvoir faire face à un budget annuel de 4 milliards. La valeur du capital mobilier et immobilier étant évaluée à 180 milliards, la taxe devrait être de 2 fr. 50 c. p. 100. Puis, comme l'impôt aurait pour effet de provoquer une baisse de la matière imposable, la taxe devrait être relevée et atteindre le taux de 3 p. 100 environ sur 130 milliards. A un pareil taux l'impôt sur le capital absorberait une forte partie du revenu net des propriétaires, et en particulier des propriétaires ruraux. Ceux-ci ne sauraient trouver un dédommagement aux charges nouvelles de l'impôt que dans une demande plus considérable de leurs produits. Mais cette demande ne pourrait avoir lieu qu'avec l'emploi de droits compensateurs mis à leur entrée en France sur les produits similaires à ceux pour lesquels nos producteurs nationaux payeraient l'impôt, et on sait qu'il est pratiquement impossible d'établir de pareils droits dans l'état actuel du commerce international. Il n'y a que les propriétaires de maisons, dans les villes, qui n'ayant pas à redouter l'importation d'immeubles, pourraient, jusqu'à un certain point, s'affranchir du poids de l'impôt en le rejetant sur leurs locataires, et encore ceux-ci, pour échapper au fardeau de l'impôt, auraient la ressource de s'installer hors des villes, où les loyers seraient moins élevés.

Si de la théorie de l'impôt sur le capital on passe à l'application, on est frappé de la difficulté qui existe parfois lorsqu'il s'agit de déterminer si, en dernière analyse, c'est le capital ou le revenu qui est atteint. La fixation exacte de la répercussion ne peut résulter que de la mesure de l'impôt. De même qu'une dépense peut peser sur la fortune ou sur le revenu selon qu'on a ou non dépassé ses moyens, on peut dire qu'un impôt sur le revenu devient un impôt sur le capital quand on est obligé de diminuer sa fortune pour l'acquitter. D'un autre côté, lorsque pour atteindre un revenu on prélève une portion du capital dont ce revenu est tiré, on n'impose pas le capital, mais on taxe le revenu par l'hypothèse d'un rapport entre le revenu invisible et le capital visible. Ces remarques s'appliquent à un certain nombre de taxes existant en France, en Suisse et aux États-Unis. Dans ce dernier pays, l'impôt sur le capital, loin d'être une

taxe unique, est un impôt partiel se rapprochant sensiblement de l'impôt foncier et de l'impôt personnel et mobilier, tels qu'ils existent en France.

La conclusion à tirer de ce qui précède est la préférence à accorder à l'impôt sur le revenu par rapport à l'impôt sur le capital. Mais l'un et l'autre sont insuffisants, aussi bien que l'impôt territorial, si on veut les considérer comme taxe unique destinée à faire face à toutes les dépenses d'un grand État. On peut seulement les admettre comme taxes complémentaires servant à corriger, dans la mesure du possible, les défectuosités des impôts indirects. C'est ce système que propose, à titre d'essai, M. Yves Guyot, dont nous avons signalé très sommairement le système.

V. MODES D'IMPOSITION DU CAPITAL.

1. France.

Bien qu'il n'existe pas en France d'impôt spécial sur le capital, le taux élevé de certaines taxes oblige à les ranger dans cette catégorie, puisqu'elles ne sont *au fond*, d'après les observations formulées dans le cours du chapitre précédent, qu'un véritable impôt prélevé sur le capital. Parmi les taxes de cette nature, la plus importante de toutes comprend les droits d'enregistrement et de timbre ; on peut aussi y faire figurer les diverses taxes somptuaires sur les chiens, les chevaux, les cercles et les billards. Nous n'avons à considérer ici ces taxes, qui font chacune l'objet d'un article spécial, que dans leur rapport avec le capital.

Les droits d'enregistrement sont perçus à l'occasion des transmissions mobilières et immobilières entre vifs ou par décès. Ils comprennent principalement les droits de mutation, les droits de succession et les droits de timbre.

Le taux des droits de mutation est très élevé : il atteint jusqu'au chiffre de 10 fr. 80 c. p. 100. Pour les mutations à titre onéreux qui sont les plus nombreuses, le taux, décime compris, est de 6 fr. 87 c. p. 100, auquel il faut ajouter le papier timbré, le droit de quittance, le droit de timbre et les droits de notaire de 1 p. 100. Lorsqu'on vend une propriété 10,000 fr., les frais s'élèvent à 800 fr., c'est-à-dire bien au delà du revenu annuel ; ils sont par suite prélevés sur le capital.

Pour les droits de succession, le taux de l'impôt n'est pas moins élevé : il varie de 1 fr. 20 p. 100, décime compris, pour les successions en ligne directe, à 10 fr. 80 c. pour les successions entre étrangers, plus les droits de timbre.

Avec de tels impôts, qui doivent être acquittés en une seule fois, au moment où se produit le fait qui donne lieu à leur perception, il est certain que l'acheteur d'un bien, ou l'héritier qui doit payer un droit de plus de 10 p. 100, ne peut faire face aux exigences du fisc qu'au moyen d'un prélèvement opéré sur le capital. Il se trouve donc dans la nécessité soit d'emprunter, soit d'hypothéquer. Dans de pareilles conditions, il lui faudra être doué d'une grande aptitude d'économie pour arriver à reconstituer la somme dépensée en frais au moyen des seuls revenus que peut procurer le capital taxé. Ainsi dans le cas des mutations à titre onéreux et des successions, l'impôt pèse réellement sur le capital qu'il détruit. Ce résultat de l'impôt est surtout sensible lorsqu'il s'agit d'une succession de peu d'importance ou d'un immeuble de faible valeur, et quand une procédure judiciaire est nécessaire ; le chiffre des frais est alors considérable et absorbe au delà du capital. C'est ainsi que pour l'adjudication d'un immeuble d'une valeur inférieure à 500 fr., les frais s'élèvent à 125 p. 100 ; quand la valeur varie de 500 à 1,000 fr., les frais sont de 50 p. 100 ; ils descendent à 25 p. 100 pour toute valeur au-dessus de 1,000 fr.

Il existe d'autres taxes qui pèsent sur les capitaux ; ce sont les frais de justice perçus à l'occasion des procédures, elles rentrent aussi dans la catégorie des droits de l'enregistrement, de timbre et de greffe. Ainsi que le fait remarquer judicieusement J.-B. Say : « On ne plaide pas suivant le revenu qu'on a, mais suivant les circonstances où l'on se trouve jeté, les intérêts de famille où l'on est impliqué, et l'imperfection des lois. »

L'impôt sur les patentes peut être considéré aussi parfois comme un impôt pesant sur le capital : c'est lorsque les bénéfices du commerçant ou de l'industriel qui y sont soumis deviennent insuffisants pour faire face au montant de la taxe, comme cela se produit dans les époques de crise ou de ralentissement des affaires.

Enfin, on peut ajouter aux taxes qui précèdent, comme portant sur le capital, les taxes sur les billards, les cercles, les chevaux et les chiens, pour lesquelles la matière imposable ne rapporte aucun revenu et qui ont surtout pour but d'atteindre la fortune réelle ou présumée du contribuable.

2. Suisse.

On cite souvent l'impôt sur le capital comme étant appliqué en Suisse d'une manière générale. En réalité, ce n'est pas un impôt perçu par la Confédération helvétique ni à son profit ; c'est une taxe établie dans la plupart des cantons qui, on le sait, jouissent d'une grande autonomie en matière de taxation. Dans la majorité des cas, l'impôt sur le capital est appliqué en même temps que celui sur le revenu.

La législation fiscale des différents cantons de la Suisse diffère par les détails, mais présente un caractère commun. L'impôt direct y est divisé en deux branches, la première constituant un impôt sur le capital, et la seconde un impôt sur les revenus.

L'impôt sur le capital ou sur la fortune est établi sur les valeurs mobilières et immobilières, l'impôt sur les revenus est établi sur les richesses produites par d'autres sources que les capitaux. On y a quelquefois divisé, comme s'il appartenait à deux catégories différentes, le produit d'un même capital. Un capital employé dans l'industrie peut être, par exemple, imposé comme étant une fortune par rapport aux cinq premiers pour-cent qu'il rapporte, tandis que ce qu'il produit en sus est considéré comme un produit du travail et paie, non plus l'impôt sur la fortune, mais l'impôt sur les revenus que l'on tire d'une autre source que les capitaux.

A Zurich, ces deux impôts sont même progressifs, mais la progression est fort modérée. Le taux de l'impôt est le même pour tous les capitaux, mais la taxe ne porte que sur la moitié de ceux évalués à 20,000 fr., soit 5 dixièmes. Au-dessus de ce chiffre, les capitaux sont taxés pour les 6 dixièmes des 30,000 fr. suivants ; pour 7 dixièmes des 50,000 fr. venant ensuite ; 8 dixièmes des 100,000 francs et 9 dixièmes des 200,000 fr. en surplus. Les sommes possédées au delà de ce chiffre paient

pour la totalité. Ce système de taxation est résumé dans le tableau suivant :

Valeur des capitaux.	Fraction taxée.	Capital imposé.
Sur les 20,000 premiers francs.	1/2	soit 10,000 fr.
Sur les 30,000 fr. suivants . . .	6/10	soit 18,000
Sur les 50,000 fr. suivants . . .	7/10	soit 35,000
Sur les 100,000 fr. suivants . . .	8/10	soit 80,000
Sur les 200,000 fr. suivants . . .	9/10	soit 180,000
Sur toute somme au delà de 200,000 fr.	10/10	la totalité du capital.

A Bâle-ville, l'impôt sur le capital n'est pas progressif.

Dans le canton des Grisons, l'impôt sur les capitaux, sans être nettement progressif, est classifié suivant la règle suivante :

De 10,000 fr. à 20,000 fr.	taux simple de l'impôt	
De 20,000 à 40,000	taux simple de l'impôt + 1/10	au delà des 20,000 premiers francs.
De 40,000 à 70,000	taux simple de l'impôt + 2/10	au delà des 20,000 premiers francs.
De 70,000 à 100,000	taux simple de l'impôt + 3/10	au delà des 20,000 premiers francs.
De 100,000 à 150,000	taux simple de l'impôt + 4/10	au delà des 20,000 premiers francs.
De 150,000 à 250,000	taux simple de l'impôt + 5/10	au delà des 20,000 premiers francs.
De 250,000 à 400,000	taux simple de l'impôt + 6/10	au delà des 20,000 premiers francs.
Au delà de 400,000 fr.	taux simple de l'impôt + 7/10	au delà des 20,000 premiers francs.

la progression est, on le voit, excessivement limitée.

Dans les cantons de Saint-Gall et de Thurgovie, l'impôt sur le capital est de 1 fr. par 1,000 fr. Dans ces deux cantons, le taux de l'impôt sur le capital sert à régler celui de l'impôt sur le revenu, qui est de 1 p. 100. Ces deux impôts sont étroitement associés, et si, par exemple, le taux ou la progression du premier sont doublés, la même modification atteint le second.

A Genève, l'impôt sur le capital pèse sur toute la fortune mobilière supérieure à 3,000 fr., ce qui peut être indiqué comme suit :

Valeur des capitaux.	Taux de la taxe.	Capital taxé.
De 3,000 à 50,000 fr.	1 fr. pour 1,000 fr.	sur 47,000 fr.
Au-dessus de 50,000f	1 fr. pour 1,000 fr.	sur les 47,000 francs suiv.

Des applications analogues à celles indiquées ci-dessus ont lieu dans les cantons de Glaris, Soleure, Zug et Unterwalden-le-Haut.

Dans la plupart des cantons suisses, on exempte de l'impôt sur le capital les objets de première nécessité indispensables pour l'existence, tels que les meubles, les outils et les petits capitaux consistant en terres de peu d'importance.

En résumé, l'impôt sur le capital, dans les cantons suisses, a pour objet d'imposer le revenu immobilier à un taux spécial. En effet, les revenus atteints par l'impôt sur le capital y sont exemptés de l'impôt sur le revenu. Le taux de l'impôt sur le capital est 10 fois moins élevé que celui de l'impôt sur le revenu : 1 ou 2 par 1,000 fr. pour le premier, 1 ou 2 par 100 fr. pour le second. Ce n'est donc pas là, en fin de compte, un impôt sur le capital, mais bien un impôt sur le revenu, fondé sur une apparence extérieure : à savoir le capital visible dont le revenu est tiré.

3. États-Unis.

L'impôt sur le capital est appliqué aux États-Unis non pour procurer des ressources aux finances de l'Union, qui prélève un impôt général sur le revenu, mais seulement pour le compte des États particuliers. Le taux de l'impôt est fixé par chaque État qui, à cet égard, est souverain. Dans la plupart d'entre eux, on exempte les meubles et les instruments de travail jusqu'à une valeur de 1,250 fr., ainsi que les biens immobiliers dant la valeur ne dépasse pas 5,000 fr. et quelques têtes de bétail. Ces nombreuses exemptions font qu'à New-York, en 1870, sur 927,000 habitants, il n'y avait que 20,000 propriétaires atteints par l'impôt sur le capital.

La législation fiscale de l'impôt sur le capital varie suivant les différents États, cependant les traits principaux peuvent en être résumés de la manière suivante : les fonctionnaires chargés de répartir l'impôt sont nommés à l'élection. Ces répartiteurs imposent chaque contribuable suivant ses moyens et ses ressources présumées. A côté de l'impôt sur le capital proprement dit, il existe un impôt personnel perçu sur tous les citoyens mâles, sans exception, et qui varie entre 5 et 10 fr., suivant les États; c'est une capitation.

Les contribuables, propriétaires, commerçants, industriels, doivent déclarer toute leur fortune, tant mobilière qu'immobilière, visible ou invisible, ce qui comprend, outre ce qu'on appelle les capitaux fixes, tous les capitaux circulants, quelle qu'en soit la nature.

La valeur attribuée par les propriétaires à leurs immeubles peut être majorée par les répartiteurs si elle leur semble trop faible. Réciproquement, les évaluations des répartiteurs peuvent être modifiées suivant une procédure spéciale.

L'impôt est à la charge du propriétaire qui en est responsable vis-à-vis du fisc; mais il peut, par convention, en rejeter le poids sur le locataire.

Quand les contribuables omettent de déclarer la valeur des capitaux de toute nature qu'ils possèdent, les répartiteurs suppléent à ce silence en évaluant eux-mêmes la fortune. Si leur évaluation est exagérée, le contribuable a alors la faculté de déclarer *sous serment* le montant de ses propriétés, qui doit être accepté comme exact par les répartiteurs, sauf le cas de fraude.

Malgré ces prescriptions, une partie de la fortune des citoyens, celle placée en valeurs mobilières, pourrait échapper à l'impôt. Pour éviter qu'il en soit ainsi, la loi oblige, dans certains États, et notamment dans le Massachussets, les employés, secrétaires ou caissiers de toutes les banques, compagnies de chemins de fer, sociétés industrielles et d'assurances qui sont établies ou autorisées par l'État, à tenir un registre contenant le nom et le domicile des associés. Ces mêmes agents font connaître aux administrations locales de l'État le nom des personnes intéressées dans l'affaire qui habitent la commune, ainsi que le montant des valeurs qu'elles possèdent. Grâce à ce système, les répartiteurs connaissent le capital appartenant aux citoyens de l'État, qui ne peut échapper à l'impôt. Le même procédé est employé en ce qui concerne l'impôt sur les banques aux États-Unis. (*V. au mot* **Banques**, p. 336 et 337.)

Munis des divers éléments d'appréciation que nous venons d'énumérer, et investis du pouvoir de taxation d'office, les répartiteurs déterminent ainsi, approximativement, la fortune des contribuables. L'ensemble de ces fortunes forme le montant total du capital soumis à l'impôt. Cette *évaluation totale* étant connue, on en retranche le produit de l'impôt personnel; le reste est ensuite réparti proportionnellement au capital de chacun.

De plus, les répartiteurs ont le droit d'imposer

les salaires professionnels, qui sont considérés comme le revenu d'un capital. Mais cette évaluation est en dehors de celle que nous venons de mentionner, et la taxe de l'impôt sur le capital (*real property*) est répartie sur les fortunes, sauf diminution de la taxe personnelle (*poll tax*).

Telle est, résumée dans ses principales lignes, l'application de l'impôt sur le capital aux États-Unis. Il est, on le voit, absolument défectueux et ne repose sur aucune base fixe. On taxe à la fois le capital fixe, tel qu'il est défini par M. Menier, les marchandises en magasin, les denrées, matières premières et provisions de ménage dépassant une certaine somme, toutes choses dont il faut forcément faire un inventaire qui entraîne avec lui un caractère de taxe inquisitoriale. De plus, cet impôt se superpose à la capitation, et parfois à l'impôt sur le revenu. C'est, en définitive, une taxe compliquée et souvent inégale, à cause des dissimulations auxquelles elle doit pousser certains contribuables. Cette taxation des capitaux fixes et circulants est très lourde aux États-Unis, et fait l'objet de nombreuses plaintes à cause de la mauvaise répartition des charges.

VI. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS.

En résumé, l'impôt sur le capital fixe n'est pas proportionnel aux facultés des contribuables, et cette considération doit le faire écarter comme impôt unique. Ce manque de proportionnalité le rend injuste, puisque tous ceux qui vivent de leurs profits personnels, à quelque classe qu'ils appartiennent, en seraient en partie exemptés, car ils ne le paieraient que sur leur mobilier. Il viole ainsi la règle de l'égalité universelle devant l'impôt proclamée par tous les économistes. Avec les besoins actuels des États, s'il n'était établi que sur les capitaux fixes, cet impôt prélèverait une part du revenu net si considérable, que ce système équivaudrait presque à une confiscation partielle des biens, et comme l'impôt devrait être acquitté au moyen des capitaux circulants, ceux-ci émigreraient à l'étranger. Toutes ces raisons prouvent l'impraticabilité du système de l'impôt unique sur les capitaux fixes et doivent le faire repousser. Enfin, les résultats qu'il donne dans les divers États de l'Amérique du Nord, où il est sérieusement appliqué, ne sont pas faits pour encourager à demander son introduction en France.

A. Pierre Charton.

Bibliographie.

Menier, manufacturier, *l'Impôt sur le capital*, 1874. — Paul Leroy-Beaulieu, de l'Institut, *Traité de la science des finances*. — E. Fournier de Flaix, *la Réforme de l'impôt en France*. — Léon Say, de l'Institut, *les Solutions démocratiques de la question des impôts*. — Yves Guyot, *la Science économique*.

CAPITATION.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

La capitation, comme le nom l'indique, était une taxe établie par tête, ou plutôt par famille, un impôt personnel auquel étaient soumis tous les sujets du roi, de quelque condition qu'ils fussent, à commencer par le Dauphin.

II. HISTORIQUE.

1695 à 1774.

A l'origine, la capitation était une taxe temporaire de guerre; elle fut établie par une déclaration royale du 28 janvier 1695.

Ce mot de capitation rappelait le souvenir de l'impôt établi dans les Gaules par les Romains victorieux; il avait quelque chose de blessant pour une noblesse qui croyait ne devoir au roi que le service militaire. Elle se soumit cependant; le vieux roi l'avait habituée à l'obéissance.

D'ailleurs l'impôt était temporaire, il devait cesser trois mois après la conclusion de la paix. *Le roi le « promettait en foi et parole de roi »*.

Tous les sujets étaient distribués, suivant leurs rangs et qualités, en 22 classes, et il y avait un tarif pour chacune d'elles. La première commençait par le Dauphin et devait payer une capitation de 2,000 livres, la deuxième était tarifée à 1,500 livres, la troisième à 1,000 livres; enfin la dernière l'était à 20 sols.

Les personnes qui ne se trouvaient dans aucune classe devaient être cotisées sur le pied de celle avec laquelle elles avaient le plus de rapport par leur état ou qualité.

Mais il n'y avait d'exempts que les taillables dont la cote était inférieure à 40 sols.

Les cotisations des domestiques étaient payées par les maîtres, sauf leur recours. (*Arr. du C.* 4 *janv.* 1695.)

Les fils de famille, mariés ou pourvus de charges, étaient imposés, quoique demeurant dans la maison paternelle. Les enfants jouissant de biens acquis par le décès du père ou de la mère, étaient taxés au quart de ce que le père aurait dû payer.

La veuve devait la moitié de la capitation à laquelle son mari aurait été imposé, eu égard à son état.

La taxe étant un impôt personnel, n'était due que dans un lieu; celui où l'imposé était soumis au tarif le plus élevé.

Les rôles étaient préparés par les intendants et arrêtés au Conseil. Pour la capitation des nobles, un gentilhomme désigné par le roi, dans chaque baillage, devait concourir avec l'intendant à l'établissement du rôle.

Dans les pays d'États, les rôles étaient préparés par les intendants de concert avec les syndics des États.

Toutes les contestations étaient jugées sommairement et sans frais dans les provinces par les intendants, à Paris par le prévôt des marchands et les échevins, et dans tous les cas, sauf recours au Conseil.

En 1695, la capitation produisit 21,403,856 livres. (Forbonnais, *Recherches sur les finances*.)

Après la paix de Ryswick (septembre et octobre 1697), le roi, fidèle à sa parole, déclara que la capitation serait levée pour les trois premiers mois de 1698, et cesserait à cette époque.

Trois ans plus tard, la capitation fut rétablie à l'occasion de la guerre d'Espagne (*Décl. roy.* 12 *mars* 1701), et naturellement avec aggravation.

« Nous avons résolu, en rétablissant la capitation, de l'augmenter, et de fixer celle de notre bonne ville de Paris et de chacune des généralités ou provinces de notre royaume, aux sommes que nous estimons qu'elles peuvent porter. »

Le tarif nouveau fut d'un tiers plus fort que celui de 1695. (*Arr. du C.* 22 *oct.* 1702.)

Mais on autorisa les parlements et les cours souveraines à faire la répartition de la taxe entre leurs membres, et à statuer sur les difficultés auxquelles pourrait donner lieu son assiette ou sa perception. Le Châtelet et les juridictions inférieures des pairs obtinrent la même faveur. Le lieutenant de police eut dans ses attributions la capitation des communautés d'arts et métiers de Paris.

La déclaration de 1695 subit d'autres modifications, en ce qui touchait l'époque de la perception de l'impôt et les moyens de contrainte contre les débiteurs en retard; mais elle resta en vigueur dans toutes les dispositions auxquelles il n'avait pas été dérogé.

Le clergé de France s'exonéra de la capitation en payant un don gratuit de 1,500,000 livres pour l'année 1701, et de six millions pour chacune des années suivantes. Le clergé des frontières et l'Ordre de Malte obtinrent également la faveur de payer la capitation sous la forme d'un don gratuit.

L'imposition devait cesser 6 mois après la conclusion de la paix; elle dura jusqu'en 1791.

En 1705, on ajouta au principal de la capitation 2 sols pour livre; de plus, on changea complètement le caractère de l'impôt, pour la grande masse des contribuables. La capitation des taillables, dans les pays d'élections, ne fut plus imposée d'après les tarifs; elle le fut au marc la livre de la taille; pour eux, ce ne fut plus un impôt de quotité, mais un impôt de répartition.

En 1708, la pénurie du Trésor obligeait le roi de recourir à des moyens extraordinaires pour faire face aux dépenses de la guerre.

On créa un million de rentes au denier 20, et on donna aux preneurs la faculté de s'exonérer de la capitation pour toute leur vie, en payant, dans des délais déterminés, six fois le montant de la taxe à laquelle ils étaient assujettis pour l'année 1708. (*Edit. de sept. et de mai* 1709.)

C'est en vertu de ces dispositions que le clergé de France se soumit à payer 24 millions, pour tenir lieu de six années de capitation. (*Délib. du* 11 *août* 1720.)

Mais des besoins de plus en plus urgents obligèrent le roi à rapporter les dispositions des Edits de 1708 et de 1709.

Une déclaration royale du 9 juillet 1715 imposa de nouveau à la capitation tous ceux qui l'avaient rachetée. « Voulons, dit le préambule, que la levée et imposition de la capitation soit continuée en la forme et manière qu'elle a été établie en exécution de la déclaration du 12 mars 1701, voulons que ceux qui l'ont rachetée soient employés dans les rôles et sujets au paiement de la capitation,.... nonobstant nos édits de septembre 1708 et de mai 1709, que nous avons révoqués et que nous révoquons à cet égard seulement..... ; déclarons que notre intention est de faire cesser cette imposition *aussitôt que nous aurons pu pourvoir* au paiement des dettes de la guerre. »

En 1695 et en 1701, le roi prenait l'engagement de faire cesser la taxe aussitôt que la paix serait conclue; en 1715, il faut songer à l'amortissement d'une dette de guerre énorme, et on n'assigne plus de terme à la perception de la taxe.

Tous ceux qui avaient racheté la capitation, furent de nouveau contraints de la payer. Il faut cependant excepter le clergé de France. Malgré les dispositions de la déclaration royale de 1715, il se considéra comme libéré après le paiement des 24 millions fait en 1710. Et quoiqu'il n'ait été exempté par aucune disposition législative, il n'a payé jusqu'en 1789 aucune capitation, ni aucun don gratuit pour en tenir lieu.

Voyons maintenant les changements que la capitation a éprouvés sous le règne de Louis XV.

D'abord, en 1748, le nombre des sols pour livre fut porté de 2 à 4. (*Arr. du C.* 18 *déc.* 1747.) Cette perception ne devait avoir lieu que pendant 30 ans; mais des arrêts du Conseil l'ont successivement prorogée jusqu'à la Révolution.

En 1760, pour subvenir aux dépenses de la guerre, on fut obligé de doubler la capitation des nobles, des privilégiés et de tous ceux dont la cotisation n'était pas répartie au marc la livre de la taille; pour les personnes pourvues de charges de finances, la taxe ne fut pas seulement doublée, mais triplée. Ces dispositions furent maintenues pour les années 1761, 1762, 1763.

En 1761, une déclaration royale du 13 avril ordonna que la capitation, qui devait être répartie au marc la livre de la taille, serait portée sur un seul et même rôle avec la taille; c'était, sans doute, dans une pensée d'économie, mais le véritable résultat fut, pour les taillables, une augmentation de charges.

A diverses reprises, les généralités d'élections et les provinces conquises furent imposées au marc la livre de la capitation pour acquitter des dépenses extraordinaires; en 1761 et en 1762, pour les frais de rassemblement des milices; en 1773 et 1774, pour la construction des canaux de Bourgogne et de Picardie.

La capitation n'était pas seulement un impôt très lourd, c'était le plus mal assis; c'était le plus livré à l'arbitraire des intendants; aussi donnait-il lieu à de vives remontrances.

La capitation est un impôt arbitraire dans son total, arbitraire dans sa répartition; il est abandonné à la discrétion d'un homme (l'intendant), seul dépositaire de la fixation générale, et constitué seul juge de ses divisions. (*Parlement de Rouen. Remontrances du* 26 *juillet* 1760.)

Écoutons maintenant la Cour des aides :

Cet impôt est absolument livré à l'arbitraire du Conseil des finances et des intendants. Les intendants dressent les rôles et jugent eux-mêmes les contestations auxquelles ces rôles donnent lieu.

L'impôt est mal assis, parce que c'est la qualité de la personne, et non sa fortune qui détermine la taxe à laquelle elle est imposée; les membres d'une communauté, les officiers d'une même compagnie supportent la même charge, quelque différence que la fortune ait mise entre eux.

L'arbitraire est tel que les excédents de capitation dont la somme est incertaine et variable, sont entièrement à la disposition des administrateurs et c'est cette somme qui est réservée depuis longtemps pour les dépenses favorites et secrètes. (*Remontrances de* 1776.)

Il est vrai que le contingent de la capitation était augmenté d'une somme destinée à produire un fonds de non-valeur, et ce fonds servait tout à la fois à accorder des modérations à des contribuables gênés, et à acquitter certaines dépenses d'administration. Mais depuis 1769, cette somme n'était plus fixée par les intendants, mais arrêtée au Conseil des finances.

Les reproches de la Cour des aides s'adressaient surtout à la capitation des nobles et privilégiés, à celle qui était encore réglée par les tarifs.

La capitation taillable était répartie plus équitablement, et depuis qu'elle était portée sur le même

rôle que la taille, les réclamations étaient jugées par les élections, et en appel par la Cour des aides. Mais, d'un autre côté, la charge pesait davantage sur le roturier. La capitation des taillables, à la fin du règne de Louis XV, formait les trois quarts de la contribution totale ; en 1701 elle en formait le sixième seulement.

1774 A 1701.

Sous Louis XVI, on chercha à asseoir la taxe d'après la fortune présumée des contribuables. Les tarifs des classes furent à peu près abandonnés. Quant à la capitation taillable, elle profita d'une excellente mesure que fit adopter Necker en 1780. Une déclaration royale du 13 février portait qu'à l'avenir aucune augmentation ne pourrait avoir lieu dans la taille et les accessoires de la taille qu'en vertu de lettres-patentes adressées aux cours souveraines. Le roi se privait ainsi de la faculté d'augmenter la taille et aussi la capitation taillable au moyen de simples arrêts du Conseil.

Au reste, dans le compte rendu de 1781, Necker ne dissimule pas les vices de cette imposition.

> La capitation taillable, dit-il, ... ne fait qu'une seule et même chose avec la taille; aussi les mêmes observations sont applicables à ces deux impositions. Mais dans les provinces où la taille réelle est établie, la capitation est réglée d'après les facultés; il est d'ailleurs, dans tout le royaume, une capitation payée par les privilégiés, c'est-à-dire par les personnes qui sont affranchies de la taille... Cette espèce de capitation dépend encore en grande partie d'une repartition arbitraire, .. on a cherché cependant à fixer quelques principes à cet égard, surtout à Paris,... mais il reste une classe nombreuse de contribuables dont la capitation soumise à des principes incertains, excite fréquemment des difficultés et des plaintes.

Voici quelles étaient, dans les dernières années de Louis XVI, les règles qu'on observait pour l'établissement de la capitation.

On sait que le royaume était divisé en pays d'États, pays d'élections et provinces conquises.

Dans les pays d'États, le contingent était fixé par abonnement, et sa répartition se faisait par les officiers des États, d'après différentes règles suivant le pays, mais généralement en tenant compte des facultés des contribuables.

Dans les pays d'élections et les provinces conquises qui n'avaient pas conservé d'États (en tout 24 généralités), la capitation était portée au brevet général de la taille arrêté au Conseil des finances ; sur le contingent de chaque généralité on prélevait le montant des taxes afférentes aux nobles et aux privilégiés, et le reste devait être réparti au marc la livre de la taille ; mais dans les pays peu nombreux, où la taille était réelle, la répartition se faisait en tenant compte des facultés, comme dans les pays d'États.

Il n'y avait que la Lorraine et le Barrois où les habitants fussent exempts de la capitation, parce que ces provinces n'étaient pas encore réunies à la France lorsque la capitation avait été établie.

En dehors du brevet général des tailles, il y avait :

1° La capitation du clergé des frontières et celle de l'Ordre de Malte, toutes deux abonnées ;

2° La capitation des troupes, qui était payée sur la masse établie dans chaque corps (*Ord. du* 15 *mars* 1776) ;

3° La capitation des cours souveraines qui s'acquittait au moyen d'une retenue sur les gages des magistrats ;

4° Enfin, les capitations de la ville de Paris.

A Paris, on distinguait trois sortes de capitation : la capitation de la Cour ; celle de la bourgeoisie ; celle des corps de métiers.

La capitation de la Cour s'appliquait aux personnes comprises dans les trois premières classes du tarif de 1702, elle était dans les attributions immédiates du ministre, qui prenait les ordres du roi pour dresser les états ou accorder des modérations.

La capitation bourgeoise était établie par un bureau spécial, dont la présidence était dévolue au prévôt des marchands ; pour celle-ci, les tarifs étaient à peu près abandonnés ; on prenait pour base de la répartition la fortune des contribuables, qu'on préjugeait d'après le loyer de l'habitation, le nombre de domestiques, de voitures et de chevaux.

Le lieutenant de police avait sous sa direction les rôles de la capitation des communautés d'arts et métiers. On avait établi un tarif comprenant 24 classes et descendant de 300 livres à 30 sols, le magistrat fixait pour chaque corporation les classes dans lesquelles les syndics pourraient répartir les contribuables ; ainsi les drapiers devaient être répartis dans les 20 premières classes (de 300 liv. à 9 liv.), les savetiers dans les cinq dernières (de 9 liv. à 30 sols). (*V. Règl. sur les opérations du bureau des impositions de Paris*, 13 *nov.* 1785.)

Lorsque Calonne présenta à l'Assemblée des notables son projet de subvention territoriale, qui soumettait à l'impôt les biens de la noblesse et du clergé, il espérait les amener à ses vues en annonçant la suppression de la capitation.

« Enfin, disait-il, le même esprit de justice qui porte à supprimer toutes exceptions dans une imposition due par la terre même, détermine le roi à exempter de toute taxe personnelle les premiers ordres de son état, que Sa Majesté veut maintenir dans les distinctions qu'ils méritent, et même pour les en faire jouir plus complètement. Elle veut que la capitation, *dont la nature et le titre semblent répugner à leur état,* n'ait plus lieu à l'égard de la noblesse, ni de la magistrature... ni en général de tout le clergé de France, qui s'en est racheté, et qui *ne pourra en aucun cas être recherché à ce sujet* [1]. »

Tous les efforts de Calonne échouèrent, ses projets furent repoussés, et en présence de l'hostilité des notables, le roi dut lui demander sa démission le 14 avril 1787.

Sous le ministère Brienne, on chercha quelque popularité en favorisant l'établissement des assemblées provinciales, et ces assemblées furent chargées de répartir la capitation taillable, aussi bien qu'elles répartissaient la taille ; mais cette institution était encore à l'état d'essai lorsque la Révolution éclata.

L'Assemblée constituante avait immédiatement supprimé tous les privilèges en matière d'impôts, et les membres du clergé de France furent imposés à la capitation (*D.* 25 *sept.* 1789). Voyez aussi le décret du 18 août 1790, sur la capitation dans la ville de Paris. Cet impôt disparut à partir de 1791.

Mais la contribution mobilière, établie par la loi du 13 janvier 1791, retenait quelque chose de l'ancienne capitation, c'était la taxe équivalente à trois journées de travail, et la taxe progressive sur les chevaux.

1. Nous avons dit que, quoique le clergé de France n'eût pas été exempté par la déclaration royale de 1715, il avait cessé de payer la capitation.

La capitation dans les pays de taille réelle montait à la somme de 18,399,824^{l},7^{s},9^{d} ; dans les pays de taille personnelle, elle atteignait le chiffre de 37,904,749 liv., au total 56,304,560 liv. (*Rapp. sur la contribution foncière,* 1790.)

MOUTON-DUVERNET.

CAPSULES FULMINANTES. — En France, l'État fabrique lui-même ses capsules de guerre. Ces capsules sont prohibées, tant à l'entrée qu'à la sortie, à moins d'une autorisation délivrée par le département de la guerre.

La fabrication des capsules fulminantes de chasse n'est pas comprise dans le monopole des poudres à feu. Leur exportation est dispensée, comme le transit, de toute formalité spéciale. A l'importation, elles sont passibles d'un droit de 60 fr. par 100 kilogr. (*L.* 7 *mai* 1881) et doivent, après l'acquittement du droit d'entrée, être dirigées à destination sous la garantie d'un acquit-à-caution, qui est déchargé par l'autorité municipale de la résidence du destinataire.

En 1858, un projet de loi tendant à établir une taxe intérieure sur les capsules de chasse fut présenté au Corps législatif. Le produit de la taxe dont il s'agit était évalué à 1,500,000 fr. ; mais ce projet souleva de nombreuses objections qui le firent abandonner.

CARAMEL. *V.* **Sucre.**

CARDINAUX. — On désigne sous le nom de cardinaux (provenant de *cardinalis,* principal), de grands dignitaires de l'Église romaine, conseillers du pape, chargés de le nommer, et seuls éligibles. Ils forment le Sacré-Collège, qui se réunit en *consistoire* pour tenir conseil et en *conclave* pour élire le pape.

Les cardinaux étaient, dans l'origine jusqu'au XIe siècle, des prêtres et des diacres attachés aux églises métropolitaines. Ce fut en 1181 qu'ils furent appelés, à l'exclusion du clergé et du peuple, à élire le pape Lucius III.

Le collège des cardinaux, qui était d'abord de quinze membres, fut porté à vingt-cinq par le pape Marcel et par Paul IV à quarante. Il a été organisé dans son état actuel par une bulle de Sixte-Quint du 3 décembre 1586 et composé de six cardinaux-évêques, de cinquante cardinaux-prêtres et de quatorze cardinaux-diacres, soit en tout de soixante-dix membres.

Le pape seul crée les cardinaux, mais il n'use de ce droit qu'en consistoire. On désigne sous le nom de *cardinal in petto* celui que le pape a élevé à la dignité de cardinal, en se réservant de ne le proclamer et de ne l'instituer que dans la suite.

Ils peuvent être choisis parmi tous les prêtres de la chrétienté.

En vertu de conventions particulières, un certain nombre de titres de cardinaux sont réservés à chacune des nations chrétiennes. Il est pourvu à leur nomination par le pape sur la présentation ou la recommandation du chef de chaque État, empereur, roi ou président de la République.

La France, notamment, a droit à cinq places. Elle a eu jusqu'à six, sept et même dix cardinaux. Elle en a six aujourd'hui.

Sous l'ancien régime, les cardinaux ne recevaient, en raison de leur dignité, aucune indemnité de l'État; mais ils jouissaient toujours, à d'autres titres, de riches dotations.

Ils ne figurèrent pas parmi les ministres du culte qui devaient, d'après la constitution civile du clergé, être payés par la nation, et ne furent même l'objet d'aucune mention, ni dans le Concordat, ni dans la loi du 18 germinal an X. Mais, peu de temps après, le premier Consul demanda la pourpre romaine pour quatre archevêques et prit, à la date du 7 ventôse an XI (26 février 1803) un arrêté aux termes duquel : 1° une somme de 45,000 fr. était allouée à chaque cardinal français pour subvenir aux frais de son installation ; 2° 30,000 fr. devaient lui être payés tous les ans, indépendamment de tout autre traitement, pour le mettre à même de soutenir la dignité de son état.

Ces avantages pécuniaires furent maintenus aux cardinaux sous la Restauration, avec cette différence que les allocations accordées pour frais de premier établissement étaient prélevées sur les fonds destinés aux dépenses secrètes du ministère des affaires étrangères.

Sous le gouvernement de Juillet, l'arrêté du 7 ventôse an XI fut rapporté par une ordonnance royale du 21 octobre 1830. Toutefois, cette abrogation, que provoquèrent des causes spéciales [1], resta sans effet. La loi de finances du 17 août 1835 rétablit au budget des cultes, au profit des prélats-cardinaux, un supplément annuel de traitement de 10,000 fr., qui fut depuis maintenu chaque année.

En votant le budget de 1849, l'Assemblée constituante diminua le crédit affecté à cette destination et ramena de 10,000 fr. à 5,000 fr. l'indemnité annuelle du cardinalat.

Elle fut reportée à 10,000 fr. après les événements du 2 décembre 1851. L'article 20 de la Constitution du 14 janvier 1852 donna, en outre, aux cardinaux entrée au Sénat, avec la dotation annuelle de 30,000 fr. réservée, pendant toute la durée de l'Empire, à chaque sénateur.

La République a laissé figurer au budget des cultes, de 1870 à 1880, un crédit destiné à assurer à chaque cardinal une indemnité annuelle de 10,000 fr. La loi de finances du 22 décembre 1880 l'a supprimé pour 1881. Depuis cette époque, les cardinaux ne reçoivent, en cette qualité, ni traitement, ni indemnité quelconque. Ils ont continué seulement jusqu'en 1885 à percevoir l'indemnité de 45,000 fr. pour frais de premier établissement. Malgré son importance, cette indemnité ne profite pas au nouvel élu. Elle lui sert, en effet, d'une part, à acquitter à Rome les droits de chancellerie auxquels il est tenu de pourvoir ; de l'autre, à payer les frais de voyage et de séjour dus aux officiers de la maison du pape chargés de porter à Paris la barette que les cardinaux reçoivent des mains du chef de l'État, ceux de voyage et de séjour que le nouveau cardinal est obligé de faire lui-même à Rome pour recevoir du pape le chapeau cardinalice, enfin les diverses dépenses en présents et aumônes que le cérémonial de la cour de Rome impose en pareille circonstance, non seulement aux cardinaux étrangers, mais également aux cardinaux romains. Ces différents frais sont réglés par un tarif et désignés sous le nom de *propine.*

1. Les cardinaux de Lavil et de Rohan avaient quitté la France ; le cardinal de Croÿ était sous le poids d'imputations graves, à raison de ses opinions et de ses sentiments politiques, enfin le cardinal Izoard avait été promu par la cour de Rome sans l'intervention du Gouvernement français.

Le crédit destiné au paiement de cette allocation figurait au chapitre III du budget des cultes, sous une section particulière où se trouvait mentionnée une somme de 50,000 fr. applicable aux frais de premier établissement des *cardinaux-archevêques et évêques*. Une note marginale avait soin d'indiquer que cette somme était calculée par simple *approximation*. Si elle ne suffisait pas aux besoins auxquels elle devait pourvoir, on avait recours à une demande de crédit supplémentaire, ainsi que cela a eu lieu pour le paiement de l'indemnité du cardinal Lavigerie, archevêque d'Alger.

Les cardinaux portent un chapeau rouge, un vêtement de pourpre, une barette et un rochet.

Les cardinaux titulaires d'archevêchés ou d'évêchés étaient autrefois dispensés de la résidence. Ils y sont astreints aujourd'hui et ne peuvent, comme les autres prélats, quitter leur diocèse sans l'autorisation du Gouvernement.

Le décret du 29 messidor an XI sur les préséances (*art.* 16), appliqué aux cardinaux par celui du 26 mars 1811, les place après les grands dignitaires et avant les ministres. Il leur accorde, à ce titre, certains honneurs et prérogatives.

CARRIÈRES. *V.* Mines.

CARTES A JOUER.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

Les cartes à jouer furent inventées, ou tout au moins introduites en France vers la fin du XIVe siècle. Dessinées et peintes à la main, elles étaient, dans l'origine, d'un usage fort restreint; mais elles subirent successivement diverses transformations, la fabrication s'en perfectionna, les combinaisons se multiplièrent et la passion du jeu ne tarda pas à prendre des développements menaçants. Aussi, dès la fin du XVIe siècle, le pouvoir central, désespérant de réprimer des abus déjà profondément enracinés, songea à faire tourner au profit du trésor royal un vice qui devenait universel.

Le premier document financier relatif à cette matière est l'ordonnance du 21 février 1581 qui établissait un droit de traite sur tous les papiers, cartes et tarots transportés hors du royaume.

L'édit du 22 mai 1583, estimant « qu'il n'est pas moins raisonnable et nécessaire de tirer quelque commodité des cartes qui se feront et vendront dans le royaume que de celles qui se transportent hors d'iceluy », supprima le droit antérieurement établi pour l'exportation et taxa uniformément à la fabrication, chaque paire de cartes à un sol parisis, chaque jeu de tarots à deux sols (*art.* 1er). Les anciens moules devaient être rompus et lacérés, moyennant indemnité, et il devait en être *fait d'autres aux armoiries royales* (*art.* 2). La taxe devait être perçue au moyen de couvertures à empreintes spéciales pour les cartes et tarots, lesquelles étaient délivrées par les receveurs, commis ou fermiers; aucun jeu ne pouvait être mis en circulation sans être revêtu de ces enveloppes, à peine de confiscation, punition corporelle et amende (*art.* 3 et 4). Enfin, les *ouvriers* devaient faire déclaration aux receveurs et commis de leurs *nom, surnom, demeurance, enseigne, et domicile pour en être fait registre et y avoir recours quand besoin serait* (*art.* 5).

Un peu plus tard, une déclaration du 14 janvier 1605 limita le nombre des villes dans lesquelles pourrait avoir lieu la fabrication; cette fabrication elle-même fut réglementée par un édit de septembre 1661.

Les taxes furent remaniées en 1701 et en 1746; augmentées par la déclaration du 13 janvier 1751, elles furent exclusivement consacrées à l'entretien de l'École militaire dont elles formèrent une dotation qui devait être perpétuelle et irrévocable; ce service fut alors totalement détaché des finances pour être administré par le secrétaire d'État ayant le département de la guerre.

L'édit de février 1776 qui *abolit les maîtrises, jurandes et communautés de marchands en donnant à toutes personnes la faculté d'exercer dans toute l'étendue du royaume telle espèce de commerce et telle profession d'arts et métiers que bon leur semblerait* ne s'appliqua pas aux cartes à jouer, qui demeurèrent soumises aux droits et à la législation accoutumés. L'arrêt du Conseil, suivi de lettres-patentes en date du 21 avril 1776, confirma formellement les dispositions antérieures et fixa de nouveau les villes dans lesquelles la fabrication serait permise.

L'Assemblée constituante, poursuivant le dessein qu'elle avait formé de faire disparaître tous les impôts de consommation, supprima, par la loi du 2 mars 1791, celui qui frappait les cartes à jouer; mais peu de temps après, la rigueur des principes dut fléchir devant les nécessités budgétaires et la loi du 9 vendémiaire an VI rétablit le timbre auquel chaque jeu dut être soumis.

II. LÉGISLATION ACTUELLE.

1. Dispositions générales.

La fabrication des cartes à jouer n'est pas libre; elle ne peut avoir lieu que dans les villes où il existe une direction des contributions indirectes (*D.* 1er *germ. an XIII*); de plus, toute personne qui veut se livrer à cette industrie doit se munir d'une *licence* (*Arr.* 19 *flor. an VI*). Enfin, le monopole réservé à l'État consiste en ce que lui seul peut fournir le papier filigrané sur lequel les cartes ordinaires, dites à portrait français, doivent être imprimées, ainsi que les moules servant à leur fabrication (*D.* 16 *juin* 1808). C'est encore l'Administration qui frappe les as de trèfle, et c'est dans ses bureaux que doivent être imprimées les *figures*. Les autres cartes sont imprimées et toutes sont mises en couleur dans les fabriques particulières. Pour les cartes sortant du type officiel et dites à portrait étranger, d'étrenne, de patience ou de fantaisie, l'usage du papier filigrané n'est pas obligatoire, mais les moules de fabrication doivent toujours être examinés et approuvés par l'Administration. Par faveur spéciale, certaines cartes-jouets très grossières et de dimensions restreintes ne sont l'objet d'aucune restriction. (*Circ.* 29 *déc.* 1874.)

La vente des cartes est limitée comme la fabrication : elle est subordonnée à une déclaration et à la délivrance d'une commission qui, d'ailleurs, ne peut être refusée. (*D.* 19 *fév.* 1810.)

Les cartes fabriquées à l'étranger ne pouvaient jadis être introduites en France (*D.* 13 *fruct. an XIII*). Actuellement, elles sont simplement frappées des mêmes droits que les cartes françaises à portrait étranger.

2. Perception et quotité des droits.

Pour assurer l'exécution des diverses dispositions qui précèdent, la régie des contributions indirectes, chargée du service, s'est réservé la plus active surveillance sur la fabrication; ses employés peuvent pénétrer sans cesse dans les ateliers pour s'assurer que les prescriptions réglementaires ne sont pas enfreintes (*Arr.* 3 *pluv. an VI*). Les fabricants, de leur côté, doivent, par des registres spéciaux, justifier de l'emploi du papier filigrané qui leur a été remis. La bonification du dixième qui leur était accordée pour déchet (*D.* 13 *fruct. an XIII*) ne leur est plus attribuée, peut-être à tort, depuis le décret du 9 février 1810 qui n'a pas reproduit cette disposition toute de faveur. Les registres sont arrêtés tous les mois et un inventaire de toutes les matières existant en magasin est fait à la fin de chaque trimestre. Les feuilles sont peintes, découpées, collées, disposées en jeux et enveloppées par le fabricant: ces jeux sont enveloppés d'une bande de contrôle et frappés d'un timbre humide par l'Administration (*Circ.* 5 *avril* 1872). Les cartes avariées et impropres à entrer dans la composition des jeux ne sont pas assujetties aux droits, à la condition d'être détruites après avoir été représentées aux agents de l'Administration (*Circ.* 18 *avril* 1868). Aucun jeu ainsi formé ne peut dès lors circuler sans la bande de contrôle et le timbre (*D.* 13 *fruct. an XIII; L.* 28 *avril* 1816; *O.* 4 *juill.* 1821). L'impôt est perçu à la sortie de la fabrique; les fabricants soumis à l'exercice peuvent, suivant la règle générale, obtenir des délais pour le paiement.

La taxe sur les cartes avait été primitivement fixée à 20, 30 ou 40 centimes pour chaque jeu, suivant le nombre des cartes entrant dans sa composition (*Arr.* 3 *pluv. an VI*); elle fut uniformément ramenée à 25 cent. par le décret du 9 février 1810, puis abaissée à 15 cent. par l'article 160 de la loi de finances du 28 avril 1816. La loi du 7 août 1850 a frappé de 25 cent. les jeux à portrait français et de 40 cent. les jeux à portrait étranger. La loi du 1er septembre 1871 taxa uniformément tous les jeux à 50 cent. en principal, soit 62c,5 avec les décimes; actuellement, ce droit ne s'applique plus qu'aux cartes à portrait français; les cartes à portrait étranger paient 70 cent. en principal, soit 87c,5 avec les décimes.

Le droit de licence des fabricants, qui était antérieurement fixé à 50 fr. en principal, a été doublé en 1871 (soit 125 fr. avec les décimes). La licence n'est valable que pour un an; elle se paie par trimestre. (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 44.)

Les cartes destinées à l'exportation sont affranchies de tout droit, mais elles ne peuvent circuler en France et doivent, pour être dirigées vers le lieu de la sortie, être ficelées, plombées et munies d'un permis d'exportation.

Le produit de l'impôt s'élève à près de 2,500,000 francs. En 1830, il ne dépassait pas 500,000 fr., portant sur 3 millions de jeux.

3. Pénalités.

La loi du 9 vendémiaire an VI, tit. III, art. 56, soumettait à une amende de cent livres l'usage de cartes non timbrées; le décret du 4 prairial an XIII prononçait une amende de mille francs pour toutes les contraventions aux lois sur les cartes, sans préjudice des poursuites criminelles en cas de faux ou de contrefaçons.

Les diverses pénalités, remaniées par la loi du 28 avril 1816 (*art.* 166 *et suiv.*), par le Code pénal (*art.* 140 *et suiv.*) et la loi du 13 mai 1863 consistent actuellement : 1° dans la confiscation des objets fraudés, une amende de 1,000 fr. à 3,000 fr. (en cas de récidive, l'amende est toujours de 3,000 fr.) et un emprisonnement d'un mois contre ceux qui fabriquent, introduisent en France, vendent, distribuent ou colportent sans autorisation ou en fraude, ainsi que contre ceux qui, tenant un établissement où le public est admis, auraient toléré l'usage de cartes prohibées; 2° la confiscation, l'amende, l'emprisonnement, la réclusion et les travaux forcés à temps s'il y a eu falsification, contrefaçon ou emploi frauduleux des timbres, moules ou marques de la régie ou de l'État.

Les infractions aux dispositions concernant les cartes à jouer sont nombreuses; on peut citer parmi les plus fréquentes : l'emploi réitéré de vignettes décollées et ayant déjà servi; la vente de cartes recoupées ou prises dans divers jeux et réassorties; l'introduction en contrebande de cartes exportées et n'ayant pas payé les droits, etc., etc. Toutes ces fraudes tombent sous le coup de la loi.

4. Résumé.

Des diverses notions qui précèdent, il résulte que l'impôt sur les cartes à jouer, avec des intermittences et des variations de tarifs, n'a pas cessé, depuis le XVIe siècle, de faire partie de notre système financier. Établie sur des objets de luxe pur, cette taxe ne doit réellement soulever aucune objection sérieuse; il pourrait être permis de discuter les formalités de la perception et les entraves apportées à l'industrie privée; on pourrait souhaiter une simplification résultant, comme dans certains pays étrangers, de la seule application du timbre national sur une carte désignée dans chaque jeu; mais il semble que le principe même de l'impôt est à l'abri de toute critique.

III. LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES.

Angleterre. — La fabrication des cartes à jouer ne comporte d'autre restriction que l'obtention d'une licence dont le prix, fixé jadis à 5 sh. (6f25c) (*art* 9. *Geo. IV, chap.* 18, 1828), est actuellement, après diverses modifications, élevé à 1 £ (25 fr.) et applicable aux seuls industriels réunissant les deux professions de fabricant et de marchand (*art.* 33 *et* 34. *Vict.*, *chap.* 32, 1er *août* 1870). Le droit de licence faisant partie des revenus intérieurs est perçu par l'administration de l'excise; il dépasse à peine 500 fr. correspondant à une vingtaine de licences.

La vente ne peut avoir lieu qu'après autorisation et dans des locaux déclarés; les contraventions sont punies de l'amende et même de la prison, en cas d'insolvabilité. Les fabricants et commerçants sont soumis aux visites des employés de l'administration.

L'impôt proprement dit ou droit de fabrication est perçu par le *Stamp Office;* il est assuré par la vente d'enveloppes timbrées sans lesquelles aucun jeu ne peut sortir des ateliers et dont la détérioration seule permet l'emploi des cartes qui y sont

contenues, sous peine d'une amende de £ 200 (5,000 fr.) (*art.* 25, *Vict.*, *ch.* 22). Toutefois, si des cartes passent des ateliers du fabricant à ceux du graveur pour y être achevées, les employés de l'administration, avertis, assistent chez le graveur à l'ouverture des jeux et autorisent la remise gratuite d'un nombre d'enveloppes correspondant à celui qui a été ainsi détruit. La circulation des jeux ne peut avoir lieu que sous ces enveloppes dont le timbre doit être oblitéré par le fabricant.

Le droit de timbre, fixé en 1717 à 6 d. (25 cent.) par jeu de 52 cartes, s'est élevé jusqu'à 2 d. 6 sh. (3 fr. 12 c.) en 1804. Il est actuellement de 3 d. (31 cent.). L'impôt frappe environ un million de jeux produisant un peu plus de 300,000 fr. par an.

L'importation n'est pas interdite; elle est seulement soumise à une taxe perçue par l'administration des douanes et un peu supérieure au droit de timbre perçu sur la fabrication intérieure.

Italie. — La législation italienne est fort simple : tout fabricant muni d'une autorisation de l'intendant des finances présente à l'administration du timbre les feuilles imprimées ; celles-ci, sur une carte désignée par décision du ministre des finances, reçoivent une empreinte spéciale dont l'application sert de quittance et peut seule justifier de l'acquittement des droits. Les feuilles sont ensuite découpées, puis collées et la carte qui a reçu le timbre doit toujours être disposée la première dans chaque jeu. La loi du 21 septembre 1862 a fixé l'impôt à 30 cent. par jeu de 52 cartes ou au-dessous et à 50 cent. par jeu contenant plus de 52 cartes. — La loi du 8 juin 1874 a organisé une active surveillance de l'administration et a prescrit les visites des employés chez les fabricants et marchands. — Les cartes destinées à l'exportation sont timbrées gratuitement; les cartes importées paient, outre le droit de timbre, un droit de douane de 20 cent. et de 40 cent. par jeu. Le transit même est soumis à une taxe de 5 cent. ou de 10 cent.

Autriche-Hongrie. — Tout individu qui veut se livrer à la fabrication des cartes doit faire une déclaration et obtenir une autorisation spéciale. Les feuilles imprimées sont présentées par le fabricant, et avec son propre cachet, au service du timbre qui applique sur chacune d'elles son empreinte avec les mots *Spielkarten* (cartes à jouer). Les cartes sont ensuite découpées et mises par jeux; elles ne peuvent être vendues qu'en paquets et la carte choisie par le fabricant pour recevoir les empreintes doit toujours être la première. Les fabricants sont soumis aux visites et vérifications du service.

La taxe sur les cartes à jouer est d'une date relativement récente; elle a été établie par la loi du 6 septembre 1850, qui la fixait à 25 cent. et à 12c,5 par jeu ; le décret du 6 juillet 1857 a établi une taxe uniforme de 20 cent., qui est actuellement de 37c,5.

Les cartes exportées ne sont pas timbrées; les cartes importées sont d'abord soumises à un droit de douane de 157 fr. 50 c. par 100 kilogr., puis elles sont dirigées sur un bureau de timbre où elles reçoivent l'empreinte réglementaire en payant les droits ordinaires de fabrication intérieure.

Le nombre de jeux soumis à l'impôt dépasse un million en Autriche et atteint à peu près le même chiffre en Hongrie. Chacune des deux parties de l'empire en obtient une recette qui s'élève à près de 400,000 fr. L'importation est à peu près nulle et dépasse à peine quelques quintaux. L'exportation est d'environ 200 quintaux.

Législations diverses. — En Allemagne, la taxe sur les cartes à jouer constitue un des revenus de l'empire et s'élève à un peu plus de 1 million de marcs. Elle est de 30 pfennige pour les jeux de moins de 52 cartes et de 50 pfennige pour ceux qui dépassent ce chiffre.

Des droits analogues existent en Suède, en Norwège et dans quelques cantons suisses.

En Russie, le monopole de l'État est absolu; l'importation est interdite ; les cartes sortent de l'imprimerie impériale.

En Belgique, en Espagne et dans la majeure partie de la Suisse, la fabrication et la vente sont entièrement libres.

P. Hastier.

CARTONS. *V.* **Papiers.**

CARTOUCHES. — Enveloppes renfermant les charges pour les armes ou pour les mines.

Nous ne nous occuperons ici que des cartouches pour les armes ; il sera traité des cartouches pour les mines aux mots *Poudres à feu* et *Dynamite.*

La fabrication, la vente, l'exportation et l'importation des cartouches pour les armes, sont soumises à une réglementation spéciale, qui a pour but de garantir la sécurité publique et de sauvegarder les intérêts du Trésor.

Aucun industriel ou commerçant ne peut fabriquer ou vendre des cartouches, s'il n'y a été expressément autorisé par le préfet. L'autorisation ne concerne que les cartouches pour le tir des fusils à bascule. Les fabricants et marchands sont assujettis à la surveillance de l'autorité de police et aux vérifications du service des contributions indirectes. Ils doivent employer uniquement des poudres de chasse fabriquées par l'État. Les poudres de chasse destinées à être converties en cartouches pour la consommation intérieure, sont livrées par la régie aux prix ordinaires. Toutefois, des réductions de prix peuvent être consenties pour les poudres de chasse en boîte ou en vrac, destinées à l'*essai des armes* sur le territoire français. L'emploi de la poudre de guerre peut aussi être exceptionnellement autorisée pour l'épreuve des armes de toute destination (extérieur et intérieur). Enfin, les sociétés de tir régulièrement organisées sont admises à recevoir, sur la représentation d'une autorisation du ministre de la guerre, pour les besoins de leurs exercices, de la poudre de guerre et même des cartouches de chassepot et des cartouches de revolver dont la fabrication n'entre pas dans le domaine de l'industrie privée.

Les poudres de chasse et de guerre destinées à être exportées à l'état de cartouches, sont livrées aux mêmes prix que les poudres destinées à être exportées en nature. Toute exportation de cartouches est subordonnée à la représentation d'un permis spécial émanant de l'administration de la guerre.

L'importation des cartouches chargées est prohibée d'une façon absolue. Il n'y a d'exception qu'en ce qui concerne les cartouches pour l'usage spécial des sociétés de tir. En vertu de la loi du 1er mai 1874, ces cartouches peuvent être admises, sur l'autorisation des ministres de la guerre et des finances; elles acquittent un droit de 25 fr. par 100 kilogr.

(*L. du* 7 *mai* 1881), et doivent rester en dépôt dans la poudrière la plus rapprochée des emplacements de tir ou d'expériences, pour être délivrées aux ayants droit au fur et à mesure de leur consommation. (*L.* 1er *mai* 1874, *art.* 2.)

CASERNEMENT. — Le casernement a pour objet le logement des troupes de terre et de mer et des corps de la gendarmerie.

Casernement de l'armée. Le logement des troupes constitue une dépense d'intérêt général, dont l'acquittement doit, dès lors, incomber à l'État. Aussi la loi du 10 juillet 1791 a-t-elle réuni au domaine de l'État les bâtiments et le mobilier qui étaient affectés au service de l'armée. Cependant, pour parer aux nécessités financières qui se produisirent alors, un décret du 23 avril 1810 modifia profondément le régime consacré par la législation antérieure : il concéda aux villes la propriété des bâtiments militaires et mit à leur charge la dépense d'entretien et de réparation. Un second décret du 7 août de la même année imposa, en outre, aux communes, à celles du moins qui possédaient un octroi, la dépense des lits militaires. Quelques années plus tard, la loi de finances du 15 mai 1818 rétablit à la charge du Trésor l'entretien des bâtiments et des lits militaires. Mais, en même temps, elle obligea les communes à payer une contribution qui, aux termes de l'article 46, ne peut dépasser, chaque année, la somme de sept francs par homme et de trois francs par cheval, logés à l'intérieur de la commune.

Bien que la loi de 1818 ne fasse aucune distinction entre les communes, l'ordonnance réglementaire du 5 août de la même année en restreint l'application aux villes ayant un octroi. Ce sont ces villes, en effet, qui profitent surtout de la présence des troupes sur leur territoire et dont la situation financière est le plus en état de supporter la contribution du casernement. Mais la disposition de l'ordonnance qui exonère ainsi implicitement les communes n'ayant pas d'octroi, ne doit pas être étendue au delà de ses termes. Certaines villes avaient cru pouvoir l'invoquer pour réclamer le dégrèvement des sommes mises à leur charge à raison de troupes casernées en dehors du rayon de l'octroi. Leurs réclamations ont été à bon droit écartées par le Conseil d'État ; car si alors les consommations de la garnison échappent à la perception de l'octroi et ne viennent pas augmenter les recettes budgétaires de la ville, cette circonstance ne suffit pas pour que celle-ci puisse se refuser à concourir à la dépense du casernement dans la mesure que la loi a cru devoir maintenir à sa charge. La caisse municipale peut seulement, en pareil cas, solliciter une réduction, que le Gouvernement reste toujours libre d'accorder bénévolement, comme on le verra plus loin, lorsque des circonstances particulières lui paraissent motiver une mesure de ce genre.

Tous les trois mois, le sous-intendant dresse, pour chaque commune soumise aux frais de casernement et d'après les états de revue, le décompte du nombre effectif des journées des hommes et des chevaux qui, pendant le trimestre précédent, ont été logés dans les bâtiments ou établissements militaires. Dans ce décompte sont également compris : 1° les officiers et agents militaires de tout grade qui, en vertu des règlements, ont droit au logement en nature ou à l'indemnité représentative des frais de logement ; 2° les chevaux des officiers des troupes de cavalerie, ainsi que ceux du train d'artillerie, du train du génie et du train des équipages et autres ayant droit à la ration de fourrages en nature. Le décompte est adressé à l'intendant militaire, qui, à son tour, prépare l'état des sommes dues par la commune et transmet état et décompte au préfet, pour que celui-ci les communique au maire de la commune intéressée. Si les décomptes sont acceptés par le maire, ils sont retournés au préfet, qui les vise, puis adressés à l'administration des contributions indirectes, chargée d'en opérer le recouvrement. Si, au contraire, les décomptes sont contestés par le maire, celui-ci formule une réclamation motivée, laquelle est adressée, par l'intermédiaire de la préfecture, au ministre de la guerre, qui statue, sauf recours au Conseil d'État. Lorsque la décision est intervenue, l'administration des contributions indirectes poursuit, comme dans le cas précédent, le paiement des sommes dues au Trésor. L'ordonnance de 1818 autorisait, à cet effet, la saisie des recettes de l'octroi et même l'emploi de la contrainte par corps à l'égard du receveur municipal. Mais ce mode de procéder serait aujourd'hui inconciliable avec les dispositions de la loi du 5 avril 1884 sur l'administration communale. Les frais de casernement constituent, pour les communes qui y sont soumises, une dépense obligatoire dont l'exécution pourrait donner lieu seulement aux mesures coercitives prévues par cette loi, c'est-à-dire à l'inscription d'office, au budget municipal, des crédits nécessaires et, au besoin, à l'ordonnancement d'office par le préfet.

Comme on l'a vu plus haut, les frais de casernement à la charge des villes peuvent s'élever à sept francs par homme et par an et à trois francs par cheval. Toutefois, ce n'est là qu'un maximum, qui peut n'être pas atteint. L'article 10 de l'ordonnance du 5 août 1818 réserve, en effet, au Gouvernement la faculté de consentir aux villes des abonnements. Il a été d'usage, pendant longtemps, dans la pratique administrative, d'accorder aux municipalités des abonnements fixes et d'une somme déterminée à l'avance. Cette pratique paraît aujourd'hui abandonnée : elle avait l'inconvénient de gêner la liberté d'action de l'autorité militaire qui ne pouvait plus, sans soulever les réclamations des communes, modifier l'effectif de la garnison qui avait servi à calculer le chiffre de l'abonnement. Aujourd'hui à l'abonnement fixe on a substitué l'abonnement à taux réduit, c'est-à-dire inférieur au tarif réglementaire de sept francs par homme et de trois francs par cheval. L'abonnement est accordé par décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur, après avis des ministres de la guerre et des finances. (*V.* **Abonnement.**)

En cas de dissentiment entre les ministres intéressés, le décret est soumis au Conseil d'État et rendu conformément à l'avis de cette haute Assemblée.

A défaut d'abonnement, les frais de casernement sont perçus sur les communes au taux fixé par la loi. Cependant les municipalités peuvent encore solliciter et obtenir des dégrèvements partiels, soit en raison de leur situation financière qui ne leur permettrait pas de supporter la totalité des frais mis à leur charge, soit en considération de certaines circonstances exceptionnelles de nature à justifier cette faveur. Les dégrèvements sont accordés dans la même forme que les abonnements réduits.

Le paiement des frais de casernement par les communes ne dispense pas les habitants des obligations particulières qui leur sont imposées par la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires.

Mais au moyen de la contribution fixée conformément aux règles ci-dessus, toutes les prestations dont les villes étaient passibles, tant pour travaux des bâtiments militaires, que pour les champs de manœuvres et autres accessoires, demeurent à la charge du département de la Guerre. Néanmoins, les communes continuent à contribuer volontairement aux dépenses extraordinaires du casernement et des établissements militaires. Dans le cours des dernières années, notamment, un grand nombre de villes se sont imposé spontanément des sacrifices considérables pour faciliter à l'État la reconstitution du service, devenue nécessaire par suite de la guerre contre l'Allemagne et du vote de la loi de 1872 sur la reorganisation de l'armée. Plusieurs départements se sont aussi associés à cette opération.

Le concours des départements et des villes a été réglé par une loi du 4 août 1874. Il s'est produit sous deux formes différentes, par voie de subvention gratuite à l'État et sous forme d'avances remboursables, à un taux d'intérêt de 5 p. 100 au plus, dans un délai variant de 12 à 15 ans. Ce concours avait été fixé au chiffre de 88 millions de francs, et sur ce chiffre les avances ne devaient pas dépasser 57 millions. Mais ces chiffres ont été notablement dépassés en vertu de lois spéciales qui ont approuvé les conventions passées entre le ministre de la guerre et les villes ou les départements. Nous voyons, en effet, dans le rapport présenté au ministre de l'intérieur, en 1881, sur la situation financière des communes, qu'au 31 décembre 1879, l'État avait obtenu, pour les dépenses du casernement, une somme de 112,802,517 fr., dont 32,202,850 fr. à titre de subsides et 80,599,667 fr. à titre d'avances. Ces sommes ont été affectées presque intégralement aux travaux du génie, c'est-à-dire au casernement proprement dit : 2,140,000 fr. seulement ont été employés pour les services de l'artillerie. Les 112,802,517 fr. versés dans les caisses de l'État ont été fournis par 136 communes et 15 départements, qui y ont contribué, les premières pour 98,640,603 fr., les seconds pour 14,161,914 fr.

Un crédit est ouvert, chaque année, au budget du ministère des finances en vue du remboursement des avances reçues par l'État dans les conditions ci-dessus rappelées. Pour l'exercice 1886, ce crédit est de 8,963,000 fr. A l'aide des annuités qui sont ainsi versées dans leurs caisses, les communes et les départements remboursent, à leur tour, les emprunts qu'ils ont dû contracter pour faire ces avances.

Au 1er janvier 1886, il restait à rembourser 25,628,834 fr. remboursables en 8 annuités.

Casernement de la gendarmerie. La loi du 28 germinal an VI a rendu obligatoire pour les déparments, la dépense du casernement des gendarmes et des sous-officiers de gendarmerie. Cette dépense a conservé son caractère sous l'empire de la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux, ainsi que sous celui de la loi du 10 août 1871. Néanmoins le casernement de la garde de Paris est à la charge de cette ville. La composition du logement des militaires de tout grade de la gendarmerie est déterminée suivant leur grade et suivant les besoins du service. Le commandant de la brigade doit avoir deux chambres, dont une à feu, et un cabinet, et chacun des gendarmes au moins une chambre à feu et un cabinet. Dans toutes les casernes, une pièce est réservée pour servir de chambre de sûreté ; elle doit être munie d'un lit de camp, d'une planche à pain et autres menus ustensiles. La caserne d'une brigade à cheval, outre le local destiné aux gendarmes, doit contenir une écurie pour sept ou huit chevaux, un emplacement convenable pour la sellerie, et des greniers et magasins suffisants pour contenir les approvisionnements de fourrages d'une année, ainsi que les moyens nécessaires pour abreuver les chevaux.

Le logement des officiers de gendarmerie est aussi généralement fourni par les départements. Mais il ne constitue pas, pour ceux-ci, une dépense obligatoire, et lorsqu'il n'est pas fourni en nature par les conseils généraux, l'indemnité de logement reste à la charge de l'État.

P. P.

CASSONADE. *V.* **Sucres.**

CASUEL. — Ce mot dérive de *casus* (événement). Il s'applique à ce qui constitue un gain accidentel et variable, par opposition à un revenu certain et déterminé.

On s'en sert pour désigner tout ce qui vient éventuellement s'ajouter au traitement fixe d'un titulaire ecclésiastique, ainsi qu'aux recettes fixes d'une fabrique.

Pendant les premiers temps du christianisme, l'entretien des ministres du culte avait lieu par les dons libres des fidèles. Mais l'affaiblissement de la piété et le relâchement de la discipline donnèrent lieu à des taxations autrefois inusitées et changèrent les rétributions volontaires en contributions forcées, désignées sous le nom d'*oblations*.

Ce fut un édit de 1695 qui les établit en France, en les qualifiant d'*honoraires*, et en exigeant que le règlement en fût fait par les archevêques et évêques sous l'approbation des parlements.

Après la Révolution, les biens ecclésiastiques étant supprimés, il ne pouvait exister de doute sur le maintien des oblations destinées à entretenir les ministres du culte. L'article 68 de la loi du 18 germinal an X les fit même figurer comme constituant le seul traitement des *desservants* et des *vicaires*. Ces titulaires ecclésiastiques devaient être choisis parmi les prêtres pensionnés en exécution des lois de l'Assemblée constituante, et n'étaient appelés à recevoir, concurremment avec leur pension, aucune autre rémunération que les honoraires attachés aux services religieux qu'ils célébraient. L'article 69 de la même loi disposa que les projets de règlements relatifs à ces honoraires ou oblations seraient rédigés par les évêques, mais ne pourraient être publiés, ni autrement mis à exécution qu'après avoir été approuvés par le Gouvernement.

Cette approbation est donnée par un décret délibéré en Conseil d'État et rendu sur le rapport du ministre des cultes.

Chaque diocèse doit avoir un tarif général, s'appliquant à l'ensemble des oblations à percevoir pour le clergé, pour les serviteurs de l'église et pour les fabriques. Depuis quelque temps, on a soin d'insérer dans ce tarif, au moment de son approbation, une clause qui permet à l'évêque de

concert avec le préfet, sur la proposition de la fabrique et après avis du conseil municipal, de régler d'une manière spéciale pour certaines paroisses les droits des fabriques et de les varier suivant l'importance et la richesse des populations.

Les tarifs doivent être gradués en un assez grand nombre de classes, pour que chacun puisse adopter celle qui convient le mieux à sa position et à sa fortune.

Les fidèles restent d'ailleurs toujours libres de faire, en dehors de ces tarifs et pour les cérémonies, telles que le baptême, qui ne sont l'objet d'aucune perception, les offrandes qui leur conviennent.

Les droits des fabriques sont perçus par leurs trésoriers, ceux des curés et des autres prêtres, par le curé ou par un autre membre du clergé, et ceux des serviteurs de l'église, par eux-mêmes. Toutefois, si les intéressés y consentent, le trésorier peut percevoir l'ensemble de ces différents droits, sauf à tenir compte à chacun de ce qui lui revient. Cette concentration dans les mains du trésorier semble préférable, surtout en raison des poursuites judiciaires auxquelles peut donner lieu le recouvrement du montant des oblations approuvées.

Le défaut de paiement de ces oblations ouvre, en effet, une action civile qui peut être exercée, suivant le chiffre de la demande, devant le juge de paix ou devant le tribunal de première instance.

Indépendamment des offrandes volontaires et du montant en argent des oblations réglées par les tarifs, les membres du clergé ont encore à percevoir, à titre de casuel en nature, une partie du produit des cierges employés aux enterrements et services funèbres. L'article 1er du décret du 26 décembre 1813 a, en effet, attribué aux membres du clergé les cierges qu'ils portent en ces circonstances et disposé que les autres cierges placés autour du corps, à l'autel, aux chapelles et diverses parties de l'église, appartiendraient moitié au clergé et moitié à la fabrique.

De leur côté, les fabriques, qui sont chargées de pourvoir aux besoins du culte, ont à percevoir pour faire face aux dépenses que cette mission leur impose, non seulement les revenus fixes des biens et rentes qui leur appartiennent, mais encore diverses recettes d'un caractère variable qui leur ont été expressément attribuées. Ces dernières ressources consistent dans les droits casuels qui figurent au profit de ces établissements dans les tarifs d'oblations. Elles proviennent, en outre, du produit spontané des cimetières, de celui des quêtes, du prix de la location ainsi que de la concession des bancs, chaises et places de l'église, de subventions des communes.

CAUTIONNEMENTS.

SOMMAIRE.

I. GÉNÉRALITÉS.

1. Définition.

Nous avons à traiter ici des cautionnements constitués au profit du Trésor, soit pour garantir l'exercice de certaines fonctions, soit pour répondre de l'exécution régulière de contrats spéciaux passés avec l'État, pour des travaux, des marchés ou des fournitures.

Les cautionnements de cette nature diffèrent du cautionnement défini par le Code civil, en ce sens qu'ils ne sont constitués que pour garantir une créance éventuelle, tandis qu'en droit civil le cautionnement est la garantie d'une créance nettement déterminée; mais ils ont une certaine analogie avec le contrat de gage. Ils consistent en effet, comme le gage, dans la remise matérielle d'une valeur qui doit servir à désintéresser le créancier, si le débi-

teur ne satisfait pas à ses engagements : de plus, comme dans le contrat de gage, cette remise confère au créancier un droit de rétention et de privilège sur la chose donnée en garantie, et ce droit de privilège assure au créancier l'exécution des obligations contractées envers lui. Ajoutons que le créancier nanti du cautionnement doit, comme le créancier gagiste, payer au débiteur l'intérêt des valeurs qui lui ont été remises.

On peut donc définir le cautionnement qui nous occupe une garantie matérielle fournie pour répondre de l'exercice de certaines fonctions ou de l'exécution de certains actes par ceux qui, en raison de ces fonctions ou de ces actes, encourent une responsabilité pécuniaire.

2. Historique.

Le cautionnement apparaît dans l'histoire de nos finances dès le XIVe siècle. En 1335, Philippe VI, ému *du grant dommaige résultant pour lui et les personnes qui prennent aumônes sur les fonds des receptes, des détournemens de ceux qui reçoivent les rentes et revenus du royaume et qui les traient à eux, en achettent grans héritages et mainent grans estats,* adresse, le 9 décembre, des lettres patentes aux gens de ses comptes pour leur enjoindre de n'admettre aucun receveur des impôts sans qu'il ait auparavant donné bonne et suffisante caution.

Les plaintes que Philippe VI fait entendre au sujet des comptables prévaricateurs se retrouvent dans tous les édits, ordonnances, lettres patentes émanant des rois ses successeurs et destinés à étendre l'obligation du cautionnement à de nouvelles catégories de comptables ou à remettre en vigueur d'anciennes dispositions dont l'application était devenue moins rigoureuse.

Voici les principaux de ces actes :

Le 13 mars 1347, Philippe VI décide que les receveurs s'*applesgeront du montant d'une année de receptes.*

Le 26 septembre 1351, Jean II impose l'obligation de donner caution à tous les fermiers des impositions ; en octobre 1351, il soumet les sergents à cette obligation.

Le 23 octobre 1400, Charles VI prescrit aux receveurs et aux vicomtes de donner caution « de leur maniement » ; en septembre 1402, ce sont les verdiers, gruyers et sergents des eaux et forêts, dont il fixe le cautionnement à 200 livres tournois.

Le 11 juin 1510, un édit de Louis XII fixe la quotité du cautionnement à fournir par divers comptables et officiers de justice.

En 1539, François Ier, dans l'édit portant création de la loterie, soumet à l'obligation du cautionnement l'entrepreneur de la *Blanque* (Loterie).

En février 1554, Henri II révise le cautionnement des verdiers, gruyers, gardes, maîtres sergents, verdiers et sergents des eaux et forêts.

En février 1577, édit d'Henri III portant qu'aucun comptable ne sera admis dans l'exercice de sa charge avant d'avoir donné caution.

En juin 1578, Henri III, touché *des plaintes particulières de ses subjects sur les abus qui se commettent dans le royaume au maniement des deniers qui sont par ordonnance des juges journellement consignez, mis en garde ou despot, soit ez mains des greffiers, notaires, tabellions, huissiers, sergents et autres....* crée, par un édit où se trouve l'idée première de la Caisse des dépôts et consignations, des offices héréditaires de receveurs des dépôts et consignations soit judiciaires, soit volontaires, et soumet ces receveurs à l'obligation de fournir un cautionnement.

En 1626, Louis XIII établit dans chaque ville, siège de Parlement, siège présidial, bailliage, sénéchaussée, prévôté, vicomté, viguerie, des commissaires receveurs des saisies réelles et détermine le cautionnement à fournir par chacun d'eux.

Le 27 novembre 1658, un arrêt du Conseil impose à tous les commis l'obligation de donner caution de leur maniement.

En août 1669, un édit de Louis XIV attribue au roi une hypothèque sur les biens des comptables.

Les cautionnements imposés par les actes royaux que nous venons de citer devaient être constitués en immeubles ; mais, en 1758, soit qu'on eût jugé nécessaire de substituer aux immeubles d'une réalisation souvent difficile et toujours très lente un gage d'une valeur fixe et à chaque instant disponible, soit qu'il fût urgent de créer des ressources au Trésor, le Conseil d'État du roi décida par arrêt en date du 30 avril que les commis, préposés et receveurs de l'adjudicataire général des fermes, les commis et préposés aux entrepôts de tabac seraient tenus de verser un cautionnement en espèces.

Le 29 juin 1776, cette mesure fut étendue aux comptables des poudres et salpêtres.

Enfin, le 17 février 1779, un arrêt du Conseil soumit à l'obligation du cautionnement en espèces tous les commis, préposés et receveurs tant des fermes que des administrations et régies générales.

Cet arrêt contient en outre une réglementation des cautionnements en numéraire à laquelle les lois et règlements actuellement en vigueur ont emprunté quelques-unes de leurs dispositions principales. Il est, à ce titre, intéressant à consulter.

Cet état de choses subsista jusqu'à la Révolution. L'Assemblée nationale, en ordonnant la suppression des fermes, régies et administrations générales, prescrivit en même temps (*Décrets des* 22 *juillet et* 22 *septembre* 1791) le remboursement des cautionnements réalisés en numéraire par les titulaires des offices et emplois supprimés. (Ce remboursement fut effectué en assignats ou en domaines nationaux.) Elle n'abandonna pas néanmoins le principe du cautionnement. En réorganisant l'administration française sur de nouvelles bases, elle assujettit à l'obligation de fournir un cautionnement, tous les titulaires d'emplois comptables et de fonctions publiques dont l'exercice pouvait donner lieu à des condamnations pécuniaires ; mais ce cautionnement ne pouvait, aux termes du décret du 16 août 1791, être constitué qu'en immeubles ou en contrats libres de toute hypothèque.

Le 14 pluviôse an II, la Convention décréta qu'il ne serait plus exigé de cautionnement d'aucune sorte ; mais ce décret ne tarda pas à être rapporté et en l'an IV le cautionnement fut rétabli. Les receveurs des contributions furent les premiers assujettis à l'obligation de donner un cautionnement en immeubles (*L.* 15 *germ. an IV*).

En l'an VIII, le cautionnement en numéraire reparaît. Le Trésor était obéré et, pour faire face à des dépenses urgentes, le législateur eut de nouveau recours aux cautionnements en espèces.

Des cautionnements en espèces furent imposés :

1° Aux receveurs généraux (*L.* 6 *frim. an VIII*) ;

2° Aux caissiers-payeurs généraux et préposés du Trésor public (*Arr. 1er pluv. an VIII*);

3° Aux préposés de l'enregistrement, des douanes, des postes, de la loterie et aux notaires (*L. 7 vent. an VIII*);

4° Aux avoués, greffiers et huissiers (*L. 27 vent. an VIII*);

5° Aux receveurs particuliers (*L. 27 vent. an VIII*);

6° Aux caissiers et payeurs du Trésor (*L. 4 germ. an VIII*).

L'obligation du cautionnement en numéraire fut ensuite successivement étendue : aux commissaires-priseurs (*L. 27 vent. an IX*); aux agents de change et aux courtiers (*L. 28 vent. an IX*); aux greffiers des justices de paix et des tribunaux de police (*L. 28 flor. an X*); aux percepteurs des contributions directes (*L. 25 niv. an XII*).

Enfin la loi du 28 avril 1816 disposa (*art.* 97) que tous les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les employés des administrations civiles, receveurs des communes et comptables des deniers publics seraient tenus de fournir en espèces la totalité de leurs cautionnements.

Depuis 1816, l'obligation du cautionnement a toujours été imposée lorsque par suite de création d'emplois, de concession de travaux, de fournitures et de marchés, l'intérêt de l'État ou les intérêts placés sous la garde de l'État pouvaient être compromis par le fait des titulaires des emplois créés, des adjudicataires ou des traitants.

3. Caractère juridique du cautionnement.

Ce n'est pas exclusivement pour protéger l'État contre les malversations des comptables que les cautionnements ont été institués. Le législateur a voulu aussi mettre les particuliers à l'abri des prévarications des officiers ministériels. Ceux-ci, en effet, ne sont pas responsables envers l'État; mais comme la loi a rendu leur ministère obligatoire dans certains cas, elle les a soumis au cautionnement afin de donner une garantie aux particuliers qui s'adressent à eux pour des contrats ou des actes dans lesquels leurs intérêts sont en jeu. C'est tout à la fois dans l'intérêt des particuliers et dans l'intérêt de l'État que les propriétaires de journaux et écrits périodiques devaient, avant la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, verser un cautionnement pour répondre du paiement des frais, dommages-intérêts et amendes auxquels ils pouvaient être condamnés par suite de la publication d'articles délictueux. Le cautionnement des journaux avait aussi un but politique. C'était pour le Gouvernement un moyen souvent efficace d'en restreindre le nombre ou d'en rendre la publication plus difficile. (*V.* **Imprimerie, Journaux**.)

Les cautionnements, qu'ils aient été constitués dans l'intérêt de l'État ou dans l'intérêt des particuliers, sont toujours affectés par premier privilège à la garantie de la gestion ou de la fonction. Les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII sont formelles à cet égard; mais ce privilège ne peut être exercé que dans le cas où le fonctionnaire a causé un préjudice dans l'exercice légal et obligé de ses fonctions : en d'autres termes, pour que la partie lésée puisse invoquer utilement un droit de privilège sur le cautionnement, il faut qu'elle justifie non seulement d'un dommage causé par le titulaire du cautionnement, mais aussi d'un dommage causé à l'occasion d'un acte pour lequel le ministère du comptable ou du fonctionnaire est légalement nécessaire. Le fait qui donne ouverture au droit de privilège s'appelle FAIT DE CHARGE.

Il y aurait fait de charge, par exemple :

1° Si un comptable de deniers publics détournait les fonds dont il a le maniement;

2° Si un notaire s'appropriait le prix d'une vente judiciaire dont il aurait été chargé;

3° Si un avoué négligeait de produire les pièces de son client dans une distribution par voie de contribution;

4° Si un huissier retenait les fonds d'un effet de commerce qu'il aurait été chargé de protester;

5° Si un agent de change ne transmettait pas immédiatement à son client les fonds provenant d'une vente de valeurs.

Il n'y aurait pas fait de charge au contraire si l'acte incriminé était de ceux qu'on peut faire soi-même ou par l'entremise de toute autre personne qu'un officier public; et la partie lésée ne serait pas admise à invoquer un droit de privilège sur le cautionnement, alors même qu'elle n'aurait eu recours au comptable ou au fonctionnaire que précisément à cause de son caractère officiel et légal.

Quant à l'action que l'administration peut exercer sur les cautionnements des adjudicataires, fournisseurs et concessionnaires, elle est déterminée par le cahier des charges dressé pour chacune de ces entreprises, fournitures et concessions.

4. Nature des cautionnements.

Les dispositions de la loi du 28 avril 1816 n'ont pas cessé d'être en vigueur en ce qui concerne les fonctionnaires de l'ordre judiciaire et les comptables des deniers publics. Ces fonctionnaires et ces comptables sont toujours soumis à l'obligation de constituer en numéraire la totalité de leurs cautionnements; mais, depuis 1816, des actes administratifs ont, dans un certain nombre de cas spéciaux, autorisé le cautionnement en immeubles ou en rentes sur l'État. Citons, par exemple, l'ordonnance du 4 juillet 1821 concernant les notaires de l'île de Corse, l'ordonnance du 6 juin 1830 relative aux receveurs des hospices et des établissements de bienfaisance; le décret du 23 décembre 1847 sur les comptables des matières de la marine; le décret du 18 décembre 1849 sur les comptables de la guerre; les décrets des 25 et 29 mai 1878 sur les préposés des chemins de fer de l'État; l'ordonnance du 4 décembre 1836 et le décret du 18 novembre 1882 concernant les adjudicataires et fournisseurs, etc., etc. Ajoutons que l'ordonnance du 22 mai 1825 a autorisé les comptables justiciables de la Cour des comptes à convertir en immeubles ou en rentes sur l'État le dernier tiers de leurs cautionnements, lorsque, après cessation de fonctions, ils ont obtenu le remboursement des deux tiers desdits cautionnements.

On peut dire par conséquent que dans l'état actuel de la législation, le cautionnement existe sous les trois formes dont il est susceptible : Numéraire, Immeubles, Valeurs mobilières (rentes sur l'État).

II. CAUTIONNEMENTS EN NUMÉRAIRE.

5. Législation des cautionnements.

1. *Versement des cautionnements. Certificats d'inscription à délivrer aux titulaires.*

Aux termes de la loi du 28 avril 1816 (*art.* 96), nul ne peut être admis à prêter serment et à être

installé s'il ne justifie préalablement du versement de son cautionnement. Le cautionnement doit, par conséquent, être réalisé dans son intégralité avant l'entrée en charge.

Il peut être versé, soit à la caisse centrale du Trésor, à Paris, soit dans les départements, aux caisses des receveurs des finances.

Toutefois, les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers (*art.* 800 *de l'instruction générale*) et les agents consulaires (*Décret du* 14 *août* 1880) ne peuvent effectuer lesdits versements qu'à la caisse centrale du Trésor à Paris. Les receveurs particuliers ont néanmoins la faculté de verser les fonds de leurs cautionnements dans les caisses des trésoriers-payeurs généraux. Ceux-ci leur remettent contre ce versement un mandat sur la caisse centrale, à cinq jours de date, et portant la mention « payable en un récépissé du caissier-payeur central » (*art.* 801 *de l'instruction générale*). Ce récépissé justifie seul de la réalisation du cautionnement et les intérêts ne courent au profit du titulaire qu'à partir du jour où il a été délivré.

Il est remis à la personne qui effectue le versement d'un cautionnement : 1° un récépissé ; 2° une déclaration de versement. Le titulaire conserve la déclaration de versement; quant au récépissé, il doit être transmis, après l'installation, au ministre des finances (direction de la Dette inscrite), pour être échangé contre un certificat constatant l'inscription du cautionnement sur les livres du Trésor. (*Arr.* 24 *germ. an VIII.*)

Si le titulaire d'un cautionnemet perd son certificat d'inscription, il obtient un duplicata dudit certificat sur la production d'une déclaration de perte faite sur une feuille de papier timbré de 60 cent. et dûment légalisée par le maire et le préfet ou le sous-préfet.

2. *Privilèges de second ordre sur les cautionnements.*

Les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII accordent aux officiers ministériels et à tous les comptables, préposés et agents, l'autorisation de constituer tout ou partie de leurs cautionnements au moyen de fonds empruntés à des tiers [1].

Elles assurent en outre un privilège aux prêteurs. Ce privilège est primé par le privilège des créanciers pour faits de charge; mais le bailleur de fonds a, sur les sommes qu'il a prêtées, un droit ou préférence qui lui permet d'écarter les créanciers ordinaires du titulaire.

Les décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812 ont tracé, comme il suit, les règles à observer pour l'obtention du privilège de second ordre.

Dans la huitaine qui suit le versement du cautionnement, le titulaire doit déclarer, devant un notaire, que la somme qu'il a versée pour son cautionnement appartient en totalité, ou en partie, à un bailleur de fonds. Cette déclaration, légalisée par le président du tribunal et enregistrée au droit de 3 fr. 75 c., doit être notifiée au Trésor (direction du contentieux). Elle est inscrite sur les registres spéciaux du bureau des oppositions, et elle donne lieu à la délivrance d'un certificat de privilège.

Voici la formule de cette déclaration :

Par-devant....... fut présent M...... lequel a déclaré que la somme de ..... versée le...... à la caisse de..... pour...... (*la totalité ou une partie de son cautionnement*) appartient en capital et intérêts à M...... pourquoi il requiert et consent que ladite déclaration soit inscrite au Trésor afin que M...... ait et acquière le privilège de second ordre sur ledit cautionnement, conformément aux lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII et du décret du 28 août 1808.

Ce délai de huit jours n'est pas imposé sous peine de nullité, le décret du 28 août 1808 dit en termes formels que le privilège peut être acquis à quelque époque que ce soit ; mais s'il s'est écoulé plus de huit jours depuis le versement du cautionnement, il est nécessaire de représenter au Trésor avec la déclaration de privilège, la mainlevée des oppositions ou un certificat de non-opposition délivré par le greffier du tribunal civil de la résidence : par conséquent, s'il existait des oppositions dont la mainlevée n'eût pas été donnée, le prêteur ne pourrait se prévaloir de son privilège contre les créanciers dont les oppositions auraient été faites antérieurement à la notification de la déclaration du privilège.

Le privilège de second ordre ne peut être conféré qu'au bailleur de fonds réel, d'où il suit que les créanciers d'un titulaire seraient fondés à demander aux tribunaux de prononcer la nullité d'une déclaration faite en fraude de leurs droits.

Un privilège éteint par remboursement ne peut être rétabli ; mais le cautionnement peut être transporté en garantie à un second prêteur. Le transport confère au créancier cessionnaire les mêmes droits que le privilège; mais la signification au Trésor doit en être renouvelée tous les cinq ans, tandis que le privilège dure, sans qu'il soit nécessaire de faire de nouvelles significations, autant que l'affectation elle-même du cautionnement.

3. *Oppositions sur les cautionnements.*

Les cautionnements affectés par premier privilège au paiement des créanciers pour faits de charge, et par second privilège au remboursement des bailleurs de fonds, sont affectés subsidiairement au paiement des créances particulières exigibles des titulaires.

En conséquence, les créanciers particuliers sont admis à faire sur les cautionnements de leurs débiteurs des oppositions motivées (*L.* 25 *niv. an XIII*).

Ces oppositions peuvent être faites aux termes de l'article 2 de ladite loi, soit au Trésor, entre les mains du conservateur des oppositions, soit aux greffes des tribunaux, dans le ressort desquels les titulaires exercent leurs fonctions. Néanmoins, la faculté de signifier leurs oppositions aux greffes des tribunaux n'a pas été accordée aux créanciers :

1° Des préposés des contributions indirectes (*O.* 25 *sept.* 1816) ;

2° Des comptables de la guerre (*D.* 4 *sept.* 1884) ;

3° Des chanceliers et vice-consuls (*D.* 13 *déc.* 1877) ;

4° Des préposés des chemins de fer de l'État (*D.* 1er *avril* 1879).

Ces oppositions ne peuvent être formées qu'entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances.

Les oppositions faites au Trésor affectent les capitaux et les intérêts ; celles qui sont faites aux

1. Une restriction a été cependant apportée par un décret du [illegible] septembre 1887 au droit accordé à tous les titulaires de constituer leurs cautionnements au moyen de fonds empruntés à des tiers. Aux termes de ce décret, les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances doivent posséder en propre la moitié de leurs cautionnements.

greffes des tribunaux n'affectent que les capitaux tant qu'elles n'ont pas été signifiées au conservateur des oppositions (*Avis du Conseil d'État du* 18 *juill.* 1807, *approuvé le* 12 *août suivant*).

Les oppositions n'ont d'effet que pendant cinq ans, à compter de leur date. En conséquence, elles sont rayées des registres si elles n'ont pas été renouvelées dans ledit délai (*L.* 9 *juill.* 1836).

4. *Paiement des intérêts des cautionnements.*

Avant la Révolution de 1789, l'intérêt des cautionnements était payé au denier vingt (*V. Arr.* 17 *fév.* 1779).

Depuis la loi du 6 frimaire an VIII, qui fixait à 10 p. 100 le taux de l'intérêt à payer aux receveurs généraux, de nombreuses dispositions ont revisé le taux de l'intérêt à payer, non seulement aux receveurs généraux, mais à tous les comptables et fonctionnaires. Successivement fixé à 10 p. 100, 9 p. 100, 6 p. 100, 5 p. 100, 4 p. 100, il a été abaissé à 3 p. 100 par la loi du 4 août 1844.

Les intérêts des cautionnements courent à partir du jour du versement. Ils sont ordonnancés chaque année au 1er janvier (*Arr. du* 27 *flor. an VIII*), sur la caisse du trésorier-payeur général du département dans lequel les titulaires exercent leurs fonctions (*O. du* 24 *août* 1841).

Les comptables, fonctionnaires et agents qui n'ont pas intégralement versé leurs cautionnements, ou qui ont cessé leurs fonctions, ne sont pas portés dans les états d'ordonnancement. Le paiement des intérêts n'est autorisé à leur profit qu'après qu'ils ont versé la totalité de leurs cautionnements, ou produit les pièces nécessaires pour le remboursement.

Les intérêts des cautionnements se prescrivent par cinq ans (*art.* 2277 *du Code civil, avis du Conseil d'État du* 24 *mars* 1809). Néanmoins la prescription ne court pas contre les titulaires, lorsque le défaut de paiement provient du fait de l'administration (*L.* 29 *janv.* 1831).

5. *Des divers modes d'affectation des cautionnements. Changements de résidence. Application des cautionnements à de nouvelles fonctions.*

Aux termes de l'ordonnance du 25 septembre 1816, les cautionnements des préposés des contributions indirectes sont affectés à la garantie de la gestion des titulaires, quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions. En conséquence, ces cautionnements sont inscrits sur les livres du Trésor sans indication de la résidence et les bailleurs de fonds ne sont pas admis, lorsque les titulaires sont appelés d'un lieu dans un autre, à s'opposer à l'extension de garantie que comporte ce changement.

Cette mesure a été étendue : 1° aux agents des tabacs (*O. du* 23 *nov.* 1825 ; 2° aux préposés de l'enregistrement, des douanes et des postes (*O. du* 25 *juin* 1835) ; 3° aux comptables de la guerre (*Décret du 4 sept.* 1874) ; 4° aux agents des chemins de fer de l'État (*Décret du* 1er *avril* 1879) ; 5° aux chanceliers de consulat et aux vice-consuls (*Décret du* 14 *août* 1880).

Pour être installés dans leurs nouvelles résidences, les comptables et agents ressortissant aux administrations désignées dans les paragraphes précédents doivent présenter au chef de service :

1° Le certificat d'inscription du précédent cautionnement ;

2° Le récépissé constatant le versement du supplément auquel ils pourraient être assujettis ;

3° Un certificat de non-opposition, délivré par le greffier du tribunal civil, dans le ressort duquel ils ont exercé en dernier lieu.

Les préposés des contributions indirectes, les comptables de la guerre, les agents des chemins de fer de l'État, les chanceliers et vice-consuls n'ont pas à produire cette dernière justification. Il ne peut, en effet, être formé d'oppositions sur leurs cautionnements qu'entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances.

Les cautionnements des officiers ministériels et les cautionnements des comptables du Trésor ou des communes et des établissements hospitaliers, sont affectés spécialement à la fonction ou à la gestion dans une résidence déterminée. Ils sont par conséquent inscrits avec l'indication de la résidence ; mais, il y a, entre les premiers et les seconds, une différence essentielle.

Le cautionnement des officiers ministériels est inhérent à la charge. Il est le gage des particuliers qui ont contracté par l'entremise du titulaire. Si donc celui-ci était autorisé à transporter son cautionnement d'une charge à une autre, il diminuerait le gage des créanciers de la première, et il donnerait une garantie insuffisante aux créanciers de la seconde, ce qui serait également contraire aux dispositions de la loi.

Deux circulaires de la chancellerie, l'une du 31 octobre 1836, l'autre du 28 juin 1838, ont prescrit aux officiers ministériels qui changeraient de fonction, de circonscription ou de ressort, de verser un cautionnement nouveau et intégral.

Au contraire, les comptables du Trésor (trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers, percepteurs) et les préposés et agents des divers ministères sont dispensés, lorsqu'ils changent de résidence, de verser un nouveau cautionnement. On a pensé que ce serait nuire aux intérêts de l'État que d'exiger pour chaque gestion nouvelle un cautionnement nouveau. Un grand nombre de comptables, en effet, se trouveraient dans la nécessité de refuser un avancement mérité faute des ressources nécessaires pour constituer le second, et, quelquefois, le troisième cautionnement qui serait exigé d'eux.

Mais, tout en dispensant les comptables dont il s'agit de verser un nouveau cautionnement à chaque mutation, les ordonnances des 14 février 1816 et 22 mai 1825 ont subordonné l'application à la seconde gestion du cautionnement déjà versé à certaines règles prescrites, tant dans l'intérêt des tiers, que dans l'intérêt du Trésor et des comptables supérieurs responsables de leurs subordonnés.

Pour être installés, ces comptables doivent produire au chef de service ou au fonctionnaire chargé de procéder à cette installation :

1° Le certificat d'inscription du précédent cautionnement ;

2° Le récépissé du supplément qu'ils pourraient être tenus de verser ;

3° Un certificat de non-opposition, délivré par le greffier du tribunal civil de leur précédente résidence ;

4° Un certificat délivré par le conservateur des oppositions au ministère des finances, et constatant qu'il n'a pas été formé d'oppositions entre ses mains, et que les bailleurs de fonds, s'il en existe, ont régulièrement consenti à l'application à la

nouvelle gestion du cautionnement affecté à l'ancienne.

Quant à l'application effective du cautionnement, elle n'a lieu qu'après que les comptables ou agents ont justifié de leur libération dans la précédente résidence et sur une décision ministérielle.

Pour obtenir cette application, les titulaires doivent produire les pièces ci-après, savoir :

1° *Les comptables justiciables de la Cour des comptes :* un certificat délivré par le directeur général de la comptabilité publique ou par le ministre dont ils dépendent, et constatant que la vérification sommaire de leurs comptes n'a fait ressortir aucun débet à leur charge.

2° *Les comptables subordonnés (receveurs particuliers, percepteurs, receveurs d'octroi)* : le certificat de quitus définitif du comptable supérieur.

3° *Les préposés des divers ministères non justiciables de la Cour des comptes :* le consentement du ministre dont ils relèvent.

Ces certificats doivent être adressés au ministre des finances (direction de la dette inscrite), et être accompagnés : 1° du certificat d'inscription du précédent cautionnement ; 2° du récépissé constatant le versement du complément ; 3° d'un certificat de non-opposition délivré par le greffier du tribunal civil de l'ancienne résidence ; 4° d'une demande d'application faite sur une feuille de papier timbré de 0 fr. 60 c.

Le paiement des intérêts étant suspendu tant que l'application n'est pas faite, il est pour les comptables d'une grande importance de faire toutes les diligences nécessaires pour obtenir la prompte vérification de leurs comptes, et, par suite, la délivrance des certificats de quitus.

6. Remboursement des cautionnements.

Pour obtenir le remboursement de leurs cautionnements, après cessation de fonctions, les fonctionnaires, comptables et agents ont à produire des pièces qui varient suivant la nature des fonctions qu'ils ont remplies.

1. *Officiers ministériels.*

Le remboursement des cautionnements des officiers ministériels est autorisé sur la production d'un certificat délivré par le greffier de la cour ou du tribunal dont dépendent les titulaires et constatant : 1° qu'ils ont fait au greffe la déclaration de cessation de leurs fonctions ; 2° que cette déclaration a été affichée pendant trois mois dans l'auditoire de la cour ou du tribunal ; 3° que pendant cet intervalle, il n'a été prononcé contre eux aucune condamnation pour faits relatifs à leurs fonctions ; 4° qu'il n'a été fait aucune opposition à la délivrance de ce certificat, ou que les oppositions ont été levées (*art. 5 et 7 de la loi du 25 niv. an XIII*).

Il doit être joint à ce certificat :

1° *Par les agents de change et par les courtiers :* un certificat délivré par le syndic de la Bourse près laquelle ils ont exercé, et constatant que la cessation de leurs fonctions y a été affichée pendant trois mois (*art. 6 de la loi du 25 niv. an XIII*).

2° *Par les huissiers et par les commissaires-priseurs :* un certificat de quitus du produit des ventes dont ils ont été chargés. Ce certificat leur est délivré par la chambre de discipline. Il doit être visé par le président ou par le procureur de la République du tribunal près lequel ils ont exercé (*Décret du 24 mars* 1809).

Si les huissiers et les commissaires-priseurs ne dépendent d'aucune chambre de discipline, ce certificat est délivré, savoir : aux huissiers, par les huissiers audienciers près le tribunal (*D. du* 12 *mai* 1809) ; aux commissaires-priseurs, par le procureur de la République du ressort de ces officiers (*O. du 29 juin.* 1818).

Enfin, si les huissiers et les commissaires-priseurs sont dans l'impossibilité de représenter toutes les pièces comptables nécessaires pour obtenir le certificat de quitus, ils doivent produire un certificat délivré, suivant les cas ci-dessus indiqués, par leur chambre de discipline, les huissiers audienciers ou le procureur de la République, et constatant qu'ils sont dans l'impossibilité de représenter les pièces comptables dont il s'agit, et que la cessation de leurs fonctions a été insérée dans l'un des journaux publiés au chef-lieu de l'arrondissement, ou, à défaut, dans l'un de ceux imprimés au chef-lieu de département, et ce, trois fois de mois en mois (*O. du* 22 *août* 1821).

2. *Comptables justiciables de la Cour des comptes.*

Les comptables justiciables de la Cour des comptes peuvent obtenir, avant l'apurement définitif de leur comptabilité, le remboursement des deux tiers de leurs cautionnements. A cet effet, ils doivent produire le consentement de l'administration à laquelle ils appartiennent, et un certificat délivré par le directeur général de la comptabilité publique, constatant que la vérification sommaire de leur comptabilité n'a fait ressortir aucun débet à leur charge (*art. 1 et 2 de l'Ord. du 22 mai* 1825). Pour les comptables des divers ministères justiciables de la Cour des comptes, ce certificat est délivré sous forme de consentement par le ministre compétent.

Après avoir obtenu le remboursement des deux tiers de leurs cautionnements, les comptables dont il s'agit peuvent substituer au dernier tiers réservé un cautionnement équivalent en rentes ou en immeubles, et provoquer le remboursement de la dernière partie du cautionnement en numéraire. Les formalités à remplir pour effectuer cette substitution sont indiquées plus loin. (*V.* Cautionnements en rentes.)

Quant au dernier tiers représenté par du numéraire, de la rente ou des immeubles, il est restitué sur la production d'un certificat de libération définitive délivré, au vu de l'arrêt de quitus de la Cour des comptes : par le directeur général de la comptabilité publique, pour les comptables des finances ; par le ministre compétent, pour les préposés comptables ressortissant aux divers ministères.

Les receveurs municipaux des villes, dont les revenus dépassent 30,000 fr., sont justiciables de la Cour des comptes. Ils ne sont pas admis, néanmoins, à profiter du bénéfice de l'ordonnance du 22 mai 1825. La faculté d'obtenir, avant apurement définitif, le remboursement des deux tiers de leurs cautionnements et de substituer de la rente ou des immeubles à la dernière partie, a été exclusivement accordée par ladite ordonnance aux comptables des deniers publics (trésoriers-payeurs généraux, trésoriers-payeurs en Algérie et dans les colonies, receveurs de l'enregistrement, conservateurs des hypothèques, receveurs principaux des douanes, des postes et des contributions indirectes, caissier de la Caisse des dépôts et consignations, caissier agent comptable des monnaies, agent

comptable de la Légion d'honneur, agent comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires, comptables de la guerre, économes des lycées et des écoles normales supérieures et primaires, trésoriers des invalides de la marine, etc., etc.).

Pour obtenir le remboursement de la totalité de leurs cautionnements, les receveurs municipaux sont tenus de produire une expédition de l'arrêt de la cour qui les libère définitivement. Cet arrêt doit être accompagné des certificats de quitus du préfet et du receveur des finances.

Les comptables en matières (entreposeurs et gardes-magasins) obtiennent la restitution des deux tiers de leurs cautionnements sur un consentement provisoire, et le remboursement du dernier tiers sur un consentement définitif. Ces consentements leur sont délivrés par l'administration dont ils dépendent.

3. *Comptables subordonnés.*

Les comptables subordonnés (receveurs particuliers, percepteurs, receveurs d'octroi, receveurs des douanes, receveurs des postes, chanceliers et vice-consuls) obtiennent la restitution de leurs cautionnements sur la production du certificat de quitus du comptable supérieur visé par le ou les fonctionnaires chargés de surveiller leurs gestions. Ce certificat doit leur être délivré dans les quatre mois qui suivent la cessation de fonctions (*art.* 4 *de l'ordonnance du* 22 *mai* 1825).

Les percepteurs des contributions directes sont chargés de droit de la recette municipale et hospitalière dans les communes composant leur arrondissement de perception : il n'est établi de receveurs spéciaux que lorsque les revenus de la commune ou de l'établissement de bienfaisance dépassent 30,000 fr., et encore est-il nécessaire que la demande en soit expressément faite par le conseil municipal ou le conseil d'administration (*art.* 65 *de la loi du* 18 *juillet* 1837).

Les cautionnements versés par les percepteurs, tant pour le service des contributions directes que pour le service municipal et pour le service hospitalier, garantissent solidairement ces trois services (*O. du* 17 *sept.* 1837).

Les percepteurs sont, en qualité de receveurs municipaux et hospitaliers, justiciables soit de la Cour des comptes, soit des conseils de préfecture. Ils ne peuvent par conséquent obtenir le remboursement de la totalité de leurs cautionnements qu'après que la Cour des comptes ou les conseils de préfecture les ont déclarés quittes et déchargés de toute responsabilité. Le certificat de quitus sur le service municipal et hospitalier leur est délivré par le préfet, au vu des arrêts de la Cour des comptes ou des arrêtés des conseils de préfecture.

4. *Agents non comptables.*

Les agents non comptables, soumis au versement d'un cautionnement (directeurs, inspecteurs et vérificateurs de l'enregistrement, directeurs, inspecteurs et sous-inspecteurs des douanes, directeurs, sous-directeurs, inspecteurs, contrôleurs et commis principaux des contributions indirectes), doivent produire pour le remboursement desdits cautionnements le consentement de l'administration à laquelle ils appartiennent.

5. *Préposés des divers ministères non justiciables de la Cour des comptes.*

Le remboursement des cautionnements des préposés des divers ministères non justiciables de la Cour des comptes (sous-directeurs des haras, régisseurs des établissements thermaux, régisseurs des écoles, vétérinaires, greffiers des prisons, etc., etc.), est autorisé sur le consentement du ministre dont relèvent les titulaires (*Déc. minist. du* 15 *nov.* 1822).

7. Dispositions communes à tous les officiers ministériels, comptables et agents hors fonctions.

Outre les certificats d'affiche et de quitus dont nous venons de parler, les officiers ministériels, comptables et agents hors fonctions doivent adresser au ministre (direction de la dette inscrite) :

1° Une demande de remboursement sur une feuille de papier timbré de 0 fr. 60 c. ;

2° Le certificat d'inscription du cautionnement;

3° Un certificat de non-opposition délivré par le greffier du tribunal civil de leur résidence.

Cette dernière justification ne doit être fournie ni par les officiers ministériels qui produisent un certificat d'affiche, délivré par le greffier du tribunal civil, ni par les comptables et agents dont les créanciers ne peuvent faire opposition qu'entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances.

Quant aux pièces établissant les droits des tiers sur les cautionnements, et aux pièces à fournir par les héritiers d'un titulaire décédé, le Trésor n'a pas à les apprécier. Elles doivent être produites au comptable chargé de donner suite à l'ordonnance de remboursement et seul responsable du paiement.

Les ordonnances de remboursement sont toujours délivrées sur la caisse du trésorier-payeur général du département dans lequel le titulaire a exercé en dernier lieu (*O. du* 24 *août* 1841).

8. Compte des cautionnements en numéraire.

1. *Tableau présentant la progression, par période décennale, des cautionnements inscrits de* 1800 *à* 1883.

Le chiffre total des cautionnements inscrits au crédit des préposés des fermes, régies et administrations générales, était en 1789 de 45,200,000 livres.

Le remboursement de ces cautionnements fut effectué, soit en assignats, soit en biens nationaux, conformément aux dispositions des décrets des 20 janvier, 17 février, 22 juillet et 22 septembre 1791.

Le chiffre des cautionnements versés en exécution des lois de l'an VIII était en l'an IX de		25,635,824f00
Le montant total des cautionnements inscrits était en 1814 de .		197,544,030 86
Il était en 1816 de	262,648,030f86	218,079,907 62
et déduction faite des cautionnements des titulaires des départements séparés de la France	44,568,123 24	

Il s'élevait au 1er janv.	1826	à 229,765,450 89
— —	1836	à 229,951,193 32
— —	1846	à 235,139,971 55
— —	1856	à 252,819,478 76
— —	1866	à 289,348,841 16
— —	1876	à 300,637,336 58
— —	1883	à 312,438,680 18

Il résulte du relevé ci-dessus que depuis 1816, époque de l'organisation définitive des cautionnements en numéraire, le chiffre des cautionnements

inscrits s'est progressivement accru. Cette augmentation tient à deux causes principales : d'abord à la création de nouveaux emplois pour lesquels un cautionnement en espèces a été exigé ; en second lieu, à l'élévation du taux du cautionnement à fournir par certains fonctionnaires, notamment par les comptables de deniers publics.

2. *Création de la caisse d'amortissement. Elle est chargée du service des cautionnements. Affectation des cautionnements aux budgets de 1800 à 1816. Consolidation des cautionnements en 1816. Liquidation de la caisse d'amortissement.*

Aux termes de la loi du 6 frimaire an VIII, les receveurs généraux devaient souscrire des obligations pour le montant des impositions directes de leurs départements, et, pour servir de garantie à ces obligations, ils étaient tenus de fournir un cautionnement en espèces. La caisse d'amortissement fut instituée pour recevoir ces cautionnements, et elle fut chargée d'acquitter le montant de toute obligation protestée sur le cautionnement du comptable débiteur. Elle eut donc pour objet de soutenir le crédit des obligations des receveurs généraux ; mais le législateur de l'an VIII ne se borna pas à soumettre au cautionnement en numéraire les receveurs généraux des finances, il étendit cette mesure aux officiers ministériels et aux autres comptables du Trésor. Pour conserver à ces fonds leur caractère de dépôts, il décida que le versement n'en serait pas fait au Trésor, mais dans une caisse distincte et séparée, et ce fut la caisse d'amortissement qu'il chargea de toutes les opérations que comportait le service des cautionnements. Elle eut par conséquent, dans ses attributions, l'encaissement, le paiement des intérêts et la restitution après la cessation des fonctions des titulaires (*V. Lois des* 6 *frim.*, 7 *et* 27 *vent. an VIII; Arrêtés des* 24 *germ. an VIII et* 24 *mess. an IX*).

La loi du 6 frimaire an VIII, qui assujettissait les receveurs généraux au cautionnement en argent, eut pour effet d'assurer le crédit des obligations souscrites par ces comptables ; mais le but qu'on s'était proposé en créant les cautionnements en numéraire n'était pas complètement atteint ; le Trésor était obéré et, comme nous l'avons dit, il était nécessaire de lui procurer des ressources immédiates ; on les demanda aux cautionnements. La loi du 7 ventôse an VIII mit à la disposition du Gouvernement, pour être employés aux dépenses de l'an VIII, les cautionnements versés par les administrateurs et employés des régies et administrations de l'enregistrement et des domaines, des douanes, des postes, de la loterie, et par les notaires ; mais cette affectation n'était pas définitive et, aux termes de l'article 6 de ladite loi, il devait être fait un fonds de 2,500,000 fr., destinés, chaque année, au rétablissement du principal des cautionnements dans la caisse d'amortissement. Ce premier emprunt fut suivi d'un certain nombre d'autres qu'autorisèrent des lois de finances, mais toujours sous la condition de remboursement à la caisse d'amortissement. Citons notamment les lois du 27 ventôse an VIII, 5 ventôse an XII, 24 germinal an XII, 2 ventôse an XIII, qui affectèrent aux dépenses publiques les cautionnements ou suppléments de cautionnements versés par les receveurs particuliers, les payeurs et les receveurs généraux. Il résulta de ces emprunts successifs qu'en 1814, le Trésor avait reçu 121,572,208 fr. 02 c., tandis que la caisse d'amortissement n'était nantie que de 3,604,665 fr. de rentes 5 p. 100, représentant le montant des cautionnements qu'elle avait conservés. Ces rentes furent elles-mêmes réalisées, et le produit de la vente (75,971,762 fr. 84 c.) fut employé aux dépenses de 1814.

En 1816, pour faire face aux dépenses nécessitées par la guerre et par l'invasion, on se servit encore des cautionnements comme d'une ressource de trésorerie. La loi du 28 avril 1816 prescrivit le versement de cautionnements supplémentaires, et affecta ces suppléments (65,104,000 fr.) au budget de 1816.

Le Trésor ayant absorbé tous les produits des cautionnements, la Caisse d'amortissement en ce qui les concernait n'avait plus de raison d'être. La même loi du 28 avril 1816 en prononça la liquidation, et chargea le Trésor du service des cautionnements.

3. *Situation depuis* 1816. *Compte spécial des cautionnements. Projets de consolidation en rentes des cautionnements réalisés en numéraire.*

Depuis 1816, les cautionnements versés par les titulaires d'emplois créés n'ont pas été employés aux dépenses publiques, et par suite, ils n'ont pas figuré au budget des recettes. On a pensé que si, en présence de nécessités impérieuses, il avait été possible, à certaines époques, d'appliquer les cautionnements aux dépenses générales de l'État, il convenait, dans une situation normale, de conserver à ces fonds le caractère de dépôts restituables, et de ne pas les considérer comme des recettes définitivement acquises au budget. Comme conséquence du même principe, les remboursements nécessités par la suppression d'emplois ont été assimilés à des restitutions de dépôts, et ils n'ont pas été inscrits au budget des dépenses. Quant aux entrées et aux sorties de fonds occasionnées par les mutations de titulaires, elles ne sont en réalité que des virements, puisque le cautionnement du titulaire entrant en charge sert au remboursement du cautionnement du titulaire hors fonctions; elles devaient donc *à fortiori* rester en dehors du règlement du budget.

Mais si les capitaux de cautionnements ne figurent au budget ni en recette ni en dépense, à cause de leur caractère de dépôts, il en est tout autrement des intérêts. Ceux-ci, en effet, constituent une dépense à la charge de l'État, et cette dépense ne peut être effectuée que sur un crédit législatif. Aussi les Chambres sont-elles appelées chaque année à voter la somme nécessaire pour payer les intérêts dus aux titulaires inscrits.

Les opérations auxquelles donne lieu le service des cautionnements sont comprises dans le bilan de l'administration des finances parmi les services spéciaux, et elles sont développées dans le compte général qui est annuellement soumis au contrôle des Chambres et de la Cour des comptes. La formation de ce compte a le double avantage de faire connaître exactement la situation du service, et de dégager le règlement du budget de faits qui ne sont pour l'État ni des recettes ni des dépenses réelles.

Compensées entre elles pour obtenir seulement l'excédent de la recette ou de la dépense, les opérations auxquelles ont donné lieu, depuis la loi du 28 avril 1816, les créations et les suppressions d'emplois, les augmentations ou les réductions dans les fixations primitives des cautionnements, et les

mutations de titulaires, font ressortir, au 1er janvier 1883, un excédent de recettes de 94,340,772f56

Si à cette somme on ajoute :		
1° Les prélèvements effectués au profit des budgets de 1814 et de 1816	218,079,907f62	218,097,907 62
2° La somme de exceptionnellement portée en recette au budget de 1820 (*L. 23 juill.* 1820).	18,000 00	
On obtient le total des cautionnements dont le Trésor était débiteur au 1er janvier 1883		312,438,680f18

Cette dette n'impose aucune charge à l'État pour le remboursement de son capital, puisque les restitutions s'effectuent sur les fonds versés par les successeurs des titulaires hors fonctions; mais elle grève le budget des intérêts à payer annuellement et, de plus, elle s'accroît d'année en année. Aussi, s'est-on demandé s'il ne serait pas opportun de la consolider définitivement, et de convertir les titres spéciaux délivrés aux titulaires de cautionnements en rentes constituées sur le grand-livre. Cette substitution aurait pour résultat la suppression des cautionnements en numéraire; mais il semble qu'elle pourrait être effectuée sans porter atteinte aux intérêts des titulaires et aux intérêts du Trésor. Dans le présent, en effet, étant donné le cours soutenu des fonds publics, les titulaires trouveraient dans le titre de rente qui leur serait remis, l'équivalent du numéraire qu'ils ont versé et, dans l'avenir, le Trésor, tout en ayant à sa disposition un gage égal en valeur au numéraire, n'aurait pas à payer annuellement l'intérêt de l'excédent de la recette sur la dépense, excédent qui, depuis 1816, s'est progressivement élevé jusqu'à cent millions. Cette mesure aurait en outre l'avantage de simplifier le mécanisme du service en supprimant les virements matériels de caisse et les écritures multipliées auxquelles donnent lieu les versements et les remboursements en numéraire des cautionnements des comptables. En d'autres termes, à l'entrée en charge d'un fonctionnaire ou d'un comptable, le Trésor recevrait un titre de rente en garantie, et c'est le même titre qu'il restituerait après la cessation des fonctions.

Cette consolidation proposée par le comte de Chabrol en 1830, fit l'objet d'un premier projet de loi, présenté en 1846, par M. Lacave-Laplagne, et d'un second présenté en 1882 par M. Léon Say. Aucune solution n'est encore intervenue.

CHASSAING DE BOSREDON.

III. CAUTIONNEMENTS EN RENTES SUR L'ÉTAT.

L'article 97 de la loi du 28 avril 1816 porte « que la faculté conservée à des fonctionnaires de l'ordre judiciaire, employés des administrations civiles, receveurs des communes et comptables de deniers publics, de fournir tout ou partie de leurs cautionnements en immeubles ou en rentes sur l'État, ne sera pas accordée à ceux qui seront nommés à partir de la publication de la présente loi ». Cette disposition a été votée à une époque où l'État voulait se créer des ressources en augmentant le chiffre des cautionnements en numéraire. Depuis lors, sous l'empire d'autres circonstances, il a été souvent question de convertir en rentes sur l'État tous les cautionnements en numéraire. Ce mode de garantie offre, en effet, de grands avantages pour l'État qui, au lieu d'être obligé de servir les intérêts du capital déposé entre ses mains, se borne à conserver un titre, sauf à le restituer lorsque le cautionnement prend fin. A défaut d'une mesure générale qui n'a pas encore été adoptée, l'administration a successivement admis un certain nombre de comptables à fournir en rentes la garantie exigée d'eux. En dernier lieu, la loi du 27 février 1884 autorise les receveurs spéciaux des communes à réaliser ainsi une portion de leurs cautionnements. Il est inutile de rappeler ici tous les agents qui jouissent de la même faculté, cette indication étant contenue dans la nomenclature insérée plus haut.

Nous mentionnerons seulement que des cautionnements en rentes sont également exigés des personnes qui, ayant adiré une inscription au porteur ou une valeur du Trésor au porteur ou à ordre, désirent obtenir soit un nouveau titre, soit le paiement du montant de la valeur arrivée à échéance. Le chiffre et la durée de ces cautionnements sont fixés par le décret du 18 décembre 1869 sur les services intérieurs du ministère des finances.

Une ordonnance du 19 juin 1825 ayant pour objet de régler d'une manière uniforme les bases d'après lesquelles les cautionnements seraient fournis dans les diverses natures de rentes alors existantes, avait statué que les rentes 5 p. 100 et 4 $^1/_2$ p. 100 seraient acceptées au pair et les rentes 3 p. 100 au taux de 75 fr. Tant que les cours ont été élevés, ce mode de capitalisation n'a présenté aucun inconvénient; mais, plus tard, notamment en 1870 et 1871, il y a eu un écart considérable entre les cours réels des rentes et le taux auquel l'État était obligé de les prendre ; il en résultait que celui-ci n'avait qu'une garantie fictive et qu'il était exposé à une perte, lorsqu'il était dans le cas de vendre la rente formant son gage. C'est pourquoi l'ordonnance du 19 juin 1825 a été abrogée et remplacée par le décret du 31 janvier 1872 portant que les rentes affectées aux cautionnements seront calculées, savoir :

1° Pour les dépôts provisoires des soumissionnaires de travaux ou fournitures, au cours moyen de la veille du jour où le dépôt des rentes sera effectué ;

2° Pour les cautionnements des comptables au cours moyen du jour de la nomination et pour les cautionnements des adjudicataires de fournitures et d'entreprises, au cours moyen du jour de l'approbation du marché ou de l'adjudication ;

3° Pour les autres cautionnements que les parties auront été admises à constituer en rentes sur l'État, au cours moyen du jour de la décision ou de l'arrêté qui les aura autorisées à fournir des garanties de cette nature.

Il y a lieu de faire observer que ce décret ne s'applique pas aux cautionnements des conservateurs des hypothèques qui, aux termes de la loi du 22 mars 1873, sont constitués en rentes capitalisées au denier vingt. La même législation régit les cautionnements fournis par les receveurs des douanes en leur qualité de conservateurs des hypothèques maritimes (*Décr.* 23 *avril* 1875).

La loi du 16 septembre 1871 (*art.* 29) porte que les cautionnements peuvent être faits en rentes de toute nature, c'est-à-dire appartenant aux différents fonds de la dette publique ; mais cet article ne doit pas s'entendre en ce sens que des inscriptions au porteur pourraient être déposées. Les règlements portent au contraire que la rente affectée à

un cautionnement réalisé au Trésor public doit être directe et nominative.

Réception des cautionnements. — Les rentes affectées sont déposées dans la caisse centrale du Trésor et frappées d'une mention d'empêchement. Il est passé entre l'agent judiciaire du Trésor et les titulaires un acte sous seing privé fait en autant d'exemplaires qu'il y a de parties ayant un intérêt distinct. Une opposition au transfert est mentionnée sur le grand-livre de la Dette publique en marge de l'inscription. L'agent judiciaire du Trésor délivre ensuite à l'intéressé un bordereau d'annuel au moyen duquel celui-ci touche les arrérages de son titre.

Après l'apurement de la gestion du comptable, ce n'est pas la rente déposée qui est restituée, parce que les annotations dont elle est revêtue en rendraient la circulation impossible. Il est procédé à un transfert de forme qui est autorisé par une décision ministérielle, et un nouveau titre affranchi de toute mention de cautionnement est délivré à la partie. Si, au contraire, le comptable ou l'adjudicataire est constitué en débet, il est procédé par les soins de l'agent judiciaire à la vente de la rente engagée, sans qu'il soit besoin de l'autorisation du juge, et le profit en est versé au profit de qui de droit.

Certains cautionnements, notamment ceux des conservateurs des hypothèques et des receveurs des hospices et bureaux de bienfaisance, peuvent être reçus en *rentes départementales* par les directeurs de l'enregistrement et des domaines remplissant à cet égard les fonctions attribuées à l'agent judiciaire.

Dans ce cas, la rente est déposée dans la caisse du receveur des domaines du chef-lieu du département, et l'opposition au transfert est formée entre les mains du trésorier-payeur général; mais, en cas de débet, l'inscription doit être transmise à l'agent judiciaire, à qui il appartient d'en poursuivre la vente (*O.* 9 *juin* 1810).

Ce mode de garantie est d'ailleurs peu usité et ne saurait prendre une grande extension ; car les rentes départementales tendent à disparaitre. Il n'en a pas été créé en ce qui concerne le fonds de la dette amortissable, et le fonds du nouveau 4 $^1/_2$ provenant de la conversion n'en comporte pas non plus.

IV. CAUTIONNEMENTS EN IMMEUBLES.

Ces cautionnements exposent le Trésor à tant de difficultés, le gage qu'ils confèrent est si incertain, sa réalisation si lente, qu'on tend à en restreindre le plus possible l'emploi sans toutefois les exclure complètement. Ainsi, les conservateurs des hypothèques sont bien autorisés par les lois du 8 juin 1864 et du 16 septembre 1871 à constituer en rentes le cautionnement spécial auquel ils sont assujettis envers les tiers; mais ces lois leur maintiennent le droit de consentir, s'ils le préfèrent, une affectation hypothécaire sur leurs immeubles. La raison en est que le cautionnement dont il s'agit est très considérable, et que s'il devait être fait exclusivement en rentes, on créerait des obstacles au recrutement de cette classe de fonctionnaires.

D'un autre côté, le décret du 18 novembre 1882 relatif aux marchés passés au nom de l'État parait absolument proscrire les cautionnements immobiliers. L'article 5 porte que les garanties pécuniaires à fournir par l'entrepreneur ne pourront consister qu'en numéraire, en rentes ou en valeurs au porteur; mais il est dit dans l'article 4 que les cahiers des charges peuvent dispenser de l'obligation de déposer un cautionnement et qu'ils déterminent les autres garanties, telles que caution personnelle, affectation hypothécaire qui peuvent être demandées à titre exceptionnel pour assurer l'exécution des engagements de l'adjudicataire. Cette affectation hypothécaire constitue un véritable cautionnement immobilier. Elle est acceptée cependant à titre exceptionnel et à condition qu'il ait été inséré à cet effet une clause formelle dans le cahier des charges. On a sans doute pensé que dans certains cas ou peut-être dans certaines régions, en Corse, par exemple, l'obligation de fournir un cautionnement en valeurs pécuniaires éloignerait le plus grand nombre des soumissionnaires, dont l'absence aurait pour effet de rendre plus onéreux pour l'État le résultat de l'adjudication.

Constitution du cautionnement. — Au point de vue des formalités à remplir, le cautionnement immobilier est régi par les règles du droit commun. L'État doit faire le nécessaire pour obtenir une inscription hypothécaire régulière sur des immeubles d'une valeur suffisante. Quand il s'agit de comptables du Trésor, justiciables de la Cour des comptes, qui convertissent en immeubles le dernier tiers de leurs cautionnements, les avoués agrégés à l'agence judiciaire du Trésor sont appelés à vérifier les titres et la valeur des immeubles offerts. Si la propriété est régulière et si, d'après les renseignements fournis par le directeur des domaines du département, la valeur libre de l'immeuble est suffisante pour répondre du cautionnement, l'agent judiciaire autorise la réception du cautionnement qui est constitué par acte notarié et qui n'est définitif qu'après que l'inscription hypothécaire a été requise au profit du Trésor, et s'il n'est survenu aucune nouvelle charge avant cette inscription (*Instr.* 16 *juillet* 1833). Les cautionnements immobiliers des comptables des autres départements ministériels donnent lieu à des mesures analogues prises par les soins de l'administration compétente. Il en est de même des affectations hypothécaires des entrepreneurs : elles sont consenties par un acte notarié ou par un engagement contracté envers le préfet du département, représentant de l'État. Ceux des receveurs des hospices et des établissements de bienfaisance sont établis sur des immeubles libres de tout privilège et hypothèque, et d'une valeur excédant au moins d'un tiers la fixation en deniers du cautionnement. Les commissions administratives sont appelées à délibérer sur l'acceptation des immeubles offerts (*O.* 6 *juin* 1830).

Pour les conservateurs des hypothèques, la marche à suivre est tracée par la loi du 21 ventôse an VII. D'après cette loi, le cautionnement est reçu par le tribunal civil de la situation des biens, contradictoirement avec le procureur de la République. Le préposé est tenu de faire recevoir son cautionnement dans le mois de l'enregistrement de sa commission.

Libération du cautionnement. — Quand le cautionnement d'un comptable ou d'un entrepreneur prend fin, l'inscription hypothécaire est rayée par le conservateur sur la production d'un arrêté préfectoral autorisant cette radiation et rendu en vertu d'une décision ministérielle. A l'égard des cautionnements des conservateurs des hypothèques, la

mainlevée doit être prononcée par le tribunal, mais seulement dix ans après la cessation de leurs fonctions (*art.* 8 *de la loi du* 21 *ventôse an VII*). En ce qui concerne les receveurs des douanes, remplissant les fonctions de conservateurs des hypothèques maritimes, la même marche est suivie, mais la mainlevée peut être donnée trois ans après la cessation des fonctions (*D.* 23 *avril* 1875, *art.* 5).

Saisie du cautionnement. — Dans le cas où un débet a été constaté, ou une condamnation pour fait de charge prononcée, le créancier fait saisir les immeubles affectés au cautionnement, en se conformant aux règles établies par le Code de procédure civile.

Il est inutile de faire observer que les immeubles affectés au cautionnement par un tiers ne sauraient être grevés d'un privilège de second ordre; ce privilège n'est pas autorisé par la législation hypothécaire. Il n'aurait d'ailleurs aucune raison d'être, car le tiers conserve son droit de propriété sur son immeuble, sauf l'effet des condamnations pour faits de charge, et ce droit de propriété est incompatible avec un privilège de second ordre.

V. CAUTIONNEMENTS DE DIVERSES NATURES À RÉALISER À LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS ET DANS LES CAISSES DES MONTS-DE-PIÉTÉ.

Lorsque le cautionnement a pour but de garantir l'exercice d'une fonction publique (officiers ministériels) ou la gestion de deniers appartenant à l'État (comptables en deniers et en matières), il est toujours versé au Trésor public; mais lorsqu'il est exigé pour garantir l'exécution de travaux publics, de fournitures, de transports, de fermages, etc., intéressant l'État, les départements ou les communes, c'est-à-dire d'actes d'une nature déterminée et d'une durée limitée n'ayant par conséquent aucun des caractères d'une fonction, ce n'est pas au Trésor, mais à la Caisse des dépôts et consignations que la réalisation doit en être effectuée.

De plus, certains comptables chargés du maniement de deniers appartenant à des établissements publics sont tenus, dans un intérêt d'ordre général, de fournir un cautionnement; mais comme ces comptables ne sont pas responsables envers l'État des faits de leur gestion, ce n'est pas non plus au Trésor, mais, suivant les cas, à la Caisse des dépôts et consignations ou dans une caisse de mont-de-piété qu'ils sont tenus de réaliser leurs cautionnements.

9. Cautionnements à réaliser à la Caisse des dépôts et consignations.

1. *Nomenclature des cautionnements reçus par la Caisse des dépôts et consignations.*

La Caisse des dépôts et consignations reçoit :

1° Les cautionnements provisoires que sont tenus de fournir en numéraire, en rentes mixtes, nominatives ou au porteur, ou bien en valeurs du Trésor ceux qui désirent prendre part à l'adjudication de travaux, fournitures, exploitations ou fabrications entrepris pour le compte de l'État;

2° Les cautionnements définitifs constitués en une des valeurs ci-dessus désignées par les adjudicataires desdits travaux, fournitures, exploitations, fabrications et transports (*D.* 18 *nov.* 1882).

3° Les cautionnements en numéraire ou en rentes des adjudicataires de travaux et de fournitures entrepris pour le compte des départements, des communes ou des établissements publics (*L.* 28 *juill.* 1875).

4° Les cautionnements *en numéraire* des compagnies ou agences d'émigration (*D.* 9 *mars* 1861).

5° Les cautionnements *en numéraire, rentes ou valeurs publiques françaises cotées à la Bourse*, pour l'exploitation de magasins généraux et de salles de ventes publiques (*D.* 12 *mars* 1859 *et L.* 31 *août* 1870).

6° Les cautionnements en numéraire des percepteurs en leur qualité de receveurs d'associations syndicales (*art.* 636 *de l'Instr. gén. du* 20 *juin* 1859).

7° Les cautionnements en numéraire des fermiers d'octroi pour la garantie exigée par les communes dans lesquelles ces octrois sont établis (*art.* 924 *de l'Instr. gén. du* 20 *juin* 1859).

8° Les cautionnements *en numéraire* des directeurs d'établissements *privés* consacrés aux aliénés (*O.* 18 *déc.* 1839).

9° Les cautionnements en numéraire ou en rentes des caissiers et sous-caissiers des caisses d'épargne (*D.* 15 *avril* 1852 *et* 1er *août* 1864).

Il ressort de cette nomenclature que les soumissionnaires, les adjudicataires et les exploitants de magasins généraux ont la faculté de choisir un des modes de réalisation indiqués par les lois et les décrets précités; mais il est utile de faire remarquer qu'en fixant leur choix ils épuisent leur droit d'option, et qu'ils ne peuvent modifier la nature du gage constitué que sur une autorisation spéciale du ministre des finances.

Quant aux caissiers et sous-caissiers des caisses d'épargne, ils doivent, aux termes de l'article 27 du décret du 15 avril 1852, fournir un cautionnement en numéraire, et si le décret du 1er août 1864 les a autorisés à le constituer en rentes sur l'État, il a exigé qu'un arrêté préfectoral, pris sur la demande expresse du conseil des directeurs ou administrateurs intervînt chaque fois qu'un caissier ou sous-caissier désirerait réaliser son cautionnement en rentes au lieu de le verser en numéraire.

De plus, cette autorisation est essentiellement révocable. L'arrêté préfectoral doit stipuler qu'en cas de débet constaté, le caissier sera tenu de reconstituer en numéraire la totalité de son cautionnement; et, en signant la déclaration dont il sera parlé plus loin, le comptable s'engage à effectuer ce versement dans le délai de huit jours à compter de la notification de l'arrêté de débet.

Il est de jurisprudence à la Caisse des dépôts et consignations que les caissiers et sous-caissiers des caisses d'épargne autorisés à constituer leurs cautionnements en rentes ne peuvent les fournir qu'en rentes nominatives; mais nous croyons qu'on pourrait, sans inconvénient, accorder à ces comptables le droit de choisir entre la rente nominative et la rente au porteur. Au surplus, la Caisse des dépôts est elle-même entrée dans cette voie en admettant dans certains cas des cautionnements en rentes au porteur.

Il ne peut être question ici de la caisse d'épargne postale. Celle-ci, en effet, est gérée par les receveurs des postes, comptables directs du Trésor, assujettis comme tels au versement d'un cautionnement en numéraire et placés sous la surveillance d'un agent comptable spécial également astreint au versement au Trésor d'un cautionnement en numéraire (*L.* 9 *avril* 1881 *et D.* 31 *août* 1881).

2. *Cautionnements en numéraire.*

Les cautionnements en numéraire sont versés à Paris à la Caisse des dépôts et consignations et, dans les départements, aux caisses des receveurs des finances qui reçoivent les fonds versés en qualité de préposés de ladite caisse.

En effectuant le versement, les déposants signent sur un registre spécial une déclaration aux termes de laquelle ils confèrent à l'administration un privilège de premier ordre sur le cautionnement. Si le cautionnement est fourni par un tiers, le bailleur de fonds signe la déclaration concurremment avec le titulaire et y fait constater son privilège de second ordre.

L'administration ne délivre ni certificat d'inscription au titulaire, ni certificat de privilège au bailleur de fonds. Il n'est remis au déposant qu'un récépissé mentionnant, s'il y a lieu, le privilège constaté par la déclaration.

C'est sur la production de ce récépissé que les intérêts annuels sont acquittés.

Dans le cas où le bailleur de fonds aurait négligé de signer la déclaration, il devrait, pour établir son droit de privilège, signifier au préposé qui a reçu le cautionnement un acte notarié conforme au modèle annexé au décret du 22 décembre 1812. (V. CAUTIONNEMENTS EN NUMÉRAIRE, *Privilèges de second ordre*.)

Les soumissionnaires devenus adjudicataires doivent faire convertir en cautionnement définitif le dépôt provisoire qu'ils ont effectué en numéraire; mais s'ils ne se présentent pas dans le délai de dix jours à compter de l'adjudication pour souscrire la déclaration de constitution, le préposé de la Caisse des dépôts doit effectuer d'office l'opération et conserver le récépissé qu'il délivre à la partie lorsqu'elle se présente.

Les intérêts des cautionnements en numéraire sont servis par la Caisse des dépôts et consignations, à partir du 61e jour de la date du versement, conformément à l'article 2 de la loi du 18 janvier 1805 et de l'ordonnance du 3 janvier 1816, et réglés au 31 décembre de chaque année. Ils sont calculés à raison de 3 p. 100 et se prescrivent par cinq ans.

3. *Cautionnements en rentes ou en valeurs publiques.*

Pour la constitution des cautionnements en rentes *nominatives,* on procède comme il suit :

Le déposant ou le propriétaire de l'inscription, si la rente appartient à un tiers, passe avec le délégué du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ou, dans les départements, avec le receveur des finances préposé de ladite Caisse, un acte aux termes duquel : 1° il affecte au cautionnement dont il s'agit une rente dont la somme, la série et le numéro sont spécialement désignés; 2° il donne son consentement à ce que cette rente soit grevée d'opposition de la part de la Caisse pour en arrêter le transfert; et 3° il donne en tant que de besoin à ladite Caisse pouvoir irrévocable de la vendre et transférer dans le cas où il serait constitué en débet ou déclaré pécuniairement responsable par suite d'inexécution de ses engagements.

Il souscrit en outre dans le registre spécial dont nous avons parlé une déclaration de constitution qui rappelle les énonciations indiquées dans l'acte d'affectation.

La Caisse des dépôts et consignations ne délivre pas de bordereau d'annuel pour toucher les arrérages des rentes déposées; mais elle remet après le dépôt du titre et la signature tant de l'acte d'affectation que de la déclaration un récépissé sur la présentation duquel elle acquitte elle-même les arrérages qu'elle a eu le soin d'encaisser au Trésor.

Toutefois, lorsqu'il s'agit de caissiers ou de sous-caissiers de caisses d'épargne et lorsque ceux-ci ont affecté des *rentes départementales* à leurs cautionnements, le receveur des finances leur remet après la signature de l'acte d'affectation un bordereau d'annuel; mais, dans ce cas, le receveur agit non comme préposé de la Caisse des dépôts et consignations, mais comme représentant du Trésor.

On procède, pour la constitution des cautionnements, en rentes au *porteur*, comme pour les cautionnements en numéraire. Il n'y a pas lieu, en effet, de passer d'acte d'affectation; mais la déclaration et le récépissé de dépôt remis à la partie, mentionnent la nature de la rente remise en garantie. Notons que par mesure d'ordre, la Caisse des dépôts et consignations fait reconvertir à son nom les rentes au porteur qui lui sont remises à titre de cautionnement.

Pour la réalisation des cautionnements que les exploitants de magasins généraux sont admis à constituer en valeurs publiques nominatives ou au porteur, autres que les rentes sur l'État, on suit la même marche que pour la constitution des cautionnements en rentes sur l'État.

La valeur en capital des rentes à affecter à un cautionnement est calculée, savoir :

1° Pour les cautionnements provisoires des soumissionnaires, au cours moyen de la veille du jour du dépôt ;

2° Pour les cautionnements définitifs des adjudicataires, au cours moyen du jour de l'approbation de l'adjudication ;

3° Pour les cautionnements des caissiers et sous-caissiers des caisses d'épargne au cours moyen du jour de l'arrêté préfectoral qui les a autorisés à constituer leurs cautionnements en rentes.

Quant aux valeurs autres que les rentes déposées pour cautionnement, elles sont calculées d'après le dernier cours publié par le *Journal officiel.*

4. *Remboursements des cautionnements.*

La Caisse des dépôts et consignations rembourse les cautionnements sur la justification de l'autorisation donnée par l'autorité compétente (*art.* 125 *Instr. gén. de la Caisse des dépôts*).

Cette autorisation est donnée par le ministre compétent ou par son délégué, et s'il s'agit de fermiers d'octroi par l'autorité municipale et en outre, s'il y a lieu, par l'administration des contributions indirectes.

La Caisse des dépôts restitue les cautionnements provisoires des soumissionnaires au vu de la mainlevée du fonctionnaire chargé de l'adjudication, ou, d'office, aussitôt après la réalisation du cautionnement définitif de l'adjudicataire.

Elle ne restitue les cautionnements définitifs des adjudicataires, qu'en vertu d'une mainlevée donnée par le ministre ou le fonctionnaire délégué à cet effet (*art.* 10 *D.* 18 *nov.* 1882).

En ce qui concerne les services du département de la guerre, la mainlevée du cautionnement doit être donnée directement par le ministre.

Toutefois cette autorisation est donnée, savoir:

1° Pour les fournitures de pain de troupe par

l'intendant ; 2° pour les acquéreurs des armes hors de service, par la commission spéciale instituée par le décret du 14 novembre 1872 ; 3° pour l'enlèvement des criblures de blé, par le directeur des domaines du consentement du fonctionnaire de l'intendance qui a concouru à l'opération.

Les caissiers et sous-caissiers des caisses d'épargne obtiennent la restitution de leurs cautionnements sur la production d'un certificat de quitus délivré par le conseil des directeurs ou administrateurs de la caisse d'épargne, et, en outre, d'un certificat de non-opposition délivré par le greffier du tribunal civil et visé par le président, s'il s'agit d'un cautionnement en numéraire.

Avec les pièces constatant leur libération, les titulaires doivent remettre les récépissés de dépôt et adresser une demande de remboursement sur papier timbré. Les héritiers et ayants cause des titulaires doivent produire toutes les pièces établissant leurs droits et qualités.

10. Cautionnements à réaliser dans les caisses des monts-de-piété.

Les monts-de-piété reçoivent les cautionnements en numéraire :

1° Des caissiers et gardes-magasins desdits établissements ;

2° Des receveurs spéciaux des hospices et des établissements de bienfaisance;

3° Des receveurs des établissements publics consacrés aux aliénés ;

4° Des receveurs des dépôts de mendicité.

Les caissiers et gardes-magasins des monts-de-piété doivent réaliser leurs cautionnements en rente. Ils ne peuvent les verser en numéraire que sur une autorisation spéciale.

Les receveurs d'hospices et d'établissements de bienfaisance ont la faculté de réaliser leurs cautionnements en rentes ou en immeubles. Pour les constituer en numéraire, ils doivent être autorisés par le préfet (*O.* 6 *juin* 1830). C'est également le préfet qui désigne la caisse de mont-de-piété dans laquelle le versement doit être effectué.

Nous croyons utile de rappeler que les fonctions de receveurs d'hospices et d'établissements de bienfaisance sont remplies de droit par les percepteurs, et qu'elles ne peuvent être confiées à des receveurs spéciaux, que lorsque les revenus des établissements dépassent 30,000 fr., et, de plus, lorsque les conseils d'administration l'ont expressément demandé.

Le percepteur chargé du service de la recette municipale et hospitalière verse au Trésor les cautionnements afférents à chacune de ces gestions, et ces cautionnements sont solidairement affectés à la garantie de la gestion du comptable, tant comme percepteur des contributions directes, que comme receveur des communes et des établissements de bienfaisance (*O.* 17 *sept.* 1837) ; mais lorsque la recette hospitalière est confiée au receveur municipal, le cautionnement afférent à la recette municipale doit seul être versé au Trésor, c'est au mont-de-piété que doit être versé le cautionnement destiné à garantir la recette hospitalière (*D.* 6 *juin* 1850).

Ajoutons que le receveur des finances, responsable de la gestion des percepteurs receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, n'est tenu qu'à un devoir de surveillance, lorsqu'il s'agit des receveurs spéciaux des établissements de bienfaisance (*O.* 17 *sept.* 1837).

Le mont-de-piété chargé par l'arrêté préfectoral de recevoir les fonds d'un cautionnement, remet au déposant un récépissé de versement ; mais il ne délivre pas comme le Trésor de certificat d'inscription en échange du récépissé. Lorsque le cautionnement est constitué au moyen de deniers appartenant à un tiers, il mentionne le privilège de second ordre sur un registre spécial, et il délivre au bailleur de fonds un certificat constatant ledit privilège, sur la signification qui doit lui être faite d'un acte notarié, conforme aux prescriptions des décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812 (*V.* Cautionnements en numéraire, *Privilèges de second ordre*).

Les cautionnements versés dans les caisses des monts-de-piété sont productifs d'intérêts calculés à raison de 3 p. 100 l'an : le paiement en est effectué par l'entremise des receveurs des finances sur des états d'ordonnancement qui leur sont transmis, le 31 décembre de chaque année, par les administrations des monts-de-piété dépositaires des cautionnements.

Les receveurs d'hospices et d'établissements de bienfaisance sont justiciables de la Cour des comptes, lorsque les revenus de l'établissement dépassent 30,000 fr., et des conseils de préfecture, lorsque les revenus sont inférieurs à cette somme. Ils ne peuvent par conséquent obtenir le remboursement de leurs cautionnements, qu'après que la Cour des comptes ou le conseil de préfecture compétent les a définitivement libérés; mais la restitution ne peut être effectuée que sur un arrêté préfectoral pris au vu des pièces établissant la libération du comptable. Lorsque l'établissement dépositaire du cautionnement est situé hors du département où exerçait le comptable, le préfet transmet à son collègue, dans le département duquel le mont-de-piété est placé, une expédition de l'arrêté qui autorise le remboursement, afin que cet arrêté soit notifié aux administrateurs de l'établissement dépositaire du cautionnement.

Les cautionnements en immeubles ou en rentes des comptables dont il s'agit, sont soumis aux règles exposées plus haut (*V.* Cautionnements en immeubles et Cautionnements en rentes).

Chassaing de Bosredon.

VI. Cautionnements de personnes à représenter en justice.

Aux termes de l'article 114 de la loi du 14 juillet 1865, la mise en liberté provisoire d'un inculpé peut, dans tous les cas où elle n'est pas de droit, être subordonnée à l'obligation de fournir un cautionnement.

La réalisation de ce cautionnement ne peut se faire qu'en espèces. Il est fourni soit par un tiers, soit par l'inculpé (*art.* 120).

Le montant en est déterminé (*même article*), suivant la nature de l'affaire, par le juge d'instruction, le tribunal ou la cour. Il est remis entre les mains du receveur de l'enregistrement (actes judiciaires) du lieu où siège le juge d'instruction, ou de celui où siège la juridiction saisie du fond de l'affaire (*art.* 121). Ce receveur en opère le versement dans les 24 heures à la Caisse des dépôts et consignations.

Par dérogation à ce qui vient d'être énoncé, le

juge peut (*même art.* 120) dispenser de la réalisation immédiate du cautionnement, et admettre toute tierce personne solvable à prendre l'engagement de faire représenter l'inculpé à toute réquisition de justice, ou, à défaut, de verser au Trésor la somme déterminée. L'engagement du tiers est constaté par un acte de soumission reçu au greffe (*art.* 121, § 2).

Affectation du cautionnement. — Le cautionnement dont il est question, est destiné à garantir :

En premier lieu, la représentation de l'inculpé à tous les actes de la procédure et pour l'exécution du jugement ;

En second lieu, le paiement, dans l'ordre suivant :

1° Des frais faits par la partie publique ;

2° De ceux avancés par la partie civile ;

3° Et des annexes.

L'ordonnance de mise en liberté détermine la quote-part du cautionnement affectée à chacune de ces deux destinations (*art.* 114).

La première partie (celle qui est destinée à garantir la fidélité de l'inculpé à remplir ses engagements) est acquise à l'État, comme amende spéciale, par le fait seul de non-comparution, sans motif légitime d'excuse, à l'un des actes de la procédure. Néanmoins, le juge pourra ordonner la restitution de cette partie du cautionnement, en cas de renvoi de poursuites, d'absolution ou d'acquittement (*art.* 122, § 3).

La seconde partie du cautionnement répond, comme on l'a dit plus haut, des suites pécuniaires de la condamnation (*art.* 123, § 2). Ces prélèvements faits, le reliquat, s'il en existe, est restitué (*même article*) à la partie.

CAVES OCCULTES. — Les liquides adressés aux débitants de boissons des villes non rédimées sont soumis à des droits plus élevés que s'ils étaient envoyés à de simples particuliers.

Pour éviter ce surcroît d'impôt et frauder la loi, les débitants louent, sous un nom d'emprunt, en dehors de leurs magasins de vente ou de leur habitation personnelle des caves dites *caves occultes ;* où ils se font expédier les boissons destinées à alimenter clandestinement leurs débits. Ils paient ainsi le droit de circulation au lieu du droit de détail.

L'administration des contributions indirectes ne peut saisir ces liquides entrés en fraude qu'en établissant qu'ils sont la propriété du contrevenant. La présomption légale de cette infraction s'établit par tous moyens de droit et surtout par le fait que le débitant a en main les clés de ces caves occultes.

CENS.

SOMMAIRE

I. CHEZ LES ROMAINS.

Le Cens, qui était la constatation légale de l'état de citoyen, fut introduit à Rome sous Servius Tullius. Il consistait dans l'obligation imposée à chaque chef de famille de se faire inscrire sur un tableau, en indiquant, sous la foi du serment, le nombre de personnes qui composaient sa famille ainsi que l'importance de ses biens fidèlement estimés sous peine de confiscation (Denys d'Halicarnasse, liv. 4, § 16). De plus, les délinquants étaient condamnés à être battus de verges et à être vendus comme esclaves.

Cet état, ce tableau nommé *Cens* (*Census*), contenait un chapitre (*caput*) pour chaque chef de famille. L'opération terminée, le peuple était passé en revue sur le Champ de Mars et religieusement purifié par une lustration (clôture du lustre), ce qui fit donner le nom de lustre à la période quinquennale qui séparait entre elle chaque solennité du dénombrement. Il y eut quatre recensements opérés sous Servius Tullius.

Le sacrifice purificatoire ne se faisait que dans les circonstances heureuses pour la patrie ; chacun pour cette cérémonie quittait ses vêtements de deuil.

Les seuls citoyens romains et sans doute les fils de famille étaient inscrits sur le Cens, les femmes et les hommes âgés de moins de seize ans n'y figuraient que pour le nombre, les esclaves y étaient désignés parmi les choses mobilières.

Les chefs de famille faisaient connaître de plus sur le tableau de recensement leur rang, leur profession, leur âge et le métier que connaissaient leurs esclaves.

Le Cens servait à déterminer le tribut, le service militaire et le vote politique, à ce dernier point de vue, la centurie était l'unité de vote, chacune comptait une voix : dans les centuries, le nombre était balancé par l'âge dans chaque classe, et dans l'ensemble, la majorité du suffrage était assurée à la richesse.

Au temps de la République, l'opération du Cens fut exécutée sous la surveillance des consuls et des dictateurs ; mais les consuls de l'année 311 ayant omis de relever le Cens, s'adressèrent au Sénat pour demander la création des censeurs, qui étaient des praticiens ayant été consuls et préteurs.

Vers la fin du VIIe siècle, il s'écoula un intervalle de 42 ans sans que le dénombrement fût opéré (683 à 725 de Rome). Sous le sixième consulat d'Auguste (Agrippa étant le deuxième consul), cette cérémonie fut accomplie.

Le Cens sénatorial était au temps de la deuxième guerre punique de plus d'un million d'as; quand l'argent eut diminué de valeur, il s'éleva à 800,000 sesterces. A la suite des ruines causées par les guerres civiles, l'empereur réduisit le Cens de moitié, il redevint, plus tard, de 1 million, puis de 1,200,000 sesterces.

La Gaule fut soumise vers l'an de Rome 727 à la formalité du Cens; les peines de la confiscation des biens, de la flagellation, de l'esclavage, la prison, parfois même la mort, étaient infligées à ceux qui essayaient de s'y soustraire.

II. AU MOYEN ÂGE.

Le mot Cens signifiait une redevance en argent ou en grains due par le fermier au roi ou au seigneur propriétaire du fief. Cette obligation comportait non seulement prestation, mais encore foi et hommage. Cette redevance était de deux sortes : le *Cens principal* payé pour une fois, et le *Cens périodique* ou rente seigneuriale : dans certains pays, ce dernier Cens n'existait pas et était remplacé par le *champart* (*campi pars*), qui était le $^1/_4$ (droit de quart), le cinquième (cinquain) ou le vingtième (vingtain) de la récolte. Le mot *censier* est encore

usité dans certaines régions de la France et particulièrement dans les provinces du Nord pour indiquer un fermier.

Ces impôts étaient à un autre point de vue de deux natures différentes : on qualifiait de *portable* celui que le censier lui-même devait apporter tel jour, et de *quérable* celui qui devait être recouvré au domicile du censier par les agents du seigneur. Le Cens jouait aussi un rôle au point de vue électoral, car depuis le XIIIe siècle (les procès-verbaux des États généraux en font foi), le droit d'élection appartenait aux citoyens portés au rôle des contributions, si minime que fût la taxe.

III. DANS LES TEMPS MODERNES.

La seule signification actuelle du mot Cens est d'indiquer le quantum d'impôts ou de biens que doit posséder un individu pour avoir droit au vote ou a l'éligibilité. Le Cens fut définitivement supprimé en France, en 1851. Il avait existé sous la Constitution de 1791 qui reconnaissait les citoyens *actifs* et les citoyens *passifs ;* les premiers avaient droit de vote et bon nombre d'entre eux étaient éligibles (le Cens d'éligibilité était, en effet, plus élevé que le Cens électoral). La Constitution de l'an II abolit le Cens : le vote et l'éligibilité appartenaient à tous les citoyens jouissant de leurs droits politiques. La Constitution de l'an III rétablit le Cens (rapport de Boissy d'Anglas au nom de la commission) : l'inscription sur le registre civique avait lieu pour tout citoyen payant une somme quelconque de contribution directe, foncière ou personnelle, cette inscription comportait le droit de prendre part aux assemblées primaires. Pour faire partie des assemblées électorales et participer à la nomination des magistrats assis et des administrateurs, il fallait de plus justifier de la jouissance en nue propriété ou usufruit d'une somme évaluée à 100, 150 ou 200 journées de travail.

Sous le premier Empire, aucun Cens n'était exigé pour faire partie des assemblées cantonales, mais il y en avait un pour les membres des collèges électoraux, d'arrondissement ou de département.

La charte de 1814 établit un Cens électoral de 300 fr. d'impôt direct et un Cens d'éligibilité de 1,000 fr. d'impôt foncier. La charte de 1830 eut soin de ne pas indiquer l'importance du Cens et de renvoyer cette détermination à une loi spéciale (celle du 19 avril 1831), qui conférait le droit de vote à tout citoyen payant 200 fr. de contributions directes ; on aurait désiré y ajouter les conseillers généraux, les maires et adjoints des villes de plus de 3,000 habitants ou chef-lieu de département et d'arrondissement, les licenciés en droit, docteurs en médecine et ès lettres, notaires et avoués, anciens élèves de l'École polytechnique et les rentiers inscrits au Grand-Livre pour 3,000 fr. de rente immobilisée pour cinq ans. Ces dispositions ne furent pas adoptées et le législateur se borna à apporter un léger tempérament à la rigueur de l'article 1er : dans les collèges, où il n'existait pas 150 électeurs payant 200 fr., les plus imposés étaient admis à voter ; de plus, pour les membres et correspondants de l'Institut, ainsi que pour les officiers de terre et de mer dont la retraite était supérieure à 1,200 fr., le Cens était abaissé à 100 fr.

Les relevés des impôts destinés à justifier la qualité du Cens étaient dressés par les contrôleurs des contributions directes et certifiés par les maires.

L'article 4 de la loi du 19 avril 1831 a énuméré toutes les contributions directes qui conféraient le droit d'élection ou d'éligibilité ; c'étaient la contribution foncière, les contributions personnelle et mobilière, la contribution des portes et fenêtres, les redevances fixes et proportionnelles des mines, l'impôt des patentes et les suppléments d'impôts de toute nature connus sous le nom de centimes additionnels. Les centimes extraordinaires étaient admis dans ce calcul.

La Constitution du 4 novembre 1848 stipula le droit de vote en faveur de tous les citoyens jouissant de leurs droits civils et politiques (*art.* 25.)

La loi du 31 mai 1849 rétablit le Cens, en exigeant, parmi les justifications du domicile électoral, l'inscription au rôle de la taxe personnelle ou à celui des prestations en nature pour chemins vicinaux.

Le suffrage universel qui avait été inauguré par la République de 1848 fut rétabli en 1851 et le Cens fut supprimé.

Il n'en existe plus qu'une légère restriction dans la législation actuelle : les conseillers généraux doivent être inscrits au rôle des contributions de l'une des communes du canton qu'ils représentent.

IV. À L'ÉTRANGER.

En *Angleterre*, le droit électoral pour la Chambre des communes varie suivant qu'il s'agit des *bourgs* ou des *comtés*.

Dans les bourgs, indépendamment des francs-bourgeois électeurs de droit, les propriétaires ou locataires qui depuis un an sont astreints à la taxe des pauvres et ont acquitté le 20 juillet ce qu'ils devaient sur cette taxe au 5 janvier sont électeurs ; il en est de même des locataires en garni qui habitent seuls un logement de 10 livres sterling (250 fr.) de loyer.

Dans les comtés, sont électeurs les possesseurs d'une tenure libre d'une valeur de 40 shellings (50 fr.), les détenteurs d'un *copyhold* (bail emphythéotique) d'une valeur annuelle de 5 livres sterling ; les fermiers (*lesee*) et les concessionnaires temporaires (*assignee*) qui occupent depuis un an au moins en vertu d'un contrat dont la durée est de 60 années un immeuble dont la valeur annuelle est au moins de 5 livres sterling (125 fr.). Si l'immeuble est occupé à titre héréditaire, aucun délai de possession n'est exigé.

Sont encore électeurs les propriétaires ou locataires depuis un an, d'un immeuble d'une valeur imposable de 12 livres sterling (300 fr.) et qui acquittent le droit des pauvres dans les conditions énoncées plus haut pour le vote des bourgs.

En Écosse, le vote appartient à ceux qui occupent une terre grevée de 14 livres (350 fr.) de droits d'occupation. Dans les villes d'Irlande, il suffit pour pouvoir voter, d'acquitter 4 livres de ce même droit ou d'occuper à bail un appartement d'une valeur locative de 10 livres (150 fr.).

En *Allemagne,* il n'existe plus de cens de vote ni d'éligibilité pour le Reichstag, néanmoins pour pouvoir être élu député à la Délégation d'*Alsace-Lorraine,* il faut payer des impôts directs dans la commune ; il en est de même dans la principauté de *Reuss*.

Les membres de la Chambre des seigneurs de *Bavière* doivent être inscrits au rôle des contributions pour une somme quelconque : ce même cens

est usité dans la *Saxe-Cobourg Gotha*, la *Hesse* et le grand-duché d'*Oldenbourg*.

Dans le grand-duché de *Saxe-Altenbourg*, il faut être imposé sur un revenu cadastral de 1,000 th. (3,750 fr.) pour être éligible dans l'ordre des propriétaires équestres. Un cens d'éligibilité qui varie entre 4 thalers 1/2 (16 fr. 80) et 23 thalers (86 fr. 25) de contributions directes est requis pour être nommé député des villes ou des campagnes.

Dans la *Saxe-Royale*, tout citoyen imposé d'un thaler (3 fr. 75) d'impôt direct est électeur.

En *Autriche*, tout citoyen qui paie un impôt direct est électeur au Reichstag. Pour être éligible à la Chambre des representants de Hongrie, il suffit de posséder une maison ayant au moins trois pièces imposables ou une terre payant l'impôt foncier d'un revenu de 40 florins. Dans la Transylvanie, l'électorat appartient à ceux qui paient l'impôt foncier à raison d'un revenu net de 84 florins pour une terre, de 79 fl. 80 k. pour une maison.

En *Belgique*, il faut payer 2,116 fr. 40 d'impôts directs pour être éligible au Sénat. Aucun Cens n'est exigé pour être élu membre de la Chambre des représentants. Sont électeurs pour l'une ou pour l'autre Chambre les contribuables qui acquittent 42 fr. 32 de contributions directes, patentes comprises.

En *Espagne*, les personnes qui jouissent d'un revenu de 7,500 pesetas (biens ou traitement) ou celles qui depuis deux ans possèdent une rente annuelle de 20,000 pesetas ou sont imposées de 4,000 pesetas de contributions directes sont éligibles au Sénat. Aucun Cens n'est exigé pour les fonctions de député.

Sont électeurs les citoyens qui acquittent 25 pesetas de contribution foncière ou 50 pesetas de contribution industrielle, ou les employés appointés de 2,000 pesetas.

Au *Canada*, sont électeurs à la Chambre des communes les propriétaires d'un fonds de 6,000 dollars (30,000 fr.) ou ceux qui justifient d'un revenu de 360 dollars (1,800 fr.).

En *Islande*, sont électeurs les cultivateurs payant les prestations communales et autres impôts publics, les bourgeois des villes qui paient à la commune 8 couronnes (11 fr. 20) d'impôts ou les propriétaires de maison qui paient 12 couronnes.

En *Italie*, le Cens électoral est de 19 fr. 80 d'impôts directs. (*L.* 7 *mai* 1882.)

Dans le grand-duché de *Luxembourg*, ce droit est de 30 fr. tant pour le vote que pour l'éligibilité.

En *Norwège*, pour être électeur, il faut acquitter 150 species (813 fr. 75).

En *Hollande*, la liste des plus fort imposés est dressée dans chaque province de manière à fournir un éligible par 3,000 âmes. Le Cens électoral varie de 20 à 160 fl. (42 fr. 30 à 338 fr. 50).

En *Portugal*, il n'existe aucun Cens électoral, mais pour être éligible il faut payer 4,000 reis (22 fr. 20) de contributions directes ou 20,000 reis (111 fr.) de contributions foncières sur propriétés louées ou affermées.

En *Roumanie*, le Cens d'éligibilité au Sénat comporte un revenu de 800 ducats (9,600 fr.).

En *Suède*, sont éligibles à la première Chambre les citoyens qui possèdent depuis 3 ans au moins des immeubles qui figurent à l'assiette de l'impôt pour une évaluation de 80,000 rixdalers (114,400 fr.) et ceux qui depuis 3 ans paient 4,000 rixdalers (5,720 fr.) d'impôt sur le revenu. Le Cens électoral réside dans la possession d'un immeuble de 1,000 rixdalers (1,430 fr.) ou dans la location d'un immeuble de 6,000 rixdalers (8,530 fr.), ou en acquittant 800 rixdalers (1,144 fr.) d'impôt à l'État.

En *Bolivie*, sont éligibles au Sénat, les citoyens qui possèdent un revenu annuel de 800 pesos fuerte (4,000 fr.), la possession du quart de cette somme suffit pour être électeur.

Au *Brésil*, l'éligibilité appartient à celui dont le revenu annuel est de 1,600,000 reaux ; le huitième de cette somme suffit pour être électeur.

République de Costa-Rica. La possession de 1,500 piastres (7,500 fr.) où la jouissance d'un revenu de 200 piastres (1,000 fr.) confèrent l'éligibilité à la Chambre des représentants, il en faut 4,000 (20,000 fr.) pour pouvoir être élu au Sénat.

Le Cens électoral dans la *République de l'Équateur* est fixé à la possession d'un capital de 200 piastres (1,000 fr.), l'éligibilité requiert 4,000 piastres (20,000 fr.) en propriété, ou un revenu annuel de 500 piastres (2,500 fr.).

Aux *États-Unis*, le Cens électoral n'existe que dans le *Rhode-Island* où l'électeur étranger à l'État doit posséder un capital de 134 dollars (670 fr.) ou un revenu de 7 dollars (35 fr.). Le revenu d'un seul dollar (5 fr.) suffit pour le citoyen né dans l'État.

Dans la *République de Guatemala*, il faut pour être électeur posséder un immeuble de 1,000 piastres (5,000 fr.).

Pour être élu représentant dans la *République d'Honduras*, il faut posséder une propriété foncière de 1,000 piastres (5,000 fr.).

Au *Pérou*, le Cens d'éligibilité consiste en un revenu minimum de 1,000 piastres (5,000 fr.) ; il suffit pour être électeur d'acquitter une contribution quelconque.

Dans l'*État de Salvador*, pour être élu sénateur, il est nécessaire à ceux qui sont originaires de la République de posséder un capital libre de 2,000 piastres (10,000 fr) sur le territoire ; l'étranger devient éligible s'il possède sur le territoire de la République un bien libre de 5,000 piastres (20,000 fr.).

Dans la *République de l'Uruguay*, l'éligibilité à la Chambre des représentants requiert la possession de 4,000 piastres (20,000 fr.).

Victor DE SWARTE.

Bibliographie.

ORTOLAN, *Explication historique des instituts de l'empereur Justinien*, t. Ier.

DEZOBRY, *Rome au siècle d'Auguste*.

CHERUEL, *Dictionnaire historique des institutions, mœurs et coutumes de la France*.

CHARBONNIER, *les Constitutions des pays civilisés*.

CENSIVE. — On nomme *Cens* ou *Censive* la redevance foncière et seigneuriale, annuelle et perpétuelle, à laquelle, avant la Révolution, un héritage roturier était tenu envers le fief dont il dépendait. C'était le premier devoir imposé et retenu par le seigneur, lors de la concession qu'il avait faite de cet héritage.

L'immeuble tenu à cens était passible, au profit du seigneur et à chaque mutation, du droit de lods et ventes (*V. ce mot*).

Comme en vertu de la maxime *nulle terre sans seigneur*, on ne présumait jamais qu'une terre fût libre et allodiale sans titre, le seigneur, bien que n'ayant ni titre ni reconnaissance du cens, pouvait le demander sur les maisons ou héritages enclavés

dans le territoire sujet à sa censive; c'était au propriétaire à prouver, par titres réguliers, que son immeuble était libre du cens.

Le cens était la véritable marque de la seigneurie sur les biens roturiers, comme la *foi et hommage* était le caractère de la seigneurie sur les fiefs ou terres nobles.

Les héritages roturiers relevant du roi, en tant que seigneur féodal, étaient sujets au cens et aux lods et ventes (Bosquet, *Dict. des Domaines*, et Denisart, *Jurisprudence, v° Cens*).

Le cens a été aboli par l'Assemblée constituante, en même temps que les autres droits féodaux.

CENTIÈME DENIER. — On désignait sous ce nom deux droits différents qui frappaient, l'un les immeubles et l'autre les offices.

Centième denier des immeubles. — C'était un impôt créé par l'édit de décembre 1703, qu'on appelle l'édit des insinuations laïques.

Cet édit ordonnait, en effet, que tous les actes translatifs de propriété ou d'usufruit, de biens immeubles ou rentes foncières, tenus *en fief ou en censive* seraient insinués et enregistrés aux greffes des sièges royaux dans lesquels les biens étaient situés; et qu'il serait perçu au profit du Trésor le centième denier (1 p. 100) du prix de vente.

Les successions en ligne directe, — et les donations faites par contrat de mariage par les ascendants, et en faveur des enfants qui se marient, — étaient seules exemptées de ces formalités.

L'insinuation devait avoir lieu dans les six mois de la passation de l'acte, sous peine pour l'acquéreur de payer un triple droit.

Une déclaration royale du 29 juillet 1704 étendit les dispositions de l'édit aux biens tenus *en franc-aleu*.

Les aliénations faites par le roi n'étaient pas soumises au centième denier; l'enregistrement du contrat était fait au bureau des finances et tenait lieu d'insinuation.

En 1748, une déclaration royale du 27 mars soumit à l'insinuation et au centième denier les immeubles fictifs (rentes constituées et offices). La guerre avait épuisé le Trésor, et il fallait créer de nouvelles ressources. Mais les Parlements firent une vigoureuse résistance; les magistrats, comme propriétaires d'offices, étaient atteints dans leurs intérêts par la perception du centième denier, et la formalité de l'insinuation qui les forçait de faire connaître le prix de vente de leurs offices, blessait leurs susceptibilités.

Les remontrances furent tellement vives, qu'au mois de décembre 1750 la déclaration royale fut rapportée. Il y eut en 1763 une nouvelle tentative du Gouvernement pour soumettre à l'impôt les immeubles fictifs; mais il dut y renoncer en voyant l'attitude des Cours souveraines.

Le principal du centième denier était augmenté de sols pour livre, dont le nombre fut porté successivement jusqu'à 10. Cet impôt était perçu dans toutes les provinces, excepté en Lorraine, où il était remplacé par des droits de sceau; mais quelques provinces avaient obtenu de le payer par abonnement: l'Alsace, la Flandre, le Hainaut, l'Artois et le Cambrésis.

L'impôt du centième denier produisait annuellement 8,500,000 livres.

Centième denier des offices. — Les personnes pourvues d'un office royal étaient tenues, pour pouvoir le résigner ou le transmettre, de payer annuellement le centième denier de la valeur de cet office.

Le désordre des finances avait créé la vénalité des offices; la même cause rendit les offices héréditaires.

Charles IX permit d'abord aux personnes qu étaient pourvues d'un office vénal, de le céder en versant au Trésor le 1/3 de sa valeur. Mais il ne voulait pas rendre les offices héréditaires; et pour empêcher que les signatures eussent lieu, au moment où le titulaire pouvait craindre d'être en danger de mort, il prescrivit que, dans le cas où le titulaire de l'office résigné viendrait à mourir dans les 40 jours de la passation du contrat, la résignation serait nulle, et que l'office tomberait aux parties casuelles du domaine.

Henri IV alla plus loin; cette loi de 40 jours faisait courir aux titulaires d'offices des risques dont ils désiraient s'affranchir; le roi, de son côté, avait le plus grand besoin de se procurer des ressources; sur les conseils du financier Charles Paulet, Henri IV, par un édit du 12 décembre 1604, dispensa les titulaires d'offices casuels de la règle des 40 jours, à la condition qu'ils paieraient un droit annuel de 4 deniers pour livre de la valeur de leurs offices, et il rendit les offices héréditaires, à charge par les héritiers de payer le huitième denier de leur valeur. C'est ce droit qu'on appela la Paulette, du nom de celui qui proposa la mesure. (*V.* **Annuel.**)

L'édit de 1604 consacrait de plus en plus la vénalité des offices, que repoussait le sentiment populaire. En 1614, les États généraux demandèrent que les emplois ne fussent plus donnés à prix d'argent, et le Gouvernement dut promettre de donner satisfaction aux États, aussitôt que les circonstances le permettraient. Il fallut attendre jusqu'en 1789.

Outre le droit annuel, les titulaires d'offices étaient soumis à un droit qu'on appelait le prêt.

Cet état de choses dura jusqu'en 1709, où les besoins du Trésor amenèrent le Gouvernement à y apporter de grandes modifications.

Un édit de décembre 1709 supprima le droit annuel et le prêt que les titulaires furent dans l'obligation de racheter; les offices ne furent plus héréditaires mais possédés à titre de survivance, en payant un droit à chaque mutation. C'était un expédient financier, pour se procurer immédiatement de l'argent au moyen du rachat de l'annuel et du prêt. Aussi le droit annuel fut-il rétabli en 1722; les offices du Conseil et des Cours souveraines en furent seuls exemptés; mais les titulaires durent payer une augmentation du droit de survivance. (*Décl.* 9 *août* 1722.)

Le droit annuel fut fixé au centième denier de la valeur de l'office par l'édit de février 1771, enregistré le 23 mai. Cet édit portait qu'à l'exception de ceux dénommés à l'article 20, tous les offices seraient assujettis en 1772 aux droits de prêt et d'annuel, et pour les années suivantes au centième denier du prix auquel les offices auraient été fixés, d'après la déclaration des titulaires eux-mêmes.

Le centième denier n'était pas dû, en Alsace, en Flandre, dans le Hainaut et en Artois. Les offices y étaient héréditaires, avec obligation de payer une année de gages à chaque mutation. (*Arr. du* 4 *janv.* **1777.**)

Nous terminerons ce qui concerne le centième denier des offices, en disant qu'en 1780 de nouveaux embarras dans les finances déterminèrent le Gouvernement à demander aux pourvus d'offices de racheter ce droit pour 8 ans, en payant, avant le 1er octobre de cette année, la valeur de 6 ans. (*Lettres patentes du 27 fév.* 1780.) Mais cet emprunt fournit peu de ressources.

MOUTON-DUVERNET.

CENTIMES ADDITIONNELS.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

II. CENTIMES ADDITIONNELS GÉNÉRAUX.

- **1. Centimes généraux sans affectation spéciale.**
- **2. Centimes additionnels pour fonds de von-valeurs.**

III. CENTIMES COMMUNAUX.

- **3. Valeur du centime communal.**
- **4. Nombre des centimes communaux.**
  - 1. *Centimes ordinaires et centimes pour insuffisance de revenus.*
  - 2. *Centimes extraordinaires.*
  - 3. *Centimes extraordinaires cumulés.*
- **5. Ensemble des centimes communaux.**

IV. CENTIMES DÉPARTEMENTAUX.

- **6. Valeur du centime départemental.**
- **7. Nombre des centimes départementaux.**
  - 1. *Centimes ordinaires.*
  - 2. *Centimes extraordinaires de la loi de* 1871.
  - 3. *Centimes extraordinaires perçus en vertu de lois spéciales.*
- **8. Ensemble des centimes de toute catégorie.**

I. DÉFINITION.

On désigne sous le nom de centimes additionnels les centimes qui sont imposés aux contribuables en sus du principal de chacune des contributions directes, et sont calculés au marc le franc de ce principal. On distingue trois sortes de centimes additionnels : 1° les centimes généraux, qui sont votés par les lois annuelles de finances en vue d'augmenter le produit du principal des contributions ou de former un fonds de non-valeurs; 2° les centimes départementaux, qui sont votés chaque année par les conseils généraux dans les limites fixées par les lois de finances, pour subvenir aux dépenses à la charge des départements; 3° les centimes communaux, votés chaque année dans les mêmes conditions par les conseils municipaux, pour subvenir aux dépenses des communes.

Les centimes généraux sans affectation spéciale constituent bien en réalité une augmentation sur le principal de l'impôt tel qu'il était primitivement établi; mais, en ce qui concerne les centimes départementaux et communaux, il y a lieu de remarquer que l'impôt destiné à subvenir aux besoins des départements et des communes n'a jamais existé sous la forme de principal et que, dès l'origine, il a consisté en un certain nombre de centimes qui ne doivent donc pas être considérés comme une augmentation, puisqu'ils représentent l'impôt lui-même. En effet, la loi du 10 avril 1791, appliquant aux impôts de l'année 1791 la loi sur l'établissement des contributions directes des 23 novembre-1er décembre 1790, après avoir fixé par son article II le chiffre de la contribution foncière à 240 millions pour toute la France, ajoute un sou additionnel au principal de cette contribution pour former un fonds de non-valeurs de 12 millions. Puis, ayant à pourvoir aux dépenses qu'auront à supporter les départements, conformément au décret du 22 décembre 1789, elle ajoute, par son article V, quatre sous additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière, pour fournir aux dépenses des départements et des districts. Ces quatre sous additionnels furent partagés dans la proportion de 2 sous 7 deniers pour les dépenses départementales, et 1 sou 5 deniers pour les dépenses des districts. (*V.* **Budget départemental**, page 496.)

La contribution foncière fut donc constituée, dès l'origine, en un principal de l'impôt auquel étaient ajoutés 5 sous ou 25 centimes additionnels destinés à pourvoir à des services divers, et la loi du 10 avril 1791 a ainsi établi le fondement des centimes généraux, départementaux et communaux, qui figurent dans nos budgets.

II. CENTIMES ADDITIONNELS GÉNÉRAUX.

Les centimes généraux votés annuellement et compris dans les lois de finances sont de deux sortes; il faut en effet distinguer les centimes généraux sans affectation spéciale, qui ont pour unique objet d'augmenter le produit de l'impôt, et qui, devant pourvoir concurremment avec les autres recettes à toutes les dépenses du budget, sont classés au budget ordinaire des recettes; et les centimes pour fonds de non-valeurs, qui forment un fonds spécial sur lequel sont imputés les décharges, réductions, remises, modérations et secours accordés aux contribuables nécessiteux ou mal imposés, et sont par suite classés au budget des recettes sur ressources spéciales.

1. Centimes généraux sans affectation spéciale.

Lorsque l'État se trouve dans la nécessité d'augmenter le produit de l'une ou l'autre des contributions directes, il est de règle que cette augmentation n'a pas lieu par voie de modification au principal de la contribution, mais par voie d'adjonction de centimes additionnels à ce principal. Il y a plusieurs raisons pour que ce mode de procéder soit suivi. En premier lieu, l'augmentation d'impôt peut être une mesure transitoire destinée à prendre fin dans peu d'années; il est donc naturel de ne pas modifier dans ce cas le principal réel de l'impôt. En outre, il arrive dans certains cas que des centimes sont ajoutés au principal de la contribution pour tenir lieu d'un droit d'une autre nature; c'est ainsi que la loi du 20 juillet 1837 (*art.* 4) a ajouté trois centimes additionnels à la contribution des patentes en représentation du droit de timbre sur les livres de commerce; il peut être utile que cet impôt spécial reste distinct de la contribution elle-même et ne soit pas entièrement confondu avec elle. Mais le motif le plus important pour lequel les augmentations d'impôt doivent avoir lieu par voie d'adjonction de centimes additionnels généraux, c'est que tous les centimes départementaux ou communaux que les conseils généraux et les conseils municipaux sont appelés à voter, en vertu de lois générales ou spéciales, sont calculés sur le principal de la contribution, qui forme ainsi la base de tous les calculs. Or, si ce principal venait à être directement augmenté, il en résulterait, ou que le produit des centimes départementaux et communaux se trouverait également aug-

menté, ce qui n'aurait pas de raison d'être, ou que la quotité de tous ces centimes devrait être remaniée, ce qui serait une complication inutile et une cause d'erreurs. La fixité du principal des contributions n'a donc que des avantages, et elle n'est en général légèrement et progressivement altérée que par l'augmentation normale correspondant à l'augmentation de la matière imposable.

La loi du 10 avril 1791 n'avait établi de centimes généraux que pour la création d'un fonds de non-valeurs ; mais la nécessité d'augmenter les revenus du Trésor amena bientôt l'établissement de centimes généraux sans affectation spéciale. Dans le budget de 1814, afin de faire face aux besoins urgents du Trésor à cette époque, la contribution foncière fut frappée de 50 centimes généraux additionnels, la contribution personnelle-mobilière et la contribution des portes et fenêtres, chacune de 100 centimes additionnels, le principal de l'impôt se trouvant ainsi doublé.

Cette charge exceptionnelle de centimes généraux alla en s'atténuant dans les années suivantes. Les centimes additionnels généraux de la contribution foncière n'étaient plus qu'au nombre de 31 en 1818, de 25 1/2 en 1820, de 19 en 1825, de 10 en 1830, de 16 en 1835, de 21,8 en 1840, de 19 en 1845 et de 17 en 1850. A cette époque la loi du 7 août 1850 (*art.* 1er) a dégrevé entièrement la contribution foncière de toute charge de centimes additionnel généraux, bénéfice dont elle jouit encore aujourd'hui. Toutefois, dans les années 1856 à 1859, elle a été momentanément grevée, concurremment avec la contribution personnelle-mobilière, de 3, 2, 1 et enfin de 1/2 centime additionnel pour permettre au budget de l'État de faire face aux dépenses ordinaires des prisons départementales, qui avaient été retirées aux budgets des départements par la loi de finances du 5 mai 1855 (*art.* 13).

Les centimes généraux de la contribution personnelle-mobilière, au nombre de 100 en 1814, étaient fixés à 31 au budget de 1818, à 30 1/2 en 1820, 29 en 1825, 10 en 1830 et depuis cette époque jusqu'à la loi du 7 août 1850, ils ont toujours été en nombre égal à ceux de la contribution foncière. Depuis l'année 1849 jusqu'à nos jours, ils sont restés uniformément fixés à 17. Toutefois dans les années 1856 à 1859, ils ont été exceptionnellement portés à 20, 19, 18, et 17 1/2 par les motifs qui ont été indiqués ci-dessus à propos de la contribution foncière.

Les centimes généraux de la contribution des portes et fenêtres, au nombre de 100 en 1814, étaient réduits à 90 en 1818, à 50 en 1820 et 1825, 10 en 1830, 14 en 1835 ; enfin en 1839, ils étaient arrêtés au nombre de 15 8/10 qui n'a plus subi de modification jusqu'à nos jours.

La contribution des patentes a été frappée pour la première fois en 1831 de centimes additionnels généraux au nombre de 4. La loi de finances du 20 juillet 1837 (*art.* 4) y ajouta 3 nouveaux centimes pour tenir lieu de droit de timbre des livres de commerce formant ainsi 7 centimes, qui furent réduits à 6 8/10 au budget de l'année 1839. La loi du 4 janvier 1854 (*art.* 4) y ajouta encore 4 nouveaux centimes, en remplacement du droit de timbre sur les formules de patentes, et la loi de finances du 3 juillet 1872 (*art.* 2), 3 8/10 centimes pour tenir compte de l'accroissement du droit de timbre dont étaient passibles, conformément aux nouvelles dispositions sur le timbre, les livres et formules de patentes. Ces divers impôts forment le total de 14 6/10 centimes additionnels généraux ordinaires, qui grèvent encore aujourd'hui la contribution des patentes.

En dehors de ces centimes ordinaires, des centimes généraux extraordinaires ont été ajoutés transitoirement depuis l'année 1783 à la contribution des patentes. En effet, parmi les augmentations d'impôts nécessitées par les charges provenant de la guerre de 1870-1871, on avait classé l'augmentation à provenir d'un remaniement de la loi sur les patentes; mais, en attendant que la nouvelle loi fût étudiée, la loi du 16 juillet 1872 frappa la contribution des patentes de 60 centimes additionnels extraordinaires, qui ne furent perçus qu'en 1873, car ils furent réuits à 43 centimes par la loi de finances de l'année suivante et à 20 centimes dans le budget de 1880. La nouvelle loi sur les patentes a été promulguée le 15 juillet 1880, mais les circonstances n'ont pas permis de supprimer les 20 centimes extraordinaires qui figurent encore au budget.

En résumé, les centimes additionnels généraux de toute nature existant actuellement, et compris dans le budget de l'année 1886, sont présentés dans le tableau suivant :

CENTIMES GÉNÉRAUX.	CONTRIBUTIONS							
	Foncière.	Produits.	Personnelle-mobilière.	Produits.	Portes et fenêtres	Produits.	Patentes.	Produits.
Sans affectation spéciale . . .	»	»	17	10,064,000	15 8/10	6,367,400	14 6/10	12,264,000
Extraordinaires.	»	»	»	»	»	»	20	16,619,600
Pour secours en cas de grêle, incendies, inondations et autres cas fortuits	1	1,787,650	1	592,000	»	»	»	»
Pour non-valeurs, remises et modérations	1	1,787,650	1	592,000	3	1,209,000	5	4,200,000
Totaux.	2	3,575,300	19	11,248,000	18 8/10	7,576,400	39 6/10	33,083,600

2. Centimes additionnels pour fonds de non-valeurs.

La loi du 10 avril 1791 avait créé pour la contribution foncière un fonds de non-valeurs en ajoutant un sou par livre au principal de cette contribution. Cette mesure, nécessaire pour assurer le recouvrement intégral de l'impôt, fut étendue dans la suite aux autres contributions et bientôt fixée dans des limites qui n'ont que très peu varié depuis. La loi du 13 floréal an X fixa en effet à 2 le nombre des centimes qui seraient ajoutés au principal de chacune des contributions foncière et personnelle-mobilière pour former un fonds de non-valeurs, de dégrèvement et *de secours ;* à 10

les centimes additionnels de la contribution des portes et fenêtres, et à 5 les centimes additionnels de la contribution des patentes, pour non-valeurs et dégrèvements.

La loi du 31 juillet 1821 (*art.* 29), sans modifier ces chiffres, affecta spécialement l'un des centimes de chacune des contributions foncière et personnelle-mobilière aux secours généraux à distribuer dans les cas de grêle, d'incendie, d'inondations ou d'autres cas fortuits, par les soins du ministre de l'intérieur. Ce centime de secours existe encore aujourd'hui et son produit est à la disposition du ministre de l'agriculture. Les 10 centimes de non-valeurs de la contribution des portes et fenêtres ont été successivement réduits à 5 en 1829, et à 3 en 1835, et depuis cette dernière année les centimes de non-valeurs proprement dits, en dehors du fonds de secours, sont restés fixés à un centime pour chacune des contributions foncière et personnelle-mobilière, 3 centimes pour les portes et fenêtres et 5 centimes pour les patentes. Cependant, pendant les années 1862 à 1871, le fonds de non-valeurs des trois premières contributions, se trouvant trop largement doté, avait pu être réduit d'un cinquième et fixé respectivement à 8/10 de centime et 2 4/10, mais les chiffres primitifs ont dû être rétablis en 1872. Aujourd'hui ce fonds est de nouveau plus que suffisant pour faire face aux non-valeurs; la loi de finances de 1885, sans modifier le nombre des centimes qui le composent, a en conséquence mis à sa charge les frais de confection des rôles des contributions directes qui figuraient au budget ordinaire.

L. Masson.

III. CENTIMES COMMUNAUX.

L'article *Budget communal* contient des renseignements complets sur l'origine, le nombre et le produit des centimes additionnels aux contributions directes, perçus au profit des communes et sur les conditions de leur établissement (page 467). Il n'y a donc pas lieu de revenir sur ces points, nous considérerons plus particulièrement ici leur rôle dans le budget communal et leurs effets tant au point de vue des ressources qu'ils produisent que des charges qu'ils imposent aux contribuables suivant les localités, autrement dit la valeur comparée du centime communal d'une part, et de l'autre le nombre des centimes imposés. Les chiffres donnés ci-après sont tirés des statistiques financières des communes publiées par le ministère de l'intérieur.

3. Valeur du centime communal.

Le principal des quatre contributions directes sur lequel portent tous les centimes communaux à l'exception des cinq centimes ordinaires, présente des conditions très différentes suivant les localités. Dans les communes urbaines ou industrielles, les quatre éléments dont il se compose, foncier, portes et fenêtres, personnel-mobilier et patentes, s'accroissent en même temps que la richesse, en même temps que la population et les besoins qu'elle fait naître. Dans les communes rurales au contraire, quel que soit le progrès des cultures, le principal demeure stationnaire, et comme généralement, sauf les différences provenant de la valeur du sol, il est en proportion du nombre d'hectares, le centime se réduit à un chiffre minime dans les régions où les communes sont nombreuses et de peu d'étendue.

La superficie moyenne des communes est en France de 1,462 hectares, mais si l'on prend séparément les départements, on rencontre des moyennes très inférieures. Dans 17 d'entre eux, la moyenne n'atteint pas 1,000 hectares; dans le territoire de Belfort elle n'est que de 589 hectares; quant au centime communal, il ne dépasse pas 1 fr. 03 c. dans une commune; on en rencontre beaucoup d'inférieurs à 5 fr. dans les Basses-Alpes, l'Ariège, la Corse, le Doubs, le Jura, les Hautes et les Basses-Pyrénées. Il résulte de la statistique de 1877 [1] que dans 31,102 communes sur 36,075, le centime était au-dessous de 100 fr. Il variait entre 100 et 1,000 fr. dans 4,774; de 1,000 à 10,000 fr. dans 185. Il n'était au-dessus de 10,000 fr. que dans 14 communes. Le centime de Paris s'élève en 1886 à 570,859 fr.

De ces 31,000 communes dont le centime est au-dessous de 100 fr., la plupart n'ont ni octroi, ni revenus patrimoniaux, ni taxes municipales, sauf quelques permis de chasse et quelques chiens, de sorte que les centimes constituent leur unique ressource. Même pour celles qui sont mieux partagées, ce sont encore les centimes, seul élément du budget des recettes variable à volonté et sans limite légale, qui servent à élever les ressources de ce budget au niveau des dépenses. Les centimes votés à cet effet sont connus sous le nom de centimes pour insuffisance de revenus.

4. Nombre des centimes communaux.

1. *Centimes ordinaires et centimes pour insuffisance de revenus.*

La conséquence de cet état de choses est que la charge des centimes pèse inégalement sur les communes et très lourdement sur le plus grand nombre d'entre elles. Outre les 14 centimes ordinaires, comprenant les 5 centimes sur les deux premières contributions directes, les 5 centimes vicinaux et les 4 centimes de l'instruction primaire que supportent presque toutes les communes, 27,795 communes ont été obligées en 1886 de recourir aux centimes pour insuffisance de revenus; en 1877, le total des communes ainsi grevées n'atteignait que 23,931. Dans l'espace de sept ans, on compte donc 3,864 communes qui ont dû recourir à cette source supplémentaire de produits. En 1836 il y en avait 29,855 dans ce cas, mais le produit ne s'élevait alors qu'à 9 millions, tandis qu'il dépasse aujourd'hui 35 millions.

2. *Centimes extraordinaires* [2].

L'accroissement du nombre des centimes extraordinaires doit être examiné séparément, car il est dû à des causes différentes de celles qui influent sur l'accroissement des centimes destinés à couvrir

1. Il n'a pas été publié de statistique générale des finances communales depuis 1877. Le ministère de l'intérieur publie chaque année une statistique sommaire, mais le classement des communes suivant la valeur de leurs centimes n'y est pas indiqué.

2. Les centimes extraordinaires frappent toujours sur le principal des quatre contributions directes. Il n'a été fait d'exception à cette règle que pour la ville de Paris par trois lois du 7 avril 1873, du 25 juillet 1879 et du 13 juillet 1886. La première établissait 17 centimes sur les trois premières contributions et 5 seulement sur les patentes déjà surchargées de centimes généraux; la seconde établissait 27 centimes sur les trois premières contributions et 17 seulement sur les patentes pour le même motif; la troisième a établi 4 centimes sur les quatre contributions et 20 centimes sur la contribution foncière pour gager un emprunt de 250 millions.

les dépenses annuelles. Celui-ci indique en effet une insuffisance des ressources normales, tandis que le premier est la mesure de l'activité plus ou moins grande déployée dans les travaux communaux. Jusqu'en 1878 on ne trouve pas dans les statistiques financières le nombre des centimes extraordinaires inscrits aux budgets communaux, on sait seulement que le produit de ces impositions s'élevait en 1836 à 11 millions et demi répartis entre 6,589 communes ; en 1862 à 19 millions et demi, répartis entre 13,403 communes ; en 1871 à 37 millions répartis entre 21,341 communes, et en 1877 à 38 millions répartis entre 19,986 communes. Les statistiques annuelles publiées depuis 1878 contiennent pour chacune des 36,000 communes de France et ensuite totalisé par département, le nombre des centimes extraordinaires, dont on peut suivre ainsi les variations. Le total des centimes extraordinaires [1] qui était de 402,435 en 1878 est descendu à 384,395 en 1879, puis à 377,644 en 1880, pour remonter à 397,652 centimes en 1881 et à 408,573 en 1882; il s'élève à 440,558 en 1886. La diminution était principalement due à l'achèvement de la liquidation des charges de la guerre dans les départements envahis. C'est ainsi que de 1878 à 1880 les communes de la Somme ont été exonérées de plus de 7,000 centimes extraordinaires sur 10,000 ; celles de l'Aisne de 1,500, des Vosges de 2,500, des Ardennes de 500, de la Meuse de 1,000, de Seine-et-Oise de 500, de l'Eure de 1,500, de la Marne de 4,000.

Les augmentations que l'on constate à partir de 1881, sont dues au développement des constructions d'écoles et de chemins vicinaux et, selon toute apparence, on n'est pas encore au terme de ce mouvement ascendant.

Cette statistique des centimes présente un grand intérêt pour mesurer la charge réelle qui pèse sur les contribuables, car une somme de 1,000 fr. recouvrée dans une commune dont le centime est de 10 fr. doublera la contribution de chaque habitant, tandis qu'elle l'augmentera seulement d'un dixième dans celle dont le centime est de 100 fr. ; l'évaluation d'une imposition en francs ne permet pas de se rendre compte de cette différence.

Le nombre des communes grevées de centimes extraordinaires a suivi la progression ci-après :

En 1862 on en comptait.	13,403
En 1877 —	19,986
En 1886 on en compte	25,911

3. *Centimes extraordinaires cumulés.*

Mais ce n'est pas tout encore : le nombre des centimes extraordinaires dont sont grevées les communes pendant l'année que l'on considère, ne donne lui-même qu'une notion incomplète des charges réelles qui pèsent sur elles. Les centimes extraordinaires sont généralement votés pour plusieurs années, que le produit en soit employé directement au fur et à mesure du recouvrement ou à gager un emprunt, et la durée de l'imposition est évidemment un élément capital de la situation : Deux communes imposées de 10 centimes extraordinaires en 1886, par exemple, apparaîtront comme également chargées, si l'on ne considère que cette seule année. Il en sera tout autrement si l'on sait que la première ne subit cette imposition que pendant l'année 1886, tandis que la seconde aura à la subir pendant 10 ans. — En réalité, la première ne se trouve grevée que de 10 centimes en tout, alors que la seconde l'est dès à présent et irrévocablement de 1 franc ; ses disponibilités sont diminuées d'autant. On cumule les centimes extraordinaires de chaque commune en en multipliant le nombre par la durée de l'imposition et on totalise ensuite les chiffres ainsi obtenus.

La statistique générale de 1877 a tenu compte pour la première fois de cet élément important des centimes extraordinaires cumulés, et servira ainsi de point de départ pour la comparaison avec les éléments semblables que reproduiront les statistiques futures. C'est cette comparaison qui permettra de juger exactement de l'accroissement ou de la diminution des charges communales ; quoi qu'il en soit, les résultats isolés constatés en 1877 ne laissent pas d'offrir quelque intérêt. A cette époque le nombre des centimes extraordinaires cumulés de toutes les communes de France s'élevait à 3,002,587, lequel total, comparé au nombre des centimes extraordinaires de l'année et au nombre des communes, faisait ressortir la durée moyenne des impositions extraordinaires à sept années et le nombre moyen des centimes cumulés par commune à 83. Le dernier nombre s'élève à 181 pour l'ensemble des communes ayant au moins 100,000 fr. de revenus, ce qui indique avec quelle activité les travaux de construction et d'amélioration y ont été poussés. Parmi ces dernières il faut citer Clermont grevée de 658 centimes cumulés, Chambéry de 735, Châteauroux de 780, Castres de 858, Falaise de 1,005.

Voici maintenant pour l'ensemble des communes des départements les moyennes maxima et minima des centimes extraordinaires cumulés. Elles dépassent 100 centimes dans 20 départements, et sont inférieures à 20 centimes dans 9, ces derniers sont le Gers et les Basses-Pyrénées avec 19 centimes, le Cantal avec 15, les Vosges avec 14, l'Aude et la Lozère avec 12, l'Ille-et-Vilaine avec 11, le Doubs avec 6, Belfort avec 5. A l'autre extrémité de l'échelle on trouve l'Eure-et-Loir, la Marne, le Pas-de-Calais présentant des moyennes de 140 à 150 centimes, la Haute-Vienne de 158, la Dordogne de 159, la Haute-Savoie de 735, enfin la Savoie de 1,107. Dans ce dernier département on rencontre plusieurs communes ayant de 3,000 à 4,000 centimes extraordinaires cumulés, une commune est chargée de 4,380 centimes dont 100 pendant 30 ans pour gager un emprunt à la caisse des chemins vicinaux ou des écoles. Tous ces chiffres se rapportent à l'année 1877.

5. Ensemble des centimes communaux.

Si, après avoir passé en revue les centimes pour insuffisance de revenus et les centimes extraordinaires, on envisage enfin la totalité des centimes de toute nature dont sont grevées les communes, on constate pour l'année 1886 les faits suivants que nous trouvons dans la dernière statistique annuelle :

3,999 communes sont grevées de plus de 100 centimes, 10,599 de 51 à 100 centimes ; 9,459 de 31 à 50 centimes ; 8,082 de 15 à 30 ; 3,459 de moins de 15, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas au delà des centimes ordinaires autorisés par la loi de finances, savoir : 5 centimes ordinaires sur les deux pre-

1. La totalisation du nombre des centimes s'opère en additionnant simplement les centimes appartenant à chaque commune.

mières contributions, 5 centimes pour les chemins vicinaux, 4 pour l'instruction primaire, en tout 14.

La moyenne du nombre des centimes dont les communes sont imposées est pour toute la France de 53. La moyenne départementale la plus élevée est celle de la Haute-Savoie, 161 centimes par commune, et la plus basse, celle de la Haute-Saône, 17 centimes.

On pourrait croire au premier abord que dans les régions pauvres les communes doivent être grevées d'un plus grand nombre de centimes. Il n'en est pas toujours ainsi cependant, certains départements très riches présentent à cet égard les moyennes les plus élevées, et les situations analogues sont dues parfois à des causes très différentes.

Le Nord a une moyenne de 96 centimes par commune; Seine-et-Marne, de 97; Seine-et-Oise, de 99 ; la Marne, de 90 ; l'Aisne, de 80; tandis que plusieurs départements classés parmi les plus pauvres ont des moyennes très faibles : les Basses-Alpes, 35 centimes ; le Cantal, 43 ; la Corrèze, 34 ; la Creuse, 25; le Finistère, 24 ; les Landes, 20 ; les Hautes-Pyrénées, 32 ; le Var, 38.

L'élévation des deux plus hautes moyennes, celle de la Savoie (142 centimes) et de la Haute-Savoie (161 centimes) provient du chiffre réduit auquel on a fixé le principal des contributions directes, lors de l'annexion de la Savoie. Dans ces deux départements le centime représente à peine, au point de vue des contribuables, la moitié de ce qu'il représente ailleurs.

Dans certains départements riches, les communes sont très nombreuses et n'ont pas de domaine utile, tandis qu'elles se voient obligées, par le développement même de la richesse du pays, à des dépenses considérables pour assurer le fonctionnement de la vie communale ; c'est le cas pour le Nord, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise et l'Aisne.

Par contre on compte dans certains départements pauvres un grand nombre de communes ayant peu de centimes ; il faut l'attribuer soit à ce qu'elles possèdent des biens productifs, comme dans les Hautes-Pyrénées et dans le Var ; soit à ce que les communes préfèrent demander des ressources aux contributions indirectes, comme cela arrive dans le Finistère ; soit enfin à ce que la contribution foncière pèse trop lourdement sur les habitants, et qu'ils sont trop pauvres pour faire les dépenses les plus nécessaires ; c'est le cas du Cantal, de la Corrèze et de la Creuse.

Un examen attentif des faits dont les exemples précédents donnent l'indication, conduit à cette conclusion que le nombre de centimes dont une commune est grevée et le chiffre de son centime ne sont pas des éléments qui, pris isolément, suffisent pour permettre d'apprécier exactement sa situation financière ; et lorsqu'on entre dans les détails de cette matière, on est frappé des inconvénients que présente l'adoption du principal des quatre contributions directes, tel qu'il est actuellement établi, comme base des ressources normales des communes. Ce système rend, dans bien des cas, toute amélioration impossible, parce que la dépense tomberait à la charge d'une matière imposable hors d'état de la supporter. On a vu combien la valeur du centime est faible dans un grand nombre de communes ; d'autre part il existe, on le sait, dans le taux du principal même de l'impôt foncier, de grandes inégalités. Si les centimes additionnels viennent doubler cet impôt si inégalement réparti, ce qui arrive le plus souvent, ou le tripler ce qui arrive quelquefois, l'imposition peut atteindre jusqu'à 40 p. 100 et 60 p. 100 du revenu, et la plus petite augmentation des charges devient alors matériellement impossible. En 1880, la commune d'Audencourt, arrondissement de Cambrai, supportait 374 centimes communaux et 49 centimes départementaux, soit 423 centimes additionnels et en tout plus de cinq fois le principal de la contribution. Cette situation qui tend à s'aggraver d'année en année appelle une réforme radicale du régime financier des communes. On n'est pas sans s'en préoccuper et le Gouvernement qui résoudra cette question aura bien mérité du pays.

IV. CENTIMES DÉPARTEMENTAUX.

Le produit des centimes additionnels aux contributions directes constitue presque exclusivement les ressources des budgets départementaux. Il n'y figure aucune taxe ; les départements ne possèdent pas à proprement parler de propriétés productives de revenus, et les produits éventuels ne se composent, ainsi que l'on peut s'en convaincre en se reportant à l'article consacré au budget départemental, page 487, que de subventions, de contingents, spécialement affectés à certains services, et des remboursements. Cet état de choses fait ressortir davantage encore, en les exagérant les inconvénients de l'assiette défectueuse de la contribution foncière.

6. Valeur du centime départemental.

La valeur du centime départemental varie pour 1886, entre 5,357 fr. dans le Haut-Rhin (Belfort) et 615,279 fr. dans la Seine. En dehors de ces deux chiffres extrêmes, on trouve parmi les moins élevés 5,757 fr. dans la Corse, 7,699 fr. dans les Hautes-Alpes, 8,499 fr. dans la Lozère, 9,356 fr. dans la Haute-Savoie, 9,490 fr. dans les Basses-Alpes ; et parmi les plus élevés 145,820 fr. dans le Nord, 119,827 fr. dans la Seine-Inférieure. En 1886 les départements, la Seine non comprise, se classent ainsi qu'il suit quant à la valeur de leur centime :

Départements dont le centime est	au-dessous de 10,000 fr.	6
	de 10,000 à 20,000 fr.	13
	de 20,000 à 30,000 fr.	29
	de 30,000 à 40,000 fr.	14
	de 40,000 à 50,000 fr.	11
	de 50,000 à 60,000 fr.	4
	de 60,000 à 70,000 fr.	3
	de 70,000 à 80,000 fr.	1
	de 80,000 à 100,000 fr.	3
	au-dessus de 100,000 fr.	2

Le centime de la Seine est de 615,279 fr.

Autrefois on considérait comme départements pauvres ceux dont le centime était inférieur à 20,000 fr.; ces départements jouissaient et jouissent encore dans plusieurs cas de certains privilèges. En vertu de la loi de 1868 sur l'achèvement des chemins vicinaux, par exemple, ils étaient autorisés à appliquer à leurs chemins de grande communication, la moitié des subventions accordées pour les chemins vicinaux ordinaires, ils pouvaient en outre, à l'exclusion des autres, emprunter à la caisse des chemins vicinaux pour leurs chemins de grande et de moyenne communication. Pour la reconstruction des prisons, par application de la loi du 5 juin 1875, l'État concourt à la dépense pour moitié dans les départements dont le centime est inférieur à 20,000 fr., pour le tiers

seulement si le centime est supérieur à 20,000 fr. et inférieur à 40,000 fr., et pour le quart au delà de 40,000 fr. Des dispositions analogues figuraient dans la loi du 12 juillet 1865 sur la construction des chemins de fer d'intérêt local. L'État pouvait allouer des subventions atteignant la moitié de la dépense dans les départements dont le centime était inférieur à 20,000 fr., le quart seulement de 20,000 à 40,000 fr., au delà l'État ne pouvait rien allouer. Enfin le chiffre du centime a été pendant longtemps un élément de la répartition entre les départements de la subvention annuelle de quatre millions qui a remplacé le fonds commun aux termes de la loi de 1866.

Depuis quelques années, on semble être revenu sur l'idée de considérer le chiffre du centime comme la mesure de la richesse ou de la pauvreté des départements, et l'on adopte de préférence le rapport du centime à la superficie, dans lequel le centime représente l'élément *ressources* et la superficie l'élément *besoins*. C'est ainsi que depuis 1878 on se sert de ce rapport pour déterminer en principe la part de chaque département dans la subvention de quatre millions[1], et que le décret d'administration du 3 juin 1880, rendu en exécution de la loi du 12 mars de la même année, a pris le même rapport, autrement dit le produit, par kilomètre carré, du centime départemental, pour base de la répartition, entre les départements, des nouvelles subventions allouées pour l'achèvement des chemins vicinaux. On a renoncé également à la base du centime départemental pour les subventions accordées par l'État pour la construction des chemins de fer d'intérêt local. La loi du 11 juin 1880 sur les chemins de fer et les tramways n'assure aux départements et aux communes que des garanties d'intérêts calculées sur d'autres éléments.

On ne saurait prétendre trouver une formule mathématique donnant la mesure exacte de situations aussi complexes que les situations financières des départements, il faut donc se contenter d'approximations, mais on ne saurait contester que le rapport du centime à la superficie approche beaucoup plus de la vérité que le chiffre du centime pris isolément.

7. Nombre des centimes départementaux.

1. *Centimes ordinaires.*

On a vu dans l'article sur le budget départemental que les conseils généraux disposent pour le budget ordinaire de 42 centimes, savoir : 26 centimes généraux dont 25 portent sur les deux premières contributions directes : foncière et personnelle-mobilière, et le vingt-sixième sur les quatre contributions, ainsi que 7 centimes pour les chemins vicinaux et 4 centimes pour l'instruction primaire, enfin 5 centimes sur la contribution foncière pour le cadastre. En 1884, quatre départements seulement ont recours aux centimes cadastraux, la Corse pour 5 centimes, la Savoie pour 2 centimes, la Haute-Savoie pour 2 $^{1}/_{2}$ et la Seine pour 20 centièmes de centime. Tous les autres départements n'emploient donc que 37 centimes ordinaires.

2. *Centimes extraordinaires de la loi de* 1871.

En ce qui concerne le budget extraordinaire, les départements disposent des 12 centimes de la loi de 1871, à l'exception de la Seine maintenue sous le régime de la loi de 1866. Ils en ont tous fait emploi en 1886, sauf la Côte-d'Or qui n'est imposée que de $8^c,72$, l'Hérault de $11^c,50$, et la Somme de 11 centimes. Les centimes de cette catégorie remplissent dans beaucoup de départements l'office des centimes communaux pour insuffisance de revenus, les conseils généraux prélevant sur leur produit les sommes nécessaires pour pourvoir au déficit du budget ordinaire.

3. *Centimes extraordinaires perçus en vertu de lois spéciales.*

Les départements peuvent s'imposer un plus grand nombre de centimes extraordinaires, mais seulement avec l'autorisation des pouvoirs publics et en vertu de lois spéciales fixant le chiffre et la durée des impositions. Neuf départements seulement n'ont pas en 1886 d'impositions de cette catégorie, ce sont : la Côte-d'Or, le Gard, la Haute-Garonne, le Gers, le Lot-et-Garonne, Meurthe-et-Moselle, le Morbihan, le Haut-Rhin et la Haute-Saône. Par contre d'autres ont des chiffres très élevés, nous citerons la Corse qui a près de 40 centimes de cette catégorie, l'Ariège plus de 29, la Loire-Inférieure 25, la Haute-Savoie 39.

8. Ensemble des centimes départementaux de toute catégorie.

Si maintenant on considère le nombre total des centimes tant ordinaires qu'extraordinaires, les départements se classent de la manière suivante. Le nombre minimum des centimes est $45^c,72$, qui appartient à la Côte-d'Or. Le Gard et la Haute-Garonne en ont 47, 6 autres départements en ont 49, c'est-à-dire les 37 centimes ordinaires et les 12 extraordinaires de la loi de 1871 ; au total 12 en ont moins de 50 ; 43 de 50 à 60 ; 28 de 60 à 70 ; la Loire-Inférieure en a 73,80 ; la Savoie en a 78 ; la Haute-Savoie 90,50 ; la Corse 93,78.

Le total des centimes départementaux est en 1886 de 5,097,62, présentant une moyenne de $58^c,79$ par département.

Il serait très intéressant de connaître pour les départements, comme pour les communes, le chiffre des centimes extraordinaires cumulés, mais les statistiques annuelles n'indiquent pas la durée de ces impositions. Il serait à désirer que ce document très utile publié depuis trois années seulement par le bureau des budgets départementaux au ministère de l'intérieur, fût complété dans ce sens.

J. de Crisenoy.

CERCLES, SOCIÉTÉS ET LIEUX DE RÉUNION (Taxe sur les).

SOMMAIRE.

I. ORIGINE DE LA TAXE.

L'idée première de soumettre les cercles à l'impôt paraît appartenir à M. Haentjens, député au

1. Dans la répartition de 1886, on s'est servi d'un double élément de comparaison dans lequel on a fait entrer en outre le chiffre de la population.

Corps législatif. L'article 9 d'une proposition de loi qu'il déposa, le 28 mars 1870, tendant à établir un impôt sur le revenu, était ainsi conçu :

Il sera perçu sur les cercles qui comptent plus de 25 membres et qui ne sont pas des réunions spéciales littéraires, scientifiques ou artistiques, un impôt égal au tiers du prix du loyer.

M. Haentjens évaluait à 1,500,000 fr. le produit de cet impôt. Sa proposition fut l'objet d'un rapport sommaire de M. Argence, le 20 mai de la même année, mais elle ne put être discutée en raison des événements de 1870-1871.

Le principe de la proposition de M. Haentjens fut repris par la commission parlementaire chargée, en 1871, de soumettre à l'Assemblée nationale les moyens financiers destinés à faire face aux charges du Trésor.

Les cercles, disait M. Casimir Périer dans son rapport du 31 août 1871, sont des lieux de réunion, de conversation. S'ils ont l'inconvénient d'enlever trop de maris au foyer domestique, ils sont une ressource pour le célibataire. Quelques-uns sont des lieux de lecture ou d'étude; mais, d'ordinaire, même pour ceux à qui leur titre semble réserver cette dernière spécialité, ils en ont l'apparence plus que la réalité. Rien ne semble plus légitime que d'astreindre à une taxe des sociétés fermées qui partagent le caractère de lieux publics sans en supporter les charges. Un moyen simple s'offre de proportionner équitablement l'impôt aux facultés de ceux qui auront à l'acquitter; ce moyen consiste à fixer la taxe au cinquième de la cotisation annuelle. Le membre d'un des grands cercles de Paris pourra payer ainsi jusqu'à 50 ou 60 fr. Celui d'un des cercles de nos villes de troisième ordre paiera quelques francs....

Les propositions de la commission furent adoptées et sanctionnées par les articles 9 et 10 de la loi du 16 septembre 1871, portant fixation du budget rectificatif de la même année.

II. RÉGIME DE LA TAXE.

La loi avait posé le principe de l'impôt et fixé sa quotité, mais elle avait omis de spécifier l'assimilation de la taxe nouvelle. Dans cette situation, le Gouvernement a proposé de la ranger parmi les taxes assimilées aux contributions directes et la loi du 18 décembre 1871 en a réglé le régime conformément à ces propositions (*art.* 5).

Enfin, les moyens d'exécution des deux lois précitées ont été déterminés par un règlement d'administration publique du 27 décembre suivant.

1. Assiette.

La taxe est due, au taux de 20 p. 100, sur les cotisations payées par les personnes qui font partie des cercles, sociétés et lieux de réunion où se payent des cotisations ; elle porte sur le montant des cotisations quelle qu'en soit la quotité et quelle que soit la durée de la période à laquelle elles s'appliquent (année, semestre, trimestre, etc.).

On doit comprendre dans le chiffre des cotisations servant de base au calcul de l'impôt les droits d'entrée auxquels, dans certains cercles, les abonnés sont soumis au moment de leur admission (*Arr. C. d'État*, 20 *fév.* 1874, *Cercle catholique de Bayonne* [Basses-Pyrénées]). Il faut également faire figurer, dans le montant des cotisations passibles de la taxe, les cotisations extraordinaires imposées en vue de dépenses exceptionnelles et dont le paiement est obligatoire par tous les membres d'un cercle (*Arr. C. d'État,* 1er *juin* 1877, *Cercle des Phocéens* [Bouches-du-Rhône]; 30 *mai* 1879, *Cercle de Saint-Julien-de-Vouvantes* [Loire-Inférieure]).

Au contraire, les frais accessoires tels que les prix des jeux, d'objets de consommation, autres que ceux fournis gratuitement par le cercle, ne sont pas comptés pour l'assiette de la taxe.

Il est des réunions qui peuvent donner lieu à des abonnements et qui cependant ne sauraient être considérées comme imposables. Tels sont les casinos, les cafés-concerts, les théâtres et autres lieux publics, où tout le monde, sans distinction, a le droit de pénétrer à la charge d'acquitter un prix fixe par soirée, par représentation, etc. En pareil cas, dit l'instruction du ministre des finances, du 9 janvier 1872, l'abonnement n'est pas une *cotisation,* ce n'est que le versement cumulatif et anticipé du prix d'entrée pour plusieurs séances avec certains avantages pour ceux qui le souscrivent.

Déclarations. Aux termes de l'article 10 de la loi du 16 septembre 1871, les gérants, secrétaires ou trésoriers des cercles, sociétés et lieux de réunion imposables sont tenus de faire, chaque année, avant le 31 janvier, une déclaration indiquant le nombre des abonnés ayant fait partie des cercles pendant l'année précédente, ainsi que le montant total des cotisations payées par les abonnés au cours de ladite année.

Les déclarations, dont il est délivré récépissé, sont reçues par les maires des communes où les cercles sont établis, du 1er octobre de chaque année au 31 janvier de l'année suivante. Toute déclaration faite postérieurement à cette dernière date est entachée de nullité.

Le défaut ou l'inexactitude des déclarations entraîne le doublement de la taxe. (*L.* 16 *sept.* 1871, *art.* 10.)

Les déclarations sont considérées jusqu'à déclarations contraires, comme maintenues par les redevables et continuent à servir de point de départ pour le calcul des taxes. Par conséquent, toute augmentation des cotisations d'une année par rapport à celles de l'année précédente donne lieu, en l'absence d'une déclaration modificative, au doublement de la taxe correspondant à cette augmentation.

Rédaction des états-matrices et des rôles. Les maires transmettent les déclarations au directeur des contributions directes, qui les adresse aux contrôleurs, chargés de rédiger les états-matrices au cours de la tournée spéciale qu'ils effectuent au commencement de chaque année.

Les contrôleurs vérifient les déclarations et les rapprochent des indications consignées sur des bulletins concernant chacun des cercles imposés pendant les années antérieures ; ils suppléent aux déclarations qui n'ont pas été faites et rectifient celles qui sont incomplètes ou inexactes.

Les états-matrices, dressés par perception, doivent parvenir avant le 1er avril au directeur, qui fait rédiger les rôles et les avertissements.

Lorsque des faits pouvant donner lieu à des doublements de taxe sont constatés après la formation des rôles primitifs, on dresse en cours d'année des rôles supplémentaires. (*D.* 27 *déc.* 1871, *art.* 5.)

2. Exemptions.

La loi du 16 septembre 1871 (*art.* 9) a exempté de la taxe les sociétés qui poursuivent un but de bienfaisance, ainsi que les sociétés exclusivement scientifiques, littéraires, agricoles ou musicales.

Toutefois, le bénéfice de cette exemption, applicable aux sociétés de bienfaisance et de secours mutuels, que leurs séances soient quotidiennes ou

non, n'est acquis aux sociétés exclusivement scientifiques, littéraires, etc., que si leurs séances ne sont pas tenues quotidiennement; elles doivent, d'autre part, conserver leur affectation spéciale sans offrir les mêmes moyens de récréation ou de délassement que les cercles proprement dits. C'est ainsi que le Conseil d'État a maintenu à la taxe une société dont les locaux étaient ouverts tous les jours à ses membres et qui ne pouvait être considérée, ni comme une société exclusivement scientifique, ni comme une société de bienfaisance. (*Arr.* 6 *fév.* 1874, *Société des carabiniers de Givors* [Rhône].)

En 1874, la commission du budget de 1875 a proposé d'exempter de la taxe, les sociétés dont les réunions, sans être d'ailleurs quotidiennes, ont pour objet exclusif des jeux d'adresse et des exercices spéciaux, tels que chasse, sport nautique, exercices gymnastiques, jeux de paume, jeux de boules, de tir au fusil, au pistolet, à l'arc, à l'arbalète, etc.

M. Léon Say, rapporteur général du budget, motivait en ces termes l'opportunité de cette exemption, dans son rapport du 29 juillet 1874 :

L'exemption du dernier paragraphe de l'article 9 de la loi du 16 septembre 1871 s'applique aux sociétés de bienfaisance et de secours mutuels ainsi qu'aux sociétés exclusivement scientifiques, littéraires, agricoles, musicales, à la condition que les réunions de ces sortes de sociétés ne soient pas quotidiennes.

On conçoit, en effet, que lorsque la réunion de la société est quotidienne, les membres qui en font partie arrivent inévitablement à s'occuper d'objets étrangers au but particulier de leur société, qu'ils sont amenés à se livrer à des jeux divers, à se faire servir des rafraîchissements, à transformer, en un mot, la société en un cercle dans l'acception la plus précise du mot.

Votre commission ne demande pas que vous reveniez sur le dernier paragraphe de l'article 9 de la loi; elle considère que, pour avoir droit à l'exemption, il faut que la société ne se réunisse pas quotidiennement, mais elle croit juste d'ajouter à la liste des sociétés exemptées des droits, sous condition de ne pas avoir de réunions quotidiennes, les sociétés ayant pour objet des jeux d'adresse ou des exercices spéciaux, tels que chasse, sport nautique, gymnastique, jeux de paume, jeux de boules, de tir au fusil, au pistolet, à l'arbalète, etc.

Sur les 5,256 sociétés soumises à l'impôt en 1873, il y en aurait 400 qui jouiraient de l'exemption nouvelle et la perte qui en résulterait pour le Trésor serait de 17,000 fr. seulement.

Ces propositions ont été sanctionnées par l'article 7 de la loi du 5 août 1874, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1875.

Cercles militaires. Dans un certain nombre de villes de garnison, l'autorité militaire a fondé des cercles-bibliothèques destinés à devenir des centres de réunion et d'étude pour les officiers. Créés par ordre du ministère de la guerre, ces cercles reçoivent des subventions de l'État et tous les officiers de la garnison dont ils dépendent en font partie de droit et d'obligation; ils ont ainsi un caractère essentiellement professionnel et il a paru rationnel de les affranchir de la taxe. Le ministre des finances a, en conséquence, décidé : 1° le 4 août 1874, que les cercles-bibliothèques militaires ou réunions d'officiers fondés dans les conditions que nous venons d'indiquer ne seraient pas imposés; 2° le 30 juin 1876, que l'admission des officiers de la réserve de l'armée active et des officiers de l'armée territoriale n'était pas de nature à faire perdre aux cercles dont il s'agit le bénéfice de l'exemption.

3. Fermetures de cercles.

En cas de dissolution ou de fermeture d'un cercle en cours d'année, la taxe est immédiatement exigible. Par suite, les gérants, secrétaires, etc., doivent effectuer à la mairie, dans les dix jours de la fermeture ou de la dissolution, une déclaration énonçant, avec le nombre des abonnés, le montant des cotisations afférentes au temps écoulé depuis le 1er janvier jusqu'au jour de la fermeture. Le directeur des contributions directes dresse d'urgence un rôle spécial et donne avis au redevable de la somme à acquitter, qui doit être versée, dans les huit jours, entre les mains du percepteur.

4. Recouvrement.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 18 décembre 1871, le recouvrement de la taxe est effectué comme en matière de contributions directes; il est, en conséquence, opéré par les percepteurs.

La taxe est payable en un seul versement dans le mois qui suit la publication du rôle. Elle est perçue sur les abonnés, membres ou sociétaires par les gérants, secrétaires ou trésoriers des établissements, qui sont chargés d'en solder le montant. (*D.* 27 *déc.* 1871, *art.* 3.)

5. Réclamations.

Les réclamations sont présentées, instruites et jugées comme les réclamations sur contributions directes (*L.* 18 *déc.* 1871, *art.* 5). Il suit de là que les réclamations en décharge ou en réduction doivent être présentées dans les trois mois de la publication du rôle et écrites sur papier timbré quand les cotisations contestées sont égales ou supérieures à 30 fr. Toutefois, les réclamants ne sont pas tenus de joindre à l'appui de leurs demandes la quittance justificative du paiement de la taxe. (*Arr. C. d'État,* 16 *mars* 1877, *Cercle Noyonnais* [Oise]). L'obligation de justifier de ce paiement est, en effet, d'après la jurisprudence, corrélative à la division de la contribution en douzièmes ; or, comme nous l'avons dit ci-dessus, la taxe sur les cercles est payable en une seule fois.

Des demandes en remise ou modération peuvent être également introduites dans certains cas exceptionnels.

Les agents des contributions directes instruisent les réclamations après avoir pris au préalable l'avis de l'autorité municipale. (*Inst.* 9 *janv.* 1872.)

Les réclamations en décharge ou en réduction sont, en premier ressort, de la compétence du conseil de préfecture et du Conseil d'État en appel. L'examen des réclamations formées à titre gracieux appartient au préfet, dont la décision peut être attaquée devant le ministre des finances.

Enfin, les percepteurs sont autorisés à former des états de cotes irrecouvrables et des états de cotes indûment imposées dans les mêmes cas et dans les mêmes formes qu'en matière de contributions directes.

Comme la taxe ne comporte pas de centimes additionnels pour la formation d'un fonds destiné à couvrir les dégrèvements, le budget ordinaire comprend, chaque année, un crédit spécial qui concerne toutes les taxes assimilées perçues au profit de l'État, et sur lequel sont imputés les dégrèvements prononcés.

III. MODIFICATIONS PROPOSÉES.

Nous analysons ci-après les modifications que quelques membres du Parlement ont proposé d'apporter à la taxe sur les cercles, en outre de celle qui a été demandée par la commission du budget

de 1875 et qui a abouti, comme nous l'avons dit plus haut, au vote de l'article 7 de la loi du 5 juin 1874.

Le 18 décembre 1872, MM. Baucarne-Leroux, des Rotours et Brame ont déposé un amendement concernant le projet de loi portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1873; cet amendement tendait à exempter de la taxe les cercles dans lesquels le prix de la cotisation annuelle ne dépassait pas 10 fr. Sur la demande de M. André, rapporteur de la commission du budget, la proposition a été repoussée le même jour par l'Assemblée nationale (voir la discussion, *Journal officiel* du 19 déc. 1872).

Un amendement analogue a été présenté, le 15 novembre 1878, lors de la discussion du budget de 1879, par M. Couturier et plusieurs autres députés, avec cette différence que le droit à l'exemption aurait été étendu aux cercles dont la cotisation ne dépassait pas 12 fr. Cet amendement a été rejeté par la Chambre des députés dans sa séance du 3 décembre 1878.

IV. STATISTIQUE.

Les frais d'assiette de la taxe, d'impression et de confection des états-matrices et des rôles sont inscrits, dans le budget ordinaire de 1887, pour 2,600 fr.

Les frais d'impression et d'expédition des avertissements (3 cent. l'un), portés au budget des dépenses sur ressources spéciales, s'élèvent à 162 fr. et les frais de distribution (2 cent. par avertissement) à 108 fr.

Les remises allouées aux percepteurs pour le recouvrement de la taxe sont évaluées, dans le budget ordinaire de 1887, à 44,708 fr.

Le tableau ci-après permet de suivre le mouvement de la matière imposable et la progression à peu près constante du produit de la taxe.

ANNÉES[1]	NOMBRE de communes comprenant des cercles (rôles primitifs)[1]	NOMBRE de cercles inscrits dans les rôles primitifs	NOMBRE d'abonnés (rôles primitifs)	MONTANT des cotisations payées par les abonnés et ayant servi à l'établissement des rôles primitifs[2].	PRODUIT DES TAXES portées dans les rôles primitifs et dans les rôles supplémentaires (frais d'avertissement compris).
1872	1,906	4,561	217,717	1,645,955 f	362,637 f [3]
1873	2,152	5,121	244,340	6,567,244	1,343,248
1875	1,992	4,533	221,296	6,599,027	1,335,284
1880	2,192	5,017	254,893	7,169,117	1,456,784
1885	2,369	5,235	257,964	7,033,532	1,422,166

1. Les rôles émis pour chacune des années indiquées dans cette colonne ont été établis d'après le produit des cotisations payées par les abonnés des cercles, sociétés, etc., dans le cours de l'année précédente.

2. Les chiffres consignés dans cette colonne représentent le montant des cotisations payées par les abonnés des cercles pendant l'année qui a précédé celle de l'émission des rôles. Ainsi le chiffre de 6,567,244 fr., afférent à l'année 1873, représente le montant des cotisations payées par les abonnés des cercles dans le cours de l'année 1872.

3. La différence, qui existe entre le produit de la taxe de 1872 et celui de la taxe concernant l'année 1873, provient de ce que la taxe établie en 1872 a été seulement calculée, conformément à l'article 9 de la loi du 16 septembre 1871, pour les trois derniers mois de 1871, tandis que le montant des rôles de l'année 1873 l'a été sur l'ensemble des cotisations payées pendant une année entière (1872).

En 1874 (rôles primitifs), les doublements de taxe pour défaut ou inexactitude de déclarations s'étaient élevés à 21,852 fr. 52 c. Ils n'ont plus été que de 8,263 fr. 60 c. pour l'année 1885 (rôles primitifs).

Le montant de la taxe a été respectivement prévu, dans les budgets ordinaires de 1886 et de 1887, pour 1,582,600 fr. et 1,490,000 fr.

V. LÉGISLATION ÉTRANGÈRE.

Il existe à Brême (Allemagne) un impôt municipal sur les *clubs* ou *sociétés fermées*, qui a été établi par une loi du 1er janvier 1814.

D'après la loi du 21 mars 1886 (*art.* 43), relative aux impôts à percevoir pendant l'année budgétaire 1886-1887, les cercles sont divisés en deux catégories et respectivement taxés à 40 marks (1re classe) et 20 marks (2e classe). Toutefois, aux termes de la même loi, si un cercle reçoit, à l'occasion de fêtes organisées par ses soins, des personnes autres que les sociétaires, la taxe est élevée à 50 marks. La taxe ne produirait que 100 marks d'après les prévisions du budget de 1886-1887.

Edouard ARNOUX.

Bibliographie.

Casimir FOURNIER et Ch. DAVELUY, *Traité des contributions directes*. In-8o. Paris, Berger-Levrault et Cie, 1885.

LEMERCIER DE JAUVELLE, *Répertoire général des contributions directes*. Grand in-8o. Rennes, Oberthur, 1885.

Circulaires de l'administration des contributions directes. 9e volume et suivants. Paris, Imprimerie nationale.

Bulletin des contributions directes et du cadastre. Volume de l'année 1871 et suivants. Paris, P. Dupont.

CERCLES (VINS EN). V. Vins.

CÉRÉALES.

SOMMAIRE.

I. IMPORTANCE DE LEUR PRODUCTION.

L'expression céréales comprend les diverses espèces des grains, qui servent à l'alimentation des hommes et animaux domestiques, le blé, le seigle, l'orge, l'avoine, le maïs et le sarrazin.

Pour faire comprendre l'importance de tout ce qui touche à la production et au commerce des céréales comme à leur réglementation, il nous paraît utile de faire connaître, dès le début de cette étude, quelle peut être la quantité totale de ces denrées de première nécessité, qu'absorbent de grandes nations, comme la France ou l'Angleterre.

De 1872 à 1885, la première a consommé, annuellement, en moyenne, 92 millions de quintaux métriques de blé, 17 millions de seigle, 11 millions d'orge, 38 millions d'avoine, 8,600,000 quintaux de maïs et 6,400,000 de sarrazin, soit 173 millions de quintaux des diverses sortes de céréales, pour une valeur de 4,375 millions de francs.

Pendant les quatre dernières années 1882 à 1885 la production du blé en France a été, en moyenne, de 110 millions d'hectolitres.

Pendant l'année 1883, l'Angleterre a absorbé 61 millions de quintaux de blé valant 1,428 millions; 28 millions de quintaux d'orge, 472 millions; 40 millions de quintaux d'avoine d'une valeur de 654 millions. Au total 129 millions de quintaux représentant une valeur de 2 milliards 554 millions.

La France et l'Angleterre, à elles seules, exigent

donc, pour une population totale de 72 millions d'habitants, la production ou l'importation annuelle de plus de 30 millions de tonnes de céréales valant plus de 8 milliards de francs.

Ces chiffres suffisent à indiquer l'importance du rôle joué par les céréales dans l'alimentation du monde ; ils expliquent pourquoi leur production et le commerce dont elles sont l'objet, ont toujours éveillé les préoccupations des hommes appelés au gouvernement des peuples.

Comme elles sont la source principale de l'alimentation, leur plus ou moins grande abondance se traduit en répercussions sur les conditions générales du travail et par suite sur les finances même des Etats. On comprend donc que, jusqu'au jour où de saines notions économiques ont commencé à pénétrer dans l'administration générale des affaires publiques, les gouvernements se soient laissé entraîner à prendre pour les approvisionnements, une multitude de mesures empiriques, partant funestes.

II. HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION SUR LES CÉRÉALES.

Plus que toute autre, la législation relative aux céréales a toujours été l'expression des idées courantes. Subissant l'effet des préjugés de chaque époque, elle porte l'empreinte des affolements successifs de gouvernants auxquels a, pendant des siècles, manqué la règle de conduite, c'est-à-dire la connaissance des lois économiques.

En France, pendant la longue période féodale, le commerce des grains est demeuré entièrement soumis à l'arbitraire local des baillis et des sénéchaux. Plus tard, les arrêtés de réglementation se sont étendus à l'ensemble du royaume au fur et à mesure que le pouvoir royal prenait la prépondérance.

A part une courte période d'essai, sous le ministère éclairé de Turgot, à la fin du siècle dernier, tous les gouvernements depuis saint Louis jusques et y compris la Convention et Napoléon Ier, ont commis les mêmes fautes en obéissant aux mêmes préjugés.

Pendant 500 ans, à partir du recensement général des grains ordonné par Philippe le Bel, en 1304, et suivi d'un édit de maximum, l'histoire de la législation sur les céréales est une succession rarement interrompue de mesures arbitraires et non moins funestes.

Interdiction aux particuliers de faire des approvisionnements de grains, obligation de ne vendre qu'aux marchés, à peine d'être obligés de vendre à un prix inférieur à celui des marchés précédents ; limitation du droit d'achat, pour les particuliers et même pour les boulangers : telles sont les dispositions des nombreux édits royaux ou des arrêts de règlement. On comprend qu'une méconnaissance aussi persistante des lois économiques ait produit une succession de disettes et même de famines correspondantes.

Quant au commerce extérieur des céréales, tantôt on le tolérait en le grevant, sous le nom de *traites foraines*, de droits énormes à la sortie, tantôt on l'interdisait sous peine de châtiments extrêmement sévères. L'exportation, comme en 1626, en était ainsi défendue à peine de la vie.

Pour faire sortir des grains de la ville ou de la sénéchaussée, il en coûtait encore 500 livres d'amende, et de plus, la confiscation des blés, bateaux, chevaux, etc. Sous un pareil régime il ne fallait guère compter sur le commerce pour satisfaire aux besoins de l'alimentation publique.

En 1707, la plus grande partie des blés fut gelée, le Gouvernement s'imagina qu'ils repousseraient et défendit de retourner les terres semées en froment pour y mettre de l'orge ou des avoines.

Cette mesure arbitraire et peu sensée causa une telle rareté de grains que le setier de blé, qui valait de huit à dix livres l'année précédente, monta à 55, c'est-à-dire plus de 35 fr. l'hectolitre, ce qui équivaudrait de nos jours à un prix de famine, sans même tenir compte de la valeur comparée de l'argent à notre époque et au commencement du XVIIIe siècle.

Des ordonnances royales de 1763 et 1764 firent espérer une législation un peu plus libérale, mais ce ne fut qu'un éclair de bon sens. Dès l'année suivante, une compagnie privilégiée, dite administration des blés du Roi, opérant avec les fonds de l'État, commença une concurrence désastreuse pour le commerce. Les principaux personnages du royaume, le Roi lui-même, passèrent pour y être intéressés. Elle ne tarda pas à devenir odieuse au *peuple*, aux yeux duquel ses opérations, qualifiées de pacte de famine, prirent très vite le caractère d'une spéculation sur le premier et le plus impérieux de ses besoins.

Sous l'administration de l'abbé Terray, comme contrôleur général, l'opinion commença à se prononcer en faveur de la liberté, après les lettres admirables de Turgot, alors intendant du Limousin, qui, au milieu de la disette, sévissant sur les provinces avoisinantes, assurait la subsistance dans sa généralité, en garantissant la libre circulation des grains.

La liberté du commerce des céréales parut définitivement triompher avec l'avènement de cet homme d'État. Son mémorable édit du 13 septembre 1774 proclamait la liberté du commerce à l'intérieur et la suppression des monopoles locaux, en même temps qu'il mettait fin à l'administration des *blés du Roi* et faisait vendre tous les approvisionnements qu'elle avait en magasins.

Malheureusement la récolte de 1774 fut très mauvaise et la disette qui en résulta l'année suivante, amena toute une série de troubles connus sous le nom de *guerre des farines*. Des bandes armées parcouraient le pays autour de Paris, pillant les boulangeries, incendiant les granges, coulant les bateaux de blés et interceptant le passage sur les routes et sur les rivières. Après avoir répandu la terreur dans les campagnes, elles étaient venues insulter le roi à Versailles. Louis XVI qui jusque-là avait repoussé toute idée de répression et, par son indécision, avait permis à l'émeute de grandir et de devenir insolente, se résolut à une action énergique et consentit à donner à Turgot les pouvoirs nécessaires pour ramener le calme. Celui-ci nommé ministre de la guerre et du département de Paris, réunit près de la capitale une armée de 25,000 hommes dont il confia le commandement au maréchal de Biron avec la mission d'arrêter le désordre. En même temps, un lit de justice contraignit le Parlement à enregistrer un édit qui interdisait d'exiger le pain au-dessous des cours.

Des indemnités accordées aux propriétaires des bateaux pillés rétablirent peu à peu la confiance avec la sécurité et une abondance relative reparut.

Malheureusement, les intérêts privés que la réforme libérale de Turgot avait lésés, se coalisèrent contre lui, avec l'âpreté qui leur est naturelle en tous temps. Vainement défendu par Voltaire, Tur-

got succomba, emportant dans sa disgrâce les espérances de liberté.

Elles n'ont reparu un moment en 1788, pendant le ministère de Loménie de Brienne, archevêque de Toulouse, que pour s'évanouir définitivement après l'avènement aux affaires de Necker qui reprit tous les anciens errements, remit en vigueur les édits de police abrogés, interdit l'exportation et se lança de nouveau dans la voie ruineuse et inefficace des approvisionnements par l'État.

On a calculé que pour procurer à la France sa consommation de trois jours, il n'avait pas dépensé moins de 45 millions. Le véritable effet des fausses mesures de Necker fut de provoquer une panique artificielle. Quoique la récolte eût été ordinaire, le prix du setier de blé s'éleva jusqu'à 57 livres et cette cherté sans motifs a exercé sur le sort de la royauté l'influence fatale que l'on sait.

Sur un rapport de Dupont de Nemours, l'Assemblée nationale procéda à la révision de la législation sur les céréales, et sauf la prohibition d'exporter, qui fut maintenue par elle, elle n'a pris que d'excellentes mesures.

Malheureusement la bonne volonté de l'Assemblée fut presque toujours paralysée par les événements et par la routine de l'administration.

Avec le régime de la Terreur le mal empira. Le maximum fut décrété et la loi du 4 mai 1793 établit une réglementation monstrueuse qui traitait comme crime et punissait de mort la possession d'un peu de grains.

Un décret du 27 juillet 1793 mit le comble au désastre en reprenant le système des réquisitions et achats administratifs qui, en quinze mois, aboutit à un déficit de quatorze cents millions, si bien que la Convention ne vit plus d'autre remède qu'un jeûne général et un carême civique.

Le premier Empire ne sut pas, comme nous l'avons dit, se garer des mêmes erreurs. Des décrets du 28 août 1811 et des 4 et 8 mai 1812 interdirent de nouveau les achats de blés, en dehors des marchés publics, et les soumirent à la déclaration préalable aux préfets ou sous-préfets. Ces décrets défendaient, en outre, d'emmagasiner les grains ou d'en faire un objet de spéculation. Par contre, tout commerçant, propriétaire ou fermier, détenteur de blés était tenu d'en faire la déclaration et de conduire les quantités qui lui étaient indiquées par l'autorité administrative sur les marchés où la première heure était réservée aux habitants et boulangers à l'exclusion des commerçants.

Pour l'alimentation de Paris, Napoléon Ier conçut l'idée de constituer une réserve permanente de blés et de farines.

Un rapport du ministre de l'intérieur a rendu compte en décembre 1817 du résultat de toutes ces mesures. Ce document constate que jamais approvisionnement ne fut plus incertain et plus précaire. Les consommateurs affluaient sur les marchés en dehors desquels il leur était interdit de se pourvoir. par contre, les fermiers qui voyaient l'autorité peser sur les cours, prétendaient tous n'avoir rien à vendre et les approvisionnaient le moins possible.

Des législations analogues à celle dont nous venons de retracer les variations ont absolument entravé le commerce des céréales dans les autres pays d'Europe.

A partir de la Restauration, le Gouvernement a enfin renoncé à réglementer le commerce des grains à l'intérieur.

Quant aux échanges extérieurs, ils sont restés jusqu'en 1861 soumis à un système d'importation anglaise fort compliqué, connu sous le nom d'échelle mobile et dont il sera parlé plus en détail dans l'article spécial réservé à ce mot.

Le principe de l'échelle mobile, inscrit à deux reprises différentes dans les lois de 1819 et de 1821, et reproduit dans la loi définitive du 15 avril 1832, reposait sur l'idée « d'assurer à l'agriculture un prix rémunérateur et autant que possible uniforme » et se résumait par cette formule : « Faire varier le droit à percevoir sur les blés étrangers suivant la situation du marché national », autrement dit : le blé était-il bon marché à l'intérieur? c'est qu'il était abondant dans le pays, et par conséquent, il fallait exclure le blé étranger qui viendrait intempestivement lui faire concurrence et en avilir le prix. On devait dans ce cas élever le droit à l'importation

Le blé, au contraire, était-il cher à l'intérieur? c'est qu'il était rare sur les marchés d'approvisionnement nationaux, et il était nécessaire de favoriser l'entrée des blés étrangers en abaissant le droit à l'importation et même en le supprimant. C'est là que réside tout le système de l'échelle mobile, appelé ainsi parce que les droits, au lieu d'être fixes, étaient gradués d'après les prix des marchés intérieurs et s'élevaient ou s'abaissaient suivant qu'il était nécessaire d'exclure ou d'attirer les produits étrangers.

Les promoteurs du système de l'échelle mobile avaient espéré, par son application, prévenir les prix excessifs, tout en empêchant la trop grande dépréciation des céréales dans les années d'abondance. Ils ont abouti à une double déception La liberté seule du négoce pouvait niveler les prix en régularisant les approvisionnements sur les divers marchés du monde par des transactions constamment entretenues.

L'Angleterre a renoncé la première à ce système soi-disant protecteur et très compliqué.

La liberté a triomphé dans ce pays après une mémorable agitation qui a duré de 1838 à 1846, et dont Richard Cobden, John Bright et Georges Wilson ont été les chefs.

En France, la liberté complète et légale du commerce des céréales a été inaugurée par la loi des 15 et 17 juin 1861, due à l'initiative personnelle de l'empereur Napoléon III. En vertu de cette loi, l'entrée des blés étrangers n'était plus soumise qu'à une sorte de droit de balance ou de statistique fixe de 60 centimes par 100 kilogr.

Cet état de choses dura jusqu'en 1885. Ce n'est pas ici la place d'exposer les causes qui ont provoqué le mouvement protectionniste qui se produit depuis quelques années dans le pays et dans les Chambres. Disons seulement que le point de départ de ce mouvement a été l'apparition sur nos marchés des produits américains et indiens, qui à plusieurs reprises sont venus combler les déficits de nos récoltes.

En 1872, les importations de froment des États-Unis en France n'étaient que de 196,366 quintaux, en 1878, sous l'influence d'une série d'années calamiteuses, elles s'élèvent à 5,737,538 quintaux et à 13,205,436 en 1879. C'est le chiffre le plus élevé qu'elles aient jamais atteint. En 1880, elles sont de 12 millions, de 6,330,000 en 1881, de 5,396,475 en 1882, de 3,627,304 en 1883, de 2,100,000 en 1884. En 1885, les importations n'ont pas dépassé 302,000 quintaux.

En ce qui concerne l'Inde, le mouvement d'importation en Europe, qui était seulement de 536,813 quintaux en 1879, a atteint 3,781,732 quintaux en 1881 et 10,668,717 en 1884.

Cet immense mouvement d'importation baissa le prix des céréales indigènes, au point de soulever partout en France les plus vives inquiétudes. Un vaste pétitionnement s'organisa pour demander aux pouvoirs publics aide et secours, à la suite duquel le Gouvernement crut devoir saisir le Parlement d'un projet de loi frappant d'une taxe de 3 fr. par 100 kilogr., décimes compris, tous les froments importés soit d'Europe, soit des pays d'outre-mer. Le même projet de loi fixait à 7 fr. le droit d'entrée sur les farines, à 2 fr. le droit sur les seigles et orges, et à 1 fr. le droit sur les avoines.

Le projet de loi fut d'abord envoyé à la Chambre des députés. Au Palais-Bourbon, ces droits déjà excessifs furent l'objet de nombreux amendements demandant des majorations encore plus grandes. Une partie de la Chambre proposait de fixer à 8 fr. le droit sur les blés. Un autre amendement fixant le droit à 4 fr. ne fut rejeté qu'à une faible majorité. Enfin, après une longue et mémorable discussion, le projet du Gouvernement fut adopté. Au Sénat, malgré les efforts de M. Léon Say, le projet du Gouvernement fut adopté et la loi fut promulguée le 30 mars 1885.

Au cours de la session de 1886, dans les derniers jours de juin, les protectionnistes encouragés par le succès qu'ils avaient obtenu, déposèrent une proposition de loi tendant à modifier, en les aggravant, les dispositions de la loi du 25 mars 1885. En vertu de cette proposition, le droit sur les grains serait porté à 5 fr.; les grains concassés, farines et boulanges, contenant plus de 10 p. 100 de farine, seraient passibles d'un droit de 8 fr. par 100 kilogr.; enfin, le droit sur les avoines serait porté à 5 fr.[1].

Nous n'avons pas l'intention ici d'entrer dans la discussion des faits économiques qui peuvent avoir provoqué la crise que traverse depuis quelques années la production agricole de l'Europe. Les économistes sont à ce sujet très partagés, les uns attribuent le mal à la routine des cultivateurs qui n'ont pas su faire usage des instruments mécaniques indispensables aujourd'hui à une bonne exploitation agricole, d'autres leur reprochent de ne pas savoir faire les sacrifices nécessaires pour fumer, engraisser leurs terres et améliorer leurs semences, d'autres enfin attribuent la crise agricole à la suppression de la frappe de l'argent qui a immobilisé une grande partie du stock monétaire de l'Europe et donné aux blés des Indes le moyen de venir nous faire concurrence sur nos propres marchés. Ces questions sont du ressort de l'économie politique et il ne nous appartient pas de les traiter ici, nous ne pouvons que renvoyer le lecteur aux discours prononcés tant à la Chambre des députés qu'au Sénat et aux publications spéciales qui ont traité de cette question[2].

1. La Chambre n'a pas encore statué sur cette proposition dont l'examen a été renvoyé à la session suivante.

2. *Chambre des députés*. Ont combattu le projet du Gouvernement : MM. Langlois (3 février), Raoul Duval (7 février), Frédéric Passy (9 février), Ballue (12 février), Germain (14 février), P. Passy (23 février), Peytral (28 février).

Ont défendu le projet : MM. Des Roys (3 février), Georges Graux (9 février), Méline, ministre de l'agriculture (11 février), Develle (21 février).

Sénat. Ont combattu le projet de loi : MM. Millaud (19 mars), Girault (20 mars), Léon Say (24 et 25 mars).

Ont soutenu le projet : MM. Gustave Denis (19 mars), Pâris (20 mars), Feray (25 mars), Méline (26 mars), de Saint-Vallier (27 mars).

III. EFFETS DE LA LIBERTÉ COMMERCIALE SUR LA PRODUCTION ET LA CONSOMMATION DES CÉRÉALES.

Par l'effet de la liberté, le prix moyen du blé calculé sur deux périodes de seize années avant et après 1861, s'est élevé de 92 centimes par hectolitre et sa valeur n'est jamais descendue au-dessous de 15 fr., tandis que la législation dite protectrice n'avait pu l'empêcher de tomber à 14 fr. 32 c. Le travail du cultivateur a donc été mieux rémunéré. Quant au consommateur, il est également mieux servi, car la liberté des transactions n'a pas permis de dépasser le taux maximum de 26 fr. 64 c. par hectolitre, tandis que sous le régime de l'échelle mobile, il s'est élevé jusqu'à 30 fr. 75 c.

Les prix moyens pendant les seize, dernières années du régime de l'échelle mobile, rapprochés de ceux de la période correspondante après 1860, permettent de contrôler ces résultats.

1845	19f75	l'hectolitre.	1861	24f55	l'hectolitre.
1846	24 05		1862	23 24	
1847	29 01		1863	19 78	
1848	16 05		1864	17 58	
1849	15 37		1865	16 41	
1850	14 32		1866	19 61	
1851	14 48		1867	26 19	
1852	17 23		1868	26 64	
1853	22 39		1869	20 33	
1854	28 82		1870	20 56	
1855	29 32		1871	25 65	
1856	30 75		1872	23 15	
1857	24 37		1873	25 62	
1858	16 75		1874	25 11	
1859	16 74		1875	19 32	
1860	20 24		1876	20 59	

Pendant les sept ans qui se sont écoulés depuis 1876, la valeur la plus élevée de l'hectolitre de blé a été de 24 fr. 05 c., la plus basse 21 fr. 92 c.

Pendant la période quinquennale de 1862 à 1866, la production nationale, atténuée par une exportation moyenne de 966,720 hectolitres, a livré, par année, à la consommation française 100,623,508 hectolitres de blé. Pendant la période quinquennale 1878 à 1882, cette moyenne est descendue à 93 millions, et nous aurions vu des prix de disette sans les importations qui ont relevé à 113,487,694 hectolitres les approvisionnements annuels de la France.

IV. INTÉRÊT DU TRÉSOR PUBLIC.

L'intérêt fiscal du Trésor a également trouvé son compte à la liberté du commerce des céréales. Chacune des vingt-trois années de liberté lui a fait encaisser, en moyenne, 4,514,898 fr., tandis que les droits exorbitants et variables de l'échelle mobile n'ont atteint pour chacune des vingt-trois années antérieures à 1861 que 2,537,163 fr.

Jusqu'à 1870, l'industrie de la mouture avait été admise au bénéfice des acquits-à-caution pour les blés étrangers qu'elle transformait en farine.

L'abaissement et la régularité de la taxe ont amené la suppression de cette facilité, qui coûtait au Trésor une perte annuelle de 1,500,000 fr. Elle a eu lieu après un examen très complet de la question, le 17 décembre 1869.

Il semble, *à priori*, que l'influence d'une bonne ou d'une mauvaise récolte devrait se traduire d'une façon sensible et immédiate sur les perceptions variables de l'État, les classes ouvrières ayant dans les années de pénurie moins d'argent à dépenser pour d'autres besoins que celui de l'alimentation directe. Cette conséquence est cependant forloin de se manifester avec régularité dans les

comptes du Trésor. On voit, par exemple, 1862, année d'importation (4,282,240 quintaux), accuser par rapport à l'exercice précédent une ascension de 93 millions dans les recettes générales, et de 35 millions pour les seules contributions indirectes, tandis que 1864, année d'exportation (955,745 quintaux) où l'hectolitre de froment coûte 5 fr. 66 c. de moins, ramène les recettes du Trésor aux chiffres de 1862, en diminution de 55 millions sur l'ensemble de 1863; 1865 et 1866, au contraire, années d'abondance, pendant lesquelles la France continue à exporter, accusent une ascension de 37 et de 63 millions sur l'ensemble des recettes, de 43 et de 37 millions sur les seules contributions indirectes.

En 1879, une importation jusqu'alors sans précédent (plus de 22 millions de quintaux) n'a pas empêché les recettes variables de l'État de se régler par une augmentation de 41 millions sur l'exercice précédent. En 1880, l'augmentation a continué dans une proportion plus forte encore, malgré l'importation de plus de 20 millions de quintaux de blé et 98 centimes d'augmentation dans la valeur de l'hectolitre.

En 1881 et 1882, l'accroissement des recettes générales s'est maintenu, bien que dans de moindres proportions, grâce en partie aux 15,761,000 fr. perçus par la douane sur les céréales importées. Les recettes n'ont fléchi qu'en 1883, dont les comptes généraux se soldent par une diminution de 20 millions sur l'exercice précédent.

Les contributions indirectes avaient les premières accusé la diminution dans les perceptions. De ce chef, les trois derniers exercices 1880 à 1883 sont, par rapport aux trois précédents, en déficit de 50,235,928 fr.

La conséquence de ces divers rapprochements de chiffres et de ces constatations, c'est que la consommation générale ne modifie pas ses habitudes pour une récolte insuffisante et qu'il faut, pour l'y décider, une série d'années mauvaises.

V. CONSOMMATION ET COMMERCE GÉNÉRAL DES GRAINS.

La production du froment s'est considérablement augmentée dans plusieurs pays. En France, elle a doublé depuis le commencement de la Restauration, époque à laquelle elle n'atteignait que 50 millions d'hectolitres. Sa consommation générale et individuelle s'est accrue dans une proportion semblable, 49 p. 100, depuis un demi-siècle.

Ce développement de la consommation du pain s'est manifesté surtout dans les campagnes. Dans les villes elle tend, au contraire, à décroître, les progrès de l'alimentation se portant sur la viande et le poisson.

La production de la Russie s'est accrue de 157 millions d'hectolitres depuis 32 ans, et celle des États-Unis de 450 millions d'hectolitres depuis 22 ans. Quoique la population des consommateurs américains ait plus que doublé pendant le même laps de temps, il leur reste le plus souvent un disponible considérable à livrer au commerce international.

L'Inde britannique est entrée depuis quelques années en ligne, comme pays de production et d'exportation. Pendant l'exercice 1882-1883, elle a fourni aux divers marchés européens près de 14 millions de quintaux de blé, sur lesquels 3,567,712 quintaux pour la France.

Les autres pays exportateurs, la Roumanie, l'Autriche-Hongrie, l'Algérie, le Danemark, l'Australie, l'Espagne, le Canada, le Chili, etc., ont fait également des progrès sensibles, quoique relativement moindres.

Par contre, l'industrie et la population se sont développées dans l'Europe occidentale et centrale, notamment en Angleterre, dans les Pays-Bas, la Belgique, la France, l'Allemagne et la Suisse, si bien que l'accroissement des richesses et celui de la population ont notablement dépassé l'augmentation du rendement des récoltes dans ces divers pays.

Il a donc été nécessaire de demander le supplément indispensable aux nations de l'Occident européen, à des contrées à populations moins denses, susceptibles de produire plus de céréales que leurs habitants n'en peuvent consommer.

A elle seule, l'Angleterre dont le sol ne produit pas la moitié des 95 millions de quintaux de froment annuellement absorbés par sa population, en importe à peu près régulièrement pour 1 milliard et demi de francs chaque année.

Ce n'est pas tout que de pouvoir payer une masse de marchandises aussi encombrantes que les 100 millions d'hectolitres de blé consommés, en plus de leur production, par les peuples de l'Europe occidentale et centrale. Il faut encore la transporter; sans les chemins de fer et la navigation à vapeur on n'y parviendrait pas.

Le mouvement général du commerce des céréales, qui représente en valeur près de 8 milliards, suffit à faire le chargement de 10,000 navires, de 2,000 tonneaux chacun.

Ce chiffre seul suffit pour donner une idée approximative de la quantité de travail que ce trafic a suscité et rémunéré dans les pays exportateurs et pour la marine transportante, en même temps que de la masse de subsistances, c'est-à-dire d'éléments de bien-être fournis aux pays importateurs.

Il n'est plus possible de supprimer, et il serait très dangereux de gêner désormais le courant que la liberté du commerce des céréales a introduit dans l'économie du monde, il en est résulté des changements qui ont contrarié certains intérêts spéciaux et limités, mais il en a fait naître et en satisfait d'autres infiniment plus considérables et respectables. Les lois doivent avoir pour objet de régler les rapports naturels et nécessaires des intérêts humains, non de leur faire violence.

Depuis cinquante ans, comme l'a dit, avec grande raison M. Blaise (des Vosges), les journaliers et les domestiques agricoles sont arrivés sans désordre et sans bruit à faire doubler leurs gages ou salaires et améliorer leur nourriture.

Pour continuer ces avantages acquis, ils n'ont qu'à s'entendre avec les propriétaires ou fermiers qui les occupent pour réclamer, tous ensemble, des députés qu'ils nomment, la conclusion de traités de commerce qui leur permettraient de se procurer à meilleur marché tous les produits industriels qui leur sont nécessaires, pour abaisser les prix de revient et ils se trouveront bien vite, par cela seul, en état de lutter avec profit pour le blé, comme pour toutes les autres denrées, avec la concurrence étrangère d'où qu'elle vienne.

C'est surtout quand il s'agit d'une denrée constituant à elle seule la majeure partie de l'alimentation populaire qu'il convient de proclamer avec J. B. Say, que l'état de santé « relativement à l'in- « dustrie et à la richesse, c'est l'état de liberté « dans lequel les intérêts se protègent eux-mêmes ».

E. Raoul Duval.

Bibliographie.

On consultera avec fruit l'article *Céréales* dans le *Dictionnaire de l'Économie politique*, publié par Guillaumin. (Cet article, rédigé par M. DE MOLINARI, contient une liste très complète d'ouvrages sur les céréales.)

Nous indiquerons en outre :

A. RONNA, *le Blé des États-Unis.*

La dernière enquête agricole en Angleterre (1879-1882) dont les rapports ont été publiés.

A. ARASKHANIANTZ, *Die Franzœsische Getreidehandelspolitik* (régime des céréales en France jusqu'en 1789, dans ses rapports avec l'agriculture, les finances et l'économie nationale). Leipzig, Duncker et Humblot. 1883.

A. BLAISE (des Vosges), *Progrès comparés de la production du blé et de la consommation du pain en France depuis un demi-siècle.* (*Journal des Économistes*, t. XXII, p. 370 et suiv.) 1883.

CERTIFICAT DE VIE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

Acte constatant l'existence actuelle d'un individu.

On reconnut de bonne heure en France la nécessité d'exiger des rentiers viagers, lors du paiement de leurs arrérages, la preuve de leur existence, et une législation déjà ancienne avait prévu et réglementé les cas dans lesquels les certificats de vie devaient être produits aussi bien que la forme à observer pour leur délivrance. Ainsi l'édit du mois d'août 1693 et d'autres actes postérieurs portant création de rentes viagères décidaient que les rentiers pourraient faire toucher les arrérages de leurs rentes sur des procurations en bonne forme passées devant notaire, lequel « certifierait au pied des procurations la vie des rentiers ». La déclaration du 27 décembre 1727 enjoignait aux ambassadeurs, envoyés, résidents ou consuls de prendre les éclaircissements nécessaires avant de signer les certificats de vie. Citons encore l'arrêt du 19 septembre 1734 relatif aux rentiers servant aux armées ; l'arrêt du 23 août 1737 relatif aux certificats de vie délivrés par des ministres étrangers, et enfin la déclaration du 26 juin 1763, qui avait pour objet de prévenir toute confusion entre personnes portant le même nom.

Depuis 1789, un grand nombre de lois et de décrets sont venus réglementer la matière, et apporter des modifications dont nous indiquerons sommairement les caractères essentiels en examinant l'état actuel de la législation.

II. CAS DONNANT LIEU AU CERTIFICAT DE VIE.

1. Paiement des rentes viagères et des pensions.

Les personnes qui jouissent d'une rente soit sur des particuliers, soit sur l'État, ou d'une pension sur le Trésor public ou sur les fonds communaux et départementaux, n'ont droit aux arrérages que dans la proportion des jours qu'elles ont vécu, elles ou les individus sur la tête desquels a été constituée la rente viagère. Cette règle générale entraîne dès lors pour les rentiers et pensionnaires l'obligation de faire constater leur existence ou celle des personnes sur lesquelles la rente viagère ou la pension repose.

En ce qui concerne les rentes viagères, le Code civil (*art.* 1983) exige formellement la production d'un certificat de vie : « le propriétaire d'une rente viagère n'en peut demander les arrérages qu'en justifiant de son existence ou de celle de la personne sur la tête de laquelle elle a été constituée. »

Cette justification n'est pas moins indispensable pour le paiement des pensions à la charge de l'État. La loi du 6 mars 1791, qui avait déterminé la forme dans laquelle les certificats de vie devaient être établis, s'appliquait en effet, indistinctement à toute espèce de rentes ou pensions dues par l'État, puis la loi du 22 floréal an VII (*art.* 6) et le décret du 21 août 1806 (*art.* 1er), confirmant les dispositions législatives antérieures, vinrent proclamer la nécessité des certificats de vie pour les pensionnaires de l'État.

Doivent, en conséquence, produire un certificat de vie, pour être admis à toucher leurs arrérages :

1° Les titulaires des rentes viagères d'ancienne origine et des rentes viagères pour la vieillesse ;

2° Les titulaires des pensions de toute nature, immatriculées sur les registres du Trésor. (*V.* **Pensions.**)

La même disposition est applicable aux pensions imputées sur les fonds départementaux et communaux, ainsi qu'aux traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires.

2. Renouvellement des titres de rentes nominatifs et mixtes.

Lorsque tous les coupons des titres mixtes ont été détachés ou bien que le verso des titres nominatifs ne présente plus de case vide pour recevoir l'empreinte de l'estampille du payeur, c'est-à-dire au bout de 10 ans, les titulaires de ces sortes de rentes sont tenus, en présentant leurs titres au renouvellement, de fournir la preuve de leur existence, au moyen d'un certificat de vie. (*Déc. minist. du* 10 *avril* 1827 [1].)

L'accomplissement de cette formalité a pour but d'empêcher qu'un tiers porteur sans mandat pût continuer à percevoir indéfiniment, au préjudice des ayants droit, les arrérages de la rente dont le titre serait tombé entre ses mains et assurer, en cas de décès du titulaire, le paiement au Trésor des droits de succession.

III. DÉLIVRANCE DES CERTIFICATS DE VIE.

3. Rentes sur particuliers.

Avant 1789, les notaires seuls avaient qualité pour délivrer les certificats de vie nécessaires à la perception des arrérages d'une rente ou d'une pension de quelque nature qu'elle fût. Mais, dans le but de procurer aux intéressés la faculté d'obtenir, sans déplacement et sans frais, le moyen de toucher leurs arrérages, la loi du 6 mars 1791 vint investir d'autres officiers publics du droit de délivrer des certificats de vie. L'article 11 de cette loi

1. Cette décision ne visait d'abord que les rentes nominatives ; mais lorsqu'en 1864, les rentes mixtes furent créées, elle leur fut déclarée applicable.

décide qu'ils seront donnés et légalisés (*sic*) gratuitement par les présidents des tribunaux de district et que, dans les lieux où sont établis soit les tribunaux, soit les administrations de district, les maires feront la légalisation et donneront les certificats de vie, concurremment avec les présidents des tribunaux, pour les citoyens domiciliés dans la commune. Cette disposition introduite uniquement dans l'intérêt des parties, n'enlève pas d'ailleurs aux notaires le droit qui leur appartient en vertu de la règle générale sur leur profession, de délivrer des certificats de vie lorsque l'on s'adresse à eux.

En ce qui concerne les rentes sur particuliers, il importe de remarquer ici que le certificat de vie n'est pas toujours nécessaire et que la Cour de cassation a même déclaré inutile la production de cette pièce dès qu'il est constant que l'existence actuelle du rentier est prouvée et connue du débiteur de la rente. (*Arrêt du* 24 *août* 1824.)

4. Rentes et pensions à la charge de l'État.

Le décret du 6 mars 1791 que nous avons cité, investissait les présidents des tribunaux de districts et certains maires du droit de délivrer les certificats de vie; la loi du 22 floréal an VII confia ce soin aux municipalités : les certificats de vie devaient être signés par deux administrateurs et visés par le commissaire du directoire exécutif près l'administration du canton (*art.* 10). Mais bientôt s'imposa la nécessité de changer le principe de cette loi pour les rentes et pensions à la charge de l'État. En effet, la difficulté pour les magistrats de s'assurer de l'identité des individus et l'impossibilité d'assujettir ces mêmes magistrats à une responsabilité effective compromettaient fréquemment les intérêts du Trésor qui, sur de faux certificats obtenus par fraude, payait des pensions à des individus qui s'étaient substitués aux ayants droit décédés. C'est pour remédier à ce fâcheux état de choses que le décret du 21 août 1806 posa en principe que « les certificats de vie nécessaires pour le paiement des rentes viagères et pensions sur l'Etat seraient exclusivement délivrés par des notaires désignés à cet effet par le chef de l'État, sur la présentation du ministre des finances. » (*Art.* 1er.)

Les articles 2 et 4 du même décret portaient qu'à Paris 40 notaires et dans les départements un ou plusieurs notaires par arrondissement, selon les besoins, auraient seuls le droit de délivrer des certificats de vie; d'où le nom de *certificateurs* qui leur fut donné.

C'était constituer ainsi, en faveur de certains notaires, un privilège peu justifié, puisque tous, soumis au même mode de nomination, devaient présenter les mêmes garanties et les mêmes titres à la confiance du Gouvernement. D'un autre côté, les pensionnaires des départements, qui se trouvaient souvent sur des points éloignés de la résidence des certificateurs, se voyaient astreints à des déplacements plus ou moins onéreux. Des réclamations ne tardèrent pas à s'élever; l'ordonnance du 30 juin 1814 y fit droit dans une certaine limite en autorisant tous les notaires de Paris à délivrer des certificats de vie ; mais le progrès le plus important fut réalisé par l'ordonnance du 6 juin 1839 qui étendit à tous les notaires de France indistinctement la délivrance des certificats de vie.

Ainsi aujourd'hui, d'après cette ordonnance qui continue à être en vigueur, tous les notaires ont un droit égal pour délivrer les certificats de vie ; toutefois, bien que les rentiers ou pensionnaires aient la faculté de s'adresser au notaire qui se trouve le plus à leur convenance, même en dehors du canton où ils résident, l'instruction ministérielle du 27 juin 1839 ne permet à la personne qui a fixé son choix sur un notaire de requérir le ministère d'un autre notaire qu'après avoir obtenu du premier un *exeat* portant qu'elle lui a déclaré son intention de faire à l'avenir certifier ailleurs son existence.

Toutefois, en vertu de l'article 11 du décret du 6 mars 1791 qui n'a pas été abrogé, les maires peuvent délivrer des certificats de vie, concurremment avec les notaires :

1° Pour les pensions accordées à titre de récompense nationale ;

2° Pour les pensions accordées aux victimes du 2 décembre ;

3° Pour les rentes viagères de la vieillesse ;

4° Pour le renouvellement des titres nominatifs et mixtes;

5° Pour les pensions de retraite sur fonds de retenue autres que ceux de l'État;

6° Pour les pensions des invalides de la marine et les traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires.

Aux colonies les certificats de vie sont délivrés par les notaires et soumis à la double légalisation du président du tribunal du ressort et du ministre de la marine.

A l'étranger, les certificats de vie des rentiers viagers ou pensionnaires français sont délivrés soit par les ambassadeurs, envoyés et consuls français, soit par les magistrats du lieu, soit même par les notaires ou tous autres officiers publics ayant qualité à cet effet. Dans ces deux derniers cas, les certificats de vie doivent être légalisés par les agents diplomatiques français établis dans l'étendue du territoire de la puissance sous la domination de laquelle se trouvera le lieu de la résidence des rentiers. Si la France n'a pas d'agent diplomatique dans le pays, les certificats de vie sont légalisés en France par les ambassadeurs de chaque puissance respective ; enfin, les signatures des agents diplomatiques français ou étrangers doivent être approuvées par le visa du ministre des affaires étrangères. (*Ord. des* 20 *mai* 1818 *et* 26 *juillet* 1821.)

Un décret du 26 juin 1882 a modifié la forme des certificats de vie des pensionnaires de l'État français résidant à l'étranger, et a spécifié, en outre, que les dispositions qu'il contient seraient applicables aux pensionnaires de la Caisse des invalides de la marine.

Dans un pays en guerre avec la France, le certificat de vie délivré par les autorités locales doit être légalisé par l'agent diplomatique d'une nation neutre et la signature de ce dernier, par l'ambassadeur de la même puissance en France, puis celle de l'ambassadeur, par le ministre des affaires étrangères.

Aux armées, les certificats de vie des militaires rentiers ou pensionnaires sont délivrés par les conseils d'administration des corps ou par les officiers en remplissant les fonctions pour les militaires en troupe, sauf légalisation par l'intendance. Pour les militaires isolés n'appartenant à aucun corps, les employés des armées et les officiers sans troupe, les certificats de vie sont délivrés par les inten-

dants et les sous-intendants. (*Art.* 2, *Ord. du* 24 *janvier* 1816.)

Les députés et les sénateurs peuvent faire certifier leur existence par les questeurs de la Chambre ou du Sénat.

IV. FORME DES CERTIFICATS DE VIE.

5. Rentes sur particuliers.

Délivrés par les présidents de tribunaux ou par les maires, les certificats de vie des rentiers sur particuliers sont astreints aux formalités prescrites par l'article 11 de la loi du 6 mars 1791, que nous avons cité plus haut.

Délivrés par les notaires, ils doivent être établis dans la forme ordinaire des actes notariés, c'est-à-dire reçus par un notaire en présence de deux témoins ou par deux notaires, mentionner en outre le montant et la nature de la pension ou de la rente, les nom, prénoms et domicile du rentier, la date et le lieu de sa naissance et porter la signature du titulaire.

6. Rentes viagères et pensions.

Les certificats de vie des rentiers viagers ou pensionnaires de l'État présentent ce caractère particulier qu'ils sont délivrés par un seul notaire.

Le certificat de vie doit énoncer : la nature de la rente ou pension ; les noms, prénoms, surnoms de la partie, inscrits sans rature ni surcharge avec l'orthographe conforme au titre d'inscription ; la profession, le domicile, la date et le lieu de la naissance du titulaire ; le montant annuel de la pension ou de la rente et le numéro du titre. Il doit être signé par le postulant et être revêtu de la signature et du sceau du notaire qui constate que le rentier ou pensionnaire s'est présenté le jour même devant lui. Il mentionne la déclaration que le titulaire n'est pas pourvu d'un débit de tabac (*L. du* 18 *août* 1881), et ne jouit d'aucun traitement ni d'aucune pension ou solde de retraite soit à la charge de l'État, soit sur les fonds de la Caisse des invalides de la guerre et de la marine, conformément aux lois prohibitives du cumul, lesquelles, toutefois, ne s'appliquent pas aux rentes viagères.

Toutes les fois, enfin, que les parties ont à faire usage d'un certificat de vie dans un département autre que celui où s'est effectuée la délivrance, la signature du notaire est soumise à la formalité de la légalisation.

Antérieurement au décret du 29 décembre 1885, et par dérogation aux prescriptions de l'article 28 de la loi du 25 ventôse an XI, dont les dispositions ont été reproduites dans la loi du 2 mai 1861, cette légalisation était opérée par les préfets ou les sous-préfets (*Voir le modèle de certificat annexé au Décret du* 21 *août* 1806 *et le* § 100 *du règlement du* 26 *décembre* 1866 *sur la comptabilité du ministère des finances*). Mais le décret précité rendu après avis du Conseil d'État a fait cesser cette anomalie en décidant qu'à l'avenir, les signatures des notaires apposées sur les certificats de vie seraient légalisées par les présidents de tribunaux de première instance ou par les juges de paix, et ce, dans les cas spécifiés dans la loi de ventôse, c'est-à-dire toutes les fois que le certificat devrait être produit soit hors du ressort de la cour d'appel pour les notaires à la résidence d'une de ces cours, soit en dehors du département pour tous les autres notaires.

Afin de mettre les notaires en mesure de consigner ces différentes mentions, les rentiers doivent se présenter devant eux munis de leur acte de naissance et de leur titre d'inscription, et accompagnés de deux témoins si les notaires l'exigent.

Les individus non jouissants sur la tête desquels reposent des rentes viagères, sont dispensés de la représentation de leur titre, laquelle est faite par le jouissant.

Lorsque le rentier ne peut produire son extrait de naissance, il y supplée par un acte de notoriété contenant ses nom, prénoms, date, lieu de naissance et profession, ainsi que le motif pour lequel il n'a pu se procurer ledit extrait.

Quand un rentier ou pensionnaire est atteint d'une maladie ou d'infirmités qui l'empêchent de venir réclamer lui-même son certificat de vie, le notaire n'est autorisé à délivrer cette pièce qu'au vu d'une attestation du maire de la commune, visée par le sous-préfet ou le juge de paix, et constatant l'existence du titulaire, sa maladie ou ses infirmités. Mention détaillée de cette attestation est faite dans le certificat qui ne peut servir pour une autre échéance.

Un pensionnaire détenu ne peut faire certifier son existence que sur la production d'un certificat, soit du greffier, soit du directeur de la prison, énonçant les motifs de l'emprisonnement, la date du jugement qui l'a ordonné et la nature de la peine. Dans le cas où la détention a lieu pour vagabondage, défaut de ressources, mesure de sûreté ou accusation, la seule précaution à prendre par le notaire consiste à exiger à chaque échéance la preuve que la position de la partie n'a pas changé, et à énoncer sur le certificat le motif de la détention.

Lorsque le notaire vient à apprendre que le pensionnaire a été l'objet d'un jugement, il est tenu d'en informer immédiatement le Trésor public si la condamnation est afflictive ou infamante, ou bien de relater dans le certificat (si la condamnation est correctionnelle) la date du jugement, le tribunal qui l'a rendu et la nature de la peine infligée. Ces renseignements ont pour but soit de suspendre le paiement de la pension, soit de l'assujettir à des retenues pour le recouvrement des frais de justice et des amendes.

A l'égard des pensionnaires mineurs qui jusqu'à leur majorité sont incapables de tous les actes de la vie civile, les certificats de vie ne leur sont jamais délivrés sans qu'il y soit fait mention que le titulaire a été assisté de son tuteur nommé par le conseil de famille et sans que la signature de ce dernier dont les noms, prénoms, qualité et domicile doivent être relatés, ait été apposée au bas du certificat, concurremment avec celle du mineur.

Si le pensionnaire est enfermé pour démence, le notaire doit exiger l'assistance du tuteur ou curateur commis à l'interdiction, et mentionner dans le certificat de vie la date du jugement ou de la délibération du conseil de famille qui a chargé ce dernier de représenter le rentier ou le pensionnaire.

Les aliénés sans tuteur sont représentés par un administrateur provisoire choisi parmi les membres des commissions administratives de surveillance des hospices et établissements publics d'aliénés ; cet administrateur fait la déclaration de non-cumul.

7. Rentes perpétuelles nominatives et mixtes.

En ce qui concerne les certificats de vie des rentes perpétuelles nominatives et mixtes dont les extraits d'inscription sont soumis au renouvellement, les certificats de vie exigés des titulaires de ces rentes doivent être établis sur papier timbré, scellés et légalisés, par qui de droit, toutes les fois qu'il doit en être fait usage en dehors du département d'origine. Lorsqu'ils émanent d'un notaire, ils sont soumis à la formalité de l'enregistrement, la loi n'ayant pas prévu d'exemption pour ce cas particulier.

V. OBLIGATIONS, RESPONSABILITÉ ET HONORAIRES DES NOTAIRES.

Outre le remboursement du droit de timbre, quand il est exigible, et du prix du papier, il est alloué aux notaires pour la délivrance de chaque certificat de vie une rétribution ainsi fixée, savoir :

Pensions civiles et militaires : taux par trimestre substitué par l'article 46 du décret du 9 novembre 1853 au taux semestriel établi par le décret du 21 août 1816 et l'ordonnance du 20 juin 1817 :

Au-dessous de 50 fr.	De 50 fr. à 100 fr.	De 101 fr. à 300 fr.	De 301 fr. à 600 fr.	De 601 fr. et au-dessus.
Rien.	0 fr. 20 c.	0 fr. 25 c.	0 fr. 35 c.	0 fr. 50 c.

Cette rétribution se calcule non d'après la somme que les titulaires reçoivent annuellement, mais sur celle qui leur revient à chaque échéance ; et lorsqu'un rentier viager ou pensionnaire a besoin d'un certificat de vie pour toucher plusieurs termes arriérés, la rétribution est due par lui en raison du nombre d'échéances dont se compose la somme d'arrérages qui est à payer par le Trésor.

Pour les titulaires de récompenses nationales, les notaires n'ont à percevoir qu'un droit de 0 fr. 05 c. à titre de remboursement des frais d'imprimés (*art.* 11 et 12. (*Inst. minist. du* 27 *juin* 1839.)

Lorsque le certificat de vie s'applique à plusieurs rentes ou pensions, la rétribution du notaire est proportionnelle au total des arrérages à percevoir.

Dans le cas où les certificats de vie se délivrent sur papier non timbré (*voir ci-dessous*), les notaires ne peuvent se faire allouer qu'une indemnité de 0 fr. 05 c., à titre de frais, par les titulaires de pensions supérieures à 200 fr. Ils n'ont rien à réclamer lorsque les pensions sont inférieures à ce chiffre.

Les notaires sont garants et responsables envers le Trésor public de la vérité des certificats de vie par eux délivrés, soit qu'ils aient ou non exigé des parties requérantes l'intervention de témoins pour attester l'individualité des intéressés, sauf, dans tous les cas, leur recours contre qui de droit.

La vérité des certificats de vie ne consiste pas uniquement dans le fait de l'individualité ; elle embrasse également les indications de tout genre qu'ils contiennent sur la position et le domicile des parties et les déclarations que celles-ci ont à faire en exécution des lois prohibitives du cumul.

Il est enjoint à tout notaire d'ouvrir un registre spécialement destiné à recevoir l'indication des nom, prénoms, date de naissance et domicile de tous les rentiers viagers et pensionnaires dont il est requis de certifier l'existence. Ce registre doit également relater le montant annuel et la nature des rentes ou pensions de chaque titulaire. Chaque rentier qui requiert un certificat appose sa signature sur le registre comme point de comparaison pour le notaire. Si ce dernier ne connaît pas le requérant, il se fait certifier son identité par deux témoins, lesquels signent au registre après le rentier.

A mesure qu'il délivre un certificat, le notaire indique en marge le numéro correspondant au registre, et mention de la délivrance est faite sur le registre.

Le notaire ne doit accepter et consigner sur son registre les indications qui lui sont données par les parties qu'autant qu'il s'est positivement assuré de l'exactitude des déclarations ; toute fausse énonciation faite par le notaire, s'il ne justifiait avoir pris les précautions suffisantes pour l'éviter, le rendrait responsable des paiements que le Trésor aurait pu effectuer indûment.

Le notaire doit en outre tenir affiché dans l'endroit le plus apparent de son étude un avis destiné à porter à la connaissance des parties qu'elles s'exposent à se voir supprimer leurs pensions en cas de fausses déclarations relativement au cumul, et, pour mettre sa responsabilité à couvert, demander expressément aux rentiers et pensionnaires s'ils jouissent ou non d'un traitement ou de quelque pension autre que celle pour laquelle ils font certifier leur existence.

Lorsque les parties chargent les notaires de toucher leurs arrérages, ce dernier doit dresser un bordereau de tous les titres et certificats de vie que les ayants droit lui ont laissés, les adresser au trésorier général et répartir entre les intéressés, dans la huitaine de leur réception, les mandats de paiement ou les sommes qu'il a reçus pour eux.

Le notaire tient l'administration régulièrement informée de tous les décès survenus parmi les rentiers et pensionnaires inscrits sur ses registres (*art.* 2, *D. du* 21 *août* 1806), et adresse au trésorier général deux fois au moins par année la liste des rentiers et pensionnaires qui, depuis plus d'une échéance, n'ont pas réclamé leur certificat de vie ; il mentionne les causes auxquelles, d'après ses informations, il y a lieu d'attribuer la non-comparution des titulaires.

Il prévient les héritiers des rentiers et pensionnaires qu'ils ont à adresser au ministre des finances ou au trésorier général l'extrait mortuaire du *de cujus* dans les trois ans de la date de son décès sous peine d'être déchus de leurs droits. (*Art.* 30, *L. du* 9 *juin* 1853.)

A l'égard des certificats de vie des rentiers sur particuliers, les notaires sont astreints aux dispositions générales qui leur sont imposées pour les divers actes de leur profession.

VI. DROIT DE TIMBRE ET D'ENREGISTREMENT.

Les certificats de vie des rentiers sur particuliers sont en général soumis au timbre et au droit d'enregistrement d'un franc. (*L. du* 22 *frimaire, an VII, art.* 68.)

Quant aux certificats de vie à produire par les rentiers viagers et pensionnaires de l'État, ils sont dispensés du droit d'enregistrement (*art.* 10 *du D. du* 21 *août* 1806) ; mais le même décret porte qu'ils doivent être délivrés sur papier timbré de 0 *fr.* 35 c. (*aujourd'hui* 0 *fr.* 50 *c., plus* 2 *décimes, soit* 0 *fr.* 60 *c.*).

Sont toutefois dispensés du timbre les certificats de vie délivrés pour les rentes ou pensions ci-après :

Rentes viagères pour la vieillesse ;

Récompenses nationales ;
Pensions militaires ;
Pensions des veuves et orphelins des militaires ;
Pensions des donataires dépossédés ;
Pensions civiles (douanes et salpêtres, par assimilation aux pensions militaires) ;
Secours aux pensionnaires de l'ancienne liste civile ;
Traitement des membres de la Légion d'honneur (*Déc. minist. des* 22 *août* 1817 *et* 28 *février* 1826) ;
Pensions des chevaliers de Saint-Louis sur l'Hôtel des Invalides ;
Enfin les pensions civiles dont les titulaires produisent un certificat d'indigence délivré par le maire.

Les certificats délivrés à l'étranger doivent être visés pour timbre.

Barrèle.

CERTIFICATS DE COUTUME. — *Définition.* Le certificat de coutume est un acte qui a pour objet d'attester ou d'élucider un point de droit se rapportant à une législation étrangère. Il joue, en matière civile et administrative, le rôle qui, en matière commerciale, est attribué aux *parères*.

Le certificat de coutume peut être nécessaire pour faire exécuter en France des actes ou des contrats passés en pays étranger; c'est ainsi qu'on l'exige à l'occasion de successions ouvertes à l'étranger, pour attester la validité d'un testament, soit au point de vue de la forme donnée à l'acte, soit au point de vue de la capacité du testateur.

Il est rare que le certificat de coutume doive être produit isolément. En général, il est déposé chez un notaire qui le vise dans un certificat de propriété.

Compétence. L'autorité compétente pour établir les certificats de coutume varie selon les pays. D'une façon générale, on peut dire que ces certificats sont délivrés par les ambassadeurs, consuls, chanceliers, présidents d'une compagnie judiciaire, etc. ; en un mot par des agents diplomatiques ou des magistrats à même de connaître les lois et la jurisprudence qu'ils sont appelés à définir. C'est ce qu'on a résumé dans l'instruction sur les rentes destinée à guider les comptables du Trésor pour l'application de la loi et de l'ordonnance du 14 avril 1819, en disant que les certificats de coutume sont établis par deux jurisconsultes du pays où résident les rédacteurs de l'acte ou du certificat de propriété.

En pareil cas, il est prudent d'exiger que ces certificats soient revêtus de l'approbation et de la légalisation du consul résidant à Paris. Ce dernier met au pied du certificat une mention ainsi conçue : « Je certifie que foi est due aux attestations qui précèdent. »

Cette question de compétence n'a du reste soulevé de difficultés sérieuses qu'avec l'Angleterre. On avait admis à l'origine des certificats de coutume émanant de « solicitors » dont les fonctions se rapprochent de celles des avoués français ; puis on leur a dénié ce droit et on a cru pouvoir le reconnaître d'une façon générale aux « Registrars of court of probate », c'est-à-dire aux magistrats d'une cour spéciale dont les attributions sont exclusivement limitées aux questions de successions *ab intestat* et à la connaissance des testaments.

Enfin, d'après le système qui a prévalu dans ces derniers temps, le « registrar » de la « cour of probate » serait compétent pour délivrer ces pièces seulement dans les cas où il s'agirait de certifier le véritable sens et la portée de documents émanant de ladite cour. Dans tous les autres cas, par exemple, s'il s'agit d'une difficulté relative à un contrat de mariage, on devrait s'adresser soit à un avocat anglais, désigné par l'ambassade française à Londres, soit au conseil de l'ambassade, assisté lui-même d'un avocat anglais.

Les certificats de coutume doivent s'appliquer spécialement à l'affaire pour laquelle ils sont demandés, ils seraient insuffisants s'ils étaient conçus en termes généraux.

E. de Bray.

CERTIFICATS D'EMPRUNT. — *Définition.* On appelle ainsi le titre provisoire qui constate une souscription à un emprunt émis par l'État. La partie le reçoit en échange du récépissé provisoire qui lui a été délivré le jour même de la souscription, au moment de son versement. On s'est servi de cette formule à l'occasion de tous les emprunts ayant donné lieu à une souscription publique, sauf pour l'emprunt de 350 millions en rente 3 p. 100 amortissable, autorisé par la loi de finances du 30 janvier 1884 et le décret du 2 février suivant. Pour cette dernière opération, la conversion en rentes, c'est-à-dire la délivrance du titre définitif, s'est effectuée sur la remise du récépissé provisoire de souscription.

Forme et caractère. — Les certificats d'emprunt sont *au porteur* et par suite assimilés aux valeurs qui se transmettent par la simple tradition manuelle et ne comportent aucune opposition. Toutefois, dans certaines émissions, les détenteurs ont eu la faculté de les rendre nominatifs, ce qui empêchait le souscripteur de les négocier autrement qu'au moyen d'un endos certifié par un agent de change ou par un notaire.

Libération et conversion en rentes. Au moment où elles sont délivrées à l'intéressé, ces valeurs ne sont libérées que du versement de garantie. Les termes à verser ultérieurement sont énumérés dans un cadre disposé à cet effet. Ce versement est constaté à Paris, par la signature du caissier central du Trésor et le visa du contrôleur central ; dans les départements, par la signature du comptable appelé à recevoir les fonds et par le visa du préfet ou du sous-préfet.

En thèse générale, ce n'est qu'après leur libération intégrale que les certificats d'emprunt peuvent être échangés contre des titres définitifs, et donner lieu à l'inscription de la rente au grand-livre. Cependant, dans la plupart des emprunts antérieurs à 1871, les certificats afférents aux grosses souscriptions, c'est-à-dire aux souscriptions donnant droit à plus de 500 fr. de rente, étaient munis d'autant de coupons qu'il y avait de termes de libération, et pouvaient en conséquence donner lieu à des conversions partielles. Le coupon du terme à inscrire était fourni à l'appui de la demande de rente et tenait lieu du certificat lui-même qui n'était produit qu'après l'acquittement du solde, pour réclamer l'inscription afférente au versement de garantie.

Escompte. Dans certains emprunts, les certificats ont été libérables par anticipation avec escompte. Dans d'autres cas, les versements anticipés n'ont pas été admis ou ne l'ont été que par intermittence. Les ministres subordonnaient leurs décisions à cet

égard aux besoins du Trésor et à la situation du marché financier.

Précomptes. Lors du versement des termes qui coïncidaient avec une échéance d'arrérages de rentes, on tenait compte au porteur du certificat du montant des intérêts échus : c'est ce qu'on appelait un *précompte.* Au moyen de ce paiement, l'inscription à échanger contre le certificat définitivement libéré était expédiée avec la jouissance courante.

Déchéance. Tout souscripteur qui ne libère pas un certificat d'emprunt dans les délais voulus est, au moment de la clôture des écritures de cet emprunt, déclaré déchu de sa souscription. La rente représentative du certificat non libéré est vendue à la Bourse, et le montant des versements effectués par le rentier, défalcation faite des intérêts de retard, est tenu à sa disposition pendant un délai de cinq ans. (*Déc. minist.* 21 *sept.* 1851 *et* 26 *juillet* 1855.)

Il n'en est pas de même du rentier qui aurait simplement négligé d'échanger contre une inscription de rente définitive son certificat d'emprunt libéré en temps utile. Il n'y a là qu'un vice de forme qui n'altère en rien les droits du souscripteur et le Trésor se contente, en pareil cas, de classer la rente correspondante à un compte d'ordre, en attendant la réclamation du porteur du certificat d'emprunt qui a trente ans pour la faire valoir. (*Art.* 2262 *du Code civil.*)

Remplacement. Lorsqu'un certificat d'emprunt est perdu, la rente correspondante ne peut être inscrite au grand-livre qu'en vertu d'une décision ministérielle provoquée par la direction du mouvement général des fonds, qui fait convertir le certificat en un titre nominatif affecté à la garantie du Trésor. La durée du nantissement est de vingt ans si le certificat est libéré, et de cinq ans s'il ne l'est pas.

E. DE BRAY.

CERTIFICATS DE L'ENREGISTREMENT. — Toute mutation de rente intervenant à la suite d'un décès, doit être appuyée d'un certificat de l'enregistrement constatant que la rente a été comprise dans la déclaration de biens faite à cette administration.

Cette mesure a été édictée par la loi du 8 juillet 1852, dont l'article 25 est ainsi conçu :

> Le transfert ou la mutation au grand-livre de la Dette publique d'une inscription de rente provenant de titulaires décédés ou déclarés absents, ne pourra être effectué que sur la présentation d'un certificat délivré sans frais par le receveur de l'enregistrement et visé par le directeur du département, constatant l'acquittement du droit de mutation par décès établi par l'article 7 de la loi du 18 mai 1850. Dans les départements autres que celui de la Seine, la signature du directeur de l'enregistrement devra être légalisée par le préfet.

Dans la pratique, la direction de la Dette inscrite ne s'inquiète pas de savoir s'il a été acquitté ou non un droit de succession ; il lui suffit que le certificat constate que la rente a été déclarée et par conséquent soumise à l'application du droit. Il résulte de cette jurisprudence : d'une part, que le certificat peut être négatif ou affirmatif, et d'autre part qu'il est exigé, même dans les cas où il s'agit de rentes susceptibles d'échapper à l'impôt, et notamment dans les circonstances suivantes :

1° Réversion ou ouverture soit de propriétés, soit d'usufruit au profit de propriétaires ou usufruitiers conjoints ou successifs ;

2° Droit de retour au profit du donateur en cas de prédécès du donataire ;

3° Rentes inscrites postérieurement au décès de l'ayant droit, soit comme achats, soit en vertu de répartition tontinière ou d'emploi de fonds versés à la caisse d'épargne ;

4° Décès soit d'un donateur ou d'un cédant avant l'immatricule, au nom des donataires ou cessionnaires, des rentes données ou cédées, soit d'un titulaire qui serait reconnu par jugement ou autrement n'avoir jamais eu de droit à la rente ;

5° Décès des grevés de restitutions, des fidéicommissaires, exécuteurs testamentaires ou administrateurs quelconques, spécialement pour les rentes possédées par les étrangers ;

6° Attribution des biens de la communauté à l'époux survivant à titre de conventions matrimoniales, en paiement de ses reprises, ou pour toute autre cause, renonciation à la communauté par la femme ou ses représentants.

Ce certificat est également exigé pour les successions vacantes et pour les successions ouvertes à l'étranger.

Dans toutes les affaires où il est produit, il doit s'appliquer spécialement aux inscriptions présentées à fin de mutation et les relater par sommes et par numéros. (*Instruct. de l'enregist. du* 27 *avril* 1875, n° 2508, § 6.)

Les seuls cas dans lesquels on soit dispensé de le fournir sont les suivants :

1° Décès antérieur à la promulgation de la loi du 18 mai 1850 (*Lettre du directeur général de l'enregist. et des domaines du* 27 *oct.* 1868) ;

2° Décès de personnes domiciliées en Algérie et dans les colonies françaises où les lois précitées n'ont pas été promulguées (*Instruct. de l'enregist. du* 31 *déc.* 1857, *n°* 2114, § 9) ;

3° Décès de personnes domiciliées en Alsace-Lorraine, lorsque ce décès a eu lieu antérieurement au traité du 2 mars 1871 (*Déc. minist. du* 3 *déc.* 1873) ;

4° Successions en déshérence recueillies par le domaine, les droits ne devenant exigibles que dans les cas où les héritiers du décédé auraient obtenu la remise des biens administrés par le domaine ;

5° Décès d'un usufruitier, lorsque, par suite de l'extinction de l'usufruit, il y a réunion de cet usufruit à la nue propriété ;

6° Décès remontant à plus de trente ans. En effet, c'est la prescription trentenaire qui est applicable aux droits de mutation à payer sur les inscriptions de rente. (*L.* 8 *juill.* 1852, *art.* 26.)

E. DE BRAY.

CERTIFICATS DE PROPRIÉTÉ. — On appelle *certificat de propriété* un acte par lequel un officier public atteste le droit de propriété ou de jouissance d'une personne à un bien incorporel, tel que le capital ou les arrérages d'une rente sur l'État (*L.* 28 *flor. an VII, art.* 6), des fonds versés à titre de cautionnement (*D.* 18 *sept.* 1806), un décompte d'arrérages de pension ou de rente viagère, etc.

Il est délivré, suivant les cas, par un juge de paix, un notaire, un greffier du tribunal de première instance ou de cour d'appel, un consul français ou étranger.

Il y a deux choses à examiner en matière de certificats de propriété ; la forme même de l'acte et la compétence de l'officier ministériel ou du

magistrat appelé à le dresser. Comme c'est à l'occasion des mutations de rentes sur l'État que ces sortes d'actes sont le plus souvent demandés, nous nous placerons de préférence à ce point de vue spécial.

Forme. Il est de règle que les certificats de propriété énoncent en tête les inscriptions de rentes à mutationner, et qu'ils en relatent les sommes, numéros et libellés complets.

Vient ensuite l'analyse sommaire des actes ou pièces sur lesquels reposent les droits des parties et qui doivent servir de base au notaire pour établir son *certifié.*

Ce certifié est la disposition finale dans laquelle le notaire conclut à la mutation de la propriété en faveur des ayants droit actuels ; il y doit désigner dans le plus grand détail tous les nouveaux propriétaires, et spécifier la portion de rente revenant à chacun d'eux. Ce certifié rappelle aussi les conditions restrictives du droit d'aliéner qui peuvent résulter des actes visés dans le cours du certificat, tels que la dotalité, les envois en possession, le droit de retour, le bénéfice d'inventaire, etc.

Un certificat de propriété délivré par un notaire n'est pas soumis à toutes les règles de l'acte notarié, notamment en ce qui concerne le second notaire, les témoins, le délai d'enregistrement. Mais il doit être revêtu du cachet officiel du notaire, enregistré et légalisé, dans tous les cas où cette dernière formalité est exigible. En outre, il ne peut être dressé qu'en brevet.

La loi du 28 floréal an VII ayant eu pour but de dispenser le Trésor d'examiner les pièces mêmes d'où découlent les droits des parties, les notaires ne doivent jamais joindre au certificat des expéditions ou extraits de ces pièces.

L'intervention des parties n'est pas nécessaire dans les certificats de propriété ; elle est insuffisante pour donner à ces pièces la valeur d'actes notariés ordinaires et ne diminue en quoi que ce soit la responsabilité de l'officier ministériel qui les délivre.

Il est permis de comprendre dans un seul certificat des rentes nominatives ou mixtes ainsi que des rentes appartenant à des fonds différents, mais on ne doit jamais y faire figurer les rentes au porteur qui sont exclusives de toute justification de propriété.

Deux notaires peuvent concourir à la délivrance d'un seul et même certificat de propriété à condition que leur certification soit collective et qu'ils datent leur acte de la commune où ils ont tous deux le droit d'instrumenter. (*L.* 25 *vent. an XI, art.* 5.)

Les certificats de propriété doivent être toujours rédigés sur timbre (*Déc.* 7 *octobre* 1814 *et* 15 *janv.* 1823), à moins qu'ils ne soient produits pour des opérations dispensées du timbre par une loi spéciale.

1° *Compétence.* Les juges de paix ne sont compétents pour délivrer les certificats concernant les titulaires décédés dans leur ressort, qu'en l'absence de tout acte translatif ou attributif de propriété, et lorsque les droits des nouveaux propriétaires résultent uniquement des dispositions de la loi, sans être modifiés ou constatés par aucun acte antérieur ou postérieur au décès du titulaire. (*Annotation se trouvant à la suite du décret du* 18 *sept.* 1806.)

Ainsi ils cessent d'avoir qualité pour cette délivrance lorsqu'il existe :

1° Un acte notarié quelconque ayant trait à l'hérédité à moins qu'il ne s'agisse d'un simple acte de notoriété dressé par un notaire, à défaut d'inventaire, pour constater des qualités héréditaires ;

2° Un jugement en vertu duquel la mutation s'est opérée.

Il en est ainsi non seulement quand le jugement a statué sur la propriété par suite d'une contestation survenue entre les parties, mais encore lorsqu'il a prononcé :

Soit l'envoi en possession provisoire ou définitive par suite d'absence ;

Soit la déclaration de vacance ou de déshérence d'une succession ;

Soit l'envoi en possession au profit d'un conjoint survivant ou de tout autre successeur irrégulier appelé à succéder à défaut d'héritiers légitimes ;

3° Des actes quelconques dressés au greffe d'un tribunal, tels que actes d'acceptation ou de renonciation, soit d'une communauté, soit d'une succession ;

4° Des actes sous seing privé, tels que ceux contenant partage ou transport des droits successifs ; ces sortes d'actes ne peuvent servir de base à l'établissement des droits des parties qu'autant qu'ils sont devenus authentiques par le dépôt avec reconnaissance d'écritures, en l'étude d'un notaire, ou que cette reconnaissance ait eu lieu en justice ; un greffier de justice de paix ne pouvant recevoir régulièrement le dépôt d'actes sous seing privé et les ranger dans les minutes du greffe. (*Arrêt de la Cour de cassation, chambre civile, audiences des* 13 *et* 14 *fév.* 1866.)

La signature des juges de paix est légalisée (sauf à Paris) par le président du tribunal civil de l'arrondissement où ils exercent leurs fonctions.

2° *Notaires.* En thèse générale, un notaire qui n'est détenteur d'aucune minute n'a pas qualité pour délivrer un certificat de propriété, quand même il ferait déposer au rang de ses minutes des expéditions de tous les actes justificatifs des droits des parties.

C'est ce qui résulte implicitement de la loi du 28 floréal an VII (*art.* 6) déclarant que le droit de délivrance appartient au notaire détenteur d'un inventaire, d'un acte de partage, d'un acte de dotation ou d'un testament.

Cette énumération n'est pas du reste limitative et on reconnaît la même compétence au notaire qui détient la minute d'un acte translatif quelconque, ayant trait à la propriété de la rente, tel que :

Contrat de mariage, transport de droits successifs, acceptation de donation, délivrance de legs, dépôt, avec reconnaissance d'écritures, d'actes sous seing privé, nantissements, etc.

L'arrêt de la Cour des comptes du 24 juin 1835 décide en principe qu'il n'est pas besoin, de la part du Trésor, de faire un choix entre ces actes, et de distinguer ceux qui sont principaux de ceux qui ne sont qu'accessoires.

Le notaire qui n'est détenteur que de l'une ou de plusieurs des minutes des actes translatifs de propriété doit viser en outre les expéditions ou extraits, à lui déposés pour minute, de tous autres actes reçus par d'autres notaires, et qui seraient nécessaires pour compléter l'établissement des droits des nouveaux propriétaires de la rente.

Ce dépôt pour minute est autorisé, même pour des actes reçus par des notaires de la même résidence ou du même ressort que le notaire certificateur. (*Statuts de la chambre des notaires,* 1er *mai* 1870, *art.* 30, *IIe partie.*)

La minute d'un simple acte de notoriété dressé à défaut d'inventaire, ne peut suffire pour conférer au notaire qui en est détenteur la faculté de dresser le certificat de propriété, dès lors qu'il existe dans une autre étude la minute soit de l'un des actes visés en la loi de floréal, soit d'un acte quelconque translatif de propriété. (*Arr. de la Cour des comptes* 24 *juin* 1835, *des* 30 *mars* 1837 *et* 8 *juin* 1839.)

La minute d'un simple acte de réquisition ne peut conférer au notaire qui en est détenteur le droit de délivrer le certificat, à moins que la réquisition faite par toutes les parties majeures et maîtresses de leurs droits ne soit accompagnée d'une déclaration expresse de leur part contenant division des rentes ou consentement de rester dans l'indivision.

Cette absence de minutes ne serait pas opposée au notaire qui ne pourrait s'appuyer que sur des actes reçus à l'étranger ou même dans les colonies françaises. Dans ce cas, il serait compétent en se faisant déposer ces actes eux-mêmes ou des expéditions dûment légalisées.

3° *Greffiers.* Quand les droits des nouveaux propriétaires d'une rente résultent uniquement d'un jugement ou d'un arrêt, c'est le greffier du tribunal ou de la cour d'appel qui est appelé à délivrer le certificat de propriété. Il vise alors la minute dudit jugement qu'il analyse sommairement, le certificat de signification, et le certificat de non-opposition ni appel. La signature est légalisée par le président du tribunal ou de la cour.

4° *Consuls.* Les consuls français hors de France sont admis à délivrer des certificats de propriété pour les successions des Français domiciliés dans l'étendue de leur juridiction.

De même, en France, des conventions diplomatiques ont reconnu aux consuls de certains pays, et notamment de l'Espagne, le droit de délivrer des certificats de propriété pour les rentes qui dépendent des successions de leurs nationaux.

5° *Notaires et magistrats étrangers.* La loi du 28 floréal an VII (*art.* 6, *in fine*) contenait textuellement ces mots : « Quant aux successions ouvertes « à l'étranger, les certificats délivrés par les magistrats autorisés par les lois du pays seront « admis lorsqu'ils seront rapportés, dûment légalisés par l'agent de la République française. »

Cette règle est toujours suivie. Mais il faut ajouter que l'on exige en outre un certificat de coutume (*voir ce mot*) attestant que les signataires des certificats de propriété ont qualité à cet effet.

Signalons enfin qu'on n'a jamais admis comme valables les certificats de propriété émanant des notaires anglais, qu'il s'agisse de « solicitors » ou de notaires publics et royaux.

E. DE BRAY.

CHAISES. *V.* Bancs.

CHAMBRE DES COMPTES.

SOMMAIRE

I. ORIGINES.

L'institution d'une magistrature suprême connaissant spécialement de tous les faits intéressant les finances du Domaine royal, apurant et réglant les comptes du Trésor, remonte au XIIIe siècle.

A l'origine de la monarchie, les rois, dont le pouvoir souverain était restreint à l'étendue du domaine de la Couronne, se faisaient assister par un conseil composé des principaux grands vassaux et des grands officiers de la Couronne. C'est dans le sein de ce conseil qui accompagnait le roi dans ses déplacements que se réglaient toutes les questions religieuses, politiques, administratives et financières relevant de l'autorité royale. Mais lorsque le Domaine qui, en 1180, ne s'étendait pas au delà de l'Ile-de-France, se fut successivement accru des dépouilles des grands vassaux, et que les prérogatives du souverain eurent grandi en raison de l'étendue du territoire conquis, l'action, jusqu'alors latente et mal définie du Conseil du roi, devint réelle et prépondérante. Bientôt, même, des délégations de ce conseil se constituèrent, à certaines époques de l'année, en Cours souveraines, et donnèrent ainsi naissance aux deux grands pouvoirs judiciaires de l'ancien régime, le Parlement et la Chambre des comptes.

Dès le règne de saint Louis, il est fait mention de la juridiction qui prit plus tard le nom de Chambre des comptes, notamment dans une ordonnance de 1262 (*Ordonnances du Louvre,* tome Ier), qui prescrivait aux comptables du Trésor royal, ainsi qu'aux maires des villes dont le service municipal était assuré, à défaut de taxes de consommation, au moyen de cotisations volontaires versées entre les mains du maire, par les habitants, de se rendre à Paris pendant l'octave de la Saint-Martin, pour rendre compte de leur gestion aux gens du roi, qui siégeaient à cet effet au Temple, où se trouvait alors le Trésor royal.

Les gens du roi réunis en Chambre des comptes furent installés quelques années plus tard par Philippe le Bel au palais de la Cité (*palais de justice*), qui demeura le siège de la Chambre de Paris jusqu'à sa suppression, en 1791. Mais les attributions, la compétence, l'organisation, le rang dans l'État de la Chambre des comptes ne furent établis que par les célèbres ordonnances de Philippe le Long, qui posèrent, pour la première fois, des principes d'ordre et d'économie pour l'administration du Trésor royal. De l'une de ces ordonnances (1318) date l'incompatibilité entre les fonctions de comptable et celles de membre de la Chambre des comptes. (*Ordonnances du Louvre,* tome Ier.)

Les ordonnances de Philippe le Long concernant la compétence et les attributions de la Chambre des comptes furent confirmées par une ordonnance de Louis XI en date du 26 février 1464, qui qualifie cette cour de *souveraine, principale, première, seule et singulière, du dernier ressort en tout le fait des comptes de finances, d'Arche et de repositoire des titres et enseignements de la Couronne et du Secret de l'État, de gardienne de la régale et conservatrice des droits et Domaines du roi.*

Quoi qu'il en soit, la communauté d'origine de la Chambre des comptes et du Parlement, le rang de Cours souveraines que ces deux compagnies occupaient dans l'État, firent naître entre elles un antagonisme qu'on ne peut mieux définir qu'en citant Etienne Pasquier.

« Cette Chambre (*la Chambre des comptes de « Paris*) a toujours été collatérale de grandeur du « Parlement. Ces deux grands corps ont été intro- « duits de toute ancienneté par la France, comme

« les deux bras de la justice dont la Cour du Parlement est estimée le bras dextre, et cette Chambre, « le senestre..... Si la Cour du Parlement a fait que « la Chambre des comptes ne fût la première Compagnie de France, aussi la Chambre des comptes « a été cause que la Cour du Parlement ne fût la « seule première. »

Cet antagonisme se traduisit notamment par des conflits de compétence provoqués par la prétention du Parlement de juger les appels des arrêts de la Chambre des comptes. Ces conflits, entretenus par des décisions contraires de l'autorité royale[1], ne prirent fin que sous François Ier, par un mandement du 2 août 1520, rendu à l'occasion d'un appel au Parlement formé par les habitants de La Rochelle, contre un arrêt de la Chambre des comptes. Ce mandement faisait défense au Parlement *d'en connaître alors et à l'avenir.*

Jusqu'au XIVe siècle, la Chambre des comptes avait été souveraine, non seulement pour le fait des comptes, mais encore pour le contentieux administratif; ce n'est qu'à partir de 1346, date de la création de la Cour des Aides, que la juridiction financière supérieure sur tous les actes administratifs des gens des aides fut attribuée à ce nouveau tribunal également investi, dès lors, du droit de connaître des faits des aides, tant au civil qu'au criminel.

La séparation des pouvoirs entre les deux Cours, et les conflits d'attributions qui surgirent à cette occasion, furent réglés par plusieurs ordonnances, notamment par une ordonnance de 1425, qui éleva la Cour des Aides au rang de Cour souveraine, et une autre de décembre 1559, laquelle établit la distinction des juridictions, de telle sorte que les gens des aides furent constitués, tout à la fois, justiciables de la Chambre des comptes pour tous les faits comptables, et de la Cour des Aides, quant aux actes de leur gestion administrative entraînant des responsabilités civiles ou pénales.

Enfin, en 1727, une nouvelle ordonnance vint restreindre, au profit de la Chambre des comptes, les attributions de la Cour des Aides. Aux termes de cette dernière ordonnance, la Chambre fut investie, à l'endroit des gens des aides, d'un droit de juridiction civile et criminelle, non seulement quant aux délits et aux crimes résultant de faits comptables, mais encore pour tous ceux relevés, *même incidemment à la ligne du compte.* (V. **Aides.**)

II. ATTRIBUTIONS.

Politiques. Grand Conseil du roi à l'origine, la Chambre des comptes perdit successivement, dans ses luttes avec le Parlement, tous ses pouvoirs politiques; puis, à la suite de l'élévation de la Cour des Aides au rang de la Cour souveraine (*Ordonnance de* 1425) et de l'institution d'une Cour des Monnaies en 1552, sa juridiction administrative se trouva à son tour menacée dans son omnipotence et enfin restreinte, non sans conflits et sans résistance, dans les limites de ses attributions purement financières.

Dans le dernier état du droit, la Chambre des comptes n'eut plus à connaître que des comptes dont la vérification et le jugement lui demeuraient attribués souverainement, c'est-à-dire avec toutes les conséquences résultant de ce principe.

C'est ainsi qu'en règle générale et pour arriver à la connaissance exacte du total des redevances, la Chambre devait enregistrer toutes les dispositions susceptibles d'entraîner une modification quelconque, soit dans le système financier du royaume (*Ordonnances, édits,* etc.), soit dans l'étendue du domaine (*Traités de paix ou d'alliance, contrats de mariage ou testaments des princes, formations d'apanages, anoblissements, concessions de privilèges ou de pensions, légitimations, naturalisations, exemptions d'impôts,* etc.).

Financières. A l'égard des comptables qui constituaient le principal sujet de sa juridiction, elle avait un droit presque absolu. Elle apurait les comptes du Trésor royal, de la guerre et de la marine, de l'artillerie et de la Maison du roi, ainsi que tous ceux des provinces restées soumises à son contrôle après l'établissement des diverses chambres provinciales et qui se composaient des généralités de Paris, Amiens, Artois, Bordeaux, Bourges, Châlons, Flandres, Limoges, Lyon, Montauban, Moulins, Orléans, Poitiers, Riom, La Rochelle, Soissons et Tours.

Criminelles. De ce pouvoir primordial découla un droit de juridiction criminelle sur les comptables eux-mêmes toutes les fois que l'acte reprochable affectait exclusivement la comptabilité (*Banqueroutes, exactions, faux,* etc.). Ce droit, énergiquement contesté par le Parlement, fut définitivement reconnu par l'édit de 1567 jusqu'au jugement de torture *exclusivement.*

La Chambre des comptes connaissait en outre des délits et des crimes commis par les huissiers, greffiers et autres officiers inférieurs. Quant aux magistrats mêmes de la Compagnie, ils n'étaient justiciables que de la Grand'Chambre du Parlement. Enfin, la Chambre des comptes avait un droit de police dans l'enceinte de sa résidence ainsi que sur les actes ou écrits pouvant porter atteinte à sa dignité.

Spéciales. La Chambre avait de plus des attributions spéciales : au point de vue financier, elle recevait les ordonnateurs et les comptables, leur faisait prêter serment et les installait dans leurs fonctions; elle exerçait un contrôle supérieur sur tout le Domaine royal, recevait les actes de foi et d'hommage de chaque nouveau titulaire de fief, enregistrait les serments de fidélité dus par les évêques, réglait l'administration des régales et les provisions des chanceliers, gardes des sceaux, secrétaires d'État et maréchaux de France. Elle recevait les comptes des contrôleurs généraux et des finances ainsi que les arrêts rendus par les chambres provinciales; elle avait la garde des joyaux et du mobilier de la Couronne, celle du Trésor des Chartes et des reliques conservées à la Sainte-Chapelle, ainsi que la surveillance de cette chapelle même et l'administration du collège de Navarre.

III. ORGANISATION INTÉRIEURE.

La Chambre des comptes se composa primitivement d'un nombre indéterminé de personnes choisies directement par le roi dans toutes les classes de la société; plus tard, elle fut recrutée, moitié parmi les ecclésiastiques, moitié parmi les laïques, et chacun des deux éléments fournit un président

1. Deux ordonnances, notamment, l'une de Charles VII, du mois de décembre 1460, l'autre de Louis XI, du 5 février 1461, permettaient d'interjeter appel au Parlement des décisions de la Chambre des comptes, tandis que l'ordonnance précitée du 26 février 1464 contenait la règle contraire. (Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. Ier, art. 445.)

ou souverain, trois maitres, des clercs et des scribes. Les ordonnances du 27 janvier 1359 et du 1[er] mars 1388, sans changer le mode de recrutement, décidèrent qu'il y aurait toujours deux présidents : l'un laïque, l'autre ecclésiastique, mais que le nombre des maitres serait porté à huit et celui des clercs d'en bas à douze ; elles établissaient en même temps deux notaires-greffiers.

Cette organisation subsista pendant plus d'un siècle sans recevoir d'autres atteintes que la nomination de quelques fonctionnaires extraordinaires ou temporaires.

Mais l'élément civil l'emporta progressivement sur l'élément ecclésiastique, et cette distinction disparaît dans l'édit de décembre 1511 qui, en augmentant le nombre des maîtres et celui des clercs auditeurs, divise la Chambre en deux bureaux.

Les difficultés financières contribuèrent à augmenter singulièrement le nombre des membres de la Chambre des comptes : la création de nouveaux offices procurait au Trésor royal des ressources trop faciles pour que l'abus ne prit pas des proportions considérables. Tous les princes qui se succédèrent recoururent à cet expédient et, après l'édit d'avril 1704, la Compagnie se trouva définitivement composée de : 1 premier président, 12 présidents, 78 maîtres, 38 correcteurs, 82 auditeurs, 1 avocat général et 1 procureur général, des substituts, 2 greffiers en chef, 1 commis au plumitif, 2 commis du greffe, 3 contrôleurs du greffe, 1 payeur des gages, 1 premier huissier, 1 contrôleur des restes, 1 garde des livres, 29 procureurs, 30 huissiers, des clercs, commis, relieurs, buvetiers, secrétaires, maître des cérémonies, etc. Cette organisation subsista sans modifications importantes jusqu'à la Révolution.

Le président, représentant le roi, était le chef de la compagnie ; il la convoquait et y maintenait la discipline ; il avait droit de présentation pour les grades supérieurs et de nomination pour les emplois subalternes ; il portait la parole au nom de la Chambre, présentait les remontrances, conduisait les députations, assistait au sacre, faisait partie de droit des Conseils de régence ainsi que des assemblées des notables.

Les gens du roi, ou Parquet, se composaient : 1° de l'avocat général qui avait seul la parole, au nom du roi, dans les séances de la Chambre ; 2° du procureur général qui avait mission d'assigner les comptables, de présenter les comptes, de faire exécuter les jugements, de poursuivre les recouvrements de deniers et d'assurer la stricte observation des ordonnances.

Les divers officiers de la Chambre jouissaient des privilèges de la noblesse et étaient, à ce titre, dispensés de toutes les charges publiques. Ils recevaient des émoluments variés qui se composaient : 1° des gages payés par le Trésor et représentant l'intérêt des sommes versées par les titulaires pour l'achat de leurs charges ; 2° des épices dues par les justiciables pour les frais des jugements ou enregistrements (ces taxes s'élevaient au XVIII[e] siècle à près de 3 millions de livres ; 3° des droits divers d'expédition, d'extrait, etc. ; 4° de divers avantages payés, soit en nature, tels que *franc salé,* soit par une évaluation en argent, tels que *bûche* (chauffage), *menues nécessités* (fournitures de bureau, entretien des bâtiments), *écurie, chapeaux* ou *livrées* (costumes), etc. Ces diverses allocations étaient réparties entre les membres de la Chambre suivant des tarifs déterminés.

Les magistrats de la Chambre étaient nommés par le roi ; ils étaient l'objet d'une enquête qui précédait leur réception et, sauf dispense, devaient avoir atteint l'âge de 25 ans. Les comptables ou anciens comptables, au moins dans l'origine, ne pouvaient faire partie de la Compagnie. A partir du grade de maître, inclusivement, ils devaient subir un examen qui portait seulement sur les matières financières s'ils n'étaient pas gradués en droit (*gens de robe courte*) et qui comprenait, en outre, des questions sur la loi romaine dans le cas contraire (*gens de robe longue*). Ces distinctions disparurent progressivement, et, en 1779, le titre d'avocat devint indispensable pour l'admission. La prestation de serment et la réception avaient lieu ultérieurement.

IV. PROCÉDURE.

Civile. Les actes émanant de l'autorité royale et soumis à l'enregistrement[1] de la Chambre étaient à l'origine présentés à la Chambre par un des officiers de la Couronne ; dans la suite, ils furent simplement transmis au procureur général par lettre de cachet. Lorsque l'acte soumis à l'enregistrement donnait lieu à des remontrances, elles étaient présentées au roi par le premier président ; si le roi persistait dans sa volonté, le conflit se terminait généralement par des lettres de jussion ordonnant l'enregistrement.

Les actes intéressant les particuliers et soumis à l'enregistrement étaient présentés par le procureur de la partie, lequel soutenait la demande.

Les comptes étaient déposés, par les comptables en personne, au parquet du procureur général ; la sincérité devait en être affirmée sous serment. Ils étaient ensuite distribués aux auditeurs et vérifiés sur pièces. Puis, les comptables entendus personnellement ou par procureurs dans leurs observations, le jugement intervenait sur rapport révisé par trois maîtres des comptes.

L'exécution des arrêts et le recouvrement des débets étaient poursuivis par le procureur général et le contrôleur des restes.

Dans un seul cas, celui de présomptions d'erreurs matérielles, il pouvait y avoir lieu à révision des arrêts. Le correcteur, magistrat spécial ayant rang de maître des comptes, était alors saisi de la cause, soit directement, soit par renvoi de la Chambre, soit sur requête du comptable. Si l'avis du correcteur était favorable, une dernière instance s'ouvrait au grand bureau et un tribunal spécial composé d'une commission mixte, nommée en chambre du conseil, et choisie par moitié dans la Chambre des comptes et le Parlement, révisait, s'il y avait lieu, l'arrêt dont appel.

En tout autre cas, les arrêts étaient souverains et ne pouvaient être cassés que par le roi.

Criminelle. Les matières criminelles étaient soumises au grand bureau : les débats et le jugement avaient lieu en séance publique en présence de l'accusé et de son procureur. Les peines prononcées contre le comptable pouvaient être l'amende, la destitution, la vente, la prison. Quand il y avait eu vol, faux, péculat et que le coupable pouvait être mis à la torture, le tribunal, comme dans les

1. L'enregistrement par la Chambre avait le même caractère que l'enregistrement par le Parlement ; il ne s'agissait pas de la perception d'une taxe, mais d'une sanction nécessaire pour rendre exécutoire l'acte qui en était l'objet.

cas de révision, se formait par l'adjonction de membres du Parlement. Ces commissions spéciales devinrent de plus en plus rares.

Registres. Les différents actes de la Chambre se trouvaient mentionnés sur divers registres portant les noms de : 1° *Mémoriaux,* contenant la transcription des actes d'utilité publique : édits, lettres-patentes, etc.; 2° *Chartes,* renfermant les actes d'utilité privée : naturalisations, anoblissements, concessions diverses ; 3° *Plumitifs,* sur lesquels on transcrivait les procès-verbaux de chaque séance ; 4° *Registres d'arrêts, d'audiences,* etc.

V. CHAMBRES DES COMPTES PROVINCIALES.

Bien que, dans l'origine, la Chambre des comptes dût être unique, et bien que sa compétence dût s'étendre à tout le royaume, cette uniformité ne se maintint pas, et des démembrements successifs modifièrent l'organisation primitive. Diverses chambres provinciales furent créées et, malgré l'édit non appliqué de Moulins qui, en 1566, en prononça la suppression, ces compagnies particulières se développèrent peu à peu, et au XVIII[e] siècle le nombre s'en élevait à douze :

1° *Aix;* fondée en 1272 sous le nom de *Grande Cour royale de la Chambre des comptes et archives du duché de Provence,* elle subsista comme Chambre royale à partir de 1487, date de la réunion à la France ;

2° *Montpellier;* créée en 1320, définitivement organisée en 1522 ; sa compétence fut étendue à tout le Languedoc par Henri IV en 1603 ; contrairement aux règles suivies dans les autres chambres et surtout dans celle de Paris, les audiences y étaient publiques et on y plaidait *ainsi qu'en une cohue.*

3° *Rouen;* une chambre anglaise y avait été temporairement établie pendant la guerre de Cent ans; en 1580, une nouvelle création enleva à la Chambre de Paris la connaissance de toutes les affaires concernant la Normandie ; cette assemblée fut supprimée de 1772 à 1775 par le chancelier Maupeou ; l'instruction et la procédure y étaient fort analogues à celles de la Chambre des comptes de Paris ;

4° *Dijon,* créée au XIV[e] siècle par le duc de Bourgogne, Philippe le Hardi, et devenue Chambre royale après la réunion à la France ;

5° *Blois,* fondée également au XIV[e] siècle, réorganisée en 1401 et supprimée en 1775 ;

6° *Nantes* et 7° *Grenoble,* instituées vers la même époque par le duc de Bretagne et le dauphin de Viennois ; cette dernière était une reproduction presque exacte de la Chambre de Paris ;

8° *Pau,* établie en 1527 par Henri II de Navarre, augmentée plus tard du ressort de celle de Nérac et devenue Chambre française à l'avènement de Henri IV ;

9° *Bar-le-Duc* et 10° *Nancy* qui, après la suppression de celle de Metz, constituèrent deux Chambres royales lors de la réunion à la France ;

11° *Foix,* créée par les comtes de Foix, et 12° *Dôle,* devenue française en 1674.

Une autre chambre qui existait à Lille antérieurement à la conquête, fut supprimée par Louis XIV, et son ressort vint augmenter celui de la Chambre de Paris.

Enfin, diverses chambres fondées par les princes apanagistes dans leurs États disparurent successivement depuis celle d'Angers, en 1485, jusqu'à celle de Vendôme, au commencement du XVIII[e] siècle. Les plus connues de ces assemblées éphémères sont celles de Valois, Moulins, Tours, La Fère, Penthièvre, Alençon, etc.

Ces diverses compagnies étaient loin d'avoir la même importance : tandis que les quatre premières portaient le nom de *Cours* et possédaient même la juridiction des aides sur les grandes provinces de Provence, Languedoc, Normandie et Bourgogne, celle de Foix, par exemple, ne s'occupait que des affaires de ce petit comté et se réunissait à peine quelques jours pendant l'année.

Bien que créées, en général, sur le modèle de la Chambre de Paris, ces chambres avaient leur jurisprudence et leur procédure spéciales ; chacune d'elles était souveraine dans son ressort. Leur dépendance à l'égard de la Chambre de Paris, au préjudice de laquelle plusieurs avaient été établies et qui, plus d'une fois, dut intervenir pour empêcher de nouvelles créations, se manifestait seulement par la communication des arrêts qu'elles avaient rendus pendant l'année pour servir aux vérifications et corrections de tous les comptes du Domaine royal. Mais, en fait, l'étendue de son ressort, l'extension de ses attributions aux matières politiques et d'utilité générale, le savoir et l'intégrité de ses membres assuraient une prééminence incontestée à la Chambre de Paris.

Telles furent les origines, les attributions et l'organisation des Chambres des comptes dont la suppression, arrêtée en principe par le décret des 6, 7 et 11 septembre 1790, fut définitivement prononcée par le décret du 29 septembre 1791, qui attribua à l'Assemblée nationale le pouvoir de *voir et apurer définitivement par elle-même* les comptes de la nation, dont la vérification devait être effectuée, au préalable, par un bureau de comptabilité institué par le même décret. (*V.* **Comptabilité.**)

HASTIER.

Bibliographie.

Jean HENNEQUIN, *Guydon des finances.* 1585.
Étienne PASQUIER, *Recherches sur la France.* 1561.
LE CHANTEUR, *Dissertation sur la Chambre des comptes.* 1765.
Ordonnances des Rois de France. Recueil Gosset.
A. DE BOISLISLE, *Notice sur la Chambre des comptes de Paris.* — *Histoire des Premiers présidents.* 1873.
CALLERY, *Études sur les institutions financières de l'ancienne France.*
VUITRY, *Régime financier de la France.*

CHAMBRES DE COMMERCE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.
II. HISTORIQUE ET LÉGISLATION.
III. CRÉATION ET RECRUTEMENT.
IV. ATTRIBUTIONS.
V. BUDGET.

I. DÉFINITION.

Les chambres de commerce sont des assemblées électives de négociants ou d'anciens négociants destinées à représenter, près du Gouvernement, les intérêts commerciaux de leur circonscription et à gérer certaines fondations d'utilité commerciale.

II. HISTORIQUE ET LÉGISLATION.

Les chambres de commerce que l'on rencontre aujourd'hui chez tous les peuples arrivés à un certain degré de civilisation économique semblent bien être d'origine française. De temps immémorial, les principaux commerçants de Marseille se réunissaient à la maison commune pour discuter les intérêts généraux de leur négoce. Jusque vers le

milieu du XVIIe siècle, ces réunions ne furent qu'accidentelles, et leur composition mal définie nous autorise à n'y point voir une institution régulière. On ne saurait au contraire leur dénier postérieurement ce caractère, tout au moins après une délibération du 3 novembre 1650, qui vint déterminer avec précision le recrutement et les jours de séance de cette première chambre de commerce.

Au début même du siècle suivant, Paris et Dunkerque furent dotés d'institutions analogues, et quelques mois plus tard, un arrêt du Conseil du 30 août 1701 en faisait bénéficier les principaux centres commerciaux de l'ancienne France.

Cet arrêt du 30 août 1701 ne fut que la conséquence presque forcée d'un autre arrêt rendu le 29 juin de l'année précédente. Par cette décision, le gouvernement centralisateur à outrance des derniers temps de Louis XIV réorganisait à Paris un *Bureau du commerce* créé en 1607, grâce à l'ardente initiative de Sully, mais qui ne s'était pas assemblé depuis la mort de Louis XIII. Ce bureau comprenant « douze des principaux marchands ou négociants du royaume », devait se réunir chaque semaine, centraliser les mémoires ou propositions envoyés des provinces et éclairer de ses rapports nécessairement très compétents les décisions prises par le roi en son Conseil du commerce. Cette nouvelle création administrative exigeait, pour fonctionner d'une façon profitable aux intérêts économiques du pays, le groupement dans chaque ville principale des négociants les plus autorisés. Telle fut, croyons-nous, la cause de l'arrêt du 30 mars 1701 dont le but unique semble avoir été d'assurer au *bureau du commerce* des correspondants officiels dans chaque grande cité marchande du royaume.

Les chambres de commerce ainsi créées en 1701, furent supprimées par décret du 27 septembre 1791. L'Assemblée nationale avait, peu de temps auparavant, aboli les corporations et, désireuse de faire disparaître dans l'ordre économique comme dans l'ordre politique, tout privilège, elle ne respecta pas l'utile institution qui nous occupe. M. Levasseur, dans sa belle *Histoire des classes ouvrières*, fait observer avec raison qu'il eût suffi de réglementer d'une façon moins aristocratique le recrutement des chambres de commerce. Nous ajoutons qu'il eût fallu aussi débarrasser les anciennes assemblées commerciales des influences municipales ou royales qui venaient trop souvent peser sur leurs délibérations.

L'absence de représentation officielle des intérêts commerciaux créée de la sorte par le généreux entraînement de l'Assemblée nationale ne pouvait durer. Un arrêté du 3 nivôse de l'an XI, dont tout l'honneur doit être attribué à Chaptal, vint rétablir les chambres de commerce. On doit se garder pourtant d'exagérer la portée de cette restauration et ne pas oublier que le gouvernement impérial ne reconnaissait aux nouvelles chambres de commerce que de rares attributions consultatives, singulièrement amoindries encore par une pression perpétuelle du pouvoir central.

L'ordonnance du 16 juin 1832 inaugura un système plus libéral. Le régime des assemblées commerciales, plusieurs fois modifié depuis, est principalement réglé à l'heure actuelle par les articles 618 à 620 du Code de commerce et par le décret du 22 janvier 1872.

Avant d'étudier cette organisation, nous devons faire remarquer qu'elle s'applique exclusivement aux chambres de commerce de France et non pas aux chambres de commerce françaises à l'étranger. Ces dernières, véritables chambres syndicales, ont un caractère purement privé, vivent des cotisations volontaires de leurs membres, s'organisent comme elles l'entendent et nous n'avons pas à les étudier ici. Notons pourtant que ce groupement de négociants autour du consul peut donner d'excellents résultats au point de vue de notre commerce d'exportation et qu'il est fait en ce moment de grands efforts pour l'encourager. (*V. le Moniteur officiel du Commerce des* 17 *janv.*, 28 *fév. et* 6 *mars* 1884.)

Il existe aussi en France des chambres de commerce étrangères, mais ces dernières n'ont pas, plus que les chambres de commerce françaises à l'étranger, de caractère officiel. Elles sont, du reste, peu nombreuses et peu influentes dans notre pays. A Paris, la chambre de commerce britannique, succursale de la chambre de commerce de Londres, offre seule une organisation quelque peu régulière.

III. CRÉATION ET RECRUTEMENT.

Les chambres de commerce sont créées par décret du Président de la République, rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Tout Français peut en demander l'établissement, mais comme l'existence de chaque chambre impose, ainsi que nous le verrons plus loin, une charge pécuniaire aux principaux négociants de sa circonscription, le Gouvernement exige que la requête s'appuie sur de sérieux avantages. Le conseil général du département, les conseils d'arrondissement et les tribunaux de commerce intéressés sont en conséquence appelés à donner leur avis. S'il existe déjà une chambre de commerce dans le même département, elle est aussi consultée. Les divers éléments de cette enquête sont recueillis par le préfet, qui les transmet en les éclairant de son appréciation au ministère du commerce. Le ministre, s'il le juge à propos, soumet le projet de création au Conseil d'État, et c'est après avoir entendu son avis que le Président de la République rend, s'il y a lieu, le décret d'institution.

Ce décret détermine généralement la circonscription de la nouvelle chambre. En cas contraire, cette circonscription est de plein droit celle du département, s'il ne renferme pas d'autre chambre de commerce, et celle de l'arrondissement s'il en comprend d'autres. Le décret détermine aussi, entre un minimum de 9 et un maximum de 21, le nombre précis des membres de la nouvelle chambre. Le préfet ou le sous-préfet viennent de droit s'adjoindre à eux comme délégués du pouvoir central.

Les membres des chambres de commerce sont élus par les notables électeurs de leur circonscription, c'est-à-dire par les commerçants et quelques personnes assimilées portés sur une liste dressée par une commission qui se compose : 1° du président et d'un juge du tribunal de commerce ; 2° du président et d'un membre de la chambre de commerce ; 3° de trois conseillers généraux ; 4° du président du conseil des prud'hommes ; 5° du maire de la ville où siège le tribunal de commerce et, à Paris, du président du conseil municipal. En outre, les membres de la chambre ou du tribunal de commerce et les anciens présidents du conseil des prud'hommes ont droit de vote. (*D.* 22 *janv.* 1872, *art.* 618 *et* 619 ; *Code de comm.* ; *L.* 21 *déc.* 1871.)

Antérieurement à la loi du 8 décembre 1883, la même liste de notables électeurs servait aux élec-

tions des membres des tribunaux de commerce et de la chambre de commerce. Les juges consulaires sont aujourd'hui élus par tous les patentés de leur circonscription, mais ce régime de suffrage universel n'a pas encore été étendu au recrutement des chambres de commerce (*V. L.* 8 *déc.* 1883, *art.* 1 *et* 20). Une loi spéciale viendra prochainement statuer sur le mode d'élection des chambres de commerce, mais les avis compétents sont trop partagés encore pour que l'on puisse dire si le *régime de la notabilité* que nous venons d'exposer sera ou ne sera pas maintenu.

Est éligible : tout commerçant ou ancien commerçant, agent de change, directeur de compagnie anonyme, capitaine au long cours ou maître de cabotage. Ces diverses personnes doivent être âgées de 30 ans, être domiciliées, au moment de l'élection, dans la circonscription de la chambre et avoir exercé leurs fonctions durant cinq années au moins (*L.* 22 *janv.* 1872, *art.* 4). La jurisprudence administrative a décidé assez récemment que le ministre du commerce et non l'autorité judiciaire doit statuer sur les difficultés auxquelles peuvent donner lieu les élections commerciales et notamment sur les questions de capacité des élus. (*Arr. Cons. d'État, nov.* 1877.)

Les membres de la chambre sont nommés pour six ans. Ils sont renouvelés par tiers tous les deux ans et indéfiniment rééligibles. La présidence des chambres de commerce appartient de droit aux préfets dans les chefs-lieux de département et aux sous-préfets ou aux maires dans les autres villes. Comme les préfets, les sous-préfets et les maires n'exercent cette présidence que d'une manière fort accidentelle, les chambres élisent en outre un président choisi parmi leurs membres. Les fonctions des membres de la chambre de commerce sont gratuites.

IV. ATTRIBUTIONS.

Les attributions des chambres de commerce comprennent deux classes fort distinctes. Certaines leur incombent comme représentants officiels du commerce, tandis que d'autres leur appartiennent comme mandataires du commerce pour la direction d'intérêts collectifs.

Comme représentants officiels du commerce, les chambres agissent tantôt *proprio motu* et tantôt sollicitées par l'administration. On l'a dit très justement, dans les deux cas, leur rôle est purement spéculatif et « leurs décisions n'ont d'autre résultat qu'une influence plus ou moins salutaire sur l'esprit des ministres et des législateurs ». Simples conseillères, spontanées ou requises, le rôle des chambres de commerce n'en est pas moins très considérable. C'est ainsi que ces corps électifs exercent une action de plus en plus grande sur tout changement apporté à la législation économique ; sur l'établissement des tarifs de douane, des tarifs de transport de marchandises ou des tarifs de divers courtages, sur la création de bourses, de charges d'agent de change ou de courtiers ; sur l'érection de tribunaux consulaires, sur les projets de travaux publics d'un intérêt commercial, etc.

Durant la première moitié de ce siècle environ, les fonctions de membre de la chambre de commerce constituaient trop souvent une manière de canonicat honoraire et en 1854 encore, M. Léon Say, dans le *Dictionnaire d'Économie politique*, réclamait à bon droit une audience plus grande en faveur de ces assemblées. Constatons cependant que, même durant cette période, les chambres de commerce françaises ont souvent exercé sur notre législation économique une heureuse et libérale influence. Lorsqu'en 1804, Napoléon, dont le génie administratif semblait pencher vers le rétablissement des anciennes corporations ouvrières, saisit officiellement de la question la chambre de commerce de Paris, Vital Roux, l'un des membres les plus distingués de cette chambre, répondit dans un rapport justement célèbre dans notre histoire du travail et demanda à l'Empereur, au nom de ses collègues, « d'écarter pour toujours des projets aussi peu dignes de son attention et de ses vues bienfaisantes pour le commerce » (*Rapport*, p. 178). Lorsqu'au début de la Restauration, certains membres de la Chambre introuvable, et notamment les membres de la commission du budget, poursuivaient énergiquement le rétablissement du même régime de réglementation, la chambre de commerce de Paris, consultée de nouveau par le Gouvernement, s'empressa de déclarer qu'elle persistait dans l'opinion déjà émise par Vital Roux, en 1805. (*Séance du* 9 *mars* 1816. *Moniteur* de 1816, p. 271.)

Les chambres de commerce françaises ont à peu près acquis aujourd'hui la part d'influence qui leur revient. Par une décision récente, leurs délibérations, jadis éparses dans des bulletins locaux, seront centralisées à Paris dans le *Moniteur officiel du Commerce* et auront sans doute ainsi plus d'action sur les conseils du Gouvernement. Nous voudrions seulement voir cette utile création se compléter par l'imitation d'un usage suivi en Allemagne, en Italie, en Angleterre, aux États-Unis et ailleurs. Dans ces divers pays, les chambres de commerce se réunissent tous les ans en congrès et émettent en commun des vœux dont l'autorité est nécessairement bien plus considérable que celle des conseils donnés par de simples assemblées locales. Tout au moins devrait-on permettre aux chambres de commerce françaises d'échanger librement entre elles des avis et des renseignements. Sans doute, le plus souvent elles n'éveillent, en agissant ainsi, aucune susceptibilité du pouvoir, mais parfois aussi l'administration leur rappelle que tout concert entre les chambres de commerce est interdit. Cette défense n'est pourtant écrite nulle part et une autorisation expresse de correspondre devrait venir mettre un terme à cette pratique qu'il est permis de trouver abusive.

Comme mandataires du commerce pour la direction d'intérêts collectifs, les chambres sont d'abord chargées, quand il existe une Bourse dans la ville où elles siègent, de l'administration de cette Bourse. Elles dressent son budget, perçoivent ses revenus, acquittent ses dépenses, nomment les différents agents qu'elle emploie, etc., les droits de la police municipale étant du reste réservés. Notons cependant qu'à Paris, la propriété du bâtiment de la Bourse ayant été concédée à la ville par la loi du 17 juin 1829 et plusieurs autres services se réunissant d'une façon permanente dans ce même local, un arrêté du ministre du commerce, en date du 6 mai 1834, a dû répartir l'administration entre la chambre de commerce, le préfet de la Seine et le préfet de police. En vertu de cet arrêté, la chambre de commerce de Paris discute simplement chaque année le budget des recettes et des dépenses de la Bourse qui lui est présenté par le préfet de la Seine avant d'être soumis à l'autorité supérieure.

Comme mandataires du commerce, les chambres de commerce gèrent encore plusieurs établissements créés pour l'usage des négociants, ainsi les entrepôts, les magasins de sauvetage, les conditions pour les laines et les soies. Plusieurs chambres ont aussi tenu à honneur d'avoir près d'elles un établissement destiné à la propagation des connaissances commerciales ou industrielles et cet établissement est naturellement placé sous leur administration. La chambre de commerce de Paris fait paraître sur ce point, comme sur tant d'autres, la plus généreuse initiative. Possédant déjà deux grandes écoles de commerce vouées à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire, elle a fondé, en 1881, un établissement d'instruction supérieure : l'*École des Hautes Études commerciales*.

V. BUDGET.

L'Angleterre est la seule grande nation marchande d'Europe chez qui le budget des chambres de commerce ne rentre pas dans la comptabilité publique. Les chambres de commerce britanniques sont des institutions purement privées qui pourvoient à leurs dépenses au moyen des cotisations de leurs membres et qui règlent leurs finances en dehors de toute intervention gouvernementale. Partout ailleurs, l'autorité publique apparait pour autoriser la perception des recettes et pour approuver les dépenses.

En France, le décret du 23 septembre 1806, article 1, dispose que les dépenses annuelles des chambres de commerce seront supportées par certains patentables de leur circonscription. On doit aujourd'hui rechercher la liste de ces patentables dans la loi sur les patentes du 25 avril 1844, article 33, d'après laquelle les contributions spéciales destinées à subvenir aux dépenses des chambres de commerce sont réparties sur les patentables des trois premières classes du tableau A annexé à cette loi et sur ceux désignés dans les tableaux B et C comme passibles d'un droit fixe égal ou supérieur à celui desdites classes. Il importe de remarquer qu'en vertu de la même loi et du même article, les associés des établissements compris dans les classes et tableaux susdésignés doivent contribuer aux frais des chambres de commerce.

D'après le principe posé par l'article 13 de la loi du 23 juillet 1820, le rôle relatif aux frais d'une chambre de commerce ne doit comprendre, outre les patentables désignés par la loi du 25 avril 1844, que ceux établis dans la circonscription de cette chambre. Nous avons déjà eu occasion de dire que dans un département où il n'y a qu'une chambre de commerce, sa circonscription s'étend sur tout le département, et que s'il y a dans le même département plusieurs chambres de commerce, la circonscription de chacune d'elles ne comprend que l'arrondissement dans lequel elle est située. Généralement d'ailleurs, les décrets qui instituent les chambres de commerce se conforment aux vœux exprimés par la loi du 23 juillet 1820 et déterminent exactement les limites de leur circonscription [1].

La taxe pour le paiement des dépenses des chambres de commerce porte sur le principal de la cote de la patente consistant dans le droit fixe et le droit proportionnel. Il est ajouté cinq centimes par franc à cette taxe pour parer aux non-valeurs (*L.* 23 *juill.* 1820, *art.* 150), et trois centimes par franc pour couvrir les frais de perception. (*L.* 14 *juill.* 1838, *art.* 4.)

Des décrets fixent chaque année les sommes à imposer pour subvenir aux dépenses des chambres de commerce (*L.* 23 *juillet* 1820, *art.* 16). Ces décrets sont préparés au ministère du commerce sur le vu des budgets dressés par les 85 chambres de la France. A cette fin, dans les six premiers mois de l'année, chaque chambre adresse en double expédition au préfet du département le compte des recettes et des dépenses de l'année précédente et le projet du budget des recettes et des dépenses de l'année suivante. De cette manière, les comptes et budgets appartenant, soit aux exercices pairs, soit aux exercices impairs, sont produits en même temps et l'excédent ou le déficit de chaque compte se trouve former le premier article de recette ou de dépense du budget correspondant. Les comptes doivent d'ailleurs être présentés dans le même ordre et avec les mêmes divisions en chapitres et articles que les budgets, pour rendre plus aisée la comparaison des dépenses portées au compte avec celles qui ont été allouées par le budget approuvé, auquel il ne doit être apporté aucune modification sans une nouvelle approbation. Le préfet, dans le troisième trimestre de l'année, transmet ces comptes et budgets au ministre du commerce en y joignant les observations qu'il juge nécessaires. Le ministre examine ces divers documents financiers, les modifie s'il y a lieu, et en retourne une expédition approuvée.

Les chambres de commerce ne peuvent comprendre dans leur budget que les dépenses annuelles et courantes strictement relatives à leur service, telles que frais de loyer, entretien de mobilier, frais de bureau, traitements du personnel, montant des taxes et impositions, etc. Il importe d'autant plus de se renfermer dans ces limites, que toute contribution réclamée pour couvrir d'autres dépenses manquerait de base légale et pourrait être contestée.

Chaque année, la loi portant fixation du budget des recettes autorise la continuation de la perception conformément aux lois existantes des contributions destinées à subvenir aux dépenses des chambres de commerce. Notons enfin que depuis la loi de finances du 29 décembre 1876, article 10, les chambres de commerce doivent publier en recettes et en dépenses les sommes qu'elles sont autorisées à percevoir.

Les règles que nous venons d'indiquer doivent s'appliquer exclusivement aux budgets *ordinaires* des chambres de commerce, nous voulons dire à ceux qui ont pour ressource unique la contribution des patentables désignés à l'article 33 de la loi du 25 avril 1844. En outre de ces budgets ordinaires, les chambres de commerce présentent chaque année à l'approbation ministérielle un budget *spécial* pour chacun des établissements d'utilité commerciale dont la gestion lui appartient, tels que : écoles de commerce, entrepôts, conditions pour les laines ou pour les soies, etc. Ces budgets spéciaux sont dressés d'après les règles particulières indiquées par les actes qui ont autorisé les établissements en question et confié leur administration aux chambres de commerce. Ils ne doivent jamais être confondus avec le budget particulier de la chambre.

Les budgets des différentes chambres de commerce françaises sont naturellement d'une importance très inégale. Voici à quels chiffres se sont

1. V. à titre d'exemple un décret du 15 mars 1884.

élevés, en 1885, le budget ordinaire ou particulier et les budgets spéciaux de la chambre de commerce de Paris.

Budget particulier (contrib. des patentes).	64,000 fr.
Budget du service de la manutention et des cabinets particuliers à la douane de Paris.	187,511
Budget de la condition des soies et laines.	62,857
Budget de l'École commerciale	120,000
Budget de l'École supérieure de commerce	230,000
Budget de l'École des Hautes Études commerciales	337,908

La presque totalité des règles indiquées ci-dessus pour les chambres de commerce s'applique également aux *chambres consultatives des arts et manufactures* établies par la loi du 22 germinal de l'an XI dans tous les grands centres industriels. Au point de vue financier, une différence profonde sépare ces deux institutions si voisines au point de vue économique. Les chambres consultatives n'ont pas de budget particulier. L'administration municipale doit fournir le local nécessaire à la réunion de ces membres et acquitter sur les fonds communaux les dépenses diverses occasionnées par ces réunions. (V. Bourses du commerce.)

Étienne Blanc.

Bibliographie.

F. [illegible], 4 vol. in-8.
[illegible] 1 vol. in-8.
A. [illegible] 1 vol. in-8, Nantes, 18[illegible]

CHAMBRES DE COMPENSATION. (*CLEARING-HOUSES.*)

SOMMAIRE.

I. GÉNÉRALITÉS.

1. Définition, mécanisme et origine.

Les Chambres de compensation, ou *Clearing-Houses*, sont des associations formées entre banquiers en vue de liquider, à des intervalles périodiques et la plupart du temps tous les jours, par voie de compensation, les comptes qu'ils s'ouvrent réciproquement.

On appelle aussi *Clearing-House* — et c'est l'acception originaire du mot — le local où les commis des différents banquiers se réunissent pour procéder à ces liquidations (*clearing*).

Mécanisme. — Il résulte de la définition qui précède que les *Clearing-Houses* ont été institués en vue d'économiser l'emploi du numéraire. On verra tout à l'heure dans quelles proportions considérables ce résultat a été atteint.

Les *Clearing-Houses* ou Chambres de compensation tiennent donc une place importante dans le système de circulation du pays où il en existe. Il faut bien préciser, dès l'abord, quelle est cette place. Il y a deux sortes de circulations, la circulation au comptant et la circulation fiduciaire, comme il y a deux séries d'opérations, les opérations au comptant et les opérations à terme qui mettent en jeu le crédit. Les opérations au comptant n'aboutissent pas au *Clearing-House ;* aucune liquidation n'est nécessaire pour des opérations qui se règlent à l'instant même où elles sont faites.

L'action des *Clearing-Houses*, bien que bornée à la circulation fiduciaire, n'en est pas moins considérable. On ne fait d'opérations à terme que par grosses sommes. Le montant des dettes venant à échéance le même jour sur une place comme Paris peut atteindre et dépasser 150 millions de francs. Pour encaisser en un seul jour cette énorme quantité de numéraire, il faut une armée de garçons de recette, exposés à toutes les chances de vol et de perte ; il faut que les débiteurs, pour approvisionner les caisses, détournent leurs fonds d'un emploi productif, fassent du numéraire avec leurs capitaux.

Sur les places où par suite des usages du commerce les banquiers centralisent toutes les grosses opérations de recette et de paiement, on peut éviter les pertes de temps et d'intérêts qui résultent ailleurs du système des recouvrements à domicile. Le même jour, le banquier doit payer des sommes considérables en même temps qu'il doit en recevoir. Il est à la fois débiteur et créancier des autres banquiers. Les sommes qu'il doit à un jour donné sont peut-être plus fortes que celles dont il est créancier : elles sont peut-être moins élevées. On peut les compenser jusqu'à due concurrence de la plus faible : il en résultera un solde débiteur ou créditeur. En payant simplement ce solde, on liquidera la situation aussi bien qu'en payant de chaque côté les sommes de la comparaison desquelles il ressort, et on économisera du numéraire.

C'est ainsi que l'on procède dans les Chambres de compensation. Les chèques et lettres de change dont les banquiers associés sont porteurs les uns sur les autres, au lieu d'être présentés au siège de chaque banque et payés en espèces, sont présentés dans un local spécial au représentant de la maison sur laquelle ils sont tirés. Chacun les enregistre sur une feuille de débit, pendant qu'au siège de la banque créancière on en inscrit le montant sur une feuille de crédit. On établit ensuite la balance des sommes que chaque maison doit acquitter ou recevoir : le solde seul donne lieu à un règlement. C'est une sorte de compte courant que l'on balance à la fin de chaque journée.

Le règlement n'a pas lieu nécessairement en espèces. A Londres et à Manchester, par exemple, où les *Clearing-bankers* ont un banquier commun, la Banque d'Angleterre, il s'opère par un simple virement ; à Melbourne, à New-York, où il n'existe pas de banque commune, d'autres combinaisons ont pour effet de restreindre l'importance des règlements en numéraire.

Le système du *Clearing-House* n'est donc, à proprement parler, qu'une application du système du compte courant, combiné, le plus souvent, avec le système du virement de parties.

Origine. — On pourrait croire que cette ingénieuse combinaison est l'œuvre des banquiers eux-mêmes. Il paraît au contraire avéré qu'elle est

due à l'initiative des garçons de recette de Londres, qui, désireux d'abréger leur besogne, s'avisèrent, à la fin du siècle dernier, d'échanger les liasses de chèques et de lettres de change qu'ils avaient à toucher sur les différents banquiers, contre les effets que les encaisseurs de ceux-ci avaient à présenter au siège de leur banque, et de ne prendre en numéraire que la différence. Le tout fut imaginé, dit-on, dans les *public houses*.

Les banquiers tolérèrent d'abord ces pratiques : puis, en comprenant les avantages, ils affectèrent un local spécial à ces liquidations et en prirent la direction.

2. Avantages généraux des Chambres de compensation.

Les *Clearing-Houses* présentent d'incontestables avantages pour les banquiers et pour le pays tout entier.

Grâce à cette institution, les banquiers échappent à l'obligation d'approvisionner leur caisse, dès le matin de chaque jour, de sommes souvent considérables pour le service de leurs effets à payer : il leur suffit d'être en mesure de pourvoir, à la fin de la journée, au règlement du solde à leur charge, et l'on a vu que ce règlement peut s'opérer sans déplacement de numéraire.

Les banquiers sont ainsi dispensés d'entretenir un nombreux personnel de garçons de recette.

Enfin, dans les villes où il existe un *Clearing-House* et dans celles surtout où le système a pris un grand développement, une masse considérable de numéraire, au lieu d'être chaque jour immobilisée et stérilisée dans les caisses des banques et des particuliers et dans les sacoches des garçons de recette, demeure à l'état de capital circulant et productif.

On peut se rendre compte de l'importance des différents avantages que présentent les *Clearing-Houses* par les chiffres suivants : le 31 janvier 1885, la Banque de France a fait encaisser à Paris, dans 71,087 domiciles, 198,002 effets, montant à 125,430,960 fr. Pendant une journée entière ces 125 ½ millions de francs ont été distraits du travail de la production : dès la veille, les 71,000 négociants qui les ont payés ont dû les tenir prêts : une armée de garçons de recette les a reçus, comptés, transportés

A Londres, cet énorme service de recouvrements est remplacé par un système de compensations dont le fonctionnement n'exige qu'un nombre assez restreint de commis, et qui économise le déplacement d'une énorme masse de numéraire. On y a compensé en moyenne jusqu'à 120 millions sterling (3 milliards de francs) par semaine (1881).

3. Causes de leur importance en Angleterre et aux États-Unis.

C'est, en Angleterre, une opinion commune et très justifiée que les *Clearing-Houses* sont absolument indispensables au commerce de ce pays, et que c'est à leur institution qu'est dû l'immense développement de la circulation fiduciaire qui permet au Royaume-Uni de pourvoir avec 140 millions sterling (3,500 millions de francs) de numéraire au maximum aux nécessités d'un mouvement d'affaires supérieur de beaucoup à celui de la France.

Il faut ajouter qu'en revanche l'importance exceptionnelle des *Clearing-Houses* dans les pays anglo-saxons est due précisément au caractère de leur circulation fiduciaire.

Les chèques entrent pour 87.30 p. 100 dans la circulation de l'Angleterre (*Bankers' Magazine*, juillet 1883). La proportion des chèques reçus par les banques atteint à Londres 97.23 p. 100 ; elle est à New-York de 98.70 ; à Édimbourg de 86.76 ; à Dublin de 89.90 (*Economist*, 18 févr. 1882, *supplém.*). D'un autre côté le chiffre annuel des chèques provenant uniquement des banquiers de province n'était pas évalué, en 1882, à moins de 557 millions sterling (13,750 millions de francs).

L'usage des chèques a eu naturellement pour résultat de centraliser dans les banques le service d'une multitude de paiements. D'autres circonstances ont procuré aux banquiers le service du recouvrement des chèques, et ont ainsi amené dans leurs mains la monnaie de compensation au moyen de laquelle ils règlent dans les *Clearing-Houses* leurs comptes respectifs. On peut citer l'habitude de barrer les chèques, et celle de rendre les lettres de change payables chez les banquiers, de les transformer en quelque sorte en chèques en les domiciliant.

Depuis longtemps déjà, presque toutes les transactions commerciales en Angleterre, à l'exception des ventes au détail et de certains grands paiements qui doivent se faire en espèces à cause de leur nature particulière, se liquident au moyen de chèques barrés ou de ces lettres de change acceptées et domiciliées qui sont l'équivalent de véritables chèques.

Ce développement remarquable de l'emploi du chèque, dont l'institution des *Clearing-Houses* est le couronnement, est une conséquence de l'habitude qu'ont les Anglais et les Américains de déposer leur argent dans les banques. Ils n'aiment pas courir le risque de garder leur argent chez eux, et, de plus, ils désirent en tirer un revenu aussitôt que possible.

La plus forte part de l'épargne nationale se concentre ainsi dans les banques et M. Bagehot a pu dire qu'il n'y a pas en Angleterre, en dehors des banques, des sommes en espèces assez considérables pour qu'il faille en tenir compte (au point de vue du marché des capitaux). On n'évalue pas, en effet, à moins de 550 à 560 millions sterling (14 milliards de francs environ) la masse des dépôts qui existaient dans les banques d'Angleterre en janvier 1886. Les dépôts en banque ont de même une grande importance aux États-Unis, où les colons anglais ont importé l'idée et l'habitude de la banque : ils s'y sont élevés en 1883 à 2,902,500 dollars (14,512,500,000 fr.).

En France, l'importance en est bien moindre. En décembre 1882, le montant des dépôts dans les 25 banques principales, parisiennes ou départementales ne dépassait pas 2,118,734,000 fr., chiffre de très peu supérieur à celui des banques australiennes (1,750 millions de francs au 31 mars 1883, d'après l'*Écon. fr.*, 2e sem. 1883, p. 415).

Cette situation a pour cause la défiance de la masse du public français vis-à-vis des banques qui lui semblent avoir surtout le caractère d'institutions de crédit, battant monnaie au moyen d'émissions de titres, et certaines imperfections de notre législation sur les CHÈQUES (*V. ce mot*).

Elle a pour résultat de rendre nécessaire une émission plus forte de billets de la Banque de France, qui peut n'être pas sans influence sur les prix, et l'organisation d'un service de recouvrements en ville excessivement coûteux.

II. PRINCIPAUX CLEARING-HOUSES.

1. Clearing-House des banquiers de Londres.

Organisation. — Ce *Clearing-House,* le plus important et peut-être le plus ancien de tous, a servi de modèle à tous ceux qui fonctionnent actuellement. Il existait dès 1773 ; mais l'on ne sait si sa fondation a été de beaucoup antérieure à cette date.

Le *Clearing-House* n'est pas un établissement officiel : ce n'est pas davantage une entreprise de spéculation. C'est une sorte de club dont les membres, recrutés par cooptation, font tous les frais. Les dépenses n'en doivent pas être très élevées. En dehors de deux *gentlemen,* très versés dans les affaires de banque, qui portent les titres d'inspecteur en chef et de sous-inspecteur (*Chief inspector, Deputy inspector*), et d'un certain nombre de messagers, il n'y a pas de personnel spécial à l'établissement ; tout le travail de la liquidation journalière est fait par les commis des banquiers.

Les banquiers étrangers (*foreign bankers, merchants*) et les escompteurs ne font pas partie du *Clearing-House.* Parmi les « banquiers anglais » eux-mêmes, c'est-à-dire parmi ceux qui se bornent à faire le service de caisse de leurs clients, il en est un certain nombre qui ne sont pas membres du *Clearing-House* et sont obligés par suite d'avoir un compte chez l'un des *Clearing-bankers.* Les banquiers du *West-End* sont dans ce cas.

Le *Clearing-House* ne comprenait même autrefois que des banques privées : la plus importante des *joint stock banks,* la Banque de Londres et de Westminster, n'avait pu obtenir son admission. Dans l'enquête de 1848 on évaluait à 150,000 livres pour cette banque, et, pour les cinq *joint stock banks* qui existaient alors à Londres, à 500,000 livres, la quantité de *bank-notes* qu'elles étaient obligées de garder en plus qu'il n'aurait été nécessaire, si elles n'avaient pas été exclues du *Clearing-House.*

Cette rigueur cessa en 1864. C'est à la même époque que la Banque d'Angleterre entra dans l'association. Le *Clearing-House* qui comprenait, en 1810, 40 banques privées, n'en compte plus que 12.

Il n'en est pas moins demeuré une sorte de club presque fermé. C'est ainsi qu'en 1878, son comité a refusé d'admettre : la *Hamsphire and North Wilts banking Company,* au lieu et place de Mess[rs] Willis, Percival and C[o], en alléguant qu'elle était essentiellement une banque provinciale ; et la banque royale d'Écosse, parce que son siège n'était pas à Londres, bien que les banques d'Écosse fassent à Londres plus d'affaires qu'aucun des membres du *Clearing-House* (*Economist*, 30 mars, 29 juin 1878. *Statist.*, 27 mai 1882). L'admission, en 1882, de la *Capital and Counties Bank* a fait augurer que le comité renoncerait à une politique d'exclusivisme qui a été souvent blâmée par les journaux économiques de Londres. Cependant, les banques du *West-End* et les Banques d'Écosse sont encore en dehors du *Clearing-House.* Les membres du *Clearing-House* étaient en 1885 au nombre de 28.

Liquidation des banquiers de Londres. — Le travail de liquidation se fait simultanément dans le *Clearing-House* et au siège de chaque banque.

Chaque matin, le commis qui est employé au siège de chaque banque, hors du *Clearing-House* (*out-clearer*), classe les chèques passés à sa banque et tirés sur les autres, les inscrit sur ses livres (*out-clearing books*), en forme une liasse par banque, inscrit au dos du dernier effet de chaque liasse le total à recevoir, et les porte au *Clearing-House,* ainsi que ses livres. Il y a 28 banques, membres du *Clearing-House :* le nombre des liasses est donc de 27.

Chacun des commis qui travaillent au *Clearing-House* (*in-clearer*) reçoit des *out-clearers* des 27 autres banques autant de liasses de chèques, les porte à son tour sur ses livres (*in-books*) et en contrôle au besoin le montant au moyen des livres des autres banques.

Ce travail de liquidation commence à 9 heures le samedi et le 4 du mois, à 10 heures et demie les autres jours. Il finit le samedi à 11 heures, les autres jours à midi. L'*out-clearer* s'en retourne alors avec ses livres et les chèques tirés sur sa banque.

A 2 heures et demie la liquidation recommence et les mêmes opérations se reproduisent. Seulement l'*out-clearer* ne quitte pas le siège de la banque, et envoie les chèques au *Clearing-House* au fur et à mesure qu'ils arrivent.

A 3 heures et demie, 4 heures ou 4 heures un quart, suivant les jours, il fait le total de toutes les entrées, prend ses livres et se rend au *Clearing-House.* Il y arrive au moment de la clôture.

A ce moment, on ne reçoit plus de chèques. Chaque *in-clearer* a fait ses additions. Il en contrôle les chiffres portés sur ses livres, au moyen de ceux des *out-clearers* des autres banques, qui contiennent les effets à recevoir, comme les siens contiennent les effets à payer.

L'*in-book* de chaque banque donne par banque le total de ses effets à payer, et son *out-book* le total de ses effets à recevoir. Il y a ainsi pour chacune des 28 banques, 27 totaux à payer et 27 totaux à recevoir. Ces totaux sont balancés les uns par les autres pour faire ressortir le solde débiteur ou créditeur de chaque banque.

Le règlement de ces soldes s'opère, depuis 1856, au moyen d'un virement sur la Banque d'Angleterre. Mais pour diminuer le nombre des écritures à passer, on a imaginé un compte d'ordre, « le compte des banquiers liquidateurs ». Chaque banque porte ses soldes sur une feuille de bilan,

DÉBITEURS.	BANQUE DE LONDRES ET WESTMINSTER.	CRÉANCIERS.
£ s. d.		£ s. d.
	Alliance. Barclay. Barnett. ... etc..... Country-Clearing. C. H.	

additionne, d'un côté, ses soldes débiteurs, de l'autre, ses soldes créditeurs. Les deux totaux, balancés l'un par l'autre, donnent la différence définitive qui doit être payée ou encaissée par elle. Le compte ouvert à la Banque d'Angleterre, au nom des banquiers liquidateurs, en sera débité ou crédité.

Les chèques une fois enregistrés par l'*in-clearer* de la banque sur laquelle ils sont tirés, ont été emportés au siège de la banque, où ils sont vérifiés. Ceux qui sont irréguliers en la forme ou qui ont

été tirés sans provision, sont renvoyés au *Clearing-House* avec mention au dos des motifs du refus.

Ces retours sont encore reçus pendant une heure après la clôture de la liquidation. Ils sont portés au débit de la banque qui les avait remis de façon à neutraliser le crédit provisoire qui lui avait été ouvert.

Le solde débiteur ou créditeur de chaque banque, ainsi définitivement fixé, est porté par chaque clerc sur une petite formule imprimée en rouge pour les soldes débiteurs, en noir pour les soldes créditeurs.

Cette somme est reportée sur des imprimés ou *tickets* au vu desquels la Banque d'Angleterre opère les virements qui doivent liquider les comptes. Le papier du *ticket* est vert pour les crédits.

Lorsque le solde est débiteur, le clerc laisse le petit imprimé à l'inspecteur du *Clearing-House* et porte le *ticket* à la Banque d'Angleterre. Le caissier garde la moitié du *ticket* qui porte l'ordre de transfert, et rend l'autre moitié au clerc après l'avoir signée. Le clerc l'emporte au siège de sa banque après l'avoir fait viser par l'inspecteur du *Clearing-House*.

Lorsque le solde est créditeur, le *ticket* est d'abord signé par l'inspecteur qui autorise ainsi la Banque d'Angleterre à débiter le « compte des banquiers liquidateurs ».

Le modèle de bilan reproduit à la page précédente contient, en outre des noms des banquiers, deux rubriques : *Country Clearing* et C. H., ou *Clearing-House*, qui demandent quelque explication.

La ligne C. H. reçoit les rectifications aux erreurs qui peuvent avoir été commises dans le règlement précédent.

Liquidation des banquiers de province. — Le *Country Clearing*, auquel une ligne de compte est également ouverte, est la liquidation des chèques tirés sur des banques de province (*country banks*), à l'ordre des banques de Londres.

Le nombre de ces chèques (*country cheques*) augmente d'année en année. On trouve qu'il en coûte moins de remplir une formule et de l'envoyer à Londres que d'avoir recours à un mandat postal.

Mais si le *Country-Clearing* n'existait pas, les avantages de cette pratique seraient fort diminués. Le banquier de Londres auquel le chèque serait remis ne voudrait sans doute pas en créditer le compte de son client avant de l'avoir encaissé. Il faudrait l'envoyer à la banque de province sur laquelle il est tiré : cela prendrait plusieurs jours, il y aurait des chances de perte et toutes sortes d'embarras pour le banquier.

C'est pour remédier à tous ces inconvénients que le système de liquidation imaginé pour les chèques payables à Londres a été étendu en 1858 aux chèques payables en province, à une condition, c'est que les banques sur lesquelles ils sont tirés aient pour agent l'un des membres du *Clearing-House*. Tous les membres du *Clearing-House*, à l'exception de Robarts et C°, ont de la sorte pour clients un certain nombre de *country banks* : ils sont, en outre, les agents naturels de leurs succursales de province. 418 établissements étaient ainsi rattachés au *Clearing-House* de Londres, en 1883.

La liquidation des banquiers de province a lieu de midi à 2 h. 15 m. (le samedi de 11 heures à 1 h. 15 m.). On procède comme pour la liquidation des chèques tirés sur Londres. Seulement, les balances ne sont effectivement réglées que le troisième jour après, de sorte que celles qui figurent dans le bilan de la journée résultent des compensations de l'avant-veille. Pendant ce délai, le banquier liquidateur a envoyé les chèques aux banques dont il est l'agent. Les opérations de débit et de crédit, entre la banque liquidatrice et la banque de province, se traitent comme entre une succursale et un établissement principal.

Mouvements d'affaires. — Les chiffres annuels des opérations du *Clearing-House* ont été relevés depuis 1867 par les soins des inspecteurs actuels, Messrs Geo. Derbyshire et Pocock. Jusqu'en 1884, ils étaient classés par années commençant au 1er mai. En 1884, le comité directeur du *Clearing-House* s'est décidé à prendre, comme base de ses publications statistiques, l'année ordinaire allant du 1er janvier au 31 décembre, et sir John Lubbock en a publié un tableau rétrospectif que l'on trouvera dans le *Bulletin* du ministère des finances de mars 1885, page 356. Voici les chiffres les plus importants (débit seulement) :

ANNÉES.	TOTAUX annuels.	4es JOURS de chaque mois.	JOURS de liquidation du *Stock-Exchange*	JOURS de règlement des consolidés.
	£	£	£	£
1868 .	3,125,185,000	155,068,000	523,349,000	131,552,000
1873 .	6,070,918,000	272,156,000	1,035,257,000	249,755,000
1878 .	4,992,398,000	217,753,000	795,443,000	227,241,000
1881 .	6,357,059,000	253,133,000	1,383,430,000	278,861,000
1884 .	5,798,555,000	242,659,000	960,623,000	268,352,000
1885 .	5,511,071,000	221,873,000	935,081,000	249,327,000

En 1839, d'après Gilbart, les sommes réglées au *Clearing-House* s'étaient élevées à £ 954 millions et avaient exigé l'emploi de £ 66 millions de *bank-notes*. Le nombre des membres de la Chambre était alors de 29.

Enfin les chiffres suivants (*Economist*, 18 févr. 1882. *Suppl.*, p. 45) permettent de juger de la place que le *Clearing-House* occupe dans les transactions entre banquiers. Voici comment ont été classées, en 1864 et 1881, les recettes d'une importante maison de Londres :

	1864.	1881.	En plus.	En moins
Chèques et bills compensés.	70.8	71.313	0.513	»
Chèques et bills non compensés.	23.2	25.218	1.948	»
Billets de la Banque d'Angleterre.	5.0	2.349	»	2.651
Espèces	0.6	0.956	0.356	»
Billets des banques de province	0.3	0.134	»	0.166
	100.0	100.000	2.817	2.817

Améliorations projetées. — On remarquera que d'après le tableau ci-dessus, il existe encore un nombre assez considérable de chèques et de lettres de change qui ne sont pas compensés et sont recouvrables à domicile. On les appelle *walk articles*. Ce sont ceux qui sont tirés sur les banques *non-clearing* qui n'ont pas de compte chez l'un des *Clearing-bankers*, particulièrement sur celles du *West-End*, sur les offices du Gouvernement, les maisons de commerce et sur les particuliers. Il a été question de rattacher ce service au *Clearing-House* (*Econ.*, 19 mai 1883).

Une autre question a été agitée à diverses reprises. Le règlement des soldes journaliers s'opérant par un virement, les *Clearing-bankers* sont obligés de maintenir au crédit de leur compte à la Banque des balances assez fortes, d'autant plus fortes que les chèques sur la Banque dont ils sont porteurs, au lieu d'être payés en liquidation au compte d'ordre des « banquiers liquidateurs », le sont à leur compte particulier. La Banque fait naturellement emploi de ces balances, et les banquiers se plaignent de ce qu'elle leur fait ainsi concurrence avec leurs propres ressources. On a songé à former un fonds commun en consolidés représenté par des certificats dont le transfert servirait à régler les soldes journaliers, et à ne laisser au *Private drawing Office* de la Banque que les balances nécessaires au règlement des chèques dus à la Banque ou des différences qui ne pourraient être soldées en certificats (*Economist*, 26 novembre 1881). Il a été aussi question de se servir de bons du Trésor. En Écosse, les règlements ont lieu en bons de l'Échiquier.

Il a été institué à Londres, en 1880, à l'imitation du *Clearing-House* des banquiers, un *Stock-Exchange Clearing-House* dont font partie presque tous les membres du *Stock-Exchange*, à l'exception d'une centaine de *Brokings firms*, et qui liquide actuellement une centaine de fonds (*Economist*, 6 octobre 1883). Mais les affaires traitées au *Stock-Exchange* n'en aboutissent pas moins au *Clearing-House* des banquiers parce qu'elles se règlent en chèques. Aussi les sommes compensées au *Clearing-House* sont particulièrement importantes, les jours de liquidation (*settling days*).

5. Divers Clearing-Houses anglais.

Manchester. — Le *Clearing-House* de Manchester existe depuis le 15 juillet 1872. Les membres en sont au nombre de 12.

Deux différences seulement sont à relever entre les procédés de liquidation suivis à Manchester et ceux de Londres : 1° les balances sont arrêtées deux fois par jour ; le paiement d'ailleurs n'a lieu qu'après le second *clearing ;* 2° l'enregistrement des chèques est fait sur des feuilles volantes au lieu de l'être sur des livres. Le règlement a lieu, comme à Londres, au moyen de chèques sur la Banque d'Angleterre.

Les sommes compensées à Manchester qui se sont élevées en 1873 à 72,805,500 livres atteignaient en 1885 111,791,900 livres sterling.

Édimbourg. — Le *Clearing-House* d'Édimbourg, plus ancien peut-être que celui de Londres, comprend 7 banques. Il y a deux services, l'un pour l'échange des billets des banques associées, l'autre pour la compensation des chèques. Les balances sont arrêtées chaque jour, mais le règlement n'en a lieu que les lundi et jeudi.

Dublin. — Le *Clearing-House* de Dublin a été établi en 1845 entre les 4 banques d'émissions irlandaises en vue de l'échange de leurs billets de banque. Depuis 1873, il comprend également la liquidation du papier payable à vue à Dublin et dans les villes de province. Le règlement a lieu en bons de l'Échiquier, dont chaque banque associée doit déposer une certaine quantité à la Banque d'Irlande. Les sommes au-dessous de 500 livres sont payées en billets des banques intéressées.

Il existe en outre des *Clearing-Houses* à Liverpool, Birmingham et Newcastle-on-Tyne.

6. Les Clearing-Houses aux États-Unis.

De nombreux *Clearing Houses* ont été organisés aux États-Unis. Le plus ancien et de beaucoup le plus important, celui de New-York, date de 1853.

L'association du *Clearing-House* de New-York comprenait, en 1885, 43 banques nationales, 21 banques d'État et le Trésorier assistant des États-Unis à New-York. En 1854, on y liquida 5,750 millions de dollars par le paiement de 297 millions de dollars. En 1885, le montant des liquidations s'est élevé à 40,293,165,258 doll. (201,465,826,290 fr.) dont le règlement s'est opéré par le paiement de 1,568,983,196 doll. (7,844,915,980 fr.). La balance journalière, en 1883, a été, en moyenne, de 5 millions de dollars ou d'environ 3.9 p. 100 du montant des compensations. En 1885, les compensations n'ont plus été que de 25,250 millions de dollars.

Le paiement des balances se fait en or, en *legal-tender notes* et certificats de *legal-tender notes*, en certificats de monnaie d'or des États-Unis et en certificats de *Clearing-House*. Ces différentes monnaies ont été employées dans les proportions suivantes du 1er octobre 1884 au 30 septembre 1885 :

	Dollars.
Certificats de *Clearing-House* de la *Bank of America*	120,436,000
Certificats de *legal-tender notes*	405,900,000
Legal-tender notes	212.643,251
Certificats d'or fédéraux	556,376,000
Total des soldes payés	1,295,355,251

Les certificats de monnaie d'or (*United States gold certificates*), autorisés par les actes du 3 mars 1863 et du 12 juillet 1882, ont été, comme on le voit, utilisés dans une large mesure pour le règlement des balances. L'emploi en était même beaucoup plus considérable avant 1879 ; mais de 1878 à 1882 on discontinua l'émission de ces certificats dont l'ensemble ne représentait plus au 3 octobre 1882 que 4,907,140 doll. Dès 1879, le chiffre en étant descendu à 15,413,700 doll. (au 30 juin), les Banques associées de New-York prirent des dispositions nouvelles pour éviter le transport des espèces métalliques. Elles établirent à la *Bank of America* un dépôt de monnaies d'or en représentation desquelles cette Banque émit à partir du 14 octobre 1879 des certificats pouvant servir au règlement des balances du *Clearing-House*. La masse de ces certificats de *Clearing-House*, au 1er octobre 1883, représentait 22,955 doll., il y en avait au 1er janvier 1880 pour 25,610,000 doll. Les dépôts ont atteint 45,330,000 doll. le 21 janvier 1882. Le 2 octobre 1883, 20,345,000 doll. de ces certificats étaient en la possession des banques de New-York.

On peut employer également pour le règlement des balances du *Clearing-House*, des *legal-tender note certificates*. Ce sont des certificats délivrés par la Trésorerie, par coupures de 5,000 doll. au moins, en échange du dépôt, sans intérêts, de *bank-notes* des États-Unis par sommes de 10,000 doll. au minimum.

Il existe aux États-Unis, en dehors du *Clearing-House* de New-York, de nombreux établissements du même genre. On en comptait, en 1876, 20 comprenant 394 banques ; en 1880, 26, et 27 en 1881. Leurs opérations s'élevaient en 1880 à 254 milliards de francs et en 1881 à 322 milliards, en chiffres ronds. En 1885, il en existait à Boston, Philadelphie, Chicago, Saint-Louis, Baltimore, San-Francisco,

Pittsburg, New-Orléans, Cincinnati, Providence, Louisville, Milwaukee, Détroit, Cleveland, Indianopolis, Kansas-City, Hartford, New-Haven, Columbus, Memphis, Peoria, Worcester, Springfield, Lowell, Syracuse, Portland, Omaha, Saint-Joseph et New-York.

La masse des compensations de tous les *Clearing-Houses* s'était élevée du 30 septembre 1882 au 1er octobre 1883 à 54 milliards de dollars (220 milliards de francs) et le montant des soldes à 3 milliards de dollars (15 milliards de francs). En 1885, les compensations ont atteint 37,770 millions. Les compensations se sont élevées pour Boston à 3,365 millions de dollars, pour Philadelphie à 2,244 millions de dollars, pour Chicago à 2,248 millions de dollars, et pour la ville de New-York à 25,250 millions de dollars en chiffres ronds.

7. La chambre de compensation de Paris.

La chambre de compensation de Paris a été fondée en 1872. Ses membres actuels sont :

La Banque de France. — Le Comptoir d'escompte. — Le Crédit foncier. — Le Crédit industriel et commercial. — La Société de Dépôts et Comptes courants. — Le Crédit lyonnais. — La Société générale. — La Banque de Paris et des Pays-Bas. — La Caisse commerciale de Paris. — MM. Claude Lafontaine, H. Prévost, Martinet et Cie. — MM. Lehideux et Cie. — MM. Thélier et Henrotte.

Elle est installée place de la Bourse, 9, et par conséquent à proximité de la Bourse et de la Banque de France.

La liquidation des opérations de chaque jour s'opère en une seule séance qui dure de neuf heures et demie du matin à deux heures et demie, les jours ordinaires, et à trois heures et demie, les jours du paiement des échéances des 15 et des fins de mois.

Le travail de liquidation est à peu près le même qu'au *Clearing-House* de Londres. Seulement, les écritures sont passées sur des feuilles volantes comme à Manchester. Ces feuilles sont les suivantes :

1° Feuilles de *débit* sur lesquelles les chèques et effets sont inscrits *dans les bureaux de chaque banque* au débit de chacune des autres banques faisant partie de la chambre.

L'inspecteur établit lui-même une feuille de débit sur laquelle il inscrit le montant de toutes les fiches présentées par la Banque de France au débit de chacune des maisons qui font partie de la chambre;

2° Feuilles de *crédit* sur lesquelles les chèques et effets sont inscrits *à la chambre* par le représentant de chaque banque au crédit de chacune des autres banques faisant partie de la chambre ;

3° Feuilles de *compensation partielle* sur lesquelles le représentant de chaque banque établit à la fin de la journée la situation de chaque établissement par rapport aux autres banques faisant partie de la chambre ;

4° Feuilles de *compensation générale* sur lesquelles l'inspecteur de la chambre établit, à la fin de la journée, la situation de chaque établissement par rapport au compte de la chambre de compensation ;

5° Mandats de virement des comptes individuels des membres de la chambre, à la Banque de France, au crédit du compte de la chambre de compensation.

Ces mandats sont signés par les chefs des sociétés et maisons, qui se trouvent *débiteurs*, à la fin de la journée ;

6° Mandats de virement du compte de la chambre de compensation, à la Banque de France, au crédit des comptes individuels des membres de la chambre.

Ces mandats sont signés par l'inspecteur de la chambre.

La Banque de France ne figure que d'un côté, au débit du compte de la chambre. Elle accepte cependant en compensation les chèques tirés sur elle et les effets provenant de ses succursales.

Les compensations opérées par la chambre se sont élevées aux chiffres ci-dessous (débit et crédit cumulés) :

	Millions de francs.
1872-73 (année finissant au 1er mars)	1,603
1873-74	2,142
1874-75	2,010
1875-76	2,214
1876-77	2,579
1877-78	2,199
1878-79	2,628
1879-80	3,223
1880-81	4,084
1881-82	4,545
1882-83	4,159
1883-84	4,218
1884-85	4,113

Les progrès de cette utile institution sont donc continus. Leur lenteur relative tient à des causes qui ont été exposées plus haut.

Le grand obstacle est dans l'habitude qu'ont la plupart des négociants français de payer eux-mêmes leurs effets au lieu d'en domicilier le paiement chez un banquier. Le négociant français paraît avoir une médiocre confiance dans la gestion des banques, surtout des banques par actions : il aime aussi à faire honneur à sa signature dans son établissement même, avec une certaine publicité qui lui paraît de nature à affermir son crédit.

D'un autre côté, pour les recouvrements, la Banque de France offre à ses clients des facilités, dont elle est d'ailleurs largement rémunérée, soit par la commission qu'elle perçoit depuis plusieurs années, soit par les bénéfices qu'elle tire du compte courant que ses clients n'entretiennent d'ordinaire qu'en vue de cette facilité.

Il faut ajouter que les agents de change de Paris liquident eux-mêmes leurs affaires par voie de compensation en tirant des mandats bleus sur la Banque de France qui leur affecte une caisse spéciale. La Banque joue, par conséquent, à leur égard, le rôle de *Clearing-House*. Il est vrai qu'elle ne leur sert aucun intérêt sur le solde de compte que chaque agent entretient dans ses caisses et que M. Coullet évaluait, en 1871, à 200,000 ou 300,000 fr. « Il y a donc là », disait-il, « une somme variant de 12 millions à 18 millions qui ne produit aucun intérêt et qui pourrait en produire si elle était déposée dans les caisses des banques de dépôt au lieu de l'être dans celle de la Banque de France. »

Enfin, la Banque de France opère elle-même par ses succursales le service de liquidation en province que nous avons décrit au sujet du *Clearing-House* de Londres. Mais il faut remarquer que son intervention ne s'exerce qu'au siège de ses succursales, c'est-à-dire au chef-lieu seulement, tandis que le *Clearing-House* de Londres étend son action partout où il y a un banquier en correspondance avec un de ses membres.

8. Le Clearing-House de Melbourne.

Le *Clearing-House* de Melbourne a été fondé en 1868. Le montant des balances des comptes s'y est élevé, en 1881, à 3,500 millions de francs.

Il n'y a pas à Melbourne, comme à Londres ou à Paris, de banque centrale qui joue vis-à-vis des banques associées le rôle de banquier commun. Pour éviter le déplacement du numéraire, les banques australiennes ont dû avoir recours à une autre combinaison. Elles ont déposé dans une caisse spéciale une somme de £ 420,000, en représentation de laquelle ont été émis des certificats de £ 1,000, qui, pour le règlement de leurs transactions, sont considérés comme de l'argent comptant. Chacune des banques associées doit toujours être en possession d'un nombre déterminé de certificats, et peut être contrainte de rétablir la proportion en payant en or. De même, lorsqu'une banque possède son nombre réglementaire de certificats, elle peut exiger que le paiement de ses soldes créditeurs soit fait en or.

Lors de la liquidation hebdomadaire, les sommes de £ 500 et au-dessus sont payées en or ou en certificats. Pour les sommes moins fortes, les banques débitrices remettent un chèque à l'inspecteur qui le fait porter à un compte de règlement de *Clearing-House* ouvert dans une banque. L'inspecteur tire des chèques sur le même compte au profit des banques qui ont à recevoir.

Les compensations de Melbourne portent, non seulement sur les chèques, mais encore sur les billets émis par les différentes banques australiennes.

9. Les chambres de compensation en Italie.

Il existe une chambre de compensation très ancienne à Livourne. Un décret royal du 19 mai 1881, rendu en exécution de la loi du 7 avril de la même année, a déclaré que des chambres de compensation seraient fondées à Rome, Naples, Milan, Turin, Venise, Florence, Gênes, Palerme, Bologne, Messine, Catane, Bari et Cagliari. Le règlement doit en être approuvé par le ministre de l'agriculture et du commerce. Les chambres de Rome, Milan, Gênes, Bologne, Florence et Catane ont seules commencé leurs opérations.

Les plus importantes de ces chambres sont celles de Milan et de Livourne.

Voici le montant de leurs opérations :

	LIVOURNE. — Millions de francs.	MILAN. — Millions de francs.
1er semestre 1883	462,107	169,943
2 — 1883	316,494	267,369
1er semestre 1884	500,013	555,889
2e — 1884	538,968	726,493
1er semestre 1885	507,680	1,118,530

10. Les chambres de compensation en Autriche et en Allemagne.

Vienne. — Il existe à Vienne, sous le nom de *Wiener Saldirungs-Verein*, une chambre de compensation établie en 1872, à l'instar du *Clearing-House* de Manchester. L'association se compose de 10 banques, parmi lesquelles la Banque austro-hongroise. Le règlement journalier des soldes a lieu par voie de virement sur cette banque. Les opérations du *Wiener Saldirungs-Verein* se sont élevées (solde compris), en 1881, à 557,703,000 fl., en 1884, à 631,873,000 fl. et en 1885 à 514,623,000 fl.

Antérieurement à 1872 et depuis 1864, une association existait déjà pour le même objet sous le nom de *Saldosaale* entre la *Private Œsterreichische Nationalbank* d'alors et deux autres banques.

Berlin. — Un *Clearing-House* a été fondé à Berlin sous le nom d'*Abrechnungstelle*, le 14 février 1883, par les banques et banquiers suivants : ***Reichsbank*; *Bank des Berliner Kassenvereins*, *Deutsche Bank*; *Disconto-Gesellschaft*; *Dresdener Bank*; *Mitteldeutsche Kreditbank* (*Filiale Berlin*); *Deutsche Genossenschaftsbank von Sörgel, Parrisius und Co.*; *Nationalbank für Deutschland*; *Bank für Handel und Industrie*; *S. Bleichröder*; *E. N. Engelhard*; *F. W. Krause, Bankiergeschäft*; *Delbruck, Leo und Co.*; *Mendelssohn und Co.*; *H. C. Plaut*; *Robert Marschauer und Co.*; *Gebrüder Schickler*; *Seehandlung-Societät*.**

Les opérations de l'*Abrechnungstelle* de Berlin sont dirigées comme celles du *Clearing-House* de Londres. La ***Reichsbank*** joue le rôle de banque centrale.

A Francfort, 9 des plus grosses banques ont organisé, sur le même modèle, une chambre de compensation qui est ouverte depuis avril 1883. Cologne et Stuttgard en possèdent une depuis 1882. Hambourg, Brême, Leipzig, Breslau, Dresde ont également des chambres de compensation. Les plus importantes sont celles de Hambourg, de Francfort et de Berlin. En 1884, la première a compensé 5,240 millions de marks, la seconde 2,873 millions, la troisième 2,183 millions (débit seulement).

Il n'existait pas auparavant de véritables *Clearing-Houses* en Allemagne, mais seulement des banques faisant sur une large échelle des virements entre les comptes de leurs clients, comme la ***Reichsbank***, la ***Girobank*** de Hambourg ou la *Bank des Berliner Kassenvereins*. Cette dernière, que l'on a prise quelquefois en France pour une chambre de compensation, procède de la manière suivante. Elle envoie aux clients qui lui remettent leurs effets à l'encaissement les effets qui lui sont remis pour être recouvrés sur eux et qu'elle tient pour régularisés s'ils ne lui sont pas retournés le même jour avant 4 heures du soir. Un reçu provisoire de la différence est remis au client et donne lieu le lendemain à un règlement, soit en argent, soit par un virement. Le ***Berliner Kassenverein*** centralise toutes les affaires de la Bourse de Berlin et en est, en quelque sorte, le ***Clearing-House***. Aussi la marche de ses opérations que l'on trouve relevées dans les rapports de la chambre de commerce de Berlin est-elle fort différente de celle des *Clearing-Houses* de banquiers : on y trouve le reflet des fluctuations de la Bourse, plutôt que celui des mouvements généraux du commerce et de l'industrie.

Auguste ARNAUNÉ.

Bibliographie.

P. J. COULLET, *les Chèques et le Clearing-House*. Paris, 1864.

ERN. SEYD, *The London banking and bankers' Clearing-House System*. Londres, 1871.

Accords et Règlement de la Chambre de compensation. Paris, 1883.

Report of the Comptroller of the Currency. décembre 1883 et 1885.

R. KOCH, *Abrechnungstellen (Clearing-Hæuser) in Deutschland und deren Vorgænger (Zeitschrift fur das Gesammte Handelsrecht)*. Stuttgart, 1883.

W. HOWARTH, *Our Clearing System and Clearing-Houses (Bankers' Magazine)*. Londres, 1883 et 1884.

D Heinrich Rauchberg, *Die Entwickelung des Clearing-Verkehres*, etc. (Bulletin de l'Institut international de statistique. 1886, 1re et 2e livr.). Rome, 1886.

Bulletin de statistique du ministere des finances, novembre 1886.

CHAMBRES LÉGISLATIVES.

SOMMAIRE.

I. BUDGET DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Les Chambres ont de tout temps voté leur budget, mais leur comptabilité n'est pas soumise au contrôle de la Cour des comptes.

Les questeurs préparent le projet de budget et la commission de comptabilité l'examine et le présente à l'approbation de la Chambre.

Sous la Convention, les administrateurs de la Chambre étaient 6 *commissaires pour l'inspection de la solde*. Le Sénat de l'an X fut administré par les préteurs et le chancelier. La dénomination de questeurs date du sénatus-consulte du 28 frimaire an XII (20 décembre 1803).

D'après les dispositions de ce sénatus-consulte, les fonds votés annuellement pour les dépenses du Corps législatif étaient mis par douzième, de mois en mois, à la disposition des questeurs, sur l'ordonnance du ministre des finances. Tous les mandats de dépense étaient délivrés par l'un des questeurs qui en était spécialement chargé. L'emploi des fonds affectés aux dépenses du Corps législatif, excepté ceux nécessaires au paiement des indemnités de ses membres, était arrêté dans un conseil d'administration composé du président, du vice-président et des questeurs. Un des questeurs remplissait les fonctions de secrétaire de ce conseil.

La révocation des employés du Corps législatif était délibérée par ce conseil et notifiée par le président. Le conseil recevait et arrêtait le compte annuel des recettes et des dépenses du Corps législatif.

Ce régime dura jusqu'en 1851. Sous le second Empire les arrêtés concernant les services administratifs du Corps législatif étaient pris par le président; les deux questeurs ordonnançaient. Une commission de neuf membres élue dans les bureaux jugeait les comptes du trésorier du Corps législatif et transmettait son arrêt au président qui en assurait l'exécution.

Les règlements actuels du Sénat et de la Chambre des députés diffèrent au sujet des attributions des questeurs.

Les articles 136 et 140 du règlement du Sénat sont ainsi conçus :

Art. 136. Les questeurs sont spécialement chargés de la comptabilité des dépenses du Sénat, ils délèguent à l'un d'eux l'exercice de cette administration et la délivrance des mandats pour l'acquittement des dépenses. A défaut d'accord unanime entre les questeurs, le choix de celui qui sera chargé de la délivrance des mandats est remis au bureau. Les mandats pour être valablement payables par le trésorier du Sénat, doivent être imputables sur un crédit ouvert au budget, accompagnés des pièces exigées par le règlement de comptabilité, et revêtus de la signature du questeur délégué. En cas de refus de cette signature, la partie intéressée peut soumettre la question au président du Sénat qui statuera, le bureau entendu, et délivrera le mandat de paiement s'il y a lieu.

Art. 140. Les services d'administration et de comptabilité sont placés sous l'autorité et la direction des questeurs.

Les articles 131, 132, § 3, et 133, §§ 1 et 2, du règlement de la Chambre des députés sont ainsi conçus :

Art. 131. Les dépenses qui concernent les services législatifs ne peuvent être engagées sans l'avis préalable des questeurs. Les questeurs ont la direction et le contrôle de tous les services administratifs. Ils habitent le palais de la Chambre des députés.

Art. 132, § 3. Les questeurs préparent le budget de la Chambre.

Art. 133, §§ 1 et 2. Un des questeurs de la Chambre désigné par ses collègues est spécialement chargé de la comptabilité des dépenses.

Pour qu'ils soient *véritablement* payables par le trésorier de la Chambre, les mandats délivrés pour l'acquittement des dépenses doivent être imputables sur un crédit ouvert au budget, accompagnés des pièces exigées par le règlement de comptabilité, et revêtus de la signature du questeur délégué.

Une commission de comptabilité est nommée dans chaque Chambre, à raison d'un membre par bureau; au Sénat, cette commission dresse le budget intérieur, à la Chambre elle examine le budget préparé par les questeurs. Cette commission fait son rapport en séance publique. Chaque Chambre vote séparément par exercice, son budget qui est inscrit ensuite au budget de l'État; il n'y a lieu à scrutin public et vote des deux Chambres qu'en cas d'insuffisance de la dotation inscrite au budget. Lorsqu'il en est ainsi, la commission de comptabilité propose un véritable projet de loi qui est transmis à l'autre Chambre par le président. (*L.* 5 *juill.* 1880.)

Il incombe aussi à la commission de comptabilité de vérifier et apurer les comptes remis en fin d'exercice par les questeurs. Les Chambres arrêtent ensuite leur budget en recette et en dépense et elles ordonnent s'il y a lieu le reversement au Trésor de l'excédent de recette qui peut exister.

A titre de renseignement, nous donnons ci-dessous, pour le Sénat et pour la Chambre des députés, le montant des dépenses principales inscrites au dernier compte publié.

	Sénat.	Chambre des députés.
Indemnité des membres . . .	2,638,800	5,013,000
Indemnité du président . . .	72,000	72,000
Indemnité des questeurs. . .	27,000	27,000
Chauffage et éclairage	153,171	142,500
Entretien des bâtiments et du mobilier.	196,972	182,000
Impressions diverses.	202,663	474,056

II. L'INDEMNITÉ LÉGISLATIVE EN FRANCE.

Depuis l'Assemblée constituante de 1789, l'indemnité législative fut payée aux représentants de toutes les Assemblées de la Révolution, du Consulat et de l'Empire. Elle fut supprimée sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet sauf en ce qui concerne le président de la Chambre des députés qui touchait 100,000 fr., et les questeurs dont le traitement était pour chacun de 35,000 fr. Le Gouvernement provisoire de 1848 rétablit l'indemnité qui, depuis cette époque, ne cessa plus d'exister, malgré certaines tentatives de suppression faites en 1852.

1. États généraux.

Il est intéressant de trouver l'origine de l'indemnité législative dans la convocation des anciens États généraux.

Nous lisons en effet dans l'*Histoire des États généraux* par Boullée :

« Aux États de Blois de 1576 et 1577, sous « Henri III, l'indemnité avait été de 25 livres par « jour pour les archevêques, 15 livres pour chaque « abbé, chef d'ordre ou archidiacre, 12 livres à « chaque abbé commendataire, et 8 à 9 livres aux « membres de la noblesse et du Tiers-État.

« Aux États généraux de 1614, l'indemnité s'éleva « à 60 livres pour certains dignitaires du clergé et « de la noblesse, 50 livres pour les évêques; les « officiers généraux, les magistrats des cours sou- « veraines, les procureurs généraux, 30 livres; le « trésorier général de France qui remplissait les « fonctions de secrétaire de l'Assemblée toucha 24 « livres. »

Ces taxes étaient perçues sur une ordonnance royale qui était rendue tantôt sur l'initiative du roi, tantôt enfin à la demande des trois ordres avant la séparation des États.

2. Période révolutionnaire.

Antérieurement au 30 mai 1789, les frais occasionnés par la convocation et la réunion des États généraux étaient acquittés sur les revenus du domaine royal pour tout ce qui concernait les dépenses d'impression et de publication, et sur les deniers des communes pour celles du local des Assemblées.

A la date précitée, un règlement intervint pour déterminer le mode et les conditions de paiement des indemnités accordées aux membres des États généraux convoqués à Versailles.

Aux termes de ce règlement, il devait être dressé un état général par province pour les frais des députés des villes et communautés, lesquels seraient taxés par les lieutenants généraux de chaque bailliage ou sénéchaussée chargés de l'exécution des lettres de convocation pour les États généraux. Cet état destiné au garde des sceaux, devait mentionner en regard du nom de chaque député s'il acceptait ou refusait l'indemnité qui lui était allouée. La taxe d'ailleurs était la même pour les députés des villes et des campagnes, mais elle était cependant proportionnelle au nombre de jours de voyage ou de séjour.

« Quant aux états des frais des députés, dit le « règlement, il en sera incessamment adressé des « relevés subdivisés par généralités ou pays aux « sieurs intendants et commissaires départis dans « chaque province et aux commissaires intermé- « diaires de chaque pays d'État ou Assemblée pro- « vinciale, afin qu'il soit pourvu au remboursement « des frais qui auront été réclamés au marc la « livre des impositions roturières. »

Mais avant de faire dresser les états de frais des députés, Laurent de Villedeuil avait écrit à la municipalité de Versailles pour la prier d'assurer des logements aux députés comme il avait été fait à l'égard des notables qui avaient été réunis dans cette ville l'année précédente (*Lettre du 22 mars* 1789).

La municipalité avait répondu que 1,200 logements seraient arrêtés et que ceux qui ne se trouveraient pas occupés seraient payés au compte du roi, aux propriétaires ou principaux locataires pour trois mois seulement.

Lorsque toutes les locations furent arrêtées, l'état des logements fut imprimé et remis aux députés pour qu'ils pussent fixer librement leur choix sur le logement qu'ils voudraient occuper.

Ce n'est toutefois qu'à partir du 1er septembre 1789 que l'Assemblée nationale autorisa le ministre des finances à faire payer à Versailles, à chacun de MM. les députés, les quatre mois de leur traitement échus depuis le 27 août et les frais de route, savoir : chaque jour de traitement à raison de 18 livres et chaque poste à raison de 5 livres. La même autorisation permettait au ministre de compter à l'avenir à chacun des députés, et de mois en mois, les sommes échues du traitement.

Le déficit des finances fit surgir à cette époque plusieurs propositions ayant pour but de réduire et même de supprimer toute indemnité aux membres de l'Assemblée, mais elles demeurèrent sans résultat, malgré les efforts du vicomte de La Châtre, du cultivateur Gérard, de l'abbé Maury et de Cazalès.

L'Assemblée législative qui remplaça l'Assemblée constituante issue des États généraux, maintint le principe d'une indemnité législative en décidant, dans sa séance du 28 octobre 1791, que ses membres toucheraient la même indemnité que ceux de la Constituante[1].

La Convention qui payait 18 livres au début et proportionnellement au nombre de jours du mois (540 livres pour les mois de 30 jours, 558 pour les mois de 31 et 504 pour le mois de février), adopta, le 23 nivôse an III, sur la proposition de Thibault, un décret élevant à partir du 1er vendémiaire précédent l'indemnité à 36 livres.

« Quelques-uns de nos collègues disent qu'ils ne la recevront pas, s'écria Bentabolle, eh bien! je déclare que ce n'est que par une fausse popularité qu'on peut s'opposer au décret. » Cambon rappela qu'une aussi minime indemnité n'avait été votée en 1789 par la noblesse et le clergé que pour éloigner les pauvres, et il déclara que si l'on comptait avec la surélévation du prix des denrées, ce serait 54 ou 60 livres et non 36 qu'il faudrait voter pour remplacer les 18 livres de 1789.

Dès le lendemain du vote précédent, un débat orageux s'engagea sur une proposition de Lefiot qui voulait faire rapporter le décret de la veille. Bentabolle insista à nouveau sur le bien fondé de l'augmentation. Merlin de Douai rappela qu'il avait vu six mois auparavant plusieurs de ses collègues qui manquaient de souliers; de plus, ajoutait-il, « l'ancien tyran ne dépensait-il pas 25 millions chaque année. »

Bourdon (de l'Oise) conclut : « Citoyens, il est certain que la motion qui a été faite n'a eu pour principe que la coupable envie d'avilir la représentation nationale. La Convention doit y répondre par ces mots d'un grand homme : « Il n'y a que trois manières d'exister : « salarié, mendiant ou voleur ». Jamais la Convention nationale ne rougira d'exposer ses besoins aux yeux du peuple. » L'ordre du jour fut voté.

La Constitution du 5 fructidor an III décida, dans son article 68, que l'indemnité annuelle des membres du Corps législatif (Conseil des Anciens et Conseil des Cinq-Cents) serait égale à la valeur de 3,000 myriagrammes de froment (613 quintaux 32 livres).

Pour établir ce prix en numéraire, les inspecteurs de la salle (questeurs) statuaient sur le chiffre de l'indemnité d'après la mercuriale de la halle de Paris que leur envoyait le ministre de l'intérieur et qui suivait le cours des assignats. Un arrêté des

1. Par un vote du 12 avril précédent, le mot « indemnité » avait remplacé le mot « traitement ».

commissions réunies des deux Conseils décida que pour éviter les longs calculs et les variations quotidiennes dans l'assiette de l'indemnité, celle-ci serait déterminée tous les trois mois sur le prix commun des divers marchés de la République.

L'indemnité mensuelle fut en brumaire an IV de 15,000 fr. payée en assignats (soit 627 fr.), en frimaire de 20,000 (soit 660 fr.), en nivôse de 40,000 (soit 996 fr.)[1].

Le décret du 2 nivôse an V supprimant pour les fonctionnaires le paiement en papier, stipula que les députés toucheraient une allocation de 619 fr. 60 c. en numéraire. Plus tard, les lois du 20 vendemiaire an VII et 8 frimaire an VIII, adoptant pour base le taux moyen des mercuriales de l'an VI, fixèrent l'indemnité à 675 fr. par mois. Toutefois, il convient d'ajouter à cette somme :

1° Une indemnité pour port de lettres qui était en moyenne de 70 fr. par mois. (*Voir ci-après L. 5 frim. an VI*.)

2° Une indemnité de 330 fr. par mois pour frais de logement, de bureau et d'entretien d'un costume. Le premier costume était fourni par l'Etat (*Voir ci-après L. 28 therm. an VI*). Le montant de l'indemnité atteignait donc 1,075 fr. par mois, non compris les 10 fr. par poste ou myriamètre alloués pour frais de voyage et les menus bénéfices résultant des excédents de recette. En somme, l'indemnité fut de 12,840 fr. par an. (En l'an VII, cet excédent fut consacré à l'achat de 13,300 fr. de bougies qui furent distribuées en parts égales aux représentants.)

La loi du 5 frimaire an VI (25 novembre 1797), qui supprimait la franchise postale accordée aux députés, attribua mensuellement et à titre de compensation un crédit de 40,000 fr. au Conseil des Cinq-Cents et un crédit de 20,000 fr. au Conseil des Anciens.

Ces deux sommes, dit cette loi, seront mises tous les mois, à compter du 1er brumaire, à la disposition des commissaires des deux salles par les commissaires de la Trésorerie nationale, à prendre et prélever sur les fonds destinés aux dépenses imprévues.

La loi du 28 thermidor an VI, délibérée en comité général, concernait plus spécialement les frais de loyer, de bureau et de costumes des députés. Elle rappelait que les premiers fonctionnaires de la République devaient être logés dans les bâtiments nationaux et qu'il en était même usé ainsi à l'égard des ministres, de plusieurs chefs de division et des principaux chefs des administrations en sous-ordre; que, de plus, les réparations qu'il aurait fallu faire dans les palais des deux Conseils et les bâtiments qui les avoisinent pour y loger les représentants du peuple, avaient été sans cesse ajournées, à cause des dépenses extraordinaires de la guerre, que l'intérêt des contribuables exigeait que ces dépenses ne soient faites que quelques années après la paix générale et qu'il était plus économique d'ailleurs d'attribuer à chaque représentant du peuple le remboursement de ses frais de loyer.

Le Conseil, après en avoir déclaré l'urgence, prit la résolution suivante :

Art. 1er. Les représentants du peuple sont logés aux frais de la République. Il leur est alloué les frais de bureau que nécessitent leurs travaux législatifs.

En conséquence, il est payé à chacun d'eux une somme de 630 fr. par mois pour les rembourser de ces objets, ainsi que de l'entretien de leur costume.

Art. 2. En exécution du précédent article, la Trésorerie nationale tiendra à la disposition du Corps législatif une somme de 990,000 fr. dont un tiers pour le Conseil des Anciens et les deux autres tiers pour celui des Cinq-Cents pour les quatre derniers mois de l'an VI.

Cette somme sera prise sur les fonds affectés aux dépenses imprévues de l'an VI, elle sera payée sur les mandats particuliers des inspecteurs des deux Conseils.

Art. 3. Toutes les sommes qui se trouveront rester à la fin de chaque mois, à cause du nombre incomplet des membres de l'un et l'autre Conseil, ou pour toute autre cause, seront préalablement employées, mois par mois, à couvrir les dépenses arriérées et extraordinaires. Et dans le cas où il se trouverait à la fin de l'année un excédent disponible, il sera laissé en caisse pour pourvoir jusqu'à due concurrence aux dépenses de l'année suivante.

Le Conseil des Anciens ratifia le lendemain le vote du Conseil des Cinq-Cents.

Mentionnons ici une nouvelle tentative de suppression de l'indemnité aux députés en congé faite en l'an VI sur la demande de Scherlock. Cette proposition qui était fortement appuyée fut repoussée en raison de son caractère inconstitutionnel à la suite des observations de Laujocq et de Chollet. Ce dernier lut l'article de la Constitution qui disait : « Les représentants du peuple reçoivent une in- « demnité annuelle », et cela suffit.

Lors de l'assassinat des ministres français à Rastadt, le 22 floréal an VII, Lemercier émit le vœu que tous les traitements des fonctionnaires fussent réduits d'une manière proportionnelle pour assurer les nécessités de la guerre.

« Ce sacrifice, disait-il, sera propre à opérer « parmi tous les citoyens un de ces mouvements « de *patriotisme libéral* dont nous déjà vu plus « d'un exemple. »

Ce vœu fut réalisé par la loi du 27 floréal :

Art. 1er. Tout fonctionnaire public et employé civil recevant à quelque titre que ce soit, un traitement, remise ou indemnité au-dessus de 3,000 fr., subira jusqu'à la paix générale la réduction ci-après spécifiée.

Art. 2. Cette réduction sera de 5 p. 100 sur les trois premiers mille francs et de 10 p. 100 sur la partie ultérieure du traitement ou de l'indemnité à quelque somme qu'elle s'élève.

Art. 3. Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux représentants du peuple.

3. Consulat et Empire.

La Constitution du 22 frimaire an VIII fixa par son article 36 le traitement annuel des tribuns à 15,000 fr. et celui des députés à 10,000 fr., l'article 22 de cette Constitution décida que les revenus de certains domaines nationaux seraient affectés à cette dépense.

Le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI (4 janvier 1803) créa dans chaque arrondissement de tribunal d'appel des sénatoreries dotées d'une maison et d'un revenu annuel en domaines nationaux de 20,000 à 25,000 fr.

Les sénatoreries, dit ce sénatus-consulte, sont possédées à vie; les sénateurs qui en seront pourvus, seront tenus d'y résider au moins trois mois chaque année. Les sénatoreries seront conférées par le premier consul, sur la présentation du Sénat, qui, pour chacune, désignera trois sénateurs. Le revenu de la sénatorerie tiendra lieu au sénateur nommé de toute indemnité pour frais de déplacement et dépenses de représentation. Cette dotation était viagère.

La désignation des biens affectés à la dotation annuelle du Sénat et des sénatoreries, le mode d'entrée en possession et d'administration, les règles

1. Ces chiffres ont été relevés par M. Laurent sur les feuilles d'émargement de la Chambre des députés.

applicables aux ventes, échanges et concessions furent déterminées par les arrêtés du Gouvernement du 18 fructidor an XI (5 septembre 1803), les sénatus-consultes du 8 brumaire an XII (3 novembre 1803) et 30 pluviôse an XIII (19 février 1805).

Sous l'Empire, le traitement des députés du Corps législatif fut le même que sous le Consulat (10,000 fr.)

4. 1814 et Cent-Jours.

Sous le régime de la charte de 1814, l'ordonnance du 4 juin 1814 décida que le traitement dont jouissaient les anciens députés leur serait continué jusqu'à l'expiration de leurs fonctions, mais que la dotation du Sénat serait réunie au domaine de la Couronne. Une pension annuelle de 36,000 fr. était allouée aux anciens membres du Sénat. (Cette pension fut réduite par ordonnance du 3 décembre 1823 à 24,000 fr. La même ordonnance déclara immeubles les pensions possédées par d'anciens sénateurs, pairs, et celles accordées à des pairs de France sur la dotation du Sénat incorporée au domaine de la Couronne.)

Le *Traité pratique de droit parlementaire* de MM. Poudra et Pierre qui relate pour les différentes époques, les diverses modifications apportées à l'indemnité des membres du Parlement, rappelle que dans la Constitution mort-née adoptée par le Sénat le 6 avril 1814, les sénateurs s'étaient fait la part plus large.

En effet, aux termes de l'article 6 de cette Constitution, la dotation du Sénat et celle des sénatoreries devenait *la propriété des sénateurs en exercice*. Les revenus en étaient partagés également entre eux, et passaient à *leurs successeurs*. Si un sénateur décédait sans postérité masculine directe, sa portion devait retourner au Trésor public.

Les sénateurs nommés à l'avenir n'avaient aucun droit sur la dotation.

Pendant les *Cent-Jours*, les représentants reçurent une indemnité de 18 fr. par jour et des frais de voyage.

5. Restauration et Monarchie de Juillet.

Quoiqu'au début de la Restauration, la Chambre introuvable se soit prononcée en faveur de la gratuité des fonctions législatives, ce n'est qu'en 1817 que la loi formula la gratuité en ces termes :

Les députés de la Chambre ne reçoivent ni traitement, ni indemnité. (*L.* 5 *févr.* 1817.)

Cette disposition fut reproduite textuellement dans la loi du 19 avril 1831. De plus, la loi du 29 décembre 1831 décida qu'à l'avenir aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourraient être attachés à la dignité de pair.

Telle fut la législation sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet.

Sous les gouvernements qui précédèrent la Restauration, nous avons eu à mentionner les tentatives faites en vue de supprimer l'indemnité législative; en 1828, et de 1834 à 1836, nous avons à relater les tentatives faites par voie de pétitions pour la rétablir, mais elles furent toutes repoussées [1].

6. République de 1848.

L'article 10 du décret de convocation des Assemblées électorales du Gouvernement provisoire de 1848 rétablit en ces termes l'indemnité législative :

1. Voir à ce sujet les procès-verbaux des séances de la Chambre des députés des 9 juin 1828, 8 février et 29 mars 1834, 7 février 1835 et 16 juin 1836.

« Chaque représentant du peuple recevra une « indemnité de 25 fr. par jour pendant la durée de « la session. »

L'Assemblée constituante ratifia le 10 juillet cette disposition qui fut adoptée, en comité secret, sur la demande de M. Lefort-Gonsollui, rapporteur de la commission.

Le 4 octobre 1848, l'Assemblée constituante vota l'article 36 de la Constitution aux termes duquel « chaque représentant du peuple reçoit une in- « demnité à laquelle il n'a pas droit de renoncer ».

Dans la séance du 11 novembre 1848, au cours d'un incident soulevé par des demandes de congé, M. Marius André (du Var) demanda la suppression « des salaires » des absents et le versement de ces salaires à la caisse de secours au profit des indigents. M. Ernest de Girardin appuya, en ces termes, cette motion : « Les représentants ne peuvent pour- « tant pas recevoir de traitement quand ils ne rem- « plissent pas leurs fonctions. »

La proposition ne fut point discutée [1].

7. Second Empire.

Après le coup d'État de 1851, les traditions de la monarchie semblèrent devoir renaître. En effet, l'article 37 de la Constitution du 14 janvier 1852 supprimait le traitement des députés, mais l'article 22, qui admettait la gratuité des fonctions des sénateurs, donnait au Président de la République l'autorisation de leur accorder, en raison de services rendus et de leur position de fortune, une dotation personnelle qui ne pouvait excéder 30,000 fr. par an.

Peu de temps après, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 attribuait aux sénateurs, sans distinction, le privilège d'une dotation de 30,000 fr. (*art.* 11) et allouait aux députés une indemnité de 2,500 fr. par mois de session ordinaire ou extraordinaire (*art.* 14). Plus tard, le sénatus-consulte du 18 juillet 1866, pour trancher la difficulté qui existait de savoir s'il fallait faire aux députés le décompte des jours pendant lesquels ils n'ont pas siégé, décida dans son article 4 :

« L'indemnité attribuée aux députés du Corps « législatif est fixée à 12,500 fr. pour chaque ses- « sion ordinaire quelle qu'en soit la durée. En cas « de session extraordinaire, l'indemnité continuera « d'être réglée conformément à l'article 14 du sé- « natus-consulte du 25 décembre 1852 (soit 2,500 fr. « par mois). »

Il n'y eut pas, sous l'Empire, de discussions relatives à l'indemnité législative.

8. Assemblée nationale et troisième République.

Le Gouvernement de la Défense nationale remit provisoirement en vigueur, par l'article 5 du décret du 29 janvier 1871, les dispositions des articles 96 et 97 de la loi électorale du 15 mai 1849.

L'article 4 du même décret avait eu soin cette fois d'interdire le cumul de l'indemnité législative avec les traitements des fonctionnaires publics. Toutefois, la question du cumul ne fut réglée législativement que par la loi du 16 février 1872 qui, lors de la loi organique du 30 novembre 1875, fut déclarée applicable à la Chambre des députés.

1. On trouvera dans les procès-verbaux de l'Assemblée nationale de 1848, trace de nombreuses propositions qui furent de nouveau faites en vue de réduire ou de supprimer l'indemnité législative. Consultez les procès-verbaux des séances de décembre 1848, janvier et 28 février 1849. Discours de MM. Charlemagne, Raudot, Moine de la Drôme, etc.

En raison de son importance et des discussions auxquelles elle a donné lieu, nous donnons ici le texte même de la loi du 16 février 1872 :

Art. 1er. Les fonctionnaires de tout ordre et les membres de cette Assemblée auxquels des fonctions publiques retribuées ont été conférées depuis leur élection, touchent comme les autres représentants, l'indemnité législative établie avec interdiction de cumul par le décret du 29 janvier 1871.

Art. 2. Si le chiffre de l'indemnité est supérieur à celui du traitement des fonctionnaires, ce traitement est ordonnancé en totalité au profit de l'État, pendant la durée du mandat législatif.

Art. 3. Si le chiffre du traitement est supérieur à celui de l'indemnité, le fonctionnaire député ne touche, pendant la même période, que la portion de son traitement net excédant ladite indemnité.

Art. 4. Dans les cas prévus par les articles 2 et 3, les droits du fonctionnaire à une pension de retraite continueront à courir, comme s'il jouissait sans interruption de la totalité de son traitement.

Art. 5. Les traitements dont il est question aux articles 2 et 3 comprennent pour tous les fonctionnaires civils et militaires, l'ensemble des traitements et suppléments de toute nature assujettis à la retenue au profit du Trésor, et alloués par les règlements à la position d'activité, sauf les indemnités de représentation et les frais de bureau.

Art. 6. Sont exceptés des dispositions des mêmes articles, les pensions de retraites civiles et militaires, le traitement des officiers généraux admis dans le cadre de réserve; la solde ou pension des officiers mis en réforme, les traitements afférents aux décorations de la Légion d'honneur, les rentes viagères attribuées aux médailles militaires, les pensions allouées à titre de récompense nationale.

La loi du 2 août 1875, confirmée par celle du 30 novembre suivant, régla uniformément à 9,000 fr. par an l'indemnité des sénateurs et des députés, conformément aux dispositions des articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849.

Toutefois, la loi organique du Sénat du 2 août 1875 ayant omis de rendre applicables aux sénateurs les dispositions de la loi du 16 février 1872 relative au cumul, un arrêt du Conseil d'État du 26 janvier 1877 a décidé la restitution à M. le colonel Le Bastard, sénateur, des sommes qui lui avaient été retenues sur le montant de sa solde.

Cet arrêt détermina M. Charles Mention, député, à déposer un projet de loi pour étendre aux sénateurs les dispositions de la loi du 16 février 1872, mais ce projet n'a pas été discuté.

Pour les sénateurs et députés des colonies, l'article 37 du règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la Chambre des députés stipule que l'indemnité est due pour le transport à Paris du député, de sa famille et de deux domestiques en plus. Le passage peut avoir lieu au choix du député, soit sur un bâtiment de l'État, soit sur un navire de commerce français. Si l'embarquement a eu lieu sur un bâtiment de l'État, la dépense en est réglée et avancée par l'administration de la marine, à laquelle la questure en rembourse le montant suivant les règlements en vigueur. Dans le cas où le passage s'effectuerait par navire de commerce, le prix stipulé entre le député et le capitaine ou l'armateur est acquitté comme il suit : si le député en fait l'avance, il produit à la questure la quittance des frais de passage et le remboursement de la somme par lui payée est effectuée entre ses mains. Si le prix est dû, le montant en est ordonnancé au nom de qui de droit, sur production de titres. L'indemnité de passage est due, que l'élection du député soit ou non validée.

L'article 41 du règlement de comptabilité qui s'était inspiré de l'article 42 du règlement sur la comptabilité de l'Assemblée législative du 2 janvier 1850 et de l'article 36 du règlement du Corps législatif du 25 avril 1855, décidait qu'aucun paiement ne pourrait être fait avant la validation du député. Mais cette disposition fut modifiée sur la proposition de l'amiral Touchard (28 avril 1878).

Un arrêté du bureau de la Chambre, en date du 26 juin 1879, décide que le traitement du député courrait à partir du jour de son élection.

Depuis le 1er avril 1876, sur la motion de M. Parent, l'indemnité peut être perçue hors session et pendant la durée des ajournements ou des prorogations des Chambres au chef-lieu de l'arrondissement où résident les sénateurs et députés qui en auront fait la demande à la questure.

Le député absent sans congé ou celui qui prolonge son congé au delà du terme assigné perd son droit à l'indemnité.

Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emporte aussi la privation pendant 15 jours de la moitié de l'indemnité (*art.* 128, *même règlement*). De plus, le député contre lequel des poursuites ont été autorisées et qui s'est soustrait au mandat décerné contre lui, perd son droit à l'indemnité pendant la durée de son absence. Celui qui est en détention préventive continue à recevoir son indemnité. Le député détenu en vertu d'une condamnation pour délit ou pour crime, même lorsque cette condamnation n'entraîne pas la perte de la qualité de député, est privé de l'indemnité pendant la durée de sa détention (*Règl. compt. Ch. des députés, art.* 19). Des arrêtés des questeurs des 21 et 29 juillet 1879 ont ordonné la restitution de l'indemnité à deux députés condamnés pour l'insurrection du 18 mars 1871 et amnistiés.

L'article 43 de ce même règlement stipule que les droits d'un député à la jouissance de l'indemnité s'éteignent à partir du lendemain de la cessation de ses pouvoirs. L'indemnité d'un démissionnaire lui est payée jusques et y compris le jour de la notification de la démission par le président de la Chambre au ministre de l'intérieur.

Sous le second Empire, les présidents des deux Chambres touchaient 100,000 fr. par an. (*D.* 18 *mars et* 18 *avril* 1852.)

Le président du Sénat recevait de plus 50,000 fr., le premier vice-président 20,000 fr. et le grand référendaire 40,000 fr. pour frais de représentation.

Les questeurs du Corps législatif recevaient 10,000 fr. par an (*Arr. du président du Corps législatif du* 13 *avril* 1852). Aujourd'hui le président du Sénat et celui de la Chambre des députés reçoivent 72,000 fr. par an. Le traitement des questeurs est fixé à 9,000 fr. (*Résolution de la Chambre des députés,* 27 *juillet* 1876, *et résolution du Sénat du* 19 *décembre* 1876).

Ces chiffres étaient ceux qui avaient déjà été adoptés par l'Assemblée nationale de 1871 (*Résolution du* 1er *septembre* 1871).

Ajoutons ici que, depuis 1882, les députés et les sénateurs jouissent d'une gratuité absolue de parcours sur les lignes de chemins de fer.

III. BUVETTE DES CHAMBRES.

Le budget de la buvette des Chambres est formé en recettes par une retenue de 5 fr. par mois sur l'indemnité des sénateurs et députés. Les excédents de recettes sur les dépenses ont été versés sous l'Assemblée nationale de 1871 au bureau de bienfaisance de Versailles et depuis le retour à Paris aux bureaux de bienfaisance des arrondissements dans lesquels se trouvent placés les Palais législa-

tifs et à la Société de protection des Alsaciens-Lorrains.

IV. L'INDEMNITÉ LÉGISLATIVE A L'ÉTRANGER.

Allemagne. Les membres du Reichstag ne touchent point d'indemnité, mais ils ont le libre parcours sur tous les chemins de fer de l'Empire. Aux termes de la loi du 18 février 1874, l'État rembourse les frais aux compagnies privées. Toutes les tentatives faites pour obtenir la rémunération des députés au Reichstag ont été repoussées par le Bundesrath (Conseil fédéral).

Alsace-Lorraine. Chaque délégué d'Alsace-Lorraine au Landesausschuss perçoit une indemnité de 20 marcs (25 fr.) par jour. Ses frais de voyage lui sont de plus remboursés.

Autriche-Hongrie. Dans la Basse-Autriche, les membres du Comité permanent touchent une indemnité fixée par la Diète et reçoivent, en outre, une indemnité de voyage d'un florin par lieue (*Meile*), entre le lieu du vote de la circonscription électorale et Vienne, tant à l'aller qu'au retour. (*L.* 19 *mars* 1874.)

En Hongrie, la dignité de magnat est gratuite, les députés ont un traitement quotidien de 5 florins 25 kreutzers (10 fr. 60 c.) pendant toute la durée des sessions, hors le temps des congés; ils reçoivent de plus une indemnité de 800 florins (2,000 fr.) pour le logement.

Bavière. Les députés de la Bavière touchent 5 florins (10 fr. 75 c.) par jour, s'ils ne résident pas au siège du Parlement, et de plus 2 fr. 15 c. par lieue, pour frais de voyage. Aucune indemnité n'est accordée à ceux qui résident au chef-lieu.

Belgique. En Belgique, les sénateurs ne reçoivent ni traitement, ni indemnité.

L'indemnité des membres de la Chambre des représentants est basée sur les frais de déplacement. Elle est de 423 fr. 20 c. par mois pour ceux qui n'habitent pas Bruxelles, les résidants n'en reçoivent pas.

Bolivie. Le traitement des sénateurs et des députés est fixé par une loi spéciale.

Brésil. La Constitution brésilienne stipule qu'à la fin de chaque législature on vote l'indemnité qui sera allouée aux députés pendant la législature suivante. Le subside des sénateurs est équivalent à une fois et demie celui des députés.

Bulgarie. Les députés qui ne sont pas domiciliés au siège de la *haute Assemblée nationale* reçoivent une indemnité de séjour et de voyage. (*Art.* 139 *de la Constitution.*)

Chili. Le mandat de député est entièrement gratuit.

Confédération argentine. Les sénateurs et les députés reçoivent une indemnité mensuelle de 333 piastres (1,600 fr.).

Danemark. Les membres du Rigsdag (comprenant les deux Chambres du Folksthing et du Landsthing) touchent 6 couronnes (8 fr.) par jour, et sont remboursés de leurs frais de voyage.

Espagne. Le mandat de député aux Cortès est gratuit.

Grande-Bretagne. La dignité de membre de la Chambre des lords et le mandat de député à la Chambre des communes sont entièrement gratuits.

Grand-duché de Luxembourg. Chaque député (il y en a aujourd'hui 42) touche 5 fr. par jour de présence ou de déplacement. Les résidants au chef-lieu ne reçoivent aucune allocation.

Grèce. 2,000 drachmes (2,000 fr.) sont alloués aux députés pour chaque session ordinaire et le remboursement des frais de voyage seulement leur est accordé pour la session extraordinaire.

Haïti. Indemnité annuelle de 200 piastres (1,200 francs) aux députés pendant la session.

Hollande. Les membres de la première Chambre hollandaise reçoivent pendant la session et par jour une indemnité de 8 florins (17 fr. 75 c.), ceux qui ne résident pas à La Haye touchent de plus un droit de 75 cents (1 fr. 50 c.) par heure de voyage.

Les membres de la deuxième Chambre touchent un traitement annuel de 2,000 florins (4,223 fr.) et une indemnité pour frais de voyage, calculée d'après la distance. Aucun traitement n'est alloué à ceux qui ont été absents pendant toute la durée de la session.

Italie. Ni au Sénat, ni pour les députés, il n'existe d'indemnité, néanmoins la circulation gratuite est accordée sur les chemins de fer et sur les paquebots aux sénateurs et aux députés.

Kentucky. Un dollar et demi, plus des frais de voyage.

Lubeck. Les huit sénateurs de *Lubeck* (Lettrés) ont un traitement annuel de 1,000 marcs (11,250 fr.), les six jurisconsultes n'ont que 360 marcs (4,500 fr.).

Maine et New-Hampshire. Les appointements sont pour chaque législature fixés par une loi. Les sénateurs et représentants sont remboursés des frais de voyage.

Mecklembourg. Dans les grands-duchés de Mecklembourg (Schwérin et Strélitz), les membres de l'ordre équestre n'ont droit à aucune indemnité de voyage ou de séjour.

Mexique. Les sénateurs et les députés réunis au Congrès reçoivent une indemnité de la Cour fédérale.

Norwège. Une indemnité de voyage et 12 couronnes (16 fr. 95 c.) sont allouées aux députés par jour de session ordinaire ou extraordinaire des *Storthings.*

Ohio. Deux dollars par jour pour chaque vingt-cinq milles qu'ils devront effectuer.

Portugal. L'allocation pécuniaire des députés est fixée pour la législature suivante à la dernière session de chaque législature. Elle est aujourd'hui (1884) de 100,000 reis par mois (555 fr. 55 c.).

Prusse. En Prusse, les fonctions de membre de la Chambre des seigneurs sont gratuites. Les députés reçoivent une indemnité de frais de voyage de 5 thalers (18 fr. 75 c.) par jour pendant les sessions. (*L.* 30 *mars* 1873.)

République d'Andorre. Les 24 membres de l'*Illustre Conseil général* (4 pour chacune des 6 paroisses) sont nourris pendant les sessions ordinaires aux frais de leurs paroisses et logés dans l'*Illustre Palais.* Les particuliers qui ont demandé des réunions extraordinaires doivent subvenir à l'entretien de leurs conseillers pendant ces sessions et fournissent, par avance, de ce chef une provision suffisante.

République Dominicaine. Les quinze *tubiens* reçoivent une indemnité mensuelle de 200 piastres (1,000 fr.).

République de l'Uruguay. Les sénateurs et les représentants reçoivent une indemnité fixée pour chaque législature à la dernière session de la législature précédente.

Reuss. Dans la principauté de *Reuss,* les 16 membres du Landtag touchent une indemnité de 9 marcs (11 fr. 25 c.) par jour. Elle n'est pas déterminée dans celle de *Waldeck.*

Roumanie. Les sénateurs ne touchent pas d'indemnité; ce sont d'anciens hospodars, de grands propriétaires.

Les députés touchent une indemnité à raison du temps qu'ils consacrent à l'exercice de leur mandat. Il leur est alloué un billet d'aller et retour de leur ville d'élection à Bucarest et un jeton de présence de 3 ducats (24 fr.) par séance. Une feuille de présence se signe à l'entrée de la salle et l'appel nominal a lieu à la fin de chaque séance.

Russie. En Russie, aucune indemnité n'est accordée aux membres des assemblées de la noblesse, ni à ceux des assemblées urbaines.

Saxe. La Chambre des seigneurs de la *Saxe Royale* comporte 17 catégories. L'indemnité n'est accordée qu'aux non-résidants et aux 8e, 10e, 13e, 14e, 15e, 16e et 17e catégories, savoir : le premier prédicateur évangélique de la Cour, le surintendant de Leipzig, 12 députés nommés à vie par les propriétaires de biens nobles et d'autres grands domaines ruraux, puis des propriétaires de biens nobles ceux même choisis par le roi et nommés à vie, le premier magistrat de six villes désignées par le roi suivant son bon plaisir et cinq membres nommés à vie par le roi. Les députés non domiciliés au siège du Landtag touchent une indemnité de séjour et de voyage.

Dans les deux duchés de *Saxe-Cobourg-Gotha* et de *Saxe-Gotha*, les non-résidants reçoivent 10 marcs (12 fr. 50 c.) par jour et les résidants 6 marcs (7 fr. 50 c.).

Les représentants des duchés de *Saxe-Altenbourg* et de *Saxe-Meiningen* ne touchent pas d'indemnité.

Schaumbourg-Lippe. Dans la principauté de *Schaumbourg-Lippe*, 6 marcs (7 fr. 50 c.) par jour pendant les sessions sont accordés aux députés. Les membres du Conseil permanent touchent cette indemnité pendant toute l'année.

Serbie. Les députés de la *Skouptchina* qui ne résident pas au siège de l'assemblée reçoivent une indemnité de 8 fr. par jour pendant la durée de leur mandat. (*Art.* 8 *de la Constitution.*)

Suède. Aucune rétribution n'est accordée aux membres de la première Chambre, les membres de la seconde Chambre reçoivent une indemnité de 1,200 riksdales (1,716 fr.) pour chaque session ordinaire. Si la Diète est dissoute ou si le député donne sa démission avant 4 mois de session, ou dans le cas d'une session extraordinaire, le député n'a droit qu'au remboursement de ses frais de voyage et à une indemnité quotidienne de 10 riksdales (14 fr. 30 c.) sans que le total de cette indemnité puisse dépasser 1,200 riksdales. Une réduction à 10 riksdales frappe le député pour chaque jour d'absence à partir de la réunion de la Diète.

Suisse. Les membres du *Grand-Conseil* reçoivent une indemnité de 20 fr. par jour et des frais de voyage.

Tennessee. Il est alloué au député 1 dollar 75 cents par jour et autant pour chaque 35 milles qu'il aura à parcourir pour aller à l'assemblée générale et en revenir.

Turquie. Les députés jouissent d'un traitement annuel de 20,000 piastres (4,600 fr.) pour chaque session et en plus, les frais de voyage. Les sénateurs reçoivent 10,000 piastres (2,300 fr.) avec remboursement des mêmes frais pour l'aller et le retour, calculés d'après les tarifs de route qui sont en usage pour les déplacements des fonctionnaires ayant 5,000 fr. par mois. Le cumul avec une autre fonction rémunérée ne donne droit qu'au complément si le montant de ce traitement est inférieur à 10,000 piastres.

Villes libres. Les sénateurs de l'État de Brême et de Hambourg reçoivent 8,640 marcs par an (32,400 fr.). Le mandat de représentant de la bourgeoisie est gratuit. Les sénateurs de Hambourg qui sont nommés à vie peuvent donner leur démission après six ans. A l'expiration de 10 années, s'ils sont âgés de 60 ans, ils jouissent d'une pension égale à la moitié de leurs appointements, à l'âge de 70 ans, cette pension atteint les deux tiers du traitement. (*Art.* 10 *de la Constitution.*)

Wurtemberg. Les membres des deux Chambres du *royaume de Wurtemberg* touchent une indemnité déterminée par une loi. Elle est, en ce moment, de 9 marcs 86 pf. (12 fr. 35 c.) par jour.

V. DE SWARTE.

Bibliographie.

POUDRA et PIERRE, *Traité de droit parlementaire* et *Supplément*. 1878 à 1880. Louis Quantin, éditeur.

E. LAURENT, *l'Indemnité législative en France et à l'Étranger*. Louis Quantin. 1882.

CHARDONNIER, *Organisation electorale et représentative de tous les pays civilisés*. Berger-Levrault et Cie. 1883.

Distribution du Sénat et de la Chambre des députés.

Rapports des commissions de comptabilité, de MM. Malens, Honnoré Huguet, sénateurs; Crozet-Fourneyron, Versigny, Noël Parfait, députés.

LAURENT et MAVIDAL, *Archives parlementaires*, tome Ier.

CHAMPART. — Le champart (*pars campi*) ou terrage agrier était le droit de prendre sur un champ une certaine partie des produits, ce droit était imprescriptible et non rachetable. Celui qui tenait une terre soumise au champart était obligé, sous peine d'amende, non seulement à laisser la part au seigneur, mais encore à faire appeler ce dernier avant d'enlever sa propre part.

Aux termes de l'article 6 du décret-loi du 4 août 1789, relatif à l'abolition du régime féodal, « les champarts de toute espèce et sous quelque dénomination que ce soit », ont été déclarés rachetables, et « défense fut faite de plus créer à l'avenir aucune redevance de cette nature *non remboursable* ».

Les lois des 15 et 28 mars 1790, 3 et 9 mai même année, fixèrent les conditions et les modes d'évaluation pour le rachat.

Enfin, les champarts ont été supprimés *sans indemnité* par l'article 1er de la loi des 17 et 18 juillet 1793, mais en tant seulement qu'ils étaient d'origine ou de substance *féodale*, « étant exceptées (*art.* 2) des dispositions de l'article précédent les rentes ou prestations *purement foncières* et non féodales ».

Plus spécialement, en ce qui touche le champart en pays non *allodial*, ce droit était de sa nature présumé féodal et, par suite, celui qui en revendique la jouissance, soutenant qu'il n'a pas été atteint par les lois abolitives de la féodalité, doit prouver que la jouissance a pour cause une concession primitive de fonds (*Bruxelles*, 3 *janvier* 1808, *C. N.* 2-2-32), tandis que, au contraire, en pays de *droit écrit*, le champart était présumé rente foncière tant qu'il n'y avait pas titre du contraire. (*Cass.* 23 *juin* 1807, *S. V.*, 8, 1-270; *C. N.*, 2-1-404.)

En tant que rente foncière rachetable, le champart constitue un droit *mobilier* non susceptible d'hypothèque (*L.* 11 *brum. an VII*, *art.* 9 ; *Cass.* 28 *juin* 1854, *S.* 54-1-466), et ne pouvant, pour la

même cause, faire l'objet d'une action *possessoire*. [Garnier, *Act. poss.*, p. 334; Aulanier, *Domaine congéable*, n° 75; *Cass.* 17 *janv.* 1826, *S. Coll. nouv.* 8-1-259; 9 *août* 1831 (vol. 1831, 1-387), 11 *fév.* 1833 (vol. 1833, 1-183).]

Il existe aujourd'hui peu de champarts. On en retrouve encore, cependant, dans l'ancienne province d'Auvergne, sous le nom de « droit de percière » (*pars tertia*). Ces sortes de champarts étant, comme on vient de le voir, déclarés rachetables par la législation moderne, sont prescriptibles par 30 ans, sauf le droit pour le créancier de réclamer un titre normal conformément aux règles du droit commun, 2263 C. c. (voir deux *arrêts Cass. Favard et Achard*, 27 *janv.* 1868, *Sir.* 68-1-105 ; *et* 3 *arrêts Rigaud, Fayolle et Barbe, du* 10 *mars* 1868 ; *S.* 68-1-105 ; *sic, Grenier*, *Hyp.*, t. I, n° 162). Si le montant de ces redevances excède 150 fr., la preuve du paiement ne peut être faite par témoins, en l'absence d'un commencement de preuve par écrit (*mêmes arrêts*).

CHAUMARD.

CHANCELIERS ET CHANCELLERIES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES. — Il y a près des ambassades, des légations et des consulats, un chancelier chargé, sous les ordres du chef de la mission, de viser les passeports, les papiers des navires, de dresser les actes de l'état civil, de percevoir les droits fixés au tarif, d'aider le consul dans la protection des nationaux et de le suppléer ou le remplacer en cas d'absence. Le décret du 1er décembre 1869 divise les chanceliers en trois classes ; celui du 14 août et l'instruction du 20 octobre 1880 déterminent les attributions et la responsabilité des chanceliers qui, pour leur gestion, relèvent de l'agent comptable des affaires étrangères. Leurs recettes diverses doivent être versées au Trésor. Les chanceliers titulaires et les drogmans-chanceliers sont soumis au dépôt préalable d'un cautionnement s'élevant, au-dessus d'une perception de 5,000 fr., de 500 fr. à 9,000 fr.; aucun cautionnement n'est exigé des chanceliers intermédiaires ou substitués. Leur traitement varie de 5,000 à 12,000 fr. Les chiffres les plus élevés sont, en général, attribués à ceux qui possèdent les langues de l'Orient et qui prennent alors le titre de drogman-chancelier. Arrivés à la 1re classe, les chanceliers peuvent être nommés vice-consuls, consuls honoraires et devenir même consuls titulaires. La retraite des chanceliers de troisième classe est de 1,800 fr. et celle des chanceliers de seconde et première classe, de 2,400 fr.

Les 55 drogmans-interprètes, secrétaires-interprètes, drogmans-chanceliers et interprètes-chanceliers, spécialement employés auprès du ministre ou dans les postes d'Orient et de l'Extrême-Orient, reçoivent des traitements de 5,000 à 20,000 fr. selon l'importance de leurs fonctions et leur retraite est basée sur l'équivalence de leur grade.

Pour aider aux travaux des chancelleries, on emploie 113 commis dont le traitement varie de 1,500 à 5,500 fr., et dont le nombre est fixé selon les besoins du service.

Le produit des chancelleries diplomatiques et consulaires est évalué, pour l'exercice de 1887, à la somme de 200,000 fr.

Antérieurement à 1833, il n'existait dans les lois de finances aucune disposition autorisant la perception des droits recouvrés par les chancelleries diplomatiques et consulaires. On aurait donc pu considérer la perception de ces droits comme illégale.

La loi de finances portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1834, inséra pour la première fois les droits de chancellerie dans la nomenclature des impôts autorisés. Cette omission appela l'attention du législateur et bientôt une ordonnance fut rendue pour régler les recettes et dépenses des chancelleries consulaires. (*Ord.* 23 *août* 1833.)

Aux termes de cette ordonnance, les recettes étaient affectées à l'acquittement des frais de chancellerie, à l'allocation de remises et à la formation d'un fonds commun destiné à compléter les émoluments des chanceliers, au cas où les remises proportionnelles qui leur étaient accordées sur les droits qu'ils percevaient, n'auraient pas atteint un minimum déterminé. Les sommes restées disponibles sur ce fonds commun après le paiement de toutes les dépenses autorisées devaient être versées au Trésor public.

En même temps qu'elle réglait les recettes et dépenses des chancelleries, l'ordonnance du 23 août 1833 instituait un agent spécial chargé de centraliser leur comptabilité et de former le compte général à soumettre à la Cour des comptes.

L'ordonnance du 23 août 1833 fut, sauf quelques points de détail peu importants, confirmée par le décret du 20 avril 1860.

De 1833 jusqu'en 1860, le fonds commun a produit, année moyenne, une somme de 80,000 fr. qui a été versée au Trésor. De 1861 à 1870, les passeports, qui étaient une des taxes les plus productives des chancelleries, ayant été supprimés, le fonds commun, loin de présenter un excédent, fut en déficit, et l'Etat, au lieu de retirer un revenu du service des chancelleries, dut leur accorder une subvention qui a figuré pendant la même période au budget du ministère des affaires étrangères.

Les passeports ayant été momentanément rétablis, de 1871 à 1873, le fonds commun retrouva ses excédents dont le dernier, celui de 1873, s'éleva à 497,294 fr. En 1874, le retour au régime libéral, inauguré en 1860, en matière de passeports, vint de nouveau porter atteinte aux recettes des chancelleries et les mettre dans l'impossibilité de pourvoir à leurs dépenses à moins de recourir à une nouvelle subvention.

L'occasion se présentait pour faire disparaître l'organisation spéciale des chancelleries, en faisant rentrer leurs recettes et dépenses dans le budget général de l'État.

Tel fut l'objet de la loi du 29 décembre 1877. L'ancien service des chancelleries fut liquidé et le découvert qui s'élevait à 43,101 fr., fut comblé par un crédit de pareille somme inscrit au budget de 1879. (*L.* 27 *mars* 1880.)

Par suite de la suppression du budget spécial des chancelleries diplomatiques et consulaires, la situation personnelle et le mode d'opérer des agents chargés de la perception des droits de chancellerie ont été notablement modifiés.

Ces modifications ont été consacrées par un décret du 16 janvier 1877 et une instruction du 24 avril suivant, qui ont édicté les dispositions générales suivantes.

Les chanceliers des postes diplomatiques et consulaires, les drogmans-chanceliers et les chanceliers intérimaires ou substitués, ainsi que les agents vice-consuls rétribués et les gérants de vice-consulats ont été soumis, en qualité d'*agents percep-*

teurs des deniers de l'État, à toutes les règles auxquelles sont assujettis les comptables du Trésor public, au point de vue, soit des devoirs à remplir, soit de la responsabilité qu'ils encourent, tant pour les faits de leur gestion personnelle que pour la sauvegarde de leur caisse.

Un agent spécial, placé sous l'autorité administrative du chef de la direction des fonds au ministère des affaires étrangères et justiciable de la Cour des comptes, centralise les opérations des chanceliers et agents consulaires, et en forme le compte général à soumettre au jugement de la Cour. Il est également soumis au contrôle de la direction générale de la comptabilité publique au ministère des finances, ainsi qu'aux vérifications de l'inspection générale des finances. Il est assujetti à un cautionnement de 20,000 fr. qui est réalisé en numéraire. Cet agent a été dénommé : *Agent comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires.*

Comme tous les *comptables directs* du Trésor, l'agent comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires est seul responsable, envers la Cour des comptes et l'administration, de la gestion financière de tous les chanceliers et agents consulaires, lesquels sont responsables envers l'agent comptable, des deniers publics dont ils sont chargés d'effectuer la perception.

Sous le régime du décret du 16 janvier 1877, qui a été modifié sur ce point par le décret du 14 août 1880, les recettes des chancelleries devaient figurer pour leur montant intégral parmi les recettes de l'État. En conséquence, il était expressément interdit aux agents percepteurs d'employer les fonds provenant desdites recettes pour le paiement des frais de chancellerie ou pour toute autre destination. Ces frais qui étaient avancés de leurs deniers personnels par les chefs de mission et les consuls étaient liquidés tous les trois mois et payés au moyen d'ordonnances délivrées sur les crédits du budget du ministère des affaires étrangères. Le montant de cette ordonnance était augmenté d'une bonification de 2 p. 100 au profit des chefs de mission et des consuls. Elle était payable à Paris entre les mains des ayants droit ou de leurs mandataires. Les fonds provenant de la perception des droits de chancellerie ne devaient sortir de la caisse des comptables que pour être transformés, au commencement de chaque trimestre et plus souvent, s'il y avait lieu, en une traite en monnaie française à l'ordre du caissier-payeur central du Trésor public.

Cette obligation occasionnait aux ambassadeurs, ministres plénipotentiaires et consuls des charges très lourdes, très onéreuses et bien insuffisamment compensées par la bonification de 2 p. 100 qui leur était allouée. En conséquence, l'article 37 du décret du 14 août 1880 a stipulé que les fonds provenant des recettes budgétaires et de trésorerie effectuées dans les postes diplomatiques ou consulaires demeurent affectés au paiement des frais de service et de chancellerie. L'excédent des recettes sur les dépenses fait l'objet de traites envoyées par les chefs de mission, les consuls et les vice-consuls rétribués, à l'agent comptable qui les transmet au caissier-payeur central du Trésor public en conformité de l'article 84 du décret de 1880.

Le même décret (*art.* 5) a décidé en outre que la liquidation et le paiement des traitements d'activité auraient lieu désormais à la fin de chaque mois au lieu de chaque trimestre, comme cela était réglé par l'article 15 du décret du 16 janvier 1877.

Enfin, les chanceliers des postes diplomatiques et consulaires, qui auront choisi l'agent comptable pour leur mandataire, peuvent recevoir du département des affaires étrangères, en traites sur le Trésor, des avances en compte courant, en vertu de l'article 67 du nouveau décret, ce qui dispense les chefs de poste, sauf dans des cas exceptionnels et imprévus, de faire de leurs deniers personnels les avances qui leur étaient imposées par les anciens règlements.

En ce qui concerne les dépenses intéressant le ministère de la marine, les chefs de mission et les consuls sont également dispensés de l'obligation de pourvoir à ces dépenses de leurs deniers personnels. Ils se procurent les fonds nécessaires au moyen de traites sur le Trésor, qu'ils négocient sur place et dont ils rendent compte directement au ministère de la marine.

A. Lanjalley.

CHANCELLERIE (Fonds de). *V.* **Fonds de chancellerie.**

CHANDELLES. *V.* **Bougies.**

CHANGE (Agents de). *V.* **Agents de change.**

CHANGE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION DU CHANGE.

Le change (All. : *Wechsel ;* Angl. : *Exchange ;* Holl. : *Wissel ;* Ital. et Esp. : *Cambio*) est un cas particulier de l'*échange.*

L'échange de deux objets l'un contre l'autre porte, comme on sait, le nom de *troc.* Il y a troc, même quand un de ces objets est un lingot plus ou moins mal déterminé de métal précieux.

Mais si le métal précieux se présente sous la forme de petits lingots dont le poids et le titre sont parfaitement déterminés, c'est-à-dire sous forme de monnaies, l'échange constitue un *achat* pour celui qui délivre la monnaie, et une *vente* pour celui qui délivre l'objet.

Au fond, la monnaie n'est qu'un moyen d'apprécier rapidement la quantité de métal précieux qu'on veut donner ou recevoir en échange d'un objet déterminé, et ce métal précieux n'est lui-même que la commune mesure de valeurs plus ou moins différentes les unes des autres.

Lorsque l'échange porte sur les monnaies elles-mêmes, il prend le nom de *change* et correspond alors, non plus à l'idée de troc, qui s'exerce entre objets de nature différente, mais à un simple changement de forme, de lieu ou de dénomination de la substance même qui fait la matière de la monnaie.

Par extension, on donne aussi le nom de change aux instruments à l'aide desquels s'opère l'échange

des monnaies (lettres de change, traites, etc.), et au phénomène économique dont il est la conséquence.

II. DU MÉCANISME DU CHANGE.

1. Entre places ayant le même système monétaire.

Pour fixer les idées, supposons deux places ayant la même monnaie, par exemple Anvers et Bordeaux. Un négociant d'Anvers, Claessens, envoie au sieur Darsac, de Bordeaux, des cafés dont la facture s'élève à 10,000 fr. Si ces deux places n'avaient entre elles aucune autre relation directe ou indirecte, le sieur Darsac ne pourrait s'acquitter qu'en envoyant à Anvers 10,000 fr. en espèces, et le paiement étant à la charge du débiteur, si les frais de transport sont de deux pour mille, ses cafés lui reviendraient en réalité à 10,020 fr.

Mais supposons qu'en même temps le sieur Caussade, de Bordeaux, ait fait à Decoen, d'Anvers, une expédition de vins dont la facture s'élève à 8,000 fr.

Il y aura sur chacune des deux places un débiteur et un créancier de l'autre place.

S'ils se rencontrent et s'accordent, il va en résulter le fait *économique* de la diminution des frais de transport qui vont se réduire à ceux de la différence des créances et des dettes entre les deux places.

Par exemple, à Bordeaux, le sieur Caussade transmettra à Darsac, qui la paiera soit au comptant, soit après avis d'encaissement, sa créance de 8,000 fr. sur Decoen, d'Anvers, au moyen d'un ordre de payer ou lettre de change qui sera ainsi conçue :

Bordeaux, le

A vue, il vous plaira payer, par la présente, à l'ordre du sieur Darsac, la somme de huit mille francs valeur reçue comptant.

CAUSSADE.

A Monsieur Decoen,
Négociant à Anvers.

Darsac transmettra cette créance à Claessens en l'endossant à l'ordre de ce dernier, qui en recevra le montant de Decoen.

De sorte que, par ce transfert de créances, le compte de Caussade et Decoen sera liquidé sans déplacement de numéraire pour la somme de 8,000 fr. ; et Darsac n'aura plus à envoyer à Claessens qu'un solde de 2,000 fr. au lieu des 10,000 qu'il devait lui faire parvenir dans le premier cas.

Il est bien évident que l'économie qui résulte de l'accord des diverses parties et qui constitue un bénéfice réel, se partagera entre elles dans certaines proportions ; que Darsac, par exemple, n'aura intérêt à prendre la traite de Caussade que s'il y trouve un avantage. C'est la discussion de ces intérêts réciproques qui déterminera le prix des services que se rendent ces quatre négociants, et fixera le *cours du change*, qui sera nécessairement un intermédiaire entre le prix du déplacement de la somme totale, et le prix du déplacement du solde.

Ainsi, les 10,000 fr. que Darsac doit à Anvers, lui auraient coûté 20 fr. de transport dans le premier cas. Les 2,000 fr. qui restent à expédier ne lui en coûteraient que 4, mais, en réalité, il en paiera 10 ou 15, soit 4 fr. de transport réel, et le reste en représentation du service qui lui est rendu.

Il est évident que, si Caussade avait trouvé à Bordeaux une créance sur Anvers exactement égale à sa propre dette, les règlements réciproques se seraient opérés sans aucun déplacement de numéraire entre les deux places, et que les frais auraient diminué d'autant ceux d'acquittement de la dette.

Nous n'avons considéré que deux négociants, mais le même raisonnement s'applique à deux groupes, l'un de débiteurs et l'autre de créanciers, sur chaque place ; car, sur le marché où ils se rencontrent, chacun de ces groupes opère, en réalité, comme s'il n'était formé que d'un seul individu.

Et, entre les différents pays, les divers marchés de chaque pays se comportent comme s'ils n'en formaient qu'un seul.

Nous avons examiné le cas de deux places qui ont la même monnaie, et où la question de change se réduit à celle d'un simple transport de numéraire, sans transformation.

2. Entre places ayant des systèmes monétaires différents.

Si les deux places n'ont pas la même monnaie, chacune de ces monnaies ne représente plus pour l'autre qu'un lingot d'un poids et d'un titre déterminés, et les raisonnements que nous avons faits sur la monnaie vont porter sur le métal précieux lui-même.

Examinons comment les choses se passent entre deux pays, la France et l'Allemagne, par exemple. Chaque pays tient ses comptes et établit ses factures en sa propre monnaie ; la France en francs, l'Allemagne en reichsmarks.

Admettons qu'à un certain jour l'ensemble des factures et créances résultant d'engagements de toute sorte de la France sur l'Allemagne s'élève à 12 millions de francs, et qu'au même moment l'ensemble des créances de l'Allemagne sur la France s'élève à 8 millions de reichsmarks. Pour chaque pays, la monnaie de l'autre n'est qu'un lingot représentant un certain poids d'or pur. Ainsi un franc contient $0^{gr},29032$ d'or pur ; un reichsmark en contient $0^{gr},35842$.

Il en résulte que :

12,000,000 de francs font	$3,483^{k},846$
8,000,000 de reichsmarks font . . .	$2,867,400$
La différence. . . .	$616^{k},446$

donne la quantité d'or pur que, dans l'hypothèse donnée, l'Allemagne devrait envoyer à la France, sous une forme ou sous une autre, si elle ne trouve pas d'autres moyens de compensation.

Elle aura en outre à sa charge :

1° Les frais de transport qui sont d'environ 2 1/2 p. 1,000 ;

2° Les frais de transformation en francs au tarif des hôtels de monnaies françaises qui sont de 2,16 p. 1,000, plus quelques autres menus frais.

Le tout faisant environ 5 p. 1,000 ou 5 grammes par kilogramme d'or ce qui, sur $616^{k},446$, donnera $3^{k},082$.

Les frais se répartissent naturellement sur l'ensemble de la dette qui est dans notre hypothèse de $3,483^{k},846$.

En la rapportant à l'unité, nous trouvons qu'ils augmentent celle-ci de 0,00088.

Au pair intrinsèque, c'est-à-dire d'après la quantité d'or pur que contiennent les deux monnaies, 81 reichsmarks équivalent à 100 fr. ; mais, en tenant compte des frais sur la base ci-dessus indiquée, on trouvera que pour payer 100 fr. d'or à Paris, il faudra y envoyer 81.072 reichsmarks au lieu de 81.

C'est ce que coûterait strictement à l'Allemagne, par chaque 100 fr., la liquidation de son compte avec la France si l'opération se faisait par un dou-

ble groupe de créanciers et de débiteurs réciproques ne comptant que ses frais. Mais les choses ne se passent pas ainsi dans la pratique.

Le chiffre que nous avons obtenu est, pour ainsi dire, le *prix de revient brut* en reichsmarks de 100 fr. payables à Paris.

Naturellement, ceux qui auront des francs à recevoir à Paris, les vendront, sous forme de lettres de change, plus cher que le prix de revient, puisque, par hypothèse, l'Allemagne a plus à payer qu'à recevoir ; mais leurs prétentions auront une limite. En effet, on sait qu'il en coûte à peu près 5 p. 1,000 pour envoyer et convertir en francs les reichsmarks. Si donc, les détenteurs de créances sur la France demandaient plus de 5 p. 1,000 en sus de la valeur intrinsèque des francs en reichsmarks, c'est-à-dire s'ils demandaient plus de 81.40 reichsmarks pour 100 fr., les débiteurs préféreraient s'acquitter en envoyant des espèces métalliques ; et c'est ce qui arrive, en effet, quand il n'y a plus entre deux pays de moyens de compensation ; l'or, ou, en général, la monnaie, passe dans le pays créancier.

III. DES LIMITES D'ENTRÉE ET DE SORTIE DES MÉTAUX PRÉCIEUX.

3. Les Gold points.

Lorsque les réserves métalliques d'un pays sont suffisantes, et lorsque les compensations viennent à manquer accidentellement et temporairement, le prix du change peut s'élever à la limite qui détermine les exportations de numéraire, limite qui est déterminée par le pair intrinsèque de la monnaie étrangère en monnaie du pays, augmenté des frais de transport et de transformation qui sont à peu près fixes et connus à l'avance.

Ces limites s'appellent les *gold points* ou points de l'or ; en général, *specie points*, ou point des espèces, et leur détermination est d'un extrême intérêt au point de vue commercial, économique et financier. On doit suivre avec la plus grande attention les cours du change, suivant qu'ils se rapprochent ou s'éloignent des *gold points ;* en observant toutefois qu'il s'agit du change à vue, qui traduit les besoins immédiats des liquidations internationales.

Voici, par exemple, quels seraient les *gold points* de la France avec quelques pays :

Le pair intrinsèque de la livre sterling étant 25 fr. 221; du reichsmark, 1 fr. 2346; du florin de Hollande, 2 fr. 0832; du dollar des Etats-Unis, 5 fr. 18 c., l'or *sort* de France pour l'Angleterre lorsque le cours à vue de la livre sterling est 25 fr. 34 c. ; pour l'Allemagne, lorsque le cours des 100 reichsmarks est 124 fr. 14 c., pour la Hollande, lorsque le cours des 100 florins est 210 fr. 16 c.; pour les États-Unis, lorsque le cours des 100 dollars est 522 fr. 50 c. ; pour la Belgique, lorsque le cours de 100 fr. est de 100 fr. 06 c.

Inversement :

L'or *rentre* en France de l'Angleterre lorsque la livre sterling cote à vue 25 fr. 12 $^1/_2$; de l'Allemagne, lorsque les 100 reichsmarks cotent à vue 122 fr. 90 c. ; de la Hollande, lorsque les 100 florins cotent à vue 207 fr. 16 c.; des États-Unis, lorsque les 100 dollars cotent à vue 515 fr. 75 c.

Il importe de bien remarquer, comme nous l'avons déjà dit, que ces supputations sont faites avec les *changes à vue,* sans timbres ni autres frais. On doit en outre les considérer comme des limites extrêmes que certaines circonstances individuelles et locales peuvent faire varier plus ou moins, et qu'elles supposent une circulation métallique régulière dans les pays qui en sont l'objet, car, si l'un d'eux venait à être au régime du papier-monnaie à cours forcé, la prime que ferait alors le métal précieux devrait entrer en ligne de compte et, dans ce cas, la monnaie métallique, devenue une simple marchandise vis-à-vis de la monnaie de papier, subirait des fluctuations de même nature que celles qui affectent une denrée quelconque.

On dit que l'état des changes est *favorable* quand il se rapproche du point où l'or tend à arriver dans un pays.

Il est *défavorable* dans le cas contraire.

Ainsi, en France, et à ce point de vue, les changes sont favorables quand ils sont en baisse, et défavorables quand ils sont en hausse, ce qui semble contradictoire avec les idées ordinaires sur la hausse ou la baisse d'une marchandise ; il semble assez extraordinaire, en effet, de dire que les changes sont favorables en baisse, c'est-à-dire quand la monnaie étrangère se vend moins chère qu'elle ne vaut, et défavorable en hausse, dans le cas contraire.

Mais il faut observer que le commerce se préoccupe avec raison de la possibilité de tenir ses engagements qui, finalement, aboutissent à un solde payable en espèces ; et par conséquent, il lui importe que la quantité de numéraire existant dans le pays soit suffisante pour répondre à tous les besoins ; aussi considère-t-il comme favorable une diminution du prix des changes qui tend à le délivrer de toute préoccupation à cet égard ; et comme défavorable, la hausse qui indique une tendance différente.

Mais, en fait, et d'une manière générale, comme l'a très bien fait ressortir M. Goschen, quand on parle de changes favorables, on ne doit voir dans cette expression que la difficulté de vendre les effets tirés d'un pays sur l'étranger. En un mot, ces effets sont *offerts*, et l'expression changes défavorables signifie au contraire que ces mêmes effets sont *demandés*.

IV. DE L'INFLUENCE DU TAUX DE L'INTÉRÊT SUR LE COURS DES CHANGES.

Comme nous venons de le voir, le cours des changes est l'objet de préoccupations très légitimes, et les Anglais surtout, par suite de la constitution de la Banque d'Angleterre, le suivent avec la plus grande attention.

La Banque d'Angleterre, en effet, ne peut pas, comme la nôtre, émettre indéfiniment des banknotes ayant leur contre-partie dans un portefeuille d'effets de commerce. D'après le statut de 1844, les billets de banque en circulation ne doivent pas excéder: 1° le prêt à l'État, qui est d'environ 14 millions de livres sterling (350 millions de francs) ; 2° les dépôts en numéraire ou lingots qui lui sont faits et dont la quantité est variable.

Il en résulte que lorsque le stock de numéraire diminue, ce qui est déjà inquiétant, la faculté d'escompte de la Banque diminue en même temps, ce qui est bien autrement grave, car si le commerce peut, à la rigueur, et temporairement, se passer de numéraire, il ne peut pas se passer d'instrument de circulation, ni par conséquent de possibilité d'escompte. Or, en Angleterre, par le fait de la constitution de la Banque, en cas de sortie du numéraire, les deux instruments de circulation, métallique et fiduciaire, tendent à disparaître à la fois.

De là, des crises plus ou moins graves qui se produisent lorsque plusieurs causes sont réunies et agissent dans le même sens, mais dont ce n'est pas ici le lieu de donner l'explication. Il est facile de comprendre, d'ailleurs, comment une simple différence d'intérêt entre deux pays, indépendamment de toute autre cause, peut déterminer des mouvements de métaux précieux.

Pour fixer les idées à cet égard, considérons ce qui pourrait se passer entre la France et l'Angleterre.

En France, les effets sur Londres sont cotés à vue. On lit, par exemple, sur la cote des changes de Paris que la livre sterling, comprise dans la section des valeurs à vue, est cotée 25,17 1/2. Cela veut dire, comme on sait, qu'en donnant à Paris 25 fr. 17 1/2 on acquiert le droit de recevoir ou de faire recevoir immédiatement une livre sterling à Londres.

Mais les effets de commerce se présentant à toute sorte d'échéances, il est clair que si une livre sterling payable immédiatement vaut 25,17 1/2, elle ne vaudra pas cette somme si elle n'est payable que dans trois mois.

D'après les usages du marché, le prix de la livre sterling à trois mois vaut le *cours* à vue diminué de trois mois d'intérêt au taux actuel de la place de Londres.

Par exemple, supposons un effet à trois mois de 100 livres sterling, sur le cours à vue de 25,17 1/2 et le taux de l'intérêt de 2 p. 100 à Londres. On calculera l'effet de la façon suivante :

100 livres sterling à 25 fr. 17 1/2.	2,517f50
moins 3 mois d'intérêt à 2 p. 100 l'an, soit 1/2 p. 100 par trimestre.	12 59
Net.	2,504f91

Si un capitaliste prend cet effet et le garde en portefeuille jusqu'à l'échéance, où il deviendra un effet à vue, en admettant que le cours n'ait pas changé, il vendra son effet, devenu à vue, 2,517 fr. 50 c. et n'aura reçu que 2 p. 100 d'intérêt de son argent pendant tout le temps qu'il l'aura gardé.

Mais si l'escompte à Paris est de 5 p. 100, au lieu de garder en portefeuille une valeur qui ne lui rapporte que 2 p. 100, il enverra cette valeur à Londres, la fera escompter au taux de cette dernière place et s'en fera faire des retours en espèces qu'il pourra placer à un taux plus avantageux sur le continent.

Or, les frais de ces retours d'espèces correspondent à peu près à 1/2 p. 100 pour un laps de temps maximum de trois mois, limite d'échéance des valeurs admises à l'escompte, ce qui donne 2 p. 100 par an.

Donc, si l'écart entre le taux de Londres et celui de Paris est plus grand que 2 p. 100, les spéculateurs prendront les effets sur Londres, les feront escompter à la Banque d'Angleterre, changeront les bank-notes en livres sterling ou en lingots qu'ils feront venir en France et dont ils obtiendront un intérêt supérieur.

Mais si la Banque d'Angleterre élève son escompte de manière qu'il n'y ait plus aucun bénéfice à faire cette opération, l'or cessera de s'échapper par cette voie. Si, en outre, elle l'élève à un taux tel que les capitaux aient intérêt à franchir le détroit pour venir s'y placer plus avantageusement qu'ailleurs, ils ne manqueront pas d'affluer à la Banque d'Angleterre, jusqu'à ce que celle-ci ne sache plus qu'en faire et réduise son escompte pour les forcer à se porter ailleurs, l'encombrement des métaux précieux au delà des besoins étant aussi fâcheux, sinon plus, que celui de toute autre denrée.

Il est bien évident que les procédés à l'aide desquels on fait affluer les capitaux, n'ont d'efficacité qu'à l'égard des pays qui jouissent d'un crédit indiscutable et qu'ils n'auraient pas le même succès pour d'autres ; en outre, ils ne peuvent être que transitoires, car un taux élevé d'intérêt devient un obstacle au développement des affaires d'exportation qui viendraient précisément rétablir l'équilibre monétaire.

V. DE L'INFLUENCE DES EMPRUNTS PUBLICS SUR LES CHANGES.

Lorsque, d'une façon normale, un pays importe plus qu'il n'exporte de produits, il est bien évident qu'il ne peut balancer son compte que par l'envoi au dehors de métaux précieux. Si la sortie de ceux-ci est continue, il arrivera un moment où ce qui en restera deviendra insuffisant aux besoins de la circulation, et finira même par disparaître à peu près complètement. Dans ces conditions, il sera impossible d'acheter du change. La balance des engagements commerciaux peut ne plus être réglée du tout, si ce n'est par un arrêt ou une diminution des importations, ou par la négociation d'un emprunt à l'étranger. C'est là, en effet, l'expédient auquel on a recours dans ces circonstances. L'émission d'un emprunt à l'étranger équivaut à une exportation de produits. Si, pendant le temps que dure l'influence de son émission et de ses versements, les affaires du pays se rétablissent de manière à s'opposer à des sorties subséquentes de numéraire, l'emprunt aura joué un rôle utile ; mais si les choses continuent comme par le passé, l'emprunt n'aura été qu'un expédient dont le résultat final sera d'aggraver la situation à laquelle il était censé remédier. En effet, si, au moment de son émission, c'est-à-dire au moment de l'exportation des titres créés, l'emprunt produit du change, les paiements d'intérêts annuels en consommeront au contraire, et si ces intérêts, comme c'est le cas dans ces circonstances, sont stipulés payables en or, le métal précieux deviendra rapidement plus rare dans le pays qu'il n'était avant l'emprunt qui, en raison d'engagements antérieurs qu'il faut liquider, introduit toujours infiniment moins d'espèces que la somme nominale ou réelle qu'il représente.

Du reste, le caractère auquel on reconnaît que l'émission d'un emprunt a été vraiment efficace pour tirer un pays d'un embarras passager, c'est lorsque cet emprunt rentre spontanément dans son pays d'origine. Sans doute, pendant tout le temps que se fait le retour des titres, le change tend à se tenir au-dessus du pair, à indiquer par conséquent un état défavorable, mais une analyse plus complète de ses éléments montre alors qu'il correspond à l'importation la plus salutaire de toutes : celle qui retire du dehors l'emprunt qu'on y a contracté.

Il n'y a rien de plus instructif à cet égard, que cette grande épopée financière de l'emprunt des cinq milliards contracté par la France dans les circonstances douloureuses que l'on connaît, et dont M. Léon Say a écrit l'histoire.

A notre époque, les valeurs internationales, par leur facilité de transmission, de circulation et de réalisation, constituent le véritable régulateur du change, et on doit reconnaître que, malgré leurs abus, les grandes Bourses modernes rendent au com-

merce lui-même des services qui ne sont pas encore assez appréciés.

Nous n'avions pas à faire ici la technique même du change, qu'on trouvera dans des ouvrages spéciaux, et sur laquelle des notions insuffisantes seraient plus dangereuses qu'utiles, mais le point de vue auquel nous nous sommes mis suffit à montrer toute l'importance de questions généralement encore trop peu connues.

H. Lefèvre.

CHANOINES. — On désigne sous ce nom les ecclésiastiques pourvus d'un titre appelé canonicat et attachés, en cette qualité, à une église métropolitaine, cathédrale ou collégiale.

Les chanoines étaient très anciennement connus dans l'Église. Ils étaient *réguliers* ou *séculiers*. Les premiers différaient des seconds en ce qu'ils faisaient des vœux et vivaient en commun. Les *séculiers* étaient de plusieurs espèces : *prébendés*, c'est-à-dire jouissant d'une prébende ; *jubilés*, dispensés de la résidence; *honoraires*, ayant quitté leur prébende ; *d'honneur*, ce qui constituait un simple titre honorifique.

Supprimés en 1790, les chanoines ont été rétablis par l'article 11 de la loi du 18 germinal an X, portant que les évêques pourront avoir un chapitre dans leur cathédrale.

Tous ont usé de la faculté qui leur était ainsi attribuée en provoquant l'institution d'un chapitre et l'approbation de ses statuts.

Le nombre des chanoines fixé par ces statuts est de neuf dans les chapitres métropolitains et de huit dans les chapitres cathédraux. Les collégiales n'ayant pas été reconstituées par le concordat, il n'existe, en dehors des chanoines proprement dits, que les chanoines de Saint-Denis.

Lorsque la cure est réunie au chapitre, ce qui a lieu dans la plupart des diocèses, il y a un chanoine de plus, qui remplit, au nom du chapitre dont il fait partie, les fonctions curiales et que l'on désigne sous le nom d'archiprêtre.

Les chanoines sont nommés par l'évêque diocésain ; mais leur nomination ne devient définitive qu'après avoir été agréée par décret.

En vertu des anciens usages et prérogatives de la couronne, le souverain avait, en certaines circonstances, telles que la vacance du siège, l'avènement à la couronne, le serment de fidélité prêté en ses mains par un nouvel évêque, le droit de les nommer directement. Ce droit a été implicitement reconnu par l'article 16 du concordat, portant que le chef du gouvernement jouira des mêmes droits et prérogatives dont jouissait l'ancien gouvernement. Il a été exercé sous la Restauration. Mais, depuis 1830, le Gouvernement n'en a pas fait usage.

L'article 4 de la loi de ventôse an XII exigeait pour pouvoir être nommé chanoine, certaines conditions de capacité remplacées, d'après l'ordonnance du 25 décembre 1830, par le grade de licencié en théologie ou l'accomplissement, pendant quinze ans, des fonctions de curé ou de desservant.

Les chanoines sont inamovibles. Ils ne peuvent être dépossédés de leur titre que par une sentence ou ordonnance de révocation, rendue par l'évêque, conformément aux lois canoniques, et approuvée, quant à ses effets civils, par un décret du Gouvernement qui a concouru à leur nomination.

Le chanoine archiprêtre est inamovible comme les autres membres du chapitre ; mais son titre d'archiprêtre peut lui être retiré par l'évêque à la condition de le reporter sur la tête d'un autre chanoine.

L'assistance aux offices est de rigueur pour les chanoines. L'évêque seul peut les en dispenser. Ils sont tenus à la résidence et leur absence prolongée au delà d'un mois de la ville à laquelle ils sont attachés doit être autorisée par le ministre des cultes.

Le Gouvernement, ainsi que le portait expressément l'article 11 du concordat de l'an IX, n'était pas engagé à doter les chanoines. Mais, peu de temps après, par arrêté du 14 ventôse an XI, il leur allouait spontanément un traitement de 1,000 fr., qui fut augmenté de 100 fr. par l'ordonnance du 5 mai 1816, porté à 1,500 fr. par l'ordonnance du 20 mai 1818, et définitivement fixé à 1,600 fr. par décret du 2 août 1858. En exécution d'une ordonnance du 29 juin 1819, le traitement des chanoines de Paris est de 2,400 fr. Les conseils généraux avaient en outre alloué, notamment à Paris, à Lyon, à Bordeaux, à Nantes, à Marseille, etc., etc., des suppléments de traitements aux chanoines. Mais ils leur ont été retirés pendant ces dernières années.

Se prévalant du caractère facultatif du traitement des chanoines, les Chambres, en votant le budget des cultes pour 1883, ont adopté un amendement de M. P. Bert qui a modifié l'intitulé du chapitre 4 de ce budget et substitué au mot *traitement* qui y figurait pour les vicaires généraux, chanoines, desservants et vicaires, celui *d'allocations*, afin d'en déterminer la nature.

Les chanoines jouissent de leur traitement, qui leur est mandaté par le préfet et leur est payé par les trésoriers-payeurs généraux, à partir du jour de leur prise de possession constatée par un procès-verbal que dresse le chapitre. Une expédition de ce procès-verbal doit être envoyée à l'évêque et au préfet. De plus, le mandat de paiement doit être accompagné d'un certificat d'exécution émanant de l'autorité diocésaine et d'un certificat de résidence délivré par le préfet ou le sous-préfet de la résidence du chanoine. En cas d'absence du titulaire, il est suppléé à ce double certificat par l'autorisation de s'absenter donnée tant par l'évêque que par le ministre des cultes.

Outre les chanoines titulaires, les évêques nomment des chanoines *honoraires*. Ce titre, à la concession duquel n'intervient pas le Gouvernement, est purement honorifique. Il confère à celui qui l'obtient le droit de porter les insignes des chanoines, d'entrer au chapitre et d'assister dans la cathédrale à l'office canonial.

Il existe encore des chanoines d'honneur. Ce titre est accordé par l'évêque aux prélats originaires de son diocèse. Enfin, dans certains diocèses, ont été instituées, au moyen de donations ou de legs régulièrement autorisés, des dotations particulières destinées à des prêtres âgés et méritants désignés par l'évêque. Les ecclésiastiques qui sont appelés à en bénéficier, sont désignés sous le nom de chanoines *prébendés*. Ils jouissent, en cette qualité, des droits et prérogatives des chanoines honoraires.

A. de Taillandier.

CHAPEAUX. — L'Assemblée nationale a été saisie, en 1874, d'une proposition relative à l'établissement d'une taxe sur certaines espèces de coiffures.

Cette proposition excita quelque surprise; cependant, les chapeaux peuvent, comme tous les objets de consommation, servir de matière imposable, et l'on en trouve la preuve dans notre histoire financière.

L'industrie des chapeaux, en effet, semble avoir été, dès son origine, c'est-à-dire dès le xv[e] siècle, favorisée, en France, par l'imposition de droits d'entrée sur les produits importés de l'étranger. Ces droits variaient, d'après le tarif général de 1664, applicable dans les provinces des cinq grosses fermes, entre 3 deniers et 3 livres.

La découverte du Canada et l'exploitation des pelleteries de cette colonie, exploitation concédée, d'abord, à la Compagnie des Indes occidentales, puis jointe, en 1682, avec les autres produits de la ferme du Domaine d'Occident, au bail des Fermes unies, avaient eu pour effet de développer particulièrement, vers la fin du xvii[e] siècle, la fabrication des chapeaux de castor.

Sous l'influence des idées qui régnaient alors et qui formaient la base du système si magistralement édifié par Colbert en vue du développement des forces productives du pays, cette industrie se vit tout à la fois protégée fortement par des tarifs presque prohibitifs, et astreinte à une réglementation des plus sévères. D'une part, le droit d'entrée sur les chapeaux de castor fabriqués à l'étranger fut porté à 20 livres par un arrêt du conseil du roi, en date du 14 août 1688. D'autre part, des règlements fixèrent les procédés de fabrication et interdirent l'emploi de certaines matières, notamment du poil de lapin; des inspecteurs des manufactures furent chargés de visiter les fabriques pour veiller à l'exécution de ces prescriptions.

Ce contrôle permanent pouvait rendre aisées l'assiette et la perception d'un droit de fabrication, s'il venait à être créé. Or, en 1688, un sieur Duport, commissaire de l'artillerie, imagina précisément de tirer parti de la prospérité de l'industrie chapelière, en l'imposant au profit du Trésor royal; il proposa au roi de frapper les chapeaux d'une taxe qui devait, d'après lui, rapporter 2 millions de livres; le projet ne fut pas appliqué; il valut seulement à son auteur une gratification de 3,500 livres. Mais l'idée fut mise en pratique deux années plus tard, alors que, pour faire face aux dépenses considérables, nécessitées par la guerre de la ligue d'Augsbourg, Phelippeaux de Pontchartrain, contrôleur général des finances, se vit contraint de chercher des ressources extraordinaires dans des expédients de toutes sortes.

Un édit du mois d'avril 1690 institua un droit de visite et de marque sur les chapeaux. Le droit s'élevait à 10 sols par chapeau, ceux qui venaient de l'étranger recevaient une marque particulière et acquittaient un droit de visite et de marque quadruple; par contre, les chapeaux destinés à l'exportation étaient marqués gratuitement. Les fabricants étaient exercés par les inspecteurs des manufactures, qui apposaient la marque sur les produits fabriqués selon les réglements et les ordonnances; les chapeaux reconnus défectueux devaient être brûlés et détruits.

La taxe fut, comme la marque des fers, et comme la marque des ouvrages d'or et d'argent, assimilée aux aides; les contraventions aux réglements qui la concernaient furent jugées en premier ressort par les juges royaux, et en appel par la cour des aides.

Adjugée primitivement sur le pied de 200,000 livres les deux premières années, et sur celui de 250,000 pendant quatre autres années, la ferme de la marque des chapeaux fut jointe, dès 1692, à la ferme des aides, qui n'en put donner que 150,000 livres par an.

En effet, l'industrie commençait à dépérir. Le fermier du Domaine d'Occident, jaloux de son monopole de la vente des peaux, avait obtenu l'établissement de droits d'entrée excessifs sur les matières premières. (*Arr.* des 24 *mars* 1685, 13 *déc.* 1689, 17 *mars* 1693 *et* 16 *oct.* 1696). Puis un arrêt du Conseil interdit bientôt la fabrication de plus de deux espèces de chapeaux.

Ces mesures, jointes à l'abus de la réglementation, amenèrent la décadence de la chapellerie. Les consommateurs, ne pouvant plus se procurer en France les chapeaux qui leur convenaient, prirent l'habitude de s'approvisionner en Angleterre, où 10,000 ouvriers de la seule province de Normandie s'étaient transportés. En même temps, la rigueur de la surveillance exercée pour assurer la perception du droit de marque suscitait des réclamations unanimes. Quelques commerçants, comme les chapeliers provençaux, réussirent bien à se soustraire à l'exercice en rachetant la taxe; mais les fabricants qui y restaient soumis firent entendre de telles doléances, que l'on dut renoncer à percevoir l'impôt. Le droit de marque fut supprimé par une déclaration du 20 décembre 1701.

Depuis cette époque, les chapeaux ont été exempts, en France, de toute taxe intérieure, et il ne semble pas qu'on ait songé à les imposer jusqu'au moment où, à la suite des événements de 1870-1871, l'Assemblée nationale entreprit de pourvoir aux nécessités budgétaires par la création de ressources nouvelles.

Comme nous l'indiquons plus haut, MM. de Lorgeril et d'Abbadie de Barrau formulèrent, le 2 février 1874, à l'occasion du projet de loi sur les nouveaux impôts et les augmentations d'impôts à inscrire au budget de 1874, un amendement ainsi conçu :

« Les chapeaux de luxe, dits chapeaux *haute* « *forme*, et les casquettes de livrée seront soumis « à une taxe de 2 fr. par chapeau ou par cas- « quette de livrée.

« Cette taxe sera perçue au moyen d'un timbre « spécial, collé d'une manière visible au fond de « tous les chapeaux ou casquettes soumises à la « taxe. »

Cet amendement était destiné, dans la pensée de ses auteurs, à remplacer un article proposé par la commission, et aux termes duquel le droit de consommation sur le sel était porté de 10 à 15 fr. par 100 kilogrammes. Il fut motivé à la tribune, dans la séance du 12 février 1874, par M. de Lorgeril, qui s'attacha bien plus à combattre l'aggravation de la taxe du sel, objet de première nécessité, qu'à justifier l'impôt somptuaire des chapeaux. M. de Lorgeril évaluait à 4 millions le produit de cet impôt; mais il n'indiquait ni les mesures propres à en assurer le recouvrement, ni les précautions à prendre pour empêcher les consommateurs d'éluder les termes de la loi par un moyen très simple : l'adoption de nouveaux types de coiffures. L'Assemblée nationale écarta l'amendement par un refus de prise en considération.

Les chapeaux restent donc uniquement frappés d'un droit de douane, qui atteint les produits

étrangers seuls, et qui est fixé par le tarif général de 1881 et par la loi du 5 avril 1881 à 0 fr. 35 c., 0 fr. 40 c., 0 fr. 75 c., et 1 fr. 20 c. par unité ou à 10 fr. et 300 fr. par 100 kilogr., en raison de leur nature et de leur degré de fabrication.

P. Tranchat.

Bibliographie.

De Forbonnais, *Recherches et considérations sur les finances de France*, 2 vol. in-4°, Bâle, 1758.

De Boislisle, *Mémoires de la généralité de Paris*, 1 vol. in-4°. Paris, Imprimerie nationale, 1881.

De Boislisle, *Correspondance des contrôleurs généraux*, 2 vol. in-4°. Paris, Imprimerie nationale, 1874-1883.

CHAPELAINS. — Le nom de *chapelain* dérive de celui de *chapelle*. Il était appliqué aux prêtres habitués et desservant les chapitres, aux officiers ecclésiastiques de la maison du roi et de celles des princes, aux aumôniers employés à dire la messe dans les chapelles particulières et aux titulaires de chapelles et de chapellenies.

Les chapelains des chapitres étaient d'un rang inférieur à celui des chanoines, qu'ils étaient appelés à soulager dans le chant et le service divin.

Le pape avait aussi ses chapelains, dont la fonction était de dire la messe devant lui.

Actuellement, on désigne sous le nom de chapelains les aumôniers des établissements publics tels que les hospices, les lycées, etc.

Un décret du 22 mars 1852 avait en outre constitué une communauté d'ecclésiastiques chargés, sous le nom de *chapelains de Sainte-Geneviève*, de desservir l'église du Panthéon, rendue au culte, et de prier pour la France ainsi que pour les morts inhumés dans les caveaux de l'édifice. Cette communauté se composait de six prêtres et d'un doyen. Nommés pour trois ans à la suite d'un concours, ils devaient employer leurs loisirs à se préparer à la prédication.

Le traitement de chaque chapelain était fixé à 2,500 fr., et celui du doyen à 4,000 fr. Il était payable par trimestre. Une somme annuelle de 17,500 fr. était, en outre, affectée, savoir : 10,000 fr. aux frais de bas-chœur, 5,000 fr. au loyer de la maison occupée par la communauté et 2,500 fr. aux frais d'entretien.

Ces diverses sommes, imputées d'abord sur les fonds du clergé paroissial, furent ensuite rattachées aux dépenses du chapitre de Saint-Denis et figurèrent, concurremment avec ces dépenses, au chapitre V du budget des cultes sous la dénomination de : *Chapitre de Saint-Denis, chapelains de Sainte-Geneviève.*

Le service des chapelains de Sainte-Geneviève a été réorganisé par décret du 26 juillet 1867. Il n'a plus figuré au budget que pour une somme de 16,000 fr. applicable, savoir : 3,500 fr. au traitement du doyen, 12,000 fr. au traitement des six chapelains, à raison de 2,000 fr. chacun, et 500 fr. à une indemnité pour le chapelain vice-doyen.

Ce crédit de 16,000 fr. a été lui-même entièrement supprimé par les Chambres au moment du vote du budget de 1881.

CHAPITRE BUDGÉTAIRE. — On donne le nom de chapitre à la division des dépenses budgétaires par nature de services, fixée chaque année par la loi du budget.

Jusqu'en 1831, le chapitre budgétaire n'existait pas légalement ; les lois de finances ouvraient en masse un crédit à chaque ministre et la répartition de cette somme entre les divers chapitres du budget de chaque ministère était confiée à une ordonnance royale (*L.* 25 *mars* 1817, *art.* 151). On peut donc dire que la spécialité du vote des dépenses n'existait pas.

L'insuffisance de la législation inaugurée par la loi de 1817 avait frappé tous les esprits et donné lieu à la Chambre des députés à de vives et fréquentes réclamations. On crut y satisfaire par une ordonnance royale du 1er septembre 1827, qui disposa qu'à partir de l'exercice 1829 le budget des dépenses serait divisé en sections spéciales pour chaque branche principale de service, et que les comptes des dépenses seraient rédigés conformément à ces divisions telles qu'elles étaient indiquées dans un tableau annexe.

Cette ordonnance avait ainsi fractionné le budget et restreint, dans les limites des sections spéciales qu'elle avait créées, la faculté qu'avaient auparavant les ministres de répartir, sur les différentes parties du service total de leurs départements respectifs, les fonds qui leur étaient accordés par la loi ; mais on ne tarda pas à reconnaître que ce fractionnement qui constituait cependant une notable amélioration, laissait encore un champ très vaste à l'arbitraire ministériel, qu'il y avait, entre les sommes affectées à chaque division, une extrême inégalité et qu'on avait classé dans une même section des services qui n'avaient entre eux que des rapports fort éloignés.

Le vice de ce système n'échappa point aux commissions chargées en 1828 d'examiner les lois de finances ; il fut signalé dans le rapport sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 1826 et ensuite dans le rapport sur le projet de budget des dépenses de l'exercice 1829. Il resta démontré que le mode d'exécution résultant du tableau annexé à l'ordonnance du 1er septembre 1827, rendait à peu près illusoire l'amélioration qu'on attendait de la mise en pratique de cette ordonnance ; aussi les deux rapporteurs des projets de loi précités exprimèrent le vœu d'un classement mieux entendu et d'une spécialité consacrée par la loi.

Ces réclamations produisirent quelque effet sur la division des dépenses dans le budget de 1830 et l'attention du législateur une fois éveillée sur ce point, ne s'arrêta qu'au moment où elle put introduire dans la loi des règles permanentes et fondamentales sur la spécialité du vote des dépenses. Telle fut l'œuvre de la commission législative chargée de l'examen du projet de loi de règlement définitif de l'exercice 1828. (*Rapport de M. Lefebvre, député, annexe n°* 75, 5 *nov.* 1830.)

Cette commission s'est bornée à poser le principe que chaque division du budget ne doit contenir qu'une seule nature de service ; elle a laissé aux ministres le soin de faire l'application de ce principe dans leur budget particulier, et à la Chambre le droit de contrôle qui lui appartient dans tous les cas.

Le principe une fois posé, il s'agissait de donner un nom à chaque division législative du budget des dépenses, et la commission a décidé qu'elle devait porter le nom de *chapitre*.

Consulez l'article *Budget*, chapitre VIII, n° 27, pages 657 et 659.

CHAPITRES RELIGIEUX.

SOMMAIRE.

I. CHAPITRES CATHÉDRAUX ET MÉTROPOLITAINS.
II. CHAPITRE DE SAINT-DENIS.

Ce mot a différentes acceptions. Il signifie la réunion, l'assemblée de religieux, d'ordres royaux, d'ordres militaires. On distinguait autrefois les chapitres *réguliers* et *séculiers* d'hommes ou de femmes. Mais le plus souvent on désignait ainsi un corps d'ecclésiastiques attachés à une église *cathédrale* ou *collégiale*.

Les chapitres attachés aux églises cathédrales formaient le conseil ordinaire et nécessaire de l'évêque. Ceux qui se trouvaient établis dans de simples paroisses, qui prenaient alors le nom de collégiales, avaient pour but de donner plus de pompe aux offices et d'assurer des moyens d'existence à un grand nombre d'ecclésiastiques. Les uns et les autres furent supprimés par la loi des 12 juillet-24 août 1790. Seuls, les chapitres métropolitains et cathédraux et le chapitre de Saint-Denis ont été rétablis.

I. CHAPITRES CATHÉDRAUX ET MÉTROPOLITAINS.

Le rétablissement des chapitres métropolitains et cathédraux résulte de l'article 11 du concordat de 1801, portant que « les évêques pourront avoir un « chapitre dans leur cathédrale, sans que le Gouver- « nement s'oblige à le doter. » L'article 35 de la loi du 18 germinal an X disposa que les archevêques et évêques, qui voudraient user de cette faculté, devraient se pourvoir de l'autorisation du Gouvernement « tant pour l'établissement lui-même « que pour le nombre et le choix des ecclésiasti- « ques destinés à le former. »

Cette autorisation fut accordée par décret contenant approbation des statuts approuvés par l'évêque.

Tous les évêchés furent ainsi dotés d'un chapitre. Les statuts arrêtés pour le chapitre du diocèse de Paris, par arrêté du 2 fructidor an X, servirent de modèle à la plupart des statuts approuvés pour les autres diocèses.

Les fonctions des chapitres, pendant que le siège épiscopal est rempli, se réduisent à délibérer sur les matières qui leur sont soumises par l'évêque, sans que leur délibération ait d'autre valeur que celle d'un simple avis, à célébrer l'office canonial et à concourir aux autres cérémonies dans lesquelles leur présence est requise. Leurs attributions deviennent plus importantes lorsque le siège vient à vaquer par la mort ou la démission du titulaire. Les chapitres sont alors tenus de donner avis au Gouvernement de la vacance, d'élire des vicaires généraux pour gouverner le diocèse jusqu'à la prise de possession d'un nouvel évêque.

Dans les églises qui sont en même temps cathédrales et paroissiales, le titre curial peut, avec l'autorisation du Gouvernement, être réuni au chapitre, qui se trouve, en ce cas, augmenté d'un chanoine désigné sous le nom d'archiprêtre et chargé de remplir pour le chapitre les fonctions curiales.

La dotation des chapitres se compose : 1° des biens et rentes non aliénés des anciens chapitres que le décret du 15 ventôse an XIII leur a restitués ; 2° des traitements, allocations ou suppléments attribués aux chapitres et à leurs membres sur les fonds de l'État ou votés par les conseils généraux des départements ; 3° des biens acquis par eux ou reçus en dons ou legs.

La loi du 2 janvier 1817 et l'ordonnance réglementaire du 2 avril 1817 a, en effet, reconnu la capacité civile des chapitres et les a admis à recevoir et à posséder avec l'autorisation du Gouvernement. Cette autorisation est accordée sur délibération du chapitre, avec la production des pièces exigées en pareil cas et par décret délibéré en Conseil d'État. Les acquisitions ou acceptations des libéralités sont faites par le doyen au nom du chapitre.

Quant à l'administration temporelle des chapitres, elle est soumise aux mêmes règles que celle des autres établissements publics. Le décret du 6 novembre 1813 a posé, en outre, des règles spéciales auxquelles elle se trouve assujettie.

C'est ainsi que ce décret exige la présence des quatre cinquièmes du nombre total des chanoines existants pour la validité des délibérations relatives à la gestion des biens ou répartition des revenus et soumet ces délibérations à l'approbation de l'évêque.

Aux termes de ce décret, il est choisi par le chapitre, dans son sein et à la pluralité des voix, deux candidats parmi lesquels l'évêque nomme un trésorier. Celui-ci peut toujours être changé par le chapitre et doit, après cinq années d'exercice, être soumis à une nouvelle élection. Il peut recevoir de tous fermiers et débiteurs, arrêter les comptes, donner quittance et décharge, poursuivre les débiteurs et plaider, mais après y avoir été autorisé par le conseil de préfecture.

Tous les titres, papiers et renseignements concernant la propriété sont mis dans une caisse ou armoire à trois clefs, dont l'une reste entre les mains du premier dignitaire, la seconde entre les mains du premier officier, et la troisième entre les mains du trésorier. Ils ne peuvent en être retirés que sur un avis motivé, signé par les trois dépositaires des clefs.

Les maisons et biens ruraux appartenant aux chapitres ne peuvent être loués ou affermés que par adjudication, aux enchères, sur un cahier des charges, approuvé par délibération du chapitre, à moins qu'à la pluralité des quatre cinquièmes des chanoines existants, le chapitre n'ait autorisé le trésorier à traiter de gré à gré, à des conditions déterminées.

Les dépenses des réparations sont toujours faites sur les revenus de la masse capitulaire. S'il arrive des cas extraordinaires qui exigent à la fois plus de la moitié d'une année du revenu commun, les chapitres peuvent être autorisés par décret à faire un emprunt ou à vendre des immeubles ou rentes, à la charge de former, avec des réserves sur les revenus des années suivantes, un capital suffisant pour remplacer en fonds de terre ou rente le revenu aliéné.

Chaque année, au mois de janvier, le trésorier rend, devant des commissaires nommés à cet effet par le chapitre, un compte de recettes et dépenses, dont une copie doit être adressée au ministre des cultes.

Enfin les chapitres peuvent fixer le nombre et les époques des répartitions de la mense et suppléer par leurs délibérations aux cas non prévus par le décret de 1813, pourvu qu'ils n'excèdent pas les droits dépendant de la qualité de titulaire.

II. CHAPITRE DE SAINT-DENIS.

Comme on l'a déjà fait remarquer, il existe, en dehors des chapitres métropolitains et cathédraux, un chapitre d'une nature particulière dont l'institution remonte aux temps les plus reculés et qui se trouve attaché à l'église de Saint-Denis, consacrée, sous la royauté et l'Empire, à la sépulture des souverains.

Après sa suppression en 1790, ce chapitre a été reconstitué par décret du 20 février 1806 et composé de dix chanoines choisis parmi les évêques âgés de plus de soixante ans et se trouvant hors d'état de continuer leurs fonctions épiscopales.

Depuis, il a subi diverses modifications.

C'est ainsi qu'une ordonnance du 23 décembre 1816 lui a donné pour chef le grand aumônier de France, sous le nom de primicier, et a ajouté aux dix chanoines-évêques de premier ordre, vingt-quatre chanoines d'un ordre inférieur, devant être choisis parmi les prêtres comptant dix années au moins dans l'exercice du ministère ou dans l'administration des diocèses.

Après 1830, la charge de grand aumônier fut supprimée et le nombre des chanoines réduit, savoir : celui de premier ordre à 4, et celui du second ordre à 12, puis à 10 et à 9.

Il allait être soumis à une nouvelle réorganisation lorsque la révolution de Février éclata.

L'existence de cette institution monarchique parut inconciliable avec celle de la République. Les traitements des chanoines furent convertis en de simples indemnités jusqu'au jour où, par suite du décès successif des titulaires non remplacés, le chapitre disparaîtrait.

Le retour de l'Empire le sauva de la ruine et lui rendit son ancien éclat. Par suite de deux brefs pontificaux, dont la publication en France fut autorisée par décret du 12 juin 1857, il prit rang dans l'Église comme il l'avait dans l'État, fut placé sous la juridiction spirituelle du grand aumônier et composé de 12 chanoines-évêques et de 24 chanoines-prêtres.

La disparition de la grande aumônerie, avec celle de l'Empire, nécessita, après le 4 septembre 1870, une nouvelle organisation.

Un bref du pape Pie IX, du 12 octobre 1872, l'a placé sous la juridiction du primicier pris parmi les chanoines-évêques et pourvu actuellement du titre d'archevêque de Lépante. Il a admis que la nomination du primicier ainsi que celle des chanoines, tant évêques que prêtres, serait faite par le chef de l'État sur la présentation du ministre des cultes, mais que les élus recevraient ensuite du souverain pontife l'institution canonique.

Depuis plusieurs années, il n'est plus fait aucune nomination de chanoines. Au fur et à mesure du décès de ceux qui existent et ne sont pas remplacés, le crédit porté au budget des cultes pour les dépenses du chapitre de Saint-Denis est diminué du montant de leur traitement. Cette extinction successive a été provoquée par les votes de la Chambre des députés au moment de la discussion du budget de chaque exercice et malgré les observations du Sénat.

Si les choses continuent ainsi à suivre leur cours, le chapitre de Saint-Denis est appelé à disparaître.

Les chanoines-évêques ne sont pas astreints à la résidence dans la ville de Saint-Denis et ne se trouvent même soumis à aucune obligation. Ce titre et le traitement de 10,000 fr. qui y est attaché assurent un asile honorable aux prélats à qui leur âge, leurs infirmités ou des circonstances politiques ne permettent plus d'exercer les fonctions de l'épiscopat.

Les chanoines-prêtres, choisis parmi les aumôniers de l'armée, de la marine ou les prêtres dont le Gouvernement désire récompenser les services, sont tenus de demeurer à Saint-Denis et d'assister aux offices. Ils ne peuvent toucher leur traitement annuel, fixé à 4,000 fr. et payable par trimestre, qu'en produisant un certificat d'exécution du primicier et un certificat de résidence délivré par le maire de Saint-Denis.

Pendant le premier Empire, le chapitre de Saint-Denis figurait annuellement au budget des cultes pour une somme variant de 91,000 fr. à 109,000 fr. Ce chiffre fut porté sous la Restauration à 175,000 fr. et à 200,000 fr. Il descendit sous le Gouvernement de Juillet à 100,000 fr., et à 44,000 fr. sous la République de 1848, pour remonter sous le second Empire à 124,500 et à 150,000 fr. Il figurait au budget de 1882 pour 181,000 fr., a été ramené à 141,000 fr. au budget de 1883 en raison du décès de chanoines non remplacés, et pour le même motif n'est plus porté que pour 133,000 fr. au budget de 1886.

Le chapitre de Saint-Denis a, comme les autres chapitres, des chanoines honoraires, dont le nombre est illimité et qui sont nommés par décret, rendu après avis du primicier et sur le rapport du ministre des cultes.

A. de Taillandier.

CHARBONS. *V.* **Houilles.**

CHARENTE. — Chef-lieu : Angoulême ; sous-préfectures : Barbézieux, Cognac, Confolens, Ruffec.

Nombre de communes : 426 ; population totale : 370,822 ; superficie territoriale : 595,157 hectares ; bois domaniaux : 5,086 hectares ; bois communaux : 78 hectares.

Cour d'appel de Bordeaux ; chef-lieu d'académie : Poitiers ; évêché : Angoulême ; suffragant de l'archevêché de Bordeaux ; 12e corps d'armée (Limoges).

Sénateurs : 2 ; députés : 6 ; percepteurs : 66.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1884 : 92,125 fr.

Valeur du centime départemental, 1884 : 32,283 fr.

Revenus communaux annuels, 1884 : 1,474,650 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	265
— — local	18
Routes nationales	350
— départementales	549
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	2,136
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	2,312
Canaux	»
Rivières navigables	93
— flottables	»

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1884.
Recettes ordinaires	1,387,956f99	2,312,182f60
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	55,602f06	142,767f63
Propriétés départementales	29,385 19	10,104 19
Routes départementales	303,810 76	242,271 45
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	535,377 35	933,757 87
Enfants assistés	69,376 18	138,688 77
Aliénés	52,500 00	99,947 10
Assistance publique	29,933 47	39,117 08
Encouragements et subventions	32,172 87	35,511 50
Instruction publique	103,393 19	145,414 88
Dépenses diverses	17,160 86	75,300 09
Total des dépenses ordin.	1,237,715f23	1,863,219f56
Recettes extraordinaires	528,118f56	1,335,043f35
Dépenses extraordinaires	410,621 51	1,260,658 61
Emprunts. Dette en principal	107,000f00	4,304,558f31

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1884.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'Etat.				
Principal . . .	1,966,948f00	482,575f33	306,687f00	439,342f85
Cent. généraux.	»	82,037 81	48,456 55	69,721 81
Fonds de sec. et non-valeurs .	39,338 96	9,651 50	9,200 61	117,489 94
	2,006,286f96	574,264f64	364,344f16	626,554f60
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	987,975 20	241,263 54	77,392 47	122,848 86
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	947,146 85	237,747 18	127,622 27	236,415 59
Total par contr.	3,941,409f01	1,053,275f36	569,358f90	985,819f05

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 7,829 fr. 10 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 5,219 fr. 40 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 3,579,279 fr. 46 c. Département : 1,429,480 fr. 07 c. Communes : 1,554,151 fr. 29 c.; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à. .		6,562,910f82
Taxes assimilées		207,002 00
Contributions indirectes.		
Boissons	1,805,951f43	4,890,311 99
Tabacs	2,069,719 91	
Douanes.	»	
Autres contributions indirectes.	1,014,640 65	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	4,540,914f26	7,792,060 50
Forêts.	110,171 31	
Postes et télégraphes	1,033,394 43	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	45,379 68	
Revenus et produits divers. .	2,062,200 82	
Soit un total général de.		19,452,285f31

représentant 0 fr. 55 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1884 pour 3,515,118,481 fr. 02 c. : budget général, 3,032,041,867 fr. 61 c.; budget sur ressources spéciales, 483,076,613 fr. 41 c.

CHARENTE-INFÉRIEURE. — Chef-lieu : La Rochelle; sous-préfectures : Jonzac, Marennes, Rochefort. Saintes, Saint-Jean-d'Angély.

Nombre de communes : 480; population totale : 466,416; superficie territoriale : 683,599 hectares; bois domaniaux : 9,377 hectares; bois communaux : 532 hectares.

Cour d'appel de Poitiers; chef-lieu d'académie : Poitiers; évêché : La Rochelle, suffragant de l'archevêché de Bordeaux; 18e corps d'armée (Bordeaux).

Sénateurs : 3; députés : 7; percepteurs : 84.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1884 : 166,990 fr.

Valeur du centime départemental, 1884 : 41,030 fr.

Revenus communaux annuels, 1884 : 2,129,390 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	371
— — local	»
Routes nationales	433
— départementales	650
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.	6,430
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	1,486
Canaux	55,5
Rivières navigables	183,2
— flottables	»

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1884.
Recettes ordinaires.	1,551,532f14	2,022,281f16
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires . . .	73,967f09	180,881f90
Propriétés départementales.	28,925 53	15,309 44
Routes départementales . .	384,398 82	420,037 25
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local.	541,641 07	649,431 73
Enfants assistés	88,710 04	108,165 65
Aliénés.	71,426 92	110,104 00
Assistance publique	14,215 51	15,047 17
Encouragements et subventions.	43,265 76	61,035 73
Instruction publique. . . .	138,040 95	181,035 64
Dépenses diverses	120,401 95	94,190 42
Total des dépenses ordin.	1,504,993f64	1,835,241f93
Recettes extraordinaires. .	536,188f44	1,474,956f74
Dépenses extraordinaires .	508,885 44	1,177,341 10
Emprunts. Dette en principal	180,000f00	4,214,623f55

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1884.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal . . .	2,554,231f46	640,160f00	364,037f00	516,921f18
Cent. généraux.	»	108,827 20	57,517 84	82,033 14
Fonds de sec. et non-valeurs .	51,084 64	12,803 20	10,921 11	136,938 64
	2,605,316f10	761,790f40	432,475f95	735,892f96
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	1,552,161 41	387,936 96	131,235 34	206,487 54
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	1,291,856 22	328,411 11	160,208 73	290,229 92
Total par contr.	5,449,333f73	1,478,138f47	723,920f02	1,232,610f42

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 11,805 fr. 48 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 7,870 fr. 32 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 4,547,280 fr. 89 c. Département : 2,277,821 fr. 25 c. Communes : 2,078,576 fr. 30 c.; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . .	8,903,678f44
Taxes assimilées.	248,611 31
A reporter.	9,152,289f75

Report.		9,152,289 75
Contributions indirectes.		
Boissons	2,125,415 52	
Tabacs	2,960,114 47	
Douanes.	3,900,634 97	9,703,356 99
Autres contributions indirectes.	717,192 03	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	5,460,013 98	
Forêts.	63,789 98	
Postes et télégraphes	1,317,486 26	8,502,884 06
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	15,689 27	
Revenus et produits divers. .	1,645,904 57	
Soit un total général de		27,358,530 80

représentant 0 fr. 78 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1884 pour 3,515,118,481 fr. 02 c.: budget général, 3,032,041,867 fr. 61 c.: budget sur ressources spéciales, 483,076,613 fr. 41 c.

CHARGES DE FINANCES. *V*. Offices.

CHARGES (Vénalité des). *V*. Offices *et* Annuel.

CHASSE (Droit de). — *Location*. Avant 1789, le droit de chasse était un privilège dont jouissaient seuls les seigneurs possédant fief et droit de haute justice (*O. de Charles VI du* 10 *févr*. 1396; *Décl. du* 6 *août* 1533). Ce privilège leur était, en dernier lieu, réservé par le titre 30 de l'ordonnance d'août 1669, portant règlement général sur les Eaux et forêts.

Le droit *exclusif* de chasse fut aboli par l'article 2 du décret des 4-11 août 1789, confirmé par celui du 30 juillet 1793 qui a aboli, d'une façon générale, tous les droits et privilèges d'origine féodale.

L'Assemblée constituante, considérant le droit de chasse comme un droit inhérent au droit du propriétaire de détruire sur son terrain toute espèce de gibier, en régla l'exercice par un décret des 28-30 avril 1790; mais ce décret n'avait statué qu'en ce qui touche les propriétés privées et était resté muet en ce qui concerne les forêts de l'État ou de la Couronne.

L'exercice de la chasse dans les forêts de l'État a été successivement régi par l'arrêté du Directoire du 28 vendémiaire an V, par le décret du 25 prairial an XIII, les ordonnances et règlements des 15 et 20 août 1814, et l'ordonnance du 14 septembre 1830.

La loi de finances du 21 avril 1832 a *ordonné*, par son article 5, d'affermer le droit de chasse dans les forêts de l'État, et le mode de location a été réglementé par une ordonnance du 24 juillet 1832. Enfin, la loi de finances du 24 avril 1833 a transformé en simple *faculté* l'obligation d'affermer imposée par la loi de 1832.

En principe, la location dont il s'agit a lieu par la voie des enchères devant le préfet, le sous-préfet ou le maire et suivant un cahier des charges approuvé par le ministre des finances (aujourd'hui ministre de l'agriculture); le prix en est recouvré par le receveur des domaines du lieu de l'adjudication. Il n'est accordé aucune diminution ou réduction de prix pour défaut de mesure dans l'étendue de chaque cantonnement de chasse; de plus, en cas d'aliénation des biens dont la chasse est affermée, le bail cesse de plein droit à dater du jour de la vente, sans indemnité pour le fermier (*Circ*. 22 *août* 1833).

Si, pour un motif quelconque, il n'est pas possible de procéder aux locations dont il s'agit par la voie des enchères, le directeur de l'administration des forêts délivre des permissions de chasse et en informe son collègue des domaines qui transmet, à son tour, des ordres pour le recouvrement de la redevance fixée (*art*. 3 *de l'O. précitée de* 1832; *D*. 28 *nov*. 1863).

CHASSE (Permis de).

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.
II. CRÉATION DU PERMIS DE PORT D'ARMES DE CHASSE.
III. LOI DU 3 MAI 1844.
IV. LOIS QUI ONT MODIFIÉ LE PRIX DU PERMIS DE CHASSE.
V. DÉLIVRANCE DES PERMIS DE CHASSE.
VI. PROJETS DE MODIFICATIONS A LA LÉGISLATION ACTUELLE SUR LA CHASSE.
VII. LOCATION DU DROIT DE CHASSE DANS LES BOIS ET FORÊTS DE L'ÉTAT.

I. HISTORIQUE.

La chasse a été, dans le principe, le droit naturel, pour l'homme, de se défendre contre les fauves, et de pourvoir à sa nourriture.

Absolu à l'origine, ce droit fut soumis dans la suite à des restrictions successives, à mesure que le droit de propriété se fondait, et nous voyons le régime féodal l'ériger en privilège exclusif de la noblesse.

Cet état de choses dura jusqu'en 1789.

A cette époque, l'Assemblée constituante prononça l'abolition de tous les privilèges féodaux, et un décret, du 11 août 1789, conféra « à tout propriétaire le droit de détruire ou de faire détruire, sur ses terres, toute espèce de gibier, à la seule condition de se conformer aux lois de police dans un intérêt de sûreté publique ».

Cette mesure ouvrit aussitôt une large voie aux abus, et la loi du 30 avril 1790 fut décrétée afin de resserrer le droit de chasse dans des limites plus étroites.

II. CRÉATION DU PERMIS DE PORT D'ARMES DE CHASSE.

Aucune redevance n'était autrefois exigée pour l'exercice du droit de chasse, les communes, seules, bénéficiaient des amendes prononcées pour délits de ce genre.

Un décret impérial, du 11 juillet 1810, en créant le permis de port d'armes de chasse, vint combler cette lacune, et celui du 4 mai 1812 punit d'une amende de 30 à 60 fr. la chasse sans ce permis.

Les permis de port d'armes, délivrés par l'administration de l'enregistrement, étaient valables pour une année à dater du jour de leur délivrance. Le prix en était fixé à 30 fr., y compris les frais de papier, timbre et expédition.

Toutefois, par une faveur toute spéciale, deux décrets, du 21 mars 1811 et du 12 mars 1813, accordaient aux personnes décorées des ordres français la faculté de ne payer qu'un franc pour l'obtention du permis de port d'armes: ce privilège fut étendu, par une ordonnance royale du 9 septembre 1814, aux chevaliers de l'ordre de Saint-Louis.

Mais cette faveur fut de courte durée: la loi du 28 avril 1816 ayant réduit à 15 fr. le droit sur les permis de port d'armes (*art*. 77), une ordonnance du 17 juillet suivant décida que l'impôt serait exigé de tout le monde, et supprima les immunités que nous venons de citer.

On ne peut se rendre un compte exact du produit des permis de port d'armes de 1811 à 1833 : pendant toute cette période, en effet, les comptes des finances présentent le montant réuni des passeports et des permis de port d'armes de chasse.

Mais, en 1834, les permis de port d'armes présentent un produit distinct de 1,201,500 fr. qui suit une gradation constante, et atteint 2,150,610 fr. en 1843, époque à laquelle fut élaborée la loi qui régit actuellement encore l'exercice de la chasse.

III. Loi du 3 mai 1844.

La loi du 30 avril 1790 avait été votée comme mesure provisoire, et en attendant que des dispositions plus complètes vinssent réglementer le droit de chasse.

Cette loi avait, en effet, laissé subsister de nombreux abus : le braconnage était devenu une industrie, et il était nécessaire, dans l'intérêt de la propriété et de l'agriculture, de mettre un terme à un état de choses aussi fâcheux.

C'est dans cet esprit que fut conçue la loi du 3 mai 1844, afin de préserver le gibier d'une destruction complète et prochaine, et de limiter le droit de chasse, en le soumettant à des règles plus strictes.

Cette loi est divisée en quatre parties :

La première renferme toutes les prescriptions relatives à l'exercice du droit de chasse ;

La deuxième détermine les peines applicables à chaque infraction ;

La troisième fixe la manière dont les délits doivent être constatés et poursuivis ;

La quatrième contient quelques dispositions générales.

La loi du 3 mai 1844 a substitué *le permis de chasse* au *permis de port d'armes de chasse,* afin de bien indiquer l'intention du législateur de ne pas borner à la chasse au fusil seule l'obligation d'obtenir un permis.

Le produit des permis de chasse était de 1 million 881,685 fr. en 1844 ; à partir de cette époque, il va en augmentant sans cesse.

Il atteint plus de 3 millions en 1857, et dépasse 4 millions à partir de 1861.

Indépendamment des peines édictées par la loi du 3 mai 1844, pour les cas délictueux qu'elle avait prévus, une amende extraordinaire de 100 à 500 fr. devait être prononcée contre tout individu convaincu d'avoir chassé ou d'avoir colporté, vendu ou mis en vente du gibier, pendant le temps de la clôture de la chasse.

Le produit de ces amendes devait être versé à la caisse des secours pour les familles des soldats blessés.

La chasse fut interdite, en France, par un décret du Gouvernement de la défense nationale du 13 septembre 1870.

Le nombre des permis délivrés, en 1870, avant ce décret, fut de 51,413, qui produisirent une recette de 771,195 fr. pour le Trésor.

Le décret du 13 septembre 1870 fut abrogé par la loi du 9 août 1871, qui ordonna que la loi du 3 mai 1844 serait seule, à l'avenir, applicable à tous les faits relatifs à l'exercice de la chasse.

IV. Lois qui ont modifié le prix du permis de chasse.

Le prix du permis de chasse, fixé à 25 fr. par la loi du 3 mai 1844, 15 fr. au profit de l'État et 10 fr. au profit de la commune dont le maire a apostillé la demande de permis, a été porté à 30 fr. par la loi du 23 août 1871, ce qui en porta le prix à 40 fr., avec l'allocation de 10 fr. due à la commune. Mais les prévisions du Gouvernement n'amenèrent pas les résultats espérés. Le prix, trop élevé, des permis de chasse en diminua le nombre, et la recette pour le Trésor fut moindre qu'avec le tarif antérieur. En effet, 153,639 permis furent délivrés en 1871 au prix de 15 fr., et 106,003 seulement après la promulgation de la loi du 23 août.

En 1872, 211,190 permis furent pris au droit de 30 fr.

Le Gouvernement ne tarda pas à s'apercevoir qu'il était de l'intérêt du Trésor de diminuer le prix du permis de chasse, qui fut ramené à 15 fr. par la loi de finances du 20 décembre 1872 (*art.* 21).

Les permis de chasse ont rapporté à l'État, en 1873 : 5,636,055 fr.

La loi du 2 juin 1875 a décidé que les décimes établis par la loi 23 août 1871 seraient applicables au droit perçu sur les permis de chasse, dont le montant, au profit du Trésor, fut ainsi porté à 18 fr. Il est à remarquer que les différentes lois qui ont modifié le prix des permis, ont toujours conservé à 10 fr. la redevance due à la commune.

Depuis 1875, les permis de chasse sont restés au même taux : le tableau ci-dessous en indique le rendement, en principal et décimes, pour les années 1875, 1880 et 1884.

Années.	Nombre des formules délivrées.	Droit perçu au profit de l'État.	Produit. — Part revenant à l'État.	Droit perçu au profit de la commune.	Produit. — Part revenant à la commune.	Produit. — Total.
1875	15,176 fr.	15 fr.	227,640 fr.	10 fr.	151,760 fr.	379,400 fr.
	330,856	18	5,955,408	10	3,308,560	9,263,968
	346,032 fr.		6,183,048 fr.		3,460,320 fr.	9,643,368 fr.
1880	328,923	18	6,100,611	10	3,289,230	9,389,841
1884	404,166	18	7,280,400	10	4,041,660	11,325,060

L'impôt sur les permis de chasse produit, d'année en année, des recettes plus importantes, comme on le voit par le tableau qui précède.

En Algérie, il suit une progression analogue, et il a rapporté, en 1884, un total de 144,000 fr. au profit du Trésor.

Le port d'armes a été interdit en Corse par la loi du 10 juin 1853. Cette prohibition, prévue, à l'origine, pour cinq ans, a été successivement prorogée, par les lois du 12 mai 1858 et du 23 mai 1863, jusqu'au 10 juin 1868.

La loi du 3 mai 1844 est toujours en vigueur et les articles 3 et 9, relatifs à l'ouverture et à la clôture de la chasse, et aux divers genres de chasse autorisés, ont seuls été modifiés par la loi du 22 janvier 1874.

V. DÉLIVRANCE DES PERMIS DE CHASSE.

La demande de permis doit être faite sur une feuille de papier timbré de 0 fr. 60 c. ; elle est visée par le maire et le sous-préfet, et adressée, ainsi que la quittance du percepteur, au préfet du département dans lequel celui qui a fait la demande a sa résidence ou son domicile.

Dans le département de la Seine, les permis de chasse sont délivrés par le préfet de police.

La quittance remise par le percepteur ne peut suppléer le permis, qui doit être représenté à toute réquisition des agents chargés de constater les délits de chasse.

Les percepteurs ne peuvent délivrer de duplicata de quittances de permis de chasse que sur une autorisation du préfet ou du sous-préfet, contenant l'indication des circonstances de la perte de la quittance. Cette mesure est destinée à prévenir l'abus qui résulterait de ce qu'après avoir obtenu un permis au moyen de la quittance ou de son duplicata, on pourrait en demander et obtenir un second sur la production de l'autre pièce. (*Circulaire de la direction générale de la comptabilité publique du 6 déc. 1865 ; Instruction de la même année du ministre de l'intérieur aux préfets.*)

Le permis est essentiellement personnel, et il n'en est pas accordé de duplicata en cas de perte : il est, en effet, admis en principe que les pièces adirées qui peuvent servir à d'autres personnes, et dont la perte est de nature à préjudicier soit au Trésor, soit à un intérêt d'ordre public, ne peuvent être remplacées que par des pièces semblables. Or, la délivrance d'un duplicata pourrait amener cet abus que le porteur du duplicata vînt à prêter son premier titre à un tiers au détriment du Trésor et des communes. D'autre part, le remplacement d'un permis de chasse est impossible, attendu que ce titre équivaut, pour le Trésor, à une feuille de papier timbrée dont le paiement, une fois effectué, devient définitif.

Cependant, s'il était établi que le permis de chasse, sorti des bureaux de la préfecture, n'est pas parvenu au destinataire, le préfet pourrait en délivrer un second, sans en exiger le paiement une deuxième fois. Dans ce cas, et dans celui où la formule est annulée comme étant hors d'usage, le remplacement du permis est autorisé par le directeur local de l'enregistrement, sur la présentation de l'arrêté du préfet, dont l'ampliation est jointe au compte en matières du garde-magasin. (*Instructions de l'administration de l'enregistrement.*)

Avis est alors donné par le préfet à tous les maires de son département, ainsi qu'au commandant de la gendarmerie, du fait de la perte du permis remplacé, afin qu'il ne puisse servir à celui qui l'aurait trouvé. (*Circ. int.* 22 *juill.* 1851.)

Les articles 6, 7 et 8 de la loi du 3 mai 1844 contiennent l'indication des personnes à qui le préfet peut ou doit refuser la délivrance du permis de chasse.

Au cas où le permis est refusé par l'autorité préfectorale, il y a lieu au remboursement des droits versés.

Si c'est la partie qui renonce à demander un permis de chasse, le ministère de l'intérieur a exprimé souvent l'avis qu'il n'y avait pas lieu à restitution ; mais la jurisprudence du ministère des finances se réserve, au contraire, de l'accorder. Il faut, en tout cas, que cette demande de restitution soit faite dans les trois mois, ou que les parties justifient des circonstances qui les ont empêchées de la produire dans ce délai, et prouvent qu'elles n'ont point fait un usage abusif de la quittance. (*Circ. du ministre des finances,* 28 *fév.* 1857.)

En cas de décès, le droit étant définitivement acquis au Trésor, le remboursement ne peut être effectué.

Le permis de chasse est valable pour toute la France, pour un an seulement ; mais, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, le jour de la délivrance du permis et celui de son expiration ne comptent pas dans l'année pendant laquelle le permis est valable.

VI. PROJETS DE MODIFICATIONS A LA LÉGISLATION ACTUELLE SUR LA CHASSE.

De nombreuses propositions ont été faites afin de faciliter l'exercice du droit de chasse à toutes les classes de la société, soit par la suppression ou la diminution du prix du permis, soit par la création de permis de chasse valables pour un mois, pour plusieurs jours, ou même pour 24 heures[1].

Ces propositions n'ont jamais eu de suites.

Il est, d'ailleurs, aisé de se rendre compte que l'impôt sur les permis de chasse n'entre que pour une faible partie dans les dépenses que le plaisir de la chasse nécessite.

Il ne suffit pas, en effet, d'être porteur d'un permis pour pouvoir chasser librement. « La loi interdit de chasser sur le terrain d'autrui sans le consentement du propriétaire. (*L.* 3 *mai* 1844.)

Sans parler des pays giboyeux où la location du droit de chasse atteint des prix très élevés, il y a peu de communes, même parmi celles où la propriété est le plus morcelée, où il ne soit exigé une redevance plus ou moins forte pour avoir le droit d'y chasser.

La suppression du permis de chasse, sans profiter beaucoup aux chasseurs, aurait pour résultat de priver le Trésor et les communes d'un revenu important, ainsi que le tableau ci-dessus l'a fait ressortir.

L'administration s'est toujours montrée contraire à l'adoption des projets qui ont eu pour but de réduire le prix du permis de chasse ou d'autoriser des permis temporaires.

Elle a fait valoir la perte qui résulterait de cette mesure pour le budget ; quant à la délivrance de permis de chasse temporaires, elle aurait le grave inconvénient de multiplier l'usage des armes à feu, d'amener la destruction complète du gibier, d'encourager la fraude et de pousser à l'oisiveté les classes laborieuses.

L'administration a repoussé, de même, la proposition de M. Chavois, qui tendait à remplacer le permis de chasse par un impôt sur les fusils, comme cela existe en Angleterre, et par une taxe fixe de 5 fr. par an, pour le droit de chasse avec des procédés autres que le fusil. Elle a fait observer qu'il serait facile de se soustraire au paiement de cet impôt, et que l'impossibilité, pour les agents de répression, de constater les délits, assurerait l'impunité aux contrevenants.

1. Voir Chambre des députés : proposition de *M. Dréolle*, du 20 mars 1876, n° 50 ; de *M. de Bosredon*, du 1 août 1876, n° 456 ; de *M. Robert Mitchell*, du 16 février 1878, n° 106 ; de *M. Chavoix*, du 25 mai 1878, n° 717, et du 20 mai 1879, n° 1400 ; de *M. de Guilloutet*, du 22 mars 1881, n° 3,455, et du 6 novembre 1881, n° 12 ; de *M. Labitte*, du 4 novembre 1881, n° 6 ; de *M. Desmons*, du 31 mars 1882, n° 734.

Le Trésor perdrait ainsi les sommes qu'il perçoit aujourd'hui sur le prix des permis de chasse.

Cet impôt existe, du reste, dans tous les pays de l'Europe, et en Angleterre, où il est fixé à trois livres sterling (75 fr.) pour un an, et à 2 liv. st. (50 fr.) pour six mois, il y a, en outre, une redevance de 10 schillings (12 fr. 50 c.) sur les fusils.

Le Sénat est, en ce moment, saisi d'une proposition que M. Labitte a déposée le 25 juillet 1883, n° 425, et qui a pour but de réorganiser complètement la législation actuelle sur la chasse.

Le prix du permis serait porté à 30 fr. dont 18 fr. pour l'État et 12 fr. pour la commune, et, de plus, il serait accordé des permis, au prix de 10 fr., à partager entre le Trésor et la commune, valables les dimanches et jours de fêtes légales.

Le Parlement n'a pas encore statué sur cette proposition.

VII. LOCATION DU DROIT DE CHASSE DANS LES BOIS ET FORÊTS DE L'ÉTAT.

Indépendamment du produit des permis de chasse, le Trésor trouve une recette importante dans la location du droit de chasse dans les bois et forêts de l'État, dont il a été question dans l'article précédent.

Georges RENAUX.

CHAUDIÈRES. *V.* Bières.

CHEMINS DE FER.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

1. Période primitive.

Le système de transport par voie ferrée a été inauguré en France en 1823, et le premier essai en a été tenté entre les deux cités industrielles d'Andrezieux et de Saint-Étienne, c'est-à-dire de Saint-Étienne à la Loire, en vertu d'un acte de concession accordé par le Gouvernement le 26 février de la même année.

Les concessionnaires étaient autorisés, sous le titre de *Compagnie de chemin de fer*, à établir une ligne de la Loire au Pont-de-l'Ane sur la rivière du Furens, et l'ordonnance royale les investissait du droit d'expropriation, à charge par eux de se conformer à la loi du 8 avril 1810 qui fixait alors la matière.

Cette concession fut bientôt suivie de plusieurs autres qui donnèrent naissance aux chemins de Saint-Étienne à Lyon en 1826, d'Andrezieux à Roanne en 1828 et d'Épinal au canal de Bourgogne en 1830.

Toutes ces lignes obéissaient aux mêmes principes, étaient construites dans des conditions identiques, et leur emploi étant réservé à la satisfaction de besoins purement locaux, sur un parcours de peu d'étendue, la traction en était faite par des chevaux à l'exclusion de toute autre force motrice. De plus, l'autorité publique, d'accord en cela avec l'opinion, ne prévoyant pas encore le rôle économique réservé à ce mode de transport, en avait accordé la concession à perpétuité et n'avait manifesté son intervention que par l'approbation du tracé, par l'application de certaines mesures d'ordre administratif et par la limitation aux marchandises seules de l'emploi du nouveau procédé de transport.

A partir de 1832, une révolution considérable s'opéra dans le mode d'exploitation d'un des chemins précédemment établis et appela l'attention du Gouvernement. Au mois de juillet de cette année 1832, la Compagnie de Saint-Étienne à Lyon substitua de sa propre initiative la locomotive à vapeur aux chevaux qui, jusque-là, avaient formé l'instrument unique de traction, et elle ajouta le transport des voyageurs à celui des marchandises que prévoyait et déterminait seul le cahier des charges.

1. *Lois des 26 avril et 27 juin* 1833.

Le succès de cette innovation fut complet et, en indiquant l'importance que les voies ferrées pouvaient prendre dans l'avenir, il provoqua l'intervention directe du législateur pour les concessions nouvelles qui déjà s'imposaient.

Ce fut là l'origine de la loi du 26 avril 1833, qui fit entrer les chemins de fer dans une phase nouvelle et dont le texte a servi de base à la législation ultérieure du réseau français.

A la concession à perpétuité par voie de simple ordonnance royale, on fit succéder la concession à temps pour une durée ne pouvant pas excéder 99 ans et émanant désormais du pouvoir législatif.

Cette loi d'ordre particulier et spécialement destinée à statuer sur le principe de l'exécution du chemin de Montbrison à Montrond, n'avait pas, à la vérité, un caractère organique ; cependant, les circonstances lui donnérent une importance singulière et en firent le point de départ d'un régime nouveau qui ne put que s'améliorer à mesure que l'opinion publique et ses représentants se familiarisaient avec les avantages du nouveau procédé de circulation.

Pour la première fois, le cahier des charges spécifia nettement le droit de l'État au contrôle et à la surveillance des voies ferrées, et décida que le maximum du prix de transport fixé par le Gouvernement ne pourrait être relevé dans la suite sans l'autorisation du ministre compétent.

Trois mois après, le 27 juin 1833, les Chambres votaient une loi ouvrant un crédit pour des études de chemins de fer et la faisaient suivre d'une seconde loi, en date du 7 juillet 1833, sur les conditions d'expropriation.

Un article stipula que, désormais, aucune ligne de chemin de fer ne pourrait être créée sans un acte législatif et n'autorisa la dérogation à ce principe que pour les embranchements de moins de 20 kilomètres de développement, considérés par les pouvoirs publics comme ne devant pas exercer d'influence appréciable sur l'économie générale du réseau et pour l'établissement desquels ils donnaient une délégation au Gouvernement.

En vertu de ce principe, furent concédés les chemins de Paris à Saint-Germain en 1835, de Montpellier à Cette et de Paris à Versailles, rive gauche et rive droite, en 1836, de Mulhouse à Thann et de Bordeaux à la Teste en 1837.

Ces concessions, à la différence des précédentes, étaient temporaires et stipulaient pour l'État le droit de prendre possession des chemins à l'expiration de la concession. Les obligations des compagnies étaient en outre nettement déterminées par le cahier des charges.

2. *Commission extra-parlementaire de* 1837.

A cette dernière date (1837), le Gouvernement qui percevait de mieux en mieux les immenses avantages attachés à la création des chemins de fer et que de nouvelles études avaient convaincu de la nécessité pour l'État d'en diriger le développement, présenta à la Chambre des députés une série de projets établis d'après un plan unique, ayant pour objet de relier Paris aux frontières et aux centres les plus importants.

Après de longs débats, la question fut ajournée. Les esprits n'étaient pas encore suffisamment éclairés sur la portée des concessions proposées; mais, à la fin de 1837, le ministre des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, M. Martin, préoccupé des progrès accomplis par les nations voisines dans l'établissement des chemins de fer, constitua, par arrêtés des 28 octobre et 10 novembre, une commission extra-parlementaire chargée d'étudier la question et d'examiner s'il conviendrait d'accorder, comme par le passé, l'exécution et l'exploitation des entreprises de cette nature à l'industrie privée ou de les réserver à l'État.

Le Gouvernement penchait pour l'adoption d'un système mixte. Tout en revendiquant pour l'État la haute direction sur le tracé et sur la construction des nouvelles voies de communication, il comprenait que des raisons financières de la plus haute importance s'opposaient à ce qu'il assumât sur lui la responsabilité de la création du réseau tout entier. Il s'efforça en conséquence de faire admettre l'adoption d'un régime tendant à réunir les forces dont l'État pouvait disposer à celles de l'industrie privée, en prenant celle-ci pour auxiliaire et en l'aidant par une subvention en capital ou par une garantie d'intérêts, et en réservant à l'État la faculté de reviser les tarifs et de racheter les concessions.

La commission, après de longues et laborieuses

séances, résuma son opinion dans une série de réponses correspondant à un questionnaire élaboré par l'administration. Le point relatif à l'exécution des chemins de fer fut résolu dans le sens présenté et défendu par le Gouvernement, autrement dit en faveur du partage des travaux entre l'État et les compagnies, sauf à décider quelles lignes seraient confiées à ces dernières et celles que l'administration devrait se réserver. Il en fut de même de la clause du *rachat* que la majorité de la commission inséra dans son rapport en fixant à quinze années le délai pendant lequel cette faculté serait concédée à l'État, et de la question de l'exploitation au sujet de laquelle la commission fut presque unanime à se prononcer contre l'action directe de l'État. Éclairé sur les points qui avaient divisé la Chambre en 1837 et espérant que les résultats de l'enquête exerceraient une influence salutaire sur la majorité parlementaire, le ministre reprit une partie des projets repoussés, et le 15 février 1838, il présenta une proposition concernant quatre lignes reliant, la première, Paris à Douai, Lille et Valenciennes; la seconde, Paris à Rouen; la troisième, Paris à Orléans; la quatrième, Marseille à Avignon. M. Legrand, directeur général des ponts et chaussées, avait apporté tous ses soins à la rédaction de l'exposé des motifs, et il avait essayé de bien expliquer les considérations d'après lesquelles le Gouvernement avait arrêté le plan d'ensemble du réseau français. Ce plan était conçu en vue de donner satisfaction à deux idées principales auxquelles les auteurs du projet attachaient une importance considérable : d'abord relier Paris, siège du gouvernement, aux grands centres de population qui recevaient de la capitale l'impulsion et la vie; assurer ensuite dans les meilleures conditions le transit entre l'Océan et la Méditerranée et le transit de ces deux mers sur l'Allemagne, la Suisse et l'Italie.

Conçu dans cette double pensée, l'exposé des motifs déclarait que le réseau devait comporter un développement de 1,100 lieues et nécessiter une dépense d'un milliard.

Mais en esquissant ce programme, le rédacteur du projet de loi reconnaissait l'impossibilité de l'entreprendre tout entier à la fois, et, en même temps, l'obligation et l'opportunité d'établir un ordre de priorité dans les constructions prévues, afin de ne pas surcharger outre mesure les finances publiques et d'éviter le rapprochement des chantiers qui eut eu pour effet une hausse exagérée des salaires et des prix des matériaux.

Quant à l'exécution, l'exposé des motifs la revendiquait catégoriquement pour l'État, en ce qui concernait du moins la construction des lignes maîtresses. Le motif allégué était que l'intérêt du pays et le développement de ses relations exigeaient que les tarifs fussent peu élevés et que l'État seul pouvait atteindre ce but, en ne se préoccupant pas, comme les associations privées, du remboursement direct de l'intérêt de ses capitaux, cet intérêt étant largement compensé par la prospérité que le pays et, par suite, le Trésor retireraient de l'extension des voies de communication.

Enfin, l'exploitation était réservée pour une loi ultérieure, l'expérience réalisée tant en France qu'à l'étranger ne paraissant pas encore suffisamment concluante au Gouvernement.

Le projet ministériel, vivement attaqué par la commission parlementaire qui avait désigné Arago pour rapporteur, échoua devant la Chambre des députés après une longue et brillante discussion au cours de laquelle se firent entendre les orateurs les plus éminents de l'Assemblée; il fut rejeté par 196 voix contre 69.

La cause principale de cet échec était due au mode de construction adopté par le Gouvernement. Tandis que le ministre émettait la pensée de confier les travaux à l'État, la majorité, décrétant ce dernier d'incapacité, non seulement pour l'exploitation mais encore pour la construction des chemins de fer, avait jugé qu'il convenait de les abandonner désormais à l'industrie privée.

Cette pensée inspira le ministre des travaux publics dans la rédaction des concessions ultérieures; n'ayant pu constituer sous le patronage de l'État les grandes artères d'après le plan dressé en 1837 et en 1838, il se borna à proposer l'année suivante la concession des chemins de Paris à Rouen, au Havre et à Dieppe; de Paris à Orléans avec divers embranchements, et de Lille à Dunkerque. Ces lignes concédées à des associations particulières, furent votées par les Chambres et l'exécution en fut immédiatement commencée.

Mais une crise intense vint en compromettre soudain le succès; les agitations politiques qui troublèrent une partie du règne de Louis-Philippe s'étaient reproduites avec une fréquence inaccoutumée, et les actionnaires, inquiets de l'avenir en même temps qu'effrayés des charges que les concessions pouvaient entraîner, se refusèrent à acquitter le montant de leurs souscriptions.

Les nouvelles compagnies concessionnaires des chemins de Lille à Dunkerque et de Paris à Rouen, au Havre et à Dieppe, mises dans l'impuissance de remplir les engagements qu'elles avaient pris durent arrêter leurs travaux et résilier leurs contrats.

La Compagnie de Paris à Orléans, sans aller aussi loin, demanda à son tour et reçut l'autorisation de restreindre sa concession à la partie du chemin comprise entre Paris et Juvisy et à l'embranchement de Corbeil, puis elle obtint la faculté de proposer des modifications au cahier des charges afin de diminuer ses dépenses. Ces diverses mesures, dont la dernière fut généralisée par une loi du 9 août 1839, calmèrent les inquiétudes et ramenèrent la confiance. Cependant, pour engager les capitaux particuliers à prendre part à cette immense entreprise, l'État fut contraint de s'imposer de nouveaux sacrifices et d'inaugurer un mode de concours destiné à devenir la base principale de l'organisation future du réseau.

En effet, la Compagnie d'Orléans, revenue sur sa première détermination, consentait, en 1840, à reprendre la totalité de sa concession, à la double condition de voir proroger cette dernière de 70 à 99 ans et garantir par l'État, pendant quarante-six ans, l'intérêt à 4 p. 100, dont 1 p. 100 pour l'amortissement, des capitaux engagés dans l'entreprise et montant à la somme de 40 millions de francs.

Il fut stipulé, toutefois, que les sommes versées à titre de garantie d'intérêt auraient le caractère d'une avance remboursable sur les excédents du revenu net au-dessus du chiffre de 4 p. 100 réservé aux actionnaires.

C'était la première fois qu'apparaissait cette combinaison destinée à prendre vingt ans plus tard une vive extension et à se généraliser pour toute l'étendue du réseau; mais elle n'avait point été adoptée sans de vives discussions au sein des assemblées législatives et elle n'avait triomphé qu'en présence

de la nécessité urgente où le Gouvernement se trouvait de ne point laisser inachevée l'œuvre des grands réseaux si péniblement engagée.

Ce concours de l'État était unanimement reconnu indispensable ; les divergences portaient uniquement sur le mode qu'il devait affecter. Un certain nombre de personnes, d'accord avec le Gouvernement, auraient préféré que l'administration intervînt en souscrivant elle-même à un certain nombre d'actions de la Compagnie et en réservant aux autres actionnaires un prélèvement privilégié montant à 4 p. 100 du capital qu'ils auraient engagé. La commission, de son côté, avait repoussé ce système et exprimé sa préférence pour la concession d'un minimum de garantie d'intérêt qui lui paraissait, mieux que tout autre procédé, assurer l'exécution du chemin, puisque la garantie ne fonctionnerait qu'à partir de la mise en exploitation et n'imposerait aucun sacrifice au Trésor, l'avenir de l'entreprise étant certain et l'État devant récupérer intégralement les sommes qu'il aurait ainsi avancées.

La solution de ces diverses questions avait d'ailleurs été préparée et facilitée par les travaux d'une commission extra-parlementaire que le ministre des travaux publics, M. Dufaure, avait constituée dans les derniers jours de l'année 1839.

Le programme sur lequel cette commission avait été appelée à délibérer contenait huit questions concernant le régime à adopter pour l'exécution des chemins de fer, la forme du concours à demander à l'État, le mode de formation et de constitution des compagnies et les changements à introduire dans les cahiers des charges en vigueur.

En ce qui concernait l'exécution des voies ferrées, la commission fut d'avis que l'on ne devait adopter aucun système absolu et qu'il n'y avait lieu dès lors, ni d'exclure le Gouvernement de leur exécution, ni de lui confier cette exécution à titre exclusif ; que le choix à faire entre l'État et les compagnies dépendait entièrement des circonstances, de la situation du crédit et d'autres faits qui ne permettaient de fixer aucune règle générale ; enfin, qu'il était des cas dans lesquels l'État devait être nécessairement chargé de l'établissement des chemins de fer, par exemple, lorsqu'il s'agissait d'une ligne à laquelle se liaient de grands intérêts politiques et commerciaux et pour l'exécution de laquelle les compagnies n'offriraient point les conditions convenables et les garanties nécessaires.

Le concours de l'État et la forme à lui attribuer provoquèrent également un minutieux examen, et la commission sembla donner la préférence à la garantie d'intérêt qui lui paraissait de nature à développer l'esprit d'association par la réunion de petits capitaux, à favoriser le classement des actions entre les mains de capitalistes sérieux, à diminuer d'autant le nombre des titres accessibles aux brusques revirements des spéculations aventureuses, à combattre l'agiotage en fixant la valeur des titres et à activer l'exécution des travaux en leur assurant une rémunération déterminée dès leur achèvement.

Quant aux tarifs, il fut reconnu que leur fixation reposant sur des éléments difficiles à prévoir à l'avance, mobiles et variables, il était nécessaire de n'en pas interdire la modification, tout en donnant au public à cet égard les meilleures garanties.

La commission, fidèle à cette pensée, conclut à ne déterminer dans le cahier des charges qu'un *maximum* au-dessous duquel la compagnie pourrait descendre après en avoir prévenu l'administration, mais à charge par elle de ne pouvoir ensuite, sans son autorisation, opérer aucun relèvement avant un délai de six mois.

Puis elle adopta, comme bases du maximum, un maximum égal au minimum des messageries de terre pour le transport des voyageurs, un maximum égal au minimum du tarif de roulage accéléré pour les marchandises en grande vitesse et un maximum égal au minimum du tarif du roulage ordinaire pour les marchandises en petite vitesse.

Les délibérations de la commission extra-parlementaire exercèrent bientôt une influence favorable sur la direction imprimée au régime des chemins de fer.

Les Chambres, comme le Gouvernement, sentirent la nécessité pour le pays de sortir de l'impasse où il était engagé et de ne pas demeurer inactif au moment où de toutes parts, en Europe, la création des voies ferrées prenait un développement croissant.

La France ne possédait encore, en effet, en 1841, que 877 kilomètres de chemins de fer, sur lesquels 566 seulement étaient exploités, alors que l'Angleterre en comptait 3,617 kilomètres, dont 2,521 exploités ; l'Allemagne, 2,811 kilomètres, dont 627 exploités ; l'Autriche, 877 kilomètres, dont 747 exploités ; la Belgique, 621 kilomètres, dont 378 exploités ; et que les États-Unis d'Amérique, devançant le vieux monde, avaient concédé 15,000 kilomètres, dont 5,800 étaient déjà livrés à l'exploitation.

Les années 1840 et 1841 avaient été signalées par quelques concessions de lignes secondaires et par l'adoption de plusieurs projets de loi autorisant le Gouvernement à venir en aide par des prêts à diverses compagnies, telles que celles de Strasbourg à Bâle et d'Andrezieux à Roanne, et à exécuter les lignes de Montpellier à Nîmes et de Lille à Valenciennes.

Toutefois, si les grandes artères destinées à relier les différentes parties du territoire entre elles et à joindre la capitale aux frontières n'étaient pas tracées, l'expérience avait démontré que l'industrie privée, soutenue et encouragée par l'État, pouvait être un auxiliaire puissant du Gouvernement pour l'accomplissement de l'œuvre des chemins de fer.

Les cahiers des charges avaient peu à peu revêtu une forme plus complète ; les tarifs divisés avec méthode avaient pris leur assiette ; les statuts s'étaient à la longue perfectionnés et les opinions les plus tranchées, en se rapprochant, s'étaient mises d'accord en faveur d'une solution mixte faisant une juste part à l'État et à l'initiative privée.

L'opinion publique manifestait, d'ailleurs, hautement son désir de voir la France ne pas demeurer stationnaire en face des progrès réalisés par les nations voisines et poussait les Chambres et le ministère à prendre une détermination définitive.

Le Gouvernement résolut de satisfaire à ces *desiderata*, et dès les premiers jours de 1842, il présenta au Parlement un programme complet comprenant un système de chemins de fer partant de Paris et se dirigeant sur la frontière de Belgique, par Lille et Valenciennes ; sur l'Angleterre, par un ou plusieurs points du littoral de la Manche à déterminer ; sur la frontière d'Allemagne, par Nancy et Strasbourg ; sur la Méditerranée, par Lyon, Mar-

seille et Cette ; sur la frontière d'Espagne, par Tours, Poitiers, Angoulême, Bordeaux et Bayonne ; sur l'Océan, par Tours et Nantes ; sur la région du Centre, par Bourges, système auquel s'ajoutaient une ligne de l'Océan à la Méditerranée, par Bordeaux, Toulouse et Marseille, et une ligne de la Méditerranée au Rhin, par Lyon, Dijon et Mulhouse.

Quant à l'exécution, le Gouvernement crut devoir en réserver la plus large part à l'État, afin de rendre confiance aux capitaux privés, jusque-là découragés par l'insuccès des entreprises similaires ; et il proposa, à cet effet, de faire acquérir, aux frais du Trésor, les terrains nécessaires, à la condition toutefois que les localités intéressées en céderaient gratuitement les deux tiers ; de charger l'État de l'exécution des terrassements et des ouvrages d'art, et de laisser à une compagnie fermière les travaux de superstructure, la fourniture du matériel roulant et les soucis de l'exploitation, en stipulant un bail assez court pour permettre à l'autorité publique d'introduire en temps utile dans les tarifs, les modifications rendues nécessaires par les progrès du temps et les besoins du commerce.

Ce projet évaluait à 150,000 fr. par kilomètre le sacrifice de l'État, c'est-à-dire à la somme totale de 400 millions environ pour l'établissement de 2,500 kilomètres, considérés comme le maximum à atteindre, et portait à dix années le délai d'exécution. On pensait faire supporter aisément le poids de cette dépense à la dette flottante et à la réserve de l'amortissement.

De son côté, la part demandée à l'industrie privée était estimée à 125,000 fr. par kilomètre, soit au total 320 millions dont les compagnies devaient être remboursées à dire d'experts à l'expiration de leur bail.

Le projet, déposé le 7 février 1842 sur le bureau de la Chambre des députés, fut immédiatement renvoyé à l'étude d'une commission spéciale qui choisit M. Dufaure pour rapporteur.

Le travail de cette commission, considérable par les documents consultés et étudiés et par ses résultats, aboutit à une solution à peu près semblable à celle qu'avait proposée le Gouvernement, et la discussion s'en ouvrit le 26 avril.

Vivement attaqué par quelques orateurs, défendu non moins énergiquement par d'autres, le projet fut adopté par 255 voix contre 83, avec un amendement présenté par M. Duvergier de Hauranne, qui maintenait le système de concessions à l'industrie privée trop systématiquement écarté par le Gouvernement et décidait, à la satisfaction de la majorité, que les lignes indiquées dans le projet pourraient être concédées en tout ou partie à l'industrie privée, en vertu de lois spéciales et aux conditions qui seraient alors déterminées.

Porté à la Chambre des pairs et discuté dans les premiers jours de juin, le projet gouvernemental amendé par la Chambre des députés fut voté dans son ensemble et devint la loi du 11 juin 1842, qui est restée la loi fondamentale du régime des chemins de fer en France.

Les tracés du réseau à construire et les conditions d'exécution y étaient clairement exposés et une somme de 126 millions de francs était allouée au Gouvernement pour la réalisation du programme adopté. Cette somme était ainsi répartie : 43 millions affectés à l'établissement du chemin de fer de Paris à Lille et Valenciennes, par Amiens, Arras et Douai ; 11,500,000 fr. à la partie du chemin de fer de Paris à la frontière d'Allemagne comprise entre Hommarting et Strasbourg ; 11 millions à l'établissement de la partie commune des chemins de fer de Paris à la Méditerranée et de la Méditerranée au Rhin comprise entre Dijon et Châlons ; 30 millions à la partie du chemin de fer de Paris à la Méditerranée comprise entre Avignon et Marseille, par Tarascon et Arles ;

17 millions à l'établissement de la partie commune aux chemins de fer de Paris à la frontière d'Espagne et de Paris à l'Océan, comprise entre Orléans et Tours ;

12 millions à l'établissement de la partie des chemins de fer de Paris au centre de la France comprise entre Orléans et Vierzon ;

Et enfin une somme de 1,500,000 fr. destinée à permettre la continuation et l'achèvement des études des grandes voies.

Une disposition transitoire concernant les voies et moyens, les prélevait provisoirement sur les ressources de la Dette flottante et décidait qu'ils seraient définitivement fournis par la consolidation des fonds de réserve de l'amortissement qui deviendraient libres après l'extinction des découverts des budgets des exercices 1840, 1841 et 1842.

2. Période de 1842 à 1859.

La loi organique du 11 juin 1842 avait ouvert une ère nouvelle pour l'établissement et le développement du réseau ferré en France.

La question était désormais élucidée, et, malgré certains défauts que le temps et l'expérience devaient atténuer, le régime que les pouvoirs publics venaient de consacrer donna une vive impulsion à la création des chemins de fer.

L'une des premières concessions accordées fut le prolongement du chemin de Paris à Rouen jusqu'au Havre, adjugé à la maison de banque Charles Laffitte et Cie, et pour l'exécution duquel l'État consentit un prêt de 10 millions de francs et une subvention de 8 millions payables par quart proportionnellement à l'avancement des travaux, le dernier quart devant être versé après la réception du chemin.

Les années qui suivirent furent employées à réaliser le programme de 1842, et les lignes d'Orléans à Bordeaux, du Centre, de Paris à Strasbourg, de Tours à Nantes et de Paris à Rennes furent entreprises dans les conditions adoptées par les Chambres. La confiance était revenue et l'industrie privée, soutenue et encouragée par les efforts que l'État faisait pour réussir, trouvait enfin les capitaux qui jusqu'alors lui avaient fait défaut.

Aussi un certain nombre de lignes, telles que celles d'Avignon à Marseille, d'Amiens à Boulogne, de Montereau à Troyes, de Paris à la frontière de Belgique, de Creil à Saint-Quentin, de Paris à Lyon, de Lyon à Avignon, de Rouen à Dieppe et de Bordeaux à Cette, purent-elles être abandonnées aux compagnies privées qui consentirent à se charger, à des conditions avantageuses pour le Trésor, de leur construction et de leur exploitation. Le Gouvernement même put obtenir de quelques compagnies le remboursement des sommes par lui dépensées pour la construction de leurs lignes : ce fut le cas de la Compagnie du Nord qui dut prendre concession en 1845 de la ligne de Belgique, à la charge de rembourser à l'État une somme de 90 millions de francs déjà dépensés par celui-ci.

La spéculation ne tarda pas à succéder à l'en-

gouvernement, et l'agiotage, qui déjà avait été funeste aux débuts de l'entreprise, reparut avec une telle frénésie, qu'une loi, en date du 15 juillet 1845[1], dut interdire le trafic sur les *promesses d'actions* de chemins de fer, autrement dit sur les titres provisoires délivrés par les sociétés d'entreprises qui se constituaient en vue de devenir adjudicataires des concessions de lignes ferrées et dont les titres ne s'élevaient au rang d'actions qu'après la concession définitive et l'homologation des statuts desdites sociétés par ordonnance royale.

« La compagnie adjudicataire, disait l'article 10 de la loi de 1845, ne pourra émettre d'actions ou promesses d'actions négociables avant de s'être constituée en société anonyme dûment autorisée, conformément à l'article 37 du Code de commerce. » En même temps, on décidait que les récépissés de souscription ne seraient pas négociables ; que les souscripteurs seraient responsables jusqu'à concurrence des cinq dixièmes du versement du montant des actions qu'ils auraient souscrites ; que toute publication quelconque de la valeur des actions avant l'homologation de l'adjudication serait punie d'une amende de 500 à 3,000 fr. et que la même peine serait infligée aux agents de change qui, avant la constitution de la société anonyme, se seraient prêtés à la négociation des récépissés ou promesses d'actions.

Ces mesures atténuèrent un peu le mal causé par les excès de la spéculation, mais elles eurent l'inconvénient de gêner les compagnies concessionnaires dans leurs appels à l'épargne, en condamnant à une immobilisation souvent prolongée les capitaux souscrits pour des adjudications dont l'homologation se faisait attendre parfois plus d'une année.

Dans l'intervalle de ces discussions de fond, les pouvoirs publics avaient continué leur œuvre d'organisation du réseau, et un certain nombre de concessions nouvelles avaient été accordées, les unes au moyen d'adjudications publiques avec subventions ou en faisant porter le rabais sur la durée des concessions qui varia dès lors entre 27 et 72 ans ; les autres sans adjudications, mais aussi sans subventions en raison de la solidité des compagnies concessionnaires et de la richesse des contrées à desservir.

Ce dernier mode de concession constituait une sorte de contradiction avec les dispositions de la loi du 11 juin 1842, qui mettait à la charge des départements et des communes les dépenses d'acquisition des terrains et des bâtiments nécessaires à l'établissement des voies ferrées construites par l'État : aussi, la Chambre des députés qui déjà s'était faite l'écho des réclamations des intéressés, crut-elle devoir solliciter du Gouvernement le dépôt d'un projet de loi conforme, qui fut en effet voté et rendu exécutoire le 19 juillet 1845.

Quatre ans auparavant, le 15 juillet, avait été promulguée une importante loi sur la police des chemins de fer, réclamée instamment depuis 1838 et destinée à former la base d'un véritable Code sur la matière.

Le mouvement imprimé par la loi organique de 1842 était alors dans son entière activité quand survint en 1847 une crise commerciale et financière causée par une récolte insuffisante et dont l'intensité paralysa totalement les efforts du Gouvernement et des chambres.

Les travaux furent interrompus, les valeurs de chemins de fer subirent une dépréciation considérable et plusieurs compagnies, hors d'état de remplir leurs engagements, telles que celles de Bordeaux à Cette et de Lyon à Avignon, durent être déclarées déchues de leurs concessions.

La révolution du 24 février 1848, qui vint se greffer sur la crise, ne pouvait que l'aggraver. Quelques compagnies désorganisées et surprises par les événements se trouvèrent, du jour au lendemain, impuissantes à exécuter leurs engagements et furent contraintes de s'adresser au Gouvernement qui mit sous séquestre les chemins d'Orléans, de Bordeaux à la Teste, de Marseille à Avignon et de Paris à Sceaux, et, autorisé par une loi du 17 août 1848, racheta le chemin de fer de Paris à Lyon.

Une commission spéciale fut aussitôt constituée dans le but d'étudier les procédés les plus efficaces pour sauver le réseau des difficultés du moment, et, composée de MM. Arago, Garnier-Pagès, Marie, Lamartine et Ledru-Rollin, présenta le 18 mai 1848, à l'Assemblée nationale, un projet de loi tendant au rachat des chemins de fer par l'État.

La modification opérée dans la forme du Gouvernement avait eu pour conséquence immédiate une transformation dans ses idées économiques. La commission croyait que l'institution des compagnies telle qu'elle existait, c'est-à-dire imprégnée profondément de l'esprit aristocratique, ne devait pas survivre à la monarchie, et que le principal devoir du nouveau régime était de reprendre le dépôt d'une partie de la puissance publique momentanément aliéné.

Les chemins de fer auxquels s'appliquait le projet de rachat présenté par la commission étaient ceux de Paris à Saint-Germain, Paris à Versailles (rive gauche et rive droite), Strasbourg à Bâle, Paris à Orléans et Corbeil, Paris à Rouen, Rouen au Havre, Montereau à Troyes, Paris à la frontière de Belgique avec les embranchements de Creil à Saint-Quentin et d'Hazebrouck à Calais et Dunkerque, Orléans à Bordeaux, Orléans sur le Centre, Avignon à Marseille, Amiens à Boulogne, Paris à Lyon, Paris à Strasbourg, Tours à Nantes, Dieppe à Rouen, auxquels s'ajoutaient éventuellement quelques lignes secondaires ; le tout évalué en capital à la somme de 624 millions de francs.

Le projet de loi présenté à l'Assemblée nationale par M. Bineau, au nom du comité des finances qui concluait au rejet du rachat, fut l'objet d'une minutieuse discussion ; mais, interrompue par les événements de Juin, cette discussion ne fut pas reprise dans la suite, et, le 3 juillet suivant, sur une interpellation de M. Duclerc, le général Cavaignac, président du comité, déclara que le cabinet avait renoncé à défendre la proposition.

Le Gouvernement, une fois rassuré contre les entreprises de l'émeute, songea à secourir les compagnies que la crise politique et financière avait le plus compromises et à leur donner le moyen de continuer les travaux interrompus.

Une loi du 19 novembre 1849 accorda à la Compagnie de Marseille à Avignon, mise provisoirement sous séquestre, une garantie d'intérêt de 7 p. 100, dont 2 p. 100 d'amortissement sur le montant de l'emprunt qu'elle devait contracter pour l'acquittement de ses dettes et l'achèvement de son entreprise en fixant les conditions du remboursement au

1. Loi relative à la concession du chemin de Paris à la frontière de Belgique et aux dispositions générales sur les adjudications et la formation des compagnies.

Trésor des avances ainsi consenties; puis une autre loi du 6 avril 1850, votée dans le même esprit, prorogea jusqu'à 50 ans les concessions des chemins de Tours à Nantes et d'Orléans à Bordeaux, fixées, la première à 34 ans et la seconde à 28 ans, et déchargea ces compagnies de certaines obligations imposées par les contrats primitifs dont les événements ne leur permettaient plus la réalisation.

La mesure prise par l'Assemblée nationale de prolonger les concessions, était, à la vérité, le procédé le plus efficace pour réagir sur le crédit et pour ramener la confiance.

La secousse produite par la révolution avait été, toutefois, trop violente pour que les capitaux se montrassent, comme précédemment, empressés à s'engager dans des opérations compromises, et dans les quatre années qui s'écoulèrent de 1848 à la fin de 1851, les pouvoirs publics ne purent accorder qu'une seule concession, celle de la ligne de Paris à Rennes, déjà ouverte jusqu'à Chartres.

M. Bineau, ministre des travaux publics, en avait déposé le projet sur le bureau de l'Assemblée le 7 décembre 1850.

La ligne était concédée pour 99 ans à des capitalistes anglais; la répartition des dépenses de premier établissement entre l'État et la Compagnie était conforme aux prescriptions de la loi de 1842, à cette différence près, que l'État gardait à son compte la voie ferrée entre Versailles et Chartres et se déchargeait de la construction des stations. Un intérêt de 4 p. 100 était garanti à la Compagnie pendant les cinquante premières années de la concession sur le montant des dépenses réellement effectuées pour la superstructure et le matériel roulant jusqu'à concurrence d'un chiffre maximum de 55 millions.

Le Gouvernement supposait que cette garantie ne serait jamais effective; cependant, il avait stipulé que, le cas échéant, les versements du Trésor lui seraient remboursés sur les excédents des recettes des exercices ultérieurs et, au besoin, sur la valeur du matériel à l'expiration de la concession. Enfin, le cahier des charges prévoyait le partage des bénéfices dès qu'ils dépasseraient 8 p. 100. Le projet discuté par l'Assemblée avait été rendu exécutoire le 12 mai 1851.

Ce fut avec l'adjudication du chemin de Lyon à Avignon, décidée par la loi du 1er décembre suivant, le seul acte accompli, d'après le programme de 1842, dans le cours de la période mouvementée qui suivit le renversement de la monarchie de Juillet. Le Trésor était trop obéré et les sources du revenu public trop atteintes pour que l'État songeât à s'engager de lui-même dans des constructions dont les moyens financiers lui échappaient.

Aussi le progrès du réseau avait-il été d'une extrême lenteur : de 4,042 kilomètres en 1847, la longueur des chemins concédés était tombée, à la fin de 1851, à 3,918 kilomètres. Toutefois l'exploitation avait pu s'étendre de 1,832 kilomètres à 3,554 kilomètres, dont 383 formant les lignes de Paris à Chartres, de Paris à Tonnerre et de Dijon à Châlons, achevées par les ingénieurs de l'État, étaient administrés par le département des travaux publics.

Ce résultat était d'autant plus regrettable que les besoins du pays, grandissant sans cesse, exigeaient un accroissement plus considérable et plus rapide des voies de communication, et que partout ailleurs, en Europe, la construction des chemins de fer prenait un essor sérieux. A cette époque, en effet, la Grande-Bretagne comptait 11,089 kilomètres de voies ferrées, la Prusse et les États allemands, 5,840; l'Autriche, 2,357; la Russie, 1,148, et la Belgique, 868.

L'avènement de l'Empire modifia sensiblement le régime des concessions jusque-là suivi; et en substituant, dans la plupart des cas, le système des décrets à celui des lois spéciales, il allait donner un nouvel élan à l'entreprise des chemins de fer.

Le premier soin du Gouvernement fut de consolider la situation des compagnies exploitantes afin de leur donner les moyens de décharger l'État d'une grande partie des lourds engagements qu'il avait pris précédemment et d'obtenir d'elles un développement rapide de leur réseau.

Dans ce but, il commença par porter à 99 ans la durée des concessions, durée qui n'avait été encore accordée jusque-là qu'à neuf compagnies, et il favorisa la fusion des sociétés nombreuses qui se partageaient alors le réseau.

A l'origine des chemins de fer, l'État pour répondre au sentiment de l'opinion publique et aux intérêts politiques du pays, avait naturellement commencé la construction du réseau par les lignes principales destinées à traverser le territoire du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest, en prenant Paris comme point central. Peu à peu, des lignes embryonnaires avaient été prolongées, afin de desservir des lignes importantes placées sur le tracé ou à sa portée; puis des concessions nouvelles avaient été faites en tous sens, soit pour réunir des cités populeuses, des contrées industrielles, des ports de commerce placés en dehors du réseau primitif, soit pour se souder aux chemins étrangers ou encore pour répondre à des nécessités stratégiques et à des besoins de trafic international.

Ces diverses constructions de lignes s'étaient, en conséquence, effectuées lambeau par lambeau, et l'achèvement en avait été confié à un nombre considérable de sociétés ou d'entreprises étrangères les unes aux autres et n'ayant entre elles d'autres rapports que ceux qu'exigeait le transport des marchandises ou le trafic ordinaire d'un point quelconque de la France à l'autre.

Les inconvénients de cette division du réseau n'avaient pas tardé à se faire jour : les dépenses d'exploitation, moindres sur les lignes importantes et de grand trafic, s'élevaient à des proportions souvent ruineuses sur les autres; les prix de transport et les maxima des tarifs n'offraient aucune homogénéité; le service se faisait mal, sans unité et sans règle, et les transbordements multipliés des voyageurs et des marchandises, en nuisant au développement des transactions, accroissaient sensiblement les frais d'administration déjà trop considérables eu égard aux recettes réalisées.

Aussi, la plupart des petites compagnies secondaires n'avaient-elles point prospéré et quelques-unes d'entre elles, sollicitées, comme la Compagnie du Grand-Central en 1852, de coopérer à l'extension du réseau n'avaient pu consentir à s'engager qu'en comprenant, dans leurs demandes de concession, des lignes dont le rapport eût été peut-être rémunérateur, mais qui auraient fait double emploi avec les lignes existantes et auraient compromis les intérêts des compagnies que l'État avait eu tant de peine à soutenir après la révolution de Février.

Cette expérience fut mise à profit, et le Gouvernement impérial, usant du droit que lui conférait

la Constitution d'autoriser par simples décrets rendus en Conseil d'État tous les travaux publics qui n'exigeaient pas le concours financier du Trésor, favorisa le groupement des compagnies, de façon à donner à celles qui survivraient une base plus large d'opérations, à attirer à elles la confiance des capitaux privés, jusque-là craintifs et, en leur attribuant aussi les lignes qui suivent les courants commerciaux les plus importants, à leur permettre de prendre à leur charge la construction des chemins secondaires dont l'exécution eût été sans cela rendue d'autant plus difficile que leur trafic présumé apparaissait insuffisant.

Le mouvement de concentration s'accentua dès l'année 1852 : trois groupes importants destinés à former les Compagnies du Nord, de Paris à Orléans et une partie de celle de Paris à la Méditerranée se constituèrent aussitôt sous la pression des circonstances et avec le concours du Gouvernement, par la fusion des chemins du Nord avec la Compagnie d'Amiens à Boulogne et par la concession des lignes de Saint-Quentin à Erquelines; de Lyon à Avignon, d'Avignon à Marseille et du Gard jusqu'à Cette ; de Paris à Orléans, du Centre, d'Orléans à Bordeaux, de Tours à Nantes, de Châteauroux à Limoges, du Bec-d'Allier à Clermont avec embranchements de Saint-Germain-des-Fossés à Roanne, de Poitiers à La Rochelle et à Rochefort.

L'année 1853, à son tour, vit se créer les groupes de l'Est et du Midi. La Compagnie de Strasbourg, en effet, qui s'était formée dans des conditions avantageuses à la suite de la promulgation de la loi de 1842, se voyant menacée d'une concurrence qui lui eût été funeste par la construction d'une ligne projetée vers le Haut-Rhin, dans la direction de Mulhouse et de la Suisse, se hâtait d'accepter elle-même la concession de cette ligne, joignait à son réseau le chemin de Blesme à Gray, celui de Troyes à Montereau qui la rattachait au chemin de Lyon, puis se complétait d'abord, en 1854, par la fusion du chemin de Strasbourg à Bâle et, en 1858, par celle du chemin de Mulhouse à Thann.

Quant aux chemins de Bordeaux à Cette par Toulouse et de Bordeaux à Bayonne et à la frontière d'Espagne concédés dans les derniers mois de 1852 aux frères Pereire déjà intéressés à la constitution des réseaux du Nord et d'Orléans, ils étaient achevés en partie en 1857.

Le chemin de Bordeaux à Bayonne venait bientôt se souder à Irun à la ligne de Madrid destinée à former la base de la future Compagnie du Nord de l'Espagne, et, traversant ces régions jadis déshéritées, lui préparait une ère de progrès et de fécondité, répondant ainsi victorieusement aux railleries du rapporteur parlementaire, M. Arago, à l'adresse des hommes « qui croyaient que deux tringles de fer parallèles pouvaient donner une face nouvelle aux landes de Gascogne ».

En 1855, les lignes de Saint-Germain et de la première section du chemin de ceinture sur Auteuil, de Versailles, rive droite et rive gauche, celles de Rouen, du Havre, de Dieppe, de Cherbourg, se rejoignirent et se soudèrent les unes aux autres et formèrent par leur fusion le réseau de l'Ouest qui, accru dans le cours de la même année de 806 kilomètres, se prolongeait jusque dans les parties les plus reculées de la Bretagne.

Enfin, deux ans plus tard, en 1857, le partage de la Compagnie du Grand-Central, incapable de faire face à ses engagements et forcée de liquider, vint en aide à la constitution des grands réseaux et en précipita le dénouement. Cette compagnie avait été formée en 1853 avec 374 kilomètres de trajet et elle avait presque aussitôt absorbé les chemins de Rhône et Loire qui appartenaient au Crédit mobilier. En 1855, elle était parvenue à prendre place parmi les grands réseaux en traitant avec les administrations d'Orléans et de Paris-Lyon pour l'exploitation, à frais communs, d'un second chemin de Paris à Lyon par le Bourbonnais ; puis, donnant suite à son projet de sillonner de voies ferrées les contrées les plus accidentées et les moins populeuses de la région centrale, elle avait sollicité et obtenu de nouvelles concessions dans les départements de la Loire, du Lot, du Cantal, de la Haute-Vienne, de la Dordogne, de Lot-et-Garonne et de l'Aveyron. La tâche était trop lourde pour les ressources dont elle disposait ; les capitaux et le crédit lui firent bientôt défaut, et elle dut se résigner à la liquidation.

Pour conjurer un désastre qui aurait privé une région importante de lignes impatiemment attendues, on s'arrêta à la combinaison du démembrement de la Compagnie et de son partage entre les réseaux voisins de la Méditerranée et d'Orléans.

Ce partage eut lieu le 11 avril 1857, au moment même où s'accomplissait la fusion des chemins de Paris à Lyon et de Lyon à la Méditerranée et où la compagnie du Midi agrandissait son domaine par l'adjonction du réseau pyrénéen.

Toutes ces mesures eurent pour conséquence de développer le réseau existant. L'État, en effet, en compensation des avantages qu'il procurait aux Compagnies par les fusions successives opérées de 1852 à 1857, exigeait d'elles des sacrifices considérables se traduisant par la création de 2,586 kilomètres nouveaux, sans subvention ni garantie d'intérêt, par le remaniement des cahiers des charges au profit de l'État et par de nouvelles obligations à elles imposées en faveur des services publics.

L'œuvre de concentration inaugurée par le Gouvernement impérial s'était achevée en moins de sept années : en 1846, le nombre des compagnies qui se partageaient les parties concédées du réseau national s'élevait à 33 ; en 1852, date des décrets de fusion, il était encore de 28 et soudain il descendait à 24 en 1855, à 11 en 1857, pour se réduire définitivement à 6 en 1859.

En outre de ces fusions, des concessions nouvelles avaient été accordées aux compagnies existantes : portées à 2,983 kilomètres en 1852, à 1,866 kilomètres en 1853, abaissées à 396 kilomètres en 1854, année de la guerre de Crimée, elles se relevaient à 2,485 kilomètres, malgré la prolongation de la campagne d'Orient, s'arrêtant complètement en 1856, pour permettre à l'épargne d'acquitter les emprunts de guerre émis par l'État et atteignaient encore 2,621 kilomètres en 1857.

En résumé, à la fin de 1857, on comptait 16,069 kilomètres de chemins concédés, dont 14,241 à titre définitif et 1,828 éventuellement, en vertu d'un régime inauguré en 1852 et donnant la faculté pour l'État comme pour les compagnies d'en provoquer la concession définitive dans un délai de quatre ans jugé nécessaire pour la réalisation des études du tracé.

Les dépenses totales effectuées pour la construction des chemins de fer, qui s'élevaient à la fin de 1851 à 1,463,719,960 fr., dont 579,484,564 à la charge de l'État et 883,520,396 fr. à celle des

compagnies, s'accroissaient, de 1852 à 1858, de 2,700 millions de francs, dont 200 millions seulement supportés par l'État.

Les conventions de 1857 signées après le partage du Grand-Central entre les Compagnies d'Orléans et de la Méditerranée, en déchargeant le Trésor d'une partie des sacrifices que les conventions antérieures lui imposaient et en les attribuant aux compagnies, n'avaient pas tenu un compte suffisant des forces de ces dernières et de la situation financière du pays, et elles devaient être un obstacle au progrès du réseau et à la prospérité des compagnies concessionnaires. Une crise financière et commerciale qui éclata à la fin de 1857, rendit la situation plus difficile encore.

Le public qui, depuis 1852, s'était pris d'engouement pour les valeurs de chemins de fer et avait témoigné une confiance absolue pour les entreprises de cette nature prit peur tout à coup et se refusa à y consacrer ses épargnes : une dépréciation sensible s'ensuivit sur tous les titres, les émissions d'obligations devinrent très difficiles et ne purent désormais s'effectuer qu'à des conditions onéreuses.

A la suite des fusions, les compagnies avaient pris à leur charge des engagements se chiffrant à plus de 2 milliards de travaux, dont l'accomplissement, sans subvention et sans garantie d'intérêt, pesait d'autant plus lourdement sur leurs finances que les concessions à satisfaire portaient sur des lignes secondaires d'une certaine étendue, d'un produit incertain et destinées à être longtemps pour les anciens réseaux une cause de dépréciation.

La crise devait donc les toucher plus vivement, et, paralysées par la défiance des capitaux, elles durent demander au Gouvernement la révision des contrats qu'elles jugeaient désormais impossibles à exécuter.

Le Gouvernement s'émut de ces réclamations qui détruisaient complètement l'œuvre de 1857 et constituaient, en l'état des finances publiques, un fait de la plus haute gravité. En droit strict, il pouvait se refuser à toute modification aux conventions en vigueur ; les compagnies s'étaient engagées après avoir mûrement examiné les conditions qui leur étaient imposées, et l'État était autorisé à leur réclamer l'exécution du cahier des charges, tel qu'il avait été adopté.

Mais les intérêts représentés par les compagnies étaient trop considérables, ils touchaient à des questions trop graves et ils étaient liés trop étroitement au progrès du crédit public pour être froissés, et le Gouvernement, s'inspirant des précédents suivis depuis 1842, consentit à accueillir les demandes des compagnies et à examiner leur situation.

Ce fut là le point de départ des conventions de 1859 qui, approuvées par la loi du 11 juin de la même année, règlent encore aujourd'hui le mécanisme administratif et financier des compagnies.

3. Période de 1859 à 1870.

Les conventions de 1859 ont exercé une influence considérable sur le développement des chemins de fer dans notre pays, et on peut affirmer que c'est de cette époque que le régime du réseau français a été véritablement et définitivement assis.

Le Gouvernement, sollicité de réviser les conditions d'existence des compagnies éprouvées par la crise de 1857, avait pesé avec le plus grand soin les divers moyens proposés pour venir en aide à ces dernières et consolider leur crédit.

Deux systèmes seulement lui paraissaient de nature à atteindre ce but : la suppression ou l'ajournement plus ou moins prolongé de l'établissement, dans chacun des réseaux, des lignes présumées les moins productives, ou bien encore l'intervention de l'État, soit au moyen de subventions en travaux ou en argent, soit par la généralisation de la garantie d'intérêt appliquée pour la première fois en 1840, reprise en 1849 et en 1851, et, depuis lors, assez fréquemment pratiquée.

Examinant ces deux systèmes, le rédacteur du projet de loi n'avait pas cru devoir s'arrêter au premier qui lui paraissait en opposition formelle avec les engagements pris envers les populations et avec les besoins croissants des régions non encore dotées de voies ferrées.

Le second lui parut présenter des avantages nombreux et incontestables dont les principaux étaient de n'imposer au Trésor aucun sacrifice considérable immédiat, puisqu'il substituait le paiement éventuel d'un intérêt à celui d'un capital, qu'il ne fonctionnerait que dans la mesure de l'insuffisance des produits et que, tout en offrant aux compagnies un appui moral très utile à leur crédit, il n'obligeait le Trésor qu'à une avance remboursable par les compagnies intéressées elles-mêmes.

Les subventions qui eussent surchargé les finances publiques furent réservées pour les cas exceptionnels.

Le taux de la garantie avait varié dans les circonstances antérieures où elle avait été appliquée ; après une longue et scrupuleuse étude, il fut fixé à 4 p. 100 pendant 50 ans et on y ajouta l'amortissement calculé au même taux pour une durée égale, ce qui le porta, au total, à 4,655 p. 100.

De plus, il fut stipulé que cette garantie constituerait purement et simplement une *avance* consentie aux compagnies, avance que celles-ci devraient rembourser avec les intérêts à 4 p. 100, dès que les ressources des compagnies le permettraient et à quelque époque que se produisissent les excédents à l'aide desquels elles pourraient s'acquitter.

Enfin, on décida, après un examen préliminaire, que cette garantie s'appliquerait, non pas à l'ensemble des réseaux, mais aux lignes récemment concédées, formant la partie la moins productive de ces réseaux. Cette dernière solution avait, d'ailleurs, déjà trouvé son application pour les lignes du Grand-Central rétrocédées à la Compagnie d'Orléans et pour les lignes des Pyrénées naguère accordées à la Compagnie du Midi.

De là date l'origine du second réseau, autrement dit la création de deux sections distinctes, désignées sous le nom *d'ancien* et de *nouveau* réseau, comprenant, le premier, les lignes principales existant avant 1857, et le second, les lignes secondaires concédées avant et depuis cette époque ; seules les lignes du second réseau devaient jouir de la garantie d'intérêt à l'exclusion de celles de l'ancien.

A ce dernier était attribué et reconnu un revenu dit *revenu réservé* destiné à assurer aux actions de chaque compagnie un minimum de dividende.

Ce revenu réservé était calculé de façon à assurer aux actions un dividende fixe basé sur le revenu des dernières années ; à pourvoir au service des obligations afférentes à ce réseau ; enfin à fournir un appoint de 1.10 p. 100 nécessaire pour compléter, avec le taux de garantie de 4.655 p. 100, l'in-

térêt et l'amortissement effectif des emprunts contractés en vue de l'exécution du nouveau réseau, évalués alors à 5 fr. 75 c. p. 100.

Puis, comme il eût été nuisible aux intérêts du Trésor que les deux réseaux fussent séparés absolument, et qu'on ne pouvait douter que les nouvelles lignes, appelées à devenir des affluents des anciennes, ne contribuassent à l'accroissement du trafic de ces dernières, les auteurs des conventions stipulèrent que toute la portion du revenu de l'ancien réseau, qui excéderait un certain chiffre kilométrique destiné à former *le revenu réservé*, se *déverserait*[1] sur le nouveau et couvrirait jusqu'à due concurrence l'intérêt garanti par l'État.

La durée des concessions fut portée uniformément à 99 ans; le point de départ pour chacune des compagnies restant réglé :

Pour le Nord, au 1er janvier 1852; pour l'Est, au 27 novembre 1855; pour l'Ouest, au 1er janvier 1857; pour l'Orléans, au 1er janvier 1858; pour Lyon-Méditerranée, au 1er janvier 1860; pour le Midi, au 1er janvier 1862.

L'origine de la garantie d'intérêt fut fixée au 1er janvier 1864 pour la Compagnie de l'Est et au 1er janvier 1865 pour les autres compagnies.

Quant à l'application de ce nouveau système, elle était ainsi définie par les conventions :

Les lignes de l'ancien réseau qui ne seraient pas terminées avant le 1er janvier 1865, ne devaient figurer dans le compte des produits nets de ce réseau qu'à partir du 1er janvier qui suivrait leur mise en exploitation.

Celles des lignes du nouveau réseau qui ne seraient pas terminées avant le 1er janvier 1865, ne participeraient à la garantie d'intérêt qu'à partir du 1er janvier qui suivrait leur mise en exploitation, jusqu'à l'époque où commencerait pour les lignes du nouveau réseau l'application de la garantie d'intérêt stipulée par le présent article, les intérêts et l'amortissement des titres émis pour leur rachat ou leur construction devant être payés au moyen des produits des sections de ces lignes qui seraient successivement mises en exploitation.

En cas d'insuffisance, ces intérêts et amortissement seraient portés au compte de premier établissement.

Cette disposition, empruntée aux conventions antérieures, avait pour objet de ne faire entrer les lignes au compte d'exploitation que lorsqu'elles seraient mises en possession de leur trafic normal, d'éviter l'avilissement des recettes des compagnies et de ne pas surcharger le compte de la garantie d'intérêts supportés par le Trésor.

A ces clauses spéciales relatives au fonctionnement financier des compagnies s'en ajoutaient quelques autres d'une certaine importance concernant les droits de l'État, tant au point de vue de l'exécution des grands services publics qu'à celui des avantages à retirer de l'extension du réseau.

D'une part, l'État se réservait la faculté de racheter les lignes rétrocédées ou concédées, soit en vertu de nouvelles conventions, soit en vertu d'actes antérieurs, mais seulement après un délai de 15 ans, à partir de l'origine des concessions, telle qu'elle était fixée par les conventions; d'autre part, il décidait que si, à l'expiration de la concession, le Trésor était créancier de la compagnie, le montant de sa créance serait compensé, jusqu'à due concurrence, avec la somme qu'il serait tenu de payer à la compagnie pour la reprise du matériel, s'il y avait lieu, aux termes de l'article 36 du cahier des charges.

Enfin, en compensation des avantages qui leur étaient accordés, toutes les compagnies consentaient à partager avec l'État, à partir de 1872, la portion de revenu qui excéderait un chiffre déterminé d'accord entre les parties contractantes.

Cette clause existait déjà dans des conventions antérieures passées de 1845 à 1857, avec les Compagnies de l'Est, du Midi, du Grand-Central, de Paris-Lyon-Méditerranée et d'Orléans, et la nouvelle loi ne faisait qu'en généraliser l'application.

Les conventions avaient, en outre, pour première conséquence de soumettre les compagnies au contrôle immédiat de l'État, de les obliger à lui faire connaître les deux comptes de premier établissement et d'exploitation des lignes de l'ancien et du nouveau réseau, et de limiter le délai d'ouverture du premier de ces comptes en stipulant sa clôture cinq ans au plus tard après la mise en exploitation des lignes.

Tel est, dans son ensemble, le système inauguré par les conventions de 1859.

En exécution de ces contrats approuvés par les Chambres et sanctionnés par la loi du 11 juin 1859, sur les 16,352 kilomètres de chemins de fer exploités ou concédés, 7,774 furent attribués à l'ancien réseau et 8,578 au nouveau qui embrassait principalement toutes les lignes du Grand-Central.

L'ensemble du réseau avait, à cette date, exigé une dépense totale de 5,750 millions de francs, dont 2,665 millions affectés à l'ancien réseau et 3,085 millions au nouveau; la garantie d'intérêt devait porter sur un capital de 3,132 millions de francs et correspondre à une annuité de 145,800,000 francs au maximum.

Ce chiffre très élevé et qui, au cours de la discussion parlementaire, avait vivement impressionné la majorité des députés, était plus nominal que réel; les résultats de l'exploitation des anciennes lignes grandissaient sans cesse et permettaient de prévoir que, pour quelques compagnies, le concours de l'État serait bientôt inutile, et que, pour les autres, les charges du Trésor ne dépasseraient pas 15 millions par année.

C'était le sentiment du rapporteur de la loi, M. de Jouvencel, qui ajoutait qu'en supposant même qu'elles s'élevassent au double, l'État y trouverait une compensation dans la prospérité publique et dans le développement des revenus que les nouveaux débouchés lui procureraient.

Les Compagnies du Midi et de l'Ouest furent en même temps l'objet de stipulations spéciales : leur situation géographique, le peu d'activité, à cette époque, des contrées traversées par leurs lignes ne permettaient pas d'espérer pour elles des recettes suffisantes pour couvrir les dépenses d'établissement.

Cette situation se trouvait, d'ailleurs, aggravée par suite d'une dérogation à la loi de 1842 qui, en modifiant sensiblement les clauses des concessions accordées antérieurement aux conventions de 1859, menaçait de déranger l'équilibre des finances des compagnies.

Dans le système de la loi organique de 1842, en effet, les frais de construction des stations avaient été imputés à l'État, de même que ceux de l'acqui-

1. Le mot *déversoir* a été proposé par M. Avril, inspecteur général des ponts et chaussées.

sition des terrains, des terrassements, des ouvrages d'art et des maisons de gardes des passages à niveau.

D'après le régime inauguré par les conventions nouvelles, les dépenses de cette nature, sauf celles d'établissement des maisons de gardes, autrement dit la superstructure, étaient mises à la charge des compagnies.

En raison de ces modifications qui accroissaient considérablement les prévisions primitives des dépenses, l'État consentit à exécuter, à ses frais, dans les conditions de la loi de 1842, l'infrastructure du chemin de fer de Rennes à Brest, qui se traduisait par un supplément de subvention de 23 millions et celle des chemins de fer pyrénéens de Toulouse à Bayonne et de Perpignan à Port-Vendres, à la condition pour la Compagnie de renoncer à la subvention de 24 millions qui lui avait été allouée pour l'ensemble du réseau pyrénéen et à celle de 4 millions formant la part de l'État dans la construction des routes agricoles des Landes. Le concours accordé par l'État équivalait encore cependant à une subvention supérieure à 25 millions[1].

Le système de la garantie d'intérêt et les améliorations introduites dans le mode d'établissement du réseau relevèrent promptement le crédit des compagnies. Assurées du concours de l'État, celles ci purent émettre facilement les obligations destinées à leur procurer les ressources dont elles avaient besoin, et une grande activité fut imprimée aux travaux de construction des chemins concédés.

Les compagnies furent d'ailleurs aidées dans cette tâche par la Banque de France qui, de 1858 à 1861, contribua à leur fournir les fonds qui leur étaient nécessaires, en consentant d'abord à leur faire des avances sur les obligations à émettre, puis en coopérant ensuite au placement de ces titres par des émissions successives.

L'immense développement donné au mouvement économique par les traités de commerce conclus à partir de 1860 exigeait des voies nouvelles et des débouchés de plus en plus nombreux, afin d'assurer à l'industrie et au commerce les moyens de soutenir la lutte contre la concurrence étrangère et, dès le lendemain de la mise en pratique des nouvelles conventions, les concessions se succédèrent, accordées tantôt aux compagnies déjà formées, tantôt à des compagnies nouvelles.

Deux lois votées le 1er août 1860 et le 2 juillet 1861 décrétèrent l'exécution; la première, des lignes de Mayenne à Laval, d'Épinal à Remiremont, de Lunéville à Saint-Dié, de Caen à Flers, concédées aux Compagnies de l'Ouest et de l'Est; de Besançon à Vesoul et de Besançon à Gray, accordées à la Compagnie de Lyon; puis de Strasbourg à Molsheim, Barr et Wasselonne et de Haguenau à Niederbronn, concédées à la Compagnie de l'Est; la seconde, de vingt-cinq lignes nouvelles destinées à combler des lacunes, à établir des communications transversales entre les grandes artères et à rattacher au réseau principal, par des embranchements, quelques contrées qui se recommandaient par leur importance commerciale et agricole.

L'ensemble de ces nouvelles concessions comprenait 1,709 kilomètres, dont 1,325 décrétés par la loi du 2 juillet 1861, et nécessitait une dépense évaluée à 365,800,000 fr.

1. Les mécomptes relevés sur les dépenses de l'ancien réseau du Midi s'élevaient alors à la somme de plus de 120 millions.

A cette date, la situation du réseau ferré se traduisait par une étendue totale de 16,970 kilomètres, dont 9,500 en exploitation et 7,470 en construction ou à construire.

Au 31 décembre 1860, la dépense effectuée s'élevait à 4,711 millions de francs, dont 911 millions à la charge de l'État, y compris 100 millions représentés par des obligations trentenaires émises par le Trésor, en vertu de la loi du 29 juin 1861, pour l'exécution de plusieurs lignes dont l'infrastructure lui incombait, et 3,800 millions à la charge des compagnies.

Les dépenses restant à faire montaient à la somme de 1,633 millions répartis entre l'État et les compagnies dans la proportion de 200 millions pour le premier, dont 75 millions à payer aux compagnies, et 1,433 millions pour les secondes.

Malgré l'étendue des sacrifices accomplis et de ceux qui restaient à supporter, le Gouvernement n'attendit pas qu'on sollicitât la concession des 25 chemins nouveaux décrétés par la loi du 2 juillet 1861 et dont il considérait l'exécution comme indispensable, et, afin de donner satisfaction aux vœux des populations, il assuma sur lui la responsabilité des travaux et s'y engagea résolûment.

Deux ans ne s'étaient pas écoulés que tous étaient concédés, soit aux anciennes compagnies, soit à de nouvelles, parmi lesquelles apparurent celles des chemins de fer des Charentes et de la Vendée destinées à un douloureux avenir.

A la même époque furent concédés les premiers chemins construits dans notre colonie africaine.

L'utilité de ces chemins ressortait de l'imperfection même des voies de communication existantes, et le Gouvernement avait pris la résolution de ne pas attendre, comme dans la métropole, l'établissement des courants de circulation, et de suivre, au contraire, l'exemple des républiques américaines en provoquant la colonisation et en appelant en Algérie, par la construction des voies ferrées, un grand nombre d'ouvriers qui s'y fixeraient et fourniraient le noyau d'une population laborieuse et décidée à se créer un centre d'activité.

Quant à l'exécution, on avait eu l'idée de la confier à l'État qui pouvait y employer les troupes d'occupation; mais on avait reconnu promptement le caractère aléatoire de ce concours, et l'État s'était arrêté à l'idée de la concession à des compagnies. Restait le mode d'encouragement à donner aux concessionnaires, et là se présentaient l'abandon de terres, les subventions en argent et la garantie d'intérêt; après mûre délibération, le choix s'arrêta au dernier système jugé encore le plus avantageux aux deux parties contractantes.

Sur cette base, trois des lignes classées en 1857, dont le développement total était de 1,357 kilomètres furent proposées à la sanction parlementaire : celles de la mer à Constantine, d'une longueur de 77 kilomètres; d'Alger à Blidah, de 48 kilomètres, et d'Oran à Saint-Denis-de-Sig, d'une longueur de 53 kilomètres.

Le capital garanti ne devait pas dépasser 61 millions de francs et l'annuité correspondant au taux de 5 p. 100 était fixée à 3,050,000 fr. Le produit net de ces lignes étant évalué à 3,336,000 fr., on espérait rendre ainsi cette garantie illusoire.

Devant la Chambre, le projet de loi subit quelques modifications; à la suite d'études complémentaires faites d'accord avec le Gouvernement, l'estimation du capital garanti fut réduit et ramené à 58 millions : une subvention de 6 millions, dont

1,500,000 de travaux déjà exécutés entre Alger et Blidah, fut attribuée au concessionnaire; la durée de la garantie fut fixée à 75 ans et les taxes afférentes à la deuxième et à la troisième classe de marchandises transportées en petite vitesse furent portées à 0.20 et à 0.15.

La loi votée et sanctionnée le 20 juin 1860, fut suivie d'une convention passée avec un groupe de capitalistes le 11 juillet suivant et une compagnie se constitua le 18 septembre pour l'exécution de la concession.

Le sort de ce réseau embryonnaire était appelé à subir de nouvelles retouches; la Compagnie qui s'en était chargée ne put, en effet, satisfaire aux engagements qu'elle avait pris et une convention ultérieure, approuvée par la loi du 11 juin 1863, lui substitua la Compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée.

La mise en pratique des conventions de 1859 et la précipitation avec laquelle s'accumulèrent les concessions de lignes ferrées mirent bientôt à découvert les lacunes ou les défectuosités des calculs effectués à cette date et obligèrent l'État à intervenir de nouveau dans les contrats qu'il avait acceptés. Dans les premiers jours de 1863, quelques compagnies, reconnaissant que les estimations des dépenses de certaines lignes du nouveau réseau d'après lesquelles les conventions de 1859 avaient fixé le maximum du capital donnant lieu à la garantie d'intérêt étaient inférieures au chiffre réel, sollicitèrent du Gouvernement la révision des conventions et la rectification des erreurs que la pratique leur faisait constater.

De nouvelles conventions furent ratifiées par les lois du 1er mai et du 11 juin 1863, modifiant pour plusieurs compagnies le classement des lignes entre le nouveau et l'ancien réseau, ajoutant des lignes nouvelles au premier et élevant, pour la plupart des compagnies, le chiffre maximum auquel avaient été évaluées les dépenses de chacun des deux réseaux.

Le capital favorisé de la garantie de l'État se trouva, en général, augmenté, et le revenu réservé affecté à l'ancien réseau fut accru ou diminué suivant les cas.

Pour les nouvelles concessions, l'État accorda aux compagnies, sauf quelques rares exceptions, outre la garantie d'intérêt, des subventions représentant les dépenses d'infrastructure que le Trésor eût dû prendre à sa charge, si les chemins avaient été exécutés dans les conditions de la loi de 1842. Toutefois, le poids de ces subventions paraissant trop lourd pour le budget, l'État se réserva le droit de s'acquitter au moyen de 88 annuités comprenant l'intérêt et l'amortissement au taux de 4 fr. 50 c. p. 100.

En accordant ces révisions des contrats de 1859, le Gouvernement voulut s'assurer, de son côté, des avantages ultérieurs.

En même temps qu'il imposait aux compagnies des lignes nouvelles et, de ce chef, portait à 20,629 kilomètres la longueur des chemins concédés, dont 11,111 classés dans le second réseau, et élevait à 3,988,500,000 fr. le capital garanti, il faisait accepter aux compagnies des réductions sensibles dans les tarifs des marchandises, créait une quatrième classe comprenant la houille, les marnes et les engrais, abaissait la limite fixée en 1859 pour le partage des bénéfices avec le Trésor et déterminait le moment exact où pouvait s'exercer le droit attribué à l'administration de prescrire la pose de la deuxième voie.

La Compagnie du Nord fut la seule à ne pas réclamer de modifications aux conventions de 1859.

La Compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée, déjà en possession d'un réseau de 4,404 kilomètres, reçut de nouvelles concessions portant à 5,806 kilomètres l'étendue totale de ses lignes.

Sur les 1,402 kilomètres ainsi annexés à ceux que possédait déjà la Compagnie, 294 évalués à une dépense de 105 millions étaient concédés sans subvention, et la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée consentait à ce sacrifice en compensation du refus opposé par le Gouvernement à la concession demandée par la Compagnie du Midi d'une ligne directe de Cette à Marseille par la plage, qui eût fait concurrence aux lignes déjà établies dans cette région par la Compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée.

Au moment même où se signaient ces nouvelles conventions, s'achevait une importante enquête prescrite à la fin de 1861 et ayant pour but d'éclairer le Gouvernement sur les moindres détails de l'exploitation des voies ferrées, non seulement en France, mais aussi à l'étranger. La commission spéciale chargée de la mener à bonne fin fit connaître ses *desiderata* dans une série de rapports concluant à quelques modifications dans le mode d'exploitation de nos compagnies. Un certain nombre de réformes proposées par cette commission furent dès lors appliquées, telles que la communication entre les garde-freins et les mécaniciens qui devait s'étendre plus tard aux chefs de trains non voyageurs, l'amélioration des aménagements des troisièmes classes, l'admission des marchandises en grande vitesse dans les trains express moyennant une surtaxe, et quelques autres formalités relatives à la construction des lignes.

Le nouveau régime produisit les résultats les plus heureux et, sur les bases adoptées par le Gouvernement, on put espérer qu'un délai de huit années au plus serait suffisant pour assurer l'achèvement de toutes les lignes concédées.

Cependant l'immense mouvement créé dans le domaine commercial par l'abaissement des tarifs de douane et l'essor qui en avait été la conséquence dans toutes les sphères de l'activité industrielle faisaient surgir des besoins de communication de plus en plus urgents.

Le Gouvernement ne pouvait méconnaître la justesse des exigences formulées à ce sujet par les populations, et, tout en s'efforçant de calmer les impatiences qui, de toutes parts, se manifestaient au sein des conseils généraux, il recherchait un moyen de leur donner satisfaction tout en ne compromettant pas l'œuvre si laborieusement entreprise depuis 1859.

Une idée nouvelle se fit alors jour dans les conseils des pouvoirs publics, celle de la création de chemins d'intérêt local, construits et exploités à bon marché, qui se traduisit par la loi du 12 juillet 1865.

La pensée qui présida à l'économie de cette loi apparaît tout entière dans l'exposé des motifs et dans la circulaire explicative rédigée quelques jours après par M. Armand Béhic, ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.

« Ces chemins, disait l'exposé des motifs, d'une longueur limitée, s'étendant rarement au delà de 30 ou 40 kilomètres, étaient exclusivement destinés

à relier les localités secondaires aux lignes principales, en suivant soit une vallée, soit un plateau, et en ne traversant ni faîtes de montagnes ni grandes vallées. »

Et la circulaire ministérielle ajoutait :

« Ces chemins devront avoir pour objet de relier les localités secondaires entre elles ou avec les grandes lignes actuellement décrétées en suivant, soit une vallée, soit un plateau, mais en évitant de traverser les grandes vallées ou les faîtes de montagnes, points sur lesquels se trouvent généralement accumulés les ouvrages les plus dispendieux. Ce n'est qu'en se renfermant dans ces limites qu'il sera possible de réaliser, dans la construction de ces nouvelles voies, les conditions d'économie qui seules permettront au département d'en supporter les charges et que l'on ne verra pas se substituer à des chemins d'un intérêt réellement local des voies ferrées qui, au lieu de former des affluents des grandes lignes, viendront détruire l'équilibre des réseaux créés par l'État. »

Le Gouvernement voulait ainsi imiter ce qui se pratiquait avec succès dans quelques pays voisins, voire même dans certaines parties de la France, dans le Bas-Rhin, par exemple, et dans la contrée houillère du Pas-de-Calais où des embranchements avaient été construits à des prix variant entre 54,000 et 85,000 fr. le kilomètre et ne dépassant pas 103,000 fr., comme pour la ligne de Saint-Gobain à Chauny.

La situation financière des diverses voies de communication ferrées autorisait les pouvoirs publics à se montrer réservés dans leurs projets nouveaux.

Au 31 décembre 1864, le développement des chemins concédés était de 21,060 kilomètres, dont 13,084 en exploitation et 7,976 en construction ou à construire ; les dépenses faites s'élevaient à 6,500 millions de francs, dont 970 millions au compte de l'État et 5,530 millions à celui des compagnies, et les dépenses à faire étaient évaluées à 2,600 milmillions dont 470 millions pour l'État et 2,130 millions pour les compagnies [1].

Relativement aux pays voisins, la France occupait le sixième rang eu égard à la superficie de son territoire et le quatrième eu égard à sa population, et encore tenait-on compte, dans ces chiffres, du réseau concédé, car pour les lignes en exploitation, la proportion était de beaucoup inférieure à celle des nations voisines.

Cette infériorité, due aux tâtonnements des débuts et aux circonstances difficiles que l'industrie des chemins de fer avait traversées en France, devenait de plus en plus sensible à mesure que les affaires prenaient de l'essor, et il était désormais impossible à l'État de ne pas se préoccuper de favoriser l'établissement d'un réseau complémentaire.

La loi de 1865 satisfaisait à ces deux points de vue opposés.

En donnant une définition des chemins de fer d'intérêt local et en stipulant qu'ils pouvaient être établis : 1° par les départements et par les communes avec ou sans le concours des intéressés ; 2° par des concessionnaires avec le concours des départements ou des communes, cette loi avait nettement décidé que le caractère du chemin de fer d'intérêt local résidait tout entier dans le fait du concours des départements et des communes, l'État de son côté, venant au secours de ceux-ci par des subventions dont la quotité, graduée en sens inverse de l'importance du produit du centime additionnel au principal des quatre contributions directes, pouvait s'élever à la moitié de la dépense pour les départements dont le centime avait une valeur inférieure à 20,000 fr. ; au tiers pour ceux dont le centime valait de 20,000 fr. à 40,000 fr., et au quart pour ceux enfin dont le centime produisait plus de 40,000 fr.

Elle stipulait, en outre, que la somme affectée chaque année sur les fonds du Trésor au paiement des subventions, ne pourrait excéder 6 millions et qu'exceptionnellement et pour des chemins rattachés au réseau des grandes compagnies, l'État pourrait être amené à transformer son concours en une garantie d'intérêt ; mais, dans ce cas, une disposition législative spéciale devait intervenir.

Ces sages dispositions qui devaient assurer au pays des débouchés nombreux sans efforts ruineux et sans danger pour le développement du réseau principal n'ont pas été respectées dans la pratique, et nous aurons à constater, dans le cours de cet exposé historique, les résultats fâcheux pour les finances publiques qui ont résulté de la méconnaissance des règles tracées par le législateur de 1865.

Le remaniement des conventions fut suivi de nombreuses concessions définitives ou éventuelles, parmi lesquelles le réseau Victor-Emmanuel accordé à la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, en vertu de la loi du 27 septembre 1867, qui élevèrent au 31 décembre suivant les kilomètres du réseau concédé au nombre de 20,548, dont 15,689 en exploitation et 4,859 en construction.

Malgré les progrès réalisés, les lacunes constatées sur la carte des chemins de fer, dans les lignes transversales, laissaient entrevoir de vastes surfaces entièrement déshéritées encore, qui provoquaient, de la part des populations intéressées, d'incessantes réclamations et devaient inciter le Gouvernement à ajouter au réseau un certain nombre de lignes nouvelles présentant un caractère incontestable d'intérêt général.

Il se décida à donner suite à cette idée en concédant aux compagnies existantes, par la loi du 18 juillet 1868, 1,464 kilomètres de voies nouvelles dont la dépense devait affecter le Trésor dans la proportion de 229,900,000 fr. ; puis, en dehors de ces concessions définitives ou éventuelles constituant la limite des charges susceptibles d'être imposées aux compagnies, il crut devoir proposer de classer et d'entreprendre, sauf à les concéder ultérieurement, 1,369 autres kilomètres de chemins très utiles et réclamés de longue date par les corps constitués et par les populations.

Ces concessions donnèrent lieu à certains remaniements dans les conventions de 1859 et de 1863.

Quelques compagnies, entre autres l'Ouest, l'Est et le Midi, s'étaient plaintes à diverses reprises de l'inexactitude des évaluations de dépenses qui avaient servi de base au règlement de leurs intérêts relativement aux lignes classées dans l'ancien ou dans le nouveau réseau.

Le prix des terrains à exproprier et les frais de main-d'œuvre toujours croissants, ainsi que l'obligation d'acheter du matériel roulant, d'agrandir les gares et de poser des doubles voies qui étaient la conséquence nécessaire du développement du trafic, avaient considérablement modifié les conditions primitives insérées dans les contrats et dérangé les calculs des compagnies. L'État dut reconnaître

1 Rapport du comte Le Hon au Corps législatif.

l'exactitude des chiffres nouveaux qui lui étaient soumis et le bien-fondé des réclamations adressées au Gouvernement.

M. de Franqueville, dans un discours prononcé le 3 juin 1868, indiquait que le prix d'établissement des chemins de fer ressortait, dans les dernières années écoulées, avec des différences de nature à déranger les prévisions les plus sérieuses; que dans les départements de la Haute-Garonne, des Hautes-Pyrénées, des Basses-Pyrénées et des Landes, les indemnités fixées par les jurys d'expropriation pour le chemin de fer de Toulouse à Bayonne avaient varié entre 22,800 fr., 28,817 fr., 38,739 fr., 83,700 fr. par kilomètre pour s'élever à 90,000 fr. pour la ligne de Lisieux à Honfleur, à 272,990 fr. pour la ligne du Var à la frontière d'Italie, ce qui donnait une proportion oscillant entre 7,500 fr. et 91,000 fr. par hectare.

Il rappelait en même temps que pour les 8,197 mètres de la ligne du Var à la frontière d'Italie, qui traversent les communes de Monaco et de Menton, les indemnités étaient montées à 564,200 fr., ce qui produisait 188,000 fr. par hectare.

Après de sérieuses études sur les différents sujets soumis par les compagnies à l'appréciation du Gouvernement, des conventions nouvelles furent présentées aux pouvoirs publics et approuvées, pour l'Ouest, par la loi du 4 juillet 1868 et par décret du même jour; pour l'Est, le 11 juillet; pour Paris-Lyon-Méditerranée, par la loi du 18 juillet et par décret du 28 août 1869; pour l'Orléans, le 26 juillet 1868; pour le Midi, le 1er août de la même année, et pour le Nord, par la loi du 22 mai 1869.

Ces conventions, non seulement rectifiaient les chiffres des évaluations de dépenses de l'ancien et du nouveau réseau, mais encore admettaient, en outre, qu'on pourrait exécuter, en sus de ce maximum, de nouvelles dépenses de premier établissement, soit sur l'ancien, soit sur le nouveau réseau, pendant un délai de dix années.

Elles reconnaissaient, comme conséquence, que ces dépenses dont le contrôle serait réservé au Gouvernement en Conseil d'État, entraîneraient, si elles étaient faites sur l'ancien réseau, une augmentation du revenu réservé primitivement fixé, et, si elles concernaient le nouveau, d'abord une augmentation du capital garanti et ensuite une élévation du revenu réservé, destiné, en vertu des contrats précédents, à pourvoir à une partie des charges du nouveau réseau.

Cette question de l'augmentation du revenu réservé et de la modification du capital de premier établissement des lignes fut, dans les conventions de 1868 et 1869, celle qui préoccupa le plus vivement les grandes compagnies et dont la solution les distingue des conventions précédentes.

D'après les contrats primitifs, le capital de premier établissement, tel qu'il était fixé au maximum, ne pouvait être modifié sous le rapport du règlement de la garantie d'intérêt, et les comptes devaient être arrêtés cinq ans après l'achèvement des lignes. Cependant, on admettait que si, après la clôture des comptes, les compagnies étaient obligées à de nouvelles dépenses de premier établissement, il leur serait loisible de se faire autoriser, par décret rendu en Conseil d'État, à en prélever l'intérêt et l'amortissement avant tout partage de bénéfice.

Les conventions de 1868 et de 1869 ont maintenu cette clause en lui donnant plus d'ampleur; elles ont reconnu que le développement des lignes affluentes du nouveau réseau obligerait longtemps encore les compagnies à faire sur l'ancien réseau des dépenses importantes, telles qu'agrandissement des gares, poses de voies de garage et augmentation du matériel roulant, qu'il était impossible de faire figurer dans les frais d'entretien et d'exploitation et qui appartenaient réellement aux frais de premier établissement.

Plusieurs compagnies, telles que celles du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, auxquelles la prospérité de leur ancien réseau permettait de ne pas faire appel à la garantie du Trésor, considéraient que leurs intérêts n'étaient pas suffisamment sauvegardés par les contrats primitifs et elles réclamaient, comme compensation aux charges qu'on leur imposait, un accroissement de leur revenu réservé ainsi que la prolongation du délai dans lequel le compte de premier établissement devait être clos. L'État, de son côté, craignait que l'augmentation du capital garanti n'aggravât trop ses charges et ne fût pour lui, à une heure donnée, un embarras et un danger. Aussi, crut-il satisfaire aux justes réclamations des compagnies et calmer ses propres appréhensions en élargissant les conditions dans lesquelles on avait précédemment enserré le compte de premier établissement : de là, le délai de dix années accordé aux compagnies, pour l'inscription, à ce compte, du montant des travaux de cette catégorie, dont l'utilité pourrait être appréciée.

Les conventions de 1868 et de 1869, comme celles qui les avaient précédées, accrurent le réseau dans de notables proportions et furent suivies de nouvelles concessions.

Les lignes d'intérêt général décrétées par la loi du 10 juillet 1868, avaient promptement trouvé des concessionnaires; 1,464 kilomètres avaient, ainsi que nous l'avons relaté, été répartis entre les compagnies existantes dans la proportion de 345 kilomètres pour l'Ouest; de 180 pour l'Orléans; de 249 pour le Paris-Lyon-Méditerranée; de 327 pour le Midi; de 67 pour l'Est et de 296 kilomètres pour la Compagnie des Charentes déjà adjudicataire d'un réseau de 296 kilomètres depuis 1862 et dont les contrats primitifs furent soumis, à l'occasion de cette nouvelle concession, à un remaniement approuvé par une convention du 18 juillet 1868.

Un décret du 22 mai 1869, provoqué par une loi du même jour, approuva la concession faite à une nouvelle compagnie d'un certain nombre de lignes situées dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de l'Aisne, présentant un développement de 302 kilomètres, et constitua ainsi le réseau du Nord-Est.

Cette nouvelle concession imposait à l'État la garantie d'un intérêt de 5 p. 100, pendant 50 ans, sur la moitié du capital engagé, l'autre moitié était garantie par les départements : les lignes étaient solidarisées par département au point de vue du fonctionnement de cette garantie qui ne pouvait porter sur un capital de plus de 150,000 fr. par kilomètre, et les frais kilométriques d'exploitation ne devaient pas figurer sur les comptes pour plus de 8,000 fr. Chaque ligne commencerait à bénéficier de la garantie au 1er janvier de la quatrième année qui suivrait son achèvement : jusqu'à cette époque, la Compagnie ferait face aux charges des capitaux au moyen des produits des sections successivement livrées et, le cas échéant, par une augmentation du compte de premier établissement qui ne devait pas

excéder 5 p. 100 par an. ni 20,000 fr. par kilomètre.

Indépendamment des lignes d'intérêt général dont le développement avait été incessant depuis 20 ans, le réseau d'intérêt local réglementé par la loi du 12 juillet 1865, commençait à sortir de la phase des projets.

Les conseils généraux s'étaient empressés d'user de la faculté qui leur était ainsi donnée de doter leurs départements de voies ferrées, et, dans la seule année 1870, huit départements concédaient dix lignes d'une étendue de 249 kilomètres, nécessitant une subvention totale de 14,279,000 fr., sur lesquels la part de l'État avait été fixée à 4,836,520 fr.

A la fin de 1870, la longueur totale du réseau d'intérêt général concédé s'élevait à 23,401 kilomètres dont 17,464 livrés à l'exploitation ; de 1851 à cette dernière date, l'augmentation n'avait pas été moindre de 13,918 kilomètres.

Les chemins de fer industriels concédés présentaient une longueur de 240 kilomètres dont 188 exploités, et ceux d'intérêt local concédés avaient une étendue de 1,815 kilomètres sur lesquels 290 étaient en exploitation.

L'effort avait été considérable, surtout si l'on considère que ce prodigieux développement des lignes ferrées avait été accompagné d'études minutieuses et d'enquêtes approfondies destinées à rechercher les améliorations à introduire dans la construction et dans l'exploitation des chemins de fer.

Deux commissions techniques avaient déjà contribué en 1853 et en 1861 à éclairer les pouvoirs publics sur les réformes à opérer, et une nouvelle enquête ordonnée par décision impériale du 2 mars 1870 était encore en pleine activité quand la guerre avec l'Allemagne vint en interrompre le cours.

4. Période de 1870 à 1876.

Les événements de 1870-1871 suspendirent brusquement les études commencées et les travaux de construction entrepris en vertu de concessions antérieures. L'invasion qui suivit les revers de notre armée, en interrompant la marche nouvelle de nos chemins de fer, porta un trouble profond dans le mécanisme de nos compagnies, mais en même temps, elle fit ressortir la puissance de leur organisation et la solidité de leur crédit.

Le traité de paix amena de nouvelles complications en obligeant, à la suite de la cession de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine, à un remaniement de notre réseau ferré, au moment même où les affaires commerciales, interrompues par les événements, reprenaient une activité qui menaçait de provoquer de sérieux encombrements.

L'Assemblée nationale, nommée en février 1871, mit tout d'abord ses soins à conjurer la crise et, au mois de décembre suivant, elle institua une commission chargée de faire une enquête sur les voies de communication et principalement sur les chemins de fer.

Les résultats de cette enquête, consignés dans de remarquables rapports dus aux plumes les plus compétentes, aboutirent à une approbation par l'Assemblée du système adopté jusque-là pour la constitution des voies ferrées.

La première consécration de cette opinion se manifesta au cours de la discussion du projet de loi relatif à la cession à l'Allemagne des lignes de la Compagnie de l'Est situées dans les provinces annexées, et fut renouvelée peu après, lors de la discussion de la loi votée le 25 mars 1874 au sujet de la transformation de concessions éventuelles en concessions définitives.

Le principe des conventions de 1859 avait été en effet déjà l'objet d'attaques violentes au sein de l'Assemblée nationale lors de ses premières séances, et la majorité, émue de ces tendances, s'était ralliée ostensiblement aux idées de la commission d'enquête qui déclarait par la voie de M. de Montgolfier « que l'œuvre de la constitution du grand réseau national avait été sagement conçue, sagement exécutée et qu'elle faisait grand honneur à ceux qui l'avaient inspirée et conduite ».

Le règlement de la convention à passer avec la Compagnie de l'Est au sujet de l'abandon des lignes situées en Alsace et en Lorraine préoccupa tout d'abord l'Assemblée nationale.

Le traité de paix enlevait en effet à ce réseau 840 kilomètres dont 464 entièrement livrés à l'exploitation appartenaient à l'ancien réseau et 376, sur lesquels 279 exploités, faisaient partie du nouveau réseau.

Le Gouvernement allemand, tout en reconnaissant à ces chemins de fer le caractère de propriété privée, en avait exigé la remise par le Gouvernement français, à charge par celui-ci de les racheter à la Compagnie de l'Est et moyennant le paiement par l'Allemagne d'une indemnité à valoir sur la rançon de 5 milliards.

La cession comprenait les terrains de toute nature appartenant à la Compagnie ; « les gares, les stations, les ateliers, les magasins, les maisons de gardes, les autres immeubles, tout le matériel fixe, les matériaux, combustibles et approvisionnements, le mobilier des gares, l'outillage des ateliers et des gares, à l'exception du matériel roulant », et le Gouvernement allemand s'engageait à payer à la France, en échange de cette cession, une somme de 325 millions à défalquer de l'indemnité de guerre.

L'exécution de cette disposition fit surgir aussitôt une importante question résultant de ce que le Gouvernement français ne pouvait, sans se heurter au cahier des charges, appliquer le droit de rachat prévu dans les conventions à une partie seulement de la concession de l'Est.

Or l'État, déjà fort obéré, ne se souciait pas d'ajouter aux difficultés financières résultant de la guerre, celles du rachat total du réseau, et il se borna à négocier avec la Compagnie de l'Est pour le rachat partiel des lignes comprises dans le traité de paix.

Une convention fut alors signée entre la Compagnie intéressée et l'État et approuvée par une loi en date du 17 juin 1873 aux termes de laquelle la Compagnie de l'Est renonçait à la concession des lignes ou parties de lignes comprises dans les territoires abandonnés à l'Allemagne et subrogeait le Gouvernement français aux droits et aux obligations qui lui avaient été conférés, pour 45 ans, d'abord en 1857 puis en 1868 à la suite de contrats passés entre elle et le Gouvernement royal grand-ducal du Luxembourg.

Cette subrogation avait été imposée par le Gouvernement allemand qui réclamait les lignes du grand-duché dont le développement, atteignant alors 337 kilomètres, permettait à la Compagnie de l'Est, soit par elle-même, soit par le prolongement de son réseau sur le territoire belge, d'atteindre les ports d'Anvers, de Rotterdam et d'Amsterdam.

Les subventions concédées par l'État à la Com-

pagnie pour la construction de quelques chemins prolongés sur les territoires annexés étaient modifiées en raison même de cette annexion, et l'État, dans le but de réunir les tronçons mutilés du réseau et de rétablir autant que possible le transit sur le territoire français des provenances de Belgique et de Suisse, accordait à la Compagnie la concession de neuf lignes nouvelles présentant un développement de 358 kilomètres.

Afin de dédommager la Compagnie de l'Est des sacrifices qui lui étaient imposés, l'État lui remettait un titre inaliénable de 20,500,000 fr. de rente représentant au taux de l'emprunt du 2 juillet 1871 (emprunt de 2 milliards) la somme de 325 millions.

Les intérêts de cette rente couraient à partir du 18 mai 1871, date de la ratification du traité de paix, et le titre devait être remis à l'État à l'expiration de la concession.

En outre, le Trésor faisait remise à la Compagnie, dans le rapport du nombre de kilomètres de l'ancien réseau cédé à l'Allemagne à la longueur totale du réseau, des sommes qui lui auraient été avancées jusqu'à la clôture de l'exercice 1871 à titre de garantie d'intérêt ainsi que de leurs intérêts.

Enfin la loi stipulait que le titre de rente de 20,500,000 fr. serait divisé en deux parts, dont l'une serait attribuée au nouveau réseau jusqu'à concurrence de la somme suffisante pour couvrir l'intérêt et l'amortissement du capital de premier établissement des lignes ou portions de lignes du nouveau réseau cédées ; l'autre partie serait comprise dans les recettes de l'ancien réseau dont le revenu réservé continuerait à être calculé comme il l'était antérieurement, en y comprenant tant les lignes cédées que les lignes situées sur le territoire français.

La loi du 23 mars 1874 fut dictée dans le même esprit.

Elle transformait, en effet, en concessions définitives un certain nombre de concessions éventuelles faites par le Gouvernement impérial en 1868 aux grandes compagnies et à la Compagnie des Charentes, et mettait en adjudication, sur huit lignes classées à cette époque et non concédées, d'une longueur totale de 694 kilomètres, celles de Tours à Montluçon d'une étendue de 210 kilomètres et d'Épinal à Neufchâteau longue de 74 kilomètres.

Les lignes concédées aux grandes compagnies étaient attribuées au nouveau réseau aux conditions jusque-là respectées, donnant lieu même pour quelques-unes à des subventions et au concours effectif de l'État pour la superstructure des chemins conformément aux stipulations de la loi de 1842.

Mais en même temps, la commission de l'Assemblée nationale, inquiète de l'état précaire du Trésor, faisait remarquer, par la voix de son rapporteur, M. de Montgolfier, « qu'il serait prudent de n'appliquer désormais le système des lois de 1859, 1863 et 1868, qu'aux lignes à ouvrir dans les régions montagneuses et exceptionnellement difficiles de la France ou aux lignes stratégiques dont l'exécution ne saurait être retardée, et de laisser en grande partie à l'initiative, soit des compagnies existantes, soit de compagnies nouvelles, le soin de compléter notre réseau de chemins de fer. »

Cette pensée avait été l'une des principales préoccupations de l'Assemblée nationale lorsque lui avait été confié le soin de réparer nos désastres, et, dès le 15 juin 1872, elle avait essayé de rompre momentanément avec les règles suivies jusque-là en matière de concession, en plaçant deux lignes concédées à la Compagnie du Nord, celles de Montsoult à Amiens et de Cambrai à la frontière belge, en dehors de l'ancien et du nouveau réseau.

Il est vrai que ces lignes étaient considérées comme productives et semblaient se prêter à une semblable combinaison, et cependant une loi du 30 décembre 1875, revenant sur ce procédé insolite, reversait les lignes du réseau spécial dans l'ancien réseau ainsi que les chemins de Douai à Orchies et d'Orchies à la frontière belge vers Tournai, auxquels une loi du 3 août 1875 avait appliqué la combinaison inaugurée en 1872.

Les derniers jours de l'Assemblée nationale furent signalés par de nouvelles concessions et par des conventions ayant pour effet d'accroître les réseaux du Midi, du Nord et de l'Ouest.

Parmi les concessions se produisit celle d'un chemin de fer sous-marin entre la France et l'Angleterre, approuvée le 2 août 1875, dont la construction a été jusqu'ici entravée par les préjugés d'une partie de l'aristocratie militaire anglaise.

Une autre de vingt lignes nouvelles d'une étendue de 835 kilomètres, consentie le 3 juillet 1875 à la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, donna lieu à de longues et délicates discussions sur le régime des chemins de fer. Une troisième, sanctionnée par une loi du 4 août 1875, remit entre les mains d'un syndicat composé des Compagnies du Nord, de l'Est, d'Orléans et de Paris-Lyon-Méditerranée, un chemin de grande ceinture autour de Paris comprenant 81 kilomètres de lignes nouvelles et destiné à relier ensemble, en dehors de l'enceinte fortifiée de la capitale, toutes les lignes qui y aboutissent et par conséquent à rendre les plus grands services au double point de vue commercial et stratégique.

Quelques autres furent accordées à des compagnies secondaires, telles que celles de *Flandre et de Picardie,* d'Angoulême à Marmande et d'Alais au Rhône ou mises à la charge de l'État dans les conditions de la loi de 1842[1].

Enfin des lois des 14, 30 et 31 décembre de la même année, approuvant des conventions antérieures, vinrent ajouter aux réseaux du Midi, du Nord, de l'Est et de l'Ouest 1,317 kilomètres dont la construction et l'exploitation obéirent aux règles fixées par les lois de 1859, de 1863 et de 1868.

Au 31 décembre 1875, presque à l'heure où l'Assemblée nationale s'apprêtait à se dissoudre pour faire place aux deux assemblées prévues dans la Constitution, le développement des chemins de fer d'intérêt général concédés définitivement ou éventuellement, se traduisait par une étendue de 26,615 kilomètres auxquels venaient s'ajouter 1,467 kilomètres de voies de même catégorie non encore concédées.

Sur ce chiffre 21,454 kilomètres étaient exploités et l'ensemble des concessions accordées aux six grandes compagnies absorbait 22,627 kilomètres dont :

3,020 kilom. pour l'Est;
2,898 kilom. pour le Midi;
2,169 kilom. pour le Nord;
4,355 kilom. pour l'Orléans;
3,225 kilom. pour l'Ouest;
6,960 kilom. pour Paris-Lyon-Méditerranée.

1. Cette dernière concession comprenait, d'après les lois des 16 et 31 décembre 1875, 33 lignes, dont 11 à exécuter dans la région de l'Ouest et 22 dans diverses autres régions.

Le surplus avait été réparti entre les compagnies secondaires, dont le nombre sans cesse grandissant s'élevait alors à 35. A la vérité, l'importance de la plupart d'entre elles était très faible : huit seulement avaient une concession supérieure à 100 kilomètres et parmi ces dernières on comptait la Compagnie des Charentes avec 718 kilomètres, celle de la Vendée avec 489 kilomètres, celles du Nord-Est et d'Orléans à Châlons avec 300 kilomètres environ chacune et, enfin, quelques compagnies constituées en Algérie et dont l'étendue dépassait 500 kilomètres.

5. Période actuelle.

Loi du 10 *mai* 1878 *constituant le réseau d'État.*
Loi du 17 *juillet* 1879 *décrétant l'achèvement du réseau.*

Avec l'avènement des deux assemblées élues en 1876 s'ouvrit une ère nouvelle pour les chemins de fer.

Dans le cours des trois dernières années qui avaient précédé la mise en pratique de la Constitution de 1875, le Gouvernement, s'inspirant des vœux exprimés par les conseils généraux, avait multiplié les concessions de chemins d'intérêt local et favorisé trop facilement peut-être la constitution de compagnies nouvelles dont la plupart ne possédaient pas les moyens de crédit indispensables à l'exécution de semblables entreprises. Ces dernières, créées le plus souvent en vue de spéculations à venir, n'avaient pas tardé à s'éloigner, dans la construction des chemins concédés, de l'esprit et de la lettre de la loi de 1865, et, au lieu de tracer les voies avec économie et dans les conditions édictées, elles avaient repoussé le système de la voie étroite pour adopter les proportions employées sur les grandes lignes, aggravant ainsi leur situation financière. Les plus importantes d'entre elles, espérant réparer les conséquences de leurs erreurs et des entraînements du début par de nouvelles concessions, avaient sollicité et obtenu des annexes au réseau qu'elles exploitaient déjà, et, peu à peu, s'était ainsi créé un réseau secondaire faisant double emploi avec les lignes définitivement établies et concurrençant, au détriment du Trésor, les artères principales exploitées par les grandes compagnies.

En même temps s'était accentuée, dans une partie des groupes parlementaires, une sourde hostilité contre le régime de 1859 et contre le monopole attribué aux grandes compagnies. Cette hostilité n'avait trouvé jusqu'à lors que peu d'écho au sein de l'Assemblée nationale ; toutefois elle n'avait pas été étrangère ni aux agissements des compagnies secondaires ni à l'extension rapide que le Gouvernement avait cru devoir donner au réseau d'intérêt local. Celui-ci, en effet, avait pris un sérieux essor, et, au 31 décembre 1875, il comptait déjà 4,344 kilomètres dont 1,798 exploités, en même temps que les chemins industriels présentaient un développement de 325 kilomètres sur lesquels 218 étaient livrés à la circulation.

L'engouement du monde parlementaire et du public pour l'achèvement du réseau ferré devait bientôt donner naissance à la spéculation, et l'oubli des sages règles de la loi de 1865 engendrer d'amères déceptions et des crises mortelles pour quelques compagnies imprudentes.

Les premières atteintes de ce mal se firent sentir à la fin de 1875. A cette date, plusieurs petites compagnies concessionnaires de lignes d'intérêt général, celles des Charentes, de la Vendée, du Nord-Est et de Valenciennes éprouvèrent de grands embarras et durent avouer leur impuissance non seulement à poursuivre l'achèvement des lignes qui leur étaient concédées, mais encore à exploiter celles qui étaient livrées à la circulation. Presqu'au même moment un grand nombre de concessionnaires des lignes d'intérêt local votées dans le cours des dernières années, arrêtés dans leurs entreprises par suite de la mauvaise direction qu'ils leur avaient imprimée, réclamèrent soit l'appui du Gouvernement, soit la révision de leurs traités.

La méconnaissance de la loi de 1865 était partout la cause principale du malaise. Cette loi, ainsi que nous l'avons indiqué, avait pour but de donner aux départements et aux communes, avec le concours de l'État, des chemins de fer destinés à favoriser les relations locales et à servir de lien entre les grandes artères, dont ils seraient les affluents, et les régions insuffisamment industrieuses pour exiger la création de lignes d'intérêt général. Peu à peu, sous l'influence du courant provoqué par une partie de l'Assemblée nationale et par suite de négligences ou d'imprudences de l'administration, la loi avait subi de nombreuses entorses ; la spéculation s'était substituée à l'intérêt immédiat des départements et de hardis entrepreneurs avaient songé, en se faisant attribuer sans cesse des concessions nouvelles, à joindre les uns aux autres plusieurs chemins d'intérêt local et à créer ainsi des réseaux importants pouvant faire concurrence aux lignes des réseaux principaux déjà existants. C'est ainsi qu'on était parvenu à organiser un tracé qui eût constitué deux lignes directes traversant la France, l'une de Dunkerque à Perpignan, et l'autre de Calais à Marseille, faisant double emploi, sans utilité appréciable avec les lignes déjà construites, exigeant des capitaux considérables qu'on ne pouvait espérer rémunérer convenablement et donnant prétexte à des spéculations financières qui eussent été ruineuses pour le crédit public. Cette dernière perspective n'avait point échappé aux capitalistes qui sollicitaient les lignes d'intérêt local : aussi, alléchés par l'espoir du gain à réaliser, avaient-ils osé demander, contrairement aux prévisions du législateur de 1865, des concessions sans subvention ni garantie d'intérêt, espérant ainsi convaincre plus aisément les pouvoirs publics et obtenir le concours et l'appui des départements et des localités intéressés à l'affaire. Des conseils généraux, saisis de demandes n'imposant aucune charge aux populations qu'ils représentaient, se laissèrent entraîner à leur faire bon accueil, sans examiner avec soin la valeur des garanties qui leur étaient offertes pour l'exécution des contrats. Quelques-unes de ces entreprises furent arrêtées ou suspendues par des décisions du Conseil d'État ou par des votes de l'Assemblée nationale, et l'une d'elles, concernant l'établissement d'une ligne de Calais à Marseille, fut repoussée par l'Assemblée avec des considérants qui ne laissaient pas de doute sur ses sentiments.

Il était urgent de sortir de l'impasse où l'on s'était engagé et de prendre des mesures efficaces afin d'éviter des catastrophes que tout présageait imminentes. Dès la fin de 1875, le Gouvernement avait eu la pensée de venir en aide à la Compagnie des Charentes en lui obtenant la garantie d'intérêt pour quelques-unes de ses lignes et en lui accordant, sur sa demande, des concessions nouvelles de nature à compléter son réseau et à fournir aux lignes

qu'elle exploitait déjà des débouchés rémunérateurs. A cette date, la Compagnie des Charentes était concessionnaire de 727 kilomètres pour lesquels elle avait reçu une subvention moyenne de 80,000 fr. par kilomètre. Sur cette longueur, 498 kilomètres étaient exploités et les dépenses à faire pour le parachèvement de cette partie du réseau s'élevaient, déduction faite du concours de l'État, à 109 millions de francs, dont 20,500,000 fr. réalisés sur le capital-actions et le surplus par l'émission d'obligations et de bons à court terme; les 229 kilomètres restant à construire nécessitaient une dépense évaluée à 40 millions. Inquiète des premiers résultats de son exploitation, la Compagnie avait adressé au ministre des travaux publics une demande en concession de nouveaux chemins qui la missent en rapport avec les lignes de l'Ouest, du Midi et de Paris-Lyon-Méditerranée, et l'allocation d'une garantie d'intérêt pour une partie de son réseau. Le Gouvernement, malgré l'avis de la commission centrale des chemins de fer qui avait relevé quelques erreurs dans la gestion de la Compagnie, consentit à donner satisfaction, dans une certaine mesure, à ces demandes; il prépara un projet approuvant les acquisitions effectuées par la Compagnie, lui accordant certaines concessions qu'elle considérait comme indispensables à son succès et, après avoir divisé son réseau en deux parties, assurant une garantie d'intérêt au capital afférent au second réseau.

Ce projet soumis à l'Assemblée nationale ne fut pas approuvé et l'affaire n'eut pas de suite.

Le Gouvernement dut dès lors se rejeter sur une autre proposition, d'autant plus urgente que la situation financière des lignes secondaires était particulièrement critique.

Le 1er août 1876, il présenta à la Chambre des députés un projet de loi approuvant une convention passée avec la Compagnie d'Orléans, qui incorporait au réseau de cette compagnie 877 kilomètres de chemins exploités ou à construire faisant partie des concessions accordées aux Compagnies des Charentes, de la Vendée, de Saint-Nazaire au Croisic, de Bressuire à Poitiers, de Poitiers à Saumur et une partie du réseau de la Compagnie d'Orléans à Rouen. Ladite convention accordait en même temps à la Compagnie d'Orléans un certain nombre de lignes nouvelles à construire.

Ce projet de loi fut le signal des résistances jusque-là à demi contenues contre les grandes compagnies. Le 15 février 1877, la commission parlementaire, chargée par la Chambre des députés d'examiner le projet de loi, non seulement repoussa le système proposé par le ministre, mais encore critiqua le régime de la garantie d'intérêt, attaqua le mode de tarification adopté jusque-là et dévoila tout à coup la pensée de la nouvelle majorité en formulant un projet de résolution qui avait pour objet « d'inviter le ministre des travaux publics à « déposer à bref délai un projet de loi destiné à « assurer le service des lignes comprises dans la « convention et de celles qui les complétaient, soit « par la constitution de réseaux distincts et indépen« dants, soit au moyen du rachat par l'État et de « l'exploitation par des compagnies fermières. » De plus la commission engageait le Gouvernement « à « tenir compte du double devoir qui incombe à l'État « d'assurer à l'avenir la construction et l'exploita« tion des lignes reconnues nécessaires et de faire « disparaître l'inégalité et l'arbitraire des tarifs. »

C'est sur ces bases que s'ouvrit la discussion devant la Chambre des députés. De nombreux amendements se firent jour au cours des débats, et l'un d'eux, présenté par M. Lecesne, conclut même au rachat de toutes les concessions de chemin de fer par l'État en commençant par les plus prospères. Après sept jours de discussion, la Chambre adopta une proposition de M. Allain-Targé tendant à régler les mesures indispensables à l'exploitation des chemins compromis, et au besoin à créer un réseau d'État avec les lignes rachetées aux compagnies en détresse, dans le cas où les grandes compagnies voisines ne voudraient pas se plier au programme présenté par le Parlement. Cette proposition était d'ailleurs ainsi formulée :

1° Application au rachat des lignes qui cesseraient d'être exploitées par leurs premiers concessionnaires des dispositions de la loi du 23 mars 1874, c'est-à-dire rachat au prix réel, déduction faite des subventions primitivement accordées pour la construction.

2° Concentration de toutes les lignes à grand trafic d'une région sous une même administration, de telle sorte qu'il ne puisse s'établir aux dépens de l'État une concurrence ruineuse pour le Trésor, pour les exploitants et bientôt pour les populations elles-mêmes, entre des lignes subventionnées par l'État.

3° Établissement de garanties sérieuses et de règlements assurant à l'État l'exercice permanent de son autorité sur les tarifs et sur le trafic et offrant aux intéressés les moyens de faire parvenir officiellement à l'administration leurs réclamations.

4° Réserve absolue du droit de l'État d'ordonner à toute époque et sans atteindre la situation financière réservée par les contrats, la construction des lignes nouvelles qu'il jugerait nécessaire de joindre au réseau de la région.

5° Pour le cas où la Compagnie d'Orléans se refuserait à traiter sur les bases qui viennent d'être indiquées, constitution d'un grand réseau de l'Ouest ou du Sud-Ouest exploité par l'État.

Ce projet de résolution fut transmis au ministre des travaux publics qui, se soumettant au vœu de la commission, signa, quelques jours après, des conventions portant rachat des lignes des Charentes et de la Vendée et instituant une commission arbitrale composée de trois membres, chargée d'évaluer l'indemnité due pour ce rachat d'après les dépenses effectuées pour leur premier établissement. Puis, étendant la mesure, il l'appliqua bientôt à des lignes qui n'avaient pas été comprises dans le traité précédemment signé avec la Compagnie d'Orléans, mais dont tous les concessionnaires se déclaraient impuissants à tenir leurs engagements.

Le 12 janvier 1878, les travaux de la commission arbitrale étant terminés, le Gouvernement présenta un projet de loi portant incorporation au réseau d'intérêt général d'un certain nombre de chemins d'intérêt local compris dans le projet de rachat et ratifiant les conventions passées avec les Compagnies d'intérêt général des Charentes, de la Vendée, de Bressuire à Poitiers, de Saint-Nazaire au Croisic, d'Orléans à Châlons, de Clermont à Tulle, ainsi qu'avec les quatre Compagnies d'intérêt local de Poitiers à Saumur, des chemins de fer nantais, de Maine-et-Loire et Nantes et d'Orléans à Rouen pour la cession de la totalité ou d'une partie des lignes dont elles étaient concessionnaires.

L'opération portait sur 2,615 kilomètres exploités ou en construction, et l'indemnité, calculée d'après les bases fixées par la loi du 23 mars 1874, c'est-à-dire d'après le prix réel, déduction faite des subventions primitivement accordées pour la construction, était évaluée à 270 millions auxquels il fallait ajouter une somme de 60 millions pour l'achèvement des lignes cédées par les petites compagnies. Il

était de plus stipulé que le paiement des sommes fixées par la commission arbitrale serait effectué dans un délai qui n'excéderait pas deux ans à partir de la loi approbative à intervenir, au moyen de huit termes trimestriels égaux avec intérêts stipulés à 5 p. 100 à compter de la même date.

Le principe du rachat admis et pratiqué, il restait à pourvoir au mode d'exploitation, et c'était là le point qui avait paru préoccuper le plus vivement les adversaires du système alors en vigueur. Le ministre des travaux publics ne crut pas devoir le résoudre définitivement, et il inséra, dans son projet de loi, deux articles visant spécialement cette question. Le premier décidait qu'en attendant qu'il fût statué sur les bases définitives du régime auquel seraient soumis les chemins repris par l'État, l'administration des travaux publics assurerait l'exploitation provisoire de ces lignes « à l'aide de tels « moyens qu'elle jugerait le moins onéreux pour « le Trésor » ; le second laissait aux concessionnaires l'exploitation desdites lignes, jusqu'au jour où le Gouvernement serait en mesure de les décharger de cette obligation, sans que cet état transitoire pût toutefois être prolongé plus de six mois après la promulgation de la loi.

La discussion de ce projet ouvrit le champ à d'amères critiques sur les bases d'évaluation des commissions arbitrales qui furent trouvées trop favorables aux compagnies déchues et onéreuses pour le Trésor; mais elle n'aboutit pas moins au vote de la loi qui fut adoptée le 15 mars à la Chambre des députés et le 10 mai suivant au Sénat. Deux décrets en date du 25 mai 1878 intervinrent ensuite pour régler l'organisation administrative et financière du nouveau réseau.

Aux termes du premier, la gestion provisoire du réseau était confiée, sous l'autorité du ministre des travaux publics, à un conseil d'administration de neuf membres nommés par décret et à un directeur relevant de ce conseil et choisi parmi les membres des corps des ponts et chaussées ou des mines ; le second décret remettait entre les mains du conseil d'administration la gestion financière du réseau d'État, instituait un caissier général des chemins de fer de l'Etat, définissait les fonctions de cet agent qu'il rendait justiciable de la Cour des comptes et déterminait la forme et les dates du règlement des comptes de la nouvelle administration.

Quant à l'instrument financier destiné à faire face au paiement des lignes rachetées et à leur complet achèvement, une loi du 11 juin 1878 fut chargée d'y pourvoir en décidant la création d'un nouveau type de rente qui prit le nom de rente 3 p. 100 amortissable et qui, dans la pensée de ses créateurs, était destiné à fournir les ressources nécessaires aux grands travaux publics projetés par le Gouvernement et par les Chambres.

Dès les premiers jours de 1878, M. de Freycinet, alors ministre des travaux publics, se faisant l'interprète des *desiderata* et des tendances de plus en plus pressantes de la majorité parlementaire, avait conçu un vaste plan de travaux relatifs tant aux voies ferrées qu'aux voies navigables. Le premier de ces projets, en date du 2 janvier, était précédé d'un rapport au Président de la République, évaluant à 10,000 kilomètres l'étendue des lignes nouvelles à construire dans l'intervalle de dix années et à 3 milliards de francs environ la dépense à prévoir. En même temps, il avait institué, par décret du même jour, une série de commissions régionales techniques chargées de dresser le tableau des voies ferrées restant à établir sur les divers points du territoire pour compléter le réseau d'intérêt général, tandis que des études analogues étaient entreprises pour l'amélioration des ports de commerce et pour l'aménagement et le complément des voies navigables. Le travail de ces commissions, poussé avec vigueur, aboutit à un projet déposé dès le 30 mars entre les mains du ministre. Le conseil général des ponts et chaussées, constitué en comité, put à son tour émettre son avis dans le courant du mois suivant, et il conclut à un programme composé de 9,581 kilomètres comprenant 1,435 kilomètres de lignes décrétées par des lois antérieures, 1,371 kilomètres de lignes prévues par la loi du 31 décembre 1875, 2,235 kilomètres de lignes d'intérêt local à incorporer au réseau d'intérêt général et 4,540 kilomètres de lignes nouvelles; le tout évalué à une dépense moyenne kilométrique de 250,000 fr. qu'il serait peut-être possible de réduire au chiffre de 200,000 fr., indiqué par le Gouvernement, au moyen de quelques modifications au régime de la construction.

A l'aide de ces documents, le ministre rédigea un projet de loi qu'il déposa le 4 juin 1878 sur le bureau de la Chambre des députés : ce projet classait dans le réseau d'intérêt général 154 lignes nouvelles ainsi que 53 lignes antérieurement concédées à titre d'intérêt local, présentant un développement de 8,700 kilomètres disséminés dans toutes les parties de la France. Passant en revue le plan général de l'œuvre, M. de Freycinet prévoyait dans la suite de nouveaux classements, qui porteraient à 17,000 kilomètres l'étendue des chemins à construire pour compléter le réseau et à 39,000 kilomètres la longueur du réseau national, en y ajoutant les 22,054 kilomètres déjà exploités ou à la veille de l'être. En fixant approximativement à 200,000 fr. le coût kilométrique, le ministre estimait que les dépenses restant à faire ne dépasseraient pas 3 milliards 200 millions de francs qui, répartis sur une période de 10 années, n'imposeraient à chaque exercice qu'un sacrifice de 320 millions, alors que de 1855 à 1865, le pays avait consacré à cette entreprise une somme annuelle de 430 millions en moyenne. Puis répondant d'avance aux objections basées sur le faible trafic des lignes nouvelles, le ministre essaya de faire admettre que l'abaissement des prix de transport dans ces régions par suite de la construction des voies ferrées compenserait largement les sacrifices consentis, et que le trafic, si faible qu'il fût, serait certainement supérieur à ce qu'il était et s'accroîtrait même en raison des facilités offertes par le raccordement de ces lignes avec les grandes voies déjà existantes. Ce projet, rectifié à deux reprises différentes à la suite de la session des conseils généraux, dont M. de Freycinet avait cru devoir provoquer les avis, fut présenté de nouveau à la Chambre le 25 novembre avec un tableau comprenant définitivement 162 nouvelles lignes et 61 chemins d'intérêt local à incorporer au réseau d'intérêt général.

Devant la commission de la Chambre des députés le projet ministériel subit encore quelques retouches et arriva devant le Sénat accru d'un certain nombre de lignes nouvelles. La Chambre haute à son tour s'empara du projet tout entier tel qu'il était sorti des conceptions de M. de Freycinet et le débat y prit une ampleur qu'il n'avait pas eue jusque-là ; MM. Krantz et Varroy l'étudièrent sous toutes

ses faces, contestant dans une certaine mesure l'utilité immédiate de la plupart des chemins proposés et faisant surtout ressortir la disproportion des services qu'ils étaient destinés à rendre avec l'immensité des sacrifices qu'ils exigeraient.

M. Krantz s'appliqua à relever que, sous la pression d'un engouement irréfléchi de l'opinion pour les travaux de chemins de fer, le programme ministériel s'était considérablement accru ; que le rapport du 2 janvier 1878 avait évalué à 5,000 kilomètres la longueur des lignes à introduire dans le réseau d'intérêt général et à 2,100 kilomètres celui des chemins d'intérêt local à y incorporer, ce qui devait porter à 38,000 kilomètres l'étendue totale du réseau; que ce chiffre, déjà important, puisqu'il dépassait de 2,000 kilomètres le développement des routes nationales, avait encore grandi à tous les degrés de l'instruction à laquelle le programme avait été soumis; qu'il s'agissait, non plus de 5,000 kilomètres, mais de 8,510 kilomètres de chemins nouveaux, ce qui élèverait à 42,000 kilomètres la longueur des voies d'intérêt général ; que si, d'une part, on ajoutait les lignes renvoyées pour étude au Gouvernement par la Chambre des députés et celles que le Sénat pourrait y joindre, et si, d'autre part, on estimait à 2,000 kilomètres le développement du réseau d'intérêt local, on arriverait à un total minimum de 62,000 kilomètres, dont le pays ne pouvait accepter la charge sans compromettre sa situation financière.

Il fit ressortir qu'en étudiant de près le classement, on y rencontrait des lignes qui ne pourraient faire leurs frais d'exploitation et n'étaient pas de nature à être légitimement considérées comme destinées à accroître la richesse publique ; puis abordant le reproche fait à diverses reprises à la France d'occuper un rang inférieur à celui qu'elle devait tenir parmi les nations européennes, il constata l'injustice de cette appréciation en rappelant qu'il importait avant tout de considérer l'appropriation du réseau aux besoins à satisfaire, ce qui était assurément un élément d'appréciation plus important que celui qui était tiré de la longueur des voies ferrées. Or, la question ainsi envisagée ne justifiait pas la précipitation à laquelle les pouvoirs publics se laissaient entraîner. Sans être aussi bien dotée que l'Angleterre et la Belgique qui sont les entrepôts du monde entier, la France n'avait rien à envier à l'Allemagne, à la Hollande et à la Suisse, chez lesquelles la proportion des chemins à double voie était inférieure à la nôtre, et, en découpant dans le nord une région similaire à la Belgique, il était aisé de reconnaître que la France était à part égale, aussi largement desservie. Il conclut en ne consentant à se rallier au projet que si les lignes recevaient un rang de priorité et si les pouvoirs publics déterminaient celles qui seraient établies à voie unique.

Malgré toutes ces critiques dont la plupart étaient fondées et répondaient au sentiment d'un grand nombre de membres du Parlement, la loi fut votée le 17 juillet 1879.

Cette loi classait dans le réseau complémentaire des chemins de fer d'intérêt général 181 lignes nouvelles, d'une longueur de 8,848 kilomètres, et renvoyait à l'examen du ministre des travaux publics 94 lignes d'une longueur de 4,152 kilomètres ayant fait l'objet d'amendements au cours des discussions parlementaires.

La partie du projet de loi relative à 64 lignes d'intérêt local à incorporer au réseau d'intérêt général fut ajournée, mais la plupart de ces lignes donnèrent lieu à des projets isolés qui furent adoptés postérieurement.

Parallèlement aux travaux d'études concernant le complément du réseau continental, le Gouvernement avait fait suivre les projets d'achèvement du réseau algérien que réclamaient instamment les corps constitués de la colonie. Le 12 février 1878, un décret était intervenu pour instituer une commission spéciale chargée d'examiner la question. Le rapport justificatif dont M. de Freycinet l'avait fait précéder rappelait que les chemins concédés présentaient un développement de 1,400 à 1,500 kilomètres, dont 1,000 appartenant au réseau d'intérêt général ; que les besoins de l'Algérie exigeaient de plus nombreuses voies de communication, et qu'il lui paraissait urgent de doubler le chiffre existant, tout en ne donnant pas au classement un caractère aussi définitif que pour la métropole, eu égard aux transformations incessantes de la colonisation. Le 4 novembre, le ministre déposait un projet comprenant 20 lignes nouvelles d'intérêt général et deux chemins d'intérêt local à incorporer d'une longueur totale de 1,700 kilomètres dont 100 d'intérêt local et devant doter ainsi la colonie d'un réseau dont le développement nouveau équivalait à 1 kilomètre par 1,000 habitants, chiffre peu différent de celui de la métropole qui était de $1^{kil},05$. La discussion à la Chambre des députés et au Sénat modifia légèrement le programme primitif et la loi, votée le 18 juillet 1879, classa vingt lignes nouvelles et deux d'intérêt local à incorporer d'une longueur totale de 1,807 kilomètres.

Le programme adopté fut aussitôt mis à exécution et l'engouement des pouvoirs publics aidant, les travaux furent commencés sur tous les points à la fois. L'instrument financier, fourni par la création de la rente 3 p. 100 amortissable, subvenait à tous les besoins, et la facilité avec laquelle les émissions de cette valeur s'étaient écoulées sur le marché avait enhardi les promoteurs des lignes nouvelles et accru les projets de l'initiative parlementaire.

De 1879 à 1881 les lois se succédèrent sans interruption ayant pour objet de déclarer d'utilité publique des chemins de fer que le ministre des travaux publics était autorisé à entreprendre aux frais du Trésor ; non seulement pour les travaux d'infrastructure, comme dans le système de la loi du 11 juin 1842, mais encore pour ceux de superstructure, ainsi que l'avaient résolu les lois du 14 juin 1878, du 31 juillet 1879 et bientôt après celles du 29 juillet 1880. A la date du 8 août 1881, d'après un rapport présenté alors par le ministre au Président de la République, la longueur des lignes déclarées d'utilité publique s'élevait à 9,614 kilomètres, dont 4,609 en construction et 5,005 dont la construction n'était pas commencée.

Tandis que de toutes parts ces travaux s'exécutaient, la question du mode d'exploitation restait irrésolue. M. de Freycinet, tout en donnant satisfaction aux exigences de la majorité parlementaire, avait compris la difficulté du problème, tant au point de vue administratif qu'au point de vue financier, et il avait conservé l'espoir de décharger l'État d'une partie des lignes nouvelles en s'associant les grandes compagnies et en sollicitant leur concours, soit pour la construction, soit pour l'exploitation. Il avait du reste annoncé cette intention

dans l'exposé des motifs de la loi du rachat des chemins de fer du Sud-Ouest, et, au mois de novembre 1878, il avait présenté deux projets de convention avec les Compagnies du Nord et de l'Ouest ayant pour effet de leur rétrocéder plusieurs des lignes nouvelles rachetées ou classées dans le réseau d'intérêt général.

L'hostilité de la Chambre des députés contre les grandes compagnies se manifesta dès lors avec la plus grande vivacité ; les commissions chargées d'examiner le projet ministériel se montrèrent opposées à son adoption, et le ministre, incertain sur l'issue du débat, profita d'une discussion générale sur la question des chemins de fer pour mettre le Parlement en demeure de se prononcer sur le mode d'exploitation qu'il prétendait substituer à celui qu'il avait lui-même indiqué.

Une proposition émanant de M. Jean David, député du Gers, à la date du 27 mai 1879, et qui reflétait clairement la secrète hostilité du Parlement contre le régime de 1859 et sa prédilection pour l'omnipotence de l'État en matière de chemin de fer, servit de prétexte à la création d'une commission d'études de 33 membres, à laquelle la Chambre des députés donna mission de résoudre le problème de l'exploitation posé par le Gouvernement.

M. Jean David incriminant le régime suivi par les grandes compagnies et regrettant que les résistances de l'opinion publique ne permissent pas à l'État de poursuivre l'unique solution, capable à son sens de donner satisfaction aux *desiderata* du pays, c'est-à-dire le rachat de toutes les concessions, se bornait provisoirement à rechercher les bases d'organisation et d'exploitation du troisième réseau. D'après lui, les dispositions les plus rationnelles à prendre consistaient à constituer des groupes de 2,000 kilomètres au plus avec les lignes nouvelles non concédées, les lignes d'intérêt local qu'il paraîtrait utile de leur annexer et enfin les lignes qu'il serait nécessaire de distraire des concessions antérieures, moyennant paiement d'une indemnité à régler, soit à l'amiable, soit par l'application de la loi du 3 mai 1841 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique. La construction des chemins nouveaux serait placée sous l'autorité du ministre des travaux publics et l'exploitation sous celle du ministre de l'agriculture et du commerce. Les travaux de premier établissement devaient être exécutés par voie d'adjudication ou de concession à l'industrie privée; la formation des groupes serait arrêtée par les pouvoirs législatifs après enquête et avis des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux. Les tarifs resteraient entre les mains de l'État et seraient fixés par le Parlement après avoir été élaborés par une commission composée de membres des Chambres, de conseillers généraux, d'ingénieurs, de représentants des chambres de commerce et des chambres consultatives des arts et manufactures; ils seraient soumis à la révision tous les 15 ans et même avant ce délai, si le Gouvernement le jugeait convenable, après entente préalable avec les concessionnaires. Ces tarifs devraient satisfaire aux conditions suivantes : expédition aux conditions les plus avantageuses pour les expéditeurs, tarifs kilométriques à base décroissante, calculés, comme les délais, d'après la plus courte distance réelle, sauf majoration pour tenir compte des difficultés de traction; classification basée sur la valeur, la nature et le conditionnement des marchandises ; exclusion des tarifs conditionnels ou spéciaux; déclassement en cas de chargement par wagon complet, d'allongement des délais, de renonciation aux garanties légales ; uniformité des tarifs sur les divers groupes.

L'exploitation serait affermée pour 15 ans au plus à des compagnies fournissant le matériel roulant et rémunérées par l'allocation d'un prix forfaitaire kilométrique pour la mise en marche de six trains par jour dont trois dans chaque sens; d'un prix également forfaitaire pour les trains supplémentaires ; d'une part des produits nets.

La composition des trains serait fixée par l'administration, le matériel serait repris par l'État à dire d'expert à la fin du bail, et les concessionnaires pourraient être chargés de l'exécution des travaux neufs dans l'étendue de leur groupe.

La commission, nommée le 9 juillet 1879, se subdivisa en trois sous-commissions chargées d'étudier : la première, les réformes à opérer dans la législation des tarifs ; la deuxième, les bases du rachat des concessions faites aux grandes compagnies ; la troisième, les différents modes d'exploitation en usage depuis la création des voies ferrées. La deuxième de ces sous-commissions présenta son rapport la première, et ses conclusions la conduisirent à prendre l'initiative d'un projet de résolution tendant à faire racheter par l'État, l'ensemble de la Compagnie d'Orléans.

Elle se proposait de donner à ses conclusions la publicité du Parlement, quand le ministre des travaux publics, M. Varroy, soumit à la Chambre une convention destinée à rendre plus concluante l'expérience du réseau d'État et à faciliter au besoin sa transmission à une compagnie concessionnaire.

Le projet du ministre consistait à attribuer à l'État un certain nombre de lignes comprises dans le réseau d'Orléans, en même temps qu'il attribuait à ce dernier l'exploitation de nouvelles lignes situées dans une autre partie du territoire.

La commission saisit cette occasion pour affirmer ses idées en faveur du rachat des concessions faites aux grandes compagnies, et, par des rapports de MM. Wilson, député d'Indre-et-Loire, et de M. Baïhaut, député de la Haute-Saône, en date du 20 mars 1880, elle proposa le rejet de la convention ministérielle et le rachat total du réseau de la Compagnie d'Orléans. Ces rapports furent suivis le 7 mai d'abord d'un travail de M. R. Waddington, député de la Seine-Inférieure, sur les tarifs, dont la conclusion indiquait de nombreuses réformes à opérer dans le régime en vigueur ; puis d'un mémoire rédigé par M. Lebaudy, député de Seine-et-Oise, traitant des différents régimes pratiqués pour l'exploitation des chemins de fer dans tous les pays de l'Europe, mettant en présence le système de la concession perpétuelle ou temporaire à des compagnies, celui de l'exploitation des chemins appartenant à l'État par des compagnies fermières, et celui de l'exploitation directe par l'État, repoussant le premier, penchant visiblement pour le dernier, mais laissant au Gouvernement la responsabilité du choix.

Le dépôt de ces rapports provoqua une vive émotion dans le monde des affaires. La mise en pratique de leurs conclusions touchait à tant d'intérêts et présentait, au point de vue financier, une telle gravité, que de toutes parts se manifestèrent des résistances. Les chambres de commerce et la presse de toute nuance avaient à la vérité réclamé des modifications et des améliorations au mode

d'exploitation adopté par les compagnies, mais elles n'avaient jamais envisagé la perspective de l'exploitation par l'État, et elles se montrèrent singulièrement inquiètes des résultats probables de cette immense révolution dans le fonctionnement de nos voies ferrées.

Un vaste mouvement de délibérations, de rapports et de pétitionnement s'organisa sur tous les points de la France, et les contrées desservies par les chemins de fer exploités par l'État ne furent pas les dernières à y participer; les corps constitués, les chambres consultatives, les chambres de commerce et les conseils généraux des départements s'unirent pour protester contre les projets de la Chambre des députés, et les chambres de commerce de Bordeaux, Lyon, Nancy et Lille, bientôt suivies de l'immense majorité des autres corporations de même ordre, combattirent énergiquement les propositions de rachat de la Compagnie d'Orléans.

Le Parlement, troublé par cette manifestation de l'opinion publique, n'osa pas insister, et, au mois de décembre 1880, le ministre des travaux publics mit un terme à l'émotion générale en retirant le projet de convention avec la Compagnie d'Orléans qui avait servi de point de départ aux idées de rachat.

En attendant que le régime de l'exploitation du troisième réseau, composé de lignes construites par l'État et non concédées, fût arrêté, le Gouvernement fut autorisé par les lois des 27 juillet 1880, 7 janvier et 22 août 1881 à assurer l'exploitation provisoire des chemins désignés dans ces lois, à l'aide des moyens qu'il jugerait les moins onéreux pour le Trésor, et des décrets durent déterminer les conditions dans lesquelles s'effectuerait cette exploitation. C'est ainsi que l'on adopta des traités passés les 12, 23, 30 août 1880, 21 février, 3 septembre et 3 octobre 1881, avec les Compagnies de l'Est, du Nord, de l'Ouest et d'Orléans pour l'exploitation de diverses lignes construites aux frais du Trésor, et que deux autres décrets des 6 novembre 1880 et 12 février 1881 chargèrent les ingénieurs en chef des départements de l'Orne et des Pyrénées-Orientales de pourvoir à l'exploitation des chemins de cette région sous la direction immédiate de l'administration des travaux publics.

En même temps, afin de remédier pour l'avenir au désordre causé par l'oubli des prescriptions de la loi du 12 juillet 1865, relative aux chemins de fer d'intérêt local, et d'éviter le retour de la crise dont l'État avait dû supporter le poids le plus lourd en rachetant un certain nombre de lignes édifiées en dehors des conditions que leur imposait cette loi, puis tombées dans l'impuissance, le Gouvernement déposa un projet de loi réglementant les conditions d'établissement des chemins d'intérêt local et des tramways.

Une jurisprudence fixe était en effet indispensable, et il était également nécessaire qu'une modification fût apportée aux bases mêmes de la loi de 1865 en faisant disparaître les articles qui avaient pu donner naissance aux fautes passées.

La cause principale de ces fautes résidait dans l'institution du système des subventions en capital qui avait ainsi encouragé involontairement la spéculation en lui procurant une première mise de fonds, en lui permettant ainsi de se soutenir pendant la période de construction, et de faire illusion au public sans attribuer aux capitaux engagés aucune garantie de rémunération et sans donner aux départements aucune garantie d'exploitation.

De plus, à côté des chemins de fer d'intérêt local, seuls visés par la loi de 1865, s'étaient créées des voies ferrées d'un caractère spécial empruntant le sol des voies publiques et connues sous le nom de chemins de fer américains. Jusqu'en 1857, ces chemins avaient été autorisés par de simples actes du pouvoir exécutif sans enquête préalable et sans intervention du Conseil d'État; à partir de 1857, ces concessions étant considérées comme touchant à des intérêts généraux ou privés de quelque gravité, on avait entouré leur établissement de certaines garanties en procédant à l'enquête dans les formes prescrites par la loi de 1841 et en chargeant le Conseil d'État de prononcer sur le cahier de charges et sur les projets de décrets; puis enfin, depuis 1873, le Gouvernement avait cru devoir accorder exclusivement les concessions aux départements et aux villes avec faculté de rétrocession à des compagnies ou à des particuliers. Le régime des tramways reposait donc uniquement sur une jurisprudence administrative qui laissait à désirer et qu'il importait de remplacer, comme l'avaient fait plusieurs contrées voisines, notamment la Belgique et l'Espagne, par une loi définitive sur la matière.

Dès 1875, M. Caillaux, ministre des travaux publics, avait, il est vrai, pris l'initiative de cette réforme, mais le projet par lui présenté à l'Assemblée nationale n'avait pu être discuté avant la séparation de cette dernière, et l'initiative parlementaire qui l'avait repris en 1876, n'avait pas été plus heureuse. Le 29 avril 1878, M. de Freycinet déposa deux projets élaborés en Conseil d'État, relatifs, l'un aux chemins de fer d'intérêt local, l'autre aux voies ferrées établies sur la voie publique.

Le premier de ces projets enlevait au pouvoir exécutif, pour le placer dans les attributions exclusives du pouvoir législatif, le droit de déclarer d'utilité publique les chemins de fer d'intérêt local; il remplaçait la subvention en capital par une garantie d'intérêt, de façon à permettre à l'administration d'exercer sur la gestion financière des compagnies un contrôle permanent, et il indiquait les dispositions à prendre pour réglementer les conditions de constitution et de réalisation des capitaux nécessaires à l'exécution des chemins.

Le second projet fixait le régime des concessions qui devaient être accordées par l'État, par les départements, ou par les communes, suivant que la voie ferrée était tracée sur des routes nationales, départementales ou communales. La déclaration d'utilité publique ne pouvait, en tout cas, être prononcée que par un décret délibéré en Conseil d'État; l'État était appelé à prêter son concours financier quand l'exploitation desservait plusieurs communes, et ce concours devait s'exercer sous forme de garantie d'intérêt; les autorisations prenaient le caractère de véritables concessions qui ne pouvaient plus être retirées que par voie de rachat, sauf les cas de déchéance prévus par le cahier des charges; enfin, des mesures analogues à celles qui étaient pratiquées pour les chemins de fer d'intérêt local étaient édictées afin de prévenir les abus financiers et d'entourer les émissions d'obligations de garanties suffisantes.

Ces projets, étudiés par des commissions spéciales, retouchés, revus et modifiés, subirent des fortunes diverses et aboutirent à la loi du 11 juin

1880 qui remania la loi de 1865 sur les chemins d'intérêt local et régla d'une manière définitive la situation des voies ferrées sur routes, autrement dit des tramways.

Trois ans après, le 17 juillet 1883, une loi spéciale appliquait les mêmes dispositions à l'Algérie, sauf quelques réserves imposées par la réglementation afférente dans cette colonie au régime des expropriations et des prestations.

Le refus opposé par la majorité de la Chambre des députés à la rétrocession aux grandes compagnies d'une notable partie des lignes nouvelles rachetées par l'État et l'indécision dans laquelle était demeuré le Gouvernement sur la question de l'exploitation avaient imposé à l'État l'exécution directe des travaux votés et concédés et l'exploitation provisoire des lignes achevées. Dès 1882, le ministre des travaux publics avait dû se borner, en présence de l'hostilité que rencontraient ses projets de convention avec les compagnies, à pourvoir à leur exploitation soit en régie, soit en confiant cette exploitation à l'administration des chemins de fer de l'État, soit en l'attribuant aux grandes compagnies par des traités d'affermage basés sur une rémunération au train kilométrique, mais intéressant ces compagnies à la réduction des dépenses d'exploitation et à l'accroissement des recettes ; puis, obéissant aux provocations du Parlement, il avait institué un comité d'études chargé d'examiner les bases d'un tarif général commun à tous les réseaux et applicable à leurs échanges comme à leurs relations intérieures, et de reviser et de simplifier les tarifs spéciaux. Toutefois, ce régime était onéreux pour le Trésor et les charges de ce dernier, s'accroissant sensiblement en même temps que ses ressources s'affaiblissaient par suite des moins-values constatées dans le rendement des contributions indirectes, le Gouvernement crut devoir aviser. Il considérait comme dangereux d'imposer plus longtemps au budget la totalité des dépenses de premier établissement et comme inadmissible de le charger de tous les déficits d'exploitation des chemins qui, par eux-mêmes, devaient être peu productifs, mais dont la plupart étaient appelés à déverser du trafic sur les lignes des grandes compagnies voisines et à grossir leurs recettes sans qu'elles eussent à contribuer aux charges.

Pour obéir à cette double préoccupation, M. Varroy, ministre des travaux publics, renoua, en janvier 1882, les négociations interrompues avec les grandes compagnies, et il aboutit à l'adoption de conventions remettant entre les mains de leurs administrations le plus grand nombre des chemins classés en 1875 et en 1879, pour quinze années seulement, et leur imposant, avec un concours d'un milliard de francs, des concessions importantes sur les tarifs. La première de ces conventions, conclue avec la Compagnie d'Orléans et présentée à la Chambre des députés le 2 mai, y reçut un accueil défavorable et fut retirée à la chute du cabinet dont son auteur faisait partie.

M. Hérisson, son successeur, se trouva à son entrée au ministère en présence d'une situation financière singulièrement aggravée et dont les difficultés, désormais menaçantes, obligeaient à une prompte et décisive solution. Il crut utile d'instituer une grande commission extra-parlementaire avec mission de préparer la solution poursuivie depuis quatre années et sans cesse ajournée; mais à peine cette commission avait-elle commencé à fonctionner qu'une crise ministérielle se produisit et emporta le ministre qui l'avait instituée.

Le nouveau cabinet présidé par M. J. Ferry, en prenant possession du pouvoir, fit une déclaration portée devant les Chambres le 22 février 1883, annonçant, en ce qui concernait les travaux publics, l'ouverture de nouvelles négociations avec les grandes compagnies et l'espoir qu'il en sortirait des conventions équitables, respectueuses des droits de l'État et de nature à faciliter l'exécution des grands travaux publics sans charger à l'excès notre crédit. M. Raynal, appelé à prendre le portefeuille des travaux publics, songea à donner un corps à ce programme. Les débats approfondis auxquels la question des chemins de fer avait donné lieu au cours de la discussion du budget de 1883, l'avaient éclairé sur les conséquences des théories de la majorité parlementaire, et il revint à l'idée d'une entente avec les compagnies. Des pourparlers furent donc aussitôt repris avec ces dernières sur des bases nouvelles se rapprochant le plus possible des *desiderata* émis dans les dernières années par les adversaires du régime en vigueur. Après de longues conférences, au cours desquelles furent examinées avec le plus grand soin les diverses questions se rattachant soit au tracé, soit aux moyens financiers à employer pour terminer l'achèvement du réseau, le ministre signa avec les grandes compagnies des conventions visant les principales réformes réclamées et réglant surtout les conditions de construction du troisième réseau. Les premières en date, conclues les 26 mai, 5, 9 et 11 juin 1883 avec les Compagnies de Paris-Lyon-Méditerranée, du Nord, du Midi et de l'Est, furent déposées sur le bureau de la Chambre des députés, le 11 juin, par le ministre, qui en présenta deux autres les 28 juin et 17 juillet, pour les Compagnies d'Orléans et de l'Ouest.

Le premier point auquel répondaient ces conventions était le mode d'exécution des lignes classées en 1879, dans le programme de M. de Freycinet. La solution proposée modifiait sensiblement les conditions primitivement arrêtées. L'État qui semblait au début devoir tout entreprendre et tout exploiter cédait aux grandes compagnies une place et un rôle qu'il ne se sentait plus en situation de remplir, et s'étayait, pour l'achèvement du réseau, sur le crédit de ces puissantes administrations. Quant au système adopté pour la construction du troisième réseau ; quant à la proportion des lignes à concéder et aux mesures financières à édicter, elles différaient pour chaque compagnie en raison de sa position géographique, des intérêts qu'elle desservait et des nuances existant dans ses rapports avec l'État. Quelques bases de contrats étaient communes à toutes les compagnies et portaient sur les délais d'exécution des lignes fixés uniformément à dix années, sur la réduction éventuelle du prix des places des voyageurs et sur les conditions et les formalités du rachat qui restait inscrit dans les conventions.

La répartition des bénéfices avait été également réglée, et l'État qui, par les conventions antérieures, avait établi le point de partage en sa faveur à la moitié des excédents nets obtenus sur l'exploitation des réseaux, après acquittement de toutes les charges incombant aux compagnies, l'élevait désormais à la proportion des deux tiers. La question des tarifs qui avait servi de thème aux luttes des dix dernières années était aussi touchée ; mais le Gou-

vernement, tenant compte des charges nouvelles imposées pour de longues années aux compagnies contractantes, n'avait pu que solliciter des concessions et des améliorations conditionnelles. Il avait ainsi obtenu que si l'État supprimait la surtaxe de 10 p. 100 ajoutée en 1871 aux impôts de grande vitesse, les compagnies réduiraient les taxes de la 2e classe de voyageurs de 10 p. 100 et celles de la 3e classe de 20 p. 100. Ces deux dégrèvements réunis auraient eu pour effet d'abaisser les prix de 10 p. 100 pour la 1re classe, de 20 p. 100 pour la 2e et de 30 p. 100 pour la 3e. De plus il avait été décidé que dans le cas où l'État ferait ultérieurement de nouvelles réductions sur ces impôts, les compagnies en consentiraient d'équivalentes, pourvu qu'elles eussent retrouvé les recettes nettes acquises avant le premier dégrèvement, et enfin que, lorsque l'intégralité de l'impôt de 23 p. 100 établi sur les transports à grande vitesse serait supprimé, la réduction des prix de transport des voyageurs atteindrait 30 p. 100 pour la 1re classe, 40 p. 100 pour la 2e et 50 p. 100 pour la 3e.

Quant aux prix de transport des marchandises, le système de tarification à base kilométrique décroissante leur était appliqué; les compagnies consentaient à transformer en exception la pratique des prix fixes de gare à gare qui jusqu'alors constituait la règle et à remanier, d'accord avec l'État, ceux des tarifs d'importation qui paraissaient de nature à porter atteinte au régime douanier en vigueur ou à étendre les tarifs communs de transit aux produits français similaires destinés à l'exportation. Le droit de rachat du réseau était maintenu à l'État à la condition pour celui-ci de rembourser aux compagnies une partie des dépenses complémentaires qu'elles auraient faites dans les quinze dernières années; puis la distinction entre les réseaux, établie par la convention de 1859, était abrogée, l'unification était inscrite dans toutes les conventions et emportait par conséquent l'unification des comptes.

En dehors de ces clauses communes à toutes les compagnies contractantes, il en avait été stipulé de spéciales à chacune d'elles et relatives au tracé et au mode d'exécution des lignes et à la part de sacrifices que l'État désirait leur imposer pour l'accomplissement du programme de 1879. Les compagnies formaient à ce sujet deux groupes distincts : à l'un appartenaient celles qui, n'ayant jamais fait usage de la garantie d'intérêt, n'avaient contracté aucune dette envers l'État; à l'autre se rattachaient celles qui avaient dû couvrir les insuffisances de recettes de leur second réseau à l'aide d'avances faites par le Trésor et qui lui devaient ainsi des sommes plus ou moins considérables. Cette différence dans la situation financière créait naturellement des nuances dans le traitement auquel chacun de ces groupes devait être soumis. La première catégorie comprenait les compagnies de Paris-Lyon-Méditerranée et du Nord, et la seconde, celles du Midi, de l'Est, d'Orléans et de l'Ouest. Les Compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée consentaient à supporter une partie des dépenses de superstructure des lignes qui leur étaient concédées, à reprendre l'exploitation directe des chemins qui leur étaient précédemment confiés en régie et à avancer à l'État les sommes nécessaires à l'exécution des engagements qui leur incombaient; la seconde de ces compagnies, celle du Nord, prenait même à sa charge la dépense totale des lignes qui lui étaient concédées. Les autres compagnies, débitrices de l'État, s'engageaient, à leur tour, à anticiper l'époque du remboursement de leur dette et à en employer le montant en totalité aux travaux que l'État devait exécuter pour l'établissement du troisième réseau. La Compagnie de l'Ouest, seule, en raison des charges exceptionnelles que lui imposait la convention, fut l'objet d'une remise de 80 millions sur la somme totale de 240 millions de francs environ à laquelle s'élevait la dette par elle contractée envers l'État, par suite des avances reçues à titre de garantie d'intérêts; mais toutes les conditions stipulées dans les précédents contrats furent maintenues, et elle dut consentir non seulement à faire à ses frais une partie des dépenses des lignes concédées, mais encore à avancer le reste des dépenses laissées à la charge du Trésor public.

En résumé, et c'est là le côté saillant des conventions de 1883, l'État, qui jusqu'alors avait prêté l'appui de son crédit aux grandes compagnies, faisait à son tour appel au leur pour l'exécution, dans un délai fort court, du programme tracé en 1879 par M. de Freycinet et adopté par les Chambres. Il se déchargeait ainsi de 11,485 kilomètres que les lois antérieures l'obligeaient à construire, puis à exploiter et dont les travaux incombaient désormais et presque entièrement aux compagnies ; il laissait à celles-ci les insuffisances d'exploitation des lignes nouvelles, leur empruntait plus de deux milliards pour faire face aux dépenses qui le concernaient lui-même dans l'exécution des chemins nouveaux, les faisait concourir aux frais de construction pour une quote-part de 330 millions et leur imposait la fourniture du matériel roulant correspondant à un sacrifice immédiat de 277 millions, et enfin abaissait le dividende avant partage pour la plupart des réseaux, en élevant sa propre part, dans les bénéfices, de la moitié aux deux tiers.

En échange de ces avantages concédés à l'État qui conservait son réseau et imposait même en sa faveur des rectifications de tracé et des facilités d'accès à Paris, les compagnies obtenaient la garantie du dividende pour les quatre réseaux d'Orléans, du Midi, de l'Est et de l'Ouest, la suppression à peu près générale de la limitation de leurs dépenses de premier établissement, la faculté d'imputer au compte de construction pour la garantie d'intérêt, comme pour le partage des bénéfices, toutes les dépenses complémentaires approuvées par le ministre, et enfin l'assurance que, en cas de rachat pendant la période de fonctionnement de la garantie, l'annuité serait réglée en comprenant dans le revenu des dernières années les sommes versées par l'État.

La discussion de la loi approbative de ces traités commença le 16 juillet à la Chambre des députés et le 15 novembre au Sénat qui, après un court débat sur les articles, adopta le projet tel qu'il avait été voté par la Chambre des députés. La loi fut promulguée le 20 novembre, et les conventions rendues exécutoires à partir du 1er janvier 1884.

En dehors des questions relatives à chaque réseau, le Parlement avait édicté un certain nombre d'articles communs à tous et dont l'un stipulait que tout député ou sénateur qui au cours de son mandat accepterait les fonctions d'administrateur d'une compagnie de chemins de fer, serait par ce seul fait considéré comme démissionnaire et soumis à la réélection.

En exécution des contrats votés le 20 novembre, les compagnies ont commencé, dans le courant de 1884, les travaux des chemins nouveaux qui leur étaient concédés, et, afin de se procurer les fonds nécessaires à cette entreprise, elles ont inauguré la reprise des émissions d'obligations. Au 31 décembre 1883, la situation du réseau français tout entier, par suite des concessions accordées au cours des dernières années et des remaniements effectués par les contrats du 20 novembre, se traduisait par une longueur de lignes de 48,576 kilomètres, dont 45,363 dans la métropole et 3,213 dans la colonie algérienne qui se répartissaient comme suit :

	En exploitation.	En construction ou à construire.	Totaux.
Métropole.	—	—	—
Chemins de fer d'intérêt général. — Chemins concédés	25,995	8,620	34,615
Chemins de fer d'intérêt général. — Chemins non concédés y compris le réseau de l'État	2,040	5,620	7,660
Chemins de fer industriels	236	71	307
Chemins de fer d'intérêt local	1,430	1,351	2,781
	29,701	15,662	45,363
Algérie.			
Chemins de fer d'intérêt général. — Concédés	1,418	881	2,332
Chemins de fer d'intérêt général. — Non concédés	111	707	821
Chemins de fer industriels	40	20	60
Chemins de fer d'intérêt local	»	»	»
	1,602	1,611	3,213

II. RÉGIME DES CHEMINS DE FER.

Le régime des chemins de fer a été déterminé par une série d'actes législatifs dont le premier, par l'importance sinon par la date, est la loi organique du 11 juin 1842 qui a posé les bases de la constitution du réseau. Il consiste dans la déclaration d'utilité publique et dans l'autorisation d'exécution des voies ferrées.

Ces deux actes ressortissent tous deux au domaine du législateur et du pouvoir exécutif.

Dès 1833, les lois de finances concernant le règlement des questions de chemins de fer considéraient l'intervention de la loi comme indispensable à l'établissement d'un chemin d'intérêt général et n'admettaient de dérogation à ce principe que pour les lignes d'embranchements de moins de vingt kilomètres.

De 1852 à 1870, le régime des décrets rendus en Conseil d'État fut substitué par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 à celui des lois, et l'intervention des assemblées législatives ne fut désormais admise que lorsque les conventions stipulaient des engagements à la charge du Trésor et encore ne se produisit-elle exclusivement que pour les clauses financières.

La loi du 27 juillet 1870 revint au système précédemment adopté et depuis lors, même pour les chemins de fer d'intérêt local (*L.* 11 *juin* 1880), il a été décidé que l'utilité publique ne pouvait être déclarée et l'exécution autorisée que par une loi.

6. Mode d'exécution des voies ferrées

Le mode d'exécution a subi, de son côté, trois phases distinctes. D'après le système de la loi du 11 juin 1842, l'État se charge de l'acquisition des terrains, des terrassements et ouvrages d'art et laisse à l'industrie privée, dont il accepte le concours, le soin d'achever la ligne et de l'exploiter. Dans le second système, la concession peut être faite pour l'ensemble des travaux, sauf à l'État à donner, s'il y a lieu, un concours sous diverses formes. Le troisième système, inauguré après 1870 et formulé dans les lois des 14 juin 1878, 31 juillet 1879 et 29 juillet 1880, laisse à l'État seul l'exécution de la totalité des travaux sans distinction entre l'infrastructure et la superstructure, et l'autorise même, à titre provisoire ainsi que l'ont décidé les lois des 27 juillet 1880, 7 janvier et 10 juillet 1881, à acquérir le matériel roulant et à exploiter lui-même les chemins. Toutefois, dans son ensemble, le réseau français doit principalement son existence au système des concessions qui a dominé de 1852 à 1878 et donné naissance à la plus grande partie des chemins de grande communication et du second réseau.

7. Caractère domanial des chemins de fer.

Un autre caractère des chemins de fer en France est celui de la domanialité, qui leur a été conféré par la loi du 15 juillet 1845 et les fait entrer dans l'ensemble des propriétés publiques inaliénables et imprescriptibles. Ce caractère qui dérive du double fait que les chemins de fer constituent des voies publiques nationales et, à ce titre, entrent dans la grande voirie, et que leur établissement s'est fait pour la plupart avec le concours du Trésor, s'applique non seulement aux chemins construits par l'État, mais encore aux chemins concédés aux compagnies chargées de les exécuter.

Les compagnies concessionnaires, alors même qu'elles ont eu l'obligation contractuelle d'acquérir à leurs frais les terrains nécessaires pour les travaux et d'exécuter les voies qu'elles exploitent ensuite, ne sont pas, en raison de ce fait, propriétaires des chemins. Elles n'ont même pas sur ces derniers un droit d'usufruit et d'emphytéose ; la faculté de percevoir le produit de l'exploitation, telle qu'elle leur est attribuée par le cahier des charges n'étant, d'après la jurisprudence, qu'un droit spécial purement mobilier.

En résumé, en vertu des conventions qui ont attribué la création et l'exploitation des voies ferrées aux compagnies, les concessions sont toutes temporaires, d'une durée plus ou moins longue mais limitée ; les compagnies qui jouissent du réseau n'en sont que les usufruitières, tandis que l'État, comme prix de son intervention, qui se traduit par un concours financier ou par des décrets d'expropriation dont il a seul le monopole, en est nu-propriétaire et doit en prendre possession à l'expiration des concessions.

8. Chemins de fer d'intérêt général.

L'extension donnée aux voies ferrées et les différences d'origine ou d'emploi existant entre elles ont provoqué une classification des chemins en

chemins d'intérêt général, chemins d'intérêt local et chemins industriels, auxquels viennent se joindre aujourd'hui les chemins de fer américains ou tramways établis accessoirement sur le sol même des routes.

Cette distinction entre les diverses lignes qui composent le réseau n'existait pas au début; on ne connaissait qu'une seule catégorie de chemins de fer, soumis à des règles identiques, quelles qu'en fussent l'importance et la destination.

Le premier acte législatif où se trouve l'expression aujourd'hui consacrée de chemins d'intérêt général est la loi du 31 décembre 1875 qui déclarait d'utilité publique un certain nombre de lignes non concédées ; jusque-là elle n'avait pas été employée officiellement, bien que fût intervenue dix ans auparavant la loi du 12 juillet 1865 instituant les chemins de fer dits d'intérêt local. Depuis lors, elle a été reprise dans des lois d'incorporation de diverses lignes d'intérêt local dans le réseau des chemins d'intérêt général, et la loi de classement du 17 juillet 1879 l'a définitivement introduite dans la langue de la science et de la jurisprudence.

Aujourd'hui ce qui distingue les chemins d'intérêt général des chemins d'intérêt local, c'est que les premiers sont construits par l'État ou pour son compte, tandis que les seconds, dont la loi du 11 juin 1880, qui a remplacé celle du 12 juillet 1865, a fixé les conditions d'existence, sont établis par les départements ou les communes, avec ou sans le concours des populations intéressées. Les chemins de fer industriels desservant les exploitations industrielles, les forges et les usines aux frais desquelles ils sont créés, peuvent, outre leur destination spéciale, servir au transport des personnes et des marchandises. Tous ces chemins appartiennent à la grande voirie en vertu des lois successives rendues depuis le 15 juillet 1845 jusqu'au 11 juin 1880.

1. *Modes de concession.*

En ce qui concerne les chemins d'intérêt général, les formalités de leur établissement se résument dans la déclaration d'utilité publique faite par l'autorité souveraine et dans la concession.

La concession peut être attribuée sous deux formes différentes : par voie d'adjudication publique et par voie de concession directe. Depuis 1842 ces deux procédés ont été employés à tour de rôle et même simultanément ; cependant la concession directe l'a emporté pendant la période de l'Empire s'étendant de 1852 à 1862, au cours de laquelle se sont faites les fusions des compagnies existantes et la constitution des grands réseaux. Après 1862, le régime de l'adjudication fut de nouveau appliqué dans un certain nombre de cas, et c'est à lui que fut dû l'établissement de quelques lignes du Sud-Ouest destinées à tomber dans l'impuissance.

Les variations qui se sont ainsi produites dans le mode des concessions résultent principalement de l'incertitude où le législateur s'est trouvé et se trouve encore sur les avantages et les inconvénients des deux systèmes opposés. Si l'adjudication offre des avantages souvent apparents sur la concession directe, au point de vue des intérêts financiers de l'État, la concession donne des garanties plus sérieuses sous le rapport de la perfection des travaux et de la solvabilité des concessionnaires. Ce sentiment était exprimé très clairement dans un rapport parlementaire du 25 juin 1852 relatif à la construction du chemin de fer de Paris à Cherbourg, et son auteur déclarait que si « la concurrence provoque sans doute des rabais, les économies sont plus fictives que réelles, et qu'elles n'ont lieu trop souvent qu'au prix de la sécurité dans l'exécution des engagements ».

Malgré les nombreuses expériences qui, dans la suite, démontrèrent l'infériorité du système de l'adjudication, l'administration des travaux publics crut devoir y revenir en 1861, et un avis du 26 août de la même année, émanant du Conseil d'État, la confirma dans cette opinion, tout en déclarant qu'en dehors de cette règle générale il était nécessaire de réserver à l'administration la faculté de faire des concessions directes, soit aux compagnies anciennes, soit à des nouvelles.

Cette procédure a été maintenue, et, en juillet 1882, à l'occasion de la concession du chemin de la Senia à Aïen-Témouchent en Algérie, les Chambres repoussaient une demande d'adjudication qui leur était adressée par la Compagnie des chemins de fer départementaux, eu égard à l'impossibilité d'ouvrir un concours; mais elles recommandaient toutefois pour l'avenir l'adjudication publique.

Dans le cas où la concession se fait directement, la convention est débattue entre l'État et la compagnie qui demande la concession; le tracé est également discuté en même temps que le texte de la convention. Préalablement à ces diverses formalités, les enquêtes qui précèdent la déclaration d'utilité publique de même que les avis des chambres de commerce et du conseil général des ponts et chaussées sont acquis et permettent d'éclairer l'administration qui signe alors la convention et la soumet ensuite à la ratification du Gouvernement ou des Chambres, après examen du Conseil d'État lorsque la concession est faite par décret en vertu de la loi du 27 juillet 1870. L'intervention de ce grand corps n'est pas obligatoire quand il s'agit d'un chemin à concéder par une loi.

La concession par adjudication publique est soumise à des règles édictées par la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et par celle du 27 juillet 1870 ; quant aux formes à suivre pour l'adjudication et aux conditions à remplir par les concurrents, elles sont réglées en partie par arrêtés ministériels pris à l'occasion de chaque adjudication et en partie par divers articles de la loi du 15 juillet 1845.

Préalablement à la concession, le tracé est étudié par le Gouvernement et adopté après une enquête à laquelle prennent part les personnes intéressées à un titre quelconque à la construction des chemins de fer projetés, les conseils municipaux ou généraux des localités ou des départements traversés, et que résume le conseil général des ponts et chaussées. Toutes les lignes à créer désormais pouvant avoir un intérêt stratégique, le ministre de la guerre est consulté également, et son opinion exerce une sérieuse influence sur les décisions à prendre. Le tracé étant accepté, le cahier des charges qui contient les divers engagements pris par l'État et par les concessionnaires étant lui-même adopté, l'administration procède à l'adjudication.

D'après la loi du 15 juillet 1845, les concurrents ne peuvent être admis à soumissionner qu'après avoir été agréés par le ministre des travaux publics qui fait examiner avec le plus grand soin, par une commission spéciale, les garanties qu'ils peuvent offrir pour l'exécution des travaux, s'assure qu'ils

ont déposé à la Caisse des dépôts et consignations un cautionnement suffisant pour répondre de l'accomplissement de leurs obligations, et constate enfin qu'ils ont la libre disposition du capital indispensable à l'exécution de l'entreprise.

La soumission des concurrents n'est faite qu'après l'exécution de ces diverses formalités, et le rabais, qui portait jadis sur les tarifs ou sur la durée des concessions, ne porte plus, depuis 1851, que sur la subvention à fournir par le Trésor.

Enfin l'adjudication n'est valable et définitive qu'après avoir été homologuée par le chef de l'État, en vertu de la loi du 15 juillet 1845 qui règle la matière. Cette loi ne visait pas uniquement le mode d'adjudication publique ; elle avait en même temps pour objectif le côté financier de l'opération et un article spécial y avait été inséré en vue de prévenir les abus de la spéculation qui avaient naturellement suivi les premiers succès des entreprises de chemins de fer.

Au début de la création du réseau, l'organisation financière des compagnies ne ressemblait pas à celle de nos jours. Les sociétés créées pour soumissionner la concession des voies projetées, n'émettaient, pour la formation de leur capital, que des promesses d'actions qui se transformaient en véritables actions seulement après l'adjudication ; toutefois, la constitution de la compagnie ne devenant définitive qu'après l'homologation de ses statuts, et celle-ci se faisant souvent attendre six mois et plus, il en résultait que les titres demeuraient immobilisés entre les mains de leurs premiers souscripteurs qui ne pouvaient les mettre sur le marché et les négocier à leur gré. En effet, la chambre syndicale des agents de change, s'inspirant de l'avis de l'administration supérieure, refusait d'admettre à la cote les actions de sociétés non encore constituées, de telle sorte que leur échange devenait difficultueux, souvent même onéreux. Cette situation pesait lourdement sur le crédit des sociétés qui trouvaient difficilement les capitaux dont elles avaient besoin pour mener leur entreprise à bonne fin. C'est alors que s'établit la *Coulisse,* destinée à la négociation des valeurs que repoussait la chambre syndicale et à parer aux inconvénients d'une immobilisation de titres préjudiciable à l'établissement des chemins de fer et aux intérêts des porteurs de promesses.

La faculté de négociation ainsi offerte par les coulissiers activa assurément la spéculation et provoqua l'intervention du législateur ; mais il serait injuste de ne pas reconnaître que les avantages résultant du concours de la Coulisse furent de beaucoup supérieurs au mal produit par les excès de l'agiotage, et qu'en mobilisant les capitaux engagés dans les promesses d'actions pendant les longs mois (14 en moyenne) existant entre la date de la présentation de la loi de concession et celle de l'ordonnance approbative des statuts, cette institution contribua à activer la construction des voies ferrées qui, sans cela, eût subi peut-être un retard considérable.

La loi du 15 juillet 1845 avait cependant son utilité, en mettant un frein aux entraînements de la spéculation, et elle a servi de point de départ aux prescriptions légales qui règlent l'organisation financière des compagnies. Elle interdit la négociation des récépissés de souscription, défendit qu'on publiât désormais la valeur des actions avant l'homologation de l'adjudication, sous peine d'une amende de 500 à 5,000 fr., et punit de la même peine l'agent de change qui, avant la constitution d'une société anonyme, se serait prêté à la négociation de récépissés ou de promesses d'actions.

Un de ses articles, modifié depuis, disposait que les souscripteurs seraient responsables, jusqu'à concurrence des cinq dixièmes, des versements du montant des actions par eux souscrites ; à partir de 1852, les décrets approbatifs des concessions ont défendu la négociation des actions avant le versement des deux premiers cinquièmes.

Enfin, à mesure que s'est développé le réseau, de nouveaux règlements sont intervenus pour déterminer les moyens financiers à employer dans la construction comme dans l'exploitation des lignes ferrées, et pour protéger les créanciers des compagnies concessionnaires contre le capital de fondation.

Jusqu'en 1851, les compagnies se constituaient avec un capital-actions suffisant pour mener à bonne fin les concessions qu'elles avaient obtenues.

Elles ne recouraient à l'emprunt, sous forme d'avances sollicitées de l'État ou d'émissions d'obligations, qu'à titre exceptionnel, soit pour payer des dépenses imprévues, soit encore pour parer à des embarras financiers temporaires. A cette époque, d'après les relevés officiels de l'administration des travaux publics, les dépenses faites ou à faire par les compagnies étaient acquittées au moyen du capital social, dans la proportion de 80 p. 100 ; à partir de 1852, les concessions se multipliant et les capitaux nécessaires à la construction des chemins décrétés d'utilité publique devenant plus importants, on pensa qu'il était légitime que les sociétés adjudicataires pussent se créer par l'emprunt une partie du capital indispensable à l'exécution des travaux, afin de laisser au capital-actions une part plus considérable des bénéfices qui dépasseraient l'intérêt du capital engagé.

Un certain nombre de compagnies se constituèrent à cette époque sur ces bases nouvelles ; toutefois les plus importantes, celles de Paris-Lyon et du Nord entre autres, crurent devoir subordonner leurs premières émissions d'obligations à la réalisation de produits assez élevés pour faire face au service des intérêts des capitaux empruntés. Cette réserve ne tarda pas à être négligée, et certaines compagnies secondaires, telles que les compagnies du Grand-Central, des Ardennes et du Dauphiné, émirent des obligations sans attendre qu'aucun revenu ne fût encore assuré, et avant même que le capital-actions eût été totalement réalisé. Dès 1855, le capital social des compagnies ne représentait plus que 40 p. 100 des dépenses ; en 5 années cette proportion avait donc subi une diminution de moitié. Depuis lors, les émissions d'obligations qui ont suivi les conventions de 1859, 1865, 1868, 1878 et 1879 ont sensiblement modifié cette situation et, au 31 décembre 1882, la part du capital-actions ne représentait qu'une proportion de 18 p. 100 environ dans l'ensemble des capitaux utilisés pour la construction des chemins de fer. A un capital-actions de 1,474,563,648 fr. se joignait en effet un capital de 8,025,072,077 fr. provenant des émissions d'obligations.

Cet état de choses a provoqué, à diverses reprises, l'attention des pouvoirs publics, mais la jurisprudence relative à la constitution du capital d'entreprise a souvent aussi varié. Parfois on a

admis la proportion des deux cinquièmes en actions, parfois on a exigé la moitié.

Les variations ont été plus grandes encore en ce qui concerne la quotité du capital-actions qui doit être employée avant l'autorisation administrative d'émettre des obligations ; c'est ainsi qu'on a admis soit la moitié, soit les trois cinquièmes, soit même les quatre cinquièmes. Pour les chemins d'intérêt local, cette dernière proportion est toujours exigée; toutefois, dans certains cas, les concessionnaires peuvent être autorisés à faire une émission anticipée d'obligations, à la condition que la totalité du capital-actions ait été versée et que plus de la moitié de ce capital-actions ait été employée dans l'entreprise. Les fonds ainsi recueillis à l'aide des émissions anticipées, doivent être déposés à la Banque de France ou à la Caisse des dépôts et consignations, ou bien encore au Crédit foncier, et n'en doivent sortir qu'avec l'assentiment du ministre des travaux publics.

En résumé, la jurisprudence actuelle décide que l'émission des obligations ne peut avoir lieu qu'après l'autorisation du ministre des travaux publics, à laquelle on ajoute l'avis du ministère de l'intérieur, quand il s'agit de chemins de fer d'intérêt local ; que cette émission ne doit pas dépasser le capital-actions à réaliser ; enfin que, malgré la souscription totale du capital-actions, aucune émission ne peut être autorisée avant que les quatre cinquièmes de ce capital aient été versés et employés en achats de terrains, en travaux, en approvisionnements ou en dépôt de cautionnement. Enfin, dans le but d'éclairer l'opinion publique sur les résultats des entreprises des chemins de fer et d'éviter les surprises, la loi oblige les compagnies à transmettre à l'administration des travaux publics le tableau de leurs recettes et le compte rendu détaillé des résultats de leur exploitation, qui sont insérés périodiquement au *Journal officiel*.

2. *Concessions éventuelles*.

A côté des concessions définitives consenties par les pouvoirs publics se produisent quelquefois des *conventions éventuelles* accordées pour des lignes dont l'utilité publique semble démontrée au Gouvernement ou aux compagnies concessionnaires, mais qui n'ont pas été l'objet des études et des formalités dont doivent toujours être précédées la fixation du tracé et la déclaration d'utilité publique.

Les conventions qui relatent les concessions de cette nature réservent au pouvoir exécutif et aux concessionnaires la faculté de provoquer la concession définitive dans un délai déterminé, passé lequel la concession éventuelle devient caduque. Jusqu'en 1870, le Gouvernement avait le droit de transformer, par voie de décret, en concessions définitives les concessions éventuelles, quelle que fût la longueur des lignes; la loi du 27 juillet 1870 qui modifiait le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 a attribué désormais au pouvoir législatif seul le droit de déclarer d'utilité publique les travaux de chemins de fer, à l'exception des chemins d'embranchement de moins de 20 kilomètres de longueur. Il en résulte que les concessions éventuelles, alors même qu'elles ont été ratifiées au point de vue financier par des lois, ne peuvent être rendues définitives que par un acte législatif.

Pour en terminer avec les conditions requises par les lois en vigueur au sujet des concessions, nous ajouterons que les cahiers des charges imposés aux adjudicataires des lignes concédées les obligent, avant l'adjudication et avant la signature de l'acte de concession, à déposer un cautionnement destiné à garantir le respect de leurs engagements en ce qui concerne l'exécution des travaux. Ce cautionnement varie suivant l'importance de l'entreprise ; il consiste soit en numéraire, soit en rentes sur l'État, calculées, d'après le décret du 31 janvier 1872, au cours moyen de la veille du jour où le dépôt des rentes est effectué, soit en bons du Trésor ou autres effets publics avec transfert, au profit de la Caisse des dépôts et consignations, des valeurs nominatives ou à ordre.

3. *Durée des concessions*.

La durée des concessions n'a pas toujours été la même dans tout le cours de la période qui sépare la première ordonnance autorisant la création des voies ferrées de la période actuelle.

Au début de l'entreprise, les concessions étaient faites à perpétuité ; tel fut le cas de la concession des chemins de fer de Saint-Étienne à la Loire, de Saint-Étienne à Lyon, d'Andrezieux à Roanne et autres. Dans la suite, les pouvoirs publics n'ont plus accordé que des concessions pour un délai déterminé, variant entre 27, 72 et 99 ans ; cette dernière durée a été même prise pour base des conventions qui, à partir de 1852, ont été signées avec les grandes compagnies, et, à cette occasion, les concessions perpétuelles ont définitivement disparu. Toutefois, si la durée de 99 ans est désormais acceptée comme base, les lois qui ont régularisé jusqu'ici les concessions nouvelles faites aux grandes compagnies ont limité le délai de concession de ces dernières à la durée qui restait à courir pour l'ensemble du réseau sur lequel elles étaient greffées, autrement dit elles ont étendu aux nouvelles concessions le cahier des charges imposé aux concessions anciennes.

Le point de départ de la durée des concessions a également varié. Lors des premières autorisations de construction de chemins de fer, ce point de départ était fixé à la promulgation de la loi de concession ou à l'apparition de l'ordonnance qui homologuait l'adjudication. Plus tard, on a cru devoir préférer la date fixée pour l'achèvement des travaux comme étant l'époque où le concessionnaire entrait réellement en possession des fruits de l'exploitation, et ce régime a été sanctionné par les cahiers des charges imposés aux grandes compagnies, cahiers des charges qui servent désormais de modèle pour ce qui intéresse les chemins d'intérêt général.

En ce qui concerne les chemins d'intérêt local, nous retrouvons les mêmes hésitations que pour les précédents. Toutefois, le cahier des charges type approuvé par décret du 8 août 1881 indique comme point de départ de la durée des concessions, la date même de la loi qui les approuve.

Pour les grandes compagnies constituées à la suite des fusions opérées de 1855 à 1859, les cahiers des charges ont prévu une date précise, à laquelle les concessions devaient cesser, et, en raison de la multiplicité des lignes qui entraient dans la composition de chacun des six réseaux, le législateur a été amené nécessairement à établir une règle uniforme pour toutes les lignes de chaque réseau. C'est ainsi qu'il a fixé l'expiration des concessions de la Compagnie de l'Est au 30 novembre 1954, de celles d'Orléans et de l'Ouest au 31 décembre 1956 ; de celles du Midi au 31 décembre 1960 ;

de celles du Nord au 31 décembre 1950, et de celles de Paris-Lyon à la Méditerranée au 31 décembre 1958 pour le réseau principal et au 31 décembre 1955 pour celui du Rhône au Mont-Cenis.

Mais en même temps que les cahiers des charges résolvaient la question de la durée, ils réservaient celle du rachat des concessions et déterminaient les conditions de cette mesure.

L'État en effet s'est attribué, dès le premier jour de la constitution du réseau, la faculté de s'emparer des lignes moyennant des indemnités à consentir aux concessionnaires primitifs en raison de leurs dépenses et de leurs charges. Cette stipulation, dictée par la nature même de l'entreprise, qui présente le double caractère d'entreprise privée et d'entreprise d'utilité publique, a pris une forme plus précise et une force plus considérable à mesure que les chemins de fer se sont développés sur toute la surface du pays, modifiant les conditions d'existence préexistantes et transformant absolument les combinaisons stratégiques adoptées auparavant pour la défense nationale; elle s'est affirmée enfin avec plus d'énergie peut-être quand se sont manifestées, après 1870, au sein des assemblées, les tendances au socialisme d'État.

Le législateur de 1859, soucieux des droits de l'État autant que respectueux des intérêts du capital engagé, avait prévu le cas, et nous en trouvons la constatation dans l'article 37 du cahier des charges imposé aux compagnies. Cet article, complété depuis par l'article 12 de la loi du 23 mars 1874, règle l'époque à partir de laquelle le droit de rachat peut être exercé, les éléments qui doivent entrer dans le calcul des prix de rachat et le mode de paiement. Il stipule que « à toute époque après l'expiration des 15 premières années de la concession, le Gouvernement aura la faculté de racheter la concession entière du chemin de fer. Pour régler le prix du rachat, on relèvera les produits nets annuels obtenus par les compagnies pendant les 7 années qui auront précédé celle où le rachat sera effectué; on déduira les produits nets des deux plus faibles années et l'on établira le produit net moyen des cinq autres années. Ce produit net moyen formera le montant d'une annuité qui sera due et payée à la compagnie pendant chacune des années restant à courir de la concession. Dans aucun cas, le montant de l'annuité ne sera inférieure au produit de la dernière des 7 années prises pour terme de comparaison. La compagnie recevra en outre dans les trois mois qui suivront le rachat, les remboursements auxquels elle aurait droit à l'expiration de la concession. » L'article 12 de la loi du 23 mars 1874, qui est venu se greffer sur l'article 37 du cahier des charges, stipule que, dans le cas où le Gouvernement exerce le droit de racheter la concession de l'ensemble du réseau, la compagnie peut exiger que les lignes dont la concession remonte à moins de 15 ans soient évaluées, non pas d'après leur produit net, mais bien d'après leur prix réel de premier établissement; dans ce cas, le remboursement est fait en capital comme pour le remboursement du prix du matériel roulant, du mobilier des gares et de l'outillage.

4. Déchéance des concessions.

En dehors du rachat par l'État, la durée des concessions peut être encore abrégée soit par la déchéance, soit par l'abandon des concessions.

La déchéance est la conséquence de l'impuissance où se trouve une compagnie de faire face aux engagements qu'elle a contractés, impuissance qui se peut manifester par une déclaration de faillite. Dans ce cas, en raison de la qualité essentiellement d'ordre public qui s'attache aux chemins de fer, la cession ne peut s'effectuer qu'avec l'autorisation du Gouvernement, et le syndic chargé de liquider la situation au profit des créanciers n'est pas autorisé à agir comme pour les faillites ordinaires, par ce fait seul que les droits découlant d'une concession de chemin de fer ont un caractère spécial, et qu'il est, par suite, dans l'impossibilité de procéder à une vente judiciaire. Ordinairement l'État intervient avant la déclaration de faillite. Les cahiers des charges des compagnies ont prévu, en effet, le cas où l'exploitation serait interrompue en partie ou en totalité, et ils ont réservé à l'administration le pouvoir de prendre les mesures conservatoires indispensables, le tout aux frais et risques de la compagnie menacée.

La principale de ces menaces consiste dans la mise sous séquestre du chemin de fer, sous réserve des droits des actionnaires et des tiers. L'administration publique se substitue alors aux concessionnaires et perçoit tous les revenus de la compagnie afin de les appliquer aux besoins de l'entreprise et même à l'achèvement des lignes si cela est nécessaire; toutefois le séquestre établi par elle n'étant qu'une mesure provisoire, est levé quand les raisons qui l'ont motivé ont disparu. Destiné à empêcher l'interruption de l'exploitation des chemins, il peut ne pas entraîner la déchéance qui est en général réservée à des cas graves et n'est appliquée qu'aux concessionnaires infidèles aux engagements contractés vis-à-vis de l'État. Là encore le cahier des charges a prévu les circonstances, les conditions et la forme dans lesquelles cette mesure de rigueur peut et doit même être appliquée. Les cas les plus usités sont ceux où la compagnie concessionnaire n'a pas commencé les travaux dans les délais prescrits, n'a pas accompli ces travaux en temps voulu ou n'a pas rempli toutes les obligations que lui impose le cahier des charges.

Dans le premier cas, le cautionnement déposé par la compagnie déchue est acquis au Trésor; dans le second, l'autorité procède à l'adjudication des ouvrages exécutés, des matériaux dont il a été fait provision ainsi que des parties du chemin livrées à l'exploitation, et elle remet au concessionnaire incapable le prix résultant de cette adjudication, mais en retenant la partie du cautionnement qui ne lui a pas encore été restituée. Lorsque cette première adjudication ne produit aucun résultat, l'Etat fait procéder à une seconde, puis, en cas d'insuccès, il s'empare du chemin et des matériaux qui l'approvisionnent, et la compagnie est définitivement déchue de tous ses droits. Cette exécution a été jusqu'ici peu appliquée; les exemples que nous en pourrions relever constituent une véritable exception en la matière, et nous avons constaté que l'autorité publique aurait préféré, après avoir épuisé les divers moyens mis à sa disposition pour soutenir les compagnies impuissantes, racheter la concession que de leur imposer la déchéance.

De tout ce qui précède, il résulte indubitablement que, dans la création et l'exploitation des voies ferrées, l'État s'est réservé une situation prépondérante et que les devoirs qu'il s'est imposés ne sont que la conséquence immédiate du droit

souverain dont il a consacré la reconnaissance dans les contrats qui le lient avec les sociétés concessionnaires des chemins de fer. Le premier de ces droits est l'affirmation de sa qualité de propriétaire du réseau construit ou à construire. En vertu de la faculté que seul il possède d'édicter l'expropriation, il intervient non seulement dans l'exploitation, mais encore dans l'acte de constitution, et le premier article du cahier des charges consenti aux compagnies est une affirmation nette, précise de ses droits de propriétaire. Il cède le droit temporaire d'exploitation, mais il conserve celui d'user de cette propriété à son gré à l'expiration du contrat, et il se le fait attribuer, même à des conditions particulières qu'on ne rencontre nulle part ailleurs. Nous avons relaté que les premières concessions avaient été faites à perpétuité ; peu à peu, à mesure que le réseau s'étendit et prit de l'importance, l'État, qui avait paru se désintéresser de cette question, comprit qu'il ne pouvait désormais le faire sans porter atteinte aux intérêts généraux du pays dont il avait la garde, et, de perpétuelles, les concessions devinrent bientôt temporaires.

La situation actuelle des compagnies répond à cette pensée : l'État leur cède le droit d'exploitation, mais il garde la nue propriété du réseau qu'elles ont contribué à édifier, et celles-ci, moyennant ce droit temporaire d'exploitation défini dans les contrats, s'engagent à remplir toutes les conditions du cahier des charges sous le contrôle de l'administration et à entretenir les chemins qu'elles exploitent et toutes leurs dépendances en bon état jusqu'à l'expiration de leur concession.

A l'époque fixée pour cette dernière et par le fait seul de cette expiration, le Gouvernement est subrogé à tous les droits des compagnies et il entre immédiatement en jouissance du produit des lignes par elles exploitées. L'article 36 du cahier des charges a réglé le mode de transmission de ces lignes à l'État. Les compagnies sont tenues de lui remettre dans des conditions d'entretien satisfaisantes les chemins de fer et tous les immeubles qui en dépendent, quelle qu'en soit l'origine, tels que les bâtiments, les gares et les stations, les remises, ateliers et dépôts, les maisons de garde, etc. Il en est de même de tous les objets immobiliers dépendant également du chemin, tels que les barrières et clôtures, les voies, changements de voies, plaques tournantes, réservoirs d'eau, grues hydrauliques, machines fixes et autres. Dans les cinq années qui précèdent le terme de la concession, le Gouvernement s'est réservé la faculté de saisir les revenus du chemin de fer et de les employer à rétablir en bon état la voie et ses dépendances, dans le cas où la compagnie ne se serait pas mise en mesure de satisfaire pleinement et entièrement à cette obligation. En ce qui concerne les objets mobiliers, tels que le matériel roulant, les matériaux, combustibles et approvisionnements de tous genres, le mobilier des stations, l'outillage des ateliers et des gares, l'État sera tenu, si la compagnie le requiert, de reprendre tous ces objets sur l'estimation qui en sera faite à dire d'experts, et réciproquement, si l'État le requiert, la compagnie sera obligée de les céder de la même manière. Toutefois l'État ne pourra être tenu de reprendre que les approvisionnements nécessaires à l'exploitation du chemin pendant six mois.

En un mot, les compagnies de chemins de fer ne sont que des entrepreneurs de travaux publics et de transport, n'ayant aucun droit de propriété ni même un droit immobilier qui puisse être qualifié d'usufruit ou d'emphytéose sur le sol des chemins de fer qu'elles ont construits et qu'elles exploitent. Ces chemins, compris, par la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, dans la grande voirie, font partie du domaine public *inaliénable et imprescriptible ;* mais en même temps un article de cette loi oblige les compagnies concessionnaires à veiller, sous leur responsabilité, à la conservation du réseau qui leur est confié, et leur donne, à ce titre, droit et obligation d'exercer les actions possessoires qui sont essentiellement des actes *conservatoires et d'administration.*

9. Tracés. Construction.

En ce qui concerne le tracé et la construction des voies ferrées, les procédés et les mesures d'exécution ont été également l'objet de lois spéciales dont la principale est celle du 11 juin 1842, révisée et modifiée dans quelques-unes de ses parties par des lois ultérieures et principalement par les conventions de 1868 et de 1869. Les dispositions les plus importantes de la loi de 1842 portent sur la part attribuée tant à l'État qu'aux concessionnaires dans l'établissement de la voie ferrée. L'État est chargé de l'acquisition des terrains, de l'exécution des terrassements, de la construction des ouvrages d'art, tandis que la part des concessionnaires consiste dans l'établissement de la voie de fer, y compris le sable ou ballast, dans l'entretien et la réparation du chemin et de ses dépendances, ainsi que dans la fourniture du matériel.

A ce régime, qui s'est perpétué dans la plupart des concessions attribuées aux grandes compagnies, se joignent le système de la construction par l'État seul et celui de la construction par les concessionnaires sans l'assistance de l'administration. Ce dernier système est, à l'heure présente, peu appliqué ; quant à l'autre qui avait obtenu quelque faveur dans les premières années de la création des chemins de fer et avait été ensuite abandonné après 1852, il a été de nouveau repris depuis 1878, dans des proportions jusque-là inconnues.

Quel que soit le mode adopté, les conditions préliminaires du tracé et de la construction pour les chemins de fer d'intérêt général et d'intérêt local sont à peu près identiques et ont été déterminées par les cahiers des charges. Et tout d'abord, la direction générale des chemins doit être arrêtée par la loi déclarative d'utilité publique après une première enquête, et le tracé n'est définitivement fixé qu'après une seconde enquête faite aux conditions prescrites par la loi du 3 mai 1841 et ayant trait tant à l'expropriation des terrains sur lesquels passe la ligne projetée qu'à la fixation et au règlement des indemnités provenant desdites expropriations.

A la suite de ces enquêtes, le tracé et le mode d'exécution doivent, pour être définitivement arrêtés, recevoir l'approbation de l'administration des travaux publics qui détermine, d'accord avec les concessionnaires, le nombre, l'étendue et l'emplacement des gares d'évitement, des gares de voyageurs ou de marchandises, des clôtures qui séparent le chemin de fer des propriétés riveraines, sous réserve pour elle du droit d'exiger l'augmentation du nombre des voies dans les gares et aux abords de ces gares au cas où la sécurité publique lui en ferait un devoir. D'autre part, le cahier des charges rédigé d'un commun accord par les compagnies et

par l'État, règle la largeur des voies ($1^m,435$ pour les grandes voies et 1 mètre pour la plupart des lignes d'intérêt local) et des accotements, l'inclinaison des pentes et des rampes, les dimensions des souterrains, les courbes, et enfin la qualité, la nature et le poids des rails ou matériaux employés. Toutefois, ainsi que le font remarquer justement M. Couche, inspecteur général des mines, dans son étude sur le matériel roulant et sur l'exploitation technique des chemins de fer, et M. Aucoc, au cours de ses conférences de droit administratif, le Gouvernement a cru pouvoir déroger, par de simples décisions, aux stipulations du cahier des charges, en ce qui touche le poids des rails et la substitution des rails d'acier de 30 kilogr. aux rails de fer du poids de 35 à 37 kilogr., prévu par les contrats.

10. Exploitation. Tarifs.

Jusqu'en 1878, l'exploitation des chemins de fer en France a été exclusivement réservée à l'industrie privée.

L'intervention de l'État, admise suivant les époques pour la construction des voies ferrées, ne s'était jamais manifestée dans l'exploitation qu'à titre *temporaire* et pour faciliter la transition entre la période de déchéance de certaines lignes et leur rétrocession à des compagnies nouvelles. Toutefois, l'importance des transports par chemin de fer, le rôle que cette industrie était appelée à jouer dans l'organisme économique du pays, l'influence qu'elle devait exercer sur le développement du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, ainsi que les dangers qui pouvaient résulter pour la sécurité publique d'une circulation fréquente des trains, engagèrent l'administration, dès le début de l'entreprise, à se réserver dans les cahiers des charges un droit de surveillance et de contrôle très étendu qui limite, dans une certaine mesure, la liberté dont jouissent les compagnies.

En dehors des cahiers des charges, un règlement d'administration publique, du 15 avril 1846, a fixé un certain nombre de dispositions relatives à la police, à l'usage, à la sécurité et à la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances, et ce règlement, bien que critiqué par les commissions d'enquête instituées en 1853 et 1861, est encore en vigueur.

Ce règlement vise l'exploitation technique ; il détermine les conditions d'emploi du matériel roulant, de la vitesse des trains, leur composition, leur circulation, et laisse à l'autorité ministérielle le soin de régler par des arrêtés les points de détail relatifs à la police, à la sûreté et à l'exploitation des chemins de fer.

Quant à l'exploitation commerciale, la source des règlements qui la dominent, se trouve à la fois dans l'ordonnance de 1846 que nous venons de citer et dans les cahiers des charges. Ce sont ces deux actes qui ont conféré aux compagnies concessionnaires les moyens de percevoir les taxes de transport nécessaires au paiement des dépenses de construction et d'exploitation, autrement dit, de fixer les tarifs applicables aux objets ou matières transportables, et qui ont déterminé ainsi les limites dans lesquelles ce droit leur était accordé.

Sur ce point, le principe est que le maximum de tarification, inséré dans les contrats, ne peut être franchi, et qu'au-dessous de ce maximum, aucun tarif ne peut être mis en vigueur sans l'homologation, c'est-à-dire sans le consentement de l'autorité gouvernementale ; de même qu'il est de règle fondamentale que les tarifs établis doivent être perçus indistinctement et sans aucune faveur.

Dans la pratique, les tarifs de chemins de fer se subdivisent en raison des besoins multiples du commerce et des intérêts divers que les chemins de fer ont à servir. C'est dire que ces tarifs sont multiples et inégaux, et peuvent être rangés dans deux catégories distinctes, dont le prix maximum a été fixé par l'article 42 du cahier des charges, et qui s'appliquent aux personnes et aux objets transportés, suivant le mode de transport utilisé. Or, ce mode de transport est de deux natures, la grande et la petite vitesse qui déterminent la répartition des tarifs en tarifs généraux et en tarifs conditionnels. Les premiers qui sont imposés de droit à tout transport pour lequel n'est pas requise l'application d'un tarif conditionnel, sont établis conformément aux règles suivantes : pour la grande vitesse, sur des bases kilométriques constantes, variant seulement d'après la classe occupée par le voyageur ; pour la petite vitesse, par tonne de 1,000 kilogr., et par kilomètre, avec des bases variant suivant la nature et la valeur des marchandises transportées et décroissant le plus souvent avec la distance. En outre de ces tarifs, il en est d'autres *spéciaux* ou *accessoires* pour lesquels le cahier des charges ne fixe pas de maximum et qui sont réglés par l'administration publique sur la proposition des compagnies. Ce sont les taxes dues pour les voitures de voyageurs à compartiments spéciaux, pour le transport de masses indivisibles pesant plus de 5,000 kilogr., ou de certains objets tels que matières inflammables et explosibles, l'or, l'argent, les bijoux et les œuvres d'art ou autres valeurs, pour le chargement et le déchargement des colis, pour le factage et le camionnage.

La seconde catégorie de tarifs, les tarifs conditionnels ou *spéciaux*, ainsi dénommés parce qu'ils ne sont applicables qu'en échange de certaines conditions de tonnage, de parcours ou de délai, se subdivisent en deux séries : l'une comprend le trafic intérieur d'une ou de plusieurs compagnies, et l'autre s'applique plus particulièrement aux transports internationaux (tarifs de transit et d'exportation ou différentiels). L'établissement de ces tarifs ne peut s'effectuer, ainsi que nous l'avons dit, qu'avec l'approbation du ministre des travaux publics. L'initiative des combinaisons les plus avantageuses au développement du trafic et aux intérêts du commerce ou du public, est laissée aux compagnies concessionnaires, mais la loi a mis aux mains de l'État un droit de contrôle et de veto, destiné à sauvegarder le respect de l'équité et l'intérêt public. Sous aucun prétexte, les compagnies ne peuvent modifier les tarifs maxima prévus aux cahiers des charges sans l'assentiment du Gouvernement, et une ordonnance royale du 25 novembre 1846 visant la question, a fixé la procédure à suivre pour changer les prix antérieurement perçus, et décidé que :

Lorsque la compagnie voudrait apporter quelques changements aux prix autorisés, elle en donnerait avis au ministre des travaux publics, aux préfets des départements traversés et aux commissaires royaux. Le public serait en même temps informé, par des affiches, des changements soumis à l'approbation du ministre. A l'expiration du mois à partir de la date de l'affiche, lesdites taxes pourraient être perçues, si, dans cet intervalle, le ministre des travaux publics les avait homologuées. Si des modifica-

tions ou quelques-unes des prix autorisés étaient prescrites par le ministre, les prix modifiés devaient être affichés de nouveau et ne pourraient être mis en perception qu'un mois après la date de ces affiches.

Cette jurisprudence est demeurée en vigueur; la communication des tarifs proposés par les compagnies, qui jadis appartenait de droit aux préfets et aux commissaires royaux, est faite aujourd'hui aux inspecteurs chargés du contrôle de l'exploitation commerciale des chemins de fer et aux chambres de commerce, puis au comité consultatif des chemins de fer qui concentre, entre ses mains, tous les éléments d'information recueillis au cours de l'instruction et soumet ses résolutions au ministre qui prononce.

Telle est l'économie du régime auquel obéissent l'établissement et le mécanisme de la tarification dans les compagnies françaises.

Reste à examiner l'organisation des deux tarifs *général* et *spécial* qui constituent la base de leur industrie. Le tarif du cahier des charges, tarif de la concession, a établi un maximum qui ne peut être dépassé, et créé, pour les voyageurs, trois classes ainsi taxées : 10 cent. pour les premières par voyageur et par kilomètre ; 7 cent. et demi pour la deuxième, et 5 cent. et demi pour la troisième. Les marchandises y sont divisées en deux catégories : la grande et la petite vitesse. La première ne comprend qu'une seule classe, quelle que soit la nature de la marchandise, cotée à 30 cent. par tonne et par kilomètre ; la seconde comprend 4 classes, suivant la nature de la marchandise ainsi tarifée : 16 cent. par tonne kilométrique pour la première classe ; 14 cent. pour la deuxième ; 10 cent. pour la troisième, et, pour la quatrième, de 8 à 4 cent. à mesure que la distance parcourue augmente. La nature seule des marchandises détermine la classe à laquelle elles doivent être appliquées ; c'est ainsi que les tissus appartiennent à la première classe, les blés à la deuxième, les ardoises à la troisième et les houilles à la quatrième. Dans la pratique, le tarif du cahier des charges n'est appliqué qu'aux transports à grande vitesse, mais pour ceux à petite vitesse il est remplacé par le *tarif général* établi par les compagnies sur les bases fixées par le cahier des charges, mais subdivisant les matières transportables d'une manière plus normale et plus logique. Le cahier des charges ne vise que 70 articles dont 17 dans la première classe, 32 dans la seconde, 10 dans la troisième et 11 dans la quatrième ; le tarif général en comporte plus de 1,500, répartis selon les compagnies en 4, 5 ou 6 séries, auxquelles est appliqué un prix de transport égal ou inférieur à celui que prévoit le cahier des charges.

Quant au *tarif spécial,* il n'est que la conséquence de la pratique commerciale à laquelle sont soumises toutes les industries sans exception. On ne peut, dans la pratique ordinaire, soumettre aux mêmes conditions l'expéditeur qui charge un wagon complet de 10,000 kilogr. et celui qui ne remet qu'un colis de peu d'importance. Or, le cahier des charges ne faisant aucune distinction entre les deux cas, les compagnies, pour répondre aux exigences du commerce, ont dû établir des tarifs spéciaux constituant entre elles et l'expéditeur un contrat bilatéral et contenant certaines dérogations au cahier des charges, dans l'intérêt même de l'expéditeur.

L'un des avantages principaux résultant de l'application de ces tarifs est la diminution des prix de transport à mesure que la distance augmente ; de là le nom de tarifs *différentiels* qui leur est appliqué et qui se transforme en celui de tarifs de *transit, d'exportation, de soudure, internationaux* et de *pénétration,* selon le terme récemment employé par M. Allain-Targé, suivant que les marchandises auxquelles ils sont appliqués sont destinées, soit à traverser le territoire, soit à permettre la concurrence à l'industrie nationale sur les marchés étrangers ou à combattre l'influence des lignes étrangères, en attirant sur le territoire français et en conduisant vers nos ports des matières premières ou des marchandises à destination des marchés de consommation étrangers.

Les clauses principales auxquelles sont subordonnées les réductions de prix dans les tarifs spéciaux sont celles du wagon complet de 5 ou de 10 tonnes, dont l'expéditeur acquitte le prix, que le wagon soit complet ou non ; de l'augmentation des *délais de route,* si la compagnie le juge nécessaire, sans être exposée à payer d'indemnité ; de la non-responsabilité pour les déchets ou avaries de route, de chargement et de déchargement, que le cahier des charges oblige la compagnie d'effectuer et que celle-ci impose aux expéditeurs et aux destinataires, en échange du tarif spécial; enfin, du transport gratuit des sacs, poteries, cabas et autres emballages revenant à vide.

Ces conditions étant une dérogation aux règles fixées par le cahier des charges, ne peuvent être appliquées qu'autant que les expéditeurs en font la demande expresse sur leur note d'expédition. A défaut de cette demande préalable, en effet, le transport est taxé de droit aux prix et conditions des tarifs généraux de la compagnie. Cette clause a été du reste justifiée par la Cour de cassation qui, par un certain nombre d'arrêts, a fixé l'obligation de la demande de l'expéditeur pour la mise en pratique des tarifs spéciaux.

Grâce au régime qui préside à la tarification sur les lignes françaises et aux combinaisons multiples d'ordre commercial dont elle est susceptible, le prix des transports par voie ferrée a sensiblement diminué depuis 30 ans. En 1855, avant la constitution de notre réseau dans les conditions où il fonctionne actuellement, le tarif moyen kilométrique appliqué sur l'ensemble des voies ferrées était de 0,0765 pour les marchandises et de 0,0591 pour le voyageur. Après l'organisation des six grandes compagnies sorties des conventions de 1859, il descendait à 0,0692 pour les marchandises, à 0,0564 pour les voyageurs, puis :

En 1872 à 0,0591 pour la 1re catégorie et à 0,0531 pour la 2e.
En 1880 à 0,0595 — 0,0504 —
En 1881 à 0,0588 — 0,0499 —
En 1882 à 0,0589 — 0,0486 —
En 1883 à 0,057 — 0,048 (1)

Soit en 30 années un abaissement de plus de 22 p. 100. Ces chiffres ne sont que des moyennes résultant de la réunion des opérations de toutes les compagnies, sauf celle de l'État dont la constitution et l'organisation spéciales ne permettent pas de comparaison normale avec les autres. Si on entre dans le détail des tarifications de chacun des réseaux, on arrive en effet à des résultats moyens variant entre 0,0556 pour le Nord et 0,0566 pour l'Est ; le

1. Ces chiffres ne comprennent pas les impôts perçus par l'État.

Midi et l'Orléans seuls s'élèvent à 0,0756 et à 0,0618, à cause de la nature particulière de leurs transports qui se composent en grande partie de vins.

Ainsi que nous l'avons dit, le réseau français d'intérêt général (38,698 kilomètres, dont 32,491 exploités au 31 décembre 1885) a été, de 1859 à 1865, réparti, sauf quelques lignes de moindre importance, entre six grandes compagnies, sur lesquelles est venu se greffer en 1878 un septième réseau exploité et administré par l'État.

Ces compagnies principales, qui ont pris leur dénomination des régions qu'elles ont à exploiter, se partagent le réseau dans la proportion suivante arrêtée au 31 décembre 1885 :

Nord	3,475 kil.	exploités.
Est	4,139	—
Ouest.	4,255	—
Paris-Orléans.	5,525	—
Paris-Lyon-Méditerranée .	7,715	—
Midi	2,588	—
Réseau de l'État	2,232	—

A ces réseaux s'ajoutent, outre les chemins de fer d'Algérie, plusieurs lignes se rattachant à l'une ou l'autre des grandes compagnies, telles que celle du Rhône au Mont-Cenis, avec 132 kilomètres, dont l'administration appartient à la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, ou exploitées en commun par toutes les compagnies réunies, comme la ceinture de Paris, rive gauche et rive droite, avec 32 kilomètres, et la grande ceinture de Paris avec 123 kilomètres ; ou bien encore quelques petites compagnies variant entre 3 et 100 kilomètres (celle du Médoc) pour une étendue totale de 288 kilomètres, et enfin un chemin non concédé, celui de Lagny à Villeneuve-le-Pont, d'une longueur de 14 kilomètres.

Le réseau de l'État qui s'est formé en 1878 n'a pas une vie qui lui soit propre. La plupart des lignes qui le composent n'étaient, dans le cours des dernières années, que des embranchements greffés sur les artères capitales du réseau, leur servant à la vérité d'affluents, mais manquant d'homogénéité et d'unité. Les remaniements qui ont été la conséquence des conventions de 1883 avec les grandes compagnies, l'ont sensiblement modifié. Un certain nombre de lignes éparses, isolées, séparées du tronc ou enchevêtrées dans les grands réseaux ont été échangées contre des lignes en contact plus direct avec l'artère principale du réseau primitif de l'État et ont donné à ce dernier un profil plus régulier et plus d'homogénéité, en même temps que des embranchements nouveaux ou des prolongements, prévus dans le programme de 1878, ont ouvert des débouchés à son trafic et porté son étendue à 2,951 kilomètres, dont 2,232 en exploitation (31 décembre 1885). Le régime administratif auquel est soumis le réseau de l'État, diffère peu de celui des grandes compagnies ; le ministre des travaux publics, représentant le capital d'établissement fourni par le Trésor, remplit, dans cette compagnie spéciale, les fonctions et y possède les droits des actionnaires dans les autres compagnies ; il nomme en conséquence, sous sa responsabilité, le conseil d'administration et le personnel chargés de la diriger et de l'exploiter.

L'organisation de ce conseil d'administration a du reste été réglée par un décret du 25 mai 1878 et par un arrêté ministériel du 20 juin de la même année, qui ont reçu plusieurs modifications dans la suite. Le conseil, composé au début de 9 membres nommés par décret, a vu ce nombre s'élever à 12 en février 1882, puis revenir à 9 en 1885.

11. Contrôle administratif de l'État.

En raison de l'importance des intérêts desservis par les chemins de fer, l'État s'est réservé un droit de contrôle assez étendu, non seulement sur la gestion financière que nous examinons plus loin, mais encore sur l'exploitation technique et commerciale des compagnies. Ce contrôle modifié à diverses reprises dans son application, a été déterminé par une instruction ministérielle du 15 octobre 1881 et par un arrêté de 1882, qui ont refondu l'ensemble des textes qui régissaient l'organisation du contrôle. D'après cette instruction, le contrôle *technique* embrasse la surveillance de la voie et de ses dépendances, du matériel fixe et du matériel roulant, le mouvement et la composition des trains, la manœuvre et la transmission des signaux, la constatation des circonstances et des causes des accidents ; le contrôle *commercial*, de son côté, porte sur la vérification et l'application des tarifs. Les agents chargés de ce dernier service vérifient les propositions des compagnies touchant l'application et la modification des tarifs, la perception des taxes et des frais accessoires ; ils constatent le mouvement de la circulation, les dépenses et les recettes de l'exploitation, et sont consultés sur les règlements du service. Enfin, au-dessous de ces fonctionnaires d'ordre supérieur, viennent des commissaires de surveillance administrative, placés sous les ordres des ingénieurs et des inspecteurs de l'exploitation commerciale, avec mission de surveiller l'exécution des mesures relatives à la composition, au départ et à l'arrivée des convois, de relever les irrégularités de l'exploitation, de recueillir les plaintes et les réclamations du public relatives à l'exploitation et d'inspecter périodiquement les sections des lignes dont ils sont chargés.

Les dépenses du contrôle technique et commercial exercé par l'État sont couvertes à l'aide des ressources mises à la disposition de l'administration par le cahier des charges, dont l'article 67 est ainsi conçu :

> Les frais de visite, de surveillance et de réception des travaux, les frais de contrôle de l'exploitation sont supportés par la compagnie. Ces frais comprendront le traitement des inspecteurs ou commissaires dont il a été question dans l'article précédent. Afin de pourvoir à ces frais, la compagnie sera tenue de verser chaque année à la caisse centrale du Trésor public, une somme de 120 fr. par chaque kilomètre de chemin concédé. Toutefois, cette somme sera réduite à 50 fr. par kilomètre pour les sections non encore livrées à l'exploitation.
>
> Dans lesdites sommes n'est pas comprise, celle qui sera déterminée en exécution de l'article 58 (du cahier des charges) pour frais de contrôle du service télégraphique de la compagnie par les agents de l'État.

12. Chemins de fer d'intérêt local.

Le régime des chemins de fer d'intérêt local, fixé primitivement par la loi du 12 juillet 1865, a été déterminé en dernier lieu par la loi du 11 juin 1880, et le cahier des charges type qui en est sorti a été approuvé par le décret du 6 août 1881.

En vertu de ces lois, les chemins de fer d'intérêt local font partie de la grande voirie, qu'ils aient été établis par les départements ou par les communes, et ils appartiennent par conséquent au domaine public départemental ou communal, auquel ils font retour à l'expiration des concessions.

Toutefois, l'article 11 de la loi du 11 juin 1880

stipule que, à toute époque, une voie ferrée peut être distraite du domaine public départemental ou communal et classée par une loi dans le domaine de l'État. En vertu de cette dernière stipulation, la situation des chemins d'intérêt local de la France continentale s'est sensiblement modifiée depuis 1881. Au 31 décembre 1882, le nombre de kilomètres appartenant à cette catégorie de chemins de fer s'élevait à 3,622 dont 2,306 exploités ; au 31 décembre 1885, par suite de fusions ou d'incorporations de lignes dans le réseau d'intérêt général, les chemins de fer d'intérêt local ne comptaient plus que 3,556 kilomètres, dont 1,772 en exploitation, 331 en construction et 1,450 à construire.

Quant aux clauses relatives aux concessions, à leur modification et à leur durée, elles se rapprochent de celles qui concernent les chemins d'intérêt général, et elles sont insérées dans les cahiers des charges annexés à l'acte de concession. Le délai de 99 ans est adopté généralement, et le mode de rétrocession au département ou à la commune, à la date fixée pour l'échéance de la concession, se rapproche de celui qui est en vigueur pour les voies d'intérêt général. Cependant, la reprise du matériel roulant et de l'outillage des ateliers et des gares n'est plus aujourd'hui obligatoire pour le département; elle peut seulement être imposée aux concessionnaires.

Les tarifs d'application sont, en principe, homologués par les préfets, en vertu de la loi de 1880; toutefois, cette homologation est réservée au ministre des travaux publics lorsque les lignes s'étendent à plusieurs départements, ou quand il s'agit de tarifs communs à plusieurs lignes. Aux préfets également est attribué le contrôle de l'exploitation, sous l'autorité du ministre.

Enfin, en ce qui concerne les avantages réservés à l'État par les cahiers des charges des lignes d'intérêt général, tels que le transport à prix réduits pour les militaires et marins, pour le matériel militaire ou naval, pour les services des poudres et salpêtres, de la poste et autres, le cahier des charges modèle de 1881, d'accord avec l'article 17 de la loi organique du 11 juin 1880, stipule que seuls y sont soumis les chemins d'intérêt local qui reçoivent une subvention du Trésor; en dehors de ce cas, les compagnies ne sont tenues à effectuer les divers services publics qu'au prix fixé par les tarifs homologués, en vertu du droit de réquisition que l'État s'est réservé expressément.

13. Chemins de fer industriels.

Bien que les chemins de fer industriels ne soient destinés à satisfaire qu'à des besoins restreints et d'une nature particulière, leurs relations avec le domaine public, dont ils font partie dès le moment de leur création, et avec l'autorité gouvernementale dont ils tiennent leur existence, exigent qu'on en fasse mention dans ce travail.

D'après la loi du 27 juillet 1870, les chemins industriels, d'une étendue de moins de 20 kilomètres, sont autorisés par décret, sur la proposition du ministre des travaux publics, et par une loi, lorsque l'étendue est plus considérable.

Cependant, une loi du 27 juillet 1880 a réservé au pouvoir exécutif l'autorisation d'établissement de chemins spéciaux aux mines, quelle que soit leur longueur. La durée des concessions est limitée comme pour les autres lignes, et cette limite est ordinairement fixée à 99 ans.

Le Conseil d'État, après étude approfondie de la question, a décidé qu'à l'expiration du délai de concession, lorsque l'État entrerait en possession du chemin, la compagnie qui l'aurait construit à ses frais serait exempte du droit de péage et n'acquitterait que les droits de transport, si ce transport était fait avec un matériel ne lui appartenant pas.

L'exploitation des chemins de fer industriels est soumise, pour la partie technique, aux dispositions de l'ordonnance de 1846; en ce qui touche la partie commerciale, elle est entièrement libre tant que le service public n'est pas organisé sur la ligne ; quand ce service est imposé aux concessionnaires, et la loi du 27 juillet 1880 a réservé cette faculté à l'administration, ceux-ci doivent obéir aux règles établies pour les chemins d'intérêt général. Le nombre des chemins industriels concédés en France était au 31 décembre 1880 de 37, pour une longueur totale de 299 kilomètres, dont 216 exploités ; sur les 37 chemins concédés, 32 appartenaient au service des mines et avaient une étendue de 168 kilomètres. Au 31 décembre 1885, la situation de cette catégorie des voies ferrées se résumait ainsi :

Longueur exploitée .	241 kilom.	296 kilom. concédés.
En construction . . .	18 —	
A construire.	37 —	

III. CONVENTIONS FINANCIÈRES PASSÉES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER.

Les éléments financiers à l'aide desquels le réseau ferré de la France continentale a pu se constituer et s'organiser ont été puisés à deux sources distinctes alimentées, l'une par le Trésor public, sous la forme de subvention ou de garantie d'intérêt, l'autre par le crédit à l'aide d'émission d'actions et d'obligations.

Les conditions de ce double concours ont été définies et réglées par une série de conventions spéciales édictées de 1857 à 1859, qui ont réparti le réseau d'intérêt général entre six grandes compagnies principales distinctes et ont été elles-mêmes revisées plus ou moins sensiblement en 1863, en 1868-1869 et en 1883.

14. Convention de 1859.

La première de ces conventions fut provoquée par la situation embarrassée des compagnies multiples qui se partageaient avant 1859 l'exploitation des lignes ferrées alors existantes, et, en même temps, par le désir du Gouvernement de se décharger sur les compagnies elles-mêmes reconstituées, d'une partie des engagements que l'État s'était primitivement imposés.

Ainsi que nous l'avons indiqué, le régime antérieur aux conventions de 1859 reposait presque exclusivement soit sur des prêts d'argent consentis par l'État, soit sur l'emploi des subventions qui laissait aux concessionnaires à leurs risques et périls la construction et l'exploitation des voies ferrées, mais avait l'inconvénient de ne pas assurer l'exploitation dans des conditions normales et d'imposer à l'État un fardeau sans cesse plus lourd. Le régime nouveau eut pour base l'extension du système de la garantie d'intérêt inauguré pour la première fois en faveur de la Compagnie d'Orléans en vertu de la loi du 15 juillet 1840; toutefois l'administration conserva les subventions dont l'usage fut restreint aux compagnies nouvelles constituées après 1859.

Le système de la garantie d'intérêt avait été pratiqué rarement de 1810 à 1851, mais, de 1852 à 1857, il avait été remis en vigueur, et le capital garanti par l'État, au 31 décembre 1855, s'élevait pour 8,839 kilomètres à 1,554,745,000 fr. produisant une annuité maximum de 61,302,000 fr. non compris l'amortissement. Toutefois cette garantie était purement nominale et ne grevait pas alors le Trésor.

La base des conventions qui ont été signées de 1859 à 1883, entre l'État et les compagnies, repose sur la division du réseau en deux parties distinctes et sur la répartition des lignes, dont il se composait alors, dans l'ancien et dans le nouveau réseau. De là, deux comptes distincts des produits nets, y compris les produits accessoires de toute nature.

L'ancien réseau devait être exploité aux risques et périls des compagnies, et les garanties d'intérêt dont quelques-unes des lignes qui les composaient avaient été dotées étaient supprimées, sauf pour le Midi que sa situation alors embarrassée recommandait spécialement.

Le nouveau réseau, composé d'artères inférieures, était de son côté l'objet de stipulations particulières. L'État s'engageait à garantir pendant 50 ans, à partir du 1er janvier 1864 pour l'Est, et 1865 pour les autres compagnies, l'intérêt et l'amortissement à 4 p. 100 du capital d'établissement de ses lignes jusqu'à concurrence d'un maximum déterminé ; mais, en même temps, les compagnies étaient tenues de lui attribuer une partie des produits réalisés sur l'ancien réseau et excédant la rémunération du capital de premier établissement de ce dernier.

Pour arriver à ce résultat, il était nécessaire de faire d'abord un choix judicieux entre les lignes déjà construites ou concédées et de les répartir entre les deux réseaux projetés.

Ce premier travail donna les résultats suivants : sur 16,352 kilomètres existant lors des conventions. 7,774 furent attribués à l'ancien réseau, 8,578 au nouveau, et répartis ainsi entre les grandes compagnies :

	Ancien réseau.	Nouveau réseau.	Total.
Est	985	1,365	2,350
Midi	798	825	1,623
Nord	967	618	1,585
Orléans	1,764	2,162	3,926
Ouest	1,192	1,112	2,304
Paris-Lyon-Méditerranée	1,834	2,496	4,330
Compagnies diverses	234	»	234
	7,774	8,578	16,352

Cette première opération achevée, il importait de déterminer le chiffre maximum du capital de premier établissement pour chacun des deux réseaux. En effet, l'État par un article des conventions avait réservé aux compagnies le revenu à un taux déterminé du capital engagé dans les lignes de l'ancien réseau dont une partie restait à construire, et, de plus, il avait stipulé, à son profit, le partage des bénéfices lorsque les produits nets de l'exploitation donneraient au capital engagé un intérêt plus élevé.

En ce qui concernait le second réseau, les conventions obligeaient l'État à servir une garantie d'intérêt au capital dépensé pour sa construction : de là, la nécessité de la fixation d'un maximum sur lequel l'État pût baser la garantie qu'il devait assurer. Les calculs effectués par les rédacteurs des conventions aboutirent aux évaluations suivantes des capitaux de premier établissement à la charge des compagnies :

	Lignes concédées des anciens réseaux.	Lignes concédées du nouveau réseau.	Totaux pour lignes concédées.
Est	325,000,000	865,000,000	1,190,000,000
Midi	295,000,000	456,000,000	751,000,000
Nord	510,000,000	200,000,000	740,000,000
Orléans	514,000,000	832,000,000	1,346,000,000
Ouest	425,000,000	719,000,000	1,144,000,000
Paris-Lyon-Méditerr.	2,024,000,000	630,000,000	2,654,000,000
	4,123,000,000	3,702,000,000	7,825,000,000

En limitant le capital de premier établissement afférent à l'ancien et au nouveau réseau et en prélevant sur l'ancien réseau en faveur du nouveau une part des bénéfices réalisés, les conventions avaient dû sauvegarder les intérêts du capital constitutif des compagnies en garantissant un minimum d'intérêt aux actions qui le représentaient. Cette pensée avait donné naissance à la fixation *d'un revenu réservé* devant faire face aux charges propres de l'ancien réseau, à la rémunération du capital social en actions et au paiement de l'intérêt et de l'amortissement des obligations émises pour l'achèvement de ce réseau, et enfin à la différence entre l'intérêt et l'amortissement garanti par l'État pour les dépenses d'établissement du nouveau réseau et les charges présumées ou effectives des emprunts contractés par les compagnies. En ce qui concernait le premier élément du revenu réservé, c'est-à-dire le dividende minimum des actions, on l'avait calculé d'après la moyenne des revenus des exercices antérieurs à 1859, en tenant compte cependant de la responsabilité que l'État assumait pour l'avenir et de la situation de chaque compagnie, telles que celle d'Orléans, qui était sur le point de dédoubler ses actions, et celle de Paris-Lyon, qui accroissait également le nombre des siennes par des échanges de titres.

On s'arrêta en conséquence aux chiffres suivants :

	Minimum.	Dividende distribué en 1856.	1857.	1858.	1859.
Est	38f00	51f	40f65	40f46	37f70
Midi	35 00	20	20 00	20 00	27 00
Nord	50 00	56	60 00	61 00	65 50
Orléans	51 80	84	90 00	87 00	97 00
Ouest	35 00	40	37 50	33 00	37 50
Paris-Lyon-Méditerranée	47 00	81 / 117	53 00	49 50	63 50

Dans ces évaluations figurait le service des obligations émises ou à créer pour subvenir aux dépenses des lignes de l'ancien réseau. Les charges anciennes furent déterminées à l'aide de calculs sur les dépenses effectuées ; celles que devait faire naître l'achèvement des voies de l'ancien réseau furent l'objet d'un traité à forfait basé sur ce principe que l'intérêt et l'amortissement des capitaux produits par les obligations exigeraient en moyenne 5 fr. 75 c. p. 100 pour toutes les compagnies, sauf pour le Nord dont la situation prospère semblait ne comporter qu'un taux de 5 fr. 50 c.

Le temps s'est chargé de démontrer l'exactitude des bases adoptées par les promoteurs de la légis-

lation de 1859. De cette dernière date à 1870, le produit net moyen réalisé par obligation a varié :

Pour l'Est entre 256 fr. 33 c. en 1857, faisant ressortir un taux de 6 fr. 26 c. p. 100 amortissement compris, et 328 fr. 28 c. en 1869, ou 4 fr. 95 c. p. 100.

Pour le Midi entre 270 fr. 06 c. en 1857, soit un taux de 5 fr. 87 c. p. 100, et 330 fr. 56 c. en 1870, ou 5 fr. 39 c. p. 100.

Pour le Nord entre 279 fr 16 c. en 1857, ou 5 fr. 77 c. p. 100, et 347 fr. 76 c. en 1870, ou 4 fr. 80 c. p. 100.

Pour l'Orléans entre 270 fr. 74 c. en 1858, ou 5 fr. 90 c. p. 100, et 330 fr. 82 c. en 1869, ou 4 fr. 95 c. p. 100.

Pour l'Ouest, de 263 fr. 92 c. en 1857, ou 6 fr. 05 c. p. 100, à 335 fr. 24 c. en 1870, ou 4 fr. 94 c. p. 100.

Pour Paris-Lyon-Méditerranée, entre 271 fr. 79 c. en 1858, ou 5 fr. 81 c. p. 100, et 334 fr. 48 c. en 1870, ou 4 fr. 83 c. p. 100.

Après 1870, les douloureux événements qui se succédèrent en France eurent leur contre-coup sur la valeur des obligations de chemins de fer qui s'affaissa momentanément, élevant le taux des charges à 5 fr. 09 c. et 6 fr. 17 c. pour l'Est, à 5 fr. 79 c. et 6 fr. 12 c. pour le Midi, à 5 fr. 62 c. et 5 fr. 91 c. pour le Nord, à 5 fr. 90 c. et à 6 fr. 09 c. pour l'Orléans, à 5 fr. 68 c. et à 5 fr. 99 c. pour l'Ouest, et à 5 fr. 59 c. et 6 fr. 15 c. pour le Paris-Lyon-Méditerranée.

A partir de 1875, les taux baissèrent sensiblement, et ils sont actuellement à un chiffre plus bas que celui qui était entré dans le calcul des conventions.

Le troisième élément du calcul du revenu réservé était la contribution permanente imposée à l'ancien réseau au profit du nouveau. Les évaluations adoptées par le Gouvernement pour l'émission des obligations portaient sur une moyenne de 5 fr. 75 c. p. 100 comprenant l'intérêt et l'amortissement ; l'État ne garantissant que 4 fr. 655 p. 100, il avait été convenu que les compagnies acquitteraient le surplus des charges des emprunts sur le produit de l'ancien réseau, soit 1 fr. 10 c. p. 100.

Le déversoir était donc ainsi calculé : on convenait d'un revenu affecté aux actions, on y ajoutait, sauf pour le Nord (5 fr. 50 c.) 5 fr. 75 c. p. 100 du capital-obligations, afférent à l'ancien réseau et 1 fr. 10 c. p. 100 du capital-obligations afférent au nouveau réseau afin de compenser la différence entre les 4 fr. 65 c. garantis par l'État et les 5 fr. 75 c. p. 100 payés par la compagnie aux obligataires. Le total de ces trois sommes divisé par le nombre de kilomètres concédé à l'ancien réseau donnait son revenu kilométrique.

Quant à la garantie d'intérêt dont le poids devait retomber pendant un certain nombre d'années sur le budget de l'État, les auteurs des conventions de 1859 en avaient mesuré l'importance et la durée pour toutes les sommes présentes ou futures auxquelles elle devait s'appliquer. Tenant compte des lignes à construire tant sur l'ancien que sur le nouveau réseau, du produit net moyen de l'exploitation et de l'accroissement annuel de ce produit, ils avaient pu prévoir l'époque à laquelle les compagnies ne feraient plus appel à la garantie de l'État et commenceraient à effectuer au Trésor le remboursement des avances à elles consenties.

15. Conventions de 1863, 1868 et 1869.

Malgré le soin avec lequel les auteurs des conventions de 1859 avaient préparé leur plan de réorganisation du réseau, de nombreuses erreurs s'y étaient glissées que l'expérience des exercices suivants allait mettre en évidence. Le développement du capital de premier établissement de l'ancien et du nouveau réseau, par suite de travaux complémentaires, n'avait pas été prévu ; tel qu'il était fixé par les contrats antérieurs, il ne pouvait être modifié au point de vue du règlement de la garantie d'intérêt, et les comptes devaient être arrêtés cinq ans après l'achèvement des lignes. La garantie d'intérêt et les autres questions secondaires qui en dérivaient subissaient, par suite, des remaniements qui nécessitèrent la révision des contrats de 1859.

Ce fut le résultat obtenu par les conventions de 1863 et surtout par celles de 1868-1869 qui changèrent l'étendue des lignes attribuées aux deux réseaux ainsi que la répartition effectuée en 1857, époque de la crise qui avait amené la constitution de la nouvelle législation des chemins de fer.

En vertu de ces nouvelles stipulations, la longueur des lignes affectées à chacun des réseaux fut modifiée, le revenu réservé remanié, la comptabilité du capital de premier établissement déterminée à nouveau et la question des travaux complémentaires réglée sur des bases plus judicieuses.

Cette dernière fut ainsi résolue : d'une part, pendant un délai de dix années, le revenu réservé total fut accru pour l'Est, le Midi et le Paris-Lyon-Méditerranée de 5 fr. 75 c. p. 100 ou de 57,500 fr., et, pour le Nord, de 5 fr. 50 c. ou de 55,000 fr. pour chaque million dépensé sur l'ancien réseau en travaux complémentaires, tels que l'agrandissement des gares, la pose de secondes voies ou de voies de garage et l'augmentation du capital roulant. Toutefois les conventions limitant le chiffre à réserver de ce chef le fixèrent :

Pour l'Est à	40 millions
Pour le Midi à	30 —
Pour le Nord à	60 —
Pour Paris-Lyon-Méditerranée à .	96 —

Les Compagnies d'Orléans, de l'Ouest et de Paris-Lyon-Méditerranée, d'autre part, virent, pendant dix ans, le capital garanti à leur nouveau réseau s'augmenter du montant des dépenses qui seraient faites, sur des projets approuvés en Conseil d'État, pour travaux complémentaires, jusqu'à la limite de 22 millions pour la Compagnie d'Orléans ; de 124 millions pour celle de l'Ouest, ancien et nouveau réseau ; de 7 millions pour le Paris-Lyon-Méditerranée.

Pour ces trois compagnies la garantie annuelle accordée par l'État au capital du nouveau réseau dut s'accroître de 4 fr. 65 c. p. 100 des dépenses ainsi faites ; de plus, pour les deux premières, le revenu total réservé à l'ancien réseau fut augmenté de 1 fr. 10 c. p. 100 de ces dépenses, ce qui donnerait par million une augmentation du revenu kilométrique réservé de 6 fr. pour l'Orléans et de 12 fr. pour l'Ouest.

Il résulta de cette importante réforme introduite dans les contrats de 1859 un changement assez sérieux dans le chiffre des capitaux imputables au compte de premier établissement qui ressortirent comme suit, tant pour l'ancien que pour le nouveau réseau :

COMPAGNIES.	MAXIMA DE DÉPENSES À FAIRE PAR LES COMPAGNIES ET IMPUTABLES AU PREMIER ÉTABLISSEMENT AVEC PRISE EN COMPTE PAR LA GARANTIE							RÉPARTITION DES TOTAUX CI-CONTRE.			
	SUR ANCIENS RÉSEAUX			SUR NOUVEAUX RÉSEAUX			TOTAUX pour lignes concédées et travaux complémentaires limités sur anciens et nouveaux réseaux.	ACTIONS.			OBLIGATIONS.
	pour lignes concédées.	pour travaux complementaires limités.	Totaux.	pour lignes concédées.	pour travaux complémentaires limités.	Totaux.		Nombre des actions.	Valeur des actions	Capital-actions admis par les conventions 1868-1869.	Capital-obligations de l'ancien et du nouveau réseau.
Est	325,000,000f	40,000,000f	365,000,000f	865,000,000f	»	865,000,000f	1,230,000,000f	584,000	500	292,000,000f	938,000,000f
Midi.	295,000,000	30,000,000	325,000,000	456,000,000	»	456,000,000	781,000,000	250,000	587,44	146,300,000	634,700,000
Nord	540,000,000	60,000,000	600,000,000	200,000,000	»	200,000,000	800,000,000	400,000 125,000	400 575	231,875,000	568,125,000
Orleans.	514,000,000	»	514,000,000	832,000,000	22,000,000f	854,000,000	1,368,000,000	600,000	512,97	300,000,000	1,068,000,000
Ouest.	425,000,000	Confondus avec ceux du nouveau réseau	425,000,000	719,000,000	124,000,000	843,000,000	1,268,000,000	300,000	503,15	150,000,000	1,118,000,000
Paris-Lyon-Méditerranée .	2,024,000,000	96,000,000	2,120,000,000	630,000,000	7,000,000	637,000,000	2,757,000,000	800,000	431,93	345,000,000	2,412,000,000
Totaux.	4,123,000,000f	226,000,000f	4,349,000,000f	3,702,000,000f	153,000,000f	3,855,000,000f	8,204,000,000f				6,738,825,000f
Victor-Emmanuel				44,483,000f 51,146,712	»	95,629,712	95,629,712				95,629,712
Totaux et moyennes				3,797,629,712f	153,000,000f	3,950,629,712f	8,299,629,712f	3,059,000	482,18	1,465,175,000f	6,834,454,712f

L'auteur des nouvelles conventions avait prévu le cas où, à l'expiration des dix années indiquées pour l'exécution des travaux complémentaires limités, les compagnies pourraient être autorisées à exécuter les travaux nouveaux complémentaires afférents au compte de premier établissement, et il avait été décidé que l'intérêt et l'amortissement des sommes employées à cet effet seraient prélevées sur l'ensemble des produits nets de l'ancien et du nouveau réseau avant tout partage de bénéfices avec l'État.

Le capital de premier établissement étant arrêté, les revenus réservés avaient été à leur tour l'objet d'un remaniement et fixés à la somme de 333,964,375 fr.
qui jointe au maximum des garanties annuelles d'intérêt accordées aux six grandes compagnies, soit une somme de. . . . 184,453,386
formait un ensemble de revenus réservés et de revenus garantis répartis comme l'indique le tableau suivant : 518,417,761 fr.

COMPAGNIES.	REVENUS RÉSERVÉS. Total afférent aux lignes concédées.	DÉPENSES MAXIMA en TRAVAUX COMPLÉMENTAIRES limités sur l'ancien réseau.		NOUVEAU RÉSEAU.					REVENU TOTAL réservé aux compagnies pour lignes concédées et travaux complémentaires limités.	MAXIMA D'INTÉRÊT et amortissement garantis par l'État pour lignes concédées et travaux complémentaires limités.	ENSEMBLE DES REVENUS réservé et garanti à chaque compagnie pour lignes concédées et travaux limités.	NOMBRE TOTAL de kilomètres de l'ancien et du nouveau réseau.	QUOTIENT par ce nombre de kilomètres, de l'ensemble des revenus réservé et garanti.
				DÉPENSES MAXIMA garanties par l'État pour lignes concédées.		DÉPENSES MAXIMA garanties par l'État pour travaux complémentaires limités.							
		Capital.	Intérêts et amortissements.	Capital.	Intérêts et amortissements.	Capital.	Intérêts et amortissements.	Supplément à 1,10 p. 100.					
Est	28,932,000f	40,000,000f	2,300,000f	865,000,000f	40,222,500f	»	»	»	31,232,000f	40,222,500f	71,454,500f	3,117	22,921
Midi	22,316,000	30,000,000	1,725,000	456,000,000	21,204,000	»	»	»	24,041,000	21,204,000	45,245,000	2,569	17,612
Nord	44,896,875	60,000,000	3,300,000[1]	200,000,000	9,300,000	»	»	»	48,196,875	9,300,000	57,496,875	1,821	31,522
Orléans	52,537,000	»	»	832,000,000	38,688,000	22,000,000f	1,023,000f	242,000f	52,779,000	39,711,000	92,490,000	4,360	21,213
Ouest	32,309,000	Confondus avec ceux du nouveau réseau.	»	719,000,000	33,433,500	124,000,000	5,766,000	1,364,000	33,673,000	39,199,500	72,872,500	2,894	25,18[illegible]
Paris-Lyon-Méditerranée	138,522,500	96,000,000	5,520,000	630,000,000	29,295,000	7,000,000	325,500	(2)	144,042,500	29,620,500	173,663,000	6,101	28,465
Ensemble	319,513,375f	226,000,000f	12,845,000f	3,702,000,000f	172,143,000f	153,000,000f	7,114,500f	1,606,000f	333,961,375f	179,257,500f	513,221,875f	20,865	
Victor-Emmanuel				44,483,000 51,146,712	2,254,950 2,940,936	Ce chiffre a été convenu. Ce chiffre a été calculé à 5,75 p. 100 approximativement.				5,195,886	5,195,886	144	36,082
Totaux				3,797,629,712f	177,338,886f					184,453,386f	518,417,761f	21,009	

1. Ces intérêts pour la Compagnie du Nord sont calculés à 5,50 p. 100.
2. Le supplément de 1,10 p. 100 n'a pas été stipulé dans les conventions de 1868 pour la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée.

Le tableau que nous venons de tracer indique la situation faite à chacun des éléments dont se composait le capital de premier établissement de l'ancien réseau, la proportion du produit net de ce réseau à prélever pour le dividende des actions, l'intérêt et l'amortissement des obligations et la part de ce produit à déverser en faveur des obligations du second réseau, en un mot le revenu kilométrique réservé, et il pouvait se résumer ainsi :

COMPAGNIES.	DIVIDENDE convenu par actions	NOMBRE D'ACTIONS.	REVENU ménagé au capital-actions.	OBLIGATIONS afférentes aux lignes concédées de l'ancien réseau.		OBLIGATIONS afférentes aux lignes concédées du nouveau réseau.		REVENU réservé. Total pour les lignes concédées.	NOMBRE de kilomètres concédés de l'ancien réseau.	REVENU kilométrique réservé ou déversoir.
				Capital.	Intérêt et amortissement [1].	Capital.	Complément d'intérêt.			
Est	30	584,000f	17,520,000f	33,000,000f	1,897,500f	865,000,000f	9,515,000f	28,932,500f	994	29,100f
Midi. . . .	35	250,000	8,750,000	148,700,000	8,550,000	456,000,000	5,016,000	22,316,000	798	28,010
Nord . . .	50	525,000	26,250,000	308,125,000	16,946,875	200,000,000	1,700,000	44,896,875	1,174	38,240
Orléans. .	51,80	600,000	31,080,000	214,900,000	12,305,000	832,000,000	9,152,000	52,537,000	2,020	26,000
Ouest. . .	30	300,000	9,000,000	275,000,000	15,400,000	719,000,000	7,909,000	32,309,000	900	35,900
P.-L.-Méd.	47	800,000	37,600,000	1,679,000,000	93,992,500	630,000,000	6,930,000	138,522,500	4,315	31,900 [2]
		3,059,000f	130,200,000f	2,657,825,000f	149,091,875f	3,702,000,000f	40,222,000f	319,513,875f	10,231	

1. Toutes ces sommes sont calculées à 5,75 p. 100, sauf pour le Nord à 5,50 ; toutefois quelques-unes ont été arrondies dans le projet de loi.
2. Une convention passée le 3 juillet 1874, approuvée par la loi du 3 juillet 1875, ramena à 29,900 le chiffre du revenu kilométrique.

16. Garantie d'intérêt.

La garantie d'intérêt promise par l'État aux compagnies avait été, en 1859, l'objet de calculs qui avaient permis d'évaluer la partie des engagements que le Trésor imposerait chaque année au budget. Jusqu'en 1866, les avances consenties aux compagnies avaient été imputées au budget extraordinaire du ministère des travaux publics; à cette dernière époque, une loi votée le 11 juillet 1866 affecta à la Caisse d'amortissement la nue propriété des voies ferrées, dont la jouissance devait faire retour à l'État, plaça dans la dotation de cette Caisse, d'abord le produit de l'impôt du dixième sur le prix des places et sur le transport des marchandises en chemin de fer, puis les sommes à provenir du partage des bénéfices entre l'État et les compagnies. En même temps, elle chargea la Caisse de faire l'avance des sommes que l'État s'était engagé à payer à ces compagnies à titre de garantie d'intérêt; puis elle prévit le moment où les ressources de la Caisse d'amortissement s'accroîtraient du recouvrement ultérieur de ces sommes que les compagnies ne recevaient qu'à titre d'avances remboursables, principal et intérêt, à 4 p. 100, dès que le total formé par le produit net du nouveau réseau et par l'excès du produit net de l'ancien réseau sur le revenu réservé dépasserait le revenu garanti. Les calculs sur lesquels reposaient les prévisions du principal auteur des conventions, M. de Franqueville, étaient établis sur le nombre de kilomètres à exploiter chaque année et sur l'augmentation future des recettes de chacun des deux réseaux. On admit que les produits nets des lignes déjà exploitées s'accroîtraient annuellement, à partir de 1865, d'une façon régulière, et dans une proportion d'abord égale ou presque égale à celle des années antérieures, puis moindre dans la suite; que chaque ligne nouvelle donnerait un produit net, faible à l'origine, s'accroissant rapidement dans les premières années et moins promptement dans les années suivantes, et enfin on aboutit à cette déduction que les deux Compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée ne recourraient pas à la garantie d'intérêt et que les quatre autres verraient grandir leur produit net:

L'Est, de 1865 à 1868, de 2 1/2 p. 100 sur son ancien réseau et de 3 1/2 sur le nouveau; de 1867 à 1871, de 2 p. 100 sur son ancien réseau et de 3 sur le nouveau; de 1872 à 1875, de 1 1/2 p. 100 sur son ancien réseau et de 2 1/2 sur le nouveau.

Le Midi, de 1865 à 1875, de 5 à 1 1/2 p. 100 sur chacun des deux réseaux.

L'Orléans, de 1865 à 1875, de 2 1/2 à 2 p. 100 sur l'ancien réseau et de 5 p. 100 sur le nouveau.

L'Ouest, de 1865 à 1875, de 2 1/2 p. 100 sur chacun des deux réseaux.

En retranchant, pour chaque année, du revenu garanti au nouveau réseau, le total formé par le produit net de ce réseau et par la somme déversée de l'ancien, on avait obtenu le montant des avances à faire par l'État et prévu que ces avances cesseraient en 1884 ; qu'elles s'élèveraient à 568 millions de francs, et qu'en 1885 commencerait le remboursement des sommes dues de ce chef par les compagnies. Au moment où fut promulguée la loi du 11 juillet 1866, l'administration des travaux publics, qui avait pu apprécier la valeur des calculs de 1859, fit quelques faibles retouches au tableau primitif et résuma, par exercice, les sacrifices temporaires que la garantie d'intérêt devait imposer au Trésor :

Années.	Sommes à payer annuellement.	Années.	Sommes à payer annuellement.
1867 . . .	31,000,000 fr.	1876 . . .	32,000,000 fr.
1868 . . .	31,000,000	1877 . . .	28,000,000
1869 . . .	26,000,000	1878 . . .	25,000,000
1870 . . .	26,000,000	1879 . . .	21,000,000
1871 . . .	41,000,000	1880 . . .	17,000,000
1872 . . .	41,000,000	1881 . . .	14,000,000
1873 . . .	43,000,000	1882 . . .	11,000,000
1874 . . .	42,000,000	1883 . . .	6,000,000
1875 . . .	37,000,000	1884 . . .	1,000,000

Soit un total de 473 millions de francs.

Jusqu'en 1875, ce tableau servit à évaluer, dans la préparation du budget, le crédit à ouvrir au service de la garantie d'intérêt; on considérait les sommes prévues chaque année comme représentant l'insuffisance des produits nets des compagnies dans le cours de l'exercice précédent, et, en les

rapprochant des prévisions des compagnies basées sur les résultats récents de leur exploitation, on déduisait les demandes de crédit à porter au budget. Les calculs des auteurs des conventions avaient d'ailleurs été faits avec une profonde connaissance de la question et une rare sagacité, car, en les mettant en regard des insuffisances effectives des compagnies, on constate, dans l'ensemble, une approximation remarquable. A la fin de 1874, en effet, le total des prévisions inscrit au tableau primitif depuis 1867, devait s'élever à la somme de 281 millions de francs; or le total des insuffisances réelles payées par le budget a atteint, à la même date, 291,770,138 fr. 70 c. ainsi répartis entre les cinq compagnies qui ont eu recours à l'État :

Années.	Est.	Ouest.	Orléans.	Midi.	P.-L.-M. Rhône et Mont-Cenis.	Total par année.
—	—	—	—	—	—	—
1867.	8,814,[illegible]f46	4,592,652f33	7,014,248f40	—	1,722,059f27	22,173,300f16
1868.	9,757,689 95	5,817,043 07	13,213,956 86	—	2,499,072 11	31,317,691 99
1869.	4,621,116 31	5,454,803 41	11,282,358 86	899,334f17	2,835,305 87	25,095,918 62
1870.	21,918,458 74	9,890,953 28	18,725,806 22	9,416,011 78	1,989,066 55	61,940,256 57
1871.	10,259,425 01	8,002,445 38	7,710,144 07	»	1,860,978 56	27,812,993 02
1872.	1,781,846 85	12,555,116 72	9,973,645 36	5,602,359 28	1,094,827 48	31,043,795 69
1873.	5,470,040 75	16,342,014 87	15,554,108 24	2,317,024 45	1,450,681 24	41,133,869 55
1874.	11,161,432 52	18,577,992 80	17,430,101 76	2,193,353 51	1,889,432 21	51,252,312 80
						291,770,138f70

La différence qui ressort entre les prévisions de 1859 et les dépenses effectives est donc de 10,800,000 fr. à peine ou de 3 p. 100 environ et encore est-il nécessaire de relever que, lors de l'établissement du tableau d'annuités de 1859, on ne pouvait prévoir les événements de 1870, qui devaient modifier sensiblement la situation financière de quelques compagnies.

17. Révision de 1875.

Ces événements exercèrent à la vérité une influence considérable, non seulement sur la comptabilité financière du réseau, mais encore sur sa constitution. Le désir manifesté par le pouvoir législatif d'accroître l'étendue des voies ferrées et de hâter l'achèvement du réseau donna naissance à des actes nouveaux qui modifièrent gravement les traités antérieurs conclus entre l'État et les compagnies, et obligèrent le Gouvernement à rectifier en 1874 l'évaluation des avances probables et à en reculer la durée jusqu'en 1890.

Une loi du 16 septembre 1871 portant rectification du budget de 1871, qui abrogeait la loi du 11 juin 1866, enleva le service de la garantie d'intérêt à la Caisse d'amortissement pour le reporter au budget des travaux publics, et, afin d'alléger le budget surchargé déjà par la rançon de guerre et par les dépenses de réfection de notre matériel militaire, elle remplaça l'annuité prévue pour 1872 et 1873 par une somme représentant seulement l'intérêt et l'amortissement de la garantie dont plusieurs compagnies avaient été autorisées à se couvrir au moyen d'émissions d'obligations.

En tenant compte de ces changements introduits alors dans la législation de 1859 et de 1868-1869, le compte de la garantie d'intérêt ouvert aux compagnies de la métropole pour insuffisance des produits d'exploitation s'est élevé à :

Années.	Est.	Ouest.	Orléans.	Midi.	P.-L.-M. Rhône au Mont-Cenis.	Total par année.
—	—	—	—	—	—	—
1875	7,192,609f51	15,592,711f40	7,438,724f72	4,336,924f76	1,516,294f73	36,077,265f12
1876	10,951,623 51	13,405,355 61	11,018,986 94	3,341,784 20	1,841,732 61	39,667,182 87
1877	15,646,625 82	16,751,871 39	13,888,260 53	4,335,025 31	1,399,288 62	50,021,074 67
1878	6,447,055 24	13,209,004 93	6,877,500 04	2,857,324 32	1,287,357 27	30,678,241 80
1879	11,516,969 88	17,735,557 09	10,242,320 39	2,750,266 15	2,021,671 12	44,566,375 63
1880	»	14,124,598 10	»	»	2,489,372 15	16,613,970 25
1881	»	10,706,112 37	»	»	3,044,441 58	13,741,553 95
1882	»	7,706,910 »	»	»	1,218,071 21	8,924,981 21

Le total des sommes réglées ou demandées depuis 1863 par les compagnies continentales au titre de la garantie d'intérêt pour insuffisance des produits d'exploitation s'élevait donc à la fin de 1882, au moment où le régime de 1859 allait être de nouveau modifié, à la somme de 601,916,402 fr. 47 c. dont :

158,109,990 fr. 86 c. à la Compagnie de l'Est ;
200,336,949 79 — de l'Ouest ;
167,523,347 53 — d'Orléans ;
40,431,852 54 — du Midi ;
35,515,161 84 — de Paris-Lyon [1].

18. Conventions de 1883.

Les conventions de 1883 qui régissent aujourd'hui l'organisation du réseau français, ont profondément transformé le système adopté en 1859, 1863, 1868-1869 et en 1875. Signées le 26 mai pour la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, le 5 juin pour la Compagnie du Nord, le 9 juin pour celle du Midi, le 11 juin pour celle de l'Est, le 28 pour celle d'Orléans, et le 17 juillet 1883 pour la Compagnie de l'Ouest, ces conventions ont réglé à nouveau la répartition des lignes du réseau, fixé une fois de plus le capital de premier établissement, déterminé le revenu réservé, et, rompant avec les traditions admises depuis 1859, elles ont supprimé la division en ancien et nouveau réseau créée antérieurement pour ne plus laisser subsister, au point de vue de la comptabilité et des conséquences de l'exploitation, qu'un seul et unique réseau.

Au moment où le projet de loi destiné à faire approuver ces conventions était présenté à l'assentiment du pouvoir législatif, la situation financière respective des compagnies et de l'État se résumait ainsi :

Le nombre de kilomètres d'intérêt général concédés s'élevait au chiffre de 24,333 (31 décembre 1882), dont 22,320 exploités, 1,487 en construction

1 Pour les lignes du Rhône au Mont-Cenis.

et 526 à construire, se répartissant ainsi entre les diverses compagnies :

Compagnies.	En exploitation.	En construction.	A construire.	Total.
Nord	2,069	88	»	2,157
Est	2,814	223	125	3,159
Ouest	3,147	69	20	3,236
Orleans	4,359	»	»	4,359
Paris-Lyon-Méditerr.	6,470	476	183	7,129
Midi	2,338	525	137	3,000
Ceinture de Paris	17	»	»	17
Grande ceinture	68	25	»	93
Chemins secondaires	1,041	81	61	1,183
	22,320	1,487	526	24,333

Les dépenses exigées pour l'établissement de ce réseau s'élevaient à la même date à la somme de 12,199,971,000 fr. sur laquelle 3,142,618,000 avaient incombé à l'État, 86,287,000 aux localités sous la forme de subventions et 8,971,066,000 avaient été payés par les compagnies au moyen de leur capital-actions et d'émissions successives d'obligations. Quant aux rapports spéciaux que la garantie d'intérêt pour insuffisance de produit net avait créés entre l'État et les compagnies, ils se traduisaient par une créance de l'État sur les compagnies de 673,408,800 fr. 65 c. ainsi décomposés :

COMPAGNIES.	AVANCES faites aux compagnies au 31 décembre 1882			VERSEMENTS effectués par les compagnies imputables			DIFFÉRENCE en faveur de l'État		
	en capital.	en intérêts.	Ensemble.	au compte capital.	au compte intérêt.	Ensemble.	en capital.	en intérêt.	Ensemble.
Nord	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Est	115,239,292f	41,190,224f	156,429,516f	307,390f	4,378,756f	4,686,147f	114,931,909f	36,811,467f	151,743,368f
Ouest	186,661,401	51,544,473	238,205,874	2,652,113	658,285	3,310,399	184,009,288	50,886,187	234,895,475
Orleans	173,212,163	63,817,811	237,029,979	6,558,640	16,587,129	23,145,769	166,653,527	47,230,682	213,884,210
P.-L.-Médit.	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Id. Rhône et Mont-Cenis.	27,737,634	8,269,652	36,007,286	410,476	185,737	596,213	27,327,158	8,083,914	35,411,072
Midi	40,403,449	11,832,645	52,236,094	3,824,582	10,936,838	14,761,421	36,578,866	895,806	37,474,673
Totaux[1]	543,253,945f	176,654,807f	719,908,752f	13,753,203f	32,746,747f	46,499,950f	529,500,741f	143,908,059f	673,408,800f

1. La largeur du tableau nous a forcé de négliger les centimes, mais leur montant figure dans chacun des totaux.

Par suite de versements nouveaux effectués par quelques compagnies dans le cours de 1883, ou de règlements particuliers intervenus entre les compagnies et l'Etat antérieurement à la signature du contrat, la dette des compagnies avait été définitivement arrêtée comme suit :

Est	150,636,551f47
Ouest	160,000,000 00
Orléans	205,398,881 26
Rhône au Mont-Cenis	35,411,072 70
Midi	37,474,673 43
	588,921,178f86

Le Gouvernement, se basant sur cette situation spéciale, et pressé de donner suite aux vœux souvent exprimés par le Parlement en vue de l'achèvement du réseau ; désireux, en outre, de ne point surcharger les budgets de crédits nouveaux et d'éviter l'emprunt direct qui eût dû s'élever à plus de 2 milliards de francs, et peser lourdement sur le marché des capitaux, songea à substituer les compagnies à l'État, pour la construction des lignes projetées. Il leur demanda, en conséquence, d'avancer les fonds nécessaires, sauf au Trésor à leur rembourser en annuités, du jour de l'exécution des conventions à la fin des concessions, l'intérêt et l'amortissement des sommes qu'elles se seraient procurées au moyen d'émissions d'obligations.

Les compagnies débitrices de l'État à raison de la garantie d'intérêt s'engagèrent à affecter les sommes qu'elles devaient aux travaux de construction des lignes nouvelles, et ce remboursement dut commencer dès la première année. D'autre part, l'exploitation fut définitivement réglée ; les compagnies en assumèrent les charges, et, pendant la période de construction jusqu'à l'achèvement du troisième réseau, il fut entendu que les insuffisances des lignes dont il se composerait seraient portées au compte de premier établissement.

La comptabilité fut, ainsi que nous l'avons dit, modifiée en ce sens que les comptes distincts pour chaque réseau disparurent et firent place à un seul compte commun pour l'ensemble des lignes composant le réseau de chaque compagnie. La garantie de l'État devait désormais s'appliquer à un minimum de produit net réservé à chaque compagnie, correspondant à un dividende réservé au delà duquel devrait commencer le partage des bénéfices entre l'État et les compagnies. Or ce revenu réservé ou garanti a été par suite de ces conventions ainsi déterminé :

Pour le Nord, il est de 20 millions, plus l'intérêt et l'amortissement des actions pour un capital garanti de 223,500,000 fr. correspondant à un dividende de 54 fr. 10 c., au lieu de 55 fr. 35 c. antérieurement fixé ; pour la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, il s'élève à 44 millions de francs pour un capital garanti de 649 millions[1], correspondant à un dividende de 55 fr. au lieu de 61 fr. 55 c. inscrit dans les conventions précédentes. Pour les autres compagnies le revenu garanti a été arrêté comme suit :

Pour l'Est à 20,750,000 fr., correspondant à un dividende de 35 fr. 50 c. ;

Pour l'Ouest à 11,550,000 fr., correspondant à un dividende de 38 fr. 50 c. ;

Pour Orléans à 24,600,000 fr.[2], correspondant à un dividende de 56 fr.

Pour le Midi à 12,500,000 fr., correspondant à un dividende de 50 fr.

1. Ou de 626 millions suivant que la ligne de Briançon à la frontière serait ou non exécutée.
2. Plus l'intérêt et l'amortissement des actions.

1. *Compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée.*

Quant aux conditions financières imposées aux compagnies pour l'exécution des lignes comprises dans le plan de l'administration des travaux publics, elles varient en raison de la situation respective de chacune d'elles. Le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée qui n'avaient pas fait, jusqu'en 1883, appel à la garantie de l'État ont dû s'engager à prendre part aux dépenses dans les proportions ci-après relatées :

Le Nord met à la disposition de l'État, à titre de fonds de concours, une somme de 90 millions supérieure aux devis d'établissement du troisième réseau compris dans la région exploitée par cette compagnie; de plus, il fournit le matériel roulant, le matériel, le mobilier et l'outillage des gares pour les lignes nouvelles annexées à son réseau (125 kil.), le tout équivalant à un supplément de subvention de 11 millions. Son compte de premier établissement a été réglé, subventions acquittées déduites, à 1,123,273,154 fr. 91 c. dont 793,538,658 fr. 58 c. pour l'ancien réseau, 240,848,314 fr. 74 c. pour le nouveau, et 88,886,181 fr. 59 c. pour les autres lignes, non compris 27,211,516 fr. 29 c. pour les approvisionnements et 16,882,321 fr. 41 c. pour versements à titre de participation à la construction de chemins de fer dans la région.

La Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée contribue aux dépenses des lignes annexées à son réseau, en fournissant 25,000 fr. par kilomètre pour la superstructure, plus le matériel roulant, le mobilier et l'outillage des gares évalués à 25,000 fr.; le tout lui imposant un sacrifice approximatif de 100 millions, l'État supportant le surplus des dépenses, y compris celles d'agrandissement et de modification des gares de jonction avec les lignes antérieurement concédées. Son compte d'établissement a été réglé à forfait, subventions non déduites, à la somme de 3,336,594,800 fr. 49 c. dont 2,607,960,540 fr. 71 c. pour l'ancien réseau et 728,634,259 fr. 78 c. pour le nouveau, non compris 40,170,271 fr. 38 c. pour les approvisionnements.

Relativement à la garantie d'intérêt, il a été stipulé, pour la Compagnie du Nord, que le revenu réservé comprendrait : les charges des emprunts contractés pour l'ancien réseau accru des lignes concédées, abandonnées ou rattachées à ce réseau par la convention; les redevances, rentes ou annuités dues par la Compagnie pour l'abandon de la concession ou de l'exploitation des réseaux secondaires; l'intérêt à 4 p. 100 et l'amortissement des actions, et enfin une somme de 20 millions, correspondant à un dividende de 54 fr. environ. De plus, la garantie ne devait porter, comme par le passé, que sur le nouveau réseau dont la valeur resterait fixée au maximum à 223,500,000 fr.

Pour la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, il fut stipulé que, sur le produit net, la Compagnie prélèverait d'abord les charges de ses emprunts, sous déduction des annuités de subvention pour le rachat, la construction et la mise en service de son ancien réseau accru du chemin des Dombes; pour payer sa contribution aux lignes nouvelles, pour les travaux complémentaires exécutés conformément à des projets approuvés par le ministre; puis une somme de 44 millions correspondant à un dividende de 55 fr. par action. L'excédent doit être déversé sur le nouveau réseau actuel jusqu'à concurrence de la garantie accordée par l'État pour les charges effectives des sommes empruntées par la Compagnie, sous déduction des annuités de subvention, sans que le capital ainsi garanti puisse dépasser 626 ou 649 millions, suivant que la ligne de Gap à Briançon sera ou ne sera pas exécutée jusqu'à la frontière italienne.

Les quatre autres compagnies virent, ainsi que nous l'avons dit, liquider leur dette envers l'État du fait de la garantie d'intérêts, et cette dette cessant de porter intérêt à partir du 1er janvier 1881 dut être remboursée en travaux.

2. *Compagnie d'Orléans.*

La Compagnie d'Orléans contribue à l'établissement des lignes nouvelles pour 40 millions de francs, affectés à la ligne de Limoges à Montauban, d'une longueur de 261 kilomètres, soit un peu plus de 150,000 fr. par kilomètre; pour 25,000 fr. par kilomètre, destinés à la superstructure des autres lignes concédées, soit 54 millions; pour la dépense du matériel roulant, du matériel, du mobilier, de l'outillage des gares et des approvisionnements des lignes concédées, abandonnées ou échangées[1], soit, à raison de 25,000 fr. par kilomètre, 77 millions, ce qui fait ressortir le concours total de la Compagnie à 171 millions. De plus, elle s'est engagée à exécuter, à ses frais, la transformation du chemin de Paris à Sceaux et à Limours pour ramener ce dernier à la voie ordinaire, et ce travail a été estimé à 10 millions environ.

Les dépenses demeurées à la charge de l'État seront couvertes d'abord, par voie de compensation, avec les sommes dues par la Compagnie. Au point de vue de la garantie d'intérêt, la Compagnie ne peut y recourir que si le produit net devient insuffisant pour faire face aux charges de toutes les obligations, y compris les capitaux affectés aux approvisionnements, jusqu'à concurrence de 40 millions et pour servir aux actions un dividende total de 33,600,000 fr. ou 56 fr. par titre. Les dépenses de premier établissement de l'ancien réseau et des chemins de la Sarthe ont été arrêtées, déduction faite des subventions, en capital à 536,520,311 fr. 45 c. dont 519,257,447 fr. 13 c. pour l'ancien réseau et 17,262,864 fr. 32 c. pour les chemins de la Sarthe.

De plus, le Gouvernement qui n'avait pu se résoudre à faire l'abandon des lignes du réseau de l'État, a stipulé que l'administration de ce réseau aurait le droit d'établir, jusqu'à Paris, les tarifs des voyageurs et des marchandises, en provenance ou en destination de ses lignes, sans que le prix de chaque transport pût être inférieur à celui que la Compagnie d'Orléans perçoit, pour le même transport, entre la gare de jonction et Paris, ou *vice versa*, le prix total devant être partagé entre les deux compagnies au prorata de la distance kilométrique.

3. *Compagnie du Midi.*

La convention signée avec la Compagnie du Midi a laissé à l'État l'exécution de l'infrastructure des lignes concédées à la Compagnie, sauf les travaux d'agrandissement et de modification des gares de jonction de ces lignes avec celles dont la Com-

1. Ces voies ne doivent entrer en ligne de compte que pour la différence de leur longueur et de celle des lignes reprises à la Compagnie et livrées par elle sans matériel.

pagnie avait obtenu antérieurement la concession. La Compagnie doit prendre part aux dépenses des nouvelles lignes dans la proportion de 25,000 fr. par kilomètre, destinés à la superstructure, ce qui donne un premier total de 30 millions, et fournir en outre le matériel roulant et les objets mobiliers, représentant une nouvelle contribution de 31 millions, portant ainsi le concours de la Compagnie à 61 millions. Les dépenses de superstructure que la Compagnie est tenue d'effectuer pour le compte de l'État ont été limitées au maximum à 90,000 fr. par kilomètre. Elle s'est engagée à verser au Trésor 34 millions de francs en 1884 et, dans le cours des années suivantes, à tenir ouvert, à la disposition du ministre des travaux publics, un crédit pouvant s'élever à 22 millions par année, de 1885 à 1887, à 27 millions de 1888 à 1890 et à 32 millions pendant les trois années suivantes, jusqu'en 1893.

Les avances ainsi consenties à l'État par la Compagnie au delà du solde de la dette par elle contractée, au titre de la garantie d'intérêt, doivent lui être remboursées au moyen d'annuités.

La garantie d'intérêt porte sur la totalité des lignes concédées, et le dividende de garantie a été fixé à 50 fr. par action.

Contrairement à ce qui a été stipulé pour les Compagnies de Lyon, du Nord et d'Orléans, l'imputation des insuffisances d'exploitation, y compris les charges du capital de premier établissement pendant les 15 années qui suivront l'achèvement des lignes concédées par la convention, a été rendue obligatoire, de facultative qu'elle était précédemment.

4. *Compagnie de l'Est.*

Les conditions imposées à la Compagnie de l'Est diffèrent de celles qui ont été inscrites dans les autres contrats.

La contribution de cette compagnie aux travaux nouveaux est de 25,000 fr. par kilomètre pour la superstructure de toutes les lignes concédées, soit 26 millions qui, accrus du matériel roulant évalué à 44 millions, élèvent le chiffre demandé à la Compagnie à 70 millions. La dette de la Compagnie au titre de la garantie d'intérêt a été liquidée à 150,636,551 fr. 47 c., dont quittance lui a été donnée à la condition qu'elle prît à son compte la part contributive de l'État, dans les travaux des gares de jonction des lignes nouvelles avec les lignes antérieurement concédées, dans la superstructure de ces mêmes lignes, sans que la double voie puisse toutefois s'appliquer à plus de 182 kilomètres, le complément des travaux dépassant ce chiffre devant incomber à l'État.

La garantie d'intérêt a été étendue à l'ensemble du réseau et le dividende assuré aux actions a été fixé à 35 fr. 50 c. même en cas de rachat.

5. *Compagnie de l'Ouest.*

La part contributive de la Compagnie de l'Ouest, calculée, comme pour les autres compagnies, à raison de 25,000 fr. par kilomètre, pour la superstructure des lignes concédées et pour la fourniture du matériel roulant, du mobilier, de l'outillage et des approvisionnements, s'élève à 104 millions dont 41 millions pour la première partie du concours et 63 millions pour la seconde.

Sa dette vis-à-vis de l'État a été liquidée à 189,809,288 fr. 14 c. en capital et 50,886,187 fr. 45 c. en intérêts, soit 240 millions de francs environ, et elle doit être compensée, jusqu'à concurrence de 160 millions, avec les dépenses à faire au compte de l'État pour les gares de jonction des lignes concédées, pour le parachèvement des lignes cédées par l'État, pour le rachat et la mise en état des chemins d'intérêt local que l'État pourra incorporer au réseau d'intérêt général, pour la superstructure des lignes concédées; le surplus de la dette, soit 80 millions, a été abandonné par le Trésor qui en a fait remise à la Compagnie.

La garantie d'intérêts, comme pour les trois compagnies précédentes, est appliquée à toutes les lignes du réseau; les dépenses de premier établissement ont cessé d'être limitées comme elles l'étaient en vertu des précédentes conventions. On y a introduit explicitement les approvisionnements pour un chiffre maximum de 35 millions et le dividende garanti a été fixé à 38 fr. 37 c.

Comme compensation aux avantages particuliers consentis à la Compagnie de l'Ouest, l'administration des travaux publics a imposé à cette dernière certaines servitudes en faveur du réseau de l'État. C'est ainsi que celui-ci peut établir des tarifs jusqu'à Paris dans des conditions identiques à celles qui ont été stipulées avec la Compagnie d'Orléans et envoyer ses trains de Chartres à Paris (gares Montparnasse et Vaugirard) en acquittant, pour toute rétribution, 40 p. 100 de la recette brute réalisée sur ce parcours.

De plus, la Compagnie de l'Ouest a renoncé à la perception des prix spéciaux des dimanches et fêtes sur ses lignes de banlieue, et elle a pris l'engagement de faciliter le déplacement des ouvriers sur ces mêmes lignes au moyen de billets d'aller et retour réduits de 50 p. 100 sur le tarif plein de la 3e classe.

6. *Clauses relatives à toutes les compagnies.*

Enfin, quatre clauses importantes concernant toutes les compagnies sont venues se greffer sur les stipulations relatives à chacune d'elles. Il a été convenu :

1° Que le droit de rachat par l'État resterait entier pendant toute la durée de concession ;

2° Que l'origine de la période de 15 ans pendant laquelle les lignes nouvelles doivent, en cas de rachat, être reprises au prix de premier établissement, était fixée non plus à la date de concession, mais à celle de la mise en exploitation ;

3° Que, dans le même cas, l'État paierait les travaux complémentaires exécutés pendant les 15 dernières années, sauf réduction d'un quinzième pour chaque année écoulée ;

4° Que, en cas de rachat pendant la période de fonctionnement de la garantie, l'annuité serait réglée en comprenant dans le revenu des dernières années les sommes versées par l'État.

En vertu de ces conventions, le réseau a été augmenté de 11,082 kilomètres qui porteront la longueur totale des chemins d'intérêt général administrés par les six grandes compagnies à 34,122 kilomètres répartis comme suit :

RÉSEAUX	LONGUEURS anciennes des réseaux	LONGUEURS concédées à titre définitif	LONGUEURS concédées à titre éventuel	LONGUEURS concédées non dénommées	LONGUEURS cédées et échangées	LONGUEURS TOTALES	LONGUEUR nouvelle des réseaux	CONCOURS construction des lignes nouvelles	CONCOURS matériel roulant des lignes concédées	CONCOURS matériel roulant des lignes cédées	CONCOURS TOTAL
	Kil.	Kil.	Kil.	Kil.	Kil.	Kil.	Kil.	Millions.	Millions.	Millions.	Millions.
Paris-Lyon-Méditerranée	7,129[1]	1,129	220	600	89	2,038	9,167	49	49	2	100
Orléans	4,059	[illegible]	120	150	1,087	3,412	7,471	94	61	16	171
Nord	2,157	201	63	»	161	425	2,582	90	7	4	101
Midi	3,000	842	173	200	60	1,275	4,275	30	30	1	61
Est	3,159	592	197	250	705	1,744	4,900	26	26	18	70
Ouest	3,256	1,211	210	200	870	2,491	5,727	41	11	22	101
Totaux	25,040	5,880	983	1,650	2,972	11,485	31,122	330	214	63	607

1. Dans ce chiffre sont compris 144 kilomètres de la ligne du Rhône au Mont-Cenis.

Quant au concours que ces compagnies doivent donner à l'État pour l'achèvement du réseau, il se traduit, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessus, par une somme de 607 millions de francs dont 330 millions employés à la superstructure des lignes, et 277 millions représentant l'évaluation du matériel roulant fourni par elles sur toutes les lignes nouvelles concédées ou cédées. De plus, les Compagnies du Midi, de l'Est et de l'Ouest, remboursent en travaux les dettes par elles contractées envers l'État, au titre de la garantie d'intérêt, soit 540 millions; toutes se sont engagées à exécuter les travaux prescrits en 10 années, à effectuer des réformes dans leur tarification et même à diminuer les tarifs de voyageurs quand l'impôt perçu par le Trésor aura été réduit.

L'exécution des conventions est entrée en vigueur le 1er janvier 1884 : au 31 décembre 1885, le réseau d'intérêt général livré à l'exploitation était accru de 1,090 kilomètres, dont 901 appartenant aux grandes compagnies, et atteignait le chiffre total de 30,478 kilomètres.

La garantie d'intérêt qui n'avait trouvé jusque-là d'application qu'en faveur des Compagnies de l'Est, de l'Ouest, du Midi et d'Orléans en comprenait une cinquième, celle de Paris-Lyon-Méditerranée, et portait sur une somme de 76,865,401 fr. 91 c., dont 64,269,311 fr. 63 c. représentant le capital et 12,596,090 fr. 28 c. les intérêts, ainsi répartie :

COMPAGNIES.	AVANCES faites aux compagnies: en capital.	AVANCES: en intérêts.	AVANCES: Ensemble.	REVERSEMENTS des compagnies: en capital.	REVERSEMENTS: en intérêts.	REVERSEMENTS: Ensemble	DIFFÉRENCES dues par les compagnies: en capital.	DIFFÉRENCES: en intérêts.	DIFFÉRENCES: Ensemble.
Est	6,326,000f	141,425f	6,467,425f		»	»	6,326,000f	141,425f	6,467,425f
Ouest	12,117,000	497,142	12,614,142	»	»	»	12,117,000	497,142	12,614,142
Orléans	4,350,000	94,865	4,444,865	»	»	»	4,350,000	94,865	4,444,865
P.-L.-M. Réseau princ.	4,917,000	107,231	5,024,231	»	»	»	4,917,000	107,231	5,024,231
P.-L.-M. Rhône et Mont-Cenis	32,620,787	11,896,053	44,516,841	410,476f	234,994f	645,470f	32,210,311	11,661,058	43,871,370
Midi	4,349,000	94,367	4,443,367	»	»		4,349,000	94,367	4,443,367
Totaux[1]	64,679,787f	12,831,084f	77,510,872f	410,476f	234,994f	645,470f	64,269,311f	12,596,090f	76,865,401f

1. Les centimes ont été négligés, mais leur montant figure dans les totaux.

La garantie d'intérêt, accordée aux compagnies de chemins de fer et mise à la charge du fonds d'amortissement pendant les années 1867, 1868 et 1869, a été inscrite au budget de l'administration des travaux publics lorsque ce fonds eut disparu. Alimentée par les ressources ordinaires pendant les premières années qui ont suivi 1870, la garantie d'intérêt a été de nouveau imposée au budget sur ressources extraordinaires, sous la rubrique spéciale de *Caisse des garanties de chemins de fer*, où elle figurait, en 1886, pour 63 millions et où elle est prévue, pour 1887, pour 104 millions environ. Les auteurs des conventions avaient cru que le Trésor ne serait plus appelé à servir des garanties aux grandes compagnies, sauf pour les sommes appliquées à la construction du nouveau réseau et que, du reste, cette dépense ne s'accroîtrait que graduellement jusqu'au chiffre de 65 millions en 1892. Leurs calculs ont été faussés par l'affaiblissement constant des recettes qui a contraint les compagnies à faire appel au concours de l'État, et dont la permanence peut, pendant quelques années, peser lourdement sur les finances publiques. La commission du budget s'est alors avisée que les garanties à servir aux compagnies étant simplement des avances remboursables portant intérêt, dont les compagnies effectueraient tôt ou tard le paiement, il n'y avait pas grand inconvénient à déléguer cette créance de l'État à un compte spécial à ouvrir pour le service des garanties qui recevrait d'une main et paierait de l'autre ; de là, la création d'une nouvelle caisse, celle des garanties, approvisionnée à l'aide d'émissions d'obligations du Trésor à court terme autorisées pour 1886 par l'article 15 de la loi des finances du 8 août 1885 avec échéance maximum au cours de l'année 1893.

19. Partage des bénéfices entre l'État et les compagnies. L'une des clauses principales insérées dans les conventions de 1859 et renouvelées dans les contrats postérieurs, est le partage des bénéfices dont les conditions ont varié et varient encore, suivant la situation des compagnies. Toutefois il a été admis de tout temps que le partage ne pourrait s'effectuer, soit sur l'ancien, soit sur le nouveau réseau, qu'à partir du moment où la garantie d'intérêt ne serait plus réclamée, et après le remboursement par les compagnies des sommes empruntées au Trésor à titre de garantie.

D'après les conventions de 1859, 1869 et 1875, l'État avait droit au partage lorsque l'ensemble des produits nets des deux réseaux excéderait les sommes nécessaires pour représenter 8 p. 100 du capital appliqué à l'établissement des lignes de l'ancien réseau, 6 p. 100 du capital employé à la construction des lignes du nouveau réseau concédées avant 1875, et 6,50 p. 100 du capital dépensé pour les lignes de l'ancien et du nouveau réseau concédées en 1875.

Le calcul n'a pas été fait d'une manière identique pour toutes les compagnies, et, en 1875, lors des derniers contrats qui ont précédé le régime de novembre 1883, il avait été déterminé ainsi :

PROPORTIONS DÉTERMINÉES PAR LES CONVENTIONS.	PRODUIT NET à l'origine du partage.	PRÉLÈVEMENT POUR LES OBLIGATIONS		REVENU TOTAL des actions.	NOMBRE des ACTIONS.	DIVIDENDE PAR ACTIONS.
		de l'ancien réseau.	du nouveau réseau.			
Est.						
8 p. 100 du capital de l'ancien réseau y compris les lignes cédées à l'Allemagne. 8 p. 100 des travaux complémentaires autorisés sur l'ancien reseau. 6 p. 100 du capital du nouveau réseau y compris les lignes cédées à l'Allemagne. 6,50 p. 100 des dépenses de 1er établissement faites en vertu de la convention de décembre 1875.	90,102,400f	3,942,000f [1]	51,502,000f	31,658,400f	581,000	54,20
Midi.						
8 p. 100 du capital de l'ancien réseau. 8 p. 100 du montant des travaux complémentaires autorises sur l'ancien réseau.	28,160,000	11,209,000 [2]		16,951,000	250,000	67,80
8 p. 100 du capital du [illegible] réseau de 1859. 6 p. 100 du capital des autres lignes du nouveau réseau concedées jusqu'en 1875. 6,50 p. 100 du capital des lignes tant de l'ancien que du nouveau réseau concédées en 1875.	43,907,000	1,272,000	31,789,000	10,846,000	250,000	43,40
Nord.						
50,275 fr. par kilomètre sur les lignes de l'ancien réseau définies par les conventions de 1859, sauf diminution de 25 fr. parchaque million dans le cas où le capital de premier établissement serait reconnu inférieur à 540 millions de francs, soit 50,275 × 1,174 (longueur de l'ancien réseau). 6 p. 100 du capital des travaux complémentaires de l'ancien réseau. 6 p. 100 du capital du nouveau réseau complété avant 1875. 13,000 fr. par kilometre pour les lignes du réseau spécial comprises en décembre 1875 dans l'ancien reseau et pour la ligne d'Abbeville à Eu et au Tréport ajoutée au nouveau réseau à la même date, soit 13,000 fr. × 214 kilom. 6,50 p. 100 du capital affecté aux lignes des docks de Saint-Ouen au chemin de ceinture et à la plaine Saint-Denis et d'Amiens à la vallée de l'Ourcq.	86,974,850f	29,017,000 [2]	11,175,000	46,782,850	525,000	89.10
Orléans.						
30,000 fr. par kilomètre sur les lignes de l'ancien réseau, soit 30,000 fr. × 2,020 kilom. 6 p. 100 du capital du nouveau réseau. 6 p. 100 du montant des travaux complémentaires autorises sur le nouveau reseau.	111,840,000	12,302,000 [2]	46,543,000	52,995,000	600,000	88 30
Ouest.						
Le revenu réservé total afférent aux lignes de l'ancien réseau, soit 35,900 fr. par kilomètre, plus 12 fr. par million pour les travaux complementaires autorises tant sur l'ancien que sur le nouveau réseau, puis, à partir de décembre 1875, la différence effective entre l'interêt garanti par l'État et les charges des emprunts de la Compagnie. 6 p. 100 du capital du nouveau reseau concedé avant 1875. 6 p. 100 des dépenses complémentaires se rattachant aux lignes concédées avant 1875. 6,50 p. 100 du capital du nouveau réseau concédé en 1875 et des dépenses complementaires se rattachant à ces lignes.	81,406,500	15,400,000 [1]	50,490,000	18,516,500	300,000	61 70

1. Non compris le fonds fixe d'amortissement des actions portés au compte d'exploitation.
2. Y compris le fonds fixe d'amortissement des actions.

PROPORTIONS DÉTERMINÉES PAR LES CONVENTIONS.	PRODUIT NET à l'origine du partage.	PRÉLÈVEMENT POUR LES OBLIGATIONS de l'ancien réseau.	PRÉLÈVEMENT POUR LES OBLIGATIONS du nouveau réseau.	REVENU TOTAL des actions.	NOMBRE des ACTIONS.	DIVIDENDE PAR ACTION.
Paris-Lyon-Méditerranée. 8 p. 100 du capital des lignes de l'ancien réseau définies en 1859 (*L. du 11 juin*). 6 p. 100 pour toutes les autres lignes des deux réseaux concédées à titre définitif avant 1875. 6,50 p. 100 pour toutes les lignes concédées en vertu de la convention de 1875. 8 p. 100 et 6 p. 100 du capital de l'ancien réseau au delà de 2,274 millions de francs sans que cet excédent puisse dépasser 40 millions, soit en intérêts 2,800,000 fr. 8 p. 100 et 6 p. 100 des dépenses complémentaires de l'ancien réseau jusqu'à concurrence de 192 millions de francs 6 p. 100 des dépenses complémentaires du nouveau réseau.	210,132,000 f	113,421,000 [1]	31,072,000 f	62,636,000 [1]	800,000	78,30
Rhône au Mont-Cenis. 8 p. 100 du capital garanti.						

1. Non compris le fonds fixe d'amortissement des actions portées au compte d'exploitation.

Les conventions de 1883 ont modifié sensiblement les conditions de partage des bénéfices. Dorénavant la part attribuée à l'État est des deux tiers des bénéfices excédant les charges du capital et de l'exploitation, au lieu de la moitié qui lui était affectée par les conventions antérieures; un tiers est laissé aux compagnies. Pour déterminer les règles de partage, l'administration des travaux publics, d'accord avec les compagnies intéressées, a revisé les calculs antérieurement adoptés et fixé ainsi désormais le revenu des réseaux avant partage :

Paris-Lyon-Méditerranée. — La Compagnie doit prélever sur son produit net :

1° Les charges effectives des emprunts contractés par elle pour l'ensemble de son réseau, y compris les approvisionnements dans la limite d'un maximum de 40 millions ;

2° Une somme de 60 millions correspondant à un dividende par action de 75 fr.

Orléans. — Le revenu avant partage de cette compagnie a été fixé à 41,200,000 fr. donnant un dividende de 72 fr.

Nord. — Le revenu avant partage doit atteindre la somme de 38,062,500 fr., plus l'intérêt et l'amortissement des actions, produisant un dividende de 88 fr. 50 c.

Est. — Le revenu avant partage a été fixé à 29,500,000 fr. produisant un dividende de 50 fr. 50 c.

Midi et Ouest. — Le revenu avant partage a été fixé à 15 millions produisant pour le Midi un dividende de 60 fr. et pour l'Ouest un dividende de 50 fr.

20. Contrôle financier.

L'intervention financière de l'État, sous la forme de la garantie d'intérêt, a entraîné tout naturellement son contrôle dans la gestion des compagnies. Les conventions de 1859 avaient posé les bases et les conditions de ce contrôle en stipulant que des représentants du Trésor seraient chargés de vérifier, d'abord les comptes de premier établissement du nouveau réseau et même de l'ancien pour quelques compagnies, puis, chaque année, les comptes distincts des produits nets de l'ancien et du nouveau réseau. Cette mission est confiée à une commission spéciale instituée pour chaque compagnie par le ministère des travaux publics et composée d'un conseiller d'État, président, et de six membres dont trois au choix du ministre des finances. A elle appartient le soin de vérifier les comptes de premier établissement dont l'étude lui est facilitée par le concours de l'inspection des finances chargée périodiquement du contrôle des compagnies; elle doit, à cet effet, se faire représenter les registres, pièces de comptabilité, correspondances et documents indispensables à son examen, et, au besoin, se transporter soit au siège de chaque compagnie, soit dans les gares et bureaux de toutes les lignes où sa présence ou celle de ses délégués peut être jugée utile.

Le rapport dressé par cette commission est remis au ministère des travaux publics, qui, après l'avoir communiqué à l'administration des finances, arrête les comptes.

En ce qui concerne le compte de premier établissement, les conclusions du rapport de la commission tendent à faire déterminer, pour le nouveau réseau, le montant effectif du capital auquel la garantie d'intérêt est applicable et, pour l'ancien réseau, le montant du capital dont la compagnie a le droit de prélever l'intérêt à 8 p. 100 avant tout partage de bénéfices, ou bien encore le montant des dépenses faites pour travaux complémentaires et à raison desquelles le revenu réservé peut être augmenté. Quant aux comptes annuels de recettes et de dépenses, le rapport indique d'abord le montant du capital employé en dépenses de premier établissement du nouveau réseau, puis le montant de l'intérêt et de l'amortissement garanti; enfin, comme conclusion, le montant des avances à la charge du Trésor ou la somme de bénéfices à partager entre l'État et les compagnies. Le ministre compétent décide, au vu de ces deux éléments, le règlement des comptes. Cette décision n'est pas toutefois sans appel ; les règlements de comptes étant faits en exécution des conventions conclues d'un commun accord entre l'État et les compagnies, peuvent soulever parfois des questions de droit qui sont du domaine du contentieux administratif et sont alors déférées au Conseil d'État. Aussi est-ce devant ce corps que les décisions du ministre des travaux publics peuvent être attaquées par les compagnies lorsque celles-ci se croient lésées dans leurs droits ou dans leurs intérêts.

A ce contrôle des commissions de vérification des comptes est annexé un autre contrôle exercé, jusqu'en 1879, par un inspecteur général des chemins de fer et, depuis le décret du 20 juin de cette même année qui a supprimé les inspecteurs généraux des chemins de fer, par des inspecteurs généraux des ponts et chaussées ou des mines.

La mission confiée à ces fonctionnaires consiste à surveiller dans l'intérêt de l'État tous les actes de la gestion financière des compagnies auxquelles ils peuvent demander communication des livres, journaux, des registres de délibération, des écritures et de la correspondance jugée nécessaire à la constatation de leur situation active et passive et aux assemblées générales desquelles ils ont droit de présence.

Un décret du 7 juin 1884, survenu au lendemain des conventions nouvelles de 1883, a modifié ou plutôt fortifié l'organisation du contrôle financier.

L'article 66 du cahier des charges annexé aux conventions conclues de 1857 à 1859 avait stipulé qu'il serait institué près de chaque compagnie « un ou plusieurs inspecteurs ou commissaires chargés de surveiller ses opérations pour tout ce qui ne rentre pas dans les attributions des ingénieurs de l'État ». Le décret du 7 juin 1884, faisant revivre ces dispositions, a institué « sous l'autorité du ministre des travaux publics, des commissaires généraux au nombre de quatre, chargés, dans l'intérêt de l'État, de surveiller tous les actes de la gestion financière des compagnies de chemins de fer, de s'assurer de l'exécution des statuts, de contrôler, tant à ce point de vue qu'en ce qui touche les intérêts du Trésor, les délibérations des conseils d'administration, de suivre les opérations d'émission et d'amortissement, de placement de fonds, d'achat de valeurs, de reports ou escomptes de papier. Ils peuvent assister à toutes les séances des assemblées générales des actionnaires et requérir l'insertion de leurs observations au procès-verbal; leur autorité s'étend jusqu'au droit d'exiger la réunion immédiate des conseils d'administration lorsque les travaux, les traités, les marchés et les actes de gestion des compagnies affectant la recette ou la dépense leur paraissent inutiles ou nuisibles pour le Trésor; les observations qu'ils croient devoir présenter sont en leur présence l'objet de délibérations dont le résumé est scrupuleusement conservé, et les compagnies sont tenues de leur communiquer pour l'accomplissement de leur mission, à toute époque mais sans déplacement, tous les registres, pièces de comptabilité et documents de nature à les éclairer et à faciliter leur mandat. »

Un arrêté ministériel du 20 juillet 1886 a tenté de donner une certaine homogénéité aux divers contrôles auxquels sont soumises les compagnies, et, après avoir indiqué le devoir des ingénieurs des mines et des ponts et chaussées au point de vue technique et commercial, il a institué, auprès de chaque compagnie, une direction du contrôle confiée à un inspecteur général des ponts et chaussées ou des mines; puis, auprès de ce directeur du contrôle et sous sa présidence, un comité de réseau comprenant le commissaire général du réseau, l'inspecteur des finances chargé du contrôle financier de la compagnie et les chefs de service du contrôle technique et commercial.

Ce comité doit se réunir, sur la convocation de son président, au moins une fois par mois pour délibérer et donner son avis sur toutes les questions intéressant le contrôle qui lui sont soumises soit par le ministre, soit par l'inspecteur général directeur; examiner le projet de budget présenté chaque année par la compagnie en exécution des décrets relatifs aux justifications financières; et adresser, à la fin de l'exercice, à l'administration supérieure un rapport d'ensemble sur les résultats techniques et financiers de l'exploitation.

Enfin le même arrêté a, comme couronnement de l'édifice, institué au ministère des travaux publics, sous la présidence du ministre et la vice-présidence du directeur des chemins de fer, un comité général de contrôle qui comprend le directeur du contrôle et les commissaires généraux des divers réseaux. Un ingénieur en chef du contrôle remplit les fonctions de secrétaire avec voix consultative.

Ce comité se réunit sur la convocation du ministre et donne son avis sur les questions générales intéressant le service du contrôle que le ministre lui soumet. Il rédige également chaque année un rapport d'ensemble sur les résultats techniques et financiers de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général, et ce rapport, adressé par le ministre des travaux publics au président de la République, est distribué aux deux Chambres et publié au *Journal officiel*.

21. Réseau de l'État; son organisation financière.

Le réseau de l'État, composé de lignes rachetées en exécution de la loi du 18 mai 1878, est exploité et régi conformément aux deux décrets du 25 mai suivant qui ont institué, en dehors des grandes compagnies existantes, un service distinct sous le nom *d'administration des chemins de fer de l'État*. D'après les termes de ces décrets, le conseil d'administration des chemins de fer de l'État est composé de neuf membres [1] désignés par décret présidentiel et pouvant être pris indistinctement parmi toutes les catégories de citoyens [2]; il est investi du pouvoir de nommer et de révoquer, sur la proposition du directeur, les agents et les employés, à l'exception des chefs de service; de fixer ou modifier les tarifs, sauf l'homologation ministérielle; d'approuver les règlements relatifs à l'organisation du service, à la marche des trains, à la police et à l'exploitation des chemins de fer; d'approuver les marchés et les traités relatifs à l'exploitation des divers services; de diriger l'administration financière, d'autoriser toute action judiciaire et de passer des traités pour l'exploitation d'une partie ou de la totalité des lignes du réseau. A lui également appartient le soin d'établir le budget annuel de la compagnie, comprenant les prévisions de recettes et les crédits nécessaires aux dépenses d'exploitation, et de le présenter à l'approbation du ministre des travaux publics qui le soumet, à son tour, au vote du pouvoir législatif.

Depuis 1884, les comptes de l'administration des chemins de fer de l'État, qui étaient compris précédemment dans le budget du ministère des travaux publics, font l'objet d'un compte spécial détaché de ce budget et donnent lieu à un rapport distinct de la commission du budget.

Jusqu'ici, la situation de ce réseau s'est soldée par des déficits qui, malgré l'accroissement des

1. Ce nombre a été porté à 12 par le décret du 18 février 1882, puis ramené à 9.

2. A l'étranger, en Italie par exemple, la loi interdit aux membres du Parlement de faire partie des conseils d'administration des chemins de fer de l'État.

produits nets des lignes dont il est composé, n'ont cessé de s'élever, ainsi qu'en témoigne le relevé suivant, puisé dans les documents officiels du département des travaux publics [1].

Années.	Longueur des lignes.	Capital de rachat des lignes et dépenses d'établissement.	Produit net de l'exploitation.	Intérêt des capitaux engagés.	Insuffisances payées par le Trésor.
—	—	—	—	—	—
1880.	1,894 kil.	323,210,100 fr.	2,980,470 fr.	11,679,004 fr.	11,698,534 fr.
1881.	1,999	380,789,261	2,951,449	17,135,517	14,184,068
1882.	2,081	415,417,415	2,913,009	18,693,784	15,780,775
1883.	2,231	491,690,000 *a*	3,148,866	22,261,050	18,812,184
1884.	»	516,325,092	4,111,097	23,234,629	19,123,532
1885.	2,530	831,000,000 *b*	4,257,587	40,000,000	35,250,000

a. Déduction faite d'environ 11 millions de subventions locales.
b. D'après les évaluations de M. G. Cavaignac, rapporteur du budget de 1885.

En 1886, la loi de finances avait inscrit pour les dépenses d'exploitation un crédit de 30,156,533 fr. pour une longueur de 2,531 kilomètres; le budget de 1887, pour une longueur de 2,610 kilomètres, porte ce crédit à 30,084,370 fr. D'après le rapporteur du budget de 1887, le capital engagé dans le rachat et l'achèvement du réseau de l'État doit être évalué à 850 millions; il en résulte que les insuffisances payées par le Trésor, en tenant compte des excédents de recettes produits par l'exploitation, s'élèveront, en 1886 et en 1887, à environ 35 millions par année.

En résumé, le réseau de l'État depuis son organisation a coûté au Trésor public, y compris l'exercice 1887, pour insuffisance de produits, une somme de 180 à 185 millions de francs.

22. Chemins de fer algériens.

Le régime financier des chemins de fer algériens se rapproche sensiblement de celui qui préside aux chemins de fer de la métropole; cependant on y relève quelques différences dues aux conditions particulières dans lesquelles ce réseau a été construit. La première concession de voies ferrées dans cette contrée date de la loi du 20 juin 1860, provoquée par le ministère spécial de l'Algérie nouvellement créé. La compagnie qui l'avait obtenue et s'était constituée sous le nom de Compagnie des chemins de fer algériens, n'ayant pu faire honneur à ses engagements, dut renoncer à ses droits, et, le 31 mars 1863, elle les rétrocéda à la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée. La convention qui s'ensuivit, approuvée par le décret du 11 juin 1863, confia à cette dernière Compagnie avec les lignes concédées en 1860, c'est-à-dire les chemins de fer de la mer à Constantine et d'Alger à Oran, la construction et l'exploitation d'une ligne allant de Blidah à Saint-Denis-du-Sig, avec une subvention de 80 millions affectée, jusqu'à concurrence de 16,500,000 fr., à la ligne de Constantine à la mer, et du solde, soit 63,500,000 fr., à celle d'Alger à Oran par Blidah et Saint-Denis-du-Sig avec prolongement jusqu'au port. En outre, l'État s'engagea à garantir pendant 75 ans, à partir du 1er janvier de l'année qui suivrait la mise en exploitation de l'ensemble des lignes concédées ou rétrocédées, un intérêt de 5 p. 100, amortissement compris, du capital affecté au rachat et à la construction des lignes sans que ce capital pût excéder la somme totale de 80 millions de francs

Lorsque les produits nets de l'ensemble des lignes excéderaient 8 p. 100 du capital dépensé, le Gouvernement s'était réservé la faculté de reviser le tarif des taxes à percevoir; toutefois ces révisions ne pouvaient s'effectuer que tous les cinq ans, et les prix ne devaient pas être abaissés au-dessous de ceux des tarifs stipulés pour les chemins de fer concédés sur le continent à la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée. Dans le cas où, après réduction des tarifs au minimum stipulé dans le cahier des charges, le produit de l'ensemble des lignes concédées excéderait 8 p. 100 du capital dépensé, l'excédent devrait être partagé par moitié entre l'État et les compagnies. Enfin, conformément aux règles établies pour les compagnies de la métropole, l'État devait être remboursé des avances consenties à titre de garantie d'intérêt, principal et intérêt à 4 p. 100, sur le produit net des lignes favorisées de la garantie, dès que ce produit net dépasserait l'intérêt et l'amortissement garantis.

Telle a été l'origine du réseau algérien. Depuis lors, quatre compagnies nouvelles se sont formées dans d'autres parties de notre colonie africaine et se partagent le territoire de l'Algérie; l'une sous le nom de Compagnie de Bône à Guelma et prolongements, prenant naissance au centre de la province de Constantine, desservant le port de Bône et rejoignant Tunis par Souk-Harras et l'Ouedzargua; une autre, sous la dénomination de Compagnie de l'Est algérien, partant de Constantine et atteignant, par deux embranchements, Batna, d'une part, et El-Achir par Sétif, de l'autre, et se reliant, à Kroubs, au réseau précédent; la troisième Compagnie, l'Ouest algérien, soudée au réseau algérien de la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, à Sainte-Barbe-du-Tlélat, sur la ligne d'Oran à Alger, oblique vers l'ouest de la province d'Oran, tandis que la dernière, la Compagnie franco-algérienne, prenant naissance à Arzew, sur la Méditerranée, à égale distance de Mostaganem et d'Oran, traverse le chemin de fer d'Alger à cette dernière ville, à Perrégaux, et se dirige presque en ligne droite vers le centre de la province, où elle pénètre jusqu'à Méchéria, à 350 kilomètres de son point de départ.

Pour ces quatre dernières compagnies dont l'origine est plus récente et ne remonte pas au delà de 1875, le régime financier adopté par le législateur diffère, en quelques parties importantes, de celui qui est en vigueur dans la métropole. La plupart de leurs lignes, d'abord concédées à titre de chemin d'intérêt local placées sous le contrôle de l'autorité départementale, ont été depuis lors incorporées au réseau d'intérêt général, et ont vu leur condition première d'existence subir certaines modifications

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des finances*, 1882 à 1885, fascicules de mars à mai. Comptes de l'administration des chemins de fer de l'État.

plus en harmonie avec le régime général des chemins de fer en France. De même que pour les compagnies françaises du continent, la durée de la concession a été fixée à 99 ans, échéant le 7 mai 1976 pour le Bône à Guelma, le 15 décembre 1978 pour l'Est algérien, le 30 novembre 1975 pour l'Ouest algérien, et le 28 avril 1973 pour la Compagnie franco-algérienne.

Le capital nécessaire à la construction de ces lignes a été demandé, en dehors des subventions de l'État, au crédit sous la double forme d'actions et d'obligations; aucune émission de ces dernières ne pouvait avoir lieu que sur la proposition du gouverneur général civil, et en vertu d'une autorisation du ministre de l'intérieur sous la juridiction duquel était alors placée l'Algérie, après avis conforme du ministre des finances. Elle ne devait être autorisée toutefois avant que les 4/5 du capital-actions eussent été versés et employés en achats de terrains, en travaux et approvisionnements sur place ou en dépôt de cautionnement. Enfin, en aucun cas, les émissions ne devaient excéder le montant du capital-actions. La garantie d'intérêt, promise pour toute la durée des concessions, a été fixée d'abord à 6 p. 100, puis à 5 p. 100, avec l'obligation pour les compagnies de rembourser les avances consenties par l'État, en principal et intérêts à 4 p. 100, dès que le produit net des lignes dépasserait 8 p. 100. Au delà de ce pourcentage et lorsque la dette de la compagnie sera éteinte, l'excédent devra être partagé par moitié avec l'État. Toutefois la moitié de la différence existant entre 6 p. 100 nécessaire pour rémunérer le capital et 8 p. 100, limite au delà de laquelle commence le remboursement des dettes des compagnies ou le partage avec l'État, doit être affectée à la constitution d'un fonds de réserve, jusqu'à concurrence de 10 millions de francs.

En ce qui concerne le revenu net annuel kilométrique, les conventions qui ont présidé à l'organisation actuelle de ces compagnies, ont stipulé pour l'établir des règles qui s'écartent sensiblement de celles du réseau continental. Au lieu de calculer les frais d'exploitation d'après la vérification annuelle des dépenses effectivement faites pour l'exploitation des lignes, le législateur a adopté un forfait kilométrique qui varie avec les compagnies proportionnellement à leur recette brute. Ce forfait a été fixé comme suit:

Compagnie de Bône à Guelma.

Au-dessous de 11,000 fr. de recette brute à. . . .					7,700f
De 11 à 12,000f de rec. brute, 70 p. 100 sans excéder					8,040
De 12 à 13,000	—	67	—	—	8,320
De 13 à 14,000	—	64	—	—	8,540
De 14 à 15,000	—	61	—	—	8,700
De 15 à 16,000	—	58	—	—	8,800
De 16 à 20,000	—	55	—	—	10,100
Au delà de 20,000f	—	52	—	—	»

Compagnie de l'Est algérien. (Convention du 30 juin 1880.)

Au-dessous de 11,000 fr. de recette brute.					7,460f
De 11 à 12,000f de rec. brute, 68 p. 100 sans excéder					7,920
De 12 à 13,000	—	66	—	—	8,190
De 13 à 14,000	—	63	—	—	8,400
De 14 à 15,000	—	60	—	—	8,550
De 15 à 16,000	—	57	—	—	8,610
De 16 à 20,000	—	54	—	—	10,100
Au-dessus de 20,000f	—	52	—	—	»

Compagnie de l'Ouest algérien. (Convention du 10 décembre 1881.)

Au-dessous de 9,000 fr. de recette brute	7,000f
De 9,000 à 11,000 fr. de recette brute	7,160

puis, au-dessus de ce chiffre, les conditions faites à cette compagnie sont semblables à celles de l'Est algérien.

La Compagnie franco-algérienne, fondée par un décret du 29 avril 1874, n'a été l'objet d'aucune subvention ni d'aucune promesse de garantie. La ligne qu'elle devait exécuter partait d'Arzew, port situé près d'Oran, devait pénétrer vers les hauts plateaux où l'alfa se cultive dans d'énormes proportions et servir à l'exploitation de cette plante et à son débouché. Les concessionnaires avaient, dans ce but, demandé et obtenu le privilège exclusif de l'exploitation de l'alfa sur une surface de 300,000 hectares de terrain à alfa dans les parcours de la ligne projetée. En compensation de ces avantages qui leur ont été accordés pour 99 ans, ils se sont engagés à faire à leurs frais le chemin de fer et à payer à l'État un droit fixe par tonne d'alfa sec exploité, de 15 centimes jusqu'à 100,000 tonnes et 25 centimes pour chaque tonne excédant.

Cependant une loi du 3 juillet 1884 approuvant une convention passée le 12 juillet 1883, entre l'État et la Compagnie franco-algérienne pour la construction d'une ligne d'Aïn-Thisy à Mascara, déclarée d'utilité publique à titre d'intérêt général, a garanti à la Compagnie, pendant la durée de la concession, c'est-à-dire pour quatre-vingt-dix-neuf ans, un revenu net annuel de 5 p. 100, amortissement compris, sur le montant des dépenses de premier établissement jusqu'à concurrence de 1,500,000 fr. et jusqu'à concurrence de 100,000 fr. sur le montant des dépenses complémentaires que pourrait nécessiter le développement du trafic.

Le calcul des produits nets destinés à fixer le fonctionnement de la garantie a été effectué, comme pour les autres compagnies algériennes, en déduisant du montant des recettes brutes les dépenses d'exploitation fixées à forfait, par kilomètre :

Au-dessous de 9,000 fr. de recette brute à.					6,500f
De 9 à 10,000f de rec. brute, 73 p. 100 sans excéder					6,900
De 10 à 11,000	—	69	—	—	7,260
De 11 à 12,000	—	66	—	—	7,560
De 12 à 13,000	—	63	—	—	7,800
De 13 à 14,000	—	60	—	—	7,980
De 14 à 15,000	—	57	—	—	8,250
De 15 à 16,000	—	55	—	—	8,320
De 16 à 20,000	—	52	—	—	10,000
Au-dessus de 20,000f	—	50	—	—	»

Au 31 décembre 1882, d'après les tableaux dressés par le département des travaux publics, l'état des concessions d'intérêt général en Algérie se traduisait par une longueur de lignes de 2,252 kilomètres, dont 1,623 exploités, 407 en construction ou à construire et 522 éventuellement concédés. Dans ces chiffres ne figuraient ni le chemin stratégique de Modzbah à Mécheria, long de 114 kilomètres, exploité seulement alors pour les services de la guerre, et incorporé depuis la loi du 28 juillet 1885 au réseau de la Compagnie franco-algérienne, ni les chemins industriels présentant une étendue de 60 kilomètres dont 40 exploités, ni les chemins classés, soit 707 kilomètres.

Les 2,552 kilomètres concédés étaient ainsi répartis entre les diverses compagnies :

Paris-Lyon-Méditerr.	513k	
Est algérien.	985	dont 171 à construire et 451 éventuellement concédés.
Bône à Guelma . . .	528	dont 67 à construire.
Ouest algérien. . . .	288	dont 169 à construire et 68 éventuellement concédés.
Franco-algérienne. .	238	

Toutes ces lignes, sauf celle d'Arzew à Saïda et prolongements exploitée par la Compagnie franco-algérienne et qui est établie à voie étroite de $1^{m},10$ d'axe en axe des rails, sont construites à la largeur normale adoptée sur le continent, et les dépenses qu'elles ont exigées, pour leur établissement, soit de l'État, soit des compagnies, s'élevaient au 31 décembre 1882 à la somme totale de 343,268,317 fr., soit, en moyenne, 163,605 fr. par kilomètre, ainsi répartis :

RÉSEAUX.	DÉSIGNATION DES CHEMINS.	DÉPENSES D'ÉTABLISSEMENT DES LIGNES EXPLOITÉES — TOTALES. État.	Compagnies.	Ensemble.	PAR KILOMÈTRE. État.	Compagnies.	Ensemble.
Paris-Lyon-Méditerranée	Alger à Oran. Philippeville à Constantine.	81,500,000f	83,738,485f	165,238,485f	158,869f	163,253f	322,102f
Est algérien	Alger à Ménerville	»	8,492,915	8,492,915	»	197,509	197,509
	Constantine à Sétif	»	18,652,111	18,652,111	»	120,338	120,338
	Sétif à El-Achir	»	11,046,618	11,046,618	»	134,715	134,715
	El-Guerrah à Batna	»	8,502,592	8,502,592	»	106,282	106,282
Bône, Guelma et prolongements	Lignes algériennes	»	56,296,111	56,296,111	»	220,769	220,769
	Lignes tunisiennes	»	34,883,662	34,883,662	»	169,338	169,338
Ouest algérien	Sainte-Barbe-du-Tlélat à Sidi-Bel-Abbès	»	8,013,677	8,013,677	»	157,131	157,131
Franco-algérienne	Arzew à Kralfalla	»	32,141,813	32,141,813	»	149,497	149,497
	Totaux et moyennes	81,500,000f	261,768,317f	343,268,317f	»	163,605f	163,605f

Quant à la garantie d'intérêt, voici, à la même date du 31 décembre 1882, quel en était le compte courant pour les diverses compagnies qui y avaient eu recours :

COMPAGNIES.		AVANCES FAITES AUX COMPAGNIES — en capital.	en intérêts.	Ensemble.	REVERSEMENTS EFFECTUÉS PAR LES COMPAGNIES — imputables au compte capital.	imputables au compte intérêts.	Ensemble.	DIFFÉRENCES EN FAVEUR DE L'ÉTAT — en capital.	en intérêts.	Ensemble.
Réseau algérien de la Cie P.-L.-M.		24,620,883f34	5,031,512f11	29,652,395f45	218,126f72	64,194f07	282,620f79	24,402,456f62	4,967,318f04	29,369,774f66
Bône à Guelma et prolongements	Bône-Guelma	3,341,953 86	»	3,341,953 86	2,874 55	»	2,874 55	3,339,079 31	»	3,339,079 31
	Guelma au Kroubs et Duvivier à Souk-Ahras	6,966,330 84	310,524 63	7,276,855 47	»	»	»	6,966,330 84	310,524 63	7,276,855 47
	Medjerdah (Tunisie)	8,532,690 29	403,441 46	8,936,131 75	4 95	0 17	5 12	8,532,685 34	403,441 29	8,936,126 63
Est algérien	Constantine à Sétif	3,406,449 87	»	3,406,449 87	»	»	»	3,406,449 87	»	3,406,449 87
	Maison-Carrée à l'Alma	100,911 80	11,080 94	111,992 74	»	»	»	100,911 80	11,080 94	111,992 74
		46,969,22[illegible]	5,756,559f14	52,725,779f14	221,306f22	64,194f24	285,500f46	46,747,913f78	5,692,364f90	52,440,278f68

Les conventions de 1883 n'ont point touché à l'organisation des chemins de fer de l'Algérie ; ceux-ci sont donc encore régis par les lois spéciales qui les ont créés. Toutefois le décret du 28 mars 1883, concernant la vérification des comptes des compagnies de la métropole dotées de la garantie d'intérêts est applicable aux compagnies algériennes. La garantie d'intérêt qui leur est concédée figure au budget de 1887 sous la même rubrique que les garanties versées aux compagnies de la métropole, et les fonds leur en sont fournis par la Caisse extraordinaire de la garantie fondée en 1885. Jusque-là, les crédits demandés pour ce chapitre étaient inscrits au budget sur ressources extraordinaires ; ils étaient de 13,700,000 fr. pour 1885 et de 13 millions pour 1886 ; au budget de 1887, ils figurent pour 15 millions de francs, que le Trésor doit se procurer au moyen de l'émission d'obligations à court terme, dont l'échéance ne pourra dépasser l'année 1893.

Au 31 décembre 1885, le réseau algérien d'intérêt général s'étendait sur une longueur totale de 3,054 kilomètres, ainsi répartis :

Lignes en exploitation	2,035	kilomètres.
— en construction	335	—
— à construire	582	—
— non déclarées d'utilité publique	115	—

auxquels doivent s'ajouter 391 kilomètres de chemins non classés et 27 kilomètres de lignes industrielles, dont 7 exploités desservant les mines du Kef-Oum-Théboul, et 20 en construction, destinés à l'exploitation des salines de l'Algérie. Ces chemins sont à voie étroite. Le capital d'établissement s'élè-

vait, pour l'ensemble des compagnies, à 466 millions 908.216 fr. 21 c.

Le capital d'établissement et le compte courant de la garantie d'intérêt de ce réseau se répartissaient ainsi à la même date entre les diverses compagnies :

	CAPITAL d'établissement.	DETTES DES COMPAGNIES ENVERS LE TRÉSOR.		
		En capital.	En intérêts.	Total.
	—	—	—	—
Paris-Lyon-Méditerranée	173,473,009f 25	26,740,307f 32	8,063,310f 99	34,803,618f 31
Bône-Guelma	117,563,777 45	38,588,909 42	3,741,949 45	42,330,858 87
Est algérien	141,119,550 27	12,817,116 99	447,469 49	13,264,586 48
Ouest algérien	33,603,232 16	926,492 00	26,225 01	952,717 01
Franco-Algérienne	1,148,646 48	»	»	»
Total pour l'Algérie	466,908,216f 21	79,072,825f 73	12,278,954f 94	91,351,780f 67

23. Chemins de fer coloniaux.

Outre les chemins de fer d'intérêt général de la métropole et de l'Algérie, il a été concédé, depuis une dizaine d'années, un certain nombre de lignes ferrées dans quelques-unes de nos colonies lointaines; à la Réunion en 1877, dans les Établissements français de l'Inde en 1878, en Cochinchine en 1881, au Sénégal en 1882, comprenant un total de 1,165 kilomètres. Sur cette longueur 183 kilomètres, dont 45 au Sénégal, 126 à la Réunion et 12 dans l'Inde, étaient exploités au 31 décembre 1883 et 287 étaient en construction, dont 71 en Cochinchine.

Le chemin de fer de Dakar à Saint-Louis (Sénégal) qui traverse le Cayor a été concédé à la Société de construction des Batignolles pour 99 ans, avec la faculté de rachat, au bout de 25 ans, pour l'État, qui a garanti pour toute la durée de la concession un revenu de 1,154 fr. par kilomètre exploité.

Le chemin de fer de la Réunion, mis en exploitation en 1882, s'étend sur 126 kilomètres, dont 69 kilomètres et demi entre le port des Galets et la ville de Saint-Pierre, dans la direction du Nord au Sud, et 54 kilomètres et demi entre le port et la ville de Saint-Benoît, dans la direction de l'Ouest à l'Est. La concession en a été accordée à une compagnie chargée également et simultanément de la création et de l'aménagement du port de la pointe des Galets; l'ensemble de la dépense a été évalué à 34 millions de francs, et l'Etat, d'accord avec la colonie qui en supporte une part, s'est engagé à en garantir l'intérêt jusqu'à un chiffre maximum de 1,925,000 fr. par année.

L'Inde française possède une ligne qui a été construite par une compagnie anglaise moyennant une subvention de 4 millions de francs, prélevée sur le contingent de l'Inde.

Voici quelle était, au 31 décembre 1885, la situation du réseau colonial :

COLONIES.	LIGNES			
—	concédées.	en exploitation.	en construction.	à construire.
	—	—	—	—
Sénégal	396	317	55	21
Réunion	126	126	»	»
Cochinchine	71	71	»	»
Établissements de l'Inde	12	12	»	»
Totaux	605	523	55	24

24. Chemins de fer d'intérêt local en France.

Le régime financier du réseau d'intérêt local, déterminé par la loi du 12 juillet 1865 et par la circulaire ministérielle du 15 août suivant, qui ont stipulé les conditions d'existence de cette catégorie de chemins de fer, a été revisé par la loi du 11 juin 1880, actuellement en vigueur en France et en Algérie.

Cette dernière loi a été rendue nécessaire par les abus auxquels s'étaient livrés les concessionnaires de chemins d'intérêt local, qui au lieu de rester dans le rôle fixé par le législateur, et de se considérer comme les auxiliaires des grandes compagnies, avaient voulu faire concurrence aux lignes d'intérêt général en soudant entre elles les concessions obtenues sur le territoire de divers départements. Ces compagnies s'étaient livrées ainsi à des dépenses exagérées et avaient ainsi compromis le succès de leurs entreprises. Ces fautes avaient entraîné de graves inconvénients financiers dont la fortune publique ressentait les déplorables effets.

Le législateur de 1865 avait institué le système des subventions en capital dont le résultat, ainsi que nous l'avons indiqué, avait été d'encourager la spéculation en lui procurant une première mise de fonds suffisante pour lui permettre de se soutenir pendant la période de construction et, en fin de compte, de provoquer des désastres importants. La loi de 1880, complétée par un décret du 6 août 1881 délibéré en Conseil d'État, qui a fixé les bases du cahier des charges type pour les concessions des chemins de fer d'intérêt local, a tout d'abord enlevé au pouvoir exécutif, pour le placer dans les attributions législatives, le droit de déclarer d'utilité publique les chemins de fer d'intérêt local, puis elle a substitué la garantie d'intérêt à la subvention en capital en la faisant supporter collectivement par l'État et par les départements.

La subvention de l'État est formée : 1° d'une somme fixe de 500 fr. par kilomètre exploité; 2° du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle (impôt déduit) au chiffre de 10,000 fr. par kilomètre, pour les lignes établies de manière à recevoir les véhicules des grands réseaux; 8,000 fr. pour les lignes qui ne peuvent recevoir ces véhicules. En aucun cas, la subvention de l'État ne peut élever la recette brute au-dessus de 10,500 ou de 8,500 fr. suivant les cas, ni attribuer au capital de premier établissement plus de 5 p. 100 par an ; par contre, la participation demeure suspendue quand la recette brute annuelle atteint les limites que nous venons d'indiquer. Enfin la même loi a fixé une limite aux sacrifices de l'État, en décidant que les charges annuelles imposées au Trésor ne pouvaient en aucun cas dépasser 400,000 fr. pour l'ensemble des lignes situées dans un même département.

Les sommes ainsi fournies aux chemins d'intérêt local doivent être remboursées sur le produit net de l'exploitation.

Quant à la réalisation des capitaux nécessaires à la construction des chemins, l'article 18 de la loi du 11 juin 1880 en a déterminé les conditions : aucune émission d'obligations ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation donnée par le ministre des travaux publics, et, dans aucun cas, on

ne peut émettre des obligations pour une somme supérieure au montant du capital-actions, qui doit être fixé à la moitié au moins de la dépense jugée nécessaire pour le complet établissement et la mise en exploitation de la ligne. Ce capital-actions doit être effectivement versé sans qu'il soit tenu compte des actions libérées ou à libérer autrement qu'en argent.

De plus, l'administration ne doit autoriser aucune émission d'obligations avant que les 4/5 du capital-actions aient été versés et employés en achat de terrains, travaux, approvisionnements sur place ou en dépôt de cautionnement.

Toutefois les concessionnaires peuvent être autorisés à émettre des obligations, lorsque la totalité du capital-actions a été versée et s'il est dûment justifié que plus de la moitié de ce capital-actions a été employé dans les termes du paragraphe précédent; mais les fonds provenant de ces émissions anticipées doivent être déposées à la Caisse des dépôts et consignations, et ne peuvent être mis à la disposition des concessionnaires qu'avec l'autorisation du ministre des travaux publics.

Au 31 décembre 1880, c'est-à-dire à la veille de la date où le nouveau régime des chemins d'intérêt local devait être mis en vigueur, les concessions des lignes de cette catégorie comprenaient, en France, 3,693 kilomètres, dont 2,210 en exploitation. Les dépenses d'établissement s'élevaient à 372,241,390 fr.; les recettes étaient de 15,876,619 francs, contre 12,102,355 fr. de dépenses, laissant un produit net de 3.774,264 fr., ce qui faisait ressortir une recette kilométrique de 7,496 fr., en face d'une dépense de 5,714 fr., et un produit net par kilomètre de 1,782 fr.

Depuis le 1er janvier 1881, un certain nombre de ces chemins ont passé d'intérêt local dans celui d'intérêt général, conformément aux prévisions de la loi de 1880 qui en a fixé les conditions. L'article 12, en effet, dispose qu'une loi peut à toute époque ordonner cette mesure, et que, dans ce cas, l'État est substitué aux droits et aux obligations des départements et des communes, à l'égard des entrepreneurs ou concessionnaires, tels que ces droits et obligations résultent des conventions légalement autorisées.

Lorsque l'État veut évincer le concessionnaire, il peut le faire en lui donnant une indemnité réglée soit à l'amiable, soit par un arbitrage, soit encore par une commission qui fonctionne dans les conditions définies par la loi du 29 mai 1845 sur l'expropriation. D'après l'article 36 du décret du 6 août 1881, qui a approuvé le cahier des charges type pour les chemins de fer d'intérêt local, lorsque le rachat est demandé par le département après l'expiration des quinze premières années de l'exploitation, le prix en doit être réglé en relevant les produits nets annuels obtenus pendant les 7 années précédentes par le concessionnaire, et en y comprenant les annuités qui auraient été payées à titre de subvention. On en déduit les produits nets des deux plus faibles années et on prend la moyenne sur les cinq autres.

Ce produit net forme le montant d'une annuité qui est due et payée au concessionnaire pendant chacune des années restant à courir sur la durée de la concession. Dans aucun cas, cette annuité ne peut être inférieure au produit net de la dernière des 7 années prises pour terme de comparaison. De plus le concessionnaire doit recevoir, dans les 6 mois qui suivent le rachat, les remboursements auxquels il aurait droit à l'expiration de la concession, tels que les objets mobiliers, matériel roulant, mobilier des stations, outillage des ateliers et des gares, les matériaux, combustibles et les approvisionnements de tous genres; reprises que la loi du 11 juin 1880 a rendues facultatives à l'expiration des concessions qui auront accompli leur durée, mais qui deviennent obligatoires en cas d'interruption de la concession par le rachat ou par l'incorporation au réseau d'intérêt général.

Au 31 décembre 1885, le réseau d'intérêt local embrassait 3,567 kilomètres sur lesquels 1,806 seulement étaient en exploitation, et les dépenses nécessitées pour l'établissement de ces lignes s'élevaient alors à 251,225,798 fr. Les résultats de l'exploitation se traduisaient par une recette totale de 9,473,763 fr. contre une dépense de 8,543,383 fr. laissant disponible une somme de 930,380 fr., soit 36 cent. p. 100 du capital engagé. En analysant ce résultat, on constate une recette kilométrique de 5,480 fr. contre une dépense de 4,950 fr. faisant ressortir un produit net par kilomètre de 539 fr. Or ce dernier chiffre n'est qu'une moyenne. S'il est des chemins dont le produit net kilométrique se soit élevé à des chiffres rémunérateurs, tels que celui de Lyon à Fourvières et Saint-Just, long de 1 kilomètre, qui laisse un produit net de 153,422 fr. par kilomètre, celui de Caen à la mer se déroulant sur 28 kilomètres, dont le produit net kilométrique est de 5,790 fr., et celui de Bayonne à Biarritz d'une étendue de 8 kilomètres, avec un produit net de 19,274 fr., la plupart des lignes de ce réseau font ressortir un produit net kilométrique inférieur à 600 fr., et beaucoup même sont en déficit de 300 à 4,000 fr. par kilomètre.

25. Chemins de fer algériens d'intérêt local.

Les chemins de fer d'intérêt local de l'Algérie, régis précédemment, comme ceux de la métropole, par la loi de 1865, sont maintenant soumis aux règles édictées par la loi du 11 juin 1880, rendue exécutoire dans notre colonie africaine par une loi spéciale en date du 17 juillet 1883.

La plupart des lignes algériennes aujourd'hui comprises dans le réseau d'intérêt général ont été, au début, concédées à titre d'intérêt local; mais des raisons d'utilité publique ou des considérations d'ordre supérieur en ont fait modifier la nature, de telle sorte qu'au 31 décembre 1885 les lignes de cette catégorie avaient complètement disparu en Algérie, pour faire place exclusivement aux chemins de fer d'intérêt général et à quelques voies industrielles.

IV. BÉNÉFICES DE L'ÉTAT DANS L'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER.

Les bénéfices que l'État retire de l'industrie des transports par voie ferrée sont de deux natures: les uns proviennent des impôts multiples et pour la plupart spéciaux auxquels la circulation par chemin de fer est assujettie; les autres sont représentés par des services rendus à titre gratuit ou à prix réduits par les compagnies exploitantes, en vertu de stipulations insérées dans les actes de concession ou dans les conventions ultérieurement intervenues entre l'État et les concessionnaires.

26. Impôts.

Les impôts acquittés par les compagnies se divisent eux-mêmes en deux catégories: ils sont directs

ou indirects. Directs, lorsqu'ils atteignent l'exploitation elle-même, et, dans ce cas, ils figurent dans le chiffre des dépenses générales de l'entreprise; indirects, quand ils visent le public qui se sert des chemins de fer, et alors les compagnies, devenues simples intermédiaires entre ce dernier et l'État, sont autorisées comme telles à ajouter au prix de transport inscrit aux tarifs de la concession le montant de l'impôt qu'elles reversent ensuite au Trésor.

Contributions foncière et des portes et fenêtres. La première taxe qui frappe les concessionnaires de chemin de fer est la contribution foncière que supporte l'État lui-même pour ses biens productifs de revenus, ainsi qu'en ont décidé les lois des 3 frimaire an VII (23 novembre 1798) et 5 floréal an XI (25 avril 1803). Cette clause est du reste inscrite dans le cahier des charges des compagnies dont l'article 63 décide que la contribution foncière doit être établie en raison de la surface des terrains occupés par le chemin de fer et ses dépendances, et la cote en est calculée « comme pour les canaux », conformément à la loi du 25 avril 1803. Les bâtiments et les magasins qui dépendent de l'exploitation du chemin de fer sont assimilés aux propriétés bâties de la localité où ils sont établis, et l'ensemble de ces contributions est mis, ainsi que l'impôt foncier, à la charge des compagnies.

Toutefois les voies ferrées et les bâtiments affectés aux services du chemin de fer faisant partie intégrante du domaine public[1] ne sont pas soumis aux droits de mainmorte; ainsi s'est prononcé le Conseil d'État dans un certain nombre d'arrêts qui ont fixé la jurisprudence[2] sur cette matière. Il n'en est pas de même des immeubles des compagnies non utilisés pour les opérations de transport ou de trafic par voie ferrée qui ne jouissent pas par conséquent de l'immunité accordée aux premiers.

A la contribution foncière s'ajoute la contribution des portes et fenêtres pour les bâtiments dépendant de l'exploitation. Il est fait exception pour les locaux affectés aux services publics, tels que ceux de la poste et de l'octroi, et les hangars qui servent de remises au matériel roulant et aux locomotives.

Patentes. La contribution des patentes est également imposée aux compagnies de chemin de fer comme à toute entreprise industrielle, et la loi du 15 juillet 1880 qui a révisé le quantum et le classement des cotes a placé celles des concessionnaires de chemins de fer dans le tableau C qui comprend les sociétés par actions et en général tous les établissements dont le droit fixe est réglé eu égard à la population, et suivant un tarif spécial qui a gradué le droit d'après le nombre du personnel, des machines ou des instruments. On sait que la patente se compose de deux droits dont l'un est fixe et l'autre proportionnel à la valeur locative des maisons d'habitation, des magasins, ateliers, remises et autres locaux affectés à l'exercice de la profession. Pour les concessionnaires de chemins de fer, le premier de ces droits varie suivant la longueur des voies exploitées et s'élève à 10 fr. par kilomètre pour les lignes à double voie et à 5 fr. pour celles à simple voie. Quant au second droit, la loi du 15 juillet 1880 l'a fixé au vingtième de la valeur locative sur les maisons habitées par les agents qui représentent la compagnie, au cinquantième sur l'établissement industriel, et les droits sont dus dans chaque commune sans aucune exception pour tous les locaux, bureaux et autres servant à l'exploitation.

Droit de timbre. Une autre charge directe imposée aux compagnies est le droit du timbre établi par la loi du 5 juin 1850 sur les actions et les obligations qu'elles émettent en représentation du capital employé pour la construction de leurs lignes. Ce droit peut être perçu par voie d'abonnement et, comme tel, il est établi conformément à l'article 22 de ladite loi, pour toute la durée de la concession, aux conditions suivantes :

Pour les actions comme pour les obligations, il est annuel et de 5 cent. par 100 fr. du capital nominal de chaque titre émis; à défaut de capital nominal, il est de 5 cent. par 100 fr. du capital réel dont la valeur est déterminée d'après les règles établies par les lois sur l'enregistrement[1]. Nous pouvons joindre à ce droit de timbre, le droit d'enregistrement, dû pour les conventions conclues entre l'État et les compagnies, comme pour tous les contrats. D'après la loi du 15 mai 1818, les concessions assimilées aux marchés de travaux publics visés par cette loi étaient assujetties à un droit fixe d'enregistrement de 1 fr. et exemptées du droit proportionnel. La loi du 18 mai 1850 éleva le droit fixe à 2 fr., mais l'usage fit maintenir à 1 fr. le chiffre inséré dans le cahier des charges des compagnies de chemins de fer. D'après une loi du 3 juillet 1874 relative à une concession, cette somme fixe a été élevée à 3 fr.; pour les chemins de fer d'intérêt local, la loi du 11 juin 1880 l'a portée à 1 fr.

Droits de douane. Enfin figurent dans la catégorie des impôts directs les droits de douane établis sur les objets ou matériaux employés pour l'exécution des travaux de construction et pour l'exploitation des lignes, tels que l'acier, le fer, la fonte, les houilles et les cokes.

27. Taxes indirectes.

Les taxes indirectes, autrement dit celles que les compagnies et les concessionnaires de chemins de fer perçoivent au profit de l'État, envers lequel elles sont redevables de leur régulière perception, sont les droits sur le prix des places des voyageurs et sur celui du transport des marchandises par la grande vitesse, les droits de timbre des lettres de voiture et des récépissés que les compagnies délivrent aux expéditeurs des marchandises, le droit de timbre sur les quittances ou acquits et sur tous les titres emportant libération, reçu ou décharge, le droit de transmission imposé sur les titres nominatifs ou au porteur, l'impôt de 3 p. 100 établi sur le revenu des valeurs mobilières, auxquels il faut ajouter les licences, les estampilles, les timbres-poste employés pour les avis aux destinataires, et enfin les dépenses de contrôle et de surveillance des agents et commissaires nommés par l'État et que le cahier des charges a fait entrer dans les frais d'exploitation des compagnies.

1. Taxes sur les transports.

L'impôt sur le prix des places des voyageurs date de la loi du 25 mars 1817, qui l'avait fixé au dixième et appliqué au prix des places dans les voitures publiques.

La loi du 14 juillet 1855, qui l'étendit aux mar-

1. [illegible]
2. Arrêts des [illegible] 1870, [illegible], 11 janvier [illegible]

1. D'après la loi du 5 juin 1850, le droit de timbre sur les actions représentait, en outre du timbre proprement dit, le [illegible]

chandises transportées par grande vitesse, décida que le dixième dû au Trésor public sur le prix des places des voyageurs transportés par chemins de fer et sur les marchandises expédiées à grande vitesse serait calculé sur le prix total des places et des transports. Ce dixième, d'abord aggravé dès l'apparition des chemins de fer, par un décime décrété par la loi du 6 prairial an VII relatif aux voitures publiques, a été encore accru d'un second décime par la loi du 14 juillet 1855, et, par la loi du 16 septembre 1871, d'une nouvelle taxe additionnelle de 10 p. 100 du prix fixé à cette époque, c'est-à-dire du prix réel des places perçues par les compagnies, plus les impôts et les décimes antérieurement décrits. A l'heure actuelle, grâce à ces augmentations et à ces superpositions successives de taxes, l'impôt du dixième s'élève à 23 fr. 20 c. p. 100 du principal de la taxe.

Une taxe de 5 p. 100 avait été établie par la loi du 21 mars 1874 sur le prix payé aux compagnies de chemins de fer pour le transport, la manutention, le chargement et le déchargement des marchandises expédiées par petite vitesse; la loi du 26 mars 1878 l'a supprimée, sur les demandes réitérées du commerce, privant le Trésor d'une ressource annuelle de 23 millions de francs.

2. Droits de timbre.

Les droits de timbre imposés aux lettres de voiture et aux récépissés délivrés aux expéditeurs de marchandises ont été établis, pour les lettres de voiture par la loi du 18 juin 1842, et pour les récépissés par la loi du 13 mars 1863, qui a fixé à 20 cent. le prix du timbre dont ils doivent être revêtus. Le droit de timbre sur les quittances a été créé par la loi du 23 août 1871 qui l'a porté à 10 cent. pour chaque reçu ou décharge entraînant libération.

3. *Droits de transmission.*

L'origine du droit de transmission sur les titres remonte à la loi du 23 juin 1857. A cette époque il était de 20 cent. pour 100 fr. de la valeur du titre pour les actions et les obligations nominatives, et, pour les titres au porteur, de 12 cent. par 100 fr du capital évalué d'après le cours moyen obtenu avec les cours de l'année précédente. La loi du 29 juin 1872 a élevé le premier de ces droits à 50 cent. et le second à 20 cent. sans addition de décimes.

4. *Impôt sur les valeurs mobilières.*

L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières date de la loi du 29 juin 1872; il est de 3 p. 100 sur l'ensemble des dividendes ou revenus des actions et obligations émises. Le capital de premier établissement des chemins de fer de l'État en est seul excepté, par suite de sa transformation en rente amortissable, assimilée aux fonds publics français et, par cela même, jouissant comme ces derniers du privilège de n'être soumise à aucune retenue.

5. *Droits divers.*

L'estampillage auquel est soumis le matériel roulant des compagnies avant sa mise en service en vertu de la loi du 25 mars 1817[1] et de la circulaire ministérielle du 3 juin 1857 ; les plombs de douane destinés aux wagons renfermant des marchandises dirigées sur un entrepôt de l'intérieur et les marchandises de transit; les licences pour le transport de certains produits dans les limites ou hors des limites des octrois, viennent encore grever le budget des compagnies au profit du Trésor dans des proportions qui grandissent sans cesse en raison de l'accroissement du matériel des compagnies et de l'importance des transports.

Le cahier des charges fait enfin supporter, par les concessionnaires des voies ferrées, les frais de visite, de surveillance et de réception des travaux, ainsi que les dépenses de contrôle de l'exploitation comprenant le traitement des inspecteurs ou des commissaires qui ont mission de surveiller les opérations de la compagnie pour tout ce qui ne rentre pas dans les attributions des ingénieurs de l'État. Conformément à l'article 67 de ce cahier des charges les compagnies, afin de pourvoir à ces frais divers, sont tenues de verser chaque année à la caisse centrale du Trésor une somme de 120 fr. pour chaque kilomètre de chemin de fer concédé et exploité et 50 fr. seulement pour les sections non encore livrées à l'exploitation.

28. Produit des droits.

L'importance de ces droits divers a varié aux diverses époques qui nous séparent de la date de la constitution du réseau. Dans le cours des onze dernières années écoulées, elle s'est accrue de 12 p. 100, malgré la suppression de l'impôt de la petite vitesse, par suite tant de l'extension constante des voies ferrées que de l'élévation des taxes et de l'augmentation de trafic, ainsi qu'on en peut juger par le tableau suivant qui donne par année le détail des recettes perçues par l'État sur l'exploitation des compagnies :

RECETTES PERÇUES.	1876 — 19,242 kil.	1879 — 22,308 kil.	1880 — 22,944 kil.	1881 — 24,181 kil.	1883 — 26,862 kil.	1884 — 28,697 kil.
1° Impôt sur les voyageurs et les transports à grande vitesse (*L.* 1855 et 1871)	68,112,086f	74,546,279f	81,121,896f	85,735,228f	88,728,635f	85,904,099f
2° Impôt de 5 p. 100 sur les transports à petite vitesse (*L.* 21 *mars* 1874)	22,284,541	Supprimé par la loi du 26 mars 1878.	»	»	»	»
3° Contribution foncière et patentes. .	3,710,403	4,404,874	4,428,226	4,293,341	4,902,119	5,008,350
4° Licences, estampilles, plombs de douane, etc.	417,768	462,908	477,300	508,782	531,129	542,852
5° Abonnement pour le timbre des actions et obligations (*L.* 5 *juin* 1850).	7,484,798	7,794,400	7,903,002	7,955,861	8,404,670	8,836,255
A reporter.	102,009,596f	87,208,461f	93,930,424f	98,493,212f	102,566,683f	100,291,556f

1. La loi de finances de 1817 a fixé à 2 fr. le coût de l'estampillage par voiture et l'a mis à la charge des entrepreneurs.

RECETTES PERÇUES.	1875 — 19,242 kil.	1879 — 22,308 kil.	1880 — 22,944 kil.	1881 — 24,181 kil.	1883 — 26,862 kil.	1884 — 28,697 kil.
Report	102,009,596 f	87,208,461 f	93,930,424 f	98,493,212 f	102,566,683 f	100,291,556 f
6° Droit de transmission sur les titres soit nominatifs, soit au porteur. . .	10,713,570	12,706,445	12,361,319	13,161,369	12,584,169	12,014,853
7° Impôt sur le revenu des valeurs mobilières (*L. 29 juin* 1872)	15,142,132	16,381,982	17,630,577	18,631,883	19,241,097	19,504,940
8° Timbre des récépissés et des lettres de voiture	18,801,929	23,382,602	25,254,081	26,429,571	27,231,885	27,914,701
9° Timbres-poste pour les lettres d'avis aux destinataires.	1,031,301	1,157,461	1,353,536	1,625,177	1,716,314	1,771,947
10° Droits de douane perçus sur les houilles et cokes consommés par les compagnies et sur diverses matières employées pour le service (acier, fer, fonte, etc.).	1,624,550	2,109,432	2,269,977	2,884,686	4,175,169	28,402,860
11° Frais de contrôle et de surveillance	2,729,201	3,300,289	3,414,363	2,940,333	3,193,293	3,367,991
12° Droits de timbre sur les quittances ou acquits et autres titres emportant libération, reçu ou décharge (*L.* 23 *août* 1871)	1,190,183	1,731,987	1,898,105	1,212,382	1,686,183	1,508,219
Totaux.	153,242,467 f	147,978,659 f	158,115,382	165,379,613 f	172,394,719 f	169,211,567 f
Profit de l'État par kilomètre.	7,964	6,633	6,891	6,839	6,418	5,897

29. Services gratuits.

En outre des revenus en espèces que lui produisent les divers impôts auxquels l'industrie des chemins de fer est soumise, l'État bénéficie d'un certain nombre d'avantages que d'autres pays n'obtiennent qu'au moyen de subventions ou de sacrifices pécuniaires plus ou moins considérables, et qui se traduisent pour lui par des économies importantes. Ces avantages, stipulés dans les cahiers des charges intervenus lors des concessions, sont : le transport à prix réduit des militaires, des marins et du matériel militaire ou naval, le transport gratuit des fonctionnaires et agents des contributions indirectes, des douanes, de ceux qui sont chargés de l'inspection, du contrôle et de la surveillance des chemins de fer dans l'intérêt de la perception de l'impôt, des agents de l'État voyageant pour le service de la télégraphie ainsi que des matériaux nécessaires aux réparations ; enfin le transport des prisonniers, celui des agents, des lettres et dépêches de l'administration des postes, et des produits, tabacs, poudres, papier timbré expédiés par l'administration des finances, à des conditions spéciales réglementées par les lois qui ont présidé à la rédaction des cahiers des charges.

En ce qui concerne le transport des militaires et des marins, les stipulations insérées au cahier des charges ne l'assujettissent qu'au quart de la taxe du tarif homologué, et cette situation spéciale est concédée non seulement aux militaires et marins voyageant en corps, mais aussi à ceux qui voyagent isolément pour cause de service, ou à la suite de congé ou de permission. De plus, dans le cas où le Gouvernement est obligé de diriger des troupes et du matériel militaire ou naval sur un point quelconque du territoire, les compagnies sont tenues de mettre à sa disposition tous leurs moyens de transport, à des conditions qui ne dépassent pas la moitié de la taxe du tarif. Des lois en date des 24 juillet 1873, 13 mars 1875, 3 juillet 1877 que complète un règlement d'administration publique du 2 août 1877 ont déterminé les obligations imposées aux compagnies en cas de mobilisation ou de guerre, les conditions dans lesquelles l'administration de la guerre peut requérir les ressources en personnel et en materiel jugées nécessaires pour assurer les transports militaires, et les indemnités dues aux compagnies de chemins de fer pour ces diverses réquisitions.

Le cahier des charges a également prévu le transport gratuit des fonctionnaires et des agents des contributions indirectes et des douanes qui doivent surveiller la gestion des compagnies dans l'intérêt de la rentrée des impôts, ainsi que celui des agents chargés par l'État de l'inspection, du contrôle et de la surveillance des chemins de fer.

Le service télégraphique a droit aux mêmes immunités ; non seulement les employés de l'État, voyageant pour le service de la télégraphie, sont transportés gratuitement ainsi que les matériaux qui leur sont nécessaires; mais encore l'administration se réserve le droit d'élever le long des voies toutes les constructions et de poser les appareils indispensables à l'établissement des lignes télégraphiques, à la condition cependant de ne pas nuire aux services du chemin de fer. Le service des postes qui, dans certaines contrées, en Angleterre par exemple, est payé par l'État, est en France imposé à titre onéreux aux compagnies. D'après l'article 56 du cahier des charges, à chacun des trains de voyageurs et de marchandises circulant aux heures ordinaires de l'exploitation, les compagnies sont tenues de réserver gratuitement deux compartiments spéciaux d'une voiture de deuxième classe ou un espace équivalent pour recevoir les lettres, les dépêches et les agents nécessaires au service des postes. Dans le cas où le volume des dépêches ou la nature du service rend indispensable l'emploi d'une voiture spéciale, le transport de cette dernière est gratuit. L'administration des postes peut requérir chaque jour un ou plusieurs convois spéciaux qu'elle paye à un prix réduit qui, d'après le cahier des charges, ne peut excéder 75 cent. par kilomètre parcouru pour la première voiture et 25 cent. pour chaque voiture en sus de la première; elle peut aussi exiger l'expédition d'un convoi extraordinaire dont le prix est réglé de gré à gré ou à dire d'experts entre l'administration et la

compagnie. Les voitures affectées au transport des lettres et des dépêches sont fournies par l'administration des postes qui doit se charger de leur entretien, mais laisse à la compagnie l'entretien des châssis et des roues. Le poids de ces voitures ne doit point excéder 8,000 kilogr. y compris le chargement. Enfin l'administration peut élever, dans les gares de chemin de fer, des constructions spéciales destinées à des bureaux, mais elle doit payer la valeur du terrain de gré à gré ou à dire d'experts. Ce service, tel qu'il est organisé et avec l'accroissement incessant du nombre des correspondances, constitue pour l'État une économie considérable qui figure actuellement, dans les calculs de l'administration, pour une somme de 60 millions de francs environ.

Le transport des prisonniers est soumis à des conditions particulières. Les voitures cellulaires que l'administration pénitentiaire emploie à cet effet doivent circuler gratuitement sur toutes les lignes et partir, à toute réquisition, par les trains ordinaires. Les gardiens, employés et prisonniers transportés dans ces voitures acquittent une taxe réduite à la moitié du tarif de la troisième classe, et les gendarmes ne paient que le quart de cette taxe; dans le cas où l'administration use des voitures des compagnies, le prix fixé par le cahier des charges est de 20 cent. par compartiment et par kilomètre.

Enfin, en vertu d'un traité passé avec les compagnies le 22 décembre 1885, l'administration des finances a obtenu le transport, à des conditions de faveur, des tabacs, des poudres, de la dynamite, du papier timbré ou filigrané, registres, imprimés et matériel relevant des services du ministère des finances. Ce transport peut être effectué, suivant les ordres de l'administration, soit en petite vitesse, soit en vitesse accélérée, et, dans les cas exceptionnels, en grande vitesse, c'est-à-dire celle des trains de voyageurs. Dans ce dernier cas, le prix acquitté est celui du tarif général de chaque compagnie. En vitesse accélérée, le prix de transport est fixé à 22 cent. par tonne et par kilomètre [1].

Tous ces prix sont appliqués sur le poids réel et non sur le poids arrondi, d'après les distances dites d'application; toutefois les expéditions faites en vitesse accélérée et pesant moins de 10 kilogr. sont taxées comme si elles pesaient effectivement 10 kilogr. Au delà de ce poids jusqu'à 40 kilogr., les expéditions sont décomptées pour le poids de 40 kilogr.; au-dessus de 40 kilogr. la perception a lieu par fraction indivisible de 10 kilogr.

En dehors de ces tarifs normaux, le traité a prévu des prix exceptionnels pour les dynamites, les poudres à feu, les tabacs en feuilles expédiés en vrac et les colis vides *montés*. Ainsi la dynamite et la poudre paient, en vitesse accélérée, 22 cent. par tonne et par kilomètre avec un minimum de 5 fr. par kilomètre et par train, non compris l'impôt établi par la loi du 16 septembre 1871; en petite vitesse, sur les lignes où ne circulent régulièrement que des trains mixtes portant voyageurs et marchandises, 10 cent. par kilomètre avec un minimum de 20 fr. par envoi de 0 à 80 kilogr.; sur les autres lignes 10 cent. par kilomètre avec un maximum de 20 fr. pour les envois de 41 à 80 kilogr. et de 10 fr. pour les envois de 0 à 40 kilogr.; 20 cent. par kilomètre et par envoi avec un maximum de 60 fr. pour les expéditions de 81 à 199 kilogr.; 16 cent. par tonne et par kilomètre pour les expéditions supérieures à 200 kilogr.

Les tabacs acquittent les tarifs que nous avons indiqués ci-dessus, augmentés de 50 p. 100 lorsqu'ils ne pèsent pas 200 kilogr. au mètre cube. Les colis vides *montés* sont cotés aux mêmes prix que le matériel ordinaire de l'administration augmentés de 50 p. 100. A ces avantages accordés à l'État sur les prix appliqués au commerce s'ajoute la faculté, pour tout agent de la direction générale des manufactures et de celle des contributions indirectes que des raisons de service appellent à accompagner les expéditions, de faire le voyage sans paiement préalable, à la condition d'être porteur d'un bon délivré par son administration.

L'importance de ces diverses immunités n'a cessé de grandir depuis vingt années, et elle se résume en un chiffre d'économie presque égal à celui des recettes en espèces. On peut du reste s'en rendre compte par le relevé suivant puisé aux sources officielles.

ÉCONOMIES RÉALISÉES.	1875 — 19,242 kil.	1879 — 22,308 kil.	1880 — 22,944 kil.	1881 — 24,181 kil.	1883 — 26,862 kil.	1884 — 28,697 kil.
Administration des postes	31,649,385f	38,716,344f	43,638,682f	49,266,405f	55,783,668f	56,865,560f
Transport des militaires et marins	27,995,886	31,267,371	34,234,478	39,386,295	39,685,054	37,278,611
Transports de la guerre. Économies sur les prix du commerce	2,675,080	2,084,701	1,893,597	2,810,884	2,114,620	1,855,911
Transports de l'administration des finances: tabac, poudre, papier timbré. Économies sur les prix du commerce	965,564	900,256	784,439	799,166	902,126	849,323
Transport des prisonniers	1,200,084	1,330,458	1,434,070	1,479,910	1,613,044	1,611,358
Transport gratuit des agents des contributions indirectes et des douanes	544,257	649,637	629,302	715,077	727,686	852,591
Administration des lignes télégraphiques	2,370,318	2,629,733	2,653,363	2,896,995	3,214,121	3,494,544
Totaux	66,590,571f	77,578,500f	85,267,931f	97,354,732f	101,010,622f	102,837,898f
Profit par kilomètre	3,456	3,478	3,716	4,026	3,873	3,583

En réunissant les deux éléments qui constituent les profits que l'État retire de l'exploitation des chemins de fer, on constate que ces derniers qui, en 1863, au lendemain de la constitution définitive du réseau, n'atteignaient pas au delà du chiffre de 70,576,000 fr. dont 43,958,000 en recettes perçues

1. En petite vitesse le tabac en feuilles paie 8 cent. et les tabacs fabriqués, de même que tous les autres transports, sont taxés à 9 cent. par tonne de 1,000 kilogr. et par kilomètre.

et 26,618,000 fr. en économies réalisées, faisant ressortir pour une longueur exploitée de 11,500 kilomètres un produit de 6,137 fr. par kilomètre, s'élevaient, à partir de 1869, dans les proportions suivantes :

	1869	1870	1871	1872	1873
Impôts perçus	57,055,781f	57,033,396f	66,270,070f	106,825,470f	118,717,107f
Économies réalisées	57,435,764	145,387,284	119,444,277	55,942,330	54,901,598
Total	114,491,545f	202,420,680f	185,714,347f	162,767,800f	173,619,005f
Longueur exploitée	16,171 kil.	17,173 kil.	17,183 kil.	17,337 kil.	18,065 kil.
Profit par kilomètre	7,080 fr.	11,787 fr.	10,808 fr.	9,389 fr.	9,610 fr.

	1874	1875	1876	1877	1878
Impôts perçus	140,115,078f	153,242,467f	159,120,790f	158,802,006f	160,815,380f
Économies réalisées	58,763,568	66,500,574	69,834,152	69,147,167	74,793,009
Total	198,878,646f	219,743,041f	228,954,942f	227,994,173f	235,608,389f
Longueur exploitée	18,684 kil.	19,242 kil.	19,979 kil.	20,434 kil.	21,492 kil.
Profit par kilomètre	10,644 fr.	11,420 fr.	11,160 fr.	11,155 fr.	10,962 fr.

	1879	1880	1881	1882	1883	1884
Impôts perçus	147,978,659f	158,115,382f	165,378,613f	169,494,967f	172,394,719f	169,214,567f
Économies réalisées	77,578,500	85,267,931	97,354,732	99,747,868	104,040,622	102,837,898
Total	225,557,159f	243,383,313f	262,733,345f	269,242,835f	276,435,341f	272,052,465f
Longueur exploitée	22,308 kil.	22,944 kil.	24,181 kil.	25,478 kil.	26,862 kil.	28,697 kil.
Profit par kilomètre	10,111 fr.	10,607 fr.	10,865 fr.	10,568 fr.	10,291 fr.	9,480 fr.

30. Colis postaux.

En dehors des stipulations spéciales formulées dans les cahiers des charges des compagnies pour l'exécution du service de la poste, de nouveaux contrats sont intervenus dans le cours de novembre 1880, entre les chemins de fer et l'État. Ces contrats concernent le transport de paquets d'un poids défini auxquels une loi du 3 mars 1881, suivie des décrets des 19 et 21 avril et des lois des 24 et 25 juillet suivants, a donné le nom de colis postaux et dont elle a réglementé le service en France et dans les relations internationales. Ces colis, d'un poids maximum de 3 kilogr., sans déclaration de valeurs et ne devant contenir ni matières explosibles ou inflammables, ni lettres ou notes ayant le caractère de correspondances, peuvent circuler dans toutes les directions à des conditions qui varient entre 60 cent., quand le colis est délivré en gare, et 85 cent. lorsqu'il est porté au domicile du destinataire par les soins des compagnies. Sur ces taxes, 10 cent. représentent le droit de timbre prévu par l'article 5 de la loi du 3 mars 1881, et réduit par les lois des 24 et 25 juillet suivants; 50 cent. sont destinés à rémunérer les compagnies de chemins de fer pour le transport par voie ferrée, et 25 cent. à payer la taxe de factage quand la livraison des colis est faite à domicile. Le bénéfice de ces transports spéciaux a été étendu à l'étranger par la loi du 3 mars 1881 survenue à la suite d'une convention internationale conclue à Paris le 3 novembre 1880, et la taxe en a été arrêtée par le décret du 21 avril 1881 conformément aux stipulations adoptées par les représentants des divers États.

V. DOCUMENTS STATISTIQUES.

31. Développement progressif du réseau.

Il nous paraît nécessaire, pour éclairer le sujet traité dans cette étude, d'emprunter à la statistique quelques-uns de ses éléments les plus importants, et de faire ressortir par des chiffres, non seulement la progression du réseau, mais encore les conséquences financières des divers régimes auxquels ont été soumises son organisation et son exploitation.

Le premier point à examiner est le développement progressif du réseau depuis sa création jusqu'à nos jours, eu égard à la superficie de notre territoire et au chiffre de la population. Envisagée à ce double point de vue, l'étude des chemins de fer en France apparaît avec les résultats suivants :

	1828.	1842.	1859.	1870.	1885.
			Kil.	Kil.	Kil.
Longueur exploitée	23k	665k	9,164	17,925	32,491
Longueur des chemins de fer par kilomètre carré de superficie	0,0000435	0,0125	0,017	0,033	0,061
Nombre de kilomètres par 10,000 habitants	0,0072	0,191	2,151	4,708	8,625

En ajoutant au réseau exploité de la France continentale celui de l'Algérie et des colonies françaises, on obtient au 31 décembre 1883 un total de 34,834 kilomètres qui se répartissent proportionnellement comme suit :

France	32,491	kilomètres.
Algérie	1,811	—
Colonies.	532	—

soit 34,834 kilomètres exploités, auxquels il faut joindre 15,314 kilomètres concédés, classés, en construction ou à construire déclarés ou non déclarés d'utilité publique, dont :

France continentale 13,805, — Algérie 1,430, — colonies 79, ce qui portera l'étendue totale du réseau à 50,148 kilomètres.

1. *Dépenses d'établissement du réseau d'intérêt général.*

Quelle a été depuis l'origine jusqu'à ce jour l'importance des sommes dépensées pour l'établissement de ce réseau ? Les voici pour la France continentale, telles qu'elles sont relevées dans les comptes de l'administration publique au 31 décembre de chacune des années suivantes :

Années.	Longueur exploitée.	Dépenses d'établissement.
1823.	En construction	100,000f
1828.	23	2,300,000
1842.	630	237,971,000
1855.	5,535	2,686,313,000
1859.	9,077	4,398,679,000
1865.	13,561	6,809,993,000
1869.	16,943	7,952,885,000
1870.	17,445	8,168,284,000
1875.	19,745	9,102,576,000
1880.	23,736	11,064,891,000
1882.	26,330	11,099,288,000
1883.	29,701	11,481,969,000

Ces sommes sans cesse grandissantes à mesure que s'est développé le réseau, ont été puisées, dans des proportions inégales, à trois sources différentes, et fournies d'abord par l'État et les localités ou les départements desservis sous forme de subventions et d'annuités, puis par les compagnies concessionnaires au moyen de l'appel à l'épargne privée. Voici, aux époques que nous venons d'indiquer, dans quelles mesures les dépenses d'établissemen ont été réparties entre ces trois éléments :

Années.	Dépenses incombant à l'État.	Subventions locales.	Dépenses payées par les compagnies.
1823. .	»	»	100,000f
1828. .	»	»	2,300,000
1842. .	13,511,000f	»	221,460,000
1855. .	673,153,000	4,279,000f	2,008,881,000
1859. .	783,530,000	11,370,000	3,603,779,000
1865. .	979,935,000	24,540,000	5,805,518,000
1869. .	1,122,840,000	31,430,000	6,798,615,000
1870. .	1,147,010,000	32,448,000	6,988,826,000
1875. .	1,370,972,000	40,532,000	7,991,072,000
1880. .	2,480,229,000	66,706,000	8,517,956,000
1882. .	2,512,279,000	76,483,000	8,510,526,000
1883. .	2,617,656,000	78,670,000	8,785,643,000

2. *Capitaux fournis par les six grandes compagnies.*

En ce qui concerne les six grandes compagnies formées des fusions qui se sont effectuées de 1857 à 1859, le capital a été réalisé au moyen d'une émission primitive d'actions et plus tard par l'émission successive d'obligations.

Sur un total général évalué au 1er janvier 1883 à 9,499,399,625 fr., la part des actions était de 1,474,563,648 fr., et celle des obligations de 8,024,835,977 fr. Voici, pour chacune des compagnies, le chiffre des différents titres émis, et le montant des capitaux qu'ils ont fournis.

Compagnies.	Nombre d'actions [1].	Capital réalisé.	Nombre d'obligations	Capital réalisé.	Total du capital réalisé.
Est	584,000	292,000,000f	3,535,893	1,128,260,911f	1,420,260,911f
Midi	250,000	146,406,944 [2]	2,701,238	810,068,129	956,475,073
Nord	525,000	231,875,000	2,806,269	912,253,582	1,144,128,582
Orléans	600,000	307,784,570	3,795,545	1,125,438,597	1,433,223,167
Ouest.	300,000	150,947,918	3,830,421	1,155,350,208	1,306,298,126
Paris-Lyon-Méditerranée	800,000	345,549,216	9,090,135	2,893,464,550	3,239,013,766
Totaux.	3,059,000	1,474,563,648f	25,759,501	8,024,835,977f	9,499,399,625f

1. Actions remboursables à 500 fr. sauf pour le Nord à 400 fr.
2. Les chiffres rompus proviennent des primes attachées aux actions émises après l'appel du premier capital.

3. *Prix d'émission des obligations des grandes compagnies. Charges y afférentes.*

Les charges afférentes aux émissions d'obligations 3 p. 100 faites par les grandes compagnies, ont varié, dans les trente dernières années écoulées, en raison de la situation financière des compagnies, de l'état du marché des capitaux et des circonstances politiques au milieu desquelles ces émissions ont été faites. Les voici, de 1856 à 1883, telles qu'elles sont relevées dans les documents officiels publiés tant par l'administration des travaux publics que par les compagnies elles-mêmes :

Années.	COMPAGNIE DE L'EST.		COMPAGNIE DU MIDI.		COMPAGNIE DU NORD.	
	Produit net réalisé par obligation [1].	Taux des charges p. 100 amortissement compris.	Produit net réalisé par obligation [1].	Taux des charges p. 100 amortissement compris.	Produit net réalisé par obligation [1].	Taux des charges p. 100 amortissement compris.
1856	267f 29	6.00	»	»	289f 91	5.56
1859	278 17	5.81	»	»	294 85	5.49
1865	294 90	5.51	290f 47	5.52	310 58	5.29
1869	328 25	4.95	325 68	5.04	341 51	4.87
1873	266 31	6.17	»	»	281 71	5.91
1875	295 50	5.69	297 99	5.50	306 04	5.54
1880	370 02	4.41	380 72	4.38	394 61	4.35
1883	349 80	4.88	355 50	4.75	362 48	4.79

Années.	COMPAGNIE D'ORLÉANS. Produit net réalisé par obligation[1].	Taux des charges p. 100 amortissement compris.	COMPAGNIE DE L'OUEST. Produit net réalisé par obligation[1].	Taux des charges p. 100 amortissement compris.	COMPAGNIE DE PARIS-LYON-MÉDITERR. Produit net réalisé par obligation[1].	Taux des charges p. 100 amortissement compris.
1856	292f 43	5.46	280f 08	5.71	»	»
1859	284 60	5.61	278 27	5.77	282f 97	5.59
1865	298 72	5.44	291 33	5.58	294 55	5.43
1869	330 82	4.95	325 52	5.04	325 18	4.96
1873	272 46	6.09	267 25	5.20	265 07	6.15
1875	312 87	5.34	293 89	5.68	298 96	5.48
1880	»	»	»	»	381 25	4.37
1883	356 64	4.87	354 97	4.78	354 80	4.74

1. Dans les charges d'émission ne figurent pas les frais accessoires, tels que les droits de timbre qui sont compris dans les dépenses d'exploitation.

32. Résultats de l'exploitation.

1. *Réseau d'intérêt général.*

A mesure que les facilités de transport se sont multipliées et étendues, les quantités de marchandises expédiées par voie ferrée et le nombre des voyageurs se sont accrus, d'autant plus que, ainsi que nous l'avons dit au cours de ce travail, le prix moyen kilométrique n'a cessé de s'abaisser.

On en trouve la preuve dans le relevé ci-contre qui donne, avec le tonnage total des marchandises et le nombre de voyageurs transportés en petite vitesse sur les lignes d'intérêt général aux diverses périodes écoulées, la longueur du parcours moyen des uns et des autres.

Années.	Nombre de voyageurs a toute distance.	Tonnes de marchandises a toute distance.	PARCOURS MOYENS. Voyageurs.	Marchandises.
1855.	32,941,471	10,645,282	55 kil	142 kil.
1859.	52,405,021	19,947,799	52	137
1865.	81,533,061	34,021,436	41	152
1869.	111,163,584	44,013,433	38	143
1875.	131,311,803	58,931,733	36	138
1880.	165,105,603	80,773,680	36	128
1882.	194,932,097	88,744,758	35	122

2. *Mouvement des gares de Paris.*

Dans ce mouvement croissant des voyageurs et des marchandises transportés sur l'ensemble du réseau, il n'est pas sans intérêt de remarquer qu'une part considérable, variant du quart au tiers pour les voyageurs et du septième au huitième pour les marchandises, appartient aux gares de Paris, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

ANNÉES.	NOMBRE DE VOYAGEURS. Départ.	Arrivée.	Total.	NOMBRE DE TONNES DE MARCHANDISES. Départ.	Arrivée.	Total.
1869	18,210,660	17,496,595	35,707,255	1,272,360	4,283,097	5,555,457
1875	19,925,123	19,157,412	39,082,535	1,590,334	4,457,799	6,048,133
1880	22,882,772	22,385,401	45,268,173	3,025,485	7,572,053	10,597,538
1882	26,879,500	26,154,673	53,034,173	3,211,575	7,650,858	10,862,433

33. Personnel et matériel roulant des compagnies d'intérêt général.

Pour faire mouvoir cette puissante industrie des chemins de fer et répondre à toutes les exigences d'un service dont l'extension des voies ferrées a accru l'importance et les rouages, les compagnies ont dû former un personnel et acquérir un matériel roulant chaque année plus considérable et plus nombreux. On en peut juger en examinant le tableau suivant qui reproduit, pour chaque compagnie d'intérêt général, l'état du personnel et du matériel roulant employé aux diverses périodes quinquennales qui séparent 1855 de nos jours :

PERSONNEL (nombre total).

ANNÉES.	Nord.	Est.	Ouest.	Orléans.	P.-L.-M.	Rhône-Mont-Cenis	Midi.	Ceinture (r. dr.)	Grande ceinture	État.	Cies et lignes diverses.	Totaux.
1855	8,444	9,516	3,464	8,332	5,091	»	1,346	156	»	»	7,420	43,764
1860	10,610	13,795	10,721	10,947	21,591	»	5,894	265	»	»	3,871	77,699
1865	15,378	17,127	15,846	15,914	33,540	495	8,573	338	»	»	597	107,807
1870	16,803	21,636	19,034	20,939	34,829	compris	12,107	530	»	»	2,520	128,398
1875	29,495	21,999	21,654	23,675	47,894	dans le	15,361	578	»	»	7,298	167,958
1880	37,762	25,735	29,741	25,085	55,291	réseau	19,339	718	128	7,224	3,679	204,702
1882	46,465	27,850	32,185	27,132	64,095	de P.-L.-M.	21,522	905	122	8,990	8,736	238,302

MATÉRIEL ROULANT.

ANNÉES.	Locomotives.	Voitures à voyageurs.	Wagons de service.	Capacité moyenne en tonnes.	Wagons à marchandises de toute sorte.	Capacité moyenne en tonnes.	Total général des voitures et wagons.
1855	1,895	4,898	1,894	4.1	31,425	6.4	41,217
1860	3,145	7,223	3,104	3.8	61,596	7.7	71,923
1865	4,123	9,430	3,770	4.5	94,378	8.2	107,578
1870	4,933	11,990	4,661	4.6	122,921	8.3	139,572
1875	6,157	13,459	5,645	4.2	156,875	8.3	175,979
1880	6,893	15,432	6,473	4.1	182,089	9.0	203,994
1882	7,890	17,482	7,546	4.3	211,907	9.2	236,935

34. Résultats de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général.

Si maintenant on passe à l'examen des recettes produites par ce mouvement progressif de transports, si l'on place ensuite, en face de ces recettes, les dépenses d'exploitation, on fait ressortir, avec les résultats nets de l'exploitation, le coefficient de la dépense et le revenu final du capital d'établissement des chemins de fer d'intérêt général construits sur le continent français.

ANNÉES.	RECETTES BRUTES non compris l'impôt sur les transports — totales.	RECETTES BRUTES — par kilomètre.	DÉPENSES non compris l'impôt sur les transports — totales.	DÉPENSES — par kilomètre.	EXCÉDENT DES RECETTES sur les dépenses de l'exploitation — total.	EXCÉDENT — par kilomètre.	RAPPORT p. 100 de la dépense totale à la recette totale.	DÉPENSES totales d'établissement du réseau d'intérêt général.	RAPPORT p. 100 du revenu net de l'exploitation aux dépenses totales d'établissement.
1855 . .	267,399,525f	53,087f	111,953,673f	22,226f	155,445,852f	30,861f	41.87	2,686,313,000f	5.78
1859 . . .	396,392,678	44,841	175,253,045	19,825	221,139,633	25,016	44.21	4,398,679,000	5.02
1865 . . .	578,521,714	43,738	268,189,262	20,276	310,332,452	23,462	46.36	6,809,993,000	4.55
1869 . . .	703,972,930	42,776	319,814,640	19,426	384,158,290	23,350	45.41	7,952,885,000	4.83
1875 . . .	832,835,691	44,575	410,297,860	22,746	422,537,831	21,829	51.03	9,402,576,000	4.49
1880 . . .	1,060,616,313	45,936	538,444,500	23,320	522,171,813	22,616	50.77	11,064,891,000	4.72
1882 . .	1,127,189,396	44,072	592,233,866	23,156	534,955,530	20,916	52.54	12,199,971,000	4.38

35. Intérêts et dividendes attribués aux actions des six grandes compagnies.

Nous avons vu dans le chapitre relatif aux conventions financières la constitution du revenu *réservé* destiné à alimenter le revenu du capital-actions. Voici, de 1855 à nos jours, quelle a été pour les six grandes compagnies la répartition des dividendes aux principales époques de la période :

Compagnies.	Taux moyen d'émission des actions.	Dividendes et intérêts. 1855.	1859.	1869.	1875.	1880.	1883.	1885.	Dividendes réservés par les conventions de 1859.	1872 à 1875.	1883.
Est	500f »	78f 50	38f 70	33f	33f	33f	35f 50	35f 50	38f 00	30f 00	35f 50
Midi.	587 44	»	27 00	40	40	40	40 00	50 00	35 00	35 00	50 00
Nord	400 » / 575 »	61 00	65 50	67	66	74	73 00	62 00	50 00	50 00	54 10
Orléans	512 97	80 00	97 00	56	56	56	57 50	57 50	51 80	30 00	56 00
Ouest	503 16	50 00	37 50	35	35	35	37 00	37 00	35 00	51 80	38 50
Paris-Lyon-Méditér. .	431 94	82 50 / 86 00	63 50	60	55	70	55 00	55 00	47 00	47 00	55 00

36. Réseau d'intérêt local.

La situation du réseau d'intérêt local, nous avons eu à le constater dans un chapitre précédent, n'est pas aussi satisfaisante. Les lignes dont il se compose ne traversent, à la vérité, que des contrées peu actives en général et d'un trafic insuffisant pour alimenter les transports ; de plus, les éléments de comparaison d'une année à l'autre sont très incomplets par suite de l'incorporation fréquente dans le réseau d'intérêt général de certaines lignes secondaires. Les voici cependant pour les dernières années tels qu'ils ressortent des documents officiels :

Années.	Longueur exploitée.	Recettes.	Dépenses.	Produit net total.	Produit net par kilomètre.	Coefficient d'exploitation.
1879	2,168	12,735,356f	10,018,805f	2,716,551f	1,549f	78.63 p. 100
1880	2,210	15,816,619	12,102,355	3,774,264	1,782	76.53 —
1881	2,152	14,643,781	11,451,788	3,188,993	1,664	85.01 —
1882	2,343	17,517,714	14,043,363	3,474,351	1,445	80.18 —
1883	2,345	19,196,309	15,474,915	3,721,394	1,588	80.61 —
1884	1,631	9,932,163	8,416,957	1,515,206	973	81.73 —
1885	1,636	9,473,763	8,543,383	930,380	539	90.18 —

37. Chemins de fer algériens d'intérêt général.

Les chemins de fer de notre colonie algérienne n'ont pas eu tous la même fortune. Tandis que trois compagnies sur les cinq qui exploitent les voies ferrées de cette contrée donnent des recettes supérieures aux dépenses effectuées, les deux autres n'ont produit que des déficits que la garantie de l'État est appelée à combler. On peut en juger par les résultats suivants qui donnent, pour chaque compagnie, les recettes, les dépenses, les produits de l'exploitation et le coefficient de la dépense.

Réseau algérien de la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée (*Longueur exploitée : 513 kilomètres*).

ANNÉES.	COMPTE d'établissement.	DÉPENSES TOTALES.	RECETTES TOTALES. (impôt déduit).	PRODUIT NET.	COEFFICIENT de la dépense.
1875 . . .	171,010,575	4,584,004	6,213,781	1,629,776	73.75 p. 100
1878	171,869,200	4,609,938	5,767,956	1,157,968	79.80 —
1880 . . .	171,982,956	4,473,457	7,373,929	2,900,471	60.65 —
1881	172,249,603	4,630,618	7,434,404	2,803,785	62.31 —
1884[1]. . .	173,466,955	5,013,465	8,601,097	3,587,632	58.25 —
1885 . . .	173,473,009	5,514,716	10,095,118	4,580,402	54.63 —

1. A partir du 1er janvier 1884, le compte du réseau algérien de la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée est confondu dans l'ensemble des comptes de la Compagnie, en conformité de la convention signée en 1883 entre cette dernière et l'État.

Bône-Guelma et prolongements.

ANNÉES.	Longueur exploitée.	RECETTES totales.	RECETTES p. kilom.	DÉPENSES totales.	DÉPENSES p. kilom.	Excédent des dépenses sur les recettes.	Rapport de la dépense à la recette.
1877	78 k.	350,746	4,496	544,747	6,983	194,001	155.31 0/0
1878	116	611,865	5,274	800,318	6,907	188,453	130.79
1879	262	1,206,564	4,605	1,822,346	6,963	615,782	151.03
1880	387	1,567,921	4,051	2,717,402	7,021	1,149,480	173.31
1881	420	2,524,832	6,011	3,007,642	7,280	532,809	121.10
1882	455	2,582,486	5,675	3,200,272	7,033	617,786	123.92
1883	463	2,900,660	6,264	3,258,829	7,038	358,169	112.35
1884	478	2,682,014	5,610	3,500,277	7,322	818,262	130.50

Est Algérien.

ANNÉES.	Longueur exploitée.	Coût d'établissement.	Recettes brutes.	Dépenses.	Recettes nettes + et déficit —	Coefficient d'exploitation.
1876	»	1,092,901f 52	»	»	»	»
1877	»	4,591,311 79		»	»	»
1878	»	11,601,001 64	»	»	»	»
1879	»	18,228,051 59	»	»	»	»
1880	»	26,818,324 50	»	»	»	»
1881	155 kil.	40,649,179 43	1,259,151f 48	1,311,094f 75	—157,705f 55	104.92
1882	209	57,674,397 40	1,578,741 26	1,449,523 02	+129,218 24	91.82
1883	372	73,698,560 96	2,179,674 13	2,632,478 67	—452,804 54	121.20
1884	372	93,384,280 96	2,602,684 68	2,648,810 40	— 46,125 88	101.53
1885	383	117,170,755 76	3,957,014 55	3,002,172 14	+951,842 41	75.90
1886	637	141,119,550 27	3,931,307 42	3,663,746 62	+267,560 80	93.13

Ouest Algérien.

LIGNES.	ANNÉES.	LONGUEUR EXPLOITÉE.	COUT d'établissement des lignes exploitées.	RECETTES BRUTES.	DÉPENSES RÉELLES.	DÉPENSES d'après le barème.	PRODUIT NET kilométrique. (Différence entre les produits bruts et les dépenses calculées d'après le barème.)	ÉCONOMIES réalisées sur le barème et portées à la réserve de l'exploitation. (Différence entre les dépenses calculées d'après le barème et les dépenses réelles.)	SOMME portée au débit de l'État à titre de garantie d'intérêt.
Sainte-Barbe-du-Tlélat à Sidi-bel-Abbès	1881	52 k.	8,005,807	919,471	480,648	496,514	8,133	15,866	—
	1882	52 k.	8,013,676	1,106,101	539,535	575,172	10,210	35,637	—
	1883	52 k.	9,098,116	1,116,005	494,193	580,322	10,301	86,129	—
	1884	51k,572 [1]	9,357,333	1,150,077	486,283	598,040	10,704	111,756	—
	1885	51k,572	9,713,209	1,086,692	501,407	565,079	10,114	63,672	28,800
Sidi-bel-Abbès à Ras-el-Mâ	1883	31 k.	—	132,154	105,980	134,680	—	28,700	130,451
	1884	(moyenne) 46 k.	—	416,243	285,521	349,072	1,435	63,551	319,781
	1885	84 k.	15,156,669 [2]	711,648	474,609	627,464	1,000	152,855	599,569
Oran à Aïn-Temouchent	1884	51 k.	—	129,797	157,799	180,393	—	22,594	164,271
	1885	(moyenne) 69 k.	8,733,352 [3]	346,547	383,890	487,795	—	103,904	527,051

1. Antérieurement à 1884 la longueur de la ligne du Tlélat à Sidi-bel-Abbès était évaluée à 52 kilomètres d'après les règles adoptées pour l'application des tarifs (tout kilomètre entamé étant considéré comme un kilomètre parcouru); le décret du 23 février 1884 a stipulé au contraire que, pour l'établissement des recettes kilométriques, les longueurs seraient comptées exactement en mètres.

2. Exploitation du 1er juin au 31 décembre. Compte de premier établissement et travaux complémentaires au 31 décembre 1885. La dernière section de la ligne de Sidi-bel-Abbès à Ras-el-Mâ a été livrée à l'exploitation le 1er août 1885, la longueur totale de la ligne est de 100k,012,65.

3. Exploitation du 1er juillet au 31 décembre. Compte de premier établissement et travaux complémentaires au 31 décembre 1885. La dernière section de la ligne d'Oran à Aïn-Temouchent a été livrée à l'exploitation le 7 septembre 1885, la longueur totale de la ligne est de 80k 492,56.

Compagnie Franco-Algérienne.

ANNÉES.	LONGUEUR exploitée.	RECETTES BRUTES totales.	RECETTES BRUTES par kilomètre.	DÉPENSES totales.	DÉPENSES par kilomètre.	EXCÉDENT des recettes sur les dépenses.	COEFFICIENT d'exploitation.
1881	215	2,369,015	11,018	1,450,765	6,747 74	918,280	61.01
1882	215	3,568,470	11,875	2,258,577	5,783 13	1,309,893	63.20
1883	237	4,095,961	13,368	2,222,577	5,461 01	1,873,383	54.27
1884	237	2,943,743	8,872	1,896,129	4,451 86	1,047,614	64.28

VI. CHEMINS DE FER A L'ÉTRANGER.

38. Considérations générales et répartition des voies ferrées dans le monde.

Le régime qui a présidé à l'établissement et à l'organisation des chemins de fer étrangers, varie suivant le caractère, les mœurs politiques des nations elles-mêmes, et suivant les conditions économiques au milieu desquelles ils ont été créés.

Deux grands principes ont dicté la conduite des divers gouvernements qui ont conçu les voies ferrées : la liberté absolue des entreprises d'une part, et, de l'autre, l'intervention de l'État. Ces deux principes eux-mêmes ont été interprétés dans l'application, plus ou moins rigoureusement, en raison des lois sur la propriété en vigueur chez les différents peuples, de leur situation financière, de leur constitution politique et sociale ou des expériences acquises précédemment. Chez quelques-uns d'entre eux, l'intervention de l'État n'apparaît que dans l'acte de concession, en vertu du droit de domanialité qui appartient à la puissance souveraine. Chez d'autres, elle se manifeste jusque dans le tracé, dans la réalisation des capitaux de premier établissement, dans le mode d'exploitation, dans l'administration, dans la répartition des revenus.

A la première catégorie appartiennent plus particulièrement les nations de race anglo-saxonne, où domine le *Self-government,* telles que la Grande-Bretagne et les États-Unis; dans la seconde, se classent, quoique à des degrés différents, les peuples de race latine, slave et teutonique, où règne, soit l'esprit de centralisation administrative, soit le particularisme, soit encore le système de gouvernement connu sous le nom de socialisme de la chaire ou de socialisme d'État.

La création des chemins de fer n'a pas suivi dans toutes les parties du monde la même progression, ni adopté des procédés identiques. L'Europe et l'Amérique, et, sur ce continent, les États-Unis principalement, ont rivalisé de zèle et de sacrifices pour l'établissement de cet important moyen de communication, et, bien que depuis 1860, date où fut inauguré d'une façon suivie le régime des traités de commerce, il se soit manifesté, sur tous les points du globe sans exception, une activité jusque-là inconnue en faveur de la constitution des voies ferrées, ces deux contrées se partagent encore aujourd'hui à peu près l'ensemble des chemins de fer existant dans le monde entier. En effet, d'après les documents les plus récents, le réseau ferré exploité sur la surface du monde habité et connu comprenait, au 31 décembre 1870, 210,180 kilomètres[1], au 31 décembre 1885, 487,566 kilomètres, représentant une moyenne de 36 kilomètres pour 1,000 kilomètres carrés, et était ainsi réparti :

	1870.		1885[2].	
Europe	104,050	210,180k	195,585	487,566k
Afrique	1,530		7,600	
Asie	8,240		23,277	
Amérique	94,700		248,684	
Océanie	639		12,420	

Si l'on se reporte à 1860, on ne relève à cette date qu'une étendue de 108,450 kilomètres environ pour l'ensemble du globe : le grand mouvement de construction des chemins de fer s'est donc produit dans la période qui sépare 1878 de nos jours et principalement dans les années qui ont suivi 1875, pendant lesquelles on a constaté un accroissement annuel de 8,000 à 10,000 kilomètres.

1. *The Economist*, 10 juillet 1886.
2. *Almanach de Gotha* pour 1887.

39. Chemins de fer de l'Europe. Développement des réseaux et frais d'établissement.

L'Europe, à elle seule, figure dans les chiffres de 1878 pour un total de 189,487 kilomètres, qui s'est élevé, au 31 décembre 1885, à 195,158 kilomètres[1]. En 1869, la longueur des chemins de fer exploités sur notre continent n'était que de 95,888 kilomètres[2]; l'augmentation a donc été, pour les seize années qui se sont écoulées entre les deux dates, de 99,270 kilomètres ou de 10 p. 100 et il se manifeste chez les divers États du continent dans les proportions suivantes :

ÉTATS.		LONGUEURS EXPLOITÉES. 1869		1885		ACCROISSEMENT p. 100.
		kil.		kil.		
Allemagne. Prusse	17,476	10,562	37,535	23,509	114.80	130.00
Allemagne. Bavière		2,693		5,142		88.88
Allemagne. Wurtemberg		1,011		1,560		50.00
Allemagne. Saxe		1,070		2,232		108.59
Allemagne. Autres États		2,140		5,092		137.94
Autriche-Hongrie		8,075		22,613		182.50
Belgique		3,094		4,410		46.66
Danemark		682		1,942		184.75
Espagne		5,407		9,185		69.90
France		16,973		32,491		91.42
Grande-Bretagne et Irlande		24,759		30,983		25.14
Grèce		10		323		2,130.00
Italie et États pontificaux		5,769		10,354		79.50
Pays-Bas et Luxembourg		1,406		2,800		99.14
Portugal		694		1,529		
Roumanie		122		1,660		120.31
Russie et Finlande		7,674		26,483		1,260.66
Suède et Norvège		2,136		8,454		245.10
Suisse		1,322		2,758		295.78
Turquie d'Europe, Bulgarie, Roumelie		289		1,394		108.62 382.36
Serbie		»		244		»

Si l'on examine le mode d'exploitation en vigueur à ces deux dates extrêmes, on constate une transformation importante due au trouble qui s'est produit depuis 20 ans dans l'organisation politique des divers États et aux théories sociales et économiques qui tendent de plus en plus à se substituer aux doctrines de liberté et d'individualisme précédemment en honneur. En 1869, sur les 95,888 kilomètres exploités en Europe, 81,985 l'étaient par les compagnies privées, et 13,903 ou 14.51 p. 100 seulement par l'État. En 1885, cette proportion s'est sensiblement modifiée ; sur les 195,158 kilomètres mis en exploitation, 133,000 environ sont administrés par l'industrie privée, et plus de 62,000 kilomètres, soit 31,79 p. 100, sont régis par l'État dont le domaine ne cesse de s'accroître dans certaines contrées par des rachats anticipés ou par des constructions nouvelles. Les pays où cette transformation s'est le plus particulièrement produite, sont l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Norvège, la Roumanie et, dans une certaine mesure, les Pays-Bas et l'Italie où l'intervention du Gouvernement est très manifeste. L'Autriche-Hongrie, la Suède et le Portugal ont laissé une part plus importante à l'industrie privée; cependant, dans ces derniers temps, le premier de ces États a

1. *Journal officiel* du 25 septembre 1886.
2. Chemins de fer de l'Europe, résultats généraux de l'exploitation (ministère des travaux publics, 1876).

suivi l'impulsion donnée par l'empire allemand. La Russie, l'Espagne et la Suisse, au contraire, n'ont recours qu'au régime des concessions.

Les frais de premier établissement des divers réseaux européens ont subi également une modification importante due tant au développement des lignes établies qu'aux changements survenus soit dans la valeur de l'argent, soit dans les prix des terrains et des matériaux de construction dont la hausse ininterrompue a été provoquée par l'extension peut-être trop rapide et trop considérable des voies ferrées et par l'immense essor de transactions auxquelles celles-ci à leur tour ont donné naissance. On peut en juger en rapprochant les frais d'établissement aux deux dates précitées, 1869 et 1885 :

ÉTATS.	1869[1] FRAIS D'ÉTABLISSEMENT.		1883[2] FRAIS D'ÉTABLISSEMENT.	
	Total.	Par kilomètre.	Total.	Par kilomètre.
—	—	—	—	—
Allemagne	4,553,450,000f	277,500f	11,797,258,000f	331,400f
Autriche-Hongrie	2,474,944,000	312,200	7,968,902,000	390,800
Belgique[3]	1,036,893,000	332,500	1,697,000,000	320,400
Danemark	78,209,000	113,000	190,613,000	127,600
Espagne	1,250,000,000	230,000	2,500,000,000	235,000
Grande-Bretagne	12,297,618,000	504,800	20,036,600,000	667,900
Grèce	»	»	107,000,000	205,000
Italie[1]	1,785,000,000	289,800	2,852,311,000	301,700
Luxembourg[5]	»	»	44,862,000	301,100
Norvège[3]	36,645,000	101,800	158,252,000	109.000
Pays-Bas	363,200,000	257,500	602,649,000	300,900
Portugal	130,000,000	185,000	279,300,000	186,900
Roumanie	35,400,000	290,000	425,553,000	298,000
Russie[4]	3,175,000,000	296,800	6,025,525,000[6]	258,500
Suède	160,182,000	91,950	599,427,000	119,100
Suisse[1]	450,000,000	325,500	951,052,000	343,700
Turquie, Serbie, etc.	140,000,000	483,000	250,000,000	290,700
Totaux	27,966,532,000f		56,486,304,000f	

1. Ces chiffres sont empruntés à l'ouvrage de Michaël S. Mulhall, *Balance sheet of the world ;* au *Statistical abstract for the principal foreign countries ;* au *Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des travaux publics,* ils se rapportent aux années comprises entre 1883 et 1885.

2. *Statistique des chemins de fer de l'Europe*, publiée à Vienne, 1885, et divers documents officiels étrangers.

3. Année 1871.

4. 1870.

5. Les chiffres du Luxembourg sont compris en 1869 dans ceux des Pays-Bas, de même que la Grèce est confondue dans les résultats de la Turquie.

6. Résultats de 1882 auxquels il faut ajouter pour la Finlande 69,862,000 fr., et 84,000 fr. par kilomètre.

Les différences parfois sensibles que cette étude comparée fait ressortir entre les dépenses d'établissement kilométrique des divers États, sont dues soit à l'emploi de voies larges ou de voies étroites et de chemins à voie simple ou à double voie, soit aux difficultés d'exécution que certaines régions ont rencontrées et aux nombreux travaux d'art qui en ont été la conséquence.

Allemagne.

Historique. — L'établissement des chemins de fer en Allemagne n'a pas suivi, comme dans la plupart des autres contrées de l'Europe, un plan antérieurement conçu en vue de créer des réseaux ayant une existence propre. L'extrême division politique de ce pays ne le permettait pas, et, jusqu'en 1870, la construction des voies ferrées s'y fit sans unité de système et d'administration comme sans unité de tarifs, chaque État se préoccupant avant tout de satisfaire aux exigences de ses nationaux et aux nécessités de son propre trafic. Les premières lignes de l'Allemagne dues à l'initiative privée, apparurent presque au moment où l'Angleterre et la France inauguraient elles-mêmes ce moyen de circulation, et mirent en communication d'abord Nuremberg et Furth en 1835, puis Leipzig et Dresde en 1837. Le grand-duché de Brunswick, le premier parmi les États du Nord, donna une sérieuse impulsion à l'établissement des chemins de fer ; par les soins de son Gouvernement, la ligne de Brunswick à Wolfenbuttel fut ouverte en 1838, et ne tarda pas à réunir, par des embranchements, le nord et le sud du réseau grand-ducal. Peu à peu, le grand-duché de Bade, le Hanovre et le Wurtemberg suivirent cet exemple, et presque partout les gouvernements se mettant à la tête du mouvement prirent à leur compte les dépenses et les charges de cette nouvelle entreprise.

La Prusse, monarchie militaire, où la centralisation gouvernementale était plus complète cependant que partout ailleurs en Allemagne, adopta tout d'abord un système mixte combinant le concours de l'État et celui de l'industrie privée. Ses premières lignes ferrées furent, en vertu d'une loi votée le 3 novembre 1838, abandonnées entièrement à l'industrie qui construisit ainsi 850 kilomètres, mais dut renoncer bientôt à poursuivre son œuvre devant l'impossibilité de servir aux capitaux engagés un intérêt rémunérateur, et par conséquent de se procurer les sommes désormais indispensables à l'établissement des lignes projetées. Le Gouvernement prussien crut remédier au mal en donnant aux compagnies une garantie d'intérêt, et, en 1842, une loi rendue dans ce sens permit d'établir les lignes de Marche-Basse-Silésie, Haute-Silésie, Cologne, Minden, Stargard-Posen, Berg et Marche. Une crise financière qui éclata en 1846, et qu'aggravèrent les mouvements insurrectionnels de 1848, réduisit de nouveau les compagnies à l'impuissance et engagea le Gouvernement prussien à changer le système primitivement adopté et à se charger désormais lui-même du soin de compléter sur ses propres ressources le réseau de ses chemins de fer. Pendant cette période, plusieurs des États allemands, entre autres la Bavière et la Saxe, contraints de reprendre certaines lignes exploitées

par l'industrie privée, avaient suivi l'exemple de la Prusse, et, sauf en quelques cas isolés, avaient pris en main l'exécution de leurs réseaux. A partir de 1850, la Prusse donna un violent essor aux constructions de voies ferrées, sous la direction de ses propres agents, et, tout en concédant à des compagnies privées un certain nombre de lignes, se réserva les chemins les plus importants au double point de vue de son influence commerciale en Allemagne et de sa propre défense. Après la bataille de Sadowa, en 1866, l'intervention de l'État qui n'avait été, au début, dans ce pays que le résultat d'une situation financière embarrassée devint le fait d'un système préconçu. L'annexion au réseau d'État de la Prusse des lignes d'État de Brunswick, de Hanovre et de la Hesse électorale, en augmentant sensiblement l'influence prussienne, imprima à l'organisation du réseau ferré un caractère stratégique qui en attira bientôt la direction entre les mains du Gouvernement et devait aboutir au rachat des lignes encore exploitées par l'industrie privée. Après la guerre de 1870 qui aboutit à la reconstitution de l'empire d'Allemagne au profit de la Prusse, cette dernière puissance proposa, en 1873, de racheter tous les chemins de fer de l'Allemagne et d'en placer l'exploitation sous le contrôle supérieur de l'empire, autrement dit de la Prusse. Ce projet provoqua partout une vive agitation, et, afin d'entraver le succès de cette entreprise dont le but exclusivement politique ne leur échappait pas, les divers États allemands qui avaient conservé une certaine autonomie, telles que la Bavière et la Saxe, s'empressèrent de racheter les chemins concédés sur leur territoire à des sociétés particulières, afin d'opposer au réseau d'empire des réseaux d'État parfaitement constitués et possédant une unité d'administration et de vie. La Prusse n'en continua pas moins chez elle la ligne de conduite qu'elle voulait imposer à ses voisins, et une série de lois, dont deux en date des 28 mars et 13 mai 1882 relatives à l'incorporation de 3,000 kilomètres de chemins privés au réseau de l'État, vint placer entre les mains du Gouvernement la presque totalité des lignes de quelque importance[1]. Depuis lors, le mouvement s'est étendu à toute l'Allemagne ; les considérations de la politique pure y ont contribué presque seules à l'exclusion des considérations économiques, et les chemins de fer devenus pour le gouvernement impérial un instrument puissant d'unification, sont actuellement concentrés pour la plus grande partie, entre les mains de l'État qui en a racheté les cinq septièmes et en administre les six septièmes, n'en laissant que quelques tronçons d'ordre secondaire à des compagnies privées soumises toutefois à des règlements sévères qui en font des instruments dociles du Gouvernement.

Développement du réseau. — Voici, de 1841 à 1882, quelle a été la progression du réseau total de l'Allemagne et de la concentration de ce réseau entre les mains de l'État :

Années.	CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT.		CHEMINS DE FER CONCÉDÉS exploités par l'État.		CHEMINS DE FER CONCÉDÉS exploités par les compagnies.		RÉSEAU ENTIER.	
	Allemagne.	Prusse.	Allemagne.	Prusse.	Allemagne.	Prusse.	Allemagne.	Prusse.
	Kilom.	Kilom.	Kilom.	Kilom.	Kilom.	Kilom.	Kilom.	Kilom.
1841	56	»	»	»	771	438	826	438
1851	2,410	827	751	696	3,309	2,586	6,471	4,109
1861	5,441	2,611	1,443	1,354	5,194	3,387	12,078	7,353
1871	9,972	3,811	2,024	1,879	9,293	6,982	21,289	12,672
1881	22,131	11,585	3,964	3,674	7,984	5,185	34,382	20,744
1882 . .	25,996	14,826	2,607	2,395	6,481	3,935	35,087	21,155

Au 31 décembre 1884[1], le réseau allemand se composait de 36,136 kilomètres exploités, divisés en trois catégories, comprenant : 1° les chemins construits et exploités par l'État qui sont en même temps les plus importants au point de vue stratégique ; 2° les chemins construits par les compagnies et exploités par l'État, présentant un intérêt stratégique supérieur à l'intérêt commercial ; 3° les chemins construits et exploités par l'industrie privée, où domine presque exclusivement l'intérêt commercial. Ces chemins se répartissaient eux-mêmes entre les divers États allemands dans les proportions suivantes :

ÉTATS.	INTÉRÊT GÉNÉRAL ET LOCAL et à voie étroite. Chemins de l'État.	INTÉRÊT GÉNÉRAL ET LOCAL et à voie étroite. Chemins concédés et exploités par l'État.	Chemins exploités par les compagnies.
Alsace-Lorraine . .	1,287	58	128
Bade.	1,225	103	»
Bavière	4,586	»	676
Brunswick.	»	»	381[2]
Hesse-Darmstadt . .	225	»	682
Mecklembourg. . .	»	»	453
Oldenbourg	281	17	33
Prusse	19,610	820	1,766
Saxe royale	2,076	80	»
Saxe (duchés de), villes libres, etc..	81	»	320
Wurtemberg. . . .	1,541	»	16
Territoire de Hambourg	4	»	»
Territoire de Lubeck	»	»	20

Régime financier des chemins de fer allemands. — Le régime financier des chemins de fer allemands s'est ressenti, dès le début de leur établissement, des tendances politiques des divers gouvernements. Tandis que les budgets des États de l'Allemagne consacraient des crédits plus ou moins élevés à la création et à l'exploitation des lignes entreprises par l'État, les actes de concessions accordés aux compagnies privées qui se constituaient en même temps, stipulaient que les capitaux

1. Au 31 décembre 1885, le réseau allemand possédait une longueur de 37,535 kilomètres exploités. (*Journal officiel* du 25 septembre 1886.)

2. Depuis 1884, le réseau de Brunswick a été incorporé au réseau d'État de la Prusse.

1. Une nouvelle proposition a été faite en août 1886 par le Gouvernement prussien à diverses compagnies de chemins de fer, relativement à la cession de leurs lignes à l'État. Si ce projet aboutit, il ne restera plus en Prusse qu'une centaine de kilomètres de lignes privées.

engagés ne pouvaient recevoir plus de 10 p. 100 d'intérêt. Dans le cas où une répartition supérieure devenait possible, la réduction des tarifs était imposée comme une obligation. Les compagnies devaient constituer un fonds, intitulé fonds de renouvellement, sur lequel étaient imputées les dépenses pour la réfection de la voie et dont le compte de premier établissement était dès lors affranchi. A diverses reprises, le système de la garantie d'intérêt a été pratiqué, mais cette garantie était limitée à 3 1/2 p. 100, et l'État s'attribuait, en compensation, le tiers du revenu net dès qu'il avait été prélevé 5 p. 100 au profit du capital. Cette restriction systématique mise au profit du capital-actions n'avait d'autre cause que la préoccupation constante des Gouvernements allemands, de s'assurer le retour, à des conditions satisfaisantes, des réseaux qu'ils abandonnaient temporairement à l'industrie privée. Les concessions accordées pour 99 ans pouvaient être en effet toutes rachetées au bout de 30 ans, moyennant une somme représentant 25 fois le dividende moyen des cinq dernières années qui précéderaient le rachat ; la réduction des dividendes avait donc pour conséquence de restreindre la somme que le Trésor devait payer lorsqu'il userait de la faculté du rachat. Ces procédés nés en Prusse ont été plus ou moins rigoureusement adoptés dans les autres États de l'Allemagne jusqu'en 1870 ; mais, dans le cours des dernières années écoulées, ils se sont généralisés, et l'heure est proche où le réseau ferré de l'Empire allemand sera entièrement exploité par l'État.

Dépenses d'établissement. — Les dépenses de premier établissement des chemins de fer de l'empire d'Allemagne ont suivi la progression que nous avons déjà relatée en France et que nous constaterons dans les autres contrées de l'Europe. Au 31 décembre 1869, à la veille de la reconstitution de l'empire de Charlemagne au profit de la monarchie prussienne, elles s'élevaient à la somme de 3,642,760,000 marks (4,553,450,000 fr.) représentant 222,000 marks (277,500 fr.) par kilomètre. Depuis lors, elles ont été portées à :

Dates.	Nombre de kilomètres exploités.	Capital d'établissement à la fin de chaque année d'exploitation.	Dépenses par kilomètre.
—	—	—	—
1871[1].	21,700	5,372,948,750 f	275,375 f
1875	28,200	8,480,627,500	311,500
1877	31,000	9,889,031,250	331,250
1883[2].	35,593	11,797,258,300	331,400
1884[3].	36,051	11,824,408,000	330,600

Ces 11,824,408,000 fr. ont été fournis par les :

Emprunts de l'État pour 9,632,493,000 fr. dont 9,628,757,000 fr. pour le réseau de l'État.
Ressources extraordinaires pour 744,518,000 fr. dont 741,271,000 fr. pour le réseau de l'État.
Émissions d'actions et d'obligations pour 1,332,409,000 fr. dont 102,571,000 fr. pour le réseau de l'État.
Ressources de la Dette flottante pour 102,394,000 fr. dont 4,444,000 fr. pour le réseau de l'État.

Tarification. — Le système de tarification a, de son côté, subi à cette même époque de profonds changements. Jusqu'en 1870, les administrations de chemins de fer n'avaient point été entravées dans l'établissement des tarifs et dans leur classification par les divers gouvernements de l'Allemagne. Chacune d'elles, désireuse d'attirer sur ses lignes la plus grande partie du trafic que faisait naître le développement des relations internationales, n'avait pas tardé à rompre avec la simplicité des tarifs primitifs et d'y adjoindre des tarifs différentiels et spéciaux qui, variant avec chaque compagnie, avaient fait naître de sérieuses complications dans la pratique. Après la conclusion de la paix en 1871, le chancelier de l'Empire s'appliqua à poursuivre l'unité des mesures de longueur, des poids, des monnaies, du système postal, et principalement des tarifs de chemins de fer, en conformité de l'article 45 de la constitution impériale. L'Alsace-Lorraine rattachée à l'Empire servit de champ d'expériences à un régime nouveau, dénommé *système naturel,* consistant à favoriser les transports en charge de wagons d'un poids minimum de 5 tonnes et réduisant à trois les éléments destinés à fixer le prix de la marchandise, savoir : la rapidité des transports, le poids de la marchandise et le type du wagon effectuant le transport (wagon couvert ou découvert). Ce système ne donna pas les résultats qu'on en attendait, et, en 1877, à la suite d'une enquête faite par une commission spéciale, et conformément à la décision du Conseil fédéral, en date du 14 décembre 1876, un nouveau régime fut imposé au réseau allemand. Ce régime, tout en laissant à chaque État le droit de fixer lui-même les taxes *maxima* sur les chemins de fer situés sur son territoire, a une base commune à tous les réseaux. Il repousse la classification générale de toutes les marchandises et ne fait porter la classification que sur les articles de trois tarifs différents, ceux de la grande vitesse, de la petite vitesse, et les tarifs spéciaux ou d'exception applicables à certaines marchandises [1]. Une commission permanente des tarifs a été instituée par décision ministérielle du 8 octobre 1877 et, composée de délégués des chemins de fer de l'État et des chemins privés des divers États confédérés, elle a mission de recevoir toutes les demandes de modifications, d'additions, de suppression et d'amélioration faites par les administrations des chemins de fer, par l'industrie, le commerce et l'agriculture, d'étudier toutes les questions qui lui sont présentées et de les soumettre aux décisions des délégués à la conférence générale des chemins de fer allemands ou *Verein deutscher Eisenbahn-Verwaltungen*, fondée le 10 novembre 1846. En tenant compte de ces diverses tentatives opérées en Allemagne à la suite du rétablissement de l'Empire, voici quelles ont été les taxes moyennes kilométriques perçues par voyageur et par tonne de marchandises en petite vitesse sur les chemins de fer allemands de 1872 à nos jours :

ANNÉES	TARIF moyen perçu par voyageur et par kilomètre.	TARIF MOYEN perçu par tonne de marchandises et par kilomètre.	ALSACE-LORRAINE ET LUXEMBOURG.	
			Tarif des voyageurs.	Tarif des marchandises.
—	—	—	—	—
1872 .	4c57	5 91	3c96	5c07
1875 .	4 59	6 11	4 63	5 60
1878 .	4 52	5 73	4 51	5 15
1880 .	4 12	5 11	4 52	5 01
1881 .	4 58	5 28	4 58	4 93

1. *Annuaire statistique de l'Empire allemand.* 1880.
2. *Statistique des chemins de fer de l'Europe,* publiée par la Compagnie internationale de statistique des chemins de fer. Vienne, 1885.
3. *Statistik der im Betriebe befindlichen Eisenbahnen Deutschlands.*

1. Voir notre *Étude sur la question des tarifs des chemins de fer.* Guillaumin et Cie, 1881.

Résultats de l'exploitation. — Il nous reste à faire ressortir pendant la même période le mouvement des transports sur les voies allemandes, le total des recettes réalisées, des dépenses d'exploitation effectuées et d'indiquer non seulement le produit net, mais encore le rapport de la dépense à la recette et le revenu net du capital employé à leur établissement. C'est ce que reproduit le tableau suivant, établi d'après les documents statistiques du gouvernement impérial[1].

ANNÉES.	MOUVEMENT DES VOYAGEURS ET DES MARCHANDISES.		RECETTES		DÉPENSES		Rapport de la dépense à la recette p. 100.	PRODUITS NETS		REVENU net calculé sur le capital d'établiss[t].
	Voyageurs kilométriques.	Tonnes kilométriques.	totales.	par kilomètre.	totales.	par kilomètre.		totaux.	par kilomètre.	
1869.	5,734,473,000	5,329,[illegible]	589,697,500 f	36,500 f	291,788,750 f	18,000 f	49.50	297,908,750 f	18,500 f	6.5 p.100
1871.	5,02[illegible]	6,448,185,000	752,307,500	19,125	379,390,000	20,250	50.40	372,917,500	19,875	6.9 —
1875.	5,994,287,000	10,552,6[illegible]	1,053,777,500	39,875	663,341,250	25,125	62.96	390,436,250	14,750	4.7 —
1877.	6,111,899,000	11,015,114,000	1,064,870,000	35,875	650,733,750	21,875	61.16	414,136,250	14,000	4.3 —
1883.	7,063,881,000	15,056,776,000	1,209,567,500	»	664,414,600		54.91	545,152,900	»	4.6 —

Autriche-Hongrie.

Historique. — Les premières voies ferrées établies dans l'empire austro-hongrois remontent à l'année 1828. Elles furent presque toutes construites aux frais et par les soins du Gouvernement. Elles avaient d'ailleurs un caractère presque exclusivement stratégique, et la pensée qui avait guidé l'auteur des tracés primitifs avait été de relier entre elles les principales places fortes de la monarchie et de constituer un réseau aboutissant aux forteresses de Prague, Theresienstadt, Olmütz, Cracovie, Buda-Pesth, Komorn et Vienne. En 1854, le Gouvernement, pressé par des nécessités financières, dut renoncer à exploiter lui-même ses lignes et les céder pour 99 ans à deux sociétés : la Staatsbahn (Société autrichienne I. R. P. des chemins de fer de l'État), et la Sudbahn (Société des chemins de fer du sud de l'Autriche) à la tête desquelles furent placés pendant 25 ans des ingénieurs des ponts et chaussées français et dont l'une est devenue plus tard, grâce à l'appoint des capitaux français, la Société autrichienne-hongroise des chemins de fer de l'État.

Jusqu'en 1877, l'État cessa de construire et d'exploiter des chemins de fer, laissant aux compagnies concessionnaires du réseau le soin de le compléter et de raccorder les lignes communes aux deux parties de la monarchie.

Dans le cours de cette même année, le système précédemment adopté fut soudain abandonné ; le Gouvernement, inquiet de l'état de souffrance dans lequel se trouvaient diverses lignes qu'il soutenait par des garanties d'intérêt sans cesse grandissantes, crut plus avantageux pour l'État de les racheter et de les exploiter directement. La crise financière de 1873 qui causa de nombreux sinistres dans le pays et raréfia les capitaux disponibles fixa ses convictions. Une loi du 14 décembre 1877 autorisa le Gouvernement à exploiter les chemins de fer qui, pendant cinq années consécutives, auraient exigé du Trésor une somme dépassant la moitié de la garantie promise et il s'était donné le même droit à l'égard des compagnies auxquelles il avait fait des avances pour couvrir le déficit des lignes non rémunératrices. Malgré une forte opposition qui se manifesta contre ces tendances au sein du Parlement, le projet de rachat de la ligne Rodolphe, tombée en souffrance, fut adopté en 1880 à une très faible majorité, et, depuis lors, le réseau de l'État s'est s'accru des chemins des diverses compagnies qui ne pouvaient plus payer leurs obligations qu'à l'aide des garanties d'intérêt, des lignes de la compagnie de l'Ouest-Elisabeth et des compagnies François-Joseph de Prague à Dux et de Dux à Bodenbach acquises en 1884, ainsi que des chemins qu'il a exécutés lui-même, tels que celui du Vorarlberg, trait d'union entre la Suisse et le Tyrol. Le résultat de ces divers agrandissements du réseau de l'État a été de mettre entre les mains du Gouvernement impérial les principales lignes qui fournissent le trafic de l'Autriche et de la Hongrie vers l'Allemagne du Sud, la Suisse et la France, et de lui donner voix prépondérante dans les questions qui concernent les exportations et les importations de l'Autriche-Hongrie en destination ou en provenance des ports de l'Allemagne du Nord, de la Belgique et de la Hollande.

En Hongrie, l'administration a suivi une voie opposée à celle de l'Autriche. Tandis que, dans ce dernier pays, la décentralisation est à l'ordre du jour, et que la direction générale des chemins de l'État se décharge, sur un certain nombre de directions impériales situées dans les principaux districts autrichiens, des soins de l'exploitation, on constate en Hongrie les tendances à une centralisation absolue. La direction des chemins hongrois relève en effet directement du ministère des voies de communication, qui, de fait, remplit les fonctions de directeur général ayant le droit de statuer non seulement sur les questions d'ordre général, mais encore sur un grand nombre de points de détail.

Développement du réseau. — Les lignes qui constituent le réseau austro-hongrois, soumises à des règles communes en vue de favoriser leur trafic réciproque, se divisent sous le rapport de leur situation géographique en trois groupes composés des *chemins communs* ou s'étendant sur les deux territoires, des *chemins autrichiens* et des *chemins hongrois*. Ce réseau a été lent à se développer. En 1850, vingt-deux ans après les premières concessions, il ne comptait encore que 1,579 kilomètres exploités dont 1,357 en Autriche et 222 en Hongrie, et, depuis lors, la progression des voies exploitées a suivi la marche ci-après :

ANNÉES.	Autriche.	Hongrie.	Total.
1855	1,587	557	2,144
1860	2,925	1,614	4,539
1865	3,694	2,158	5,852
1870	6,106	3,474	9,580
1875	10,307	6,418	16,725
1880	11,401	7,075	18,476
1883	»	»	20,391

Régime financier. — Avant 1854, la durée des concessions accordées par le Gouvernement ne dé-

1. *Annuaire statistique de l'Empire allemand.* — Statistique internationale de Vienne.

passait pas cinquante années : depuis cette époque, elle a été portée à 90 et à 92 ans, et l'État s'est réservé la faculté de rachat à la fin de la trentième année.

Quant au régime financier en lui-même, il consiste, pour les lignes exploitées par des compagnies privées, dans la promesse d'une garantie d'intérêt acquittée par l'État. En 1854, lors de la cession à la Société autrichienne des lignes précédemment exploitées par l'État, cette Compagnie a dû verser au Trésor impérial une somme de 200 millions divisée en 36 obligations payables de mois en mois et dont la dernière a été soldée le 1er février 1858 ; de plus, elle s'est soumise à certaines conditions d'ordre public imposées par l'État, qui, de son côté, a stipulé, au profit des concessionnaires, divers avantages parmi lesquels une garantie d'intérêt de 5,2 p. 100. Cette situation se reproduit, à peu de nuances près, dans tous les contrats relatifs aux lignes d'intérêt général des deux parties de l'Empire. En ce qui concerne le réseau d'État, le prix de rachat en a été et en est encore, à chaque rachat, effectué par la garantie aux actionnaires d'une rente sur l'État à peu près équivalente au produit réel des actions ; l'organisation de ce réseau a été définitivement arrêtée par un décret impérial du 8 juin 1884, qui en a placé la haute direction dans les attributions et sous le contrôle du ministre du commerce.

Dépenses d'établissement. — Les dépenses d'établissement des chemins de fer de la monarchie austro-hongroise ont suivi une progression analogue à celle des lignes ferrées de l'Allemagne; toutefois le coût kilométrique a été sans cesse supérieur en Autriche à celui des lignes allemandes. Voici ci-contre les résultats de ce chapitre, de 1837 à nos jours :

ANNÉES.	CAPITAL D'ÉTABLISSEMENT. Total.	Par kilomètre.
1837	6,250,000f	456,427f 50
1850	357,952,500	226,697 50
1855	585,622,500	273,782 50
1860	1,022,485,000	262,500 00
1865	1,560,202,500	299,635 00
1870	2,597,405,000	334,027 50
1875	4,660,027,500	366,150 00
1880	5,931,785,000	417,537 50
1883	7,968,902,400	390,800 00

En 1885, d'après les documents publiés par l'administration des travaux publics, les longueurs exploitées atteignaient 22,613 kilomètres pour une dépense totale de 8,800,000,000 fr., soit 390,000 fr. environ par kilomètre.

Tarifs. — Le Gouvernement autrichien est un de ceux qui, en matière de tarification, ont suivi peut-être la voie la plus rationnelle et mis en vigueur le système de tarif le plus apte à développer la production industrielle et à améliorer la situation économique de l'Empire. Ce tarif comprend deux classes de marchandises pour les expéditions en poids quelconque des articles qu'elles contiennent ; trois classes de marchandises expédiées en charge de wagon et soumises à des conditions de tonnage, telles que les matières premières expédiées en général en poids assez considérables et ne supportant pas une taxe de transport élevée, et des tarifs spéciaux pour le blé, les bois livrés en charge de wagon. Cette organisation est donc extrêmement simple : l'expérience, d'une part, unie aux exigences du trafic et de son développement, et enfin la valeur de la marchandise, d'autre part, ont servi de base à la répartition des articles entre les différentes classes.

Voici, de 1872 à 1881, quel a été le tarif moyen appliqué sur l'ensemble du réseau autrichien :

ANNÉES.	TARIF MOYEN PERÇU PAR VOYAGEUR et par kilomètre. Chemins de l'État.	Chemins concédés exploités par les compagnies.	Ensemble.	TARIF MOYEN PERÇU PAR TONNE DE MARCHANDISES et par kilomètre. Chemins de l'État.	Chemins concédés exploités par les compagnies.	Ensemble.
1872	4c 92	5c 74	5c 71	5c 88	8c 23	8c 15
1875	5 20	5 63	5 61	6 86	7 92	7 87
1880	5 42	5 74	5 19	7 99	7 49	7 52
1881	5 12	5 72	5 66	5 61	7 39	7 18

Les résultats de l'exploitation, relevés depuis 1850, donnent la progression suivante :

ANNÉES.	Recettes brutes.	Dépenses d'exploitation.	Recettes nettes.	COEFFICIENT d'exploitation.	Revenu net du capital d'exploitation.
1850	29,532,057f 50c	18,132,700f	11,400,357f 50c	61 p. 100	3.40 p. 100
1855	80,610,527 50	43,048,475	37,562,052 50	53 —	7.10 —
1860	112,810,075 00	58,620,075	81,190,000 00	41 —	8.00 —
1865	172,639,200 00	65,956,675	106,682,525 00	38 —	7.20 —
1870	306,639,625 00	121,374,600	185,265,025 00	40 —	7.90 —
1875	406,182,050 00	199,910,800	206,271,250 00	49 —	4.60 —
1880	462,863,275 00	203,281,875	259,581,400 00	44 —	4.50 —
1883	618,563,813 00 [1]	330,467,275	288,096,538 00	53 —	3.61 —

1. Dans ce total sont comprises les lignes hongroises qui ne figurent pas dans les chiffres précédents.

Le Gouvernement impérial s'était obligé à parfaire les différences constatées dans l'exploitation par des garanties d'intérêt jusqu'à concurrence de 5.2 p. 100 ; à la suite de la crise de 1873, les sommes inscrites de ce fait au budget de l'Autriche-Hongrie se sont subitement élevées, et, après avoir été de 5,502,128 florins ou 13,755,320 fr. en 1870, elles ont atteint, en 1873, 15,852,650 florins ou 11,631,625 francs ; en 1876, 22,970,874 florins ou 57,427,185 francs ; en 1878, 18,870,519 florins ou 17,176,297 francs.

Au 31 décembre 1878, le total des garanties payées par le Gouvernement autrichien s'élevait à la somme de 149,468,259 florins ou 373,670,597 fr.

Belgique

Historique. — Le réseau national de la Belgique date de la loi de 1834, qui, longuement débattue dans les Chambres, consacra le système de l'exécution des voies ferrées par l'État. C'était une dérogation formelle au système adopté chez les grandes nations du continent, et que semblait seule justifier, au lendemain de l'indépendance nationale de la Belgique, la crainte de voir les voies ferrées de ce pays passer entre les mains de compagnies où dominait l'influence de la Hollande. Le projet du Gouvernement n'était pas aussi absolu, et il avait prévu dans le texte de ses déclarations les concessions à l'industrie privée. La Chambre des représentants maintint la prédominance du système de construction par l'État, malgré les efforts et les démarches tentés par la *Société générale pour favoriser l'industrie nationale* qui désirait être associée à cette immense entreprise, et d'ailleurs les premiers essais furent couronnés de succès et encouragèrent la résistance du Parlement. L'État contracta dès lors des emprunts pour faire face aux travaux d'exécution des lignes votées, et, en 1845, la Belgique possédait 573 kilomètres exploités ayant nécessité une dépense de 200 millions de francs environ. A partir de cette époque, le désenchantement se fit; les frais de construction plus élevés qu'on ne l'avait prévu, la nécessité de créer une seconde voie sur une partie importante du parcours, le taux élevé (5 p. 100) auquel les emprunts du Trésor avait été contractés pour couvrir les dépenses de construction, le tout, compliqué de crises commerciales intenses, produisit des déficits qui, s'élevant en 1851 jusqu'à la somme de 31,606,000 francs, firent perdre faveur devant le public à l'exécution par l'État et provoquèrent l'adoption du système des concessions. En 1855, l'étendue des lignes exploitées et construites par l'industrie privée était de 565 kilomètres que de nouvelles concessions, faites dans la suite, trop légèrement peut-être, à des sociétés financières offrant peu de surface, ont portées à 2,409 en 1870, et que des rachats successifs imposés à l'État dans l'intérêt du pays ou pour sa défense ont réduites, en 1883, à 1,472 kilomètres, dont 1,257 en territoire belge, sur un réseau total de 4,320 kilomètres[1]. Depuis lors, la situation respective de l'État et des compagnies privées ne s'est pas modifiée, et, au 31 décembre 1885, sur les 4,410 kilomètres livrés à l'exploitation, 3,124 appartenaient à l'État et 1,286 aux compagnies privées. Actuellement, la Belgique est, eu égard à la densité de la population et à l'étendue du territoire, la contrée la mieux desservie par les voies ferrées. Cet État possède une population de 5,853,000 habitants répartis sur une surface de 29,457 kilomètres carrés, ce qui lui donne 1,497 kilomètres de chemins de fer par 10,000 kilomètres carrés et 7 kilomètre 1/2 par 10,000 habitants, et lui attribue, sous ce double aspect, la première place parmi les nations européennes. Les dépenses de premier établissement effectuées pour les lignes qui constituent le réseau de l'État, étaient évaluées, à la fin de l'année 1883, à 1,208,204,000 fr. dont 888,405,000 fr. pour les lignes construites et les lignes rachetées au comptant, et 319,799,000 fr. pour les lignes rachetées moyennant annuités. En ajoutant à ces chiffres le coût d'établissement des chemins construits et exploités par les compagnies privées, on obtenait la somme totale de 1,697 millions de francs pour l'ensemble du réseau belge.

Tarifs. — La tarification belge est basée sur un système particulier qu'on a dénommé le *tarif à la distance à bases constantes* ou simplement *tarif belge* et dans lequel la base kilométrique diminue, à la vérité, à mesure qu'augmente la distance à parcourir, en ce sens que la base des derniers kilomètres parcourus est moins élevée que celle des premiers kilomètres; mais les bases restent constantes, c'est-à-dire que la taxe des premiers kilomètres parcourus ne change pas, quelle que soit la distance à parcourir. De la sorte, le prix total d'un transport, quel qu'il soit, est toujours supérieur au prix total d'un transport moindre, et, en même temps, les prix kilométriques diminuent à mesure qu'augmente la longueur du parcours[1]. Ce mode de tarification se rapproche de celui qu'a adopté l'Allemagne, en ce sens qu'il est indispensable d'atteindre un minimum de poids de 400 kilogrammes pour avoir droit au prix kilométrique. Jusqu'à ce chiffre les expéditions acquittent, sur la base de ce minimum, 0 fr. 80 c. pour 10 kilomètres, 4 fr. 20 c. pour 100 kilomètres, 7 fr. 50 c. pour 200 kilomètres et 8 fr. 60 c. pour 300 kilomètres. A cette tarification générale, la Belgique ajoute des *tarifs d'abonnement* et des *prix fermes*.

Les résultats de l'exploitation, depuis 1840, des lignes administrées par l'État ont été les suivants :

	1840	1860	1870	1880	1881	1883
Recettes brutes	5,353,000f	26,686,000f	45,378,000f	113,873,000f	113,498,000f	121,951,000f
Frais d'exploitation	3,075,000	11,365,000	25,640,000	68,120,000	72,110,000	73,461,000
Recettes nettes	2,278,000	15,321,000	19,738,000	45,753,000	41,398,000	48,490,000
Charges financières, emprunts, etc.	3,455,000	10,185,000	12,831,000	45,795,000	48,881,000	52,682,000
Soit, perte supportée par le budget	1,177,000	»	»	42,000	7,493,000	4,192,000
Bénéfices	»	5,136,000	6,907,000	»	»	»

Le coefficient d'exploitation de ce réseau a varié entre 73 p. 100 en 1875 et 59.98 p. 100 en 1883. A cette dernière date, la situation des compagnies privées se traduisait par une recette brute totale de 40,221,000 fr. contre une dépense de 21,907,000 francs laissant un produit net de 18,314,000 fr. et faisant ressortir un coefficient d'exploitation de 54.47 p. 100.

Danemark.

Au début de l'établissement des chemins de fer en Danemark, la construction et l'exploitation des lignes étaient confiées simultanément à l'État et à des compagnies privées qui avaient obtenu certaines concessions. L'État s'était réservé les voies ferrées établies dans le Jutland et avait laissé aux compagnies celles de l'île de Seeland. En 1880, ce

1. 4,535 kilomètres en ajoutant les 215 kilomètres construits en territoire étranger.

1. Rapport de M. Georges au Sénat sur les tarifs de chemins de fer, 31 décembre 187[illegible].

régime fut totalement modifié et une loi du 24 juin ordonna le rachat des chemins seelandais qui comprenaient une longueur de 384 kilomètres sur les 1,239 kilomètres constituant alors le réseau danois. Depuis lors, toutes les lignes du royaume appartiennent à l'État qui exploite directement celles du Jutland et de la Fionie, et laisse exploiter par des compagnies privées les chemins de la Seelande. Le Gouvernement a entrepris, dans le cours des dernières années, de nouvelles lignes et porté l'ensemble du réseau à 1,942 kilomètres à la fin de 1885. Au moment où s'effectuait cette transformation, les frais d'établissement des lignes danoises s'élevaient à 162,188,700 fr., faisant ressortir un prix kilométrique de 114,900 fr. pour le réseau construit par l'État et de 166,300 fr. pour celui des compagnies en y comprenant le matériel roulant. Toutefois, le produit net des compagnies était de 9,500 fr. par kilomètre, tandis que celui des lignes de l'État ne s'élevait qu'à 2,000 fr., ce qui représentait, pour les premières, un revenu net de 5.7 p. 100 du capital engagé dans la construction des chemins, et, pour les secondes, 1.7 p. 100 seulement. Au 31 décembre 1883, le total des frais de premier établissement du réseau tout entier était estimé à 190,613,000 fr. faisant ressortir le prix du kilomètre à 127,600 fr., et les résultats de l'exploitation se traduisaient par les chiffres suivants :

	Recettes brutes.	Dépenses.	Recettes nettes.	Coefficient d'exploitation.	Rapport du réseau net au coût d'établissement.
	—	—	—	—	—
Chemins exploités par l'État	9,609,300f	7,488,800f	2,120,500f	77.93 p. 100	1.76 p. 100
Chemins exploités par les compagnies.	7,660,100	4,561,200	3,098,900	59.50 —	4.62 —
Totaux et moyennes.	17,269,400	12,050,000	5,219,400	69.77 p. 100	2.74 p. 100

Cette situation s'est maintenue à peu près pendant l'exercice 1885 qui se traduit par un capital d'établissement de 196,500,000 fr., une recette brute totale de 17,350,343 fr., une dépense d'exploitation de 12,349,874 fr. et un produit net de 5,000,469 fr.

Espagne.

Historique. — Les conditions géologiques de son sol tourmenté et les dépenses considérables qu'elles imposaient à l'établissement des voies ferrées ont retardé la création des chemins de fer en Espagne. La première concession faite en 1843 avec l'application du système de la garantie d'intérêt avait pour but de réunir Barcelone à Mataro, et la ligne qu'elle concernait, longue de 28 kilomètres, exigea près de six années de travaux. Jusqu'en 1849, ce mode de circulation ne fit aucun progrès ; l'absence de voies de communication dans l'intérieur du pays, le peu de sécurité dont jouissaient les routes existantes et les désordres politiques qui agitaient les différentes provinces de la Péninsule arrêtèrent toute tentative nouvelle en rendant impossible l'appel au crédit. Dès le rétablissement de l'ordre, les projets antérieurs furent repris, on délaissa le régime de la garantie d'intérêt pour celui des subventions directes, et des compagnies françaises s'offrirent pour doter l'Espagne de chemins de fer et relier sa capitale non seulement avec les principales villes des provinces, mais encore avec la frontière française. Les premières concessions furent accordées sur la demande des compagnies pour un délai assez court; puis, en 1855, on substitua le système des adjudications publiques à celui des concessions directes et on prévit le cas, qui d'ailleurs ne s'est jamais produit, de la construction et de l'exploitation des lignes par l'État. En 1861, après de nombreux tâtonnements, une loi du 13 avril établit le plan général du réseau. Une nouvelle loi du 2 juillet 1870 compléta la première en allouant des subventions à un certain nombre de lignes dont quelques-unes n'avaient pas trouvé d'adjudicataires; puis elle fut elle-même modifiée en dernier lieu par la loi du 23 novembre 1877 qui, révisant le plan primitif, a refondu la législation des chemins de fer et y a compris les tramways.

Régime financier. — D'après le régime actuellement en vigueur, la construction et l'exploitation des voies ferrées peuvent être confiées soit à l'État, soit à des compagnies, soit à des particuliers. La concession directe est admise lorsque le demandeur ne sollicite pas de subvention et n'a pas de concurrents, l'adjudication devenant de droit dans l'un des cas ci-dessus visés ; en outre, d'après la plupart des lois de concession, l'État s'est réservé la faculté de procéder à la révision des tarifs lorsque le produit net des capitaux consacrés à l'entreprise dépasserait 15 p. 100. La durée des concessions est de quatre-vingt-dix-neuf ans, à compter de la mise en exploitation. Le réseau espagnol qui était, en 1869, de 5,407 kilomètres exploités, en comptait 7,490 en 1880 et 8,055 en 1883 [1], ayant coûté environ 2,500 millions de francs, c'est-à-dire 235,000 fr. par kilomètre en moyenne. En 1880, d'après la *Gazette des chemins de fer espagnols,* les 7,490 kilomètres exploités avaient coûté 2,032 millions de francs représentés par 1,512 millions d'émissions d'actions et d'obligations des compagnies et 520 millions provenant du concours de l'État et des localités. Les résultats financiers de l'exploitation de l'ensemble du réseau espagnol donnaient, au 31 décembre 1883, une recette totale de 173,264,000 fr. ou 22,700 fr. par kilomètre, contre une dépense de 73,892,000 fr. ou 10,000 fr. par kilomètre, laissant un produit net total de 99,372,000 fr., soit 12,700 fr. par kilomètre et faisant ressortir un coefficient d'exploitation de 43 p. 100 en moyenne.

Grande-Bretagne et Irlande.

Historique. — La Grande-Bretagne est, de toutes les contrées de l'Europe, celle où la construction des voies ferrées a été poussée avec le plus de vigueur et s'est développée avec le plus de rapidité. Toutefois, les débuts furent menés avec circonspection et les accès fiévreux auxquels donna lieu plus tard l'établissement des chemins de fer dans ce pays furent tout d'abord précédés d'une réserve générale et presque complète. Le premier essai de

1. Au 31 décembre 1885, le nombre de kilomètres exploités s'élevait à 9,185.

locomotion par la vapeur fut tenté à la fin de 1830, par l'ouverture du chemin ferré de Liverpool à Manchester. Six ans après, en 1836, les résultats obtenus paraissant concluants, une évolution se manifesta dans l'opinion publique jusque-là indifférente, et les grandes exploitations commencèrent à se constituer. A cette époque, malgré les efforts des compagnies financières qui avaient entrepris les travaux de chemins de fer, l'opposition d'un certain nombre d'intérêts lésés par la nouvelle industrie, la résistance de la propriété foncière dont les exigences élevaient le prix des terrains de beaucoup au-dessus de leur valeur, et l'absence de direction dans l'organisation des compagnies, avaient eu pour effet de retarder la marche progressive du réseau, qui ne comptait alors que 1,537 kilomètres autorisés et 461 seulement exploités, sur lesquels 71 appartenaient à l'Ecosse et à l'Irlande. Le Gouvernement anglais, fidèle à ses principes constitutifs, n'avait pas cru devoir intervenir dans cette immense opération destinée à modifier cependant profondément les mœurs et les intérêts de la Grande-Bretagne. La liberté la plus entière était laissée et est encore laissée aux entrepreneurs, et l'autorité, considérant, au début surtout, que la concurrence ne pouvait que donner des avantages, n'intervint ni dans les tracés, ni dans le mode de construction, se bornant uniquement à autoriser les entreprises qui lui étaient proposées et à stipuler certaines conditions dans l'intérêt public au double point de vue de la constitution financière de la société et de l'exécution des travaux.

De là, des abus sans nombre dans le mode des tracés, dans celui de la constitution des compagnies, dans l'établissement des tarifs et dans la direction et l'extension des lignes qui, favorisées par l'insouciance du Pouvoir ou l'absence de lois restrictives, ont amené des crises violentes suivies de ruines profondes. En 1836, le public anglais, sortant de sa réserve ordinaire, se lança tout à coup dans les opérations de chemins de fer et, la spéculation s'y insinuant, le nombre des concessions s'accrut outre mesure. Dans la seule session de 1836, le Parlement se laissait entraîner à voter 1,599 kilomètres de railways évalués à une dépense de 572 millions de francs. La situation financière était bonne alors, et l'épargne se jeta avec avidité et sans jugement sur les nouveaux titres, qui, en quelques semaines, lancés sur le marché y provoquèrent une spéculation folle. Une crise intense s'ensuivit ; les concessionnaires d'un certain nombre de chemins concédés n'ayant pu se procurer les ressources nécessaires à leur construction durent arrêter les travaux ; les actions descendirent au-dessous du taux d'émission, et les pertes qu'elles firent éprouver à leurs porteurs compromirent pour quelques années le succès des voies ferrées. Toutefois l'élan était donné, et, avec le caractère opiniâtre et tenace de la race anglo-saxonne, le souvenir des déceptions individuelles causées par la crise de 1836 fit place promptement à de nouvelles espérances. Plusieurs des lignes nées de la spéculation étaient d'ailleurs dans une situation qui permettait de croire à leur prospérité prochaine : desservant des centres manufacturiers de premier ordre, elles avaient, en rendant d'immenses services à l'industrie dont elles avaient contribué à développer l'essor, réalisé des recettes alléchantes pour les capitalistes. En 1842, parmi les compagnies qui se partageaient les 2,989 kilomètres alors exploités dans tout le Royaume-Uni, les deux plus anciennes, celles de Stokton à Darlington et de Liverpool à Manchester, donnaient au capital-actions, la première 15 p. 100 et la seconde 10 p. 100 ; le chemin de Birmingham distribuait plus de 11 p. 100 du capital primitif, le Grand occidental 7 p. 100, le chemin de *grande jonction* 10 p. 100, plusieurs autres 6 et 5 p. 100, et, bien que certaines lignes eussent alors perdu plus du tiers de la valeur de leur capital d'établissement, principalement celles des comtés de l'Est et celles qui relient Londres aux campagnes environnantes, on ne comptait guère que la cinquième partie du réseau exploité qui donnât moins de 4 p. 100. En présence de ces résultats, l'entraînement reprit vers 1843 avec le retour de l'abondance des capitaux. Le souvenir des dures leçons de 1836 s'était évanoui, et le Parlement, trop docile aux demandes des spéculateurs, rendit en 1843 24 lois relatives à des constructions de chemins de fer, puis 48 en 1844, et en 1845 il autorisa 4,344 kilomètres nouveaux, alors qu'à la fin de l'année précédente l'étendue totale des voies concédées n'excédait pas 3,195 kilomètres. Les mêmes faits entraînèrent les mêmes désastres : la spéculation, livrée à toutes les exagérations, atteignit, dirent les journaux du temps, des proportions dont l'histoire des premières années du XVIIIe siècle en France peut seule donner l'idée. En quatre années, de 1845 à 1848, l'engouement s'accentuant toujours davantage, 580 lois autorisant la construction de 13,832 kilomètres furent votées par le Parlement et déterminèrent une nouvelle crise d'une intensité sans précédent.

Le Gouvernement et l'opinion publique, émus de tant de ruines, songèrent à s'arrêter dans la voie suivie jusque-là, et les deux années 1849 et 1850 ne virent autoriser que 39 kilomètres, dont 26 en 1849. Malheureusement les autorisations données pendant cette période de fièvre l'avaient été sans études préalables sérieuses et sans un souci véritable des intérêts commerciaux à desservir et des intérêts financiers engagés dans la construction des réseaux. Un certain nombre de lignes concédées établies parallèlement faisaient double emploi, et les compagnies qui les exploitaient, abusant de la liberté absolue que les lois leur accordaient, se faisaient une concurrence ruineuse ; après 1845, les dividendes qui s'étaient maintenus rémunérateurs dans les premiers temps de la création des chemins de fer s'étaient abaissés d'un tiers et même de moitié, et, pour beaucoup de compagnies, les revenus étaient devenus insuffisants pour désintéresser le capital. Cette situation conduisit les compagnies à s'entendre pour éviter une ruine totale et, à partir de 1858, elles entrèrent dans la voie des fusions. Une réunion provoquée à Londres par le marquis de Chandos, devenu duc de Buckingham, président de la Compagnie du *London and North-Western,* mit en présence les présidents, administrateurs et directeurs des principales compagnies anglaises et on y décida que : 1° les tarifs des voyageurs et des marchandises sur les diverses lignes du Royaume-Uni seraient établis de façon à assurer aux compagnies les bénéfices les plus considérables possibles sans sacrifier les intérêts du public ; 2° lorsque deux ou plusieurs compagnies desservant les mêmes points ne pourraient s'entendre pour établir des tarifs uniformes, elles devraient recourir à un arbitrage pour fixer les points en litige ; 3° lorsqu'il existerait deux ou

plusieurs routes pour se rendre d'un point à un autre, les tarifs seraient égaux pour toutes ces routes. L'assemblée recommanda en outre aux compagnies de faire trancher leurs différends par des arbitres au lieu de recourir à des procès ruineux[1]. Les décisions prises par cette assemblée accentuèrent les fusions de compagnies, et dès lors les grands réseaux se constituèrent comme sur le reste du continent. Au 31 décembre 1885, d'après le *Board of Trade,* le réseau exploité de la Grande-Bretagne et de l'Irlande était d'une étendue de 30,849 kilomètres, dont 16,808 à double voie, divisés entre 295 compagnies qui se répartissent ainsi dans les trois Royaumes-Unis :

Angleterre et Galles, 21,906 kilomètres exploités par 222 compagnies.
Écosse, 4,799 kilomètres exploités par 34 compagnies.
Irlande, 4,144 kilomètres exploités par 39 compagnies.

Si nombreuses que soient encore actuellement les compagnies relativement à celles des autres contrées du continent, la concentration des exploitations depuis 1860 a été si constante et si considérable que parmi ces compagnies on en relève neuf qui à elles seules exploitent près de 19,000 kilomètres sur les 30,849 existants. Ce sont les Compagnies de *Great-Eastern* avec 1,688 kilomètres, *Great-Northern* avec 1,236 kilomètres, *Great-Western* avec 3,649 kilomètres, *London and North-Western* avec 2,885 kilomètres, *London and South-Western* avec 1,160 kilomètres, *Midland* avec 2,222 kilomètres, *North-Eastern* avec 2,468 kilomètres; puis, en Écosse, celles du *Caledonian,* qui s'étend sur 1,411 kilomètres, et du *North-British* dont la longueur est de 1,619 kilomètres.

Régime financier. — Par suite de la liberté absolue laissée à l'initiative privée pour l'établissement des voies ferrées, le capital nécessaire à l'entreprise a été entièrement fourni par les compagnies concessionnaires sans que l'État ait eu à intervenir sous une forme quelconque. En même temps l'absence de contrôle dans les tracés et les concurrences qui en ont été la suite, ont élevé les frais de construction à des taux parfois exorbitants et à des gaspillages de capitaux sans précédent dans l'industrie. Il ressort de documents puisés dans les enquêtes auxquelles ont donné lieu les questions de chemins de fer en Angleterre, qu'en dehors des dépenses d'établissement de la ligne proprement dite, certaines compagnies ont dû, pour faire face à des frais de procédure préalables ou autres, sacrifier 50,000 ou 60,000 fr. par kilomètre, et que pour le chemin de Brighton, entre autres, long de 80 kilomètres, l'instruction préliminaire exigea près de 5 millions de francs. Il en est résulté, pour l'ensemble du réseau britannique, un coût d'établissement supérieur à celui des lignes de continent. En 1851, le capital employé dans cette industrie était de 6 milliards et le statisticien Tooke, dans son *Histoire des prix,* évaluait à 250 millions par année les sommes consacrées de 1851 à 1855 à la création de voies ferrées, ce qui portait, au 31 décembre 1855, le capital dépensé à 7 milliards de francs, faisant ressortir entre 500,000 et 550,000 fr. le prix moyen kilométrique. En 1869, le capital du coût des chemins de fer dans tout le Royaume-Uni atteignait 12,297,618,000 fr. pour dépasser, en 1883, 19 milliards 100 millions de francs. Au 31 décembre 1885, il s'élevait à 20,396,451,375 fr. se décomposant ainsi :

Obligations ordinaires[1]	4,802,931,450 fr.
Obligations spéciales ou consolidées. .	333,921,875
Actions garanties	2,400,535,350
Actions privilégiées	5,302,693,725
Actions ordinaires	7,556,368,975

et faisant ressortir une dépense d'établissement de 668,000 fr. par kilomètre.

Le Gouvernement, en Angleterre, désintéressé de l'établissement et de l'organisation des chemins de fer, ne s'est réservé, lors de la constitution des réseaux, aucun des avantages ou des droits qui appartiennent au Pouvoir exécutif dans la plupart des autres États de l'Europe.

Tarifs. — Les concessions faites aux compagnies sont *perpétuelles.* Quant à la tarification, le principe de la libre concurrence qui a présidé à la création des chemins de fer et réside d'ailleurs dans le caractère britannique, défend à l'État d'y introduire son intervention. Il en résulte que les tarifs échappent à sa compétence. Non seulement les diverses compagnies qui se partagent le réseau appliquent des prix différents, mais encore les chemins qui appartiennent à un même réseau se trouvent placés, sous ce rapport, dans une situation dissemblable. Les compagnies ont un maximum de tarifs annexé aux actes de concession ; or ce maximum n'est pas le même pour tous les concessionnaires et les différences constatées s'élèvent parfois à plus de 100 p. 100 par kilomètre dans la même classe de marchandises. La classification n'a pas obéi non plus à un principe identique ; tandis que quelques compagnies ont 4 classes de marchandises, d'autres, comme le *North-Eastern,* le *London and South-Werstern* et le *Yorkshire and Lancashire,* en ont 5, 3 ou 8 ; certains actes de concessions énumèrent 22 articles, d'autres 98 et même 160 avec des conditions de transport qui varient dans de notables proportions. C'est ainsi, par exemple, que sur certaines lignes, la houille, qui constitue un élément de transport important sur les chemins anglais, figure à la dernière classe avec un tarif de 6 cent. 2 par kilomètre, tandis qu'elle est portée sur d'autres à la deuxième classe au prix de 9 cent. 5. A côté des tarifs normaux, inscrits dans les actes de concession, les compagnies anglaises appliquent aussi des tarifs différentiels et spéciaux, dont la base complètement arbitraire varie selon les compagnies, la direction du parcours, la longueur du trajet, l'importance et la nature des objets transportés.

En 1873, à la suite d'une enquête sur la question des fusions et de la concurrence, le Parlement britannique a institué une *commission des chemins de fer,* composée de trois membres révocables par le lord-chancelier. Cette commission, instituée pour

1. De Franqueville, *Régime des travaux publics en Angleterre.*

1. Les *obligations ordinaires* sont remboursables à une époque fixe et sont souvent remplacées à leur échéance par des *obligations spéciales* ou *consolidées* non remboursables. Ces deux espèces de titres priment les actions. Les *actions ordinaires* donnent droit à une part proportionnelle des bénéfices d'exploitation, mais elles ne sont pas amorties, parce que les concessions sont perpétuelles. Les *actions garanties* donnent droit à un dividende fixe garanti seulement par les bénéfices nets, mais avec recours sur les bénéfices des exercices suivants lorsque les résultats de l'exercice courant ne sont pas suffisants pour le paiement des intérêts promis. Les *actions privilégiées* ont droit à un dividende fixe garanti seulement par les profits nets de l'année ou du semestre sans recours sur les bénéfices ultérieurs. (Voir le *Bulletin de statistique du Ministère des finances,* année 1877.)

..années, a été chargée de statuer sur les difficultés pouvant résulter de l'application des dispositions législatives qui prescrivent aux compagnies d'agir au mieux des intérêts du public et leur interdisent d'accorder des avantages spéciaux à des particuliers ou à des compagnies. De plus, elle a été investie de la faculté de juger toute contestation entre les compagnies ou entre l'administration des postes et ces compagnies et de parer aux inconvénients de la liberté d'allures laissée aux concessionnaires par la loi en interprétant l'application des règlements de transports insérés dans les cahiers des charges. La *commission des chemins de fer* a vu proroger ses fonctions jusqu'au 31 janvier 1882, et, dans le cours de l'année actuelle (1887), le Gouvernement a déposé sur le bureau du Parlement un projet intitulé *Railway and Canal Traffic bill*, qui a pour but de reconstituer cette commission, d'étendre ses attributions et de réviser le tarif du transport des marchandises. La commission, telle qu'elle serait organisée, formerait une sorte de tribunal recevant les plaintes du commerce et du public contre les compagnies de chemins de fer, ayant le droit de les juger et de les obliger à fournir de nouvelles facilités à l'industrie, même dans le cas où les mesures par elle imposées seraient contraires aux conventions passées entre les compagnies et des tiers. La loi restreindrait le nombre des cas où les compagnies pourraient en appeler des décisions de la commission à la cour d'appel et de cette dernière à la Chambre des lords. Le contrôle exercé par le *Board of Trade* serait renforcé. Un an après la mise en vigueur de la loi projetée, chaque compagnie serait tenue de soumettre au *Board of Trade* un nouveau tableau de sa tarification qui serait publié, et dans le cas où le public trouverait les prix trop élevés, le *Board of Trade* établirait un tarif transactionnel qu'il soumettrait à l'approbation du Parlement. Enfin, les tarifs de faveur seraient désormais prohibés. Ce projet de loi a été approuvé par la Chambre des lords dans le courant de mars (1887) et il n'attend plus que le vote de la Chambre des communes pour recevoir son application.

Résultats de l'exploitation. — Les résultats de l'exploitation des chemins de fer anglais n'ont cessé de grandir depuis l'origine de cette industrie dans le Royaume-Uni. En 1870, les recettes brutes sur l'ensemble du réseau s'élevaient à 1,085,426,750 francs contre une dépense de 529,846,925 fr., laissant une recette nette de 555,579,825 fr. ou de 22,204 fr. par kilomètre. Le coefficient de la dépense ressortait à 48.8 p. 100, et à 4.2 p. 100 le revenu net du capital d'établissement, qu'on évaluait alors à 13,247,716,825 fr. ; le taux de l'intérêt servi aux actions garanties et privilégiées montait à 4.54 p. 100 et celui des obligations à court terme et consolidées à 4.41 p. 100. En 1880, les recettes brutes représentant le transport de 603,885,000 voyageurs et de 239.068,000 tonnes de marchandises, étaient de 1,637,291,000 fr.; les dépenses s'élevaient à 840,028,000 fr. laissant une recette nette de 797,263,000 fr. ou de 26,386 fr. par kilomètre. Le coefficient d'exploitation ressortait à 51 p. 100; le revenu net du capital d'établissement, évalué à 18,207 millions ou 631,100 fr. par kilomètre, était de 4.38 p. 100, et le taux moyen de l'intérêt servi sur les actions et les obligations de 4.43 p. 100. Enfin, au 31 décembre 1885, les recettes s'élevaient à 1,738,919,350 fr., les dépenses à 919,698,925 fr., faisant ressortir un produit net de 819,220,425 fr. ou de 26,560 fr. par kilomètre. Le coefficient d'exploitation était de 53 p. 100 et le revenu net du capital de 4.02 p. 100.

Grèce.

La Grèce possédait, au 31 décembre 1885, 524 kilomètres de chemins de fer en exploitation, sur lesquels 500 kilomètres, concédés en 1882 à trois compagnies privées, sont établis à voie étroite. Une ligne part de Volo en Thessalie et aboutit à La Labara en passant par Larisse; une autre relie Athènes à Patras, en passant par Corinthe, et la troisième réunit Athènes à Laurium. Les deux premières ont reçu du Gouvernement une subvention de 20,000 fr. par kilomètre pour le paiement desquels le Trésor hellénique a contracté à la Banque nationale, le 15 mai 1882, un emprunt de 20 millions de francs réalisable en cinq ans, au taux de 7 p. 100. La troisième ligne n'a pas été subventionnée, mais elle a été libérée de toute réclamation de la part du Gouvernement pour les mines du Laurium qui appartiennent à la compagnie concessionnaire des chemins. Dans le courant de 1885, le Gouvernement hellénique a fait opérer le tracé d'un chemin de fer allant du Pirée à Larisse, dont le prolongement rejoindra la ligne qui aboutit au port de Salonique et reliera ainsi Athènes au réseau ferré de l'Europe. Le coût d'établissement de cette ligne de 345 kilomètres est évalué à 70 millions de francs ou à 203,000 fr. par kilomètre que le Gouvernement concède à une société privée en garantissant un minimum de revenu net par an et par kilomètre.

Italie.

L'établissement des chemins de fer a subi en Italie, plus que dans toute autre contrée, l'influence des événements politiques. Chacun des pas qui ont contribué à l'unification de ce pays a été marqué par un changement dans les conditions d'existence et d'administration de son réseau, et les hésitations que l'on constate dans le mode d'exploitation à adopter définitivement n'ont d'autre cause que la difficulté de concilier les exigences de la politique d'unité avec les traditions et les besoins divers des États qui le composent.

C'est dans le royaume de Naples qu'apparut en octobre 1839, deux ans après l'ouverture de la ligne française de Paris à Saint-Germain, le premier chemin de fer construit au delà de notre frontière des Alpes. D'abord établie entre Naples et Portici, cette ligne de 8 kilomètres fut bientôt prolongée d'un côté sur Castellamare pour desservir l'arsenal maritime, de l'autre sur Nocera par Pompéi, et livrée à l'exploitation en 1844. Un autre prolongement se construisit, mais avec lenteur, sur Salerne, puis une autre ligne de Naples à Capoue fut dans l'intervalle créée et exploitée. Là se bornèrent les efforts du Gouvernement napolitain, et pendant près de vingt ans, ce pays, malgré les concessions octroyées sans succès, dut s'en tenir à ces deux lignes.

Le Gouvernement autrichien ne se montra pas plus empressé dans les provinces italiennes soumises à son autorité ; le 18 août 1840, il inaugurait la petite ligne de Milan à Monza, longue de 13 kilomètres seulement, et mettait neuf années à achever le prolongement de cette ligne jusqu'au lac de Côme. Toutefois, en 1843, il fit commencer les études pour desservir les vallées fertiles du Pô et de l'Adige,

et, en 1855, aux lignes de Milan à Monza et à Treviglio, vinrent s'ajouter les lignes de Vérone à Mantoue, de Milan au lac de Côme par Camerlata, de Venise à Carsarca et de Venise à Milan jusqu'à Coccaglio, aux environs de Bergame. Les événements de 1848 qui affectèrent la monarchie austro-hongroise, l'obligèrent à recourir à l'industrie et aux capitaux étrangers. Le 14 mars 1856, une convention accorda à un groupe de financiers anglais et français représentés par le duc de Galliéra, l'organisation d'une société devenue dans la suite la Société privilégiée impériale et royale des chemins de fer lombardo-vénitiens et de l'Italie centrale. Cette Société, constituée au capital de 156,250,000 fr. avec faculté d'émettre sur la garantie du Gouvernement autrichien 143,750,000 fr. d'obligations, racheta au Gouvernement impérial les chemins de fer déjà construits moyennant le paiement de 70 millions et d'un prélèvement éventuel de 30 millions sur ses recettes.

États romains. — Les États romains ne suivirent le mouvement imprimé par les contrées voisines qu'à l'avènement de Pie IX. Dès 1847, le Souverain-Pontife avait mis à l'étude la construction d'une ligne de Rome à Frascati et de ses prolongements ultérieurs vers la frontière napolitaine ; les événements de 1848 en suspendirent l'exécution qui ne fut décidée qu'en 1851, époque à laquelle un décret accorda ce chemin à une compagnie dite *Pio-Latina,* composée de capitalistes à la tête desquels figuraient le prince Torlonia et le comte Antonelli, neveu du cardinal. Cette Société ne pouvant par ses propres ressources faire face aux exigences de son contrat, le Gouvernement pontifical concéda à une société constituée en 1856 sous le nom de *Société générale des chemins de fer romains,* au capital de 85 millions, la ligne de Rome à Civita-Vecchia, une autre de Rome à Bologne par Ancône, qui devait rejoindre le réseau lombard-vénitien, d'un embranchement de cette ligne vers Ferrare et l'embouchure du Pô, et d'une ligne de Civita-Vecchia vers la frontière toscane près de Chiavone. Cette Société absorbant la Compagnie *Pio-Latina*, ouvrit le 16 avril 1859 la ligne de Rome à Civita-Vecchia aux voyageurs et fit diligence pour l'exécution des lignes précédemment concédées.

Toscane. — La Toscane est le seul État italien qui ait possédé un réseau ferré bien ordonné et desservant toutes les parties de son territoire. Le 14 avril 1838, un décret du grand-duc ordonna l'examen d'un projet de chemin de fer de Florence à Livourne par Empoli et Pise, en confia l'étude à Robert Stephenson et en accorda la concession le 5 avril 1841 à une société anonyme. Le 22 juin 1844, la ligne de Pise à Lucques fut concédée, puis, le 27 avril 1846, celle de Florence à Pistoïa et, le 22 mai suivant, celle de Lucques à Pistoïa mettant ainsi Florence et Livourne en communication avec les Romagnes et la vallée du Pô, puis Sienne avec Florence et la mer ; au commencement de 1850, tout ce réseau était en pleine exploitation et de nouvelles concessions étaient sollicitées pour aboutir à la frontière romaine par Arezzo et faire jonction avec la ligne de Rome à Ancône mise à l'étude par le Gouvernement pontifical.

Piémont. — De son côté, le Piémont, stimulé par les efforts des Gouvernements toscan et autrichien, s'était livré à l'étude d'un projet d'établissement de chemins de fer dans le royaume. Le 18 juillet 1844, des lettres patentes du roi Charles-Albert décrétaient la construction de deux lignes allant de Turin à Gênes par Alexandrie et d'Alexandrie au lac Majeur par Novare, dont l'exécution fut confiée par l'État à des ingénieurs civils et mise à la charge du budget. L'exploitation des nouvelles lignes, d'abord attribuée au ministre de l'intérieur qui avait la direction des travaux publics et se faisait assister d'un conseil technique, fut, dans le cours de 1848, confiée à un ministère spécial qui institua une direction générale chargée de la construction et de l'exploitation des voies ferrées. Les charges de cette entreprise, évaluées à 150 millions environ, devinrent bientôt trop lourdes pour le budget du Piémont, et le Gouvernement, obligé de renoncer à en poursuivre directement l'exécution, se déchargea des lignes commencées en Savoie sur la Compagnie anglo-française de Victor-Emmanuel, confia à des constructeurs anglais le chemin de Turin à Suse, tronçon de la ligne du Mont-Cenis, et fit appel à des compagnies privées pour les lignes secondaires, se réservant d'intervenir uniquement, soit pour la souscription d'une partie du capital-actions, soit par la garantie d'un minimum d'intérêt, soit encore par l'acceptation de l'exploitation directe moyennant l'abandon aux constructeurs de 50 p. 100 de la recette brute. Le 1er janvier 1855, 374 kilomètres étaient en exploitation, et, sous la direction du commandeur Bona, l'administration parvenait, après avoir agrandi le réseau, à couvrir, non seulement toutes les dépenses qu'il exigeait, mais encore à faire rapporter 5 p. 100 aux capitaux employés à son établissement.

La guerre de 1859 vint à la fois arrêter les travaux de chemins de fer sur tous les points de la Péninsule et changer profondément l'ordre de choses politique et économique jusque-là pratiqué dans les divers États italiens. Le royaume de Naples, la Lombardie et les duchés passèrent sous le sceptre de la maison de Savoie, qui dut ouvrir des négociations avec les diverses sociétés concessionnaires. En ce qui concernait la Lombardie, le Gouvernement du roi Victor-Emmanuel signa, en juillet 1860, une convention avec la Société privilégiée qui obtint la confirmation des concessions qui lui avaient été faites antérieurement, à la condition de séparer son administration en deux parties distinctes pourvues chacune d'un conseil particulier siégeant, l'un à Vienne et administrant les chemins situés sur le territoire autrichien, l'autre en Lombardie et spécial aux chemins situés dans les provinces cédées au Piémont. Un comité central, établi à Paris, où devaient se tenir les assemblées générales servit de lien entre les deux branches de la Société et en représenta l'unité. Le Gouvernement sarde prit à sa charge la garantie d'un produit net annuel de 6,500,000 fr. attachée aux lignes de l'Italie centrale, et il s'engagea en même temps à payer à la branche italienne de la Société privilégiée un intérêt de 5.20 p. 100 sur la totalité des sommes à dépenser pour la construction, pour la mise en exploitation des lignes lombardes et pour les acquisitions de matériel roulant pendant les trois premières années d'exploitation. De plus, il lui concéda pour 95 ans, à partir du 1er janvier 1865 jusqu'au 31 décembre 1959, le réseau piémontais dont l'exploitation pour le compte de l'État cessa avec l'année 1863. La Société racheta à l'État, pour la somme de 200 millions payables en 4 années par termes semestriels égaux, les lignes que ce dernier avait construites et s'engagea à concourir au

moyen de subventions à l'amélioration du port de Gênes et au percement du Mont-Cenis. L'État, en retour, lui garantit un produit brut calculé d'après les recettes réalisées en 1862, et la branche italienne de la Société privilégiée dut prendre le titre de *Société des chemins de fer de la Haute-Italie*.

La guerre de 1866 modifia encore les arrangements pris entre le Piémont et la Société ; le traité de paix du 3 octobre 1866, qui attribuait la Vénétie à l'Italie, fit entrer les lignes vénitiennes, d'une étendue de 455 kilomètres, dans le réseau de la Société de la Haute-Italie qui obtint en même temps la confirmation des concessions faites par le Gouvernement autrichien sur les territoires de Venise et de Mantoue.

L'annexion des provinces appartenant au Saint-Siège eut aussi pour résultat une entente avec la Société générale des chemins de fer romains, entente devenue plus complète encore à la suite de la conquête du royaume de Naples. Le Gouvernement italien sentit en effet la nécessité de rattacher les provinces nouvelles à la vallée du Pô afin de faire sentir partout son action ; il s'empressa de confirmer les concessions déjà faites à la Société par les anciens gouvernements, et il la chargea de la construction de la ligne de Ceprano à Capoue, abandonnée par la Compagnie napolitaine à laquelle elle avait été concédée.

L'unification de l'Italie achevée en 1870, en permettant au Gouvernement de Victor-Emmanuel d'envisager la question des chemins de fer dans son ensemble, l'incita à remédier aux inconvénients de l'ancien état de choses, à donner au réseau l'homogénéité qui lui faisait défaut et à proposer, au double point de vue de son achèvement et de son administration, une organisation spéciale. Une loi du 14 mai 1865, votée sur la proposition de M. Minghetti, ministre des finances, et du général Menabrea, ministre des travaux publics, avait déjà fait disparaître les solutions de continuité existantes entre l'ancien réseau piémontais et le réseau toscan, et entre le réseau toscan et les lignes situées sur le territoire romain; elle avait réuni, par des fusions ou par des rachats, aux lignes de la Société des chemins de fer romains celles de la Toscane centrale, celles de Livourne et des Maremmes, obtenu de cette dernière Société la rétrocession de la ligne d'Ancône à Bologne, destinée à former le prolongement de la ligne d'Otrante à Ancône par Brindisi, et lui avait concédé la ligne de la Ligurie qui, partant de Pise, desservait Massa, Gênes et Vintimille, mettait Florence en communication avec Gênes et Turin et créait un premier point de contact entre les lignes françaises et les lignes italiennes. Cette loi avait un caractère éminemment politique ; l'objectif de ses auteurs était moins l'avenir commercial des lignes que leur utilisation stratégique et l'unification des diverses régions réunies au royaume d'Italie par la guerre ou par la révolution. Aussi, les stipulations financières édictées à la hâte sous la pression des événements durent-elles être modifiées, chaque année, malgré les efforts du Gouvernement italien qui, par la loi de 1864 complétée par celles de 1867 et 1868, avait cru régler définitivement le régime des chemins de fer de la Péninsule. La mauvaise situation financière de l'Italie et la dépréciation du crédit de l'État ne permettant pas au Trésor d'acquitter les subventions promises et aux compagnies d'emprunter au dehors, on dut songer à faire de sérieuses retouches au régime en vigueur. Le Gouvernement italien résolut de s'emparer du réseau tout entier et il entama avec les compagnies des négociations en ce sens. Le 17 novembre 1873, une convention signée par le ministère Minghetti-Spaventa avec la Société des chemins de fer romains, qui déjà avait suspendu le service de ses obligations non garanties par l'État, remit entre les mains de ce dernier tout l'actif de la Société contre la délivrance de rentes italiennes destinées à être réparties entre les actionnaires, à la charge par l'État de prendre tout le passif. La Société des chemins de fer méridionaux, qui était dans une situation moins critique, consentit à son tour à s'entendre avec l'État. Elle lui céda son réseau pour toute la durée de ses concessions contre une annuité de 24,954,202 fr. qui, déduction faite des charges de son passif, lui permettait de servir encore un intérêt de 5 p. 100 à ses actionnaires, et elle se chargea d'exploiter, pour le compte de l'Etat, outre ses anciennes lignes, les chemins de fer romains, les chemins calabrais et les chemins de la Sicile réunis en un seul réseau. Les conditions de l'exploitation étaient toutefois limitées, l'État se réservant les dépenses nécessitées par le renouvellement de la voie et celles qui pouvaient résulter du doublement ou du dédoublement des voies, de la construction de bâtiments neufs ou d'ouvrages de défense, de parcours du matériel roulant ou d'acquisitions de matériel fixe rendues indispensables par suite de l'ouverture de lignes nouvelles ou de l'accroissement du trafic, puis de réparations causées par des inondations, des débordements de rivières ou de torrents, des éboulements excédant 50 mètres cubes par kilomètre. Enfin l'exécution des lignes concédées et non encore construites ou des lignes nouvelles était prévue. Sur la réquisition du Gouvernement, la Société des chemins de fer méridionaux devait entreprendre, à des conditions déterminées et sous le contrôle de l'État, toutes les études nécessaires à l'établissement de voies et se charger des travaux, et, à cet effet, l'obligation lui était imposée de s'assurer un premier capital de 100 millions pour son exploitation et un autre de 200 millions applicables aux lignes à construire. L'État, de son côté, s'engageait à lui servir un intérêt égal à celui de la rente italienne au moment de chaque versement, plus 0 fr. 75 c. p. 100 comme compensation des frais d'émission et autres.

La convention négociée par le cabinet Minghetti ne reçut pas l'approbation du Parlement, mais elle devint la base des projets ultérieurs d'où est né le régime actuel des chemins de fer dans la Péninsule.

Dans le courant de 1876, le Gouvernement italien racheta à la Société impériale privilégiée autrichienne toutes celles de ses lignes qui étaient situées sur le territoire italien, contre une somme payable en rentes sur l'État, régla à Vienne les conditions de service entre les lignes italiennes et leurs prolongements sur le territoire de l'Empire. M. Deprétis, qui venait de succéder à M. Minghetti, fit adopter par le Parlement, le 29 juin, le traité signé avec la Compagnie autrichienne ainsi qu'une convention concédant pour deux ans, jusqu'au 1er juillet 1878, à la Société de la Haute-Italie l'exploitation des lignes rachetées.

Un article de la loi du 29 juin avait invité le Gouvernement « à présenter dans la session légis-

lative suivante, et, de toute manière, avant l'expiration de l'année 1877, un projet de loi pour la concession à l'industrie privée des chemins de fer devenus la propriété de l'État ». En exécution de ce vœu, M. Deprétis présenta le 20 novembre 1877 un projet de loi ratifiant les conventions de rachat relatives aux chemins romains et méridionaux et réglant les conditions d'exploitation de tout le réseau italien. Les conflits des partis au Parlement, les luttes d'influence ne permirent pas au cabinet de mener son œuvre à bonne fin. Les opinions s'étaient nettement dessinées au sein de la représentation nationale, et l'idée de l'exploitation des chemins de fer par l'État avait rallié un groupe assez important de partisans qui, désireux de voir essayer leur système, ne cessaient d'entraver l'étude du projet en discussion. Une crise ministérielle qui remplaça la gauche modérée par la gauche avancée, donna une forme nouvelle à ces idées. Les contrats passés avec la Société des chemins du sud de l'Autriche pour l'exploitation pendant 2 années du réseau de la Haute-Italie expirant le 1[er] juillet, le nouveau Cabinet fit attribuer à l'Etat, par la loi du 8 juillet 1878, la direction de cette exploitation pour son compte et par ses soins. En même temps, dans l'espoir que cette expérience favoriserait ses préférences, il décida l'institution d'une commission d'enquête qui approfondirait les conditions d'exploitation suivies jusque-là et fixerait le mode à adopter par la suite. Cette Commission composée de 15 membres, dont 6 élus par le Sénat, 6 par la Chambre des députés et 3 désignés par le ministre des travaux publics, se mit à l'œuvre dès le 19 août. Le 28 mars 1881, les rapporteurs, MM. Genala et Brioschi, publiaient un résumé des travaux de la Commission, et, le 31 mars 1884, le ministre en déposait les résultats avec un remarquable rapport de M. Genala, devenu plus tard ministre des travaux publics, et dont la conclusion, déjouant les calculs de la majorité, redonnait une réelle valeur aux projets de conventions proposés jadis par M. Deprétis.

L'étude à laquelle la Commission s'était livrée avait abouti au rejet de l'exploitation par l'État et à une tendance marquée vers le système inauguré en France en 1859, système dont les avantages frappaient tous les yeux et qui paraissait concilier les intérêts du public, ceux du Gouvernement et des actionnaires. La Commission émettait même le vœu de voir réunies dans la même main la propriété et l'exploitation du réseau. Toutefois, reconnaissant la difficulté de cette combinaison, puisque l'État avait déjà racheté les lignes de la Haute-Italie et des chemins de fer romains et conclu une convention pour le rachat des chemins méridionaux, elle avait recherché les moyens de concilier ses opinions avec les faits accomplis, et elle avait adopté un système mixte qui se traduisit par la loi du 27 avril 1885, proposée par M. Genala, votée à la Chambre des députés après 65 jours de discussion par 226 voix contre 202, et qui a fixé le régime actuellement en vigueur dans la Péninsule. En conformité de cette loi, le ministre des travaux publics a signé deux conventions dont la première a confié à la Société des chemins méridionaux l'exploitation du réseau adriatique. Cette Société demeure propriétaire des lignes qu'elle a construites et conserve en conséquence les redevances kilométriques qui lui avaient été attribuées à titre de subvention pour leur établissement, effectué à l'aide de ses propres ressources ; quant à leur exploitation, elle est comme pour tout le réseau adriatique, soumise à un régime nouveau. La seconde convention a remis le réseau méditerranéen à un groupe de capitalistes et de sociétés financières, comprenant le prince Marc-Antoine Borghèse, le comte Bellanzaghi, les présidents et directeurs de la Banque générale, de la Banque de Turin, de la Banque d'Escompte et des Soies de Turin, de la Banque de Naples et de la Banque Subalpine de Milan, et a imposé également à ce réseau le respect des règles nouvelles édictées par la loi du 27 avril. Ces conventions, conclues pour 60 ans avec faculté réciproque de résiliation à la 30[e] année, sous réserve d'un préavis de 2 ans, obligent les deux sociétés concessionnaires à acquérir de l'État le matériel roulant et les approvisionnements existants sur les lignes concédées. De ce chef, la Compagnie de la Méditerranée a dû verser au Trésor une somme de 135 millions et celle de l'Adriatique 115 millions représentant approximativement la valeur de ces deux catégories d'acquisitions, soit au total 250 millions[1]. Sur cette somme, 133 millions ont été affectés à la réfection des lignes et aux réparations jugées nécessaires et 117 tant à la construction de lignes nouvelles qu'à l'acquisition d'un établissement fondé antérieurement pour la construction du matériel des chemins de fer et que l'État tenait à préserver d'une chute imminente. Ensuite, les deux sociétés se sont obligées à construire, pour le compte de l'État, en régie ou à forfait, les lignes classées par la loi du 29 juillet 1879, dans les conditions prévues par l'administration. Cette dernière s'est de plus attribué le droit d'exiger des deux compagnies une contribution destinée aux constructions nouvelles, contribution s'élevant à 50 millions par an pour la Compagnie de la Méditerranée et à 40 millions pour celle de l'Adriatique. Afin de leur procurer les ressources nécessaires à l'acquittement de cette contribution, la loi a autorisé les compagnies à émettre des obligations 3 p. 100 remboursables en 90 ans, dont l'État garantit l'intérêt et l'amortissement. De son côté, l'État, pour le compte de qui l'exploitation des lignes nouvelles est faite, a garanti aux compagnies une redevance fixe de 3,000 fr. par kilomètre et de la moitié de la recette brute jusqu'à ce que cette recette atteigne le chiffre de 15,000 fr. par kilomètre; ces lignes seront alors incorporées dans le réseau auquel elles doivent appartenir et exploitées aux risques de la compagnie.

La situation des lignes nouvelles résolue et leur avenir assuré, la loi s'est préoccupée de l'entretien des anciennes lignes dont l'État demeurait propriétaire, et, pour éviter au Trésor une charge qui eût lourdement pesé sur le budget du royaume déjà obéré, elle a demandé aux lignes elles-mêmes le moyen d'y faire face. Pour arriver à ce résultat, le ministre des travaux publics a créé trois fonds de réserve. Il a fait, dans ce but, décider sur la recette brute un prélèvement annuel de 200 fr. par kilomètre destiné aux réparations nécessitées par des cas de force majeure ; puis un second prélèvement de 150 fr. par kilomètre de voie simple

1. Il a été convenu toutefois que si l'expertise du matériel constatait que cette somme était supérieure à la valeur prévue, le surplus en resterait entre les mains du Trésor italien à titre de cautionnement jusqu'à l'expiration du contrat; et qu'au contraire, si elle lui était inférieure, les compagnies devraient en reverser à l'État l'excédent en espèces.

et de 250 fr. par kilomètre de voie double pour le renouvellement des rails et de leurs accessoires métalliques; enfin, un troisième prélèvement de 1 ½ p. 100 pour le *remplacement* du matériel roulant mis hors d'usage. Quant à l'*entretien* ordinaire du materiel roulant, la loi l'a considéré comme incombant à l'exploitant et l'a mis par conséquent à la charge des compagnies. Cependant, l'accroissement du trafic devant dans l'avenir nécessiter des élargissements de voies, des accroissements de matériel dont les frais figurent toujours au compte de premier établissement, le ministre des travaux publics a obtenu la création d'une *Caisse des accroissements patrimoniaux* dont les fonds seront alimentés par des émissions d'obligations, à l'intérêt et à l'amortissement desquelles il est pourvu par divers prélèvements sur les produits de l'exploitation.

La dotation de ces diverses caisses a été déterminée sur les bases suivantes : on a fixé, d'après les chiffres réalisés précédemment, à 116 millions pour le réseau de la Méditerranée et à 100 millions pour le réseau de l'Adriatique, le minimum de la recette annuelle ; sur ces produits, 10 p. 100 sont destinés à alimenter les trois fonds de réserve et à servir aux sociétés exploitantes, en compensation de l'usure de leur matériel, une indemnité de 7,820,000 fr. pour la Société de la Méditerranée et de 6,600,000 fr. pour la seconde compagnie; ce qui reste de ces 10 p. 100 doit revenir à la *Caisse des accroissements patrimoniaux*. Sur les 90 p. 100 restants, 62 ½ p. 100 sont perçus par la Société exploitante pour la couvrir de toutes les dépenses mises à sa charge, et 27 ½ p. 100 font retour à l'État. Au delà des recettes *initiales* inscrites dans les conventions, jusqu'à une augmentation de 50 millions de francs, l'excédent de recettes doit être versé dans la proportion de 15 p. 100 à la *Caisse des accroissements patrimoniaux*, de 1 ½ p. 100 à chacune des réserves fondées pour le renouvellement de la voie et du matériel, de 56 p. 100 à la Société exploitante et de 28 p. 100 à l'État. Passé 50 millions de recettes brutes au-dessus de la recette initiale, la part de l'exploitant est réduite de 56 à 50 p. 100 et 6 p. 100 seront affectés à des réductions de tarif indiquées par le Gouvernement. Enfin, au-dessus d'un intérêt de 7 ½ p. 100, l'impôt sur les revenus mobiliers non déduit, le Trésor s'est attribué la moitié de tous les dividendes à répartir entre les actions.

Tarification. — En ce qui concerne la tarification, la loi du 27 avril 1885 l'a rendue uniforme sur toute l'étendue du territoire italien ; des tarifs identiques sont imposés aux deux compagnies exploitantes, et, de plus, pour le calcul des distances, les deux réseaux sont considérés comme n'en faisant qu'un seul. Les tarifs décroissants sont appliqués dans une large proportion, mais le Gouvernement italien en a corrigé les effets fâcheux au point de vue financier en empruntant au système belge la division du territoire en zones. Le Gouvernement s'est réservé le droit d'opérer des réductions sur les prix en vigueur; toutefois, les conventions stipulent que ces réductions seront sans compensation quand elles seront effectuées sur les denrées alimentaires en temps de disette, et que, au contraire, elles donneront lieu à indemnités en faveur des compagnies lorsqu'elles n'auront d'autre but que de faciliter l'exportation de certaines marchandises. Les compagnies, de leur côté, ont la faculté d'abaisser les tarifs à titre d'essai, sans pouvoir cependant rétablir les anciens prix qu'après une année révolue d'expérience. Le tarif des marchandises comprend huit classes auxquelles correspondent des prix de transport variant suivant la valeur des objets et leur encombrement. A ces tarifs peuvent se substituer des tarifs *spéciaux* qui, comme dans toutes les autres contrées de l'Europe, atténuent, selon les cas, les prix portés soit au tarif général, soit au tarif conventionnel.

Enfin, les contrats signés avec les compagnies concessionnaires ont une durée de 60 ans, divisée en deux périodes de 30 ans chacune. La loi a réservé aux contractants la faculté de résiliation à la trentième année, à la condition d'un préavis formulé deux ans avant cette date.

Telle est l'économie du régime des voies ferrées en Italie depuis le 1er juillet 1885. Trois règlements généraux rédigés par l'administration des travaux publics et destinés à fixer les points principaux de la loi du 27 avril ont déterminé le mode d'exploitation des voies ferrées, de construction des nouvelles lignes et l'établissement ainsi que les attributions d'un service d'inspection générale qui a pour mission de surveiller l'exécution du contrat intervenu entre les compagnies fermières et le Gouvernement.

Actuellement, les chemins de fer italiens sont exploités par deux compagnies, celle de l'Adriatique dont le siège est à Florence, et celle de la Méditerranée avec son siège à Milan, sur lesquelles viennent se greffer les lignes de la Compagnie des chemins de fer calabro-siciliens dont le siège est à Rome. Le chemin de fer de Milan à Chiasso, qui est la principale voie d'accès au Saint-Gothard, a été laissé commun aux deux grands réseaux de l'Adriatique et de la Méditerranée, afin de concilier les intérêts des deux compagnies qui s'en disputaient la possession. La longueur totale du réseau exploité, après avoir été de

5,761	kilomètres en	1869
6,292	—	1871
7,569	—	1875
8,707	—	1880

était, au 31 décembre 1885, de 10,354 kilomètres, présentant ainsi une augmentation de 79.7 p. 100 de la première de ces dates à la dernière ; et, pour une superficie de 288,625 kilomètres carrés et une population de 28,500,000 habitants, une proportion de $0^{km},035$ par kilomètre carré et de $3^{km},5$ par 10,000 habitants.

Le mouvement des transports s'était également accentué, mais dans une proportion moindre, et, à mesure que le réseau s'est étendu, les produits nets de l'exploitation se sont amoindris sensiblement malgré une sévère administration. En effet, de 1861 à 1882, l'accroissement des produits bruts kilométriques n'a été que de 2,977 fr., ces derniers passant de 18,443 fr. à 21,420 fr., tandis que les dépenses grossissaient de 6,674 fr., passant de 8,750 à 15,424 fr., et le produit net, qui était de 9,693 fr. à la première de ces dates, est descendu à 5,996 fr. à la seconde. Cette situation doit être attribuée non seulement aux conditions politiques et économiques dans lesquelles s'est trouvée l'Italie depuis 30 ans, mais encore à sa position géographique. Le développement de ses côtes, qui n'est pas moindre de 3,213 kilomètres (non compris la Sardaigne et la Sicile avec 2,223 kilomètres et les îles avec 895 kilomètres), et les nombreux ports ou

anses qu'elles abritent sont un attrait puissant pour la marine de commerce, de même que la différence naturelle du prix des transports existant entre celle-ci et les chemins de fer est bien faite pour favoriser le cabotage pour toutes les marchandises encombrantes, lourdes ou de prix inférieurs. Nous trouvons la confirmation de cette appréciation dans les chiffres des recettes brutes perçues sur toutes les voies italiennes de 1872 à 1883, c'est-à-dire après l'achèvement de l'unification territoriale :

1872	125,560,000f	1878	154,824,000f
1873	130,476,000	1879	164,672,000
1874	141,483,000	1880	180,107,000
1875	145,911,000	1881	191,662,000
1876	152,428,000	1882	192,939,000
1877	154,419,000	1883	206,136,000

soit, d'une date à l'autre, une augmentation de 64.23 p. 100 pour le produit des douze années écoulées ou de 5.35 p. 100 en moyenne par année.

Au 31 décembre 1884 [1], la situation du réseau exploité du royaume d'Italie se résumait ainsi :

COMPAGNIES.	LONGUEUR du réseau.	MONTANT des dépenses d'établissement.		NOMBRE de voyageurs à toute distance.	QUANTITÉS DE TONNES de marchandises à grande et petite vitesse.		RECETTES DE L'EXPLOITATION.					DÉPENSES de l'exploitation.	Coefficient d'exploitation p. 100	PRODUIT net de l'exploitation.
		Total.	Par kilometre.		A toute distance.	Kilométriques.	Voyageurs.	Marchandises.	Recettes diverses	Total.	Par kilomètre.			
					En milliers de francs.									
Haute-Italie. . . .	3,951	1,228,433	331,920	18,718	8,090,300	1,021,824	42,174	82,336	1,818	126,367	32,510	86,028	68.1	40,339
Romains	1,716	528,614	309,690	5,281	1,915,600	236,421	16,235	18,350	487	35,072	20,826	25,402	72.2	9,670
Méridionaux . . .	1,716	546,031	292,920	4,626	1,627,700	264,289	10,374	17,306	491	28,748	16,753	21,929	76.3	6,819
Lignes des Calabres et Sicile.	1,482	398,000	269,340	2,752	1,047,100	76,070	5,506	6,783	476	12,664	8,968	18,413	145 3	5,749
Totaux et moyennes.	10,067	2,875,064	291,770	36,359	13,414,600	1,621,486	79,172	127,561	3,434	210,746	21,467	158,645	»	51,101
Lignes diverses . .	1,202	178,986	148,900	4,979	733,900	42,882	4,883	2,736	»	»	»	»	»	»

Cette situation fait ressortir un coefficient d'exploitation de 73 p. 100, ne laissant comme produit net qu'une somme de 51,101,000 fr., représentant, sur le coût d'établissement des lignes, un revenu de 1.777 p. 100. Or, ce coefficient d'exploitation qui ne dépassait pas 50 p. 100 des recettes s'est subitement élevé dans la période qui a suivi 1873. En 1872, il n'était, pour tout le réseau italien, que de 55 p. 100 laissant un produit net de 57,158,000 francs ; à partir de cette époque, il a suivi la progression suivante :

1873. .	55 p. 100 laissant un produit net de.		56,045,000f
1874. .	63	—	51,729,000
1875. .	61	—	52,290,000
1876. .	67	—	51,136,000
1877. .	66	—	52,212,000
1878. .	61	—	52,631,000
1879. .	61	—	63,583,000
1880. .	68	—	57,814,000
1881. .	70	—	56,930,000
1882. .	72	—	53,994,000
1883. .	72	—	57,810,000

Et cependant, si l'on considère le taux des transports pendant la même période, on ne trouve pas une différence sensible du point de départ à la date la plus rapprochée de nous. On peut le constater par la lecture du tableau ci-dessous, qui donne la taxe moyenne kilométrique pour les voyageurs et par tonne de marchandises en petite vitesse :

ANNÉES.	Par voyageur.	Par tonne kilométrique en petite vitesse.
1873	5c,24	7c,00
1874	5 ,22	6 ,86
1875	5 ,07	7 ,03
1876	5 ,14	6 ,82
1877	5 ,01	6 ,82
1878	4 ,91	7 ,13
1879	4 ,83	6 ,94
1880	4 ,87	6 ,99
1881	4 ,84	6 ,82

soit, pour le prix des places des voyageurs une diminution de 7.63 p. 100 et pour celui des marchandises de 2.56 p. 100 seulement.

La réforme de 1885 n'a pas produit jusqu'ici les résultats favorables qu'en attendait le Gouvernement ; des déficits assez importants dans les recettes ont obligé le Trésor à intervenir, et déjà l'administration des travaux publics se préoccupe des améliorations à introduire dans le régime en vigueur [2].

1. *Relazione statistica sulle strade ferrate italiane.* A cette date, l'ancienne division du réseau subsistait encore, la nouvelle répartition ne s'étant effectuée qu'à partir du 1er juillet 1885. — Voir les enquêtes parlementaires qui ont précédé le projet de loi voté en 1885. Peu de documents offrent un pareil intérêt : toutes les questions relatives non seulement aux tracés, mais encore aux tarifs et au régime financier y ont été traitées avec une ampleur et un soin remarquables.

2. Un nouveau projet de loi déposé dans le cours d'avril dernier (1887) modifie les bases précédemment adoptées pour la construction de lignes de chemins de fer. D'après ce projet, relaté dans le *Bulletin des finances de Rome,* une somme de 121 millions de lires sera appliquée durant les cinq exercices de 1886-1887 à 1890-1891 à l'achèvement des travaux commencés ou en voie d'achèvement; 52 1/2 millions seront destinés à la ligne directe Rome-Naples et les travaux devront en être achevés dans un délai de trois ans; 50 millions seront affectés à la ligne Gênes-Ovada-Asti qui comporte le tunnel du Turchino qui devra être achevé en 1890, la ligne elle-même devant être livrée au trafic en 1892. Avant le mois de novembre 1887 le Gouvernement s'engage à présenter un projet de loi auquel sera annexé un tableau indiquant, ligne par ligne, les dépenses à effectuer afin d'éviter l'ajournement de certaines constructions de voies déjà promises; puis afin d'obvier à cet inconvénient qui s'est fréquemment produit, les allocations fixées seront incommutables. Pour les deux exercices 1887-1888, 1888-1889, les prévisions totales de dépenses pour chemins de fer sont élevées de 102 millions à 140 millions par année, et le Gouvernement prend l'engagement d'allouer aux exercices suivants un crédit non inférieur à 120 millions. Enfin, le Trésor est autorisé à porter à un chiffre variant entre 1,000 et 3,000 lires par kilomètre, pouvant aller de 35 à 70 ans, l'allocation que la loi de 1873 lui permettait d'accorder à l'industrie privée concessionnaire de chemins de fer locaux, allocation qui n'était que de 1,000 lires par kilomètre et par an pendant 35 ans. Des décrets royaux établiront l'échelle de ces subventions à l'aide desquelles le Gouvernement espère constituer un réseau de 1,000 kilomètres de chemins locaux répartis dans les diverses provinces du royaume.

Norvège.

Le premier chemin de fer construit en Norvège fut commencé en 1852, entre Christiania et Eidsvold, et livré à l'exploitation le 1er septembre 1854. Cette ligne, longue de 68 kilomètres, donna bientôt naissance à quelques embranchements, et, en 1871, elle se rattachait au réseau des chemins de fer suédois, présentant alors un développement total de 388 kilomètres. Depuis cette époque, de nouvelles lignes se sont ouvertes entre Drontheim et Meraker, entre Christiania et Draunnen avec embranchement sur Kongsberg et Krederen, entre Ekersund et Stavanger dans l'Ouest du royaume, entre Bergen et Voss, et le réseau norvégien, dans son ensemble, est parvenu à présenter une longueur de lignes exploitées qui n'était pas moindre de 1,454 kilomètres au 31 décembre 1883 et de 1,562 kilomètres à la fin de 1885[1].

Sauf la ligne de Christiania à Eidsvold, longue de 68 kilomètres, qui a été concédée au début des chemins de fer à une compagnie privée, tout le réseau norvégien a été construit aux frais de l'État par des ingénieurs désignés par le Gouvernement. Celui-ci a donc la haute main sur la direction des lignes dont les directeurs sont nommés par lui, sauf en ce qui concerne la ligne de Christiania à Eidsvold dont les possesseurs des « actions de préférence » ont le droit de choisir la moitié du nombre des directeurs ; et encore l'État qui possède actuellement la plus grande partie de ces actions se trouve-t-il en réalité le maître absolu de l'administration sans que les autres actionnaires aient un droit quelconque à être représentés.

Les frais d'établissement du réseau s'élevaient au total, à la fin de 1883, à 158,251,500 fr. faisant ressortir la dépense kilométrique à 109,000 fr. et ils se répartissaient ainsi :

	Total.	Par kilomètre.
	—	—
Chemins de l'État exploités par l'État.	143,468,711f	103,662f
Chemins de fer de Christiania à Eidsvold	14,782,759	218,131
	158,251,500	109,000

Au 31 décembre 1885, ce chiffre atteignait 174,300,000 fr.

Le prix peu élevé du réseau norvégien, relativement au coût d'établissement des chemins européens, est dû principalement au mode de construction des lignes. Sur les 1,600 kilomètres exploités ou en construction, au commencement de 1884, près des deux tiers étaient établis à voie étroite de 1m,067, et un tiers seulement à l'écartement normal de 1m,435.

Résultats de l'exploitation. — L'exploitation de ce réseau a donné les résultats suivants pour la période écoulée depuis 1855, date de la mise en circulation des premiers chemins de fer :

ANNÉES.	Recettes brutes.	Dépenses.	RECETTES NETTES. Total.	RECETTES NETTES. Par kilomètre.	Coefficient d'exploitation.	Rapport des recettes nettes au capital d'établissement.
—	—	—	—	—	—	—
1855	677,000f	453,000f	324,000f	3,297f	66.9 p. 100	1.82 p. 100
1860	956,000	618,000	338,000	4,973	64.6 —	2.64 —
1867	2,171,000	1,389,000	782,000	2,823	64.0 —	2.56 —
1870	2,634,000	1,719,000	915,000	2,500	65.3 —	2.45 —
1875	5,283,000	3,806,000	1,477,000	2,945	72.0 —	2.97 —
1880-1881	6,723,000	4,949,000	1,774,000	1,509	73.6 —	1.50 —
1883	9,303,000	6,588,000	2,715,000	1,860	70.5 —	1.71 —
1885	9,755,000	7,439,000	2,316,000	1,482	76.2 —	1.32 —

Pays-Bas et Luxembourg.

Le réseau des Pays-Bas a pris naissance en 1836 par la concession à une société privée d'une ligne d'Amsterdam à Harlem, dont l'exploitation fut commencée le 20 septembre 1839. Peu à peu, de nouvelles concessions destinées soit à étendre le réseau existant, soit à rattacher aux artères principales les lignes secondaires disséminées dans le pays, donnèrent aux chemins de fer de cette contrée un corps d'où sortirent ses deux plus prospères compagnies : la Compagnie des chemins de fer hollandais et celle du chemin de fer Néerlandais-Rhénan, et quelques autres compagnies de moindre importance dont plusieurs, comme le Grand Central belge et la Compagnie de Liège à Maestricht, ont la plus grande partie de leur réseau à l'étranger. Toutes ces concessions, quelle que soit leur étendue, ont été faites à titre perpétuel, en ce sens que l'État ne peut à *aucune* époque en devenir propriétaire autrement que par voie de rachat. C'est ainsi que pour les lignes de la Compagnie des chemins de fer hollandais, l'acte de concession stipule qu'à l'expiration d'une période de 33 ans, l'État s'est réservé le droit de rachat à la condition de lui rembourser le montant intégral des dépenses de premier établissement, y compris la valeur des travaux complémentaires exécutés avec l'approbation du Gouvernement pendant la période d'exploitation. Pour la Compagnie du chemin Néerlandais-Rhénan, l'arrêté de concession du 20 mai 1845, qui en fixe la durée à 50 ans, décide qu'en 1895, l'État, pour rentrer en possession de la ligne, devra restituer aux concessionnaires toutes les sommes dépensées pour travaux de premier établissement, et que si le Gouvernement ne fait pas connaître un an à l'avance son intention de reprendre la ligne, la concession se trouvera prolongée de plein droit pour une nouvelle période de 25 ans, et ainsi de suite.

En outre, les actes de concession interdisaient expressément l'établissement d'un impôt quelconque sur les transports par chemin de fer pendant toute la durée des contrats, mettant ainsi le commerce à l'abri des surtaxes dont les transports sont grevés dans d'autres contrées et principalement en France.

Enfin, les compagnies, quoique soumises au contrôle et à la surveillance du ministère de l'intérieur, n'étaient pas toutes tenues à une sujétion d'une nature quelconque à l'égard de l'État. Les chemins de fer Hollandais et Néerlandais-Rhénan en étaient totalement exempts, tandis que les autres lignes devaient effectuer le transport de la poste et des prisonniers gratuitement, et celui des militaires à demi-tarif.

1. Le *Royaume de Norvège*, par le Dr O. Broch. Statistique internationale.

En 1857, le Gouvernement désireux de compléter le réseau national, et ne trouvant pas de concessionnaires offrant des garanties suffisantes, prit le parti de rechercher lui-même les moyens les plus efficaces pour conduire l'œuvre à bonne fin. Trois projets de loi furent présentés aux Chambres dans la session de 1857 et portèrent l'un sur l'ouverture d'un compte spécial pour frais d'étude des tracés; le second sur la création d'un fonds de subvention en faveur des lignes à construire; et le troisième sur la dispense de tout droit d'enregistrement pour les actes de vente des immeubles nécessaires à l'établissement des chemins de fer. L'année suivante, la deuxième Chambre vota la constitution de deux réseaux, celui du Nord et celui du Sud, et en stipula la concession avec garantie d'intérêt à 4 $^1/_2$ p. 100 sur un capital déterminé; le réseau du Sud reçut en outre une subvention pour les grands travaux d'art à exécuter. Ce projet n'ayant pas reçu l'approbation de la première Chambre, le Gouvernement dut étudier la question à nouveau, et ce fut seulement en 1860 (18 août) que fut promulguée une loi prescrivant la construction, au compte de l'État, d'un certain nombre de lignes déterminées. Le réseau de l'État était ainsi fondé, et la Chambre, pour en permettre l'exécution, inscrivit au budget un crédit maximum annuel de 10 millions de florins, réservant pour une époque ultérieure la question de l'exploitation.

En 1863, les travaux des lignes votées étant fort avancés, le Gouvernement déposa un projet de loi voté le 3 juillet, qui décidait que l'exploitation des chemins de fer de l'État serait confiée à des entreprises particulières. Un acte dans ce sens fut signé le 11 août suivant, sous le titre de *Conditions de concession pour l'exploitation des chemins de fer de l'État,* par le ministre de l'intérieur avec un groupe de capitalistes appartenant à la Banque du commerce et de l'industrie à Amsterdam, et à la Compagnie Néerlandaise de matériel de chemins de fer à La Haye, puis sanctionné par arrêté royal du 7 septembre de la même année qui approuvait les statuts de la Société d'exploitation. Aux termes du traité intervenu, la durée de l'exploitation des chemins de fer de l'État était fixée à 50 ans avec droit de rachat anticipé au bout de 20, 30 ou 40 années en faveur de l'État sur les bases du revenu moyen des sept dernières années, déduction faite des deux plus mauvaises. Dans le cas de rachat, la somme à payer à la Société devait égaler 20 fois ce revenu moyen majoré de 15 p. 100 si la reprise avait lieu au bout de 20 ans, et de 10 p. 100 si elle ne s'effectuait qu'après 30 ans; à l'expiration de la concession, l'État était tenu de reprendre le matériel que la compagnie était obligée de fournir, et d'en payer la valeur déterminée à dire d'experts. Les concessionnaires devaient fournir le matériel roulant et pourvoir à l'entretien des lignes sauf pour les grands travaux d'art. L'État était tenu de livrer la ligne complètement terminée, y compris la voie, les stations et toutes leurs dépendances; les travaux d'agrandissement à exécuter après la mise en exploitation des lignes étaient laissés à sa charge.

Les tarifs d'exploitation étaient fixés par l'État sur la proposition des concessionnaires, mais un maximum était établi, et en vertu de la loi du 21 août 1859, aucune réduction ne pouvait être faite dans les tarifs par l'État, que sous la condition expresse d'une indemnité aux concessionnaires en cas de pertes de recettes provenant de la réduction prescrite.

Les recettes brutes devaient être partagées entre l'État et la Société dans les proportions suivantes :

Jusqu'à 3,000 florins[1] par kilomètre, le concessionnaire prélevait la somme totale.

					Par kil.
De 3,001 florins	à 3,250 florins			. . . .	95 p. 100
4,001	—	à 4,250	—	. . . .	78
5,001	—	à 5,250	—	. . . .	68 —
6,001	—	à 6,500	—	. . . .	58 —
7,001	—	à 7,500	—	. . . .	55 —
8,001	—	à 8,500	—	. . . .	53 —
9,001	—	à 9,500	—	. . . .	51 —

Au-dessus de 10,000 florins, la part des concessionnaires devait diminuer de 1 p. 100 par 1,000 florins d'augmentation de recette kilométrique; puis au delà de 28,000 florins, elle n'était plus que de 35 p. 100.

Ces prélèvements effectués, l'excédent de recette devait être attribué dans les proportions de 4/5 à l'État et de 1/5 aux concessionnaires. Enfin pendant toute la durée de la concession, aucune taxe supplémentaire ne pouvait être établie sur les chemins de fer au profit de l'État, des provinces ou des communes.

Jusqu'en 1875, les résultats de cette organisation furent peu rémunérateurs. De 1866 à 1869, la Société d'exploitation qui n'avait pu distribuer comme dividende en 1864 que 1.10 p. 100 du capital et 3.70 en 1865, fut même impuissante à rétribuer ses actionnaires, et elle dut invoquer le secours de l'État qui fut autorisé à lui faire des avances. En 1873 et 1874, les mêmes embarras se reproduisirent. La cause en était à l'échelle adoptée pour le partage des recettes entre l'État et la Société; les auteurs de ce système n'avaient pas tenu un compte exact des dépenses correspondant aux recettes, de sorte que tandis que les recettes s'accroissaient au profit de l'État, les dépenses grossissaient simultanément, imposant à la Société des charges de plus en plus lourdes sans compensation correspondante.

En 1874, la Société enregistrait ainsi une perte nette de 235,000 florins, alors que l'État avait vu sa part du même exercice grossir de 292,000 florins. Une nouvelle convention s'imposait et elle fut signée les 24-25 mars 1876.

La Société s'est engagée à exploiter toutes les lignes construites par l'État et à fournir le matériel roulant, les objets mobiliers nécessaires et à entretenir les lignes sauf les ouvrages d'art, qui demeurent à la charge de l'État. Le Gouvernement détermine le maximum des taxes à appliquer pour le transport et pour les frais accessoires de chargement et de déchargement. La concession faite pour 50 ans doit cesser son effet le 31 décembre 1917, sauf la faculté pour l'État de la racheter après 20 ans, 30 ans ou 40 ans d'exploitation; dans le cas où la compagnie manquerait à l'observation du contrat et encourrait la déchéance, l'État pourrait s'approprier le matériel en payant à la compagnie 65 p. 100 de sa valeur, déterminée à dire d'experts. Les dispositions financières ont été arrêtées ainsi : il est prélevé sur les recettes brutes 500 florins ou 1,058 fr. 20 c. par kilomètre de voie simple, et 1,000 florins ou 2,116 fr. 40 c. par kilomètre de voie double pour former un fonds destiné à couvrir les dépenses de réfection des voies. La compagnie perçoit 80 p. 100 de l'excédent. Elle a droit également, pour les lignes nouvellement livrées à la circulation, à une somme de 600 florins par

1. Le florin vaut 2 fr. 10 c.

kilomètre pendant les quatre premières années et de 300 florins pendant les quatre années suivantes. L'excédent de recette brute après déduction de ces prélèvements appartient à l'État : cependant lorsque la part de la compagnie, augmentée de ces prélèvements, n'atteint pas 4,800 florins (10,158 fr. 75 c.) par kilomètre, les recettes brutes totales lui sont attribuées intégralement jusqu'à concurrence de ce chiffre. Indépendamment du fonds de réserve constitué en vue de la réfection des voies, la compagnie doit réserver 100 florins ou 211 fr. 64 c. par kilomètre pour couvrir les dépenses occasionnées par les incendies ou accidents, et 4 p. 100 de la recette brute pour le renouvellement des machines, voitures et wagons. Lorsque le bénéfice net de la compagnie dépasse 4 1/2 p. 100 du capital, le surplus est partagé par moitié entre cette dernière et l'État, jusqu'à ce que ce bénéfice net atteigne 5 p. 100; l'excédent est ensuite attribué pour les 4/5 à l'État et pour 1/5 à la compagnie. Pour déterminer le montant du bénéfice net, on déduit du total des recettes attribuées à la compagnie les frais d'entretien et d'exploitation, le montant des prélèvements pour la constitution de divers fonds de réserve et de la caisse de secours, les redevances payées aux autres compagnies pour usage des gares communes ou pour l'emploi du matériel roulant, et les sommes nécessaires au service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts contractés.

En cas de rachat de la concession, le matériel appartenant à la compagnie est réparti entre les diverses lignes qu'elle exploite au prorata de la longueur de chacune d'elles, et la portion afférente au réseau de l'État devient la propriété de ce dernier ; les approvisionnements, le matériel fixe sont également répartis ; la part correspondante aux lignes étrangères au réseau de l'État est remboursée à la compagnie. Celle-ci reçoit en outre de l'État : 1° le montant des sommes versées sur le capital-actions, en tant que ces sommes ont été réellement dépensées et ne sont pas encore amorties ; 2° la somme nécessaire pour assurer le remboursement des emprunts non encore amortis ; 3° une somme égale à 20 fois le montant moyen des revenus payés aux actionnaires pendant les 7 dernières années, déduction faite de l'intérêt à 5 p. 100 de leurs titres.

Au 31 décembre 1884, le réseau néerlandais comprenait 2,933 kilomètres exploités ainsi répartis :

Chemin de fer hollandais.	447
Chemin de fer néerlandais-rhénan .	240
Chemin de fer de l'État.	1,308
Compagnies diverses	938

Les résultats de l'exploitation pour les lignes situées en territoire néerlandais se traduisaient par les chiffres suivants : les recettes totales s'élevaient à 50,810,000 fr., soit 23,423 fr. par kilomètre ; les dépenses étaient de 32 millions de francs environ, laissant un produit net kilométrique de 10,500 fr.

Portugal.

Le Portugal, séparé des nations continentales par une haute chaîne de montagnes et composé d'une longue bande de terre battue par l'Océan, mis en relation avec le reste du monde presque exclusivement par le magnifique port de Lisbonne, est demeuré jusqu'en 1852 sans que l'établissement d'une voie ferrée préoccupât son Gouvernement. A cette dernière date, des études de tracés furent entreprises, et on commença à construire les premières voies en 1854. En 1860, on ne comptait encore, dans ce pays, que 100 kilomètres achevés, puis 694 en 1869, 1,312 en 1880 et, à la fin de 1883, 1,492 kilomètres répartis entre l'État et plusieurs compagnies privées, dans la proportion de 604 kilomètres environ pour le premier et de 888 kilomètres pour les secondes ; le tout ayant exigé une somme de 280 millions de francs environ pour frais d'établissement. Au 31 décembre 1885, le réseau comprenait 1,529 kilomètres exploités, et plus de 150 kilomètres en construction ou à l'étude. L'exploitation des chemins de fer portugais, construits en grande partie à voie normale de $1^m,67$ de largeur et, sur quelques points, avec un écartement de 90 centimètres et de 1 mètre, s'est traduite, pour l'exercice 1883, par une recette moyenne kilométrique de 10,950 fr. sur le réseau de l'État, et de 15,950 fr. sur celui qu'exploitent les compagnies privées.

Roumanie.

La Roumanie n'a commencé la construction de son réseau ferré qu'à la suite de la reconnaissance de son indépendance, et elle s'est empressée de concéder à des compagnies privées les lignes principales qui devaient relier la capitale aux frontières. En 1876, elle possédait déjà 1,145 kilomètres exploités, dont le coût d'établissement était évalué à 428,549,770 fr., et les recettes réalisées s'élevaient à 15,446,461 fr. En 1880, une convention du 22 mai autorisa le Gouvernement à racheter les chemins précédemment concédés, dont la direction était entre les mains de concessionnaires allemands, et l'État, désormais en possession de la plus grande partie du réseau, l'a exploité directement. En 1883, sur 1,428 kilomètres exploités, l'État possédait 1,204 kilomètres, et 224 kilomètres étaient administrés par une compagnie privée. Le montant total des dépenses d'établissement s'élevait alors à 425,553,207 fr., soit à 298,000 fr. en moyenne par kilomètre ; les recettes brutes étaient de 25,982,613 fr. les dépenses de 15,188,614 fr., laissant un revenu net de 10,793,999 fr. et faisant ressortir un coefficient d'exploitation de 58.46 p. 100 et un revenu net du coût d'établissement de 2.53 p. 100. Depuis lors, de nouvelles ouvertures de lignes ont été effectuées : en 1886, 242 kilomètres nouveaux se sont soudés aux anciens, et 265 kilomètres sont actuellement en construction ou sur le point d'être livrés à la circulation. Le réseau total de la Roumanie s'étendra donc sur un parcours de 2,500 kilomètres, et reliera entre eux tous les chefs-lieux de district : ces nouvelles lignes, faites avec plus d'économie que les précédentes, n'exigeront pas une dépense moyenne supérieure à 80,000 fr. par kilomètre.

Russie.

Historique. — Le premier essai de création de chemins de fer en Russie date de 1838, mais c'est en 1850 seulement que la nécessité de relier Moscou à Saint-Pétersbourg fit entreprendre la construction de la ligne du chemin de fer Nicolas, suivie bientôt après de celle des lignes de Saint-Pétersbourg-Varsovie-Vienne, de Moscou-Nijni-Novgorod, destinées à devenir le noyau du réseau national. Jusqu'en 1860, l'établissement des voies ferrées se fit lentement ; les premiers essais tentés par le Gouvernement avaient été coûteux pour ses finances, et, en 1860, l'immense empire des Tzars ne comptait qu'un millier de kilomètres environ. Depuis lors,

par suite d'un système de subventions et de garanties dont nous donnons plus loin l'analyse, la progression a été assez rapide et la longueur des lignes, après avoir été de 7,674 kilomètres en 1869, s'élevait

En 1875 à 18,904[1] kilomètres.
En 1880 à 22,648[1] —
En 1883 à 23,698[1] —
En 1885 à 26,483[2] —

Régime financier. — Au début de l'établissement des chemins de fer, l'État ne trouvant pas de concessionnaires à des conditions acceptables, dut en prendre lui-même l'initiative et il ordonna la construction en régie de la ligne de Saint-Pétersbourg - Moscou. Les dépenses exagérées (222,000 roubles métalliques par kilomètre) qu'il eut à supporter pour cette expérience et pour la section de la ligne de Varsovie à Vienne, l'engagèrent à rompre avec le système précédemment adopté, et à charger une compagnie privée, non seulement de l'exploitation des chemins construits, mais encore de l'achèvement de ceux dont il avait arrêté le tracé. C'est alors que se constitua, à l'aide de capitaux russes, français, anglais, allemands et hollandais, la grande Société des chemins de fer russes, qui reçut la concession de plusieurs lignes, dont celles de Saint-Pétersbourg à Varsovie, avec embranchement jusqu'aux frontières prussiennes, et de Moscou-Nijni-Novgorod. En 1867, le Gouvernement impérial, mécontent du régime jusque-là suivi pour la création et l'exploitation de son réseau, vendit le chemin Nicolas à la grande Société contre paiement d'une annuité de 7,200,000 roubles pendant 84 ans et une participation aux bénéfices; puis, sur la base de cette annuité, il émit deux emprunts à 4 p. 100 d'un montant nominal de 578 millions de francs qui produisirent 106 millions de roubles, avec lesquels il créa un fonds spécial des chemins de fer. Depuis cette époque jusqu'en 1883, le système adopté pour l'établissement des lignes nouvelles fut le suivant : l'État concédait la construction des lignes décrétées à des compagnies privées qui constituaient un capital dont la plus grande partie était souscrite sous la forme de capital-obligations. Le Trésor impérial achetait ensuite ces obligations à un prix en relation avec celui des valeurs garanties par l'État et en remettait le produit aux compagnies à mesure de l'achèvement des travaux; puis, afin de rentrer dans les sommes ainsi avancées, l'État émettait, à son tour, en échange des obligations des compagnies qu'il détenait en portefeuille, des obligations nouvelles auxquelles on donnait le nom d'*obligations consolidées des chemins de fer*. Ces deux catégories de titres étaient libellées en monnaie métallique, de telle sorte que si les compagnies remplissaient leurs obligations, le Trésor recevait d'elles les sommes nécessaires au service des emprunts consolidés. En 1883, l'expérience n'ayant pas paru satisfaisante au Gouvernement qui se trouvait en face d'arriérés importants laissés par les compagnies, le fonds spécial des chemins de fer a été supprimé; l'État a eu de nouveau recours à la construction et à l'exploitation des chemins de fer pour son compte; certaines lignes dont l'exploitation était particulièrement onéreuse, ont passé dans les mains du Gouvernement, et toutes les dépenses relatives au réseau figurent depuis lors au budget.

1. Non compris les chemins de la Finlande et de la Transcaucasie.
2. Dans ce chiffre, la Russie est comprise pour 24,275 kilomètres, la Finlande pour 1,205 kilomètres et la Transcaucasie pour 1,003 kilomètres.

En ce qui concerne les concessions, les délais stipulés par les compagnies varient entre 70 et 80 ans, à l'expiration desquels les lignes doivent faire retour à l'État, sans bonification de leur valeur. Toutefois, le Gouvernement sera tenu de payer la différence qui existera entre la valeur du matériel au moment de l'ouverture de la ligne et celle qu'il aura lors de son retour à l'État : les capitaux de roulement et de réserve ont été l'objet de stipulations qui varient suivant les compagnies. Il résulte des conditions insérées dans les cahiers des charges, que les actions de capital s'amortissent graduellement, de façon à être totalement remboursées, ainsi que les obligations, à l'expiration des concessions, et les actions de jouissance seules demeurées en circulation seront appelées à bénéficier des sommes payées par l'État pour la plus-value du matériel. En outre, l'État s'est réservé la faculté de rachat dans un délai qui, dans la plupart des cas, est fixé à vingt années après l'ouverture des lignes, et les conditions en ont été fixées ainsi : on retranche des recettes nettes des sept dernières années celles des deux exercices les moins favorisés, et on établit la moyenne des cinq autres années. Cette moyenne est destinée à servir de base au calcul de l'annuité à payer, à la condition toutefois qu'elle ne soit pas inférieure tant à la recette nette de la dernière des sept années, qu'à l'annuité garantie pour le service du capital. Les statuts d'un certain nombre de compagnies ont prévu la faculté pour l'État de remplacer par des obligations du Trésor les annuités qu'il s'engagerait à servir; dans ce cas, on détermine le capital qui peut être amorti à 5 p. 100 d'intérêts par les annuités à payer. De ce capital ainsi calculé on déduit le montant des obligations en circulation que le Trésor doit desservir et les dettes éventuelles des compagnies envers l'État. Le solde, s'il en existe, doit être remis aux actionnaires en obligations 5 p. 100, dont les conditions de l'amortissement sont laissées à l'appréciation du Gouvernement. Dans le cas de rachat, de même que dans le cas de retour des lignes à l'État, bonification doit être faite de la plus-value du matériel et des provisions de combustible. Actuellement, le réseau russe proprement dit se répartit entre l'État pour 1,200 kilomètres environ, et les compagnies privées pour 24,000 kilomètres, représentant dans leur ensemble une dépense d'établissement évaluée, au 31 décembre 1883, à 6,026 millions de francs.

Résultats de l'exploitation. Le résultat de l'exploitation des chemins de fer russes de 1870 à 1884 ressort, ainsi qu'il suit, en millions de roubles :

ANNÉES.	Recettes brutes totales.	Dépenses d'exploitation totales.	Recettes nettes totales.	Proportion des frais d'exploitation en recettes brutes.
—	—	—	—	—
1871	95	60	35	63 p. 100
1875	142	93	49	65 —
1880	193	152	41	78 —
1884	226	151	75	66.71 —

D'après une statistique publiée par le ministère russe des communications, l'ensemble de la circulation sur tous les chemins de fer russes, à la fin du premier semestre 1886, était de 16,875,386

voyageurs dont 737,159 militaires, 19,130,000 tonnes de marchandises dont 19,062,000 tonnes en petite vitesse, et la recette s'élevait à 101,377,200 roubles. Le réseau finlandais avait transporté 783,612 voyageurs, dont 15,501 militaires, et 339,000 tonnes de marchandises.

Dettes des compagnies envers l'État. Quant aux créances de l'État sur les compagnies de chemins de fer, soit pour les garanties déjà payées, soit pour les obligations, les emprunts ou les cessions de chemins, elles s'élevaient, à la fin de 1883, à environ 1 milliard et demi de roubles, soit 4 milliards de francs.

Serbie.

La Serbie, conformément à l'engagement pris par elle de construire sur son territoire des chemins de fer se raccordant aux lignes austro-hongroises et à celles de l'empire ottoman, céda, en 1881, à la Société de l'Union générale de Paris, la concession d'une ligne allant de Belgrade à Nisch et de Nisch à Vrania, sur une longueur de 354 kilomètres. Les travaux, interrompus momentanément par la chute de la société financière concessionnaire, furent bientôt repris vigoureusement. La première section de la ligne fut livrée à l'exploitation en 1884, et la seconde partie, terminée en 1886, se raccorde à Vrania avec le chemin de Salonique à Mitrovitza, entrepris par la Turquie. A cette ligne principale s'ajoute celle de Velika-Plana à Semendria, qui relie cette dernière localité à Belgrade. La capitale du nouveau royaume où aboutiront prochainement d'autres voies ferrées adjugées dans le cours des trois dernières années, sera ainsi rattachée aux principaux centres industriels et agricoles de la Serbie, ainsi qu'aux grandes capitales que traverse aujourd'hui l'Express-Orient. La Serbie possède actuellement 385 kilomètres de chemins de fer en exploitation, dont la construction a été effectuée par des compagnies avec une garantie de l'État de 5 p. 100. La plupart des lignes ont été établies à la voie normale généralement adoptée en Europe; quelques-unes cependant, destinées à mettre Belgrade en communication avec l'intérieur du pays, sont à voie étroite.

Suède.

Les chemins de fer datent, en Suède, de la mise en exploitation, en 1856, du tronçon de la ligne de Köping-Hult, qui devait unir les lacs Mælar et Vener et dont les concessionnaires ne purent achever la construction. A partir de cette époque, le réseau exploité n'a cessé de grandir, et après avoir été de 1,708 kilomètres en 1870, il s'est élevé à 5,879 kilomètres en 1880 et à 6,600 kilomètres en 1884. Les chemins de fer de cette contrée sont répartis, au point de vue de la construction et de l'exploitation, entre l'État et des compagnies particulières, dans la proportion de 2,312 kilomètres pour le premier et de 4,288 kilomètres pour les secondes. Les lignes entreprises et exploitées par l'État sont toutes entreprises à voie normale de 1m,435, tandis que celles des compagnies privées sont établies à un écartement qui varie entre 1m,435 et 0m,802. En 1883, d'après la statistique officielle du royaume, ces dernières se répartissaient ainsi :

1m,435	1m,217	1m,183	1m,093	1m,067	0m,891	0m,802
2,860k	135k	18k	48k	222k	697k	101k

En vertu d'une décision de la Diète suédoise, en date du 18 novembre 1854, les chemins de fer de l'État qui sont formés des lignes principales, sont construits par les soins immédiats et aux frais de l'État : quant aux compagnies privées, le Trésor a été, dès l'origine, autorisé à leur venir en aide au moyen de subventions ou d'emprunts, et au 31 décembre 1871, son compte d'avances s'élevait à la somme de 14 millions de kröners environ ou de 19,432,000 fr. [1]. En 1883, les frais de construction de l'ensemble des lignes suédoises atteignaient le chiffre de 599 millions et demi de francs, faisant ressortir sur le réseau de l'État une moyenne kilométrique de 132,000 à 135,000 francs, tandis que, sur les chemins concédés, elle ne dépasse pas 100,000 et se maintient ordinairement entre 70,000 et 90,000 fr., et, pour les chemins de la plus petite largeur, descend même jusqu'à 40,000 et 30,000 fr.

Les résultats de l'exploitation se traduisent ainsi pour les exercices 1879 et 1883 :

		RECETTES BRUTES		DÉPENSES		RECETTES NETTES		Coefficient d'exploitation.	Rapport du produit net au capital d'établissement.
		totales.	par kilomètre.	totales.	par kilomètre.	totales.	par kilomètre.	p. 100	p. 100
1879.	Chemins exploités par l'Etat.	19,891,000f	11,300f	13,865,000f	7,900f	6,026,000f	3,400f	69.00	2.06
	Chemins exploités par les compagnies. . . .	17,120,000	7,110	9,782,000	4,510	7,338,000	2,570	64.00	2.06
1883.	Chemins de l'Etat . . .	27,802,000	12,100	16,900,000	7,400	10,902,000	4,700	60.80	3.65
	Compagnies privées . .	26,496,000	8,600	13,532,000	4,400	12,964,000	4,200	51.08	4.20

Pendant l'exercice 1884-1885, les recettes totales se sont élevées à 54,108,560 fr. et les dépenses à 30,659,126 fr., laissant un produit net de 23 millions 449,434 fr.

Suisse.

Le réseau de la Suisse est tout entier concédé à des compagnies privées qui se sont fondées de 1852 à 1872. Au début de l'établissement des lignes qui le composent, chaque canton agissant dans son indépendance avait accordé des concessions sur son propre territoire, sans prendre l'avis des cantons ou des États voisins, ni celui du pouvoir fédéral. Il en était résulté des tracés défectueux constituant parfois des doubles emplois désastreux pour les capitaux ainsi utilisés, et, par suite, des désastres importants. Le Conseil fédéral, désireux de remédier au mal qui s'est perpétué pour ces causes jusqu'à ces dernières années, résolut de régler les conditions de création et d'exploitation des chemins de fer sur tout le territoire de la Suisse, et une loi du 23 décembre 1872 plaça le droit d'accorder les concessions dans les attributions du pouvoir fédéral, tout en réservant le droit aux cantons intéressés de donner leur avis. Par suite des conditions géographiques de ce pays, on a réparti le réseau en deux catégories, dont l'une, concernant les chemins situés dans les con-

1. Dr Élis Sidenbladh, *la Suède*.

très d'un abord facile, est construite à voie normale de $1^{m},435$, et l'autre, destinée à desservir les parties montagneuses et à gravir des pentes exceptionnelles, est établie dans des systèmes divers, à adhérence, funiculaire, à crémaillère ou mixte, et avec des écartements de rails qui varient entre 1 mètre et $1^{m},435$.

Les lignes normales sont exploitées par onze compagnies et les lignes spéciales par huit autres, et le coût total de leur établissement sur un parcours de 2,750 kilomètres au 31 décembre 1883, est évalué à 951,052,000 fr., faisant ressortir un prix moyen de 343,700 fr. par kilomètre [1].

Dans les sept dernières années écoulées, les résultats de l'exploitation de l'ensemble des lignes se sont traduits ainsi :

	1877	1880	1882	1883
	—	—	—	—
Nombre de voyageurs à toute distance	23,323,504	21,608,581	22,657,948	24,047,487
Nombre de tonnes transportées	5,432,748	5,817,008	6,366,267	7,087,990
Recettes brutes totales	58,277,420 fr.	60,020,371 fr.	69,445,665 fr.	77,070,254 fr.
Dépenses totales	31,666,894 fr.	31,497,203 fr.	35,917,699 fr.	40,062,150 fr.
Produit net kilométrique	9,761 fr.	10,116 fr.	12,218 fr.	13,457 fr.
Coefficient d'exploitation	60.00 p. 100	52.48 p. 100	51.72 p. 100	51.98 p. 100
Produit net du capital d'établissement	3.13 —	3.58 —	3.17 —	3.58 —

La ligne du Saint-Gothard, commencée en 1872 sous les auspices du Gouvernement fédéral, qui coopéra à sa création pour une somme de 28 millions de francs, et avec le concours de l'Allemagne et de l'Italie qui, comprenant les avantages qu'elles retireraient pour leur commerce de ce précieux débouché, contribuèrent à sa construction par une subvention de 30 millions pour l'Allemagne et de 55 millions pour l'Italie, soit au total 113 millions de francs, a été achevée en 1882 et figure dans le coût d'établissement du réseau suisse, au 31 décembre 1883, pour une somme de 226 millions de francs, fournis, outre les subventions, par 34 millions d'actions et 79 millions d'obligations.

Cette ligne, longue de 266 kilomètres, est exploitée par une compagnie spéciale, et elle a été soumise, sous le rapport de la tarification, à des règles fixées par le traité conclu le 15 octobre 1869, entre la Confédération suisse et l'Italie, auquel s'est rallié le Gouvernement allemand le 28 octobre 1871 et qui a été modifié et complété par un acte additionnel du 12 mars 1878. En vertu de ces traités, la Compagnie du Saint-Gothard est autorisée à prélever, pour le transit entre l'Allemagne et l'Italie, les taxes *maxima* suivantes :

Voyageurs en 1re classe . .	$0^{f}104$	par kilomètre.
— en 2e classe. . .	0 072	—
— en 3e classe. . .	0 052	—

plus un supplément de 50 p. 100 sur les rampes dont la pente dépasse 15 millimètres par mètre.

Marchandises en petite vitesse, par tonne kilométrique :

Sur des rampes supérieures à 15 millimètres. .	$0^{f}195$
— inférieures	0 145

Ces prix sont réduits respectivement à $0^{f}08$ et à $0^{f}05$ pour les expéditions par wagons complets.

Il a été stipulé, en outre, que toute modération de taxe que la Compagnie accorderait à l'une ou l'autre ligne de chemins de fer étrangers ou en faveur d'une station frontière suisse devrait profiter aux États subventionnaires, après avoir été préalablement soumise aux gouvernements de ces États.

Au 31 décembre 1884, il avait été transporté sur le chemin de fer du Saint-Gothard, pendant l'année, 933,479 voyageurs de toutes classes et 516,889 tonnes de marchandises; les recettes brutes s'élevaient à 10,541,258 fr., contre une dépense de 4,854,945 fr., laissant un produit net de 22,000 fr. par kilomètre, soit 2.53 p. 100 du capital de premier établissement.

En ce qui concerne le chemin de fer du Simplon actuellement en projet, le Grand Conseil du canton de Vaud a accordé une subvention de 4 millions de francs, celui du canton du Valais un subside de 1 million de francs et le canton de Fribourg 2 millions sous la condition que les cantons et le consortium formé pour l'exécution de cette entreprise se mettront d'accord pour assurer la réunion du capital de construction. Ces votes ont été ratifiés par des plébiscites fixés au 20 mars 1887 ; la subvention, dont le total s'élève à 7 millions à fonds perdus, est donc maintenant assurée.

Turquie.

La Turquie n'est entrée que très tard dans la voie inaugurée par tous les États de l'Europe, et ses premiers chemins de fer n'ont pris naissance qu'à la suite de la guerre de Crimée, qui lui ouvrait en même temps le marché financier de l'Angleterre et de la France. Les changements survenus dans cet empire depuis vingt-cinq ans ont sensiblement affecté l'étendue et le mode d'existence des lignes ferrées établies sur son territoire; plusieurs provinces qui lui étaient soumises lui ont été enlevées et forment aujourd'hui des États distincts ayant leurs lois, leur constitution et leur gouvernement indépendant, avec un réseau de chemins de fer qui, tout en se reliant à ceux de l'empire ottoman, n'en conserve pas moins son indépendance absolue. A la fin de 1885, la Turquie comptait 860 kilomètres exploités, dont la plus grande partie est située en Thrace, et le prix d'établissement revenait à une somme totale d'environ 250 millions de francs. A ce réseau européen vient s'ajouter le réseau construit dans l'Asie-Mineure, long de 590 kilomètres, concédé à des sociétés privées et dont les conditions financières sont à peu près identiques à celles qui régissent les chemins de la Turquie d'Europe.

40. Chemins de fer de l'Asie. Développement des réseaux et leur répartition.

L'Asie possédait, au 31 décembre 1885, 23,277 kilomètres de chemins de fer exploités [1], ou 5 kilomètres par 10,000 kilomètres carrés de superficie, dont :

19,917.	aux Indes anglaises.
940.	aux Indes néerlandaises (Java).
558.	au Japon.
5.	à Sumatra.
590.	en Asie-Mineure.
825.	en Asie russe.
285.	dans l'île de Ceylan.
13.	en Chine.
111.	en Cochinchine.

1. Le réseau de la Suisse, au 31 décembre 1885, comprenait 2,758 kilomètres.
2. *Almanach de Gotha*, 1887.

La plus grande partie de ces lignes ont été construites sous les auspices et avec les capitaux des États de l'Europe, sous la domination ou l'influence desquels sont placées les contrées qu'elles desservent. Aux Indes anglaises, comme dans les Indes néerlandaises, elles ont eu, à l'origine, un caractère stratégique ; elles avaient pour but de réunir les provinces entre elles et de faciliter les transports de troupes partout où les nécessités de la défense pouvaient se produire. Peu à peu, tout en conservant ce caractère, elles se sont développées en attribuant une part plus importante aux services des intérêts agricoles et industriels. C'est ainsi que, dans l'intérieur des Indes anglaises, les souverains indigènes se sont associés à une entreprise qui devait accroître le mouvement des transactions dans les centres de population les plus importants et atténuer la rigueur des famines qui désolent périodiquement cette vaste contrée, en permettant une circulation plus rapide et plus considérable des objets de consommation.

En dehors des Indes, l'Asie compte encore peu de chemins de fer ; l'immense empire de la Chine, qui occupe une superficie de 11,810,000 kilomètres carrés, est demeuré, jusque dans ces derniers temps, rebelle à l'introduction de ce mode de transport. Mais partout le besoin de communication entre les peuples se fait de plus en plus sentir, et déjà, aux deux extrémités du continent asiatique, de grands progrès se sont réalisés dans ce sens. La Russie, à mesure qu'elle s'avance vers l'Est, sillonne de voies ferrées les contrées traversées, et bientôt ses chemins de fer se rattacheront à la Perse, d'une part, et aux frontières de l'Inde, de l'autre. A l'autre extrémité de l'Asie, le Japon marche à pas de géant : aux 558 kilomètres de voies ferrées exploitées à la fin de 1885, ne tarderont pas à s'ajouter de nouvelles lignes projetées et même décrétées, dont l'une, destinée à relier Tokio, la nouvelle capitale de l'empire, à Kioto, l'ancienne résidence impériale, n'aura pas moins de 480 kilomètres et coûtera environ 20 millions de yens (103,200,000 fr.). La Perse, à son tour, admirablement située pour servir de lien, comme dans l'antiquité, entre l'Orient et l'Occident, a compris la nécessité de sortir de son immobilité. Des nouvelles récentes parvenues de ce pays affirment que le ministre des travaux publics se préoccupe de la constitution d'une société chargée de la construction de voies ferrées rattachant les provinces intérieures au golfe Persique et à la mer Caspienne, d'où des navires de commerce la mettraient en communication avec la Russie et de là avec le centre de l'Europe.

Ceylan.

Les chemins de fer de l'île de Ceylan se rattachent aux chemins de l'Inde par leur origine et par les conditions d'existence de cette contrée soumise, comme la première, à la domination anglaise. La première voie ferrée de Ceylan, construite avec un écartement des rails de $1^m,67$, a été commencée en 1862 : ouverte au trafic en août 1867, elle relie Colombo à Kandy, distantes l'une de l'autre de 126 kilomètres. Depuis lors, de nouveaux embranchements sont venus se greffer sur la ligne principale et ont porté l'étendue du réseau à 285 kilomètres dont le prix d'établissement varie entre 361,240 fr. le kilomètre, comme sur l'embranchement de Colombo à Kalatura qui a nécessité de nombreux et coûteux travaux d'art, et 235,000 fr., comme sur le chemin de Nawalapitya à Badula, destiné à desservir les plantations de café de la province de Uva et qui monte, par une rampe de 23 millimètres par mètre, de 575 mètres au-dessus du niveau de la mer, à 1,500 mètres d'altitude. Les capitaux anglais, presque exclusivement, ont fait les frais de ces chemins de fer à des conditions de garantie qui ne diffèrent pas de celles qui régissent les chemins de l'Inde.

Chine.

La première tentative de création d'une voie ferrée en Chine s'est produite en 1876. Plusieurs maisons de commerce importantes de Shangaï, désireuses de vaincre les résistances que le Gouvernement avait de tout temps opposées à l'établissement de ce procédé de locomotion, offrirent à l'Empereur le matériel complet d'un chemin de fer, en lui demandant d'en faire l'emploi entre Pékin et Tientsin. La cour de Pékin répondit par un refus, et les donateurs éconduits crurent pouvoir utiliser leur matériel en construisant sans autorisation un tronçon de voie ferrée de 20 kilomètres environ, entre Shanghaï et le village de Woosung. Le gouvernement chinois se montra irrité de la violation de sa défense, et, après avoir puni avec la dernière sévérité les personnages officiels ou les indigènes qui s'étaient faits les complices de cet acte, il racheta la ligne moins de 2 millions de francs, et au lieu de l'exploiter, il ordonna sa destruction. La voie fut en effet remise en son état primitif et les rails qui en avaient été enlevés (400 tonnes environ) furent expédiés à New-York en 1880.

Dans le courant de janvier 1887, une nouvelle expérience a été tentée avec le chemin de fer à voie étroite du système Decauville, sur un parcours de 12 kilomètres. L'inauguration de cette ligne minuscule, faite avec grand éclat en présence du vice-roi de Petcheli et des autorités françaises, a produit, paraît-il, une excellente impression sur l'esprit des populations, et il serait question de la concession faite récemment à des entrepreneurs français d'une ligne de 26 kilomètres reliant Tientsin à Chang-Chia-Wan.

Indes anglaises.

L'Inde anglaise qui possède actuellement près de 20,000 kilomètres de chemins de fer exploités, ne jouit, en réalité, de ce mode de transport que depuis une vingtaine d'années. Le premier tracé des deux grandes lignes qui devaient unir les trois chefs-lieux de présidence, Bombay, Calcutta et Madras, bien qu'étudié et même adopté en 1853, ne fut, en effet, mis à exécution que quelques années plus tard, et les deux voies projetées ne furent achevées qu'en 1871. Depuis lors, le réseau s'est vivement étendu ; les frontières de l'Afghanistan sont mises en rapport avec le golfe du Bengale ; Bombay, déjà reliée avec Madras et Calcutta, est mise en relations avec Delhi et avec Tuticorin en face de Ceylan ; et, dans la vallée de l'Indus, un chemin de fer de 798 kilomètres de longueur circule jusqu'à Karatchy. En 1875, le réseau total de l'Inde anglaise comptait 10,432 kilomètres exploités, et, à la fin de mars 1886, l'étendue totale des chemins de fer ouverts au trafic était de 12,356 milles ou 19,881 kilomètres auxquels venaient s'ajouter 606 milles (975 kilomètres) de nouvelles voies ferrées en construction. Le Gouvernement

anglais qui s'était complètement désintéressé de l'établissement des chemins de fer dans la métropole, s'est fait, dans ses possessions de l'Inde, le promoteur de ce puissant agent de communication, et il a été guidé, dans l'exécution des tracés, par l'intérêt de la défense militaire autant, si ce n'est plus, que par celui des rapports commerciaux.

Presque toutes ces lignes ont été construites par des capitaux anglais fournis soit par le Gouvernement, soit par des compagnies financières : quelques-unes cependant, dans ces dernières années, telles que celles de Rady-Pountoma, de Dhepal et d'autres États, ont surgi à la sollicitation des rajahs des provinces desservies et avec l'aide de leurs propres capitaux. Le réseau indien se divise donc en deux parties, l'une construite et exploitée par l'État; l'autre, plus considérable, établie et exploitée par des compagnies privées avec garantie de l'État. De plus, les lignes se répartissent en voies normales de $1^m,67$ d'écartement, en voies de 1 mètre et en voies étroites de diverses largeurs variant entre $1^m,22$ et $0^m,75$; toutefois, la plus grande partie des chemins, 16,000 kilomètres environ, est construite à la voie de $1^m,67$. Sur les 19,881 kilomètres exploités au 31 mars 1886, 11,443 étaient entre les mains de compagnies privées, subventionnées ou jouissant de garanties d'intérêt, 7,363 appartenaient à l'État, et 1,075 étaient la propriété des États indigènes ; les frais d'établissement de ces lignes montaient, au total, à 4,153,666,000 fr. dont 2,798,968,000 fr. pour les lignes des compagnies, 1,225,793,000 fr. pour celles de l'État et 128 millions 905,000 fr. pour les chemins des États indigènes, donnant une moyenne kilométrique générale de 325,700 fr. Les résultats de l'exploitation du réseau tout entier ont été jusqu'ici pleins de promesses : toutefois, il est utile de remarquer que les recettes sont surtout produites par le transport des marchandises, le nombre des voyageurs indigènes qui emploient ce mode de locomotion étant encore fort réduit, eu égard à la population de l'Inde. Cependant de sérieuses améliorations se sont produites sur ce chapitre, et, tandis qu'en 1881 le nombre total des voyageurs transportés sur tout le réseau n'était que de 48,066,060, il s'élevait, en 1885, à 80,864,779 en augmentation de 68.33 p. 100 en quatre ans. Quant au tonnage des marchandises, il a passé, dans la même période, de 9,319,421 tonneaux à 18,925,385. Les comptes financiers de la gestion se traduisent, pour les deux époques précitées, par les chiffres suivants [1] :

		1881		1885
Recettes brutes	Voyageurs	301,452,000 fr.	138,453,000f	447,240,000 fr.
	Marchandises		297,884,000	
	Divers		10,903,000	
Dépenses d'exploitation		150,031,500 fr.		221,582,000 fr.
Recettes nettes		151,420,500 fr.		225,658,000 fr.
Rapport des bénéfices aux frais d'établissement		5.55 p. 100		5.84 p. 100
Coefficient d'exploitation		49.83 p. 100		49.44 p. 100

L'amélioration constante des recettes des chemins de fer indiens a permis aux compagnies de faire de moins en moins appel à la garantie de l'État et de donner à leurs actionnaires des dividendes qui ont atteint 4.97 p. 100 en 1880, 5.38 p. 100 en 1881, 5.55 p. 100 en 1882, 5.91 p. 100 en 1883, 5.27 p. 100 en 1884 et 5.84 p. 100 en 1885. Cette situation est d'autant plus satisfaisante qu'elle coïncide avec des abaissements considérables des prix de transport. Il ressort de rapports adressés au Gouvernement anglais par ses agents aux Indes, que ces abaissements n'ont pas été moindres de 25 p. 100 depuis vingt ans, et que les prix pratiqués par les compagnies indiennes sont, pour la plupart des articles transportés, de beaucoup inférieurs à ceux des réseaux principaux de l'Europe. Le tableau ci-après permet de comparer ces diverses tarifications :

PRIX DE TRANSPORT PAR TONNE DE MARCHANDISES ET PAR MILLE (1,609 mètres).

	Grains.	Sucre.	Coton.	Cotonnades.	Charbon de terre.	Fer en barres.
Angleterre	0,154	0,112	0,277	0,264	0,051	0,1065
Allemagne	0,113	0,132	0,161	0,206	0,051	0,078
Belgique	0,079	0,100	0,174	0,222	0,037	0,050
Hollande	0,096	0,096	0,161	0,161	0,048	0,069
Inde	0,085	0,085	0,128	0,128	0,064	0,085

Les prix de l'Inde sont ceux du trafic à courte distance ; pour les longs parcours, les compagnies ont des prix spéciaux et plus bas. C'est ainsi que la Compagnie des Indes envoie des graines et des semences de Delhi à Howrat, soit à une distance de 951 milles (1,535 kilomètres), au prix de 1 farthing ou deux centimes et demi environ par tonne et par mille.

A la suite d'une enquête faite par le Parlement anglais en 1884, lors des famines qui désolèrent l'Inde, le gouvernement de la Grande-Bretagne a décidé de compléter le réseau des chemins de fer de cette contrée. Une étude approfondie de la question a été faite et il en est sorti une résolution qui fixe à 3,896 milles (6,269 kilomètres) les lignes à construire dans le délai des cinq années prochaines, et à 3,432 autres milles (5,522 kilomètres), celles qui seront établies plus tard pour compléter le système du réseau tel qu'il a été conçu. Le régime financier différerait peu de celui qui est déjà en vigueur dans l'Inde anglaise ; on a évalué à 700 millions de francs la valeur des voies à établir dans le délai de cinq ans ; la moitié de cette somme sera fournie par des syndicats de Londres avec la garantie de l'État sous une forme quelconque, et l'autre moitié par le Gouvernement de l'Inde.

Japon.

Le premier projet d'établissement de chemins de fer au Japon se fit jour en 1868. Il était question de relier Yédo et Kioto, les deux capitales, à Yokohama et à Isourouga, centre important situé sur la côte occidentale de l'île de Nipon. Un premier em-

1. *The Economist*, 24 juillet 1886.

prunt fut négocié dans ce but à Londres ; mais des difficultés survinrent qui firent ajourner l'entreprise, et la proposition première se réduisit à la construction de 29 kilomètres de voie ferrée entre Tokio et Yokohama. Ce chemin, commencé en 1870, sous la direction et pour le compte de l'État, fut mis en exploitation, à voie unique de 1m,067 d'écartement, en 1872 ; puis, en 1880, on établit une deuxième voie ; les matériaux en avaient été expédiés d'Angleterre et le prix s'en éleva à 15,500,000 fr. ou à 535,000 fr. le kilomètre. Depuis lors, le Gouvernement japonais a mis à l'étude de nouveaux tracés et, d'accord avec la *Société des chemins de fer japonais*, constituée au capital de 1 million de francs, il a porté son réseau (31 décembre 1885) à 426 kilomètres exploités, dont 295 appartenant au réseau de l'État et 131 administrés par la Société des chemins de fer japonais qui reçoit du Trésor une garantie d'intérêt en faveur de la ligne de Tokio-Nangasaki-Mayebaski, longue de 110 kilomètres. A ce réseau ne tarderont pas à s'ajouter 456 kilomètres nouveaux, en construction aux frais de l'État, et 839 kilomètres actuellement à l'étude, sur lesquels 641 seront entrepris par la Société des chemins de fer japonais et 198 demeureront à la charge du Trésor.

Les frais d'établissement des voies exploitées s'élevaient, au 31 décembre 1885, à la somme totale de 87,193,000 fr. et le coût kilométrique, variant entre 640,000 et 67,500 fr., ressortait à une moyenne de 204,700 fr. Quant aux résultats de l'exploitation, les documents publiés par l'administration japonaise ne permettent pas de les produire avec une exactitude absolue ; il paraît néanmoins que la plupart des lignes font des recettes supérieures aux dépenses d'exploitation et que chaque année apporte des améliorations notables dans le rendement. La cause de cette marche lente est due à l'absence de routes dans l'intérieur de l'empire et à la difficulté qu'éprouve le commerce à transporter jusqu'aux chemins de fer les marchandises produites dans des régions qui n'en sont pas encore dotées[1]. Cependant sur les deux lignes de Tokio à Yokohama et de Kioto-Kobé à Otsou, longues, la première de 29 kilomètres, la seconde de 96 kilomètres, le nombre de voyageurs transportés à toute distance a été en 1884 de 4,777,000 et celui des tonnes de marchandises de 217,160. La première de ces lignes laissait une recette nette kilométrique de 47,700 fr. et donnait un coefficient d'exploitation de 51 p. 100 environ.

Tonkin.

Depuis l'établissement du protectorat français sur le Tonkin, des études ont été faites pour l'établissement de voies ferrées reliant les principaux centres de cette province. A la suite d'un rapport adressé au ministre des affaires étrangères par le Résident général, un avis inséré au *Journal officiel* du 1er juin 1886 a informé le public que l'administration du protectorat de l'Annam et du Tonkin projetait la création d'un chemin de fer allant d'Hanoï à Bac-Ninh. Ce chemin concédé pour soixante-quinze ans au moins, avec garantie d'intérêt par le protectorat sur le montant du capital engagé, serait construit à voie étroite d'un mètre de largeur, et aurait une étendue de 35 kilomètres environ ; il partirait de la rive gauche du fleuve Rouge, en face d'Hanoï, et aboutirait à Dapeau, sur la rive gauche du Song-Cau, en passant par Bac-Ninh. Un prolongement de la ligne pourrait être prévu jusqu'aux Sept-Pagodes. Les terrains nécessaires à l'établissement du chemin de fer et de ses dépendances seraient cédés par le protectorat ; mais la construction et l'exploitation seraient faites par les soins de la compagnie concessionnaire, sous le contrôle des autorités du protectorat, de même que les études nécessaires à la rédaction de l'avant-projet dont les frais demeureraient entièrement à la charge des concessionnaires.

41. Chemins de fer de l'Afrique.

Le continent africain n'a pas été jusqu'ici sillonné de voies ferrées en dehors de quelques points de la côte septentrionale et d'une partie assez restreinte du littoral méridional placée sous la suprématie de la Grande-Bretagne. Au 31 décembre 1885, on n'y constatait que 7,600 kilomètres de chemins de fer, ou $2^{km},5$ environ par 10,000 kilomètres carrés, qui se répartissaient ainsi :

Algérie	1,818	kilomètres.
Tunisie	410	—
Égypte	1,532	—
Colonie du Cap	2,851	
Natal	187	—
Sénégal	526	—
Île Maurice	148	—
Réunion	125	—

Nous avons relaté, dans la première partie de ce travail, les conditions financières et les résultats de l'exploitation des chemins de fer de l'Algérie, de la Tunisie et des différentes possessions françaises hors de l'Europe ; nous n'avons donc pas à y revenir et nous nous bornons à donner un aperçu des voies ferrées qui ont été construites dans les autres parties du continent africain.

Colonie du Cap.

Le premier chemin de fer établi dans la colonie du Cap de Bonne-Espérance date de 1850 et il a eu pour but de relier Durban et le littoral. Depuis lors, de nouvelles lignes ont été établies, l'une à Vérulam, une autre de Durban à Umlazé et une autre encore de Durban à Ladysmith qui a été continuée de 1870 à 1880 jusqu'à Pietermaritzbourg, située à 60 milles environ dans l'intérieur des terres.

Ces chemins ont été construits par le Gouvernement anglais dans un but à la fois commercial et stratégique et les dépenses supportées par les budgets de la colonie et de la métropole réunis. Au 31 décembre 1884, le réseau de la colonie comprenait 2,630 kilomètres et se divisait en trois parties principales : le réseau de l'*Ouest*, long de 1,155 kilomètres, de Capetown à Kimberly (1,035 kilomètres) et embranchement sur Stellenbosch (50 kilomètres), Malmesbury (45 kilomètres) et Saltriver-Kalkbay (25 kilomètres) ; le réseau du *Centre*, de 970 kilomètres, comprenant les lignes de Port-Élisabeth à De-Aar (570 kilomètres), de Naauwport à Calesberg (60 kilomètres), de Zwartkop à Graaf-Reinet (287 kilomètres), de Alicedale à Grahamstown (56 kilomètres) ; le réseau de l'*Est*, de 534 kilomètres, formé des lignes de Buffalo-Harbour à Aliwal-North (450 kilomètres), Bloney à King-Williamstown (16 kilomètres), Port-Alfred à Grahamstown (68 kilomètres). En 1886, les recettes du réseau étaient évaluées à 26,217,125 fr., soit à 9,180 fr. environ par kilomètre.

1. Voir le rapport de M. Trench, agent consulaire d'Angleterre, 1885.

Égypte.

Le premier projet d'établissement de chemins de fer en Égypte fut présenté en 1848 à Abbas-Pacha; il avait été préparé par l'Angleterre qui, visant exclusivement ses intérêts dans les Indes, avait conçu et arrêté le tracé dans ce but unique. Le Gouvernement égyptien lui fit quelques retouches et l'adapta au service de ses nationaux. La ligne d'Alexandrie au Caire, qui reliait la capitale à l'Europe, fut mise en construction et inaugurée le 1er janvier 1857. La création de l'isthme de Suez n'arrêta pas l'extension du réseau qui comptait, à la fin de 1885, 1,532 kilomètres en exploitation, représentant 15 kilomètres par 10,000 kilomètres carrés de superficie. La plupart de ces chemins sont établis dans le Delta et exploités par des compagnies qui en ont obtenu la concession. Outre ces lignes, au nombre de treize, construites à voies normales, l'Égypte possède encore près de 500 kilomètres de voies étroites créées, soit dans le Delta, soit dans la Haute-Égypte, pour le transport des produits expédiés par les plantations de cannes à sucre. De plus, une ligne dirigée vers le Soudan, dont la fertilité mérite d'attirer l'attention de l'Égypte, a été entreprise par ordre du Gouvernement khédivial et la dépense totale en a été évaluée à 100 millions de francs. Une partie des travaux est, à l'heure actuelle, exécutée, et l'autre demeurée en suspens par suite de la guerre dirigée par l'Angleterre contre le Soudan.

Voici quels ont été les résultats de l'exploitation du réseau égyptien de 1876 à 1885, tels que nous les relevons dans les rapports des conseils d'administration des diverses compagnies :

	1877.	1885.
Longueur moyenne exploitée pendant l'année	1,149k	1,449k
Voyageurs (nombre)	2,265,377	3,421,610
Marchandises (tonnes)	680,801	3,052,365
Animaux (nombre)	78,803	81,651
Recettes brutes	30,148,405f	38,100,815f
Dépenses	11,738,322f	14,632,889f
Produit net	18,410,083f	23,467,926f
Coefficient de dépenses	38.6 p. 100	38.4 p. 100
Recette kilométrique	20,806f	26,291f
Dépense kilométrique	8,101	10,099
Produit net kilométrique	12,705	16,195

État indépendant du Congo.

Aux lignes ferrées déjà existantes en Afrique, la Belgique se dispose à ajouter, dans la partie du Congo que lui a attribuée le Congrès de Berlin, un chemin de fer reliant le Bas-Congo au Stanley-Pool sur un parcours de 300 kilomètres. Une société d'études s'est constituée dans ce but, et un projet de convention est intervenu entre l'État et la compagnie bénéficiaire. Cette convention attribue à la compagnie, outre de nombreuses concessions de terrains, d'abord le droit à l'exploitation du réseau pendant 99 ans, à l'expiration desquels l'État en deviendrait propriétaire; puis, pendant le même laps de temps, un subside annuel consistant dans le cinquième du produit brut des droits de sortie perçus dans l'État indépendant du Congo, sans que toutefois ce subside excède 5 p. 100 du capital dépensé chaque année par la compagnie pour les études, la construction et l'outillage de la ligne ferrée. Lorsque la ligne sera mise en exploitation, les bénéfices réalisés par la compagnie, y compris le subside du Trésor, seront répartis ainsi : 1° 5 p. 100 à la réserve légale ; 2° 6 p. 100 d'intérêt sur les sommes versées et dépensées pour les études, la construction et l'outillage de la ligne. Le surplus sera partagé entre l'État et la compagnie dans les proportions de 40 p. 100 en faveur du premier et de 60 p. 100 pour la seconde.

42. Chemins de fer de l'Amérique.

La part de l'Amérique, dans l'ensemble du réseau ferré du globe, était, en 1885, de 248,684 kilomètres exploités, soit 65 kilomètres par 10,000 habitants, dont 228,655 appartenant au Nord du continent, 2,696 kilomètres aux États du Centre, y compris les Antilles, et 17,333 à ceux du Sud.

1. *Amérique du Nord.*

Sur les 248,684 kilomètres de l'Amérique du Nord, 205,556 kilomètres, c'est-à-dire 82.70 p. 100 font partie du domaine des États-Unis; 17,337 kilomètres circulent dans les différentes provinces du Dominion canadien, et 5,762 kilomètres desservent l'immense empire du Mexique.

Canada.

En 1847, le Canada ne possédait encore qu'une seule ligne ferrée de 35 kilomètres; en 1876, son réseau s'étendait sur une longueur de 8,298 kilomètres, pour atteindre, en 1886, 17,337 kilomètres[1], soit plus du double en dix ans. Sur cette étendue de lignes, 1,100 kilomètres desservent les diverses parties du Dominion et se rattachent presque toutes à Montréal; 5,680 kilomètres constituent la grande ligne interocéanique entreprise en février 1881 sous les auspices de la Grande-Bretagne et qui, partant d'Halifax sur l'océan Atlantique, aboutit sans solution de continuité à Vancouver sur l'océan Pacifique, après avoir parcouru plus de 1,200 lieues sur le territoire du Dominion. Cette ligne, à la construction de laquelle ont été consacrés 500 millions de francs, sur lesquels le Gouvernement britannique a garanti 62 millions et demi de francs, dont les extrémités aboutissent à deux lignes de steamers rapides, qui traverse une des contrées les plus fertiles du monde pour la culture du blé, et ouvre à une étendue de 200 millions d'acres de terre des débouchés réguliers, a été achevée en novembre 1885 et livrée au trafic le 28 juin 1886. Elle est appelée à exercer une certaine influence sur le mouvement commercial de l'Europe avec l'extrême Orient et à détourner peut-être du canal de Suez une partie du trafic du nord de la Chine et du Japon avec le nord et l'est de l'Europe.

Les chemins de fer du Canada ont été construits à l'aide des capitaux fournis, sur l'appel des compagnies exploitantes, par l'initiative privée, et de subventions de l'État et des municipalités. Au 30 juin 1885, date de clôture de l'exercice 1884-1885, l'ensemble des dépenses effectuées pour leur établissement s'élevait à 3,128,800,000 fr., dont 858,375,000 fr. provenant de subventions et 2,270 millions 425,000 fr. fournis par les compagnies. Le coût moyen de construction du kilomètre ressortait donc à 180,250 fr. Pendant cette même année, les recettes de l'exploitation se sont élevées à 161,150,000 fr. contre une dépense totale de 120,075,000 fr. laissant une recette nette de 41,075,000 fr. et faisant ressortir, avec un coefficient

1. La voie est construite à trois largeurs différentes : près de 16,000 kilomètres ont un écartement de 1m,43 ; 1,100 ont une largeur de 1m,08 et près de 500 une largeur de 1m,68.

d'exploitation de 74 1/2 p. 100, un revenu net de 1.8 p. 100 seulement sur le capital de 2,270,425,000 fr. dépensés par les compagnies. Au cours de l'exercice 1879-1880, pour 11,088 kilomètres exploités, les recettes brutes totales avaient été de 122,517,000 fr. produites par 10,364,000 voyageurs et 9,939,000 tonnes de marchandises; les dépenses d'exploitation s'étaient élevées à 87,573,000 fr., laissant un produit net de 34,944,000 fr. Le coefficient d'exploitation avait donc atteint 71 p. 100 (1878-1879, il était de 81 p. 100) et le produit net du capital d'établissement, évalué alors à 1,929,740,000 fr., 1.81 p. 100.

États-Unis.

Les chemins de fer aux États-Unis sont contemporains de ceux de la Grande-Bretagne et de la France. Toutefois, l'esprit d'entreprise qui distingue la population de l'Union, de même que ses conditions politiques et économiques, lui ont permis de marcher d'un pas plus rapide que ses émules, et, en 1833, ce pays possédait près de 1,200 kilomètres de chemins de fer en pleine activité, alors que l'Angleterre n'en comptait que 356 et la France 82. Quant à l'histoire des voies ferrées américaines et au régime auquel elles sont soumises, ils présentent une curieuse analogie avec ceux des voies ferrées de la première des deux nations européennes. Dans la démocratique Amérique, comme dans l'aristocratique Angleterre, le principe de l'initiative privée et de la concurrence l'a emporté sur celui de l'intervention gouvernementale et du monopole adopté dans la plupart des autres contrées du globe, et il y a produit des résultats analogues. Dès le début, les chemins ont été concédés à des compagnies particulières, en dehors de toute responsabilité de l'État et sous la réserve de certaines conditions de police qui n'entravent en rien la liberté des exploitants. Chaque État de l'Union étant absolument maître dans les limites de son territoire, sauf pour les cas d'ordre général prévus par la Constitution, a pu laisser se créer chez lui des compagnies de chemins de fer indépendantes de celles des États voisins, chacune avec des pouvoirs plus ou moins étendus et variant à l'infini. Il n'a donc existé, à l'origine, ni plan général, ni unité de tracé et d'organisation. De là une activité fiévreuse dans l'établissement de ces moyens de transport qui s'est manifestée surtout à partir de 1833. La zone septentrionale des États-Unis prit aussitôt une avance considérable sur celle du Sud; la vie industrielle et commerciale y était d'ailleurs plus intense, plus active, et, en 1850, alors que le Maine, le New-Hampshire, le Vermont, le Massachusetts, le Rhode-Island, le New-York, le Connecticut, la Pensylvanie, le New-Jersey et le Delaware étaient desservis par près de 11,000 kilomètres de voies ferrées en exploitation, les divers États du Sud n'en possédaient encore que 3,700.

Avec la constatation des services considérables que rendait ce nouveau mode de circulation dans une contrée où les voies naturelles et les canaux abondaient, naquit dans la plupart des États la pensée d'entretenir l'industrie privée dans la poursuite des entreprises de chemins de fer et de stimuler son ardeur en intervenant sous différentes formes qui ne portassent pas atteinte cependant au principe de liberté absolue qui est de règle dans ce pays. Les uns placèrent sous l'égide de la garantie publique des prêts consentis aux entrepreneurs de lignes ferrées. L'État de New-York, qui déjà avait consacré une somme de 64 millions de francs à la création d'un canal aboutissant au lac Érié, donna une subvention nouvelle de 31,200,000 fr. à la Compagnie du chemin de fer de l'Hudson à ce même lac. D'autres États préférèrent garantir les emprunts; mais les suites de cet entraînement étant devenues compromettantes pour leur crédit, les gouvernements locaux durent renoncer complètement au système de la garantie et l'interdire même par des actes additionnels à leur constitution. Le mode de concours désormais permis et employé consista, dès lors, en concessions de terrains dépendant du domaine public, et le Gouvernement fédéral lui-même, qui n'était intervenu en aucune manière dans ces entreprises avant 1850, dota la ligne de l'Illinois central d'une concession semblable évaluée à 90 millions de francs environ.

Les grandes exploitations ne tardèrent pas à se constituer et, en 1860, au moment où se révélaient les premiers symptômes de la lutte entre les deux parties de l'Union, trente et un États sur trente-trois possédaient des chemins de fer en exploitation, un autre en construisait, et un seul, l'Orégon, n'avait rien entrepris dans cet ordre d'idées; le réseau de la Confédération comprenait alors 50,000 kilomètres, chiffre égal à celui de tous les autres États du globe pris ensemble. Après la guerre de Sécession, les constructions de chemins de fer recommencèrent avec la même activité qu'auparavant. En 1871, la longueur exploitée sur tout le territoire de la Confédération était de 71,800 kilomètres, puis de 119,453 kilomètres en 1875, de 135,519 kilomètres en 1880, pour atteindre, en 1885, 223,710 kilomètres, c'est-à-dire un réseau presque égal à celui de tous les autres États du globe, dont 198,085 kilomètres exploités qui se répartissent par groupes d'États dans les proportions suivantes [1].

Nouvelle-Angleterre	10,420	kilom.
États du Centre	28,630	—
États du Centre-Nord	67,898	—
États du Sud-Atlantique	16,582	—
États du Nord-Ouest	18,771	—
États du Sud-Ouest	31,441	—
États du *Gulf and Miss. Val*	14,954	—
États du Pacifique	9,389	—

Ainsi que le fait ressortir ce tableau, les chemins de fer des États-Unis ont leur principal rayon d'activité dans le Centre et dans l'Ouest et le Sud-Ouest qui comptent les États les plus riches, les plus peuplés et les plus commerçants: l'État de New-York, avec un réseau de 7,466 kilomètres; ceux de Pensylvanie, avec 7,817 kilomètres, de l'Illinois avec 9,579 kilomètres; de l'Ohio, avec

1. Voici quelle était, à la date du 1er janvier 1887, l'étendue du réseau de chaque État ou territoire de l'Union américaine:
Illinois, 9,579 milles; Iowa, 7,907; Pensylvanie, 7,817; New-York, 7,466; Ohio, 7,403; Texas, 7,234; Kansas, 6,059; Indiana, 5,700; Michigan, 5,468; Missouri, 5,054; Minnesota, 4,918; Wisconsin, 4,796; Nebraska, 3,703; Dakota, 3,555; Californie, 3,292; Géorgie, 3,274; Colorado, 2,913; Virginie, 2,727; Alabama, 2,286; Arkansas, 2,208; Caroline du Nord, 2,187; Tennessee, 2,184; Kentucky, 2,069; Mississipi, 2,069; Massachusetts, 2,018; New-Jersey, 1,955; Floride, 1,939; Caroline du Sud, 1,802; Louisiane, 1,393; Maryland, 1,252; Oregon, 1,225; Nouveau-Mexique, 1,219; Maine, 1,147; Virginie occidentale, 1,143; Utah, 1,139; Montana, 1,062; Nouveau-Hampshire, 1,044; Arizona, 988; Connecticut, 876; Nevada, 954; Vermont, 944; Washington, 923; Idaho, 811; Wyoming, 750; Indian, 422; Delaware, 316; Rhode-Island, 210.
Total, 137,500 milles, soit 221,237 kilomètres.

7,403 kilomètres; du Wisconsin, avec 4,796 kilomètres; du Missouri, avec 5,054 kilomètres; de Iowa, avec 7,907 kilomètres, et du Michigan, avec 5.468 kilomètres.

Cette vaste étendue de voies ferrées qui relient les principaux centres de population de l'Union américaine entre eux et avec les régions qui l'entourent, qui font communiquer les ports des deux océans, était exploitée, en 1884, par quinze cents compagnies, sociétés ou entreprises diverses qui avaient, à leurs risques et périls et avec leur propre crédit, réuni les capitaux nécessaires à son établissement.

Ces capitaux ont varié très sensiblement d'importance dans les quinze dernières années écoulées. En 1871, pour les 71,800 kilomètres exploités qu'entretenait la Confédération, les sommes dépensées s'élevaient à 13,323 millions de francs; en 1875, le réseau atteignait une étendue de 115,500 kilomètres, et le capital employé à sa construction était de 22,078 millions de francs. Dix ans après, au 31 décembre 1885, 207,546 kilomètres étaient ouverts au trafic et avaient nécessité une dépense totale de 39,212,665,000 fr., se répartissant ainsi :

Actions	19,088,485,000f
Obligations	18,828,640,000
Dette non consolidée	1,295,540,000
	39,212,665,000

faisant ressortir une moyenne générale de dépense kilométrique de 233,500 fr. environ qui se décompose ainsi, suivant les zones :

Nouvelle-Angleterre	162,000f
États du Centre	299,000
États du Sud	153,200
États de l'Ouest	165,400
États du Pacifique	237,100

Cette moyenne, comparée à celle que font ressortir les calculs effectués sur la plupart des réseaux de l'Europe, apparaît certainement comme modérée; mais si l'on étudie les détails de la construction des lignes américaines, si l'on se rend compte des conditions exceptionnelles de leur établissement, et si l'on se reporte aux documents de comptabilité de la plupart des compagnies qui les exploitent, on acquiert la certitude que ce chiffre est de beaucoup supérieur à ce qu'il devrait être, et que de regrettables gaspillages de capitaux se sont produits dans les périodes qui ont suivi la formation des grandes exploitations.

Au début de la construction, le prix de revient n'atteignait pas, en moyenne, 100,000 fr. par kilomètre, alors que sur le continent européen il dépassait souvent 400,000 fr. et que le chemin de Liverpool à Manchester, en Angleterre, nécessitait une dépense kilométrique de 800,000 fr. Dans les États de l'Ohio et de la Géorgie, il était de 65,000 fr., et même, dans la Floride, il descendait à 15 000 fr. La raison de cette modicité dans le coût de la construction est que l'Amérique était un pays neuf n'ayant pas à supporter, comme les vieilles nations de l'Europe, les charges d'expropriation souvent onéreuses. Le terrain s'offrait gratuitement aux entreprises, le bois et les matériaux de première nécessité leur étaient fournis à bas prix, et les tracés, faits à travers des espaces encore libres de cités ou de vestiges de propriété individuelle, n'exigeaient pas les travaux d'art qui, dans les zones peuplées et limitées de l'ancien continent, augmentent si profondément les dépenses de premier établissement. Toutefois, la liberté absolue, illimitée, laissée à la création des chemins de fer a eu pour conséquence de mettre promptement les compagnies exploitantes en rivalité, d'amener entre elles une concurrence effrénée se traduisant par une lutte incessante de tarifs, puis aboutissant à l'entente après de pénibles et douloureuses expériences qui se terminaient le plus souvent par des désastres financiers. Il est facile de se convaincre de ces faits en relevant les tarifs pratiqués sur les principales lignes des États-Unis depuis vingt ans et en consultant les documents relatifs aux résultats financiers des compagnies. D'après M. Poor, l'auteur connu du manuel des chemins de fer des États-Unis, le tarif par *tonne-mille* appliqué sur vingt et une des principales compagnies qui relient Chicago aux ports de l'Est, est descendu de 2-945 cents en 1865, à 1-284 cents en 1875 et à 0.767 cents en 1885. Aux trois périodes que nous venons d'indiquer, le tonnage se chiffrait, en 1865, par 22,250,245 tonnes pour une recette de 69,825,918 dollars; en 1875, par 63,921,132 tonnes produisant 107,657,842 dollars, et, en 1885, par 150,972,025 tonnes pour 144,562,048 dollars; autrement dit, de la première période à la seconde, le tonnage s'est accru de 187.28 p. 100, tandis que la recette ne s'élevait que de 54.20 p. 100, et, de la première à la dernière date, le tonnage, bien qu'augmenté de 579.72 p. 100, ne fait ressortir le produit qu'avec un accroissement de 107.02 p. 100. Si l'on s'attache aux résultats des années 1881 à 1885 où la guerre des tarifs a été particulièrement violente sur les chemins de fer de la Confédération, les conséquences fâcheuses se font plus vivement remarquer. Ainsi, en 1881, le tarif par *tonne mille* était de 0,912 cents, le tonnage transporté de 126,750,151 tonnes et la recette de 146,699,556 dollars; en 1883, le tarif était relevé à 0,968 cents, le tonnage atteignait 142,655,117 tonnes et le produit 167,564,195 dollars. L'année suivante, en 1884, le tarif était subitement abaissé à 0,878 cents, et malgré une augmentation de 2 millions de tonnes dans le tonnage porté à 144,291,231 tonnes, le produit descendait à 153,735,627 dollars, pour s'abaisser encore en 1885 à 144,562,048 dollars, chiffre inférieur à celui de 1881, malgré le progrès de 7 millions de tonnes environ constaté d'une année à l'autre dans le chiffre du tonnage.

Outre le dommage causé au commerce par cette mobilité incessante du prix des transports qui ne suit aucune règle fixe et n'obéit qu'aux intérêts contingents, exclusifs des sociétés exploitantes, les compagnies elles-mêmes ont subi, du fait de cette concurrence, des dommages sensibles qui ont compromis le crédit et souvent même l'existence de quelques-unes d'entre elles. L'histoire des faillites de chemins de fer aux États-Unis est, en effet, assez remplie, car il est peu d'années où on n'ait dû enregistrer plusieurs sinistres de cette nature. Dans un document publié en 1876 par le *Commercial chronicle,* journal américain très exactement renseigné, les faillites de chemins de fer constatées dans l'ensemble des États de la Confédération s'étendaient, de 1872 à 1876, à 196 compagnies, pour un passif de 4,155,028,624 fr. En 1880, à la suite d'exagérations dans la construction des voies ferrées et de concurrence sans frein, une nouvelle crise s'ensuivit qui entraîna des désastres non moins considérables et, entre autres, la chute

de la Compagnie *Philadelphia and Reading* qui exploitait 2,600 kilomètres. En 1884, 37 lignes d'un développement de 17,800 kilomètres et d'un capital-actions et obligations de 3,573,775,000 fr. tombaient en faillite, et 45 autres lignes représentant un capital de 2,814,620,000 fr. étaient contraintes de se remettre entre les mains des syndics; en 1885, la vente après saisie portait sur 29 chemins d'une étendue de 5,030 kilomètres et sur un capital de 1,400,480,000 fr., et 51 autres lignes d'un capital de [illegible] fr. se soumettaient aux préliminaires de la faillite en acceptant la direction d'un *receiver*. Dans le premier trimestre 1886 enfin, 17 chemins d'un parcours total de 8,356 kilomètres et représentant un capital de 1,458,100,000 francs étaient vendus sur saisie, tandis que 7 autres lignes, d'une étendue de 2,066 kilomètres, évaluées à un capital de 226,584,000 fr., tombaient sous l'administration des syndics.

Ces crises fréquentes, auxquelles aboutit le régime adopté aux États-Unis pour l'exploitation des entreprises de chemins de fer, a favorisé depuis plusieurs années la coalition des grands réseaux et la fusion des petites sociétés exploitantes avec les puissantes compagnies contre lesquelles il leur était impossible de lutter. Nous avons dit qu'en 1884 le réseau de la Confédération était exploité par 1,500 compagnies; mais il faut ajouter que, parmi ces dernières, il en était vingt ou vingt-cinq qui exploitaient à elles seules une étendue égale à près de la moitié des lignes existantes. De plus, le système de fusion s'accentue chaque jour davantage, en même temps que se forment de vastes syndicats réunissant des milliers de kilomètres de chemins de fer, des canaux et même des houillères. C'est ainsi qu'en 1878 une association se formait entre 38 compagnies propriétaires des lignes qui aboutissent du Nord-Ouest et de l'Ouest aux rives de l'Atlantique, et qu'un riche capitaliste de New-York, M. Gould, groupait sous sa direction 13,000 kilomètres de chemins de fer [1]. Cette concentration des lignes ferrées dans des mains de moins en moins nombreuses constituerait un danger grave pour le commerce qui doit supporter les frais de transport et les charges d'une tarification laissée à l'arbitraire des compagnies coalisées, si l'État, malgré sa répugnance à rompre avec des traditions séculaires, ne faisait intervenir son autorité sous la forme d'un contrôle efficace. Cette pensée a trouvé, dans les dernières années écoulées, beaucoup d'écho aux États-Unis, et elle s'est traduite par un bill, dit bill de commerce entre États, qui présente quelque analogie avec le projet soumis au Parlement anglais, restreint les pouvoirs antérieurs des concessionnaires, et, tout en conciliant les droits des compagnies propriétaires et exploitantes du réseau américain avec les intérêts financiers et commerciaux du public, fixe des règles à leur action. L'une des clauses de ce bill interdit la coalition entre les compagnies, et donne ainsi satisfaction aux réclamations du public qui, depuis longtemps, en était la victime; une autre déclare illégal le fait de « taxer à un prix supérieur le transport de voyageurs ou de marchandises identiques, étant données des conditions égales, pour une distance plus courte que pour une distance plus longue ». L'intention du législateur, sur ce second point, a été non pas d'assimiler les transports locaux de parcours complet, mais de faire du parcours complet, fixé par la concurrence, une sorte de limite pour les subdivisions qui sont plus ou moins à l'abri de la concurrence. En dehors de ces deux clauses, le bill en a visé d'autres d'une certaine importance dont une, entre autres, a trait à la publication de tableaux complets des prix de transport et des changements qui y sont introduits. L'ensemble de ce bill a été adopté par le Sénat dans le cours de 1886, et il n'est plus douteux que la Chambre des représentants, sollicitée par la grande majorité du public, ne lui donne son assentiment. Le contrôle de l'État sera ainsi inauguré aux États-Unis dans la mesure qu'autorise la Constitution.

Les résultats de l'exploitation des chemins de fer aux États-Unis ont, pour toutes les causes que nous avons relevées, varié sensiblement aux diverses périodes parcourues depuis l'établissement des grandes exploitations. En 1871, les recettes nettes s'élevaient, pour l'ensemble du réseau, à 708,532,000 fr., laissant disponible, après paiement des intérêts aux obligations, une somme de 282,283,405 fr. à répartir aux actions à titre de dividende; en 1875, les recettes nettes étaient de 927,533,000 et le dividende distribué de 371,471,000 francs; en 1877, les recettes nettes descendaient à 854,883,500 fr. avec un dividende réparti de 292,831,600 fr. Puis, tout à coup, en 1882 et en 1883, les recettes dépassaient les chiffres des exercices précédents pour laisser ensuite, en 1884, un déficit et ne se relever que faiblement en 1885. Voici, d'ailleurs, le bilan complet de ces quatre années dont les comptes ont été publiés par les compagnies intéressées [1].

	1882	1883	1884	1885
	—	—	—	—
Recettes brutes	3,851,049,495f	4,118,864,620f	3,853,424,540f	3,862,844,165f
Dépenses	2,273,795,485	2,434,305,200	2,512,893,250	2,515,374,510
Recettes nettes	1,577,254,010	1,684,559,420	1,340,531,290	1,347,469,655
Intérêts payés	771,476,900	865,695,320	883,471,510	947,130,175
Dividendes répartis	510,157,170	510,262,740	466,224,175	388,360,525
Coefficient de la dépense	63.61 p. 100	63.78 p. 100	65.19 p. 100	65.02 p. 100
Taux d'intérêt servi aux obligations	4.57 —	4.40 —	4.66 —	4.77 —
Taux d'intérêt servi aux actions	2.75 —	2.91 —	2 1/2 —	2.00 —

Quant au prix moyen de transport par mille de 1,609 mètres, il était pour les quatre années que nous relevons, de 2 cents 422 en 1882, 2 cents 514 en 1883 par voyageur, et par tonne de marchandises de 1 cent 236 en 1882 et 1883, 1 cent 124 en 1884 et 1 cent 057 en 1885.

1. Malézieux, Rapport de mission, 1873. — Rapport de M. Nimmo, chef du bureau de statistique fédérale, 1885.

Mexique.

Le Mexique n'a pris part que dans le cours des dernières années au mouvement qui pousse les peuples à multiplier les voies rapides de communication. Longtemps il n'a possédé qu'une seule

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des travaux publics*, t. V, p. 236 et suivantes. — *The Economist*, août 1886. — *American almanach*.

ligne allant de Mexico à la Vera-Cruz, avec un embranchement d'Apizaco à Puebla, le tout ayant une étendue de 471 kilomètres et demi. Depuis lors, et surtout de 1880 à 1884, les capitaux des États-Unis se sont offerts pour la construction de nouvelles voies. Aussi, à la fin de 1885, le Mexique comptait-il 5,762 kilomètres en exploitation, soit 30 kilomètres par 10,000 kilomètres carrés, administrés par des compagnies qui sont en partie composées d'éléments américains et placent ainsi le Mexique dans une sorte de dépendance économique des États-Unis. La ligne la plus importante, le *Mexican central*, se rattache aux chemins de fer de l'Union et traverse, dans la direction du Sud, par Chihuahua, Duranzo, Zacatécas et Léon, l'État de Mexico jusqu'à la capitale; le *Mexican national*, qui part de Laredo sur le Rio-Grande, traverse Monterey, se dirige vers le Sud pour gagner Mexico et suivre ainsi une route directe de cette ville à New-York; la ligne du *Mexican oriental interoceana and international*, dont l'établissement a coûté 60 millions de francs environ, a une longueur de 966 kilomètres; elle continue une voie ferrée qui part de Chicago dans la direction du Sud-Ouest et relie Nuevo-Laredo sur le Rio-Grande avec Mexico. La capitale, d'ailleurs, est le centre d'où rayonnent presque toutes les grandes voies tracées dans cette vaste contrée. La plupart des lignes ainsi établies au Mexique ont obtenu du Gouvernement des subventions qui se règlent généralement par annuités et que l'État prélève sur les droits de douane qui leur sont spécialement affectés par une loi; c'est ainsi que le chemin de fer *national du Mexique*, entre autres, reçoit une subvention annuelle de 2,100,000 fr. L'état des budgets mexicains a obligé le Gouvernement à suspendre, à diverses reprises, l'exécution de ses engagements; aussi les conditions financières du réseau sont-elles peu prospères, les revenus nets étant insuffisants à rémunérer le capital de fondation. Toutefois, les rapports du Mexique avec les États-Unis, que les lignes construites sont appelées à développer, grandissent chaque année, et les recettes du trafic qui n'ont cessé de s'élever ne tarderont pas à couvrir les frais d'exploitation et à donner un excédent qui, additionné de la garantie du Trésor, désintéressera, dans une certaine mesure, les capitaux engagés dans cette entreprise.

2. *Amérique centrale et Antilles.*

L'Amérique centrale est sillonnée par un réseau ferré qui, au 31 décembre 1885, s'étendait sur 2,696 kilomètres se répartissant entre les divers États dans la proportion suivante:

	Nicaragua	143	kilomètres.
	Salvador	46	—
	Guatemala	116	—
	Honduras	111	—
	Costa-Rica	282	—
Antilles	Cuba	1,499	—
	Jamaïque	151	—
	Barbade	42	—
	Trinité	82	—
	Guadeloupe	30	—
	Martinique	191	—

La plupart des lignes qui desservent aujourd'hui les États de l'Amérique centrale sont de date fort récente, et leur établissement, provoqué trop souvent par la spéculation, a donné lieu à des gaspillages financiers qui ont englouti d'immenses capitaux prélevés sur l'épargne française et anglaise et ont abouti à de véritables catastrophes. Le souvenir de l'enquête effectuée en 1875 par le Parlement anglais n'est pas effacé, et les révélations qu'elle a provoquées ont édifié l'opinion publique sur les résultats et la valeur de ces entreprises. Depuis lors, la construction des chemins de fer n'y a point fait de progrès et les comptes d'exploitation ne présentent pas d'intérêt.

Le chemin de fer de Panama seul mérite quelque mention. Cette voie, d'une étendue de 75 kilomètres, a été commencée en 1851, afin de faciliter les relations entre les contrées de l'océan Atlantique et celles du versant Pacifique dont les rapports longs et coûteux ne se faisaient alors que par le détroit de Magellan, et elle a été ouverte au trafic en 1855. Le trajet entre Colon et Panama, les deux points extrêmes de la ligne, s'effectue en trois heures, et le trafic qui en bénéficie n'a cessé de croître, surtout depuis une quinzaine d'années. Les recettes d'ailleurs reflètent cette marche ascendante, et nous y relevons, pour la période de 1881 à 1886, une augmentation de 60 p. 100 environ: de 10,555,035 fr. en 1881, elles se sont, en effet, élevées d'abord à 14,056,965 fr. en 1884, et à 17,473,888 fr. en 1885.

Les lignes des Antilles obéissent, sous le rapport de l'organisation financière, aux règles généralement adoptées par les États de l'Europe sous l'autorité desquels ces îles sont placées. Dans les îles espagnoles, le délai de la concession est de 99 ans et le Gouvernement accorde au concessionnaire une garantie d'intérêt dont le chiffre maximum est indiqué par les cahiers des charges. Ainsi, pour les chemins de fer de Porto-Rico, d'une longueur de 547 kilomètres, dont la mise en adjudication a été décrétée le 17 décembre 1886 et fixée au 20 avril 1887, le gouvernement espagnol a stipulé l'obligation pour le concessionnaire de déposer dans les caisses de l'État, à titre de cautionnement, en espèces ou en titres de la dette publique, une somme de 500,000 fr., élevée à 1,500,000 fr. à la suite de l'adjudication, et de construire les lignes dans un délai de six années pour les exploiter pendant quatre-vingt-dix-neuf ans. La largeur de la voie a été fixée à 1 mètre et le capital de construction au total de 49,645,000 fr., représentant l'ensemble des travaux évalués par section au prix de 75,000, 90,000, 95,000, 100,000 et 110,000 fr. par kilomètre. L'adjudication doit se faire par voie de rabais sur cette somme. Ce capital de construction est considéré comme un maximum ne pouvant être dépassé pour les effets de la garantie d'intérêts, et cette garantie d'intérêts est portée à 8 p. 100 du chiffre déterminé par l'adjudication.

L'intérêt garanti doit être payé semestriellement, déduction faite des produits nets de l'exploitation, et, pour déterminer ces derniers, les dépenses d'exploitation sont fixées à 4,000 fr. par kilomètre et par an, plus le quart des produits bruts. Quand les dépenses établies d'après cette méthode seront inférieures ou égales au produit brut, l'État devra acquitter l'intégralité des intérêts garantis; quand, au contraire, les recettes seront supérieures aux dépenses, le produit net sera considéré comme intérêt perçu, et la trésorerie se bornera à compléter la somme jusqu'aux 8 p. 100 garantis. Enfin, si le produit net dépasse le montant de l'intérêt garanti, le concessionnaire paiera semestriellement au Trésor la moitié de l'excédent. En outre, l'État s'est réservé

CHEMINS DE FER

de suspendre définitivement l'effet de la garantie lorsque le produit net, pendant quatre semestres consécutifs, aura atteint ou dépassé le montant de la garantie. Les tarifs fixent les prix de transport, pour les voyageurs, à 0,27 c. 1/2 par kilomètre en première classe et à 0,12 c. 1/2 en troisième ; et, pour les marchandises, à 0,75 c. par tonne kilométrique en première classe, et à 0,35 c. en quatrième classe. L'État peut racheter les lignes pour cause d'utilité publique et, dans ce cas, le prix en sera déterminé par le produit moyen des cinq années précédentes qui servira de base à l'établissement d'une annuité dont le Trésor devra effectuer le paiement jusqu'à l'expiration de la concession. Si ce produit est supérieur à 8 p. 100 du capital garanti, le montant de l'annuité restera fixé à 8 p. 100 ; s'il est inférieur à ce taux et si la compagnie espère des améliorations dans l'avenir, elle pourra réclamer une expertise ; mais, en tout cas, le montant de l'annuité ne pourra pas être inférieur au produit moyen ni supérieur à 8 p. 100 du capital garanti[1].

3. *Amérique du Sud.*

La part de l'Amérique méridionale dans l'ensemble des voies ferrées construites sur le continent américain était, à la fin de 1885, de 17,333 kilomètres appartenant à dix États, dont :

Colombie	225	kilomètres.
Guyane anglaise	34	—
Équateur	122	—
Venezuela	164	—
Brésil	7,062	—
République Argentine	5,356	—
Pérou	1,693	—
Paraguay	72	—
Uruguay	121	—
Chili	2,274	—

Les chemins de fer créés dans cette partie du continent américain n'ont pas le caractère de transit que l'on constate dans ceux de la région septentrionale ; ils y sont destinés principalement à l'exploitation des richesses naturelles de tout genre qui ont été départies à cette contrée, et ils y sont par conséquent limités, eu égard à l'insuffisance des populations qui les habitent, au service immédiat des centres agricoles ou industriels et des ports les plus importants de la côte Atlantique. L'établissement s'en est fait dans le cours des vingt dernières années, avec l'aide des capitaux européens en quête de produits rémunérateurs, et, dans la plupart des États du Sud-Amérique, les gouvernements se sont bornés à affecter une garantie d'intérêts aux capitaux engagés ou à assurer aux entrepreneurs une subvention fixe par kilomètre. Toutefois la fièvre de construction qui s'est emparée de cette contrée, a eu sur les finances de déplorables conséquences, et malgré le développement du trafic et la progression constante des recettes des chemins de fer, la situation financière de l'Amérique du Sud est pour longtemps compromise et ne permettra pas à la plupart des États qu'elle comporte d'améliorer leurs tarifs et de donner à la législation de leurs réseaux des bases fixes et rationnelles. Quatre États cependant ont fait de sérieux efforts pour mettre en communication les points extrêmes de leur immense territoire et pour se donner, sous ce rapport, en même temps une organisation régulière ; ils méritent d'être signalés : ce sont le Brésil, la République Argentine, le Pérou et le Chili.

1. *Gaceta de Madrid*. — *Moniteur des intérêts matériels.*

Brésil.

L'introduction des chemins de fer au Brésil remonte au 16 décembre 1856, date à laquelle fut inaugurée la première ligne construite, celle de Petropolis, d'une longueur de 18 kilomètres. Depuis lors, le gouvernement éclairé qui préside aux destinées de ce vaste pays s'est efforcé de réunir par des voies de communication rapides les centres les plus importants de population et de commerce, et, grâce à la sagesse de son administration, il a pu développer le réseau ferré précédemment entrepris, et fixer la législation des chemins de fer d'une manière satisfaisante pour les intérêts simultanés de l'État et des particuliers. Au 31 décembre 1885, la longueur des lignes exploitées au Brésil s'élevait à 7,062 kilomètres, ce qui, eu égard à l'étendue de l'Empire, donnait $8^{km},5$ de voies ferrées pour 10,000 kilomètres carrés de superficie ; 2,267 étaient en construction et 5,455 en projet, devant ainsi porter la longueur du réseau entier à 14,784 kilomètres. Ces lignes, à l'inverse de celles de la plupart des autres États, n'aboutissent pas à la capitale ; elles affectent au contraire un caractère provincial, et les conditions financières de leur établissement ont varié suivant les contrées desservies[1].

Sur les 7,062 kilomètres actuellement exploités, l'État possède un réseau de 1,757 kilomètres dont la plus grande partie est construite à l'écartement de 1 mètre et qu'il exploite lui-même. Les 5,305 autres kilomètres sont exploités par des compagnies dont le capital est ou non garanti par l'État suivant les conventions réglées par une loi du 24 septembre 1873, qui a fixé les conditions de ce concours. Cette loi qui est intervenue pour déterminer la législation des chemins de fer, a décidé l'adoption du régime des concessions et le mode auquel ces dernières seraient soumises. Au Brésil, le gouvernement central et les provinces se partagent la faculté d'accorder des concessions. Toutefois, les administrations provinciales ne peuvent user de ce droit que pour les chemins qui ne franchissent pas les limites de la province, et à la condition qu'il n'existe pas déjà, dans une zone de 30 kilomètres de part et d'autre, une ligne suivant la même direction et appartenant à l'État ou déjà entreprise par le gouvernement général. Quand un chemin, bien que ne devant pas sortir de la province, est destiné à relier de grands centres de population aux ports maritimes et peut être considéré comme une grande artère du mouvement commercial de la province, sa concession appartient simultanément au gouvernement général et aux administrations provinciales.

La loi de 1873 a autorisé le Gouvernement à donner, suivant les circonstances, aux compagnies chargées de la construction et de l'exploitation des lignes ferrées, certains avantages qui se traduisent ainsi :

1° Privilège de 90 ans au plus, à dater du jour du contrat passé avec la compagnie ; dans ce cas, aucun chemin suivant la même direction ne peut, durant la période de concession, être concédé dans une zone de 20 kilomètres au plus des deux côtés de la ligne, à moins d'entente avec la compagnie ;

1. La largeur de la voie varie aussi sensiblement : voici, d'après des documents officiels, l'état des voies actuellement exploitées :

Voie de $1^{m},60$ d'écartement	1,355	kilom.	$0^{h},95$ — 191
— $1^{m},40$ —	12	—	0 ,76 — 99
— $1^{m},10$ —	369	—	0 ,60 — 6
— $1^{m},00$ —	5,039	—	»

2° Cession gratuite des terrains domaniaux pour l'établissement de la ligne, des stations, magasins et autres ouvrages spécifiés dans la convention ;

3° Droit d'expropriation du domaine privé, des maisons et des propriétés placées sur le tracé des lignes à construire ;

4° Jouissance des bois et autres matériaux de construction existant sur les domaines nationaux ;

5° Exemption des droits d'importation sur les rails, machines, instruments ou objets destinés à la construction, ainsi que de ceux qui frappent le charbon de terre employé aux ateliers ou à l'exploitation des chemins de fer. Ce privilège d'exemption étant personnel à la compagnie, devait lui être retiré s'il était prouvé qu'elle aliénât sans autorisation des objets importés ;

6° Privilège à égalité de circonstances, pour l'exploitation des mines situées dans la zone privilégiée, et préférence pour l'acquisition des terrains nationaux existant sur les côtés de la ligne.

Enfin, le Gouvernement, outre ces avantages, est autorisé à consentir une garantie d'intérêts de 7 p. 100 au maximum, sur le capital dépensé pour la construction, aux compagnies concessionnaires de lignes placées sous la dépendance de l'administration centrale ou décrétées par les assemblées provinciales, lorsque ces lignes doivent relier les centres de production et d'exportation de la province. La garantie est accordée sur la présentation des plans définitifs du tracé et de calculs établissant que la ligne produira un revenu net de 4 p. 100 au moins.

Quand un chemin de fer décrété par une assemblée provinciale avec garantie d'intérêts se trouve dans les conditions précitées, le Gouvernement peut faire bénéficier la compagnie concessionnaire de tout ou partie des avantages que nous avons énumérés et se porter caution de la garantie provinciale pendant une durée de trente ans au plus, de même qu'il lui est permis, dans le cas où l'administration provinciale n'aurait pas donné de garantie ou en aurait accordé une inférieure à 7 p. 100, de compléter cette garantie jusqu'au maximum autorisé de 7 p. 100 ou de se substituer complètement, sous ce rapport, à l'autorité provinciale.

Le Gouvernement peut aussi allouer à la compagnie une subvention qui ne doit pas dépasser le cinquième du capital évalué pour la construction, et est touchée proportionnellement au fur et à mesure de l'achèvement de chaque kilomètre ; ou bien encore prendre des actions de la compagnie jusqu'à concurrence du maximum indiqué, en renonçant aux dividendes jusqu'au moment où le revenu dépasse l'intérêt de 7 p. 100.

La garantie et la subvention se règlent par semestre trois mois après.

Quant à l'exploitation, le système adopté au Brésil se rapproche assez sensiblement de celui que la France applique sur son réseau. En dehors du droit qu'il se réserve de surveiller l'administration financière et commerciale des chemins de fer et de faire la police de ce grand service public, l'État peut exiger des compagnies qui jouissent de faveurs pécuniaires, qu'elles soumettent à son approbation le cadre de leur personnel avec les traitements qui lui sont attribués. Les tarifs sont fixés par les compagnies et approuvés par le Gouvernement, et ils ne peuvent être modifiés sans l'autorisation de l'État tant que dure la caution ou la garantie d'intérêt. En outre, les compagnies sont obligées de transporter, avec une réduction de prix de 50 p. 100, les autorités, les escortes de police avec leurs bagages lorsqu'elles sont en service ; les munitions de guerre, les troupes, leurs officiers et leurs bagages, quand elles sont appelées pour leur service sur un des points de la ligne ; les colons ou immigrants avec leurs bagages, instruments de culture, ustensiles ou outils ; les semences et les plantes envoyées par le Gouvernement ou les présidents de province, pour être distribuées gratuitement aux fermiers, les denrées de toute nature envoyées comme secours public. Les autres charges de l'État non spécifiées ici sont transportées avec réduction de 15 p. 100, sauf la poste et son personnel, les deniers de la Trésorerie nationale ou de celle des provinces qui sont transportés gratuitement.

Lorsque le dividende dépasse 8 p. 100, l'excédent en doit être réparti également entre le Gouvernement et la compagnie jusqu'au remboursement intégral des sommes payées par l'État pour les intérêts ou les subventions ; dès qu'il dépasse 12 p. 100 pendant deux années consécutives, la compagnie doit réduire ses prix de transport si le Gouvernement le juge convenable.

A l'expiration de la concession, sauf stipulation contraire, les chemins de fer, voie et matériel roulant, font retour à l'État sans aucune indemnité à la charge de ce dernier. Dans le cas où l'État, conformément aux clauses des conventions, désire racheter une ligne trente ans après son achèvement, le prix est basé sur la moyenne des revenus liquides des quinze dernières années révolues. Si la compagnie jouit d'une garantie ou d'une caution, le prix de rachat doit être égal au moins au capital garanti ou cautionné ; si elle n'a pas eu recours à cette garantie, le prix de rachat, après expiration du privilège, ne peut excéder la valeur des sommes dépensées pour la construction et pour le matériel.

En conformité de la loi de 1873 qui a fixé le mode d'établissement des chemins brésiliens, l'État accorde des garanties d'intérêts à un certain nombre de lignes actuellement en pleine exploitation. Sur un capital total de 1,420,000,000 de francs environ que représentent les frais d'établissement des voies ferrées dans ce pays, l'État a garanti soit pour 90 ans, soit pour 30 ans, un capital évalué à 1,209,691,800 fr. Le taux de 7 p. 100 fixé pour la rémunération de ce capital imposerait au Trésor une charge annuelle de 85 millions de francs environ, si un certain nombre de lignes garanties ne donnaient des recettes supérieures qui rendent inutile le concours de l'Etat. Quoi qu'il en soit, le total des garanties qui n'était inscrit au budget de 1877-1878 que pour la somme de 4,391,250 fr., s'élevait, pour l'exercice 1881-1882, à 11,361,350 francs, puis, en 1884-1885, à 21,332,500 fr., somme que les constructions des deux dernières années ont certainement aggravée.

Les chemins de fer du Brésil, bien que ne donnant pas tous des résultats financiers satisfaisants, progressent avec une certaine rapidité, et leurs recettes s'accroissent en moyenne de 11 à 13 p. 100 par an sur l'ensemble du réseau. D'après un document publié par l'*Economist* anglais du 6 juin 1885, voici quel était le compte de recettes des six principales compagnies anciennes et nouvelles de *San Paulo, Bahia, Recife, Great-Western, Imperial Central Bahia, Natal* et *Nova-Cruz* à la fin de l'exercice 1884-1885 :

	San Paulo.	Bahia.	Recife.	Great Western.	Imperial Central Bahia.	Natal et Nova-Cruz.
Recettes brutes. .	6,541,600f	686,900f	1,220,150f	1,675,450f	1,236,875f	153,000f
Dépenses d'exploitation.	2,183,825	784,425	985,650	1,359,250	1,084,400	481,175
Recettes nettes. .	4,357,775	[1] 97,525	234,500	316,200	152,475	328,175 [1]
Solde antérieur. .	130,825	»	34,950	18,225	»	3,275
Subvention. . . .	»	1,575,000	769,025	667,800	2,406,900	1,081,750
Total disponible.	4,488,600	1,477,475	1,038,475	1,002,225	2,559,375	756,850
Intérêt des emprunts.	515,625	»	141,700	459,375	1,186,125	463,725
Dividende	2,500,000 (10 %)	1,575,000 (7 %)	825,000 (5 ½ %)	525,000 (7 %)	1,143,475 (7 %)	½ % 30,600
Reste à reporter à l'exercice suivant	1,472,975	»	71,775	17,850	229,775	262,525
Déficit	»	97,525	»	»	»	»

1. Déficit.

Chili.

Au Chili, l'établissement des chemins de fer est de date récente, et la construction en a été faite par les soins et aux frais de l'État, comme dans la plupart des pays du Sud-Amérique. Il faut en excepter cependant les lignes des provinces minières du Nord qui ont été construites par des particuliers et leur appartiennent. La voie étroite domine en général, et les sommes dépensées à son établissement sont évaluées à 160 millions de francs environ, faisant ressortir, pour les 2,274 kilomètres actuellement exploités, un coût kilométrique moyen de 70,000 fr. La ligne transandine projetée qui doit relier le Chili à la République argentine, atteindra un chiffre de dépenses beaucoup plus considérable : la section purement andine, longue de 70 kilomètres, dont les quatre dixièmes se trouveront à une hauteur dépassant 3,000 mètres et deux dixièmes à plus de 3,200 mètres, et devant traverser un tunnel de 3,220 mètres, creusé dans la roche dure, est estimée à une somme totale de 60 millions de francs, soit 857,150 fr. par kilomètre.

Les recettes des chemins chiliens sont en progression sensible, et les revenus en seraient assurément très satisfaisants si les frais de transport prélevés par l'État, qui est propriétaire de la majorité des lignes, n'atteignaient pas des proportions qui souvent paralysent les transactions, ou font préférer la voie de terre à la voie ferrée. En 1874, les trois lignes principales du Nord, du Sud et de Chillan à Calcahuano, d'une longueur totale de 623 kilomètres, produisaient une recette brute de 3,486,900 piastres (17,434,500 fr.), et les dépenses d'exploitation évaluées à 2,120,583 piastres (10,602,915 fr.), laissaient un revenu net de 1 million 366,317 piastres (6,831,585 fr.) ou près de 11,000 fr. par kilomètre[1].

Pérou.

Le Pérou a obéi à la fièvre de construction qui sévit, depuis une quinzaine d'années, dans l'Amérique méridionale, et son gouvernement, sans calculer les ressources dont il peut disposer, a mis à l'étude le tracé d'un réseau qui comprend environ 3,700 kilomètres répartis en 28 lignes, dont 14 appartenaient à l'État en 1880, 2 au système mixte, c'est-à-dire construites par l'industrie privée et par l'État à frais communs, et 12 à des particuliers. En 1885, la longueur exploitée était de 1,603 kilomètres. La conformation géologique du Pérou et ses conditions économiques actuelles ont élevé à un taux de beaucoup supérieur à celui des autres lignes similaires des États voisins le coût d'établissement du réseau de ce pays. On a calculé que la dépense moyenne kilométrique atteindra 350,000 fr., ce qui porterait à 561 millions de francs les dépenses déjà réalisées, et à 1 milliard ou douze cents millions celles qui restent à faire, dont 650 à 750 millions incomberaient à l'État directement, 200 millions au système mixte et 150 à 250 millions à des sociétés privées. Ainsi, sur la ligne de Lima à Oroya, en pleines Andes, la voie monte, sur une longueur de 219 kilomètres, à une hauteur de 4,768 mètres, traverse 45 tunnels, dont un de 1,200 mètres, et 25 ponts, dont un sur le Rimac a des piles de 79 mètres de hauteur, ce qui donne, en résumé, une pente de 22 millimètres par mètre, un tunnel ou un pont par 3 kilomètres, et explique la cherté de la construction. Quant aux produits réalisés, les documents publiés par l'administration péruvienne ne permettent pas de les faire ressortir avec exactitude[1].

République argentine.

Le premier chemin de fer établi dans la République argentine a vu le jour en 1857 dans la province de Buenos-Ayres et a mis en relation la capitale avec Chivilcoy, distante de dix kilomètres. Depuis lors, le Gouvernement n'a cessé d'encourager la constitution du réseau, et ce pays comptait, au 31 décembre 1885, une étendue de lignes de 5,356 kilomètres, soit 19 kilomètres par 10,000 kilomètres carrés de superficie, répartis entre l'État, la province de Buenos-Ayres, qui est la seule à en posséder, et quelques compagnies privées.

Le capital de premier établissement du réseau a été fourni en partie par des emprunts d'État, en partie par des capitalistes européens qui ont obtenu un grand nombre de concessions. Le Trésor, afin de faciliter et d'encourager la création de lignes que le Gouvernement considère à juste titre comme indispensables au progrès de la République et à

1. Rapport de M. Rumbold, ministre de la Grande-Bretagne à Santiago, 1877.

1. *Le Pérou*, par E. Carrey, 1875.

son développement économique, a consenti à garantir un intérêt qui est généralement de 7 p. 100 du capital de premier établissement. Ce capital s'élève actuellement à la somme de 365 millions de francs environ, faisant ressortir le coût kilométrique à 68,000 fr. en moyenne. L'établissement des chemins argentins étant fait à voie étroite, ce calcul comprend les voies et le matériel ; c'est à des conditions semblables que doit être construit le réseau du *Gran-Chaco,* long de 1,600 kilomètres, concédé naguère à une entreprise privée et dont le prix est évalué à 62,500 fr. par kilomètre [1]. Malgré la progression des recettes réalisées sur tous les chemins argentins, quelques-uns d'entre eux ne font pas de bénéfices suffisants pour rémunérer le capital de fondation, et l'État supporte un chiffre annuel de garanties qui grève plus lourdement de jour en jour les finances de la République déjà obérées, et qu'accroîtra prochainement, dans de fortes proportions, la fièvre de construction qui sévit dans ce pays. D'après des renseignements publiés par l'*Economist* de Londres, le gouvernement national se serait décidé tout récemment, pour parer aux difficultés financières qui le menacent et amoindrir sa dette flottante, à vendre à un capitaliste anglais, M. Clark, demandeur en concession primitif de la ligne ferrée de Buenos-Ayres au Chili, les sections déjà construites de *Villa-Mercedes,* dans la province de San Luis, à San Juan. Le prix en aurait été fixé à 24,000 dollars or par kilomètre, soit 13 millions de dollars or pour la ligne entière projetée, qui aurait alors 288 kilomètres de longueur, dont 90 sur le territoire chilien qu'elle atteindrait dans la province d'Aconcagua.

Voici quels ont été les résultats de l'exploitation pour 1883, tels que les reproduit l'*Annuaire statistique de la province de Buenos-Ayres :*

Nombre de voyageurs à toute distance.	3,789,294
Nombre de tonnes de marchandises à toute distance	979,107
Produit brut	131,018,626,25 [2]
Dépenses d'exploitation	68,393,915,50
Recettes nettes	62,624,710,75

43. Chemins de fer de l'Australasie.

Les chemins de fer en exploitation en Australasie formaient, au 31 décembre 1885, un ensemble de 12,420 kilomètres répartis ainsi entre les diverses régions dont elle se compose :

Australie	9,492	kilomètres.
Tasmanie	346	—
Nouvelle-Zélande	2,527	—
Hawaï	51	—
Tahiti	4	—

La plupart de ces chemins de fer, nés au lendemain de l'ouverture du canal de Suez qui donnait au commerce de l'Australasie une importance exceptionnelle, ont été construits, sous l'impulsion de la métropole et des colonies elles-mêmes, à l'aide de capitaux fournis simultanément par le marché anglais et par les capitalistes australiens ; les conditions d'établissement et d'exploitation du réseau australasien diffèrent peu sensiblement de celles que nous avons relevées sur les chemins de l'Inde ; toutefois, l'indépendance de plus en plus grande dont jouissent les colonies anglaises de ce continent ne permet pas à la métropole d'exercer sur les tracés et sur l'existence des voies de communication qu'elles ont établies une influence analogue à celle qui lui appartient sur ses possessions de l'Inde. Les divers États de l'Australie sont régis par des constitutions qui, tout en reconnaissant la suzeraineté de la Grande-Bretagne, manifestée par l'existence à leur tête d'un gouverneur assisté d'un conseil exécutif et d'un ministère responsable choisi par le gouverneur, leur laissent la libre administration de leurs finances et la complète responsabilité de leur existence économique. Il en résulte que les tracés des voies australasiennes ont un caractère plus commercial que stratégique ; qu'en outre, les fonds nécessaires à leur établissement ont été fournis par les États qui en supportent seuls le poids et en font figurer les charges dans leurs budgets respectifs.

Australie.

L'importance croissante du mouvement commercial dans l'intérieur de l'Australie, les besoins de l'exploitation des richesses minérales et agricoles de cette vaste contrée où l'exportation des laines à elle seule dépasse 500 millions de francs chaque année ont nécessité, vers 1860, la création de voies de communications rapides qui, lente au début, n'a pas tardé à marcher d'un pas plus alerte dans les dix dernières années écoulées. La première voie construite le fut dans la partie méridionale, entre Goolwa et Port-Elliot (11 kilomètres) en mai 1854 ; toutefois, la progression des longueurs établies se fit lentement, et, en 1872, l'étendue du réseau pour l'ensemble des cinq colonies australiennes dépassait à peine 1,500 kilomètres. En 1885, elle atteignait 9,869 kilomètres, dont la plupart desservent le littoral et qui se répartissent ainsi :

2,696k,7	dans la colonie de	Victoria.
2,859 ,2	—	Nouvelle-Galles du Sud.
2,307 ,3	—	Queensland.
1,710 ,4	—	Australie du Sud.
296 ,0	—	Australie de l'Ouest.

La plupart des lignes actuellement exploitées ont été construites par le Gouvernement, qui en conserve la propriété et la direction. La Nouvelle-Galles du Sud, seule, a concédé quelques voies à l'industrie privée qui exploite actuellement un réseau de 72 kilomètres sur les 2,859 exploités et a obtenu quelques concessions sur les 602 kilomètres nouveaux en construction. Les ressources nécessaires à cette entreprise ont été demandées à l'emprunt pour la partie la plus importante, et à un prélèvement effectué par les colonies sur le revenu consolidé [1]. D'après les comptes publiés par l'administration australienne, le capital d'établissement du réseau actuel s'élève à 1,668,085,700 fr., faisant ressortir une dépense de 168,800 fr. par kilomètre, et il se répartit ainsi entre les diverses colonies :

	Total.	Par kilomètre.
Victoria	571,278,525f	211,840f
Nouvelle-Galles du Sud	664,794,525	238,515
Queensland	237,116,350	102,390
Australie du Sud	182,377,550	106,620
Australie de l'Ouest	12,518,750	62,740

1. *Moniteur des intérêts matériels* du 11 novembre 1886.
2. Piastres, monnaies courantes.

1. A la fin de 1884, la dette des cinq colonies australiennes contractée en vue de l'établissement des chemins de fer s'élevait à la somme de 1,651,731,050 fr., et la colonie de Victoria qui, à cette date, devait de ce chef 549,441,825 fr., élevait cette somme à 793,935,175 fr. au 30 juin 1885 par suite de nouvelles constructions.

Sauf la région de l'Ouest, la plus pauvre au point de vue de la production agricole et des relations internationales, les colonies australiennes donnent à leurs chemins de fer un trafic suffisant pour couvrir toutes les charges de l'exploitation, et, bien que le revenu net du capital primitif soit peu élevé, il atteint une moyenne générale qui n'est pas inférieure à 2.55 p. 100. Voici, au cours de l'exercice 1885, les résultats obtenus pour chaque colonie :

	Recettes brutes.	Dépenses.	Recettes nettes.	Coefficient d'exploitation.	Revenu du capital.
Victoria	51,548,300f	31,935,625f	22,612,675f	58.53 p. 100	4.07 p. 100
Nouvelle-Galles du Sud	54,359,200	36,453,825	17,905,375	67.06 —	3.07 —
Queensland	17,288,525	11,103,500	6,185,025	65.69 —	2.73 —
Australie du Sud	16,096,250	10,181,200	5,915,050	63.12 —	3.25 —
Australie de l'Ouest	679,475	704,700	25,225[1]	103.70 —	Perte 0.23 — [2]

Tasmanie. Nouvelle-Zélande.

Les autres colonies australasiennes de la Grande-Bretagne ont suivi la même voie que leurs devancières pour la création des voies ferrées. Au point de vue financier comme au point de vue technique, des procédés identiques ont été mis en œuvre, et c'est au marché anglais que la Tasmanie et la Nouvelle-Zélande se sont adressées principalement pour la réalisation du capital de fondation de leur réseau. A la fin de 1885, sur une dette totale de 83,925,000 fr. afférente à la Tasmanie, 33,113,000 fr. environ concernaient la création des voies ferrées. En ce qui concerne la Nouvelle-Zélande, sur une dette totale de 894,761,050 fr., 308,977,075 fr., soit 35 p. 100, ont été employés à la construction des voies ferrées.

Ces deux colonies ont développé leur réseau avec une rapidité dont se ressentent leurs finances. La première ligne ouverte en Tasmanie ne date que de 1871, et celle de la Nouvelle-Zélande de 1872. La première de ces colonies possédait, au 31 décembre 1885, 434 kilomètres de lignes, dont 346 exploités, et la seconde 2,661 kilomètres, dont 922 dans l'île septentrionale et 1,739 dans l'île méridionale, parmi lesquels 66 kilomètres construits par l'industrie privée, et, sur ce total, 2,527 étaient livrés au trafic. La dépense d'établissement est évaluée, pour la Tasmanie, à 50,242,800 fr., ou 121,500 fr. par kilomètre[3], et pour la Nouvelle-Zélande, à près de 309 millions de francs, faisant ressortir le coût kilométrique à 118,950 fr. environ.

Quant aux résultats financiers de ces lignes, les voici pour l'exercice 1885, tels qu'ils ressortent des documents officiels :

	Tasmanie.	Nouvelle-Zélande.
Recettes brutes totales	3,172,625f	26,185,450f
Dépenses d'exploitation	2,779,175	17,258,500
Recettes nettes	393,450	8,926,950
Coefficient d'exploitation	87.40 p. 100	65.90 p. 100
Revenu du capital d'établissement[3]	[illegible] —	[illegible] —

RÉSUMÉ.

Telle est, dans ses traits principaux, la situation actuelle du réseau ferré en exploitation dans toutes les parties du globe.

Ainsi que le constatent les documents que nous avons succinctement analysés au cours de ce travail, le principal effort des gouvernements en faveur de la création et de l'extension des chemins de fer s'est manifesté dans la période qui s'étend de 1869 à 1885, et il a abouti à un immense développement des communications et à un mouvement non moins important des capitaux.

Dans les quinze années qui séparent ces deux dates, la longueur des lignes ouvertes au trafic s'est accrue, nous l'avons déjà relaté, de 277,386 kilomètres ou de 132 p. 100, passant de 210,180 kilomètres à 487,566 kilomètres.

En même temps, le capital employé à l'établissement de ce réseau s'élevait de 129 p. 100. En 1869, il était évalué à 53,200 millions de francs, dont 37,600 millions pour l'Europe, 12,125 millions pour le continent américain, 1,600 millions pour l'Asie, 1,475 millions pour l'Afrique, 400 millions pour l'Australasie.

En 1885, les sommes appliquées à l'extension de ces moyens de transport n'étaient pas inférieures à 69 milliards pour l'Europe et à 45 milliards pour l'Amérique, dont plus de 39 milliards pour les États-Unis seuls. L'Asie avait dépensé, à cette même époque, 4 milliards 500 millions, l'Afrique 2 milliards et l'Australie 3 milliards environ ; soit un total de 123 milliards et demi de francs qui est appelé à grandir encore sous la pression des constructions nouvelles ajoutées chaque jour aux anciennes.

Si l'on se reporte aux résultats exclusivement matériels et immédiats que l'industrie des chemins de fer a retirés de l'emploi de cet énorme stock de capitaux à l'aide desquels elle a été constituée, on relève les chiffres suivants :

En 1869, le nombre de voyageurs transportés sur l'ensemble des voies ferrées était de 800 millions dont 734 millions pour l'Europe et 145 millions pour le reste du monde, dont 120 millions afférents aux États-Unis ; la quantité de tonnes de marchandises expédiées en tous sens s'élevait à 566 millions, dont 401 millions pour l'Europe, 150 millions pour les seuls États-Unis et 15 millions pour les autres contrées. Le produit général de ce trafic était alors évalué à près de 5 milliards de francs, et les dépenses d'exploitation s'élevant à 3 milliards 800 millions environ avec un coefficient d'exploitation de 76 p. 100, laissaient un revenu net de 1,200 millions ou de 2.25 p. 100 du capital d'établissement.

En 1883, le réseau entier du globe faisait circuler 2 milliards de voyageurs, dont 1,500 millions en Europe, 312,700,000 aux États-Unis et 187 millions et demi en chiffres ronds dans les autres parties du monde ; il transportait en outre 1,300 millions de tonnes de marchandises, dont 760 millions en Europe et 540 millions hors de notre continent, sur lesquels la part des États-Unis n'était pas moindre de 401 millions. Les recettes réalisées se montaient à près de 12 milliards de francs, dont 6 milliards et demi pour l'Europe et 4,200 millions pour les États-Unis ; les frais d'exploitation prélevaient

1. Excédent de dépenses sur les recettes.
2. [illegible] *The Economist*, 15 janvier 1887.
3. Dans ces calculs sont comprises seulement les lignes [illegible] du réseau.

environ 7 milliards ou 58.35 p. 100, sur lesquels 3 milliards 600 millions appartenant aux États de l'Europe et 2 milliards 700 millions aux États-Unis d'Amérique. Le coefficient d'exploitation variait, pour le continent européen, entre 41 et 71 p. 100, et, pour les autres contrées, entre 39 et 76 p. 100; enfin le revenu net était de 5 milliards de francs environ, faisant ressortir, relativement au capital de premier établissement, un revenu qui, variant entre 1.26 et 4.85 p. 100 pour le monde entier, atteint en moyenne 4.21 p. 100 en Europe et 4.15 p. 100 pour l'ensemble des réseaux existant sur le globe.

Octave NOËL.

Bibliographie.

Almanach de Gotha.

American almanach.

Annales des ponts et chaussées.

Annuaire des chemins de fer belges.

Annuaire des chemins de fer de la monarchie austro-hongroise.

Annuaire de l'économie politique et de la statistique.

Annuaire de législation etrangère.

Annuaire statistique de l'Empire allemand.

Annuaire statistique de la province de Buenos-Ayres.

AUCOC, *Conférences sur le droit administratif.*

A. AUDIGANNE, *les Chemins de fer aujourd'hui et dans cent ans.* 1862.

Ch. AVEROUS, *les Tarifs des chemins de fer en France et à l'etranger.*

BAUM, *les Tarifs des chemins de fer de l'Etat en Autriche.*

Ch. BAUM, *Résultats de l'exploitation des chemins de fer français.*

Ch. BAUM, *les Systèmes de tarifs de chemins de fer en Allemagne et en Autriche-Hongrie.*

F. BIANCONI, *Cartes commerciales.*

Bulletin de statistique et de législation comparée publié par le ministère des travaux publics.

O. J. BROCH, *la Norvège.*

Albert CAZENEUVE, *les Chemins de fer à l'Exposition universelle de* 1878.

CHAIX, *les Chemins de fer de l'Europe.*

P. CHALLOT, *Tramways et chemins de fer sur routes.*

Ed. COLLIGNON, *les Chemins de fer russes de* 1857 *à* 1862.

Comptes rendus des compagnies.

CUCHEVAL-CLARIGNY, *les Finances de l'Italie.*

P. H. DE CLERC, *les Finances de l'empire de Russie.*

DEMONGEOT, *Clauses financières des conventions passées entre l'État et les grandes compagnies.*

Documents statistiques publiés par la direction des chemins de fer au ministère des travaux publics.

L'Economista (Firenze).

A. DE FOVILLE, *la Transformation des moyens de transport.*

DE FRANQUEVILLE, *Régime des travaux publics en Angleterre.*

Arthur T. HADLEY, *le Transport par les chemins de fer* (traduit par A. Raffalovich et L. Guérin, avec préface de A. Raffalovich).

JACQUEMIN, *les Chemins de fer pendant la guerre de* 1870-1871.

JACQUEMIN, *l'Exploitation des chemins de fer par l'État.*

A. JACQUEMIN, *Étude sur les chemins de fer des Pays-Bas.*

J. S. JEANS, *The cost and the conditions of railways traffic in different countries.* (*Journal de la Société de statistique de Londres,* 4e trimestre, 1886.)

Journal des actuaires.

Journal des transports.

P. F. KUPKA, *Die Verkehrsmittel in den Vereinigten Staaten von Nordamerika.*

DE LABRY, *Étude sur les rapports financiers établis pour la construction des chemins de fer entre l'Etat et les six principales compagnies françaises.* 1875.

LAMÉ-FLEURY, *Code annoté des chemins de fer en exploitation.*

LAVOINNE et PONTZEN, *les Chemins de fer en Amerique.*

LEGOYT, *les Ressources de l'Autriche.*

LEGOYT, *Forces matérielles de l'empire d'Allemagne.*

The Economist.

Ch. LIMOUSSIN, *le Commerce et les chemins de fer.*

The Statesman's year book.

LUCAS, *les Voies de communication en France.*

Ch. LUCAS, *les Chemins de fer de l'Italie*

MALÉZIEUX, *Rapport sur l'état des travaux publics aux États-Unis d'Amérique.*

Moniteur des intérêts matériels.

NEUMANN-SPALLART, *Übersichten,* 1881-1882.

Octave NOËL, *Conséquences financières des conventions de* 1859.

Octave NOËL, *le Réseau de l'État et le budget.*

Octave NOËL, *le Rachat des chemins de fer.*

Octave NOËL, *la Question des tarifs de chemins de fer.* 1884.

Octave NOËL, *les Chemins de fer d'intérêt local.*

L'Ordinamento delle ferrovie italiane.

PALLA, *Dictionnaire des chemins de fer.*

E. PEREIRE, *la Question des chemins de fer.*

Alfred PICARD, *les Chemins de fer français.*

H. V. POOR, *Manual of the railroads of the united states.*

PORTER (Alexander), *Railway Practice.*

Rapports parlementaires de 1871 *à* 1883.

Revue générale des chemins de fer.

E. ROY, *Chemins de fer d'intérêt local.*

J. SACHS, *l'Italie.*

L. SARRUT, *Législation et jurisprudence sur le transport des marchandises par chemins de fer.*

Léon SAY, *le Rachat des chemins de fer.*

E. SIDENBLADH, *la Suède.*

Statistique internationale publiée à Vienne.

Statistical abstract.

Travaux et documents publiés par le Gouvernement italien.

VÉRON-DUVERGER, *le Régime des chemins de fer français devant le Parlement.* 1871-1887.

N. VILLIAUME, *De l'Espagne et de ses chemins de fer.*

WEHRMANN, *Étude sur l'organisation des chemins de fer anglais.*

CHEMINS RURAUX.

SOMMAIRE.

I. NOTIONS GÉNÉRALES.

Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme chemins vicinaux. (*L.* 20 *août* 1881, *art.* 1er.)

Lorsqu'en exécution de la loi du 21 mai 1836, on eut procédé à la reconnaissance et au classement, comme chemins vicinaux, de 685,000 kilomètres de voies de communication, paraissant présenter assez d'importance pour que leur construction et leur entretien fussent mis à la charge des communes, on reconnut qu'il restait en dehors de cette opération un grand nombre de chemins de moindre utilité qu'on ne pouvait cependant supprimer sans inconvénient; d'après les renseignements fournis plus tard par les préfets, la longueur de ces chemins n'aurait pas été inférieure à 1,600,000 kilomètres. Les uns donnaient accès à des fontaines publiques, à des abreuvoirs, à des pâturages communaux; d'autres étaient nécessaires à l'exploitation des différents cantons de terres arables. Certaines communes en comptaient près de 200 dans ces conditions, et par cela même que la loi venait de régler l'état d'un certain nombre d'entre eux, classés comme chemins vicinaux, les droits et les devoirs de l'autorité relativement aux autres, semblaient d'autant plus incertains. C'étaient bien cependant des chemins publics, car ils servaient à l'usage de tous, et personne n'était en droit d'en réclamer la propriété, l'autorité publique ne pouvait donc pas s'en désintéresser.

Le 16 novembre 1839, M. Duchâtel, alors ministre de l'intérieur, adressa aux préfets des instructions précises sur ce qu'ils avaient à faire à cet égard. « L'article 8 du titre II de la loi des 16-24 août 1790, leur écrivait-il, comprend parmi les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques. Ces pouvoirs restent applicables aux chemins communaux non classés comme vicinaux et qui prendront désormais le nom de ***chemins ruraux***. Et pour que les maires puissent exercer à leur égard la surveillance qui leur est dévolue, il devra être dressé dans chaque commune un état général de tous les chemins ruraux, comprenant jusqu'aux simples sentiers, état qui sera arrêté par le préfet après avoir

été soumis à l'enquête et à l'examen du conseil municipal. »

Ces mesures ne furent pas exécutées partout ; l'administration, obligée de consacrer tous ses soins aux chemins vicinaux, ne pouvait suivre avec la même attention le classement des chemins ruraux, auquel ne s'attachait d'ailleurs qu'un intérêt de conservation, car les communes ne disposaient alors d'aucune ressource pour les entretenir et les améliorer. Les ressources spéciales créées par la loi du 21 mai 1836 étaient exclusivement réservées aux chemins vicinaux, et la plupart des communes, les communes rurales notamment, voyaient toutes leurs recettes ordinaires absorbées par les dépenses obligatoires. Il fut même décidé, conformément à deux avis du Conseil d'État du 21 août 1839 et du 8 février 1855, que les communes ne pouvaient recourir pour les travaux des chemins ruraux ni à l'expropriation, ni à des emprunts ou à des impositions extraordinaires, et n'étaient autorisées à y affecter que les ressources provenant de souscriptions volontaires, à moins que leurs dépenses obligatoires ne leur laissassent un excédent de ressources ordinaires.

Cependant, à mesure que le réseau vicinal se constituait, on sentait davantage le besoin de faire quelque chose pour les chemins ruraux qui le complétaient sur bien des points. L'année 1870 marqua un premier pas dans cette voie : une loi du 21 juillet permit aux communes d'employer sur les chemins ruraux, avec l'autorisation du conseil général, l'excédent de leurs prestations disponibles, dans la limite du tiers desdites prestations. Les communes ont bien rarement, à proprement parler, des prestations en excédent, mais il leur arrive de manquer d'argent ou de main-d'œuvre pour pouvoir utiliser la totalité des autres éléments de prestation, tandis que quelques souscriptions ou journées volontaires permettent d'en faire emploi au profit des chemins ruraux. En consacrant l'existence de ces voies de communication, la loi de 1870 eut en même temps pour effet l'abandon de la jurisprudence rigoureuse mentionnée plus haut. Elle constitua donc un progrès réel, plus encore en raison de l'avenir qu'elle préparait que par les effets qui pouvaient en résulter immédiatement. Car, outre que les ressources affectées à ces chemins étaient de peu d'importance, les communes ne se trouvaient pas alors suffisamment armées pour défendre avec succès le sol des chemins ruraux contre les empiètements des propriétaires riverains, l'état de reconnaissance de 1839, dressé en vertu d'une simple circulaire ministérielle, ne constituant pas un titre de nature à mettre à l'abri de toute contestation leurs droits de propriété ou de possession.

Les chemins ruraux continuèrent donc à être généralement peu praticables au grand détriment de la culture dont beaucoup de conseils généraux appuyaient chaque année les doléances. Le projet du Code rural élaboré à la suite de l'enquête agricole et déposé sur le bureau de la Chambre en 1870, contenait des dispositions en faveur des chemins ruraux. L'étude de ce projet avait été reprise par l'Assemblée nationale, mais les incidents et événements politiques ne permirent pas de le faire aboutir. Le Gouvernement prit alors le parti d'en détacher les articles concernant les chemins ruraux, qui furent présentés séparément au Sénat en 1876. Le projet a été voté par lui en 1878, par la Chambre en 1881 et est devenu la loi du 20 août 1881.

II. LOI DU 20 AOÛT 1881.

Cette loi a constitué l'existence légale des chemins de cette catégorie, leur a attribué des ressources spéciales et a autorisé les propriétaires intéressés à se constituer en syndicats pour assurer l'amélioration et l'entretien des chemins que la commune ne croirait pas devoir prendre à sa charge. Elle a donc résolu la question aussi complètement et aussi largement qu'il était possible de le faire.

Reconnaissance. — Aux termes de cette loi, les chemins ruraux forment deux catégories suivant qu'ils sont reconnus ou non reconnus. Les premiers jouissent de privilèges importants indiqués ci-après, les seconds concernent l'état qu'avaient tous les chemins ruraux avant la loi. La reconnaissance résulte d'une décision de la commission départementale, prise sur la proposition du préfet, après enquête et avis du conseil municipal (*art.* 4). L'arrêté de reconnaissance vaut prise de possession des chemins par la commune, et la possession ne peut plus être contestée après le délai d'une année (*art.* 5). Les chemins reconnus sont imprescriptibles (*art.* 6).

Ressources. Les communes sont autorisées à pourvoir aux dépenses des chemins reconnus, à l'aide soit d'une journée de prestation, soit de trois centimes additionnels aux quatre contributions directes (*art.* 10 et *L.* 5 *avril* 1884, *art.* 141). L'article 14 de la loi de 1836 concernant les subventions industrielles est applicable aux chemins ruraux (*art.* 11).

Tous les chemins nouveaux et ceux dont il y a lieu de faire autoriser le redressement ou fixer les limites par la commission départementale appartiennent par ce fait même à la catégorie des chemins reconnus.

Syndicats. Les personnes intéressées à un chemin rural reconnu et non entretenu par la commune peuvent former une association syndicale analogue aux associations autorisées, prévues par la loi du 21 juin 1865 pour divers objets, notamment pour l'établissement et l'entretien de chemins d'exploitation. Ces syndicats n'ont que la gestion matérielle des chemins ruraux en vue desquels ils sont constitués, la police en demeurant réservée à l'autorité municipale (*art.* 19).

L'association est constituée sur le consentement de la moitié plus un des intéressés, représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés desservies par le chemin, ou des deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie, à se charger des travaux pour mettre ou maintenir la voie en état de viabilité. Pour les travaux d'amélioration et d'élargissement partiel, l'assentiment de la moitié plus un des intéressés, représentant au moins les trois quarts de la superficie des propriétés desservies, ou des trois quarts des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie est exigé. Lorsqu'il s'agit de travaux d'ouverture, de redressement et d'élargissement d'ensemble, le consentement unanime des intéressés est nécessaire (*art.* 20).

Les associations syndicales sont autorisées par le préfet ; elles peuvent ester en justice, acquérir, emprunter et exproprier comme en matière de chemins vicinaux (*art.* 25). Elles sont administrées par des syndics élus par l'assemblée générale (*art.* 24). Les communes peuvent contribuer aux

travaux au moyen de subventions ; dans ce cas, le maire nomme un nombre de syndics proportionné à la part que la subvention représente dans l'ensemble de l'entreprise (*art.* 22). Les dépenses sont recouvrées sur les intéressés par le receveur municipal, au moyen de rôles approuvés par le préfet (*art.* 27).

Règlement général. En vertu de l'article 8, le préfet de chaque département a dû faire pour les chemins ruraux reconnus un règlement général analogue à celui des chemins vicinaux. Ce document, soumis au conseil général et approuvé par le ministre de l'intérieur, règle tous les détails de l'administration de ces chemins, reconnaissance, confection des rôles de prestation, exécution des travaux, comptabilité, syndicats, conservation et police.

III. RÉSULTATS DE L'APPLICATION DE CETTE LOI.

Aussitôt après la promulgation de la loi, le ministre de l'intérieur a adressé aux préfets des instructions générales pour en assurer l'exécution, mais il n'a pas cru devoir, comme cela avait eu lieu pour l'application de la loi de 1836, sur les chemins vicinaux, suivre de près les opérations, en se faisant rendre compte périodiquement des mesures prises, des difficultés rencontrées, et des résultats obtenus. Il s'en est suivi que chaque administration est restée entièrement libre d'agir ou de ne pas agir, et que dans le plus grand nombre des départements, on n'a encore rien fait, faute de bien comprendre le véritable objet de la loi. C'est une enquête privée dont les renseignements ont été publiés récemment, qui a fait connaître cette situation [1]. Il en ressort que la loi n'a été encore sérieusement appliquée que dans 25 départements à peine ; dans 37 autres, on ne compte que deux, trois, quatre communes ayant demandé la reconnaissance de leurs chemins ; dans 25 on n'a absolument rien fait. Les départements les plus avancés sont les Vosges où 508 communes sur 530 ont pris part aux opérations qui ont porté sur 11,523 chemins ; la Charente, 380 communes sur 426 ; 9,000 chemins reconnus mesurant 11,000 kilomètres. Puis viennent la Mayenne, le Nord, la Vendée, la Marne. 500 communes environ ont eu recours aux impositions spéciales, centimes ou prestations, autorisées par la loi. Il n'a été constitué qu'un très petit nombre de syndicats.

Les principaux motifs allégués pour expliquer le peu d'empressement des communes et des administrations départementales, puis des particuliers eux-mêmes, à appliquer la loi, sont le défaut de ressources des communes pour construire les chemins ruraux, après que la reconnaissance en avait été opérée, les frais relativement élevés de cette opération, nécessités par la constitution des dossiers, enfin les formalités exigées pour la formation des syndicats.

La première objection indique à quel point le principal objet de la loi a été généralement peu compris. Il ne s'agit pas, en effet, de construire les chemins, mais d'en opérer la reconnaissance et de les mettre à tout jamais à l'abri des usurpations. La seconde objection tombe d'elle-même, en présence de la facilité et de la promptitude avec lesquelles l'opération a été conduite dans un bon nombre de départements. Quant aux syndicats, leur création exige des formalités assez compliquées, mais qui peuvent être négligées sans inconvénient et le sont effectivement dans certaines régions, lorsqu'il s'agit de travaux de peu d'importance.

Tout ceci montre une fois de plus combien les lois les plus vivement discutées et les meilleures demeurent stériles lorsqu'elles sont abandonnées à leur propre sort et que le Gouvernement s'en désintéresse. Après cinq ans d'existence, la loi sur les chemins ruraux devrait être exécutée et la reconnaissance de ces chemins terminée partout ; tandis qu'elle est à peine commencée et que tout dernièrement encore, le Gouvernement n'avait aucune idée de ce qui s'était fait et ne cherchait même pas à le savoir.

J. DE CRISENOY.

1. Voir la *Revue générale d'administration*, livraison d'avril 1886.

CHEMINS VICINAUX.

SOMMAIRE.

Un service tel que celui de la vicinalité, qui dépense 200 millions par an et qui a absorbé six milliards en un demi-siècle a sa place marquée dans un dictionnaire de finances; mais comme il offre un vaste champ d'études et peut être considéré à des points de vue très divers, il convient de

s'attacher de préférence aux côtés de la question qui touchent le plus directement à l'objet du présent recueil, en évitant d'empiéter sur le domaine de la législation et du contentieux. Au surplus, ce domaine a été exploré d'une manière complète par des auteurs ayant toute autorité, tandis que jusqu'à présent le point de vue financier n'a pas, que nous sachions, été spécialement envisagé. C'est ce que nous nous proposons de faire ici.

Après avoir indiqué les grandes lignes de cette vaste organisation, ses modestes débuts, ses développements successifs et les sacrifices qu'ils ont coûtés, nous ferons connaître les ressources et les dépenses actuelles de la vicinalité, ce que seront dans l'avenir les dépenses d'entretien, puis les réformes à l'ordre du jour et qu'il paraît impossible d'ajourner.

Un chapitre sera consacré à la comptabilité, question très discutée et mal appréciée parce qu'elle n'est pas assez connue, et l'article se terminera par un exposé sommaire de l'organisation et de l'état de la vicinalité dans quelques pays étrangers.

I. CARACTÈRE DES CHEMINS VICINAUX. ÉTAT DE LA VICINALITÉ AVANT LA LOI DE 1836.

Les chemins vicinaux sont des voies publiques communales classées sous cette désignation par un acte de l'autorité compétente, après l'accomplissement des formalités prescrites par les lois et règlements. Ils constituent, à la suite des routes nationales et des routes départementales, le troisième réseau de la voirie, dit de la petite voirie, laquelle comprend en outre la voirie urbaine et la voirie rurale.

Il y a eu de tout temps des chemins vicinaux plus ou moins construits et entretenus. M. Vignon cite dans son ouvrage sur l'administration des voies publiques en France, un capitulaire de Dagobert Ier, portant division des chemins en trois classes : *via publica, via convicinalis et semita* : chemin public, chemin vicinal et sentier, désignations en usage elles-mêmes chez les Romains. Toutefois, avant la Révolution, les chemins vicinaux n'avaient pas de caractère bien défini ; leur dénomination aussi bien que leur mode d'entretien variait suivant les provinces : dans un ouvrage sur les chemins vicinaux, M. Marx cite la définition suivante d'un légiste du XIIIe siècle, Beaumanoir : « chemin allant de ville à autre, de marché à autre; de châtel à autre et de ville chapitre à autre », et cette autre du XVIe siècle empruntée à un autre légiste, Bouteiller : « chemins qui traversent d'un pays à l'autre et sont communs à tous pour gens, pour bestes et pour charrois [1]. » En 1738, M. d'Orry, contrôleur général, chargé du service des travaux publics, avait divisé les routes en cinq classes dont la dernière comprenait les chemins de traverse de ville à ville, sans poste ni messagerie, d'une largeur de trente pieds, ce qui représentait les chemins de grande communication actuels. Sous Turgot, un arrêt du Conseil, daté du 6 février 1776, réduisit les cinq catégories à quatre, dont la dernière comprenait encore « les chemins particuliers destinés à la communication des petites villes ou bourgs ». Dans les procès-verbaux des assemblées provinciales des généralités de Montauban et de Soissons, ces chemins sont appelés chemins vicinaux, ailleurs on les désigne sous le nom de chemins de traverse, ou simplement de chemins, par opposition aux routes qui s'entendaient des voies de communication appartenant aux autres catégories.

Quant à l'entretien, il était à la charge soit des seigneurs qui y pourvoyaient au moyen de péages et de corvées, soit à la charge des villes et des communautés, soit enfin à la charge des riverains, chacun pour la moitié de la largeur le long de sa propriété; c'était le cas dans la Basse-Normandie. Il arrivait aussi que certains chemins fussent construits et entretenus au moyen de souscriptions volontaires auxquelles venaient s'ajouter des allocations sur les fonds des ateliers de charité. Enfin le plus grand nombre n'étaient pas entretenus du tout. Lorsque la mauvaise saison les avait rendus impraticables, on passait dans le champ voisin, en y traçant de nouveaux chemins à côté des premiers, au grand détriment de la culture. La législation sur la matière porte dès le début la trace des préoccupations que faisait naître cet état de choses.

C'est dans le Code rural promulgué par décret des 28 septembre et 6 octobre 1791, que la question de l'entretien des chemins vicinaux est traitée pour la première fois.

L'article 2 de la section 6 porte que « les chemins reconnus par le directoire de district pour être nécessaires à la communication des paroisses seront rendus praticables et entretenus aux dépens des communautés sur le territoire desquelles ils sont établis. Il pourra y avoir à cet effet une imposition au marc la livre de la contribution foncière »; et l'article 3 ajoute « que sur la réclamation d'une des communautés ou sur celle des particuliers, le directoire du département, après avoir pris l'avis de celui de district, ordonnera l'amélioration d'un mauvais chemin, afin que les communications ne soient interrompues dans aucune saison, et il en déterminera la largeur ». Enfin l'article 41 du titre II met à la charge des communes les dégâts commis sur les fonds riverains par suite du mauvais état des chemins publics.

Malheureusement ces prescriptions demeurèrent lettre morte, et les empiétements dont il a été question plus haut se multiplièrent au point de diminuer sensiblement les produits des terres. C'est ce que constate l'arrêté du Directoire exécutif du 23 messidor an V (11 juillet 1797), après quoi il ordonne « que dans chaque département, l'administration centrale fera dresser un état général des chemins vicinaux de son arrondissement, de quelque espèce qu'ils puissent être, constatera l'utilité de chacun des chemins portés sur cet état, désignera ceux qui devront être conservés, prononcera la suppression de ceux reconnus inutiles, et rendra l'emplacement de ces derniers à l'agriculture ».

L'arrêté de l'an V paraît avoir eu le même sort que le décret de 1791, car cinq ans plus tard une loi ayant ordonné de faire rechercher les anciennes limites des chemins vicinaux pour en fixer la largeur, le ministre de l'intérieur recommande aux préfets de faire au préalable dresser par les maires l'état des chemins vicinaux de chaque commune.

On doit signaler encore un arrêté du 4 thermidor an X (23 juillet 1802) invitant les conseils municipaux à indiquer le meilleur moyen de parvenir à la réparation des chemins vicinaux et d'organiser la prestation en nature.

1. *Routes et chemins vicinaux*, par Durand-Claye et Léopold Marx (Baudry, [illegible]).

Puis apparaissent les deux grandes lois du 28 juillet 1824 et du 21 mai 1836, la première posant enfin un ensemble complet de principes et de règles dont la seconde est venue douze ans plus tard assurer l'exécution.

En effet, la loi de 1824 avait déjà confirmé le principe de la reconnaissance des chemins par arrêtés du préfet, créé des ressources spéciales, deux journées de prestation ou cinq centimes additionnels, autorisé l'imposition de subventions industrielles pour dégradations, imposé aux propriétés de l'État leur part dans les dépenses d'entretien, réglé ce qui est relatif aux chemins intéressant plusieurs communes, et donné aux préfets le pouvoir d'autoriser l'extraction des matériaux pour les travaux. Tout cela était excellent et cependant il y manquait quelque chose, car les résultats ne répondirent pas aux espérances que l'on avait conçues. Les chemins étant un instrument de première nécessité pour les populations agricoles, le législateur avait supposé qu'il suffirait de mettre à leur disposition des ressources pour qu'elles rivalisassent d'empressement à en user. Il avait donc négligé de leur en faire une obligation, et de conférer à l'autorité supérieure un droit d'action en leur lieu et place. C'était trop compter sur l'initiative des intéressés, et il fallut bien se rendre à l'évidence, lorsque l'on constata qu'après douze années de l'application de la loi, il ne s'était presque rien fait. En 1836, il y avait encore 8,876 communes sur 37,168, c'est-à-dire près du quart, où la reconnaissance et la déclaration de vicinalité des chemins n'avaient pas eu lieu. Ces opérations ne se trouvaient entièrement achevées que dans treize départements, et dans quatre autres aucun classement n'avait été opéré. En outre la plupart du temps les classements avaient été faits sans ordre et sans vue d'ensemble. Telles communes avaient proposé et obtenu le classement de tous leurs chemins, jusqu'au moindre sentier ; et elles en avaient deux où trois cents, tandis que d'autres n'avaient fait classer que trois ou quatre chemins. Il résulte d'un état dressé à la fin de l'année 1837 que le réseau vicinal avait alors une longueur de 171,191 lieues (684,764 kilomètres) occupant $\frac{1}{137}$ de la superficie totale de la France. Cette relation atteignait $\frac{1}{53}$ dans le département du Nord et s'abaissait à $\frac{1}{970}$ dans le Rhône. En 1861 elle n'était plus pour toute la France que de $\frac{1}{148}$. Le chiffre de 684,764 kilomètres ne comprenait pas les chemins des 8,776 communes où le classement n'avait pas encore été opéré, mais comme d'autre part on avait compris dans les premiers classements beaucoup de chemins ruraux et de sentiers qui en furent éliminés plus tard, on peut le considérer comme représentant approximativement la longueur du véritable réseau à cette époque.

On ne peut connaître exactement le montant des ressources consacrées avant 1836 au service des chemins vicinaux, car il n'en était pas fait de compte d'ensemble, mais on sait que la prestation qui plus tard y a apporté le principal contingent n'était pas organisée ni utilisée.

Dans plusieurs départements on n'y avait pas eu recours du tout ; dans un très grand nombre de communes les rôles étaient dressés par les maires et les conseils municipaux, ou par les employés de la préfecture ou de la sous-préfecture, et mis en recouvrement sans même avoir été soumis au visa des préfets dont l'exécutoire n'était souvent demandé que lorsque le recouvrement se trouvait presque terminé et qu'il s'agissait de vaincre quelque résistance.

Parfois l'exécution des prestations n'était réclamé que deux ou trois ans après l'année pour laquelle la contribution avait été votée ; les dégrèvements étaient prononcés sans règle par les fonctionnaires municipaux.

En un mot, tout était laissé aux soins des communes et présentait le plus grand désordre.

II. CONSTRUCTION.

1. Division des opérations en trois périodes correspondant à la construction de trois réseaux distincts.

Telle était la situation lorsque fut promulguée la loi du 21 mai 1836, laquelle présentait précisément, avec quelques dispositions nouvelles, ce caractère obligatoire qui manquait à la législation précédente. C'est de là que datent en réalité la constitution de la vicinalité et le commencement du travail méthodique de la construction des chemins vicinaux. Depuis cette époque les chemins vicinaux ont été la préoccupation capitale, constante de l'administration centrale et des administrations départementales. Tous les gouvernements qui se sont succédé ont tenu à honneur de marquer par quelque progrès apporté dans ce service leur sollicitude pour les intérêts agricoles. Ces efforts ont produit des résultats considérables dont il est intéressant de suivre la progression. On y distingue trois périodes ; de 1836 à 1852 ; de 1853 à 1868 ; de 1869 à 1883, chacune d'elles étant caractérisée par la constitution d'un réseau nouveau dont on entreprend la construction tout en achevant l'œuvre de la précédente période.

C'était là, à vrai dire, le seul moyen d'aborder cette œuvre immense, d'attaquer cette masse confuse de 171,000 lieues de chemins, coupés en plus de 360,000 tronçons répartis dans 37,000 communes. Se figure-t-on toutes ces communes livrées à elles-mêmes et travaillant, chacune de son côté, aux petits tronçons placés sur leur territoire ; c'eût été un travail sans fin se défaisant à mesure de son avancement, un gouffre sans fond où les ressources se seraient accumulées d'année en année sans produire de résultat appréciable. Nul cependant ne peut se dire l'auteur du système qui a permis de mener l'œuvre à bien. Ce système est né spontanément des efforts tentés par les initiatives locales pour résoudre le problème, et les actes du Gouvernement n'ont fait que sanctionner les solutions consacrées par l'expérience.

Les trois réseaux dont il est question sont le réseau de grande communication, le réseau d'intérêt commun et le réseau ordinaire, lequel s'est divisé lui-même en réseau subventionné et réseau non subventionné.

2. Réseau de grande communication.

Vers 1822, on avait eu l'idée dans quelques départements de centraliser les ressources des communes particulièrement intéressées à de certains chemins qui leur ouvraient à distance d'utiles communications. Ces ressources étaient versées à un compte de cotisations municipales dont le préfet avait l'emploi, et les conseils généraux allouaient des subventions pour la construction de ces chemins. Il est fait mention de leur existence dans les

termes suivants à l'article 9 de la loi de 1824 : « Lorsqu'un même chemin intéresse plusieurs communes, et en cas de discord entre elles sur la proportion de ces intérêts et des charges à supporter, ou en cas de refus de subvenir auxdites charges, le préfet prononce en conseil de préfecture sur la délibération des conseils municipaux. »

Il résulte de ce texte qu'on n'entend pas conférer à ces chemins un caractère différent de celui des autres, on ne leur donne même pas un nom particulier. Si l'on en fait mention, c'est uniquement pour permettre de régler les différends qui pouvaient se produire entre les communes à leur sujet.

Dans la loi du 21 mai 1836 au contraire, ils acquièrent une personnalité bien définie. Une section tout entière leur est consacrée sous le titre de « chemins vicinaux de grande communication ». Les conseils généraux les classent et désignent les communes qui devront concourir à la construction et à l'entretien. Ils peuvent s'imposer des centimes spéciaux pour donner des subventions en leur faveur. La loi indique même que ces subventions seront réparties en ayant égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes. Les communes peuvent être obligées de fournir pour les chemins auxquels elles ont été déclarées intéressées les deux tiers de leurs ressources vicinales. Enfin les chemins vicinaux de grande communication sont placés sous l'autorité des préfets, et bientôt après (*Circ.* 15 *mai* 1838) les ressources, centralisées jusque-là à un compte de cotisations municipales, sont inscrites aux produits éventuels du budget départemental. A partir de ce moment, ces chemins deviennent en fait des chemins départementaux dont les communes ne conservent plus que le sol.

Dès la première année, en 1836, les conseils généraux classèrent 34,932 kilomètres de chemins de grande communication. A la fin de 1840, le réseau comprenait déjà 52,000 kilomètres dont 14,000 avaient été amenés à l'état d'entretien. A la fin de 1851, ces chiffres se sont élevés respectivement à 68,000 et 45,000; en 1867, à 85,000 et à 75,000. A la fin de 1884, le réseau comprenait 123,474 kilomètres dont 119,245, près de 97 p. 100 de la longueur totale, complètement achevés, et 1,600 kilomètres en construction. Les états détaillés n'existent pas encore pour cet exercice, mais à la fin de l'année précédente, 31 décembre 1883, le réseau était achevé dans 28 départements. Les lacunes représentaient moins de 50 kilomètres dans 39 départements, de 50 à 200 dans 13, de 200 à 300 dans 4, plus de 300 dans 2, savoir : 356 kilomètres dans le Calvados et 386 dans la Lozère; 2,322 kilomètres étaient en outre en construction. En quinze ans, de 1870 à 1885, ce réseau s'est accru de 38,000 kilomètres au détriment des routes départementales déclassées dans 37 départements et des chemins d'intérêt commun déclassés dans 16. Indépendamment de toute modification dans la législation, le réseau de grande communication est appelé dans un avenir prochain à absorber totalement ses deux voisins.

De 1836 à 1882, il a donné lieu à une dépense de plus d'un milliard et demi dont 600 à 700 millions environ, c'est-à-dire un peu moins de la moitié, pour la construction. On peut dire que l'œuvre est achevée. Il suffit pour en mesurer l'importance de rappeler que le réseau des routes nationales comprend seulement 37,000 kilomètres et que celui des routes départementales, réduit aujourd'hui à une longueur égale par les déclassements, n'a jamais dépassé 49,000 kilomètres.

3. Réseau d'intérêt commun.

Dans le rapport quinquennal de la vicinalité concernant la période de 1847 à 1851, rapport imprimé en 1853, mais qui n'a pas reçu de publicité, le ministre de l'intérieur s'exprimait ainsi :

« Il n'existe encore que deux catégories de chemins; cependant l'article 6 de la loi du 21 mai 1836 concernant les chemins qui intéressent plusieurs communes a déjà reçu une application assez large ; c'est ainsi que les chemins vicinaux ordinaires les plus importants ont été amenés à l'état de viabilité. Le développement que prend ce nouveau système me permet d'espérer que dans le prochain rapport, je serai en mesure de fournir, sur les résultats réalisés, des renseignements analogues à ceux qui sont consignés dans les tableaux annexes pour le service des chemins de grande communication. »

Lorsqu'en 1836 on avait créé la nouvelle catégorie des chemins de grande communication, on n'en avait pas moins maintenu les dispositions de l'article 9 de la loi de 1824 relatif aux chemins intéressant plusieurs communes. Il appartenait aux conseils généraux de désigner ceux de ces chemins qui devaient passer dans le réseau de grande communication, et il était certain que beaucoup d'entre eux ne seraient pas jugés assez importants pour y être introduits. Il fallait donc nécessairement leur conserver leur régime particulier; mais le législateur ne leur donna encore ni un nom ni un état civil spécial; ils restèrent comme devant, chemins vicinaux ordinaires, le préfet désignant les communes intéressées, et les fonds centralisés étant versés dans la caisse de la principale commune du groupe. Pendant quinze ans on n'en entendit pas parler ; le travail de groupement se poursuivait cependant dans la plupart des départements, par la force des choses, comme le seul moyen d'obtenir un bon emploi des sacrifices que l'on s'imposait. En effet, le personnel des agents voyers qui, faute de sujets et d'argent, ne pouvait se former aussi rapidement que s'accroissaient les besoins du service vicinal, suffisait alors à grand'peine aux travaux des chemins administrés par les préfets; il n'avait pas le temps de s'occuper des chemins ordinaires dont les travaux ordonnés par les maires, s'exécutaient sans direction ni surveillance techniques. Les ministres de l'intérieur constatent le fait dans leurs rapports périodiques, en déplorent les conséquences et expriment le vœu que le personnel soit complété de manière à pouvoir assurer son concours aux deux réseaux. C'est effectivement ce qui a eu lieu plus tard, mais en attendant ce résultat et à force de recourir à l'expédient de l'article 6, on en arriva à donner une constitution régulière au réseau qu'il avait engendré, ce qui eut pour conséquence d'en accroître rapidement l'importance. Un chapitre spécial lui est consacré dans le rapport de 1858 qui débute par cette phrase : « Les chemins vicinaux se divisent en chemins de grande communication, *chemins d'intérêt commun* et chemins ordinaires.

« ... Les chemins d'intérêt commun qui n'ont commencé à former un service spécial et régulier que pendant la période de 1852 à 1856 prennent chaque jour une extension plus grande, et dans un grand nombre de départements, ils peuvent marcher de pair avec les grandes voies vicinales. »

Au 1er janvier 1857, ce réseau était constitué dans 77 départements, et cinq ans plus tard, on ne comptait plus que deux départements qui en fussent dépourvus. Le 1er janvier 1860, sa longueur était déjà de 62,000 kilomètres dont 33,000 à l'état d'entretien; mais les ressources dont disposaient les départements et les communes pour l'avancement de ce réseau dont on comprenait mieux l'importance et l'utilité à mesure qu'il se constituait, se trouvaient tellement limitées, qu'il était impossible d'assigner un délai à son achèvement. Le Gouvernement vint alors en aide aux efforts particuliers au moyen d'une subvention de 25 millions affectée à partir de 1861 à l'achèvement, dans une période de huit années, du réseau d'intérêt commun. Lors de l'enquête de 1867 prescrite en vue de préparer la loi de subvention qui intervint l'année suivante, on constata qu'au 1er janvier, il y avait en France 54,000 kilomètres de chemins d'intérêt commun amenés à l'état d'entretien, soit 21,000 de plus qu'en 1860. Par contre le réseau lui-même s'était augmenté d'un nombre égal de kilomètres; il en comprenait 83,000. Une nouvelle subvention de 15 millions payable en dix années fut accordée pour compléter le travail entrepris en 1860. La période s'étant trouvée allongée à la suite de la guerre, la dernière annuité de cette subvention n'a été acquittée qu'en 1882, alors que de nouveaux subsides étaient déjà alloués sous une autre forme pour la continuation et l'achèvement de l'œuvre entreprise.

A la fin de 1884, le réseau d'intérêt commun comprenait encore 83,147 kilomètres, les déclassements opérés en bloc dans 17 départements au profit des chemins de grande communication s'étant trouvés compensés par des classements de chemins vicinaux ordinaires à la suite de leur achèvement, 4,259 kilomètres étaient en construction et 6,756 kilomètres, soit 8 p. 100 seulement de la longueur totale restaient en lacune: au 31 décembre de l'année précédente, sur 70 départements ayant conservé des chemins d'intérêt commun mesurant ensemble 82,836 kilomètres, 10 avaient achevé leurs réseaux. Les lacunes représentaient moins de 50 kilomètres dans 22, de 50 à 200 dans 23, de 200 à 300 dans 9, plus de 300 dans 6, savoir: 314 kilomètres dans les Basses-Alpes, 590 dans l'Ariège, 307 dans la Corse, 623 dans le Nord, 395 dans la Savoie et 387 dans le Tarn. 4,917 kilomètres étaient en construction.

Jusqu'en 1838 (*Circ. du* 15 *mai déjà citée*), les fonds des chemins d'intérêt commun étaient centralisés à un compte de cotisations municipales. A cette époque, les préfets eurent ordre, ainsi que nous l'avons dit plus haut, de les verser dans la caisse de la principale commune de la ligne, ce qui eut lieu jusqu'en 1847 (*Circ.* 12 *nov.*). On revint alors au compte de cotisations municipales. Enfin la loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux ayant presque complètement assimilé les chemins d'intérêt commun aux chemins de grande communication, une circulaire du 10 août 1869 prescrivit la centralisation de leurs contingents au compte des produits éventuels départementaux.

De 1857, époque à laquelle a été ouvert le compte spécial, jusqu'à la fin de 1882, il a été dépensé environ 630 millions pour le réseau d'intérêt commun, mais cette somme comprend les dépenses d'entretien et ne comprend pas à beaucoup près toutes les dépenses de construction, un grand nombre de chemins de cette catégorie ayant été construits comme chemins vicinaux ordinaires.

4. Réseau ordinaire.

De l'ensemble du réseau vicinal de près de 700,000 kilomètres constitué à la suite de la loi de 1836, on avait donc distrait un premier groupe qui, s'accroissant d'année en année, est arrivé à comprendre aujourd'hui 123,000 kilomètres; il représentait les chemins les plus utiles, ceux sur lesquels il fallait au début porter tous les efforts. Quinze ans plus tard, on a détaché de la même manière un second groupe qui a atteint à son tour une longueur de 83,000 kilomètres; puis une révision des classements opérée avec soin dans tous les départements a écarté bon nombre de chemins, de telle sorte qu'au 1er janvier 1867, le réseau des chemins ordinaires ne comprenait plus que 364,450 kilomètres sur lesquels 112,636 seulement avaient été amenés à l'état d'entretien. Encore pouvait-on s'étonner d'un tel résultat, car les travaux avaient longtemps manqué de direction et de surveillance dans la plupart des départements; beaucoup de communes rurales n'avaient même pas d'outils pour les prestataires. On dépensait chaque année 25 ou 30 millions, sans pouvoir en suivre exactement l'emploi ni se rendre compte des résultats obtenus.

Cependant, en 1851, le ministre constatait déjà une amélioration sensible. « Le service, écrivait-il, marche avec ensemble et régularité dans près de la moitié des départements, et l'augmentation du personnel a permis de rendre dans beaucoup d'entre eux l'assistance des agents obligatoire pour les travaux communaux. » A dix ans de là on constate l'accomplissement de nouveaux progrès. L'organisation du personnel se trouvant complète, la petite vicinalité est soumise à un contrôle qui permet de constater la quantité de travaux annuellement exécutés et d'établir la comptabilité des recettes et des dépenses. Mais on reconnaît en même temps que l'œuvre ne peut plus se poursuivre ainsi, et que le moment approche où il faudra prendre un parti, augmenter notablement les ressources, ou réduire le réseau de manière à limiter la tâche, ou même faire les deux choses à la fois. La loi du 11 juillet 1868, en constituant le réseau subventionné, a été la réalisation de cette pensée. On trouvera aux articles spéciaux, *Caisse des chemins vicinaux* et *Subvention pour la construction des chemins vicinaux,* l'histoire de cette loi dont nous nous bornerons à indiquer ici les effets en ce qui concerne l'assiette du réseau.

A la suite de la lettre impériale du 15 août 1867, prescrivant la mise à l'étude des mesures à prendre pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires, un décret ordonna la réunion extraordinaire de tous les conseils municipaux, à l'effet de classer dans chaque commune les chemins vicinaux ordinaires en trois catégories, suivant leur utilité et l'urgence de leur achèvement. Ces classements furent successivement révisés par des commissions cantonales, composées de tous les maires et des membres du conseil général et d'arrondissement du canton, et par des commissions départementales composées de membres du conseil général. Ces dernières commissions devaient aussi donner leur avis sur l'évaluation de la dépense à faire pour l'exécution des chemins des deux premières catégories, le délai d'exécution des travaux, les res-

sources et les contributions spéciales pouvant y être affectées.

Les conseils municipaux se réunirent au commencement de septembre, les commissions cantonales à la fin du même mois, les commissions départementales au commencement de novembre, le mois d'octobre ayant été consacré par les agents voyers à dresser une évaluation sommaire de la dépense. Vingt jours après la clôture de la session des commissions départementales, les préfets arrêtèrent pour chaque commune l'état des chemins vicinaux divisés en trois catégories et portant évaluation de la dépense afférente aux deux premières. Ce travail comprenait dans son ensemble, ainsi qu'on l'a dit tout à l'heure, 364,500 kilomètres de chemins dont 112,700 kilomètres achevés et 251,800 restant à exécuter. Sur ces 251,800 kilomètres, 142,500 figuraient dans les deux premières catégories et 109,300 dans la troisième. Ces chiffres furent adoptés, et le réseau subventionné, composé des deux premières catégories pour la construction, formant le réseau proprement dit, et de 112,700 kilomètres achevés, comptant seulement pour l'entretien et formant le réseau annexe (*Circ. 15 avril* 1874), soit en tout 255,200 kilomètres, fut fixé à cette longueur par un arrêté du ministre de l'intérieur du 8 décembre 1868. On ne conserva pas toutefois, dans la répartition entre les départements, les éléments fournis par le travail des commissions locales, éléments établis sans vues d'ensemble et sur des bases très diverses ; ici, par exemple, on avait inscrit la presque totalité des chemins dans les deux premières catégories, tandis que là, où faute de ressources pour les construire il ne se trouvait qu'un petit nombre de chemins classés vicinaux au moment de l'ouverture de l'enquête, il avait été impossible de donner satisfaction aux besoins les mieux constatés. De telles inégalités ne pouvaient subsister alors qu'il s'agissait de constituer des réseaux départementaux ne devant subir aucun changement pendant dix ans, et appelés à recevoir des subventions proportionnées à leur longueur, à prélever sur une dotation dont le chiffre était limité dès le principe.

La nouvelle répartition fut établie aussi équitablement que possible, en prévision de la tâche que chaque département serait probablement en mesure d'accomplir pendant la période des subventions ; puis les réseaux communaux durent être revisés à leur tour par les préfets assistés des commissions départementales.

La construction de ces réseaux devait être effectuée avec le concours des agents voyers, par les communes elles-mêmes, et c'est ce qui eut lieu généralement, mais dans quelques départements, les conseils généraux conçurent la pensée de se charger de l'opération pour le compte des communes, dans le but de la conduire plus méthodiquement, plus rapidement et à moins de frais. Le département de l'Orne inaugura ce système dès 1869. En vertu d'une loi spéciale portant la date du 5 mai, le conseil général fut autorisé à exécuter au profit des communes dont les conseils municipaux en feraient la demande, les chemins vicinaux ordinaires classés dans le réseau subventionné. Les délibérations des conseils municipaux devaient contenir un consentement exprès à ce que les ressources vicinales ordinaires fussent employées et les travaux exécutés d'après le mode adopté pour les chemins d'intérêt commun. Les communes restaient donc absolument libres d'accepter ou de refuser la proposition, et la centralisation ne s'appliquait qu'à la construction. L'exemple de l'Orne fut successivement suivi par cinq autres départements, les Côtes-du-Nord (25 février 1874), le Finistère (28 juillet 1874), les Deux-Sèvres (26 mai 1875), la Charente-Inférieure (3 août 1875), le Puy-de-Dôme (15 août 1876). Ce système paraît, malgré quelques embarras passagers, avoir produit des résultats remarquables si l'on en juge par l'œuvre accomplie : en 1882, les lacunes restant à construire n'étaient plus, dans la Charente-Inférieure, que de [illegible] kilomètres sur 2,378 qu'il y avait à construire en 1868 ; dans le Pas-de-Calais, de 283 kilomètres sur 2,802 ; dans le Finistère, de 232 kilomètres sur 1,387 ; dans les Deux-Sèvres, de 260 kilomètres sur 1,433 ; dans les Côtes-du-Nord, de 106 kilomètres sur 1,883 ; dans l'Orne, de 40 kilomètres sur 860.

On a vu qu'en dehors du réseau subventionné qui venait d'être constitué, il restait 109,300 kilomètres de chemins vicinaux. Les communes, au nombre de 28,000, qui possédaient à la fois des chemins appartenant à ces deux réseaux, ne pouvaient affecter au second, soit pour la construction, soit pour l'entretien, aucune partie des ressources vicinales ; mais celles qui n'avaient pas de chemins dans le réseau subventionné, soit que tous fussent déjà terminés, soit qu'elles ne votassent pas toutes les ressources vicinales que la loi mettait à leur disposition, restèrent entièrement libres de l'emploi de leurs fonds ; c'est avec ces ressources qu'une partie du réseau non subventionné a été achevée.

Le 31 décembre 1882, date de la clôture des opérations de la loi de 1868, le réseau des chemins vicinaux ordinaires se décomposait ainsi qu'il suit :

Réseau annexe déjà construit en 1868, comprenant à cette époque 112,700 kilomètres, et réduit à . .	91,126
Réseau subventionné proprement dit, réduit de 142,500 kilomètres en 1868 à	126,318
Réseau non subventionné, accru depuis 1868 par suite de nouveaux classements de 109,300 à	182,849
Longueur totale du réseau ordinaire	400,293

La diminution des deux premiers réseaux provient de classements dans les réseaux supérieurs et représentant conséquemment des chemins construits.

Sur les 126,318 kilomètres de chemins du réseau subventionné proprement dit, 87,292 se trouvaient à l'état d'entretien et de viabilité ; 10,669 en construction ; il restait 28,357 kilomètres à construire. A la même date, le réseau non subventionné était terminé ou à l'état de viabilité sur une longueur de 69,000 kilomètres et en construction sur 13,000, il restait à construire 101,000 kilomètres. Des deux réseaux réunis, il restait donc alors 23,669 kilomètres en construction et 129,357 en lacune. Si l'on rapproche ce chiffre de la situation du 1er janvier 1885 (voir le tableau ci-après), on constate qu'il aurait été amené à l'état de viabilité pendant les deux années 1883 et 1884, 2,600 kilomètres de chemins vicinaux ordinaires.

A dater de 1883 toute distinction entre les deux catégories de chemins a disparu, de telle sorte que les états d'avancement dressés depuis lors se rapportent à l'ensemble des chemins vicinaux ordinaires. A la fin de 1884, le réseau ordinaire avait diminué de 8,000 kilomètres environ par suite de classements de chemins construits dans les catégo-

ries supérieures. A la fin de l'année précédente où s'arrêtent, nous l'avons déjà dit, les statistiques détaillées du ministère de l'intérieur, on constatait que, sur un réseau mesurant en tout 391,472 kilomètres, les lacunes à construire, représentant ensemble 133,845 kilomètres, n'atteignaient pas 500 kilomètres dans 16 départements.

Elles étaient de 500 à 1,000 kilomètres dans 27 ; de 1,000 à 2,000 dans 25 ; de 2,000 à 3,000 dans 10 ; elles dépassaient 3,000 dans 9.

Les plus fortes lacunes se rencontraient dans l'Allier, 6,300 kilomètres ; l'Ardèche, 4,624 ; la Corse, 4,400 ; la Gironde, 3,700 ; la Vienne, 7,900. En outre, 28,353 kilomètres étaient en construction.

Nous venons de dire que le réseau subventionné a cessé d'exister le 31 décembre 1882, mais il a reparu immédiatement sous une autre forme plus en harmonie avec les besoins du présent et avec les nécessités de l'avenir. Une loi du 12 mars 1880 avait en effet inauguré un nouveau mode de subventions s'appliquant, non plus à un réseau fermé d'une longueur déterminée et immuable, mais à tous les chemins dont les communes et les conseils généraux reconnaîtraient l'utilité en s'imposant des sacrifices pour leur construction. Le réseau subventionné actuel comprend tous ces chemins. Il n'y a plus à redouter, comme autrefois, l'apathie des intéressés, et d'autre part la loi a confié aux conseils généraux, qui en ont toute la responsabilité, le soin de veiller à ce que les ressources ne soient pas gaspillées sur des travaux de chemins entrepris sans ordre ni méthode, puis abandonnés au gré des caprices des administrations locales. Le nouveau système qui fonctionne depuis 1881 a donné les résultats les plus satisfaisants.

Voici, pour terminer ce chapitre de la construction, la situation matérielle des chemins vicinaux de toute catégorie à différentes époques, d'après les statistiques du ministère de l'intérieur :

5. État d'avancement des différents réseaux en 1838, 1852, 1867 et 1885.

Longueurs en kilomètres au 1er janvier des années ci-après.

Catégorie des chemins.	État d'avancement.	1838	1847	1857	1862	1870	1885
Grande communication	achevés	4,132	30,505	57,378	65,518	80,253	119,245
	en construction	5,244	9,002	7,272	6,528	1,987	1,588
	en lacune	36,184	20,178	9,860	7,952	3,214	2,641
	Total	45,560	59,685	74,510	79,798	85,451	123,474
Intérêt commun	achevés	»	»	26,711	37,798	63,066	72,542
	en construction	»	»	8,919	12,649	5,363	3,849
	en lacune	»	»	22,114	23,223	13,654	6,756
	Total	»	»	57,118	73,670	82,083	83,147
Chemins ordinaires	achevés	»	»	»	115,638	180,074	241,659
	en construction	»	»	»	74,495	39,845	25,923
	en lacune	»	»	»	192,524	173,338	124,494
	Total	639,000	580,177	425,820	382,657	381,257	392,076
Ensemble du réseau	achevés	»	»	»	218,754	323,393	433,446
	en construction	»	»	»	93,672	38,195	31,360
	en lacune	»	»	»	223,699	190,206	133,891
	Total	684,560	639,862	557,448	536,125	551,794	598,697

Les états d'avancement n'ont été dressés qu'à dater de 1857 pour les chemins d'intérêt commun, et à partir de 1862 pour les chemins ordinaires.

Dans la période de 14 ans, dite du réseau subventionné, il a été construit ou amené à l'état d'entretien 111,494 kilomètres de chemins vicinaux comprenant 8,317 kilomètres de chemins de grande communication ; 18,432 de chemins d'intérêt commun, et 184,743 de chemins ordinaires, dont 171,649 appartenant au réseau subventionné et 13,094 appartenant au réseau non subventionné; il a été dépensé en tout, pendant la même période pour travaux de construction, 803,921,894 fr., dont 123,477,527 fr. pour les chemins de grande communication, 159,794,933 fr. pour les chemins d'intérêt commun, et 520,649,434 fr. pour les chemins ordinaires.

III. RESSOURCES ET DÉPENSES.

Il eût été logique, peut-être, de traiter la question de l'entretien des chemins vicinaux aussitôt après celle de la construction, mais on ne pouvait le faire qu'au détriment de la clarté : en ce qui concerne la construction, nous avons eu principalement à exposer la méthode employée en vue d'utiliser le mieux possible la masse des ressources dont on disposait, ainsi que les résultats obtenus, tandis que pour l'entretien, il s'agit de faire le compte des diverses natures de ressources, en les comparant aux dépenses et en indiquant les moyens proposés pour établir l'équilibre entre ces deux éléments. On ne saurait traiter ce sujet sans savoir précisément en quoi consistent les ressources et à combien s'élèvent les dépenses. C'est pourquoi nous ouvrons ici une parenthèse pour en faire connaître le détail.

6. Ressources.

Les ressources de la vicinalité comprennent des fonds communaux, des fonds départementaux, des fonds provenant des particuliers, des subventions de l'État; ces diverses catégories de ressources comprennent elles-mêmes les éléments suivants :

Fonds communaux. Prélèvements sur les revenus ordinaires, centimes spéciaux ordinaires et extraordinaires, prestations, impositions extraordinaires et emprunts, coupes de bois, cessions et ventes de terrains, produits divers.

Fonds départementaux. Prélèvements sur les centimes ordinaires, produit des centimes spé-

cinaux, allocations sur les ressources du budget extraordinaire.

Fonds provenant des particuliers. Subventions industrielles pour dégradations aux chemins, prestations par suite de condamnations judiciaires, souscriptions particulières.

En principe et aux termes de la loi, les chemins vicinaux de toutes catégories sont à la charge des communes, tant pour la construction que pour l'entretien. Cependant l'État donne des subventions pour la construction ; de leur côté, les départements en donnent non seulement pour la construction, mais aussi pour l'entretien de certains d'entre eux, bien qu'aucun texte ne les y oblige. Les faits ont à cet égard devancé les réformes de la législation. Voici comment les choses se passent :

Pour les chemins de grande communication, les communes désignées comme y étant intéressées fournissent en argent et en prestations un contingent déterminé chaque année par le conseil général, dans les limites des deux tiers de leurs ressources vicinales, comprenant le produit de cinq centimes et de trois journées de prestation ; ces limites ne sont atteintes qu'exceptionnellement, la moyenne des prélèvements pour toute la France ne dépassant pas 30 p. 100 en 1880, savoir : 28 p. 100 sur les prestations et 36 p. 100 sur les centimes. Cela fait, le conseil général prend à sa charge et inscrit à son budget le surplus de la dépense nécessaire pour assurer l'entretien, ainsi que les crédits pour les travaux extraordinaires qu'il juge utile d'exécuter.

Les chemins d'intérêt commun sont dans une situation analogue, avec cette différence que dans le silence de la loi, on est en droit de leur affecter la totalité des ressources vicinales des communes, ou de ce qui en reste après le prélèvement des contingents au profit des chemins de grande communication. La proportion pour toute la France ne dépasse pas cependant 20 p. 100, et l'ensemble des prélèvements au profit des deux réseaux s'élève seulement à 50 p. 100. Dans les départements pauvres, les conseils généraux n'allouent que de très faibles subventions pour l'entretien des chemins d'intérêt commun, tandis que dans les départements riches les deux réseaux sont traités exactement de la même manière.

Partout ce sont les conseils généraux qui établissent les budgets des chemins d'intérêt commun comme ceux des chemins de grande communication. Par le fait, les communes ne sont donc responsables de l'entretien qu'en ce qui concerne les chemins ordinaires, et ne fournissent pour les autres que la moitié des ressources que les conseils généraux seraient en droit d'exiger d'elles.

Nous allons maintenant passer en revue les diverses catégories de ressources.

Fonds communaux. — Prélèvements sur les revenus ordinaires. Il est de principe que les ressources mises à la disposition des communes par des lois spéciales ne doivent être utilisées qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires ; un contribuable aurait donc le droit de refuser le paiement d'une imposition vicinale dans une commune dont les revenus ordinaires suffiraient à couvrir les dépenses d'entretien des chemins. Une telle situation est à vrai dire tout à fait exceptionnelle ; déjà en 1840 on ne comptait pas 900 communes sur 37,086 où elle se produisit, et 7,000 à peine pouvaient opérer sur les ressources de cette nature, au profit de leurs chemins, des prélèvements plus ou moins importants, dont le total ne dépassait pas 2,700,000 fr., soit 5 p. 100 de l'ensemble des ressources. En 1882 ces prélèvements se sont élevés à 9,388,000 fr., affectés pour les trois quarts aux chemins ordinaires, ce qui représente exactement, par rapport à l'ensemble des ressources, la même proportion de 5 p. 100 qu'en 1840.

Centimes spéciaux. Ils comprennent 5 cent. ordinaires et 3 cent. extraordinaires frappant les uns et les autres sur les quatre contributions directes. Les 5 cent. ordinaires apparaissent pour la première fois dans la loi du 28 juillet 1824, mais les conseils municipaux ne pouvaient y recourir alors qu'après avoir voté deux journées de prestation, et en cas d'insuffisance du produit desdites journées, d'autre part ils étaient libres d'utiliser ou non cette ressource. La loi du 21 mai 1836 au contraire a autorisé les conseils municipaux à voter à la fois et les prestations et les centimes (*art.* 3) et donné à l'administration supérieure le pouvoir de les y contraindre.

Les 3 cent. extraordinaires ont été créés par la loi sur les conseils municipaux du 24 juillet 1867 (*art.* 3), pour être exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires, et la loi municipale du 5 avril 1884 les a maintenus (*art.* 141). Ils sont facultatifs et ne peuvent comme les autres être imposés d'office ni grevés de contingents au profit des grands réseaux.

Prestations. Un article spécial devant être consacré à cette importante question, on se bornera à rappeler ici que le nombre des journées de prestations, fixé à deux par la loi de 1824, a été élevé à trois par celle de 1836. La loi de subvention du 11 juillet 1868 avait mis à la disposition des communes dont les charges extraordinaires excédaient 10 cent., une quatrième journée de prestation qu'elles pouvaient s'imposer au lieu des 3 cent. extraordinaires de la loi de 1867 (*art.* 3), mais cette faculté, limitée à la période d'exécution du réseau subventionné, a cessé d'exister avec l'année 1882. L'emploi de cette ressource est d'ailleurs resté à l'état d'exception, car son produit ne s'est élevé en 1882 qu'à 550,000 fr., fourni par un millier de communes, et n'a jamais dépassé 600,000 fr., alors que l'ensemble des prestations produit annuellement 60 millions. On compte 17 départements où aucune commune n'y a eu recours.

Impositions extraordinaires. Indépendamment des 3 cent. de la loi de 1867, les communes peuvent établir des impositions extraordinaires pour les travaux des chemins vicinaux aussi bien que pour d'autres travaux communaux et dans les mêmes conditions (*V.* **Budget communal**) ; leur produit est employé soit directement, soit pour gager des emprunts, et sauf de rares exceptions, lorsqu'il s'agit par exemple d'acquisitions de terrains pour des chemins appartenant aux grands réseaux, au profit de la petite vicinalité. Au début ces impositions ne dépassaient pas 400,000 à 500,000 fr. Elles se sont élevées en 1882 à plus de 6 millions.

Emprunts. (*V.* **Caisse des chemins vicinaux.**)

Coupes de bois, cessions et ventes de terrains, produits divers. Il y en a environ pour 2 millions

---

Erratum de la page précédente : 1re colonne, au dernier paragraphe, chapitre II, 84.715 kilomètres de chemins ordinaires, au lieu de [illegible] et 71 [illegible] au lieu de 171.[illegible].

et demi par an appliqués pour les trois quarts à la petite vicinalité.

Fonds départementaux. En déclarant que les départements pourront allouer des subventions aux chemins de grande communication et ordinaires, la loi du 21 mai 1836 (*art.* 8) a créé à cet effet des centimes spéciaux dont le nombre, fixé d'abord à cinq, a été élevé à sept par la loi de finances du 31 août 1857 et maintenu à ce nombre par les suivantes. Tous les départements s'imposent ces 7 cent., et ils prélèvent en outre sur leurs centimes ordinaires des sommes qui atteignent près de 5 millions. Les départements font aussi à leurs budgets extraordinaires des prélèvements sur les 12 cent. de la loi de 1871 et sur le produit des centimes extraordinaires spécialement autorisés pour cet objet, auquel ils consacrent en outre le produit des emprunts contractés à la caisse des chemins vicinaux. Les deux premières ressources sont employées directement aux travaux ou à l'amortissement des emprunts, et le plus souvent concurremment aux deux. (*V.* **Budget départemental.**) Les ressources départementales affectées aux chemins vicinaux ont suivi depuis 1837 une progression continue qui les a portées de la somme de 9 millions, représentant en 1837 21 p. 100 de l'ensemble des ressources du service, à 78 millions et demi en 1882, représentant 36 p. 100.

Fonds provenant des particuliers. — Subventions industrielles. Nous ne dirons qu'un mot des subventions imposées aux exploitations industrielles pour la réparation des dégradations exceptionnelles qu'elles occasionnent aux chemins. La loi de 1836 n'a fait à cet égard que préciser le principe déjà posé dans celle de 1824. C'est une des dispositions dont l'exécution a soulevé dans la pratique le plus de difficultés, aussi beaucoup de communes ont-elles négligé d'en réclamer le bénéfice, se privant ainsi d'importantes ressources. En 1840 on n'y avait eu recours que dans 265 communes appartenant à 39 départements, où elles avaient produit 93,000 fr.

Le produit le plus élevé a été celui de 1878 montant à 1,658,000 fr. En 1882 on comptait encore 11 départements n'en tirant aucun produit, et sur une somme totale d'environ 1,491,000 fr., 6 départements figurent à eux seuls pour plus d'un million fourni surtout par l'industrie sucrière de l'Aisne, du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais, de la Somme et de Seine-et-Oise. C'est là une ressource qu'il convient et qu'il est équitable de développer. Le projet de loi organique préparé par le ministère de l'intérieur en 1879 contenait des dispositions destinées à atteindre ce résultat.

Les prestations par suite de condamnations judiciaires, imposées aux auteurs de délits et de contraventions commises dans les bois soumis au régime forestier, en vertu de la loi du 18 juin 1859 et du décret du 21 décembre 1859 sur le Code forestier. Les ressources fournies par ces produits sont de minime importance.

Les souscriptions particulières ont toujours été en augmentant, mais elles sont presque exclusivement consenties au profit des chemins vicinaux ordinaires. Sur 4,276,000 fr. de ressources de cette nature figurant au compte de 1882, plus de 2 millions et demi s'appliquaient à la petite vicinalité.

Subventions de l'État. La première subvention allouée par l'État aux chemins vicinaux date de 1846. Elle s'élevait à 500,000 fr. et avait pour objet la réparation de dommages causés par les inondations. Le 22 septembre 1848 un décret inscrivit au budget une somme de 6 millions à titre de subvention extraordinaire pour l'achèvement des chemins vicinaux de grande et de petite communication. Cette mesure avait pour objet plutôt le travail qu'elle devait procurer dans les campagnes que l'avancement même des chemins. C'était avant tout une loi de secours renouvelant avec une affectation plus spéciale les subventions allouées aux communes de 1846 à 1848 et employées en partie aux ateliers de charité sur les chemins. Il n'en a pas été ainsi des subventions ultérieures qui ont eu pour unique objet l'achèvement de la vicinalité. C'est d'abord en faveur des chemins d'intérêt commun une subvention de 25 millions répartie sur sept exercices à partir de 1861; puis la subvention de 115 millions de la loi du 11 juillet 1868; une autre de 62,750,000 fr. versée à la caisse des chemins vicinaux en exécution de la loi du 12 mars 1880 pour être répartie au fur et à mesure des besoins, et qui s'est trouvée entièrement absorbée en 1883. Il a été alloué depuis 20 millions en 1884, 15 millions en 1885 et 15 millions en 1886. Le projet de budget de 1887 ne comprend aucun crédit pour cet objet, mais le Gouvernement demande à être autorisé à prendre vis-à-vis des communes et des départements des engagements jusqu'à concurrence de 8 millions.

Jusqu'ici l'État a donc alloué pour l'achèvement des chemins vicinaux, en dehors des fonds employés aux ateliers de charité, des subventions s'élevant ensemble à 252,750,000 fr. De 1869 à 1873 et en 1876 les subventions annuelles ont été de 11 millions 1/2 et de 5,750,000 fr. les autres années, mais en 1881, sous le régime de la loi de 1880, il a été réparti 31,172,508 fr., et 30,513,000 en 1882.

7. Rapports entre les différentes catégories de ressources et l'ensemble des ressources vicinales.

Après avoir passé en revue les catégories diverses de ressources affectées à la vicinalité, il est intéressant de connaître la part qu'à différentes époques chacune d'elles représente par rapport à l'ensemble, en voici le tableau:

NATURE DES RESSOURCES.	PROPORTION P. 100 DU TOTAL DES RESSOURCES.							
	1837	De 1847 à 1851.	De 1857 à 1886.	1866.	Période de 1869 à 1882.	1880.	1881.	1882.
Communales	78	73	72	68	59,5	56,0	48	49
Départementales	21	22	21	27	31,0	38,0	35	35
Des particuliers	1	2	3	2	2,5	2,5	3	2
De l'État	»	3	1	3	7,0	3,5	14	14

Ces mouvements successifs dans la proportion de chaque catégorie de ressources sur l'ensemble, résument en quelque sorte, à ce point de vue, toute l'histoire de la vicinalité, et rendent évidente la transformation qui s'opère dans la constitution même de ce service. Il n'y a aucune conséquence

à tirer de l'augmentation du contingent de l'État pendant les deux dernières années 1881 et 1882. Le fait est temporaire et tend déjà à s'atténuer. Le contingent de l'État qui en 1880 et les années précédentes entrait pour 7 millions seulement dans l'ensemble des ressources, a atteint subitement 31 millions en 1881 et 30 millions et demi en 1882, par suite d'une application libérale à l'excès de la loi de 1880, mais il s'abaisse ensuite à 20 millions, puis à 15 millions, et en 1887 il reviendra au chiffre de 8 millions. La subvention de l'État est un fait irrégulier dont les oscillations n'ont pas de relation avec la constitution même du service, sur laquelle elles n'exercent pas d'action. Il n'en est pas de même des ressources départementales et des ressources communales. Celles-ci vont en diminuant tandis que les premières s'accroissent, et ces deux mouvements corrélatifs ont le même caractère de progression lente et continue. L'abaissement du coefficient des ressources départementales en 1881 et 1882 provient uniquement du relèvement de celui de l'État, car les ressources départementales ont augmenté pendant ces deux années. Cette progression est digne de remarque, en ce qu'elle est la constatation évidente du caractère départemental, autrement dit du caractère d'intérêt général que la vicinalité tend à prendre de plus en plus, en raison des intérêts qu'elle dessert. Nous reviendrons plus loin sur ce fait que nous nous bornons à enregistrer ici.

Nous terminerons le chapitre des ressources en indiquant le montant par périodes quinquennales de 1837 à 1882.

8. État des ressources vicinales de toute nature réalisées de 1837 à 1882.

De 1837 à 1841	243,018,931 fr.
De 1842 à 1846	2[illegible]7,339,619
De 1847 à 1851	350,556,487
De 1852 à 1856	388,842,064
De 1857 à 1861	437,[illegible],625
De 1862 à 1866	510,71[illegible],497
De 1867 à 1871	7[illegible]2,5[illegible]2,565
De 1872 à 1876	8[illegible],[illegible],576
De 1877 à 1881	921,02[illegible],875
1882	223,434,065
	4,911,775,634 fr.

A la fin de 1887, les ressources réalisées auront dépassé 6 milliards.

9. Dépenses.

Les chemins vicinaux étant à la charge des communes, les dépenses qu'ils nécessitent sont obligatoires pour elles, mais seulement jusqu'à concurrence du montant des ressources énumérées à l'article 2 de la loi de 1836, savoir : prélèvements sur les revenus ordinaires, cinq centimes et trois journées de prestation. Elles sont facultatives pour les départements. Il y a toutefois en ce qui concerne les communes, une distinction à faire entre la construction et l'entretien. Dans l'article 2, il n'est fait mention que de l'entretien, et il est dit à l'article 16 que les travaux d'ouverture et de redressement sont *autorisés*, et non ordonnés, par le préfet. De ces dispositions combinées avec les articles 19, 20 et 47 de la loi municipale de 1837, le Conseil d'État a conclu que l'obligation, ainsi que l'imposition et l'exécution d'office qui en sont la sanction, ne pouvaient être appliquées légalement à la construction; sa jurisprudence n'a jamais varié à cet égard, et un arrêt du contentieux du 23 février 1883 (commune de Blaymont, Lot-et-Garonne) l'a consacrée de nouveau. En fait cependant, l'administration n'a pas tenu compte de cette jurisprudence et a persisté à construire d'office lorsqu'elle le jugeait utile et que la commune en cause négligeait de se pourvoir contre la mesure.

Ajoutons que si le Conseil d'État avait complètement raison, l'administration, de son côté, n'avait pas tout à fait tort. Au début en effet, il existait peu de chemins construits, et conséquemment à entretenir, d'autre part tous les chemins classés vicinaux étaient d'anciens chemins plus ou moins praticables, mais non construits, dans le sens technique du mot. Or il est certain que le législateur de 1836 avait voulu très nettement vivifier la loi de 1824 en donnant à l'administration les pouvoirs nécessaires pour vaincre l'inertie des communes, et cependant si l'on s'était tenu au sens littéral du mot *entretien* de l'article 2, on n'aurait absolument rien fait; aussi dans l'instruction du 24 juin 1836 pour l'exécution de la loi, le ministre de l'intérieur a-t-il toujours eu soin d'ajouter au mot *entretien* celui de *réparation :* « Après avoir, dit-il, consacré de nouveau dans l'article 1er de la loi, l'obligation pour les communes d'entretenir et de *réparer* leurs chemins, le législateur, etc. » Réparer un chemin en terre impraticable, ce n'est pas autre chose que de le reconstruire, aussi cette interprétation a-t-elle fourni le moyen de créer la vicinalité dans bon nombre de communes en quelque sorte malgré elles. Il faut reconnaître d'ailleurs que dans l'article 2 en question, le mot *entretien* devait nécessairement s'entendre dans le sens le plus large, sans quoi les contribuables auraient été en droit de refuser de se soumettre aux charges qui y sont spécifiées, pour tous les travaux autres que ceux d'entretien proprement dit, et cela aussi bien pour les chemins de grande et de moyenne communication que pour les chemins ordinaires, et je ne sache pas que cette prétention se soit jamais produite.

Quoi qu'il en soit, l'emploi d'autorité des ressources communales aux travaux de construction ne serait plus aucunement justifié aujourd'hui. Les communes se trouvent suffisamment encouragées à ces travaux par les ressources considérables mises à leur disposition sous la forme de subventions ou d'avances, au point qu'il conviendrait plutôt de modérer leur zèle; dans cette situation contraindre une commune à construire tel chemin qu'elle juge inutile, constituerait un acte arbitraire, un véritable empiétement sur ses droits. En vue de fixer définitivement ce point, le projet de loi organique préparé en 1879 par le comité consultatif de la vicinalité proposait de limiter rigoureusement à l'entretien la faculté d'imposition et d'exécution d'office.

Lorsqu'on commença à appliquer la loi de 1836, on dut recourir fréquemment à l'exécution d'office des travaux. Dès l'année 1838 on l'appliqua à plus de 6,000 communes, et dans certains départements plus de la moitié des communes se laissaient ainsi contraindre chaque année, bien que le ministre recommandât aux préfets d'user à cet égard de toute la modération possible. En 1839, on enregistre 5,796 communes imposées d'office à la prestation et 8,935 pour les centimes spéciaux, — il est vrai que ce sont presque toujours les mêmes communes qui sont imposées à la fois pour la prestation et pour les centimes, — et dans beaucoup d'entre elles, l'abstention

dans le vote des ressources provient non de mauvaise volonté ou d'un esprit d'opposition, mais plutôt du désir des conseillers municipaux de laisser à l'autorité supérieure le soin d'imposer les sacrifices reconnus nécessaires, afin de ne pas en assumer la responsabilité vis-à-vis de leurs commettants.

Les impositions et les exécutions des travaux d'office sont devenues beaucoup plus rares en 1880, 1,025 communes seulement ont été imposées d'office pour la prestation, et sur ce nombre on n'en comptait que 54 ayant refusé de la voter; de la part des autres c'était un simple oubli.

10. État et répartition des dépenses de la vicinalité.

Les documents officiels présentent pendant la période de 1837 à 1869 quelques lacunes qui ne permettent pas d'obtenir le total tout à fait exact de l'emploi des fonds par catégories de dépenses et par catégories de chemins. D'ailleurs c'est surtout depuis 1869 que ces renseignements présentent un grand intérêt, en raison du développement qu'ont pris les travaux sous l'impulsion des subventions et des avances mises à la disposition des départements et des communes; on les trouvera dans le tableau suivant qui embrasse intégralement la période de 14 années dite du réseau subventionné.

État des dépenses de la vicinalité de 1869 à 1882.

Catégorie de chemins.	Construction y compris les terrains.	Grosses réparations.	Entretien.	Diverses [1].	Totaux.
—	—	—	—	—	—
Grande communication	123,177,527f	48,452,031f	457,658,659f	35,871,333f	665,459,552f
Intérêt commun	159,791,933	23,355,418	229,098,037	23,791,151	436,042,541
Ordinaires	520,649,434	54,013,263	401,775,209	53,406,220	1,029,844,126
Totaux.	803,921,894f	125,820,715f	1,088,531,905f	113,071,704f	2,131,346,219f
Frais généraux et du personnel					152,617,259
Total général.					2,283,963,478f

1. Dommages, remboursements d'emprunts, prélèvements pour les dommages causés par la guerre en 1870 et 1871.

Voici maintenant, à diverses époques, la répartition des dépenses entre les principaux services, grande communication, intérêt commun à partir du moment où on a ouvert à ce réseau un compte spécial, réseau ordinaire et personnel.

Années ou périodes.	Grande communication. Sommes.	P. 100	Intérêt commun. Sommes.	P. 100	Chemins ordinaires. Sommes.	P. 100	Personnel. Sommes.	P. 100	Total.
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1838	18,776,547f	43			24,885,318f	54	1,428,451f	3	45,090,316f
De 1857 à 1861 (5 ans).	179,250,130	41	83,233,255	19	153,338,245	35	22,078,995	5	437,900,625
De 1869 à 1882 (14 ans).	667,337,320	29	437,474,991	19	1,035,281,343	45	152,617,259	7	2,292,710,913
1882	63,731,863	31	39,430,355	19	90,917,304	44	12,510,217	6	206,589,738

Il résulte de ces chiffres que l'effort qui s'était porté au début sur les réseaux supérieurs, se porte maintenant de plus en plus sur les chemins ordinaires, et l'on peut suivre la marche de ce mouvement méthodique auquel est dû le bon emploi des ressources énormes affectées à cette œuvre.

L'augmentation graduelle des dépenses du personnel vicinal, dont le recrutement et le développement a été la préoccupation constante du ministère de l'intérieur, a concouru également a ce résultat.

11. Excédents annuels des ressources sur les dépenses.

Il résulte des comptes publiés depuis 1869 que chaque année une portion considérable, près de la moitié quelquefois, des ressources de la vicinalité est restée sans emploi et s'est trouvée reportée à l'année suivante. Il n'est pas sans intérêt, ainsi qu'on va le voir, de suivre la marche de ces excédents [1].

Reliquats au 31 décembre des ressources affectées aux chemins.

Années.	De grande communication et d'intérêt commun.	Ordinaires.	Totaux.
—	—	—	—
1869	18,256,851f	35,597,943f	53,854,794f
1870	16,542,882	34,295,645	50,838,527
1871	20,192,932	48,943,599	69,156,531
1872	23,026,870	58,286,709	81,313,579
1873	20,099,277	55,024,395	75,123,672
1874	18,514,514	53,314,390	71,828,904
1875	18,305,248	56,016,273	74,321,521
1876	16,750,921	57,168,530	73,919,451
1877	15,388,124	57,072,447	72,460,571
1878	16,660,994	58,674,978	75,335,972
1879	15,127,512	53,741,200	68,868,712
1880	16,845,872	49,716,177	66,562,049
1881	22,368,427	58,967,287	81,335,714
1882	23,567,255	66,950,069	90,517,324

Ces chiffres donnent lieu à deux observations : on constate en premier lieu que, toutes proportions gardées, les reliquats sont beaucoup plus considérables pour les chemins ordinaires administrés par les communes que pour les grands réseaux administrés par les départements; on constate en se-

1. Les reliquats sur les ressources vicinales entrent pour une grosse part dans les excédents des communes. En 1876, ces excédents s'élevaient à 216,794,581 fr. (*Statistique financière et matérielle des communes*, nº 10) dans lesquels les reliquats vicinaux figuraient pour près de 57 millions. La différence provenait en majeure partie d'emprunts réalisés avant l'époque de leur emploi et des produits forestiers des communes possédant des bois. Dans certains départements un grand nombre de communes sont dans ce cas et touchent des revenus de 30 à 40,000 fr. dont elles n'ont pas l'emploi immédiat.

cond lieu que les reliquats augmentent en même temps que le chiffre des subventions allouées par l'État.

D'après le tableau inséré à la page précédente, de 1869 à 1882, les dépenses des grands réseaux sont entrées pour plus de moitié dans l'ensemble des dépenses, non comprises celles du personnel, tandis que les reliquats afférents à ces mêmes réseaux n'ont jamais dépassé le tiers du total, et se sont presque abaissés jusqu'au quart en 1877, en 1878 et en 1882. D'où il ressort que les départements utilisent mieux leurs ressources que les communes. Le fait est d'alleurs facile à comprendre : l'émiettement des ressources entre un si grand nombre de parties prenantes multiplie les reliquats, et d'autre part, les agents voyers s'occupent avant tout d'établir les projets concernant les grands réseaux, tandis que les maires négligent souvent de réclamer ceux qui les intéressent.

L'influence des subventions de l'État sur l'accroissement des reliquats ressort avec plus d'évidence encore des chiffres ci-dessus. De 1869 à 1873, les subventions annuelles ont été de 11 millions et demi et les reliquats ont presque doublé ; puis ils ont diminué pendant toute la période des annuités réduites ; la subvention de 11 millions et demi ayant été rétablie en 1876, l'effet s'en est fait sentir en 1878. Les reliquats proviennent surtout de l'impossibilité pour les agents voyers de produire en temps utile les projets nécessaires pour employer les ressources. La première et la seconde année, il y avait sans doute dans les cartons un nombre suffisant de projets, mais le stock s'étant épuisé, il fut impossible de fournir en 1878 le travail voulu et les fonds ne purent être dépensés ; l'équilibre ne se rétablit que l'année suivante. Avec les grosses subventions allouées en exécution de la loi de 1880, les reliquats ont remonté brusquement de 15 millions en 1881 et 9 millions en 1882, surtout dans les caisses communales; mais ici l'augmentation des subventions n'est pas directement en cause. Les périodes d'exécution étant de deux ans d'après la loi de 1880, les subventions allouées ne sont employées pour une certaine partie que la seconde année, elles n'en figurent pas moins dans les comptes vicinaux comme ressources acquises, bien que non réalisées, et comptent dans les reliquats.

Quoi qu'il en soit, le service vicinal s'est toujours montré opposé à ces subventions exagérées qui surexcitent partout la fièvre des travaux dont les études hâtives sont souvent alors insuffisantes, en même temps que l'exécution en est plus onéreuse, et qui, sous l'empire de la loi de 1868, allaient pour une forte part s'accumuler dans les caisses locales où elles demeuraient immobilisées plus ou moins longtemps. Malheureusement les considérations politiques l'ont emporté trop souvent sur les règles d'une sage administration.

IV. ENTRETIEN.

12. Dépenses d'entretien des différents réseaux.

On a constaté que l'entretien, si l'on y comprend les grosses réparations, a absorbé pendant la période du réseau subventionné 53 p. 100 de l'ensemble des dépenses, nous allons maintenant examiner de plus près cet élément important de la question vicinale.

L'achèvement du réseau vicinal peut être considéré comme assuré dans un avenir plus ou moins prochain. Les ressources ne feront pas défaut. Il s'agit surtout désormais de les ménager et de les bien employer, et déjà à la suite de ce réseau on en voit se constituer un autre, celui des chemins ruraux destiné à en former le prolongement, à en étendre les ramifications jusqu'au moindre hameau et à assurer de faciles débouchés aux cultures qui en sont encore dépourvues. Mais après avoir construit, il faut entretenir à l'aide des ressources annuelles et permanentes comme les besoins auxquels ces ressources doivent pourvoir. Actuellement déjà, bien qu'un quart du réseau soit encore inachevé, bien que l'augmentation du prix de la main-d'œuvre dans les campagnes n'ait pas dit son dernier mot, les ressources sont insuffisantes, au point que dans certains endroits, les chaussées s'amincissent par l'usure et les chemins construits à grands frais se détruisent graduellement. L'entretien apparaît donc désormais comme le gros problème de la vicinalité.

Déjà en 1875, dans son rapport sur les opérations du service vicinal, le ministre de l'intérieur avait posé la question et en avait signalé la gravité. Depuis cette époque, l'administration y est revenue à plusieurs reprises, la Chambre a été saisie de nombreux projets de loi présentant des solutions diverses. Les conseils généraux ont été consultés deux fois, en 1878 et en 1883, et des travaux considérables ont été faits au ministère de l'intérieur et dans les départements en vue de déterminer le montant des dépenses d'entretien, et les ressources à créer pour y pourvoir.

On dispose ainsi d'un grand nombre de documents renfermant des renseignements très complets et d'un haut intérêt. Nous en avons publié récemment, dans les *Annales des chemins vicinaux*, puis en brochure, un résumé dont nous extrayons les indications suivantes :

Le tableau ci-après montre d'abord l'accroissement des dépenses d'entretien et ce qu'elles seront lorsque le réseau actuel sera complètement terminé :

Dépenses d'entretien non compris les grosses réparations.

Catégories de chemins.	1869.	1875.	1882.	Dépense du réseau achevé.
Grande communication	25,606,027f	32,011,134f	43,192,114f	44,500,000f
Intérêt commun	14,127,156	15,860,652	19,621,652	22,290,000
Chemins ordinaires	19,612,396	27,619,201	36,297,763	57,220,000
Totaux	59,345,579f	75,491,018f	99,021,529f	124,010,000f

En 1882, les ressources ordinaires de la vicinalité, c'est-à-dire celles qui doivent pourvoir à l'entretien, se composaient des éléments ci-après :

Prélèvements sur les revenus ordinaires des communes	9,388,120f
Prestations	59,921,337
Produit des 5 centimes communaux	14,326,320
Produit des centimes départementaux, généraux et spéciaux	28,512,027
Total	112,177,804f

dont il y a lieu de déduire 12 millions et demi pour les frais de personnel. Il reste donc 100 millions en nombre rond, faisant ressortir en apparence un excédent de 24 millions sur les dépenses correspondantes d'entretien; mais les grosses réparations qui, à vrai dire, sont aussi de l'entretien, absorbent en outre chaque année une dizaine de millions, et d'ailleurs les départements n'étant pas solidaires non plus que les communes, les excédents des uns ne sauraient couvrir le déficit des autres, de sorte qu'en réalité un grand nombre de communes n'ont pas les moyens d'entretenir leurs chemins, et que la plupart des départements eux-mêmes n'y parviennent tant bien que mal qu'en ayant recours aux ressources de leur budget extraordinaire et même à des emprunts.

Cette situation ira s'aggravant de plus en plus à mesure que les réseaux se compléteront, et lorsqu'ils seront terminés, le déficit ressortira dans l'ensemble à 23 ou 24 millions, ce qui, en considérant les situations individuelles, représente réellement un déficit beaucoup plus considérable.

13. Modifications à apporter à la législation en vue d'assurer l'entretien des chemins vicinaux.

Les conseils généraux et les auteurs des propositions de loi ont été unanimes sur la nécessité de pourvoir au déficit de l'entretien, mais ils ont émis sur les moyens d'y parvenir des avis très différents qui peuvent se classer en trois systèmes distincts. Les uns ont demandé à l'État soit de subventionner les départements et les communes, soit de prendre à sa charge et sous sa direction tout ou partie des routes départementales et des grands réseaux vicinaux. Sans insister sur le caractère centralisateur à l'excès de cette dernière formule dont la réalisation porterait une atteinte profonde à la vie départementale, disons que les projets les plus modestes conçus dans cet ordre d'idées devaient imposer à l'État un sacrifice annuel d'une quarantaine de millions; une telle demande, quelque peu téméraire à l'époque des plus-values budgétaires où elle s'est produite, ne serait même plus discutée aujourd'hui. Il n'y a donc pas à s'y arrêter, et sauf quelques subventions que l'on pourra accorder en addition à celles actuellement allouées chaque année aux départements pauvres pour leurs dépenses générales, on ne doit compter que sur les ressources locales.

La plupart l'ont compris, et suivant que les projets émanaient d'adversaires ou de partisans de la prestation, on a proposé l'imposition d'une quatrième journée, ou l'augmentation du nombre des centimes, ou la combinaison de ces deux éléments. Le Gouvernement avait cherché de son côté à se rendre compte aussi exactement que possible, commune par commune et département par département, des résultats de modifications de cette nature. D'après les relevés dressés en 1878, 17,842 communes seulement sur 36,043 se trouvaient alors en état d'entretenir leurs chemins ordinaires avec leurs ressources actuelles. En mettant à leur disposition 3 cent. de plus et une quatrième journée de prestation, il ne se trouverait plus que 6,158 communes en déficit. En ce qui concerne l'entretien des grands réseaux, une quarantaine de départements se trouvaient en déficit avec leurs ressources actuelles, et 25 environ si l'on portait les centimes départementaux de 7 à 10.

En 1880, le Gouvernement reprit ses études et s'attacha à une combinaison basée sur deux autres éléments; le relèvement uniforme du tarif de rachat des prestations et la fusion des grands réseaux. Aux termes de la loi de 1836, il appartient aux conseils généraux de fixer le taux de rachat des prestations que les contribuables préfèrent acquitter en argent. Cette fixation qui devrait être faite en ayant égard au prix réel de la journée de travail, est opérée très arbitrairement, sans aucune vue d'ensemble, et présente de département à département des écarts considérables. La différence entre le taux de rachat et le prix réel de la journée salariée ne dépasse pas 20 p. 100 dans 4 départements, mais elle varie entre 20 et 50 p. 100 dans 71, et entre 50 et 60 p. 100 dans 12. On aperçoit tout de suite les conséquences d'un tarif très bas : les ressources en argent en sont notablement diminuées non seulement au détriment des communes, mais aussi au détriment des caisses départementales ; l'impôt établi par la loi se trouve arbitrairement réduit; les contribuables paient dans des proportions très diverses suivant le département qu'ils habitent; enfin l'État alloue des subventions importantes à des départements qui, contrairement aux prescriptions formelles de la loi, n'utilisent pas réellement l'intégralité de leurs ressources spéciales.

Ces considérations avaient engagé le Gouvernement à proposer que le taux de rachat ne pût être fixé au-dessous des trois quarts de la valeur réelle de la journée de travail, ce qui donnerait pour les trois journées de prestation une augmentation de ressources de 15 à 16 millions, sans aggraver en aucune façon la situation des contribuables s'acquittant en nature, et tous les contribuables ont le droit d'opter pour ce mode de libération. Dans l'enquête de 1882, neuf conseils généraux seulement se sont prononcés contre cette mesure en demandant le maintien du pouvoir discrétionnaire que leur confère à cet égard la loi de 1836.

Le second élément des projets de réforme de 1880, la fusion des grands réseaux : routes départementales, chemins de grande communication et chemins d'intérêt commun en un grand réseau départemental, répond aux véritables besoins du service et à une tendance qui s'accuse de plus en plus. Déjà en 1863, le ministre de l'intérieur constatait dans son rapport quinquennal que les chemins de grande communication étaient de véritables routes départementales, tant au point de vue de la circulation que de la construction. Aujourd'hui 43 départements ont déclassé leurs routes départementales, et l'on ne peut attribuer qu'à des questions de personnes et à des habitudes prises l'hésitation des autres à suivre cet exemple. Quant aux chemins d'intérêt commun déclassés déjà dans 15 départements, la loi du 10 août 1871 et la jurisprudence du Conseil d'État depuis 1877 les ont complètement assimilés aux chemins de grande communication, et ce n'est plus, à vrai dire, qu'une question de dénomination. Cette mesure d'unification des réseaux figure dans la plupart des propositions de loi, 58 conseils généraux y ont formellement adhéré, et en 1883 on avait cherché au ministère de l'intérieur à se rendre compte des conséquences qu'elle entraînerait au point de vue des dépenses et de leur répartition entre les départements et les communes.

Le réseau unifié dans ces conditions comprendrait 226,372 kilomètres dont 16,000 restant à

construire. L'entretien, en comptant ces 16,000 kilomètres, coûterait annuellement [illegible] millions non compris les grosses réparations. Des diverses combinaisons étudiées pour y pourvoir, celle qui paraissait répondre le mieux aux besoins consistait à prélever sur les ressources vicinales des communes, à titre de contingents pour l'entretien du réseau départemental unifié, 4 cent. et deux journées de prestation comptées aux trois quarts de la valeur réelle de la journée de travail, ainsi que cela a été expliqué précédemment ; on obtiendrait ainsi :

Produit des 4 centimes	13,782,000f
Produit des 2 journées de prestation	51,149,000
Total des contingents.	64,931,000f
Produit des 7 centimes départementaux. . .	24,031,000
Produit des sommes actuellement affectées à l'entretien des routes départementales. .	6,124,000
Total	95,086,000f

En considérant la situation particulière de chaque département, on constatait que dans cette hypothèse 76 auraient des excédents et 11 des déficits.

Dans 46 départements, les différences entre les ressources et les besoins seraient de peu d'importance ; mais dans 31, les excédents dépasseraient 10 cent., dont bénéficieraient les budgets, ou qui seraient imposés en moins. Les excédents atteindraient jusqu'à 18 cent. dans l'Allier et dans le Jura ; 20 cent. dans l'Aveyron et le Lot ; 23 cent. dans la Mayenne. Quant aux déficits, ils ne seraient considérables que dans le Haut-Rhin et les Ardennes où ils atteindraient 7 cent.; dans les Hautes-Alpes et dans le Pas-de-Calais 10 cent. ; dans la Charente-Inférieure 16 cent. Dans ces deux derniers départements, la situation est à la vérité tout à fait exceptionnelle. Les réseaux ont une très grande étendue : 5,000 kilomètres pour le premier et 7,000 pour le second, et l'entretien coûte de 51 à 61 cent. le mètre courant pour la grande communication, et 40 cent. pour l'intérêt commun, alors que dans l'Eure-et-Loir, par exemple, dont le réseau unifié serait aussi de plus de 5,000 kilomètres (il atteindrait même 7,500 kilomètres d'après une récente délibération du conseil général), les prix d'entretien ne sont que de 35 et de 30 cent. En outre le centime de la Charente-Inférieure n'est que de 41,000 fr., tandis que celui du Pas-de-Calais atteint près de 63,000 fr. Ces différences expliquent l'élévation exceptionnelle des déficits du premier de ces départements. Les déficits devraient être couverts au moyen de prélèvements sur les ressources générales des budgets départementaux.

En ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, il a été indiqué précédemment que l'entretien qui a coûté près de 37 millions pour 1882, exigera 57 millions après l'achèvement complet du réseau actuellement classé, ce qui n'aura lieu que dans un temps assez éloigné. On proposait en conséquence l'établissement d'une quatrième journée de prestation et de 3 nouveaux centimes vicinaux dont les communes auraient fait emploi suivant leurs besoins, disposant ainsi, pour leurs chemins ordinaires, comme les départements pour le réseau unifié, de deux journées de prestation et de 4 cent.

Ce système est assez compliqué et présente cet inconvénient de ne répondre exactement aux besoins que d'un certain nombre de départements et de communes, puisqu'il donnerait de gros excédents à beaucoup d'entre eux, tandis qu'il en laisserait d'autres en déficit. Depuis 1883, grâce aux travaux antérieurs ainsi qu'à l'examen des vœux des conseils généraux, la question a pu être étudiée plus complètement, et l'on est arrivé à formuler la solution suivante, plus radicale et plus simple à la fois que les précédentes.

Le premier élément de cette solution serait la suppression des contingents communaux, qui exigent de la part des administrations des écritures et des opérations incroyablement compliquées, et qui, très critiqués déjà, n'auraient plus aucune raison d'être dès qu'on arriverait à prélever sur toutes les communes une égale portion de leurs ressources vicinales, ainsi que cela est proposé dans presque tous les nouveaux projets. Les départements encaisseraient directement les produits, centimes et prestations, dont ils font emploi aujourd'hui après qu'ils ont passé nominalement dans les caisses communales.

La seconde mesure consisterait encore dans une fusion des réseaux. Le réseau départemental absorberait non seulement les routes départementales, les chemins de grande communication et d'intérêt commun, mais encore tous les chemins vicinaux ordinaires reliant plus de deux communes. Ce système répondrait en effet à la tendance que nous avons constatée précédemment (page 1059) et qui se manifeste par l'accroissement continue des ressources vicinales départementales. Prise dans son ensemble, il est incontestable que la majeure partie de la petite vicinalité elle-même dessert dans une certaine mesure la circulation générale, et il n'y a aucun intérêt au point de vue de l'équité à ne pas accepter ce régime, qui présenterait de grands avantages pour l'administration ; il permettrait, en effet, d'arriver à une assiette plus rationnelle du réseau, et d'obtenir à la fois plus d'unité dans la direction et un meilleur emploi des ressources ; ce que nous avons constaté relativement aux reliquats le prouve surabondamment. Du reste ce régime a déjà été expérimenté ; il a fonctionné pendant treize ans dans le département d'Eure-et-Loir, dont en 1873 le conseil général s'était entendu avec les communes pour entretenir leurs chemins ordinaires moyennant l'abandon de l'intégralité de leurs ressources vicinales. Les résultats ont été tellement satisfaisants que par une récente délibération, le conseil général a définitivement consacré cet ordre de choses en ajoutant tout ce réseau à celui d'intérêt commun.

Le réseau départemental ainsi constitué dans toute la France, ne comprendrait pas moins de 450,000 kilomètres, et il ne resterait plus aux communes que les chemins de circulation intérieure et les chemins ruraux. L'entretien exigerait une dépense de 125 à 130 millions à laquelle les départements feraient face au moyen de deux journées de prestation représentant 50 millions, des 57 millions qu'ils consacrent annuellement à l'entretien des routes départementales et des grands réseaux vicinaux, et d'impositions supplémentaires qui représenteraient ensemble une vingtaine de millions. C'est à 2 millions près ce que produisent les 5 cent. vicinaux des communes, dont celles-ci n'auraient plus généralement l'emploi, puisqu'il ne resterait pour ainsi dire plus de chemins à leur charge et qu'elles conserveraient encore une journée de prestation, sans compter la journée affectée aux chemins ruraux.

Pour former cet appoint indispensable de 20 millions, on proposerait, au lieu de créer, comme on l'a fait jusqu'ici, des centimes spéciaux en nombre déterminé dont le produit ne se trouve jamais en rapport exact avec les dépenses correspondantes, de mettre à la disposition des départements des ressources dont ils auraient la faculté d'user dans la mesure des besoins, on donnerait ainsi une grande élasticité au mécanisme budgétaire qui se meut péniblement aujourd'hui dans la rigidité de son cadre. Nous touchons ici de nouveau et par la force des choses à la question de la réforme du budget départemental dont il a été question déjà dans l'article consacré à cet objet. Cette réforme et la réforme vicinale sont tellement connexes qu'il est impossible d'accomplir cette dernière sans toucher à l'autre.

Actuellement la loi de finances met chaque année à la disposition des conseils généraux, indépendamment d'autres ressources, le produit de 7 cent. ordinaires pour la vicinalité, mais la spécialité de ces centimes est tout à fait fictive, par ce double motif que la loi de 1871 qui a reproduit, d'après la loi de 1866, l'indication des catégories de centimes départementaux, donne aux conseils généraux la faculté d'appliquer aux autres dépenses du budget ordinaire la portion du produit des centimes spéciaux dont il n'aurait pas été fait emploi; en second lieu, parce que tous les départements, sans exception, consacrent aux dépenses d'entretien de la vicinalité, non seulement les 7 cent. spéciaux, mais encore des prélèvements importants sur les autres centimes ordinaires et sur les centimes extraordinaires. Il résulte des relevés faits par le ministère de l'intérieur pour l'année 1880 que, sur 22 millions et demi affectés, dans les budgets départementaux, à l'entretien des grands réseaux, 8 millions étaient prélevés sur les ressources des budgets extraordinaires.

On supprimerait la spécialité des 7 cent. vicinaux et l'on autoriserait les départements à s'imposer en plus des centimes actuels, comprenant 25 cent. sur les deux premières contributions directes et 8 cent. sur les quatre contributions, le nombre de centimes nécessaire pour pourvoir à leurs dépenses ordinaires, lesquelles comprendraient les dépenses d'entretien du réseau départemental unifié; ces centimes supplémentaires correspondraient aux centimes pour insuffisance de revenus des budgets communaux et seraient autorisés chaque année par une seule loi présentée à la session parlementaire d'automne.

De cette manière, toutes les dépenses d'entretien se trouveraient inscrites aux budgets ordinaires des départements, et l'on ne conserverait plus aux budgets extraordinaires que les dépenses de construction; les budgets départementaux y gagneraient beaucoup en clarté. Ce ne serait là, d'ailleurs, que le point de départ, le premier pas d'une reconstitution sur de nouvelles bases du budget départemental, reconstitution dont nous avons indiqué ailleurs les caractères essentiels.

Telles sont dans leurs grandes lignes les dispositions qui paraissent devoir remplacer la législation actuelle le jour où les circonstances permettront au Parlement d'aborder la question de la vicinalité, question à la fois économique et financière d'où dépendent dans une large mesure la vie et la prospérité du pays et dont chaque année les conseils généraux réclament la solution. Nous le répétons, l'œuvre immense de la création de la vicinalité entreprise il y a un demi-siècle se trouve presque achevée, puisque 450,000 kilomètres environ ont été amenés à l'état de viabilité; il s'agit maintenant d'en assurer la conservation et il est indispensable pour cela de modifier l'organisation qui l'a accomplie, en l'adaptant aux nouveaux besoins qui se manifestent de toutes parts et qui ne tarderont pas à s'imposer.

V. DE LA COMPTABILITÉ DES CHEMINS VICINAUX.

14. Notions générales.

Les opérations de la vicinalité représentent annuellement plus de 400 millions tant en recettes qu'en dépenses, et si l'on considère que cet énorme mouvement s'opère sur des éléments de provenances très diverses, dont la destination spéciale doit être rigoureusement conservée, dont l'emploi pour quelques-uns, tels que les prestations en nature, exige une très grande surveillance sous peine de ne rien produire, que les travaux s'exécutent sur le sol des 36,000 communes de France, on comprendra qu'aucune entreprise, qu'aucun service n'a plus besoin d'une comptabilité bien ordonnée et régulièrement tenue. Ce n'est pourtant qu'en 1870 qu'elle a été organisée avec ensemble et méthode. Avant 1836, les ressources vicinales ne figuraient même pas dans les comptes des communes et les maires en faisaient emploi comme ils l'entendaient, sans aucun contrôle. Lorsque le réseau de grande communication se constitua, il s'établit par la force des choses dans chaque service d'agents voyers, pour la justification des dépenses, des usages empruntés ordinairement au service des ponts et chaussées, mais les règlements arrêtés par les préfets en exécution de l'article 21 de la loi de 1836, sur un modèle uniforme préparé au ministère de l'intérieur, ne renfermaient aucune disposition relative à la comptabilité, et si les administrations départementales y suppléèrent de leur propre initiative pour les chemins centralisés, il ne fut rien fait relativement aux chemins vicinaux ordinaires.

Cependant à mesure que l'État fut conduit à s'associer davantage par des subventions à l'œuvre d'achèvement des chemins vicinaux, on reconnut la nécessité de surveiller de plus près l'emploi des fonds, et d'instituer une comptabilité uniforme qui permît au ministre de l'intérieur de grouper les resultats partiels et d'en présenter l'ensemble au Parlement, à titre de justification des sommes considérables mises à sa disposition. En conséquence, à la suite de la loi du 11 juillet 1868, une commission d'hommes spéciaux chargée de réviser le règlement général, introduisit un titre concernant la comptabilité. Elle rédigea en même temps une instruction générale accompagnée d'un recueil de formules de pièces comptables. Cette instruction a été publiée en 1871.

Trois ordres de fonctionnaires interviennent dans les opérations des chemins vicinaux : les agents voyers qui dirigent les travaux et en certifient l'exécution; les ordonnateurs, préfets ou maires, qui mandatent les dépenses; les trésoriers généraux ou les receveurs municipaux qui les paient. Chacun de ces fonctionnaires a donc à tenir une comptabilité spéciale des actes qu'il accomplit. Les comptabilités des ordonnateurs et des payeurs présentent les opérations de recettes et de dépenses; celles des agents voyers présentent plus spé-

cialement les opérations de dépenses résultant de l'exécution des travaux. Cependant les agents voyers interviennent dans la comptabilité des prestations qui ont un double caractère de perception de recettes et d'exécution de travaux; ils sont en outre chargés de dresser les budgets, en raison de la connaissance qu'ils ont seuls des besoins du service.

Nous ne parlerons pas ici de la comptabilité des prestations dont il sera question dans l'article spécial qui sera consacré à cet objet.

15. Établissement des budgets.

Les budgets des chemins de grande et de moyenne communication sont préparés par l'agent voyer en chef pour être soumis par le préfet au conseil général à la session d'août, et ceux des chemins vicinaux ordinaires par les agents cantonaux pour être soumis aux conseils municipaux dans les sessions de mai et de novembre.

A cet effet, dès le mois de mars, l'agent voyer en chef prépare un état sommaire des besoins auxquels il y aura lieu de pourvoir l'année suivante sur chacune des grandes lignes, ainsi que l'état des contingents à demander aux communes. Les chiffres des contingents sont immédiatement transmis aux agents cantonaux, qui du 1er au 15 avril dressent un état sommaire indiquant pour chaque commune la situation des chemins vicinaux ordinaires, les dépenses à y faire l'année suivante et les ressources qui peuvent y être affectées. Au vu de ces états transmis aux maires par les préfets, les conseils municipaux votent dans la session de mai les ressources demandées, et formulent s'il y a lieu leurs réclamations contre les contingents qui leur sont réclamés. Puis, au mois d'août, les conseils généraux arrêtent définitivement les budgets des grandes lignes en même temps que les contingents, et c'est seulement à la session de novembre que les conseils municipaux fixés sur les ressources qui restent définitivement à leur disposition, peuvent enfin les répartir entre leurs chemins ordinaires.

Les budgets supplémentaires sont dressés par les mêmes agents aussitôt après la clôture de l'exercice. En ce qui concerne les budgets supplémentaires des chemins vicinaux ordinaires, les conseils municipaux se trouvent à la session de mai en présence de deux documents fournis, l'un par le receveur municipal, l'autre par l'agent voyer cantonal et il arrive souvent que les reliquats de l'exercice précédent qui s'y trouvent inscrits ne concordent pas, auquel cas le conseil municipal adopte de préférence le chiffre du receveur, qui cadre avec l'ensemble du compte, et arrête le budget supplémentaire en conformité. Il en résulte que les écritures des agents voyers, nécessairement plus exactes puisqu'elles n'embrassent qu'un seul objet, ne se rapportent plus avec celles du receveur et les différences s'accentuant d'année en année finissent par devenir assez importantes. Il ressort des chiffres fournis par la *Statistique financière des communes* publiée en 1881, que ces différences s'élevaient en 1877 à plus de 12 millions figurant en moins dans les écritures des receveurs et résultant de dépenses faites sans le concours des agents voyers et pour des objets étrangers au service vicinal. Le ministre de l'intérieur s'est efforcé à plusieurs reprises de remédier au mal sans y avoir complètement réussi. Le seul moyen d'y parvenir serait que les préfets n'approuvassent les budgets supplémentaires des communes qu'après s'être assurés que les chiffres sont conformes à ceux du service vicinal, et l'instruction générale devrait être complétée sur ce point par un article prescrivant l'établissement préalable de cette concordance entre les deux comptabilités.

16. Comptabilité des ordonnateurs et des payeurs.

Chemins de grande et de moyenne communication. La comptabilité des ressources et des dépenses propres à ces chemins est tenue par ligne. Cette règle est indispensable pour assurer l'emploi à chacune d'elles des produits éventuels qui lui appartiennent; question capitale, puisque plus de la moitié des ressources des chemins de cette catégorie consiste en produits éventuels qui, sauf un million ou un million et demi de subventions de l'État et autant fourni à différents titres par les particuliers, proviennent de contingents communaux. Ces contingents, on le sait, sont fournis par les communes au prorata de l'intérêt qu'elles sont jugées avoir à tel ou tel chemin. Les communes sont donc en droit d'exiger que leurs sacrifices soient intégralement employés sur ces chemins ; or avant l'établissement de la comptabilité par ligne, il arrivait très souvent que les ressources étant confondues et employées aux besoins les plus urgents, — et ils ne manquent pas dans le service vicinal, — ou sur les chemins les plus recommandés, il ne se trouvait plus d'argent en caisse pour entretenir les autres, de telle sorte que les communes se voyaient privées de l'usage des lignes auxquelles elles avaient sacrifié quelquefois le plus clair de leurs ressources vicinales. Aujourd'hui de tels faits ne se produisent plus. Le préfet inscrit au compte de chaque chemin les titres de perception qu'il remet ensuite au trésorier général, lequel à la fin de chaque mois transmet à son tour à la préfecture un état détaillé par ligne des recouvrements effectués, des restes à recouvrer et des paiements faits. Le préfet connaît toujours exactement ainsi les crédits disponibles pour chaque ligne, en même temps qu'il est en mesure de presser les recouvrements en retard.

Bien qu'inscrites dans le règlement de 1871, ces prescriptions étaient restées lettre morte dans la plupart des départements, et comme dans notre système financier, les comptabilités des ordonnateurs ne sont pas inspectées, et que le ministère de l'intérieur n'exigeait pas des préfets de justifications détaillées de la comptabilité des produits éventuels à l'appui de leurs demandes d'ordonnances de délégation, les choses allaient ainsi sans que personne s'en préoccupât, lorsqu'en 1875 on s'aperçut qu'il s'était produit dans ce service de graves désordres ; certains départements, se basant sur les titres de perception émis, sans tenir compte des recouvrements réellement effectués sur les produits éventuels, avaient obtenu des crédits très supérieurs à ceux auxquels ils avaient droit ; quelques-uns redevaient ainsi plusieurs centaines de mille francs. On dut procéder à une liquidation générale qui présenta de grandes difficultés et l'on résolut de prendre des mesures pour que le fait ne pût se renouveler à l'avenir. Ces mesures consistèrent dans l'envoi au ministère des duplicata de tous les titres de perception des produits éventuels départementaux émis par les préfets et des états mensuels de recouvrements fournis par les trésoriers généraux et établis par lignes en ce qui concerne

les chemins de grande et de moyenne communication. (*Circ. Int. du* 20 *oct.* 1877 *et Finances du* 20 *nov.* 1877.) Les préfectures ne pouvant dès lors se soustraire plus longtemps à l'exécution des prescriptions du règlement général, établirent la comptabilité prescrite dès 1871, et l'on peut affirmer que grâce à ce contrôle exercé sur tous les actes de la comptabilité des chemins de grande communication et d'intérêt commun, il n'existe pas de service dont la gestion soit mieux en ordre.

Chemins vicinaux ordinaires. La comptabilité de ces chemins est beaucoup plus simple en ce qui concerne le mandatement et le paiement, car elle est tenue en bloc pour l'ensemble des chemins de chaque commune, mais les maires et les receveurs municipaux, ordonnateurs et payeurs de ce service ont en outre à mandater et à acquitter les contingents fournis par leurs communes aux chemins de grande et de moyenne communication et doivent compter séparément les ressources fournies à chacun d'eux, ce qui complique notablement les comptabilités. Le receveur municipal doit fournir le 5 de chaque mois, au maire, un état des recouvrements qu'il a effectués pendant le mois précédent sur les ressources des chemins vicinaux, et à la clôture de l'exercice un compte spécial des ressources vicinales et de leur emploi. Il lui est interdit d'appliquer ces ressources à des dépenses étrangères à ce service, sous peine d'être chargé en recette de la dépense faite à tort.

17. Comptabilité des agents voyers.

Il semble qu'en matière de comptabilité la mission des agents voyers doive être secondaire puisqu'ils n'ont qu'à certifier l'exécution des travaux et à dresser le décompte des paiements à faire aux ayants droit. Mais en réalité, dans un service de cette nature, les dépenses sont tout, et il importe non seulement que les travaux soient bien faits, mais qu'ils soient réglés exactement et en temps voulu.

Chaque agent voyer tient une comptabilité spéciale en rapport avec le rôle qu'il remplit et l'on ne peut mieux comparer l'ensemble de ces comptabilités qu'à une pyramide dont les agents cantonaux établissent les bases et les agents d'arrondissement les assises intermédiaires, tandis que l'agent voyer en chef en édifie le sommet. Les agents cantonaux répartis sur tous les points du département, créent les éléments primordiaux de la comptabilité en constatant et enregistrant tous les faits concernant les trois catégories de chemins. Ils les consignent au jour le jour, à mesure qu'ils se produisent, sur le carnet d'attachements, journal portatif qu'ils ont toujours avec eux. La page de gauche du carnet porte le libellé des opérations et la page de droite, les croquis et métrés des travaux et fournitures, établis contradictoirement, s'il y a lieu, avec les intéressés. Ils dépouillent ensuite leur carnet et en inscrivent les articles sur leur livre de comptabilité, véritable grand-livre où chaque chemin de grande et de moyenne communication a un compte ouvert, avec divisions particulières pour l'entretien, les grosses réparations, les travaux neufs, les indemnités de terrain, les dommages et les dépenses diverses, puis sous-divisions pour les cantonniers, les travaux à l'entreprise et les travaux en régie. Pour les chemins vicinaux ordinaires, un compte avec les mêmes divisions et sous-divisions est ouvert à chaque commune pour l'ensemble de ses chemins. A la fin de chaque mois, l'agent voyer cantonal transmet les procès-verbaux et pièces de dépenses du mois accompagnées des certificats de paiements pour les chemins ordinaires, à l'agent voyer d'arrondissement qui conserve les pièces concernant les chemins de grande et de moyenne communication et renvoie immédiatement, après les avoir vérifiées et revêtues de son visa, celles concernant les chemins ordinaires à l'agent voyer cantonal. Ce dernier remet alors les certificats de paiement aux maires des communes de sa circonscription, lesquels établissent les mandats et les remettent à leur tour à l'agent cantonal pour être adressés aux ayants droit après que celui-ci en a pris note.

On voit qu'en ce qui concerne les chemins ordinaires, l'agent d'arrondissement se borne à des vérifications; cette comptabilité ne fait que passer sous ses yeux et ne va pas au delà, si ce n'est plus tard à titre de renseignements statistiques. En ce qui concerne les chemins de grande et de moyenne communication, il n'est qu'un intermédiaire entre les agents cantonaux de sa circonscription et l'agent voyer en chef, qui seul établit les certificats de paiement sur les propositions des agents d'arrondissement. Au résumé, l'agent d'arrondissement contrôle les actes de comptabilité des agents cantonaux pour une partie du service et prépare ceux de l'agent voyer en chef pour l'autre partie dont il assure ensuite l'exécution.

Sa comptabilité comprend, pour les grandes lignes, des comptes ouverts à chaque entreprise et régie et à chacune des autres catégories de dépense, de manière à le mettre à même d'en suivre les détails; pour les chemins ordinaires, un résumé par commune des dépenses faites et des visas qu'il a donnés sur les certificats de paiement des agents cantonaux.

Au commencement de chaque mois, l'agent d'arrondissement réunit et coordonne les états et documents fournis par les agents cantonaux pour les chemins de grande et de moyennne communication, y joint ses propositions de paiement et transmet le tout à l'agent voyer en chef. Celui-ci relève les chiffres de ces états et les inscrit sur ses livres de comptabilité par mois, par chemin et par catégorie de dépenses. Il tient en outre un journal et un livre de comptes, par chemin, des certificats de paiement qu'il délivre, un état des dépenses diverses et de celles du personnel, enfin des comptes aux travaux exécutés par entreprises.

Afin d'assurer la concordance constante des diverses comptabilités, les agents cantonaux envoient à la fin de chaque trimestre, et plus souvent s'il y a lieu, à l'agent d'arrondissement des états sommaires par commune, par catégorie de travaux et totalisés par mois, des dépenses faites et des certificats de paiement délivrés pour les chemins ordinaires.

Les agents d'arrondissement adressent des états semblables à l'agent voyer en chef pour les chemins de grande et de moyenne communication, et un autre indiquant les dépenses faites chaque mois dans les communes pour les chemins ordinaires.

En fin d'exercice, les agents cantonaux pour les chemins ordinaires, les agents d'arrondissement pour les autres, dressent les états statistiques récapitulatifs des recettes, des dépenses et de l'état d'avancement des chemins. Ces états vérifiés et

coordonnés par l'agent voyer en chef, sont adressés au ministère de l'intérieur pour servir à l'établissement du compte général annuel des opérations de la vicinalité.

Telle est, dans ses grandes lignes, l'organisation de la comptabilité des chemins vicinaux. On lui a reproché souvent d'être trop compliquée et de prendre aux agents voyers un temps considérable qu'ils emploieraient plus utilement à dresser des projets et à surveiller les travaux. A ce dernier point de vue, le reproche ne s'appliquerait en tout cas qu'au service des agents voyers cantonaux obligés de faire eux-mêmes leurs écritures ; l'agent voyer en chef et les agents d'arrondissement ont des auxiliaires pour ces sortes de travaux. On va voir si, même avec cette restriction, le reproche est justifié. Voici d'après un mémoire sur la comptabilité des chemins vicinaux publié en 1879 par M. Rousseau, agent voyer en chef de l'Ille-et-Vilaine, dans la *Revue générale d'administration*, l'emploi du temps d'un agent voyer cantonal pendant le mois :

Établissement des décomptes et salaires d'une vingtaine de cantonniers, états de retenues et enregistrement des pièces	1 jour.
Relevé des dépenses de régie	1 —
Préparation des situations d'entreprises, extraites des carnets d'attachement, mètres à l'appui et enregistrement	1 —
Instruction des affaires de voirie	1 —
Faits divers d'instruction (personnel des cantonniers, avis sur enquêtes, etc.)	3 —
Feuilles hebdomadaires portant commandement du service des cantonniers chefs	1 —
Rapport moral sur l'ensemble du service	1 —
Tournées	7 —
	16 jours.
Si l'on compte sur une moyenne de journées de travail dans le mois de	25 —
Il reste pour les études sur le terrain et la préparation des projets	9 jours.

Au résumé la comptabilité prend 3 jours, les autres travaux de cabinet 15 jours, les tournées 7 jours. Quelques mois sont plus chargés; le premier mois d'appel des prestataires, pendant lequel se dressent les états d'indication, le mois qui suit la fin des travaux de prestation, le mois qui suit la clôture de l'exercice et ceux durant lesquels sont établis les budgets communaux. Dans ces mois d'exception, le temps consacré à la rédaction des projets est réduit et quelquefois annihilé.

18. Moyen de simplifier la comptabilité.

S'il résulte de ce qui précède que les travaux de comptabilité des agents voyers sont moins absorbants qu'on ne le croit généralement, il n'en est pas moins vrai que ces travaux sont relativement considérables, aussi bien pour eux que pour les ordonnateurs et les payeurs, et l'on est conduit à se demander si toutes les parties en sont également indispensables, et s'il ne serait pas possible d'en retrancher quelque chose sans compromettre le bon ordre qui existe actuellement.

Au point de vue de la constatation des dépenses, il n'y a rien à modifier. « A aucune époque en effet, dit M. Rousseau, on n'a pu se dispenser de dresser l'état mensuel de paiement des cantonniers, du pointage des ouvriers auxiliaires de l'entretien, ou des ouvriers employés en régie sur les chantiers, de dresser les mémoires ou quittances des fournisseurs autres que les entrepreneurs, de fournir relativement à ces derniers, les situations d'avancement pour acomptes et les décomptes pour solde, d'appuyer ces pièces de chiffres indiquant les dimensions relevées sur les travaux, et d'où résultent par le calcul les quantités d'ouvrages exécutés. »

Ces pièces sont de première nécessité dans la conduite des travaux; et les livres et états récapitulatifs qui s'y rapportent ont été étudiés avec le plus grand soin en vue d'éviter les complications sans utilité. D'autre part on a vu plus haut que les développements donnés aux écritures des préfectures et des trésoreries générales ont été la conséquence de désordres qu'il fallait absolument faire cesser; on est donc conduit à reconnaître que dans l'état actuel des choses, il ne saurait être touché sans inconvénient au système de comptabilité en vigueur, mais cet état de choses peut et doit être modifié. Les principales complications de la comptabilité sont la conséquence de la participation des communes aux dépenses des chemins de grande et de moyenne communication sous la forme des contingents.

Les contingents supprimés, les agents voyers n'auront plus à dresser chaque année ces états volumineux comprenant parfois jusqu'à huit et neuf cents communes fournissant chacune des ressources à deux, trois ou quatre chemins, et à tenir les comptes individuels d'emploi de cinquante ou soixante mille contingents partie en argent, partie en prestations. Les préfets et les trésoriers généraux verront aussi disparaître cette masse énorme de produits éventuels de la vicinalité, dont la nouvelle comptabilité les a obligés, ainsi que le ministère de l'intérieur, à demander aux conseils généraux et au Parlement des suppléments de crédit pour augmenter le nombre des employés.

On a indiqué dans le précédent chapitre comment cette réforme si désirable de la suppression des contingents communaux pouvait se lier au travail d'ensemble ayant pour objet la révision de la loi de 1836, il est à désirer que ce travail en préparation depuis 1879 ne se fasse pas attendre trop longtemps.

VI. LES CHEMINS COMMUNAUX À L'ÉTRANGER.

Afin de ne pas donner un trop grand développement à ce chapitre, nous n'exposerons avec quelques détails que les systèmes de l'Angleterre et de l'Italie qui par leur importance, les résultats qu'ils ont produits ou les différences qu'ils présentent avec le nôtre, méritent le plus d'attention. En ce qui concerne les autres pays, nous nous bornerons à indiquer les particularités les plus saillantes.

19. Angleterre.

En Angleterre la viabilité tout entière est communale ou plutôt paroissiale. A l'exception des ponts qui appartiennent généralement aux comtés, toutes les voies publiques, rues des villes, grandes routes, chemins ou sentiers, compris sous le nom générique de *high-ways*, sont en principe à la charge des paroisses. Le système est à peu près le même en Écosse. En Irlande, au contraire, la viabilité est à la charge des comtés. Nous indiquerons seulement ce qui se passe en Angleterre et dans le pays de Galles, la portion la plus importante et la mieux organisée du Royaume-Uni et faisant au Parlement l'objet de rapports séparés.

Les routes sont divisées en trois catégories : les grandes routes (*main-roads*), les routes à péage (*Turnpike-roads*), et les chemins ordinaires (*ordinary high-ways*). La loi fondamentale de la viabilité

qui a codifié et abrogé les précédentes lois, porte la date du 31 août 1835, elle a été modifiée elle-même en 1862, en 1864 et en 1878.

Aux termes de cette loi de 1835, les paroisses sont tenues de nommer chaque année un ou plusieurs inspecteurs rétribués ou non, responsables de l'entretien des chemins. Dans les paroisses ayant plus de 5.000 âmes, le *Vestry* (assemblée paroissiale) peut constituer un bureau spécial pour assurer ce service. Elles ont la faculté de s'associer pour former des districts de routes pourvus d'administrations à frais communs, chaque paroisse continuant d'ailleurs dans ce cas à supporter les dépenses afférentes aux chemins compris dans son territoire. Le service de la voirie est placé sous le contrôle des juges de paix de chaque comté, qui se réunissent périodiquement pour régler les affaires de cette nature, et aussi sous le contrôle direct des intéressés. Tout intéressé peut porter plainte aux juges de paix, sur le défaut d'entretien d'un chemin. Les juges de paix, après enquête, condamnent à l'amende l'inspecteur négligent, ordonnent la réparation dans un délai déterminé et au besoin la font exécuter d'office. Ce sont également les juges de paix qui statuent sur les contestations entre paroisses et particuliers relativement à l'entretien des chemins et fixent, sur la proposition de l'inspecteur, le taux de la contribution des chemins, qui est habituellement de $2\ ^1/_2$ p. 100 du revenu imposable de la propriété foncière et ne peut dépasser 12 p. 100 sans le consentement des quatre cinquièmes des contribuables.

En 1862 (*L.* 29 *juill.*), le système du groupement des paroisses reçut un grand développement. L'association en districts, facultative jusque-là, put désormais être imposée par le conseil des juges de paix du comté, sur la proposition de cinq d'entre eux, à toute paroisse ne relevant pas d'un comité local sanitaire. D'après cette loi, le district est administré par un bureau composé de *way-wardens,* représentants des paroisses du groupe, élus chaque année par les *Vestrys.* Le bureau nomme le personnel d'exécution.

La loi du 16 août 1878 vint enfin opérer une véritable transformation dans le régime de la voirie. Anciennement toutes les routes importantes mettant en communication les centres de population, avaient été grevés de péages pour faire face aux frais de leur construction et de leur entretien. Les paroisses demeuraient bien responsables de l'entretien, en ce sens qu'elles étaient tenues, si les produits du péage se trouvaient insuffisants, de parfaire la différence au moyen d'une taxe spéciale, mais le cas était exceptionnel et la charge très limitée. S'il en eût été autrement, ce régime ne se serait pas maintenu si longtemps, car il eût été aussi injuste que pratiquement impossible d'obliger de petites paroisses à subvenir sur toute l'étendue de leur territoire au coûteux entretien des larges voies affectées à la circulation générale. Les routes à péage n'étaient donc paroissiales que de nom ; c'étaient en réalité des routes d'intérêt général analogues aux routes nationales et départementales des autres pays, avec cette différence que les voyageurs en faisaient eux-mêmes les frais. Aussi lorsque sous la pression de l'opinion publique, le Gouvernement résolut de ne plus renouveler les concessions de péages qui arriveraient à terme, on dut aviser à régler autrement la question de l'entretien. La loi créa alors, en la soumettant à un régime spécial, la catégorie des grandes routes, où furent comprises en bloc toutes les routes à péage redevenues libres (*disturn piked*) depuis 1870, ainsi que celles qui redeviendraient libres dans l'avenir. Le *Local Government Board* eut en outre la faculté, après enquête et sur la proposition des juges de paix, de classer des chemins ordinaires comme grandes routes et réciproquement.

Les grandes routes dont le réseau augmente d'année en année, sont administrées par les mêmes bureaux de districts routiers que les chemins ordinaires, mais les comtés remboursent à ces bureaux la moitié des dépenses annuelles d'entretien, et depuis 1882, le Gouvernement a alloué pour le même objet des subventions représentant le quart de la dépense pour l'Angleterre et le pays de Galles du nord, et la moitié de la dépense pour le pays de Galles du sud où les grandes routes sont administrées directement par les comtés. La même loi a mis à la charge du fonds commun, dans chaque district de route, les dépenses d'entretien des chemins ordinaires, tandis qu'aux termes des lois de 1835 et de 1862, la centralisation était limitée aux dépenses d'administration. Cependant si par suite de différences naturelles du sol ou de toute autre circonstance, le *board* trouve juste de faire supporter à une ou à plusieurs paroisses les dépenses d'entretien de leurs propres chemins, il peut, avec l'approbation de l'autorité du comté, diviser le district en plusieurs parties dont les paroisses auront à supporter collectivement les dépenses des chemins compris dans leur territoire (*art.* 7). En résumé l'entretien des grandes routes est, sauf l'exception indiquée plus haut, pour un quart à la charge des districts ou des paroisses isolées; pour moitié à la charge des comtés et pour un quart à la charge de l'État. Quant aux chemins ordinaires, ceux compris dans les districts sont à la charge du fonds commun fourni par les paroisses associées, non plus en proportion des longueurs comprises dans leur territoire, mais en proportion du revenu foncier imposable de chacune d'elles; ce sont de véritables chemins d'intérêt commun. En 1884, il existait en Angleterre et dans le pays de Galles, 14,868 paroisses dont 6,601 isolées, n'étant rattachées à aucun district de routes, 7,501 groupées et formant 352 districts, et 766 appartenant aux districts du pays de Galles sud.

Le système qui vient d'être décrit ne paraît pas devoir être encore définitif, car il est très critiqué dans quelques-unes de ses parties: sur beaucoup de points les ressources seraient mal employées et les chemins insuffisamment entretenus.

Le rapport du *Local Government Board* de 1885 à 1886, qui vient de paraître, contient sur les *highways* les renseignements suivants :

Longueur du réseau. Il restait encore au 1er janvier 1886, 20 routes à péage mesurant 1,126 kilomètres sur 1,048 mesurant 33,568 kilomètres qui existaient en 1864. A l'exception de 3 concessions mesurant 854 kilomètres, comprenant les routes de l'île de Wight et celles des Galles du sud, et dont la durée n'est pas limitée, les péages actuels auront tous cessé en 1896. En 1884 on comptait 27,382 kilomètres de grandes routes, en y comprenant les routes à péage, 162,472 kilomètres de chemins ordinaires, soit en tout 189,854 kilomètres. Cette longueur représente, pour une superficie de 151,020 kilomètres carrés et une population de 27 millions d'habitants, 1,257 mètres par kilomètre carré et 7 mètres par

habitant. En France, la longueur des routes et chemins de toutes catégories à l'état d'entretien, mesurant 532,627 kilomètres, représente pour 528,577 kilomètres carrés et 38 millions d'habitants, 952 mètres par kilomètre carré, soit un tiers de moins qu'en Angleterre, et 13 mètres par habitant, soit près du double.

Recettes et dépenses.

Routes à péage (1883-1884).

Recettes :	Produit des péages	[illegible]
	Allocations des paroisses	260,800
	Recettes diverses	210,000
	Total des recettes	2,557,500f
Dépenses :	Entretien	1,628,600f
	Salaires	293,700
	Intérêts des emprunts	[illegible]
	Remboursements d'emprunts	585,500
	Dépenses diverses	210,800
	Total des dépenses	2,720,000f

Routes libres, comprenant les grandes routes et les chemins ordinaires (1882-1883)[1].

Recettes :	Produit des taxes, y compris les prestations en nature exécutées à leur acquit	41,011,500f
	Contribution des comtés pour les grandes routes	6,127,000
	Contribution des administrations à péage	88,400
	Subventions de l'État pour l'entretien	2,708,000
	Subventions industrielles	230,000
	Emprunts	171,200
	Recettes diverses	810,000
	Total des recettes	51,446,100f

Présentant sur l'année précédente une augmentation de 2,290,000 fr. La subvention de l'État pour l'entretien des grandes routes figure pour la première fois dans le compte de 1882-1883. L'année suivante, elle a plus que doublé et s'est élevée à 5,740,000 fr.

Dépenses :	Entretien	41,113,400f
	Améliorations	541,400
	Salaires	2,707,500
	Charges légales	101,000
	Intérêts des emprunts	51,900
	Remboursements d'emprunts	[illegible]
	Contributions aux administrations de péages	201,500
	Dépenses diverses	810,400
	Total des dépenses	48,627,300f

Le prix moyen de l'entretien a été en 1883-1884 de 60 cent. par mètre courant pour les grandes routes et de 19 cent. pour les chemins ordinaires. En France, il ressort à 86 cent. pour les routes nationales, à 58 cent. pour les routes départementales et à 23 cent. pour l'ensemble des chemins vicinaux de toutes catégories.

Une particularité à noter en Angleterre est l'importance donnée de longue date à la vérification et à la centralisation de la comptabilité des chemins de toute nature. Déjà les lois de 1833 et de 1835 ordonnaient expressément l'envoi au secrétaire d'État et la présentation au Parlement des comptes établis sur des formules uniformes arrêtées par le Gouvernement.

La loi de 1878 a transféré à des vérificateurs (*auditors*) nommés par le Gouvernement, l'examen et l'approbation des comptes des paroisses et des districts de routes, soumis jusque-là aux juges de paix du comté; ces vérificateurs sont payés sur les fonds des paroisses et des districts, mais leur traitement est fixé par le *Local Government Board* qui peut en outre faire faire des enquêtes par ses inspecteurs. On ne considère pas en Angleterre le contrôle le plus minutieux des actes des administrations locales comme une atteinte portée à leurs droits légitimes et à leurs franchises.

1. Le dernier rapport du *Local Government Board* ne contient pas par exception les comptes des autorités des *Highways*; il a donc fallu recourir à ceux de l'exercice précédent.

20. Autriche.

Les différentes provinces de l'empire d'Autriche sont régies par des lois particulières, ayant beaucoup d'analogie entre elles. Voici les principales dispositions de la loi du 3 novembre 1868 en vigueur dans l'archiduché d'Autriche.

Les routes qui ne sont pas à la charge de l'État sont classées en provinciales, de district et communales. Mais les routes de district sont de véritables chemins communaux analogues à nos chemins de grande communication et d'intérêt commun, car les dépenses en sont couvertes au moyen des contributions imposées sur les communes en addition de leurs contributions directes et au moyen de prestations. Les communes peuvent en outre être tenues à faire casser, moyennant un prix et dans un délai déterminé, les matériaux d'entretien destinés à ces routes, approvisionnés sur leur territoire. Elles sont obligées d'enlever gratuitement les boues et les neiges, et d'y planter et entretenir les arbres.

Les dépenses de construction sont suppportées en partie par les fonds provinciaux suivant les décisions des diètes qui peuvent consentir aussi des avances de fonds. Les routes de districts sont administrées par des commissions de 5 à 15 membres nommés pour trois ans par les conseils municipaux des communes de la circonscription.

Dans certaines provinces, les routes de districts sont remplacées par des routes par association de communes, analogues à celles qui existent en Italie et constituées dans les mêmes conditions. Mais c'est plutôt là une différence de forme, car le résultat est toujours de régler la contribution d'un certain nombre de communes aux dépenses de chemins ayant un intérêt général, sur des bases autres que celles de leurs limites territoriales. Indépendamment de ces groupements par districts ou par grandes associations, les communes peuvent se concerter pour des objets de moindre importance, tels que l'entretien de chemins, de sentiers, de ponts les intéressant. Les chemins communaux sont administrés par les autorités municipales sous la surveillance des commissions de district. Ils peuvent recevoir des subventions sur les fonds du district. Des péages peuvent être établis sur les routes de toute catégorie par décision des diètes. Les autorités provinciales peuvent exécuter d'office, sur les chemins de district et communaux, les travaux nécessaires pour assurer la circulation.

21. Belgique.

Le régime des chemins vicinaux a été établi en Belgique par la loi du 10 avril 1841, modifiée par celles du 18 juin 1842, du 20 mai 1863 et du 19 mars 1866 et complétée par les règlements particuliers que les députations permanentes des provinces ont faits en exécution de ladite loi.

Cette législation étant sur la plupart des points,

la reproduction de la nôtre, nous nous bornerons à indiquer les différences.

Les chemins vicinaux intéressant plusieurs communes sont classés de grande communication ; la catégorie intermédiaire des chemins d'intérêt commun n'existe pas. Les chemins vicinaux ordinaires sont à la charge soit des communes, soit des riverains, suivant les usages établis et d'après la décision des députations permanentes; c'est ce qui a lieu notamment dans la Flandre orientale. D'autres chemins restent à la charge des associations de polders et wateringues en vertu des anciens contrats.

En cas d'insuffisance des revenus de la commune, il est pourvu aux dépenses des chemins à leur charge, au moyen de prestations et de centimes sur les contributions directes. La part des prestations dans ces ressources spéciales ne peut pas excéder les deux tiers de la totalité, les centimes devant toujours y entrer pour un tiers au moins. Les prestations sont limitées à une journée pour chaque chef de famille ou d'établissement ne payant pas 3 fr. de contributions directes, s'il n'est pas indigent ; deux journées pour ceux payant plus de 3 fr. ; deux journées pour chaque cheval, bête de somme, de trait ou de selle, au service des familles ou des établissements dans la commune, à fournir avec conducteur et moyens de transport par les propriétaires, usufruitiers ou détenteurs. Les prestations sont rachetables en argent, les contribuables qui se libèrent en argent jouissent d'une réduction d'un cinquième.

Les ressources spéciales peuvent être créées et employées d'office, s'il y a lieu, par la députation permanente ; elles sont applicables à la construction aussi bien qu'à l'entretien, et ne peuvent être détournées de leur destination.

Les chemins de grande communication sont administrés par les députations permanentes. Les chemins ordinaires par les bourgmestres et échevins, avec le concours de commissaires voyers ou inspecteurs des chemins vicinaux nommés par la députation permanente.

Ce personnel ne diffère du nôtre qu'en ce qu'il est complété par un service d'inspection générale relevant du ministère de l'intérieur et chargé particulièrement de surveiller l'emploi des subventions de l'État.

Au 31 décembre 1870, la longueur des chemins vicinaux construits était de 16,396 kilomètres. Il est dépensé pour la construction et l'amélioration quatre millions par an environ, dont deux millions fournis par l'État et 700,000 fr. par les provinces. Jusqu'en 1880, la subvention de l'État était mise à la disposition des députations permanentes, qui en faisaient la répartition entre les communes, mais on a constaté que les députations escomptant l'avenir, promettaient des subventions très supérieures aux sommes dont elles pouvaient disposer, ce qui engageait les communes dans des dépenses hors de proportion avec leurs ressources disponibles; dans une seule province, les dépenses faites et non soldées avaient atteint 1,875,000 fr. Pour liquider en partie l'arriéré et empêcher que les travaux fussent absolument interrompus, le Gouvernement a dû demander un crédit extraordinaire de 2 millions qui a diminué le mal sans y remédier complètement, et le ministère de l'intérieur s'est réservé pour l'avenir la répartition directe des subventions.

Les 16,396 kilomètres de chemins construits représentent 556 mètres par kilomètre carré pour une superficie de 29,457 kilomètres carrés et 3 mètres par habitant pour 5,586,000 habitants ; on a vu qu'en France la proportion est de 959 mètres par kilomètre carré et de 13 mètres par habitant; il ne faut pas oublier qu'en Belgique le réseau des chemins de fer est proportionnellement beaucoup plus développé qu'en France.

22. Espagne.

En Espagne, les chemins vicinaux sont régis par la loi sur les routes du 4 mai 1877 et l'ordonnance royale du 10 août de la même année. Sont à la charge des communes les chemins qui n'étant pas compris dans les réseaux de l'État ou des provinces, sont jugés par les communes indispensables aux besoins de la circulation locale. Le législateur paraît avoir été surtout préoccupé d'obliger les communes à procéder avec méthode à la construction de leurs chemins et d'assurer la bonne exécution des travaux. Les conseils municipaux sont tenus de dresser l'état des chemins qu'ils jugent nécessaires, en les classant suivant leur importance et l'urgence de leur construction, cet état soumis à l'approbation du gouverneur de la province, et en cas de désaccord au ministère des travaux publics. Une fois arrêté, l'ordre de préférence ne peut plus être modifié que par le gouverneur, sur l'avis de la députation provinciale et de l'ingénieur en chef, il doit être rigoureusement suivi dans la construction. Le classement de chemins nouveaux ne peut ensuite avoir lieu qu'en vertu d'une décision du ministre des travaux publics rendue après enquête et l'avis du conseil municipal, de la députation provinciale, de la junte d'agriculture, de l'industrie et du commerce, de l'ingénieur en chef et du conseil des ponts, canaux et ports. Les projets d'exécution des travaux sont eux-mêmes approuvés par le gouverneur de la province, et par le ministre des travaux publics si le chemin se prolonge sur le territoire de plusieurs provinces. Le service technique est confié à des agents choisis par les conseils municipaux, mais munis d'un diplôme constatant leur aptitude professionnelle, et placés sous la surveillance de directeurs provinciaux. Les gouverneurs peuvent en outre faire inspecter les travaux par les ingénieurs de la province et aucun chemin ni ouvrage d'art ne peut être ouvert à la circulation avant que l'ingénieur en chef n'en ait opéré la réception.

Les communes peuvent, en outre des ressources ordinaires de leurs budgets, affecter aux travaux des chemins des prestations jusqu'à concurrence de vingt journées chaque année, dont dix consécutives. Ces prestations peuvent être rachetées en argent au prix de la journée de travail dans la localité. Les communes peuvent également, avec l'approbation du ministre des travaux publics, sur l'avis de la junte d'agriculture, d'industrie et du commerce, et de l'ingénieur en chef, établir des taxes de circulation sur certaines parties de leurs chemins ou sur les travaux d'art qui en dépendent, ou établir des péages au profit de concessionnaires chargés de la construction et de l'entretien des chemins et leur accorder en outre des subventions jusqu'à concurrence du tiers de la dépense. Elles-mêmes peuvent obtenir des subventions des députations provinciales pour la construction de leurs chemins.

La législation espagnole est des plus élémentaires et semble marquer un état de la vicinalité analogue à celui où se trouvait la France au commencement

du siècle : il ne semble même pas, en parcourant les ordonnances royales et les règlements sur la matière, qu'il se soit produit encore un mouvement sérieux pour la constitution du réseau vicinal.

23. Italie.

En Italie, les voies de communication de terre autres que les chemins de fer sont classées, par l'article 9 de la loi du 20 mars 1865 sur les travaux publics, en quatre catégories, les routes nationales, provinciales, communales et vicinales. Les routes communales se distinguent des routes vicinales par l'importance des intérêts qu'elles desservent, en raison desquels elles sont entièrement à la charge des communes, tandis que les routes vicinales à l'usage d'un petit nombre de propriétaires sont entretenues par eux en totalité ou en partie. Ces dernières ont une grande analogie avec nos chemins ruraux, surtout depuis la loi française du 20 août 1881, tandis que les chemins communaux italiens correspondent à nos chemins vicinaux.

En outre, les chemins qui intéressent plusieurs communes sont, en Italie comme dans tous les pays, l'objet de dispositions spéciales, mais leur régime est très différent de celui de nos chemins de grande communication et d'intérêt commun. Ils ne forment pas une classe à part, puisqu'ils continuent à figurer dans le réseau de chaque commune, et chacun d'eux donne lieu à la constitution d'une association distincte ayant son assemblée générale et son conseil d'administration, formée en vertu d'une décision de la commission provinciale sur l'initiative de la commune qui se croit en droit de réclamer le concours de ses voisines, et après avis des communes ainsi mises en cause. On désigne ces chemins sous la dénomination de chemins par association (*strade consortili*). La province peut s'engager à concourir aux dépenses; dans ce cas elle a droit de vote dans l'assemblée générale et dans le conseil de l'association, et lorsque sa contribution s'élève au tiers des dépenses, la commission provinciale peut prendre directement l'administration de la société, sous réserve des attributions de l'assemblée générale.

Les frais de construction, de rectification et d'entretien des chemins communaux sont à la charge des communes. La réparation et l'entretien des chemins vicinaux sont à la charge de ceux qui en font usage. La commune peut néanmoins être tenue d'y contribuer pour une part, laquelle, en cas de dissentiment, est fixée par la députation provinciale. Chaque année, s'il y a lieu, le maire convoque les intéressés pour régler les travaux à faire, les dépenses et leur répartition entre les intéressés. En cas d'inexécution des travaux, la commission municipale y pourvoit d'office. Elle peut également constituer les intéressés en syndicat.

Des règlements faits par les conseils provinciaux et approuvés par décrets prescrivent dans chaque province les mesures à prendre relativement à la construction et à l'entretien des chemins communaux, ainsi qu'à la surveillance des travaux, cette disposition est la reproduction de l'article 21 de notre loi de 1836.

Construction des chemins communaux obligatoires. La loi de 1865 ne donnait aux obligations qu'elle imposait aux communes d'autre sanction que leur propre intérêt et le contrôle des assemblées provinciales, contrôle très limité, que le plus souvent celles-ci négligèrent d'exercer. Les résultats furent donc à peu près nuls, et l'établissement d'une bonne viabilité apparaissant comme l'un des besoins les plus urgents du nouveau royaume d'Italie, on résolut de donner au Gouvernement les pouvoirs nécessaires pour mener l'œuvre à bien, fallût-il pour cela porter quelque atteinte aux franchises communales consacrées par la législation de 1865, et dont les communes italiennes se montrent très jalouses. A cet effet, la loi du 30 août 1868 (loi sur la construction des chemins communaux obligatoires) prescrivit de dresser dans chaque commune l'état des chemins indispensables aux communications intérieures et extérieures, créa des ressources spéciales avec pouvoir d'imposition d'office, alloua des subventions, ordonna enfin que les projets fussent dressés et les travaux exécutés par le Gouvernement à défaut des administrations communales. Le ministre dut présenter chaque année un rapport au Parlement sur l'exécution de la loi.

Ce fut seulement en 1871 que le Gouvernement se mit sérieusement à l'œuvre. Le dernier rapport publié en 1883, présente les résultats suivants constatés à la fin de 1882.

Longueur et état d'avancement du réseau. Le réseau des chemins communaux obligatoires comprend actuellement 81,475 kilomètres, dont 36,732 étaient terminés en 1868 et 44,752 restaient à construire. Il a été construit depuis lors 10,010 kilomètres et 195 kilomètres ont été déclassés, de telle sorte qu'au 31 décembre 1882 il restait à achever 34,742 kilomètres, sur lesquels 12,309 étaient en construction. Des projets étaient dressés pour 9,458 et à l'étude pour 2,512, on avait encore rien fait pour 12,458 kilomètres.

L'Italie compte 8,662 communes, dont 397, desservies par des routes nationales ou provinciales, n'ont pas de réseau communal obligatoire. Des 7,865 communes restantes, 2,153 avaient achevé leur réseau dès l'année 1870, époque du classement. Aujourd'hui, ce nombre s'est augmenté de 3,186; 1,085 communes n'ont encore fait ni travaux ni même de projets en exécution de la loi.

A ce réseau de 82,000 kilomètres de chemins communaux obligatoires, il y a lieu d'ajouter 36,000 kilomètres de chemins non obligatoires construits précédemment, ce qui porte l'ensemble du réseau à 118,000 kilomètres, développement bien insuffisant encore pour répondre aux besoins des communications, surtout si l'on considère que cette longueur est très inégalement répartie entre les différentes provinces du royaume. Les 118,000 kilomètres actuellement construits ou classés comme obligatoires représentent, pour une superficie de 296,323 kilomètres carrés, 400 mètres par kilomètre et, pour une population de 28,460,000 habitants, 4 mètres par habitant. En France, la proportion, en ce qui concerne les chemins vicinaux classés, est de 1,100 mètres par kilomètre de superficie et 16 mètres par habitant. Si au lieu des chemins classés on considère les chemins construits, on trouve en Italie 285 mètres par kilomètre de superficie et 3 mètres par habitant; pour la France, 959 mètres par kilomètre de superficie et 13 mètres par habitant.

Ressources spéciales. La loi de 1868 a créé des ressources spéciales en vue de la construction des chemins communaux obligatoires; mais contrairement à ce qui a lieu en France et partout ailleurs,

où les fonds spéciaux de la vicinalité sont appliqués indifféremment à la construction et à l'entretien, aucune partie de ces ressources ne peut être employée à d'autres travaux que ceux de construction. Le tableau suivant indique les ressources en question ainsi que leur produit pendant l'année 1882 et depuis leur création.

NATURE DES RESSOURCES.	PRODUIT. (Lire valant 0f,84.)	
	De 1871 à 1882 inclus.	Dont en 1882.
Revenus ordinaires des communes	29,743,680	3,075,092
5 centimes additionnels aux contributions directes	12,117,315	1,709,687
Surtaxe sur les intéressés aux chemins	2,212,942	314,211
Prestation en nature (4 journées)	24,715,825	3,864,257
Vente de biens communaux	2,304,600	210,996
Souscriptions particulières	1,199,836	45,750
Subventions de l'État et dépenses générales	37,774,991	3,707,605
Subventions des provinces	22,343,596	2,810,448
Avances de l'État pour préparation de projets et pour travaux exécutés par l'armée dans la province de Palerme	4,502,184	132,043
Avances et produits divers pour les bureaux techniques et les travaux	21,796,450	2,249,929
Emprunts	28,411,026	3,677,914
Total	192,151,945	21,797,932

La loi de 1868 précisant une disposition de celle de 1865, autorise par son article 8 les communes à établir sur les nouveaux chemins à construire, des péages pour une durée maximum de 20 années. Le produit des péages ne figure pas au tableau ci-dessus, sans doute parce qu'il est concédé aux entrepreneurs ou affecté au remboursement d'emprunts avec lesquels il ferait double emploi.

La surtaxe sur les intéressés frappe les propriétaires de terrains compris dans une zone adjacente d'un kilomètre de chaque côté du chemin à construire, ainsi que les propriétaires de forêts, mines, carrières et établissements industriels situés dans n'importe quelle partie de la commune, à moins qu'ils ne prouvent que le revenu ou la valeur de ces immeubles n'augmentera pas d'un vingtième par suite de la construction du chemin; la surtaxe est de 5 cent., égale à l'imposition spéciale qu'elle double. Elle peut même être plus élevée avec le consentement des deux tiers de ceux qui la supportent, elle peut être établie pour 20 ans comme les péages, et les imposés ont la faculté de la racheter en faisant un seul paiement de la valeur de dix annuités.

Subventions de l'État. L'État s'est engagé par l'article 9 de la loi de 1868, à fournir chaque année une subvention d'au moins 3 millions, la somme allouée à chaque commune ne devant en aucun cas dépasser le quart de la somme réellement dépensée par elle.

Exécution d'office. Le gouvernement italien a usé résolument et dans une large mesure des pouvoirs que lui conférait la loi en vue de vaincre l'inertie ou la résistance des communes ; sur 5,712 communes ayant à construire des chemins obligatoires, il a eu recours à l'exécution d'office, totale ou partielle, à l'égard de 3,561, et le nombre s'en augmente chaque année. Il convient d'ajouter que pour beaucoup d'entre elles, l'action du Gouvernement a été limitée à la partie technique du service, c'est-à-dire à l'étude des projets et à la direction des travaux, ces communes consentant à acquitter les dépenses une fois qu'elles sont liquidées. Cette partie technique est exécutée par des bureaux dirigés par les officiers du génie civil, ayant sous leurs ordres des ingénieurs de sections et des auxiliaires. Le personnel réparti entre toutes les provinces comprenait en 1882, 56 ingénieurs, 108 délégués et 172 auxiliaires, soit en tout 336 agents nommés par l'administration supérieure et payés par l'État à titre d'avances aux communes.

Prix de revient de la construction. Les 10,010 kilomètres de chemins exécutés depuis 1870 ont donné lieu à une dépense de 123,859,953 lires, d'où il ressort un prix de revient de 12,373 lires par kilomètre courant. En appliquant ce prix de revient aux 34,742 kilomètres restant à construire, on arriverait à une dépense de 430 millions, sur laquelle on a déjà dépensé 94 millions. Il resterait donc encore 336 millions à dépenser pour achever le réseau des chemins communaux obligatoires actuellement classés.

Entretien des chemins communaux. Après avoir vu avec quelle vigueur et quelle autorité le gouvernement italien poursuit l'œuvre de la construction des chemins communaux obligatoires, on ne constate pas sans étonnement combien l'entretien est négligé, bien qu'aux termes de la loi de 1865, les communes soient tenues d'y pourvoir.

Il résulte d'une enquête faite en 1875 par le ministère des travaux publics, que déjà à cette époque les chemins communaux récemment construits se détruisaient rapidement faute d'entretien, et qu'il devenait urgent d'aviser si l'on voulait prévenir la ruine totale de l'œuvre entreprise, avant même que cette œuvre fût achevée.

Cette situation est attribuée aux causes suivantes: 1° les prescriptions de la loi de 1865 ne s'exécutent pas. Elles manquent de précision, de sanction et abandonnent complètement la surveillance du service communal aux conseils provinciaux et aux députations provinciales, lesquels pour la plupart ne l'exercent que d'une façon très insuffisante ; 2° le service de l'entretien n'est pas doté de ressources spéciales; 3° il n'y a pas comme en France un corps d'agents voyers surveillant et dirigeant d'office les travaux communaux, et établissant les prévisions annuelles de dépenses, d'où il résulte que les crédits inscrits aux budgets communaux au gré des administrations locales, ne sont nullement en rapport avec les besoins de l'entretien ; encore arrive-t-il souvent que ces crédits sont employés à d'autres dépenses.

Le ministère des travaux publics saisi de nombreuses réclamations de la part des provinces et spécialement des représentants de l'agriculture, a chargé une commission d'étudier les mesures à prendre pour remédier au mal. Cette commission a été d'avis de reviser les règlements provinciaux en vue de constituer les communes en associations pour l'organisation d'un personnel d'ingénieurs rétribué au moyen d'un fonds commun et chargé de la direction et de la surveillance des travaux communaux dans chaque circonscription. Elle a demandé en outre que les communes eussent dans leurs budgets et dans leurs comptes une division à part pour l'entretien des chemins communaux, afin que les fonds ne pussent être détournés de

leur destination ; et que deux journées de prestation y fussent spécialement affectées, lorsque les quatre journées affectées à la construction se trouveraient absorbées. Des subventions industrielles seraient exigées pour réparation des dommages causés par une circulation anormale. Ces dispositions approuvées par la presque unanimité des conseils provinciaux ont fait l'objet d'un projet de loi présenté au Sénat le 25 novembre 1885 et qui doit être prochainement discuté.

Au résumé, en Italie la construction des chemins communaux est en bonne voie, grâce à ce que l'État en a pris la direction et l'exécute d'office pour le compte des communes, mais il reste tout ou presque tout à faire pour l'entretien, et l'étude très approfondie de ce qui se passe tant en Italie que dans les pays étrangers, a conduit le Gouvernement à considérer comme indispensable par-dessus toute chose, d'organiser par districts des services techniques chargés de diriger les travaux pour le compte des communes et au-dessus de ces services un contrôle vigilant et fortement constitué.

24. Prusse.

Le service des chemins communaux n'est actuellement encore dans les provinces de Prusse, aussi bien que dans toute l'Allemagne, réglé que par des usages locaux et d'anciens édits datant de cent ou de deux cents ans. Le gouvernement prussien a cherché à différentes reprises à y substituer une législation uniforme, mais les projets qu'il a présentés au Parlement notamment en 1865, 1875 et 1877 n'ont pas abouti, et à l'heure actuelle les choses sont encore dans le même état. Quoi qu'il en soit, ces projets n'étant sur beaucoup de points que la consécration du régime qui fonctionne aujourd'hui et contenant l'exposé de celui qui sera en vigueur dans un avenir prochain, donnent une idée exacte de l'état de la question. Les renseignements ci-après sont extraits du projet le plus récent, présenté à la Chambre des députés, le 22 octobre 1877, par M. Achenbach, ministre du commerce et des travaux publics.

Aux termes de ce document intitulé *Loi sur les chemins,* les chemins publics se divisent en chaussées ou routes d'art (*Kunststrassen*), routes de cercle (*Kreisstrassen*) et chemins communaux (*Gemeindewege*), représentant nos routes nationales, départementales et communales. Il existe en outre des chemins ruraux et forestiers qui n'ont pas le caractère de chemins publics et sont soumis à une autre législation.

Les chemins communaux comprenant les chemins carrossables et les sentiers publics, sont à la charge des communes sur le territoire desquels ils sont situés. Il en est de même des portions des routes de cercle servant à la circulation locale dans les villes et les communes rurales lorsque le comité du cercle en décide ainsi. Les mêmes obligations incombent aux propriétaires des districts de terre pour les chemins qui traversent ces districts.

Les ponts et bacs établis sur les cours d'eau non navigables font seuls partie des dépendances des chemins publics qu'ils desservent, les autres appartiennent à un service spécial.

Il arrive fréquemment que des communes soient associées pour la construction et l'entretien de chemins les intéressant, ainsi que cela se produit avec des formes plus ou moins différentes en France, en Angleterre, en Autriche et en Italie. Dans ce cas un statut particulier, soumis à l'approbation du comité de cercle, règle le fonctionnement et l'administration de ces unions, ainsi que la part de dépense afférente à chaque commune. Les unions habituellement créées à l'amiable, peuvent cependant aussi être constituées d'office par les comités de cercle, qui exercent en Prusse la tutelle des communes. L'approbation de ces comités est également nécessaire pour toute modification aux statuts, les dissolutions d'unions et généralement pour tous les actes concernant la voirie communale. On peut faire appel de leurs décisions aux conseils de district.

Ressources et dépenses. Il est pourvu aux dépenses des chemins communaux au moyen de contributions spéciales, réparties d'après les règles établies pour les autres impositions communales. Les communes peuvent autoriser les habitants à acquitter tout ou partie de leurs contributions au moyen de prestations en nature consistant en journées de main-d'œuvre et de charrois évaluées en argent. Aux ressources communales proprement dites vient s'ajouter le produit des subventions industrielles et des subventions allouées sur les caisses des cercles en cas d'insuffisance des ressources communales. Les subventions industrielles peuvent être imposées non seulement pour réparation de détériorations aux chemins existants, mais aussi pour la construction de chemins nouveaux ou la rectification et l'amélioration d'anciens chemins proportionnellement aux avantages que l'industriel en retirera. Cette disposition rappelle l'imposition des intéressés en Italie.

Les subventions des cercles peuvent aussi s'appliquer à la construction et à l'entretien. Elles sont allouées par la diète du cercle sur la proposition de son comité permanent, mais en cas de refus, la commune peut se pourvoir contre la décision auprès du conseil de district, et même en appel auprès du conseil provincial. Cette obligation pour les cercles de venir pécuniairement en aide aux communes établit entre les caisses de ces institutions une solidarité qui est un trait caractéristique de l'organisation allemande. Il existe actuellement des péages sur un certain nombre de chemins publics des différentes catégories. La loi en préparation en autoriserait le maintien, mais en interdisant d'en établir de nouveaux.

Les comptes des dépenses des chemins communaux n'étant pas centralisés comme ils le sont en France, en Angleterre et en Italie, il n'est pas possible d'établir de situation d'ensemble.

25. Résumé.

Cette étude de l'administration des chemins communaux à l'étranger permet de constater que plusieurs législations étrangères se sont inspirées de la loi française de 1836, et que nos voisins peuvent encore sur un certain nombre de points venir chercher des exemples chez nous. Le régime des péages existe encore partout, non seulement sur les ponts, mais sur les chaussées mêmes. L'Angleterre en est encore à poursuivre l'affranchissement de ses routes, qui ne sera même pas complètement achevé dans dix ans. Elle tend en même temps à exonérer les paroisses des charges résultant pour elles de l'entretien des grandes routes, et à les grouper de manière à constituer des administrations disposant de moyens d'action plus complets. Tout cela s'opère à tâtons et lentement.

En Italie, la construction marche bien, mais l'entretien abandonné aux soins des communes, exige impérieusement une réorganisation complète à laquelle le Gouvernement travaille depuis longtemps, en s'inspirant de ce qui se passe en France, sans cependant avoir pu encore aboutir. La loi prussienne est à l'état de projet depuis 20 ans. Quant à la loi espagnole, il ne semble pas que l'on se soit beaucoup occupé jusqu'ici de l'appliquer, puisqu'il ne résulte pas des très rares documents administratifs, ordonnances, instructions et circulaires s'y rapportant, qu'on se soit aperçu des lacunes qu'elle présente.

Si la comparaison des législations étrangères et des résultats obtenus autour de nous est toute à notre avantage, il ne faut pas perdre de vue cependant que notre loi organique, vieille de 50 ans, ne répond plus aux besoins, que les ressources manquent sur bien des points pour entretenir les chemins, qu'ailleurs elles sont mal employées, qu'enfin, nous aussi, nous ne pouvons nous décider depuis plusieurs années à aborder l'œuvre des réformes réclamées et reconnues nécessaires.

J. DE CRISENOY.

Bibliographie.

Rapports annuels et quinquennaux sur l'exécution de la loi de 1836, de 1855 à 1863. *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur.*

Publications du ministère de l'intérieur : *Documents sur les chemins vicinaux.* Imprimerie nationale. 1868.

Loi sur l'achèvement des chemins vicinaux et documents relatifs à cette loi. 1868.

Comptes rendus annuels des opérations du service vicinal depuis 1869 *jusqu'à* 1884.

Documents sur les législations étrangères en matière de vicinalité. 1873.

Album de statistique graphique du service vicinal. 1883.

GUILLAUME, *Traité pratique de la voirie vicinale.* Paul Dupont. 1878.

DURAND-CLAYE et Léopold MARX, *Routes et chemins vicinaux.* Baudry. 1885.

J. DE CRISENOY, *les Réformes de la législation vicinale.* Berger-Levrault et Cie. 1886. — Paul Dupont. 1886

Les Chemins communaux en Italie. Berger-Levrault et Cie. 1884.

Le Moniteur des assemblées départementales et communales. Paris, 1884 et 1885.

Rapport au Parlement italien sur les chemins communaux obligatoires en 1882. Rome, 1884.

Annales des chemins communaux obligatoires en Italie. Rome, 1882 et 1886.

DE FRANQUEVILLE, *Du Régime des travaux publics en Angleterre.* Hachette. 1874.

Rapports annuels du Local Government Board au Parlement anglais. Londres.

CHEMINÉES. *V.* Foyers.

CHÈQUE.

SOMMAIRE

I. DÉFINITION. DIVERSES SORTES DE CHÈQUES.

Le chèque est l'écrit par lequel une personne ayant un compte de dépôts chez un banquier, dispose en totalité ou en partie du solde libre de ce compte.

C'est un effet très semblable à la lettre de change à vue. Le droit anglais définit même le chèque : une lettre de change à vue (*on demand*) tirée sur un banquier. (*L.* 18 *août* 1882, *pour la codification des lois relatives aux lettres de change, chèques et billets de change* — 45 *et* 46, *Victoria, chap.* 61, *art.* 73.)

La définition de la loi française est différente. Aux termes de la loi du 14 août 1865, le chèque est l'écrit payable à vue qui, sous la forme d'un mandat de paiement, sert au tireur à effectuer le retrait à son profit ou au profit d'un tiers, de tout ou partie des fonds portés au crédit de son compte et disponibles (*art.* 1er, § 1er). Ainsi, légalement, on peut tirer un chèque non seulement sur un banquier, mais sur toute personne chez laquelle on a des fonds disponibles. D'un autre côté, tandis que, dans le droit anglais, la nature du chèque et de la lettre de change à vue est identique, une différence essentielle existe, en droit français, entre ces deux écrits qui, cependant, affectent une forme semblable, portent des mentions analogues, se négocient le plus souvent par les mêmes procédés et sont payables dans les mêmes conditions. Cette différence consiste en ceci : le chèque exige en France une provision préalable, la lettre de change à vue ne l'exige pas. Il existe, au surplus, une autre différence entre le chèque et la lettre de change : c'est qu'en droit français, la lettre de change est toujours tirée d'une place sur une autre, tandis que le chèque peut être tiré sur la même place. Mais entre le chèque de place à place et la lettre de change à vue, il n'y a légalement de différence qu'au point de vue de la provision.

On distingue deux sortes principales de chèques : les chèques conçus sous la forme d'un mandat de paiement, les mandats de virement. Il y a mandat de paiement lorsque le titulaire du compte de dépôts donne à son banquier l'ordre de payer en espèces le bénéficiaire du chèque ; il y a mandat de virement lorsque le tireur prescrit au banquier de porter au crédit du compte d'un autre déposant la somme pour laquelle le chèque est tiré. Le chèque est ainsi tantôt payable en espèces, tantôt payable en compte. Les mandats blancs que la Banque de France délivre à ses clients sont des chèques de la première sorte; les mandats rouges du même établissement sont des chèques de la seconde sorte.

Une forme particulière du chèque payable en espèces est ce que l'on appelle le chèque barré. Le chèque barré, très employé en Angleterre, présente ce caractère de ne pouvoir être régulièrement payé qu'à un banquier. Le bénéficiaire d'un chèque barré est obligé de le faire encaisser par un banquier, car le banquier tiré est tenu, sous sa responsabilité, d'en refuser le paiement à toute autre personne. On indique cette modalité de l'ordre de paiement, cette manière d'*adjectio solutionis gratio,* en traçant sur l'effet, au recto, deux barres transversales et parallèles (*crossing*). On peut inscrire entre les deux barres le nom même d'un banquier : le chèque est dit alors « barré spécialement » et il ne peut être payé qu'au banquier qui y est nommé. On peut ne rien écrire entre les deux barres ou bien y écrire les mots « et Compagnie » : le chèque est alors « barré en blanc ou généralement » et il peut être payé au banquier quelconque dont le nom y sera inscrit au jour de l'échéance. L'usage du barrement s'est rapidement développé en Angleterre, en raison des garanties qu'il assure au débiteur et au créancier. Un chèque peut être falsifié, il peut être perdu ou volé. Si le chèque est barré, l'auteur du faux ou du vol doit, pour toucher le montant de l'effet, employer l'intermédiaire d'un banquier. Celui-ci peut s'assurer de l'identité de la personne qui lui remet le chèque, ce que ne pourrait faire le banquier tiré ; il sera donc

plus facile de retrouver la trace du coupable. Dans le cas où le chèque est barré spécialement, il semble même qu'il soit à peu près impossible à celui qui l'a trouvé ou dérobé de parvenir à en réaliser la valeur.

On trouve, principalement aux États-Unis, une autre forme de chèque payable en espèces : c'est le chèque certifié. Un chèque est certifié lorsque le banquier sur lequel il est tiré s'est déclaré nanti de la provision nécessaire au paiement. La certification des chèques est un abus des plus dangereux. Elle fait du chèque un instrument de crédit, alors qu'il ne devrait être qu'un instrument de liquidation. Nous reviendrons sur ce point.

II. FONCTION DU CHÈQUE.

On a vu que le chèque peut affecter également la forme d'un mandat de paiement ou la forme d'un mandat de virement. Mais si la nature de ces deux sortes d'effets est identique au point de vue du droit, leur rôle est sensiblement différent.

On sait ce qu'il faut entendre par virement. C'est l'opération par laquelle un banquier crédite le compte d'un de ses clients d'une certaine somme précédemment inscrite au crédit du compte d'un autre de ses clients. Un négociant que nous appellerons Pierre, doit à Paul, son correspondant, une somme de 10,000 fr. Supposez que Pierre et Paul aient le même banquier. Il suffit à Pierre pour se libérer, de prescrire à son banquier de prélever sur son compte 10,000 fr. et d'en créditer le compte de Paul. Trois versements successifs en espèces seront de la sorte évités : Pierre aurait dû retirer ses fonds de chez son banquier ; il aurait ensuite payé Paul ; celui-ci, enfin, aurait versé la somme à son propre compte. Une simple passation d'écritures sur les livres de la maison de banque tiendra lieu de ces opérations matérielles de recette et de paiement.

L'utilité du mandat de virement est évidente.

On aperçoit moins bien, de prime abord, les avantages du chèque payable en espèces. (Nous parlons des avantages du chèque considéré en lui-même, abstraction faite de l'utilité des dépôts en banque dont il suppose l'existence.) Employé comme moyen de paiement, le chèque, semble-t-il, n'a qu'une fonction très semblable à celle du billet de banque. Il dispense provisoirement de l'usage des espèces métalliques. Encore est-il, à ce point de vue, un instrument moins parfait que le billet de banque. Celui-ci, en effet, a une circulation dont la durée est indéfinie, tandis que le chèque, devant être présenté ou tiré dans un délai très court, aboutit, après quelques jours, à un déplacement de numéraire.

Ces observations ne sont vraies que lorsqu'elles s'appliquent au chèque non barré. Il en est tout autrement du chèque barré.

On sait, en effet, que le chèque barré est toujours payable à un banquier. Or, il existe nécessairement entre le banquier tiré et le banquier chargé de l'encaissement, des relations d'affaires qui les constituent réciproquement débiteurs et créanciers l'un de l'autre. Il leur suffit, pour éviter le déplacement du numéraire, de compenser leurs obligations jusqu'à due concurrence. Le solde seul sera réglé en espèces. On pourra même régler ce solde au moyen d'un virement, lorsque les deux banquiers en présence auront eux-mêmes un banquier commun, et c'est presque toujours le cas : on peut dire que tous les banquiers français, par exemple, ont un banquier commun, la Banque de France ; tous les banquiers anglais sont les clients de la Banque d'Angleterre. Dans les principaux pays commerçants, la pratique de ces compensations est très répandue ; on en a régularisé la procédure et il existe à cet effet dans les principales villes commerçantes du monde des chambres de compensation ou *clearing-houses*.

On trouvera, au mot CHAMBRES DE COMPENSATION, diverses indications numériques qui permettent d'apprécier le rôle important que ce système de compensations et de virements joue dans la circulation de certains pays, notamment de l'Angleterre. Ce qu'il importe de rappeler ici, c'est que la combinaison tout entière repose sur l'usage du chèque barré, comme celui-ci repose sur l'usage des dépôts en banque. C'est le chèque barré, en effet, qui en faisant des banquiers les encaisseurs de leurs clients, amène dans leurs mains la monnaie de compensation au moyen de laquelle ils règlent les effets de toute nature qu'ils ont à payer.

Les avantages du système ont été souvent mis en lumière. Il économise l'emploi du numéraire par la centralisation du service des recettes et des paiements, et fait circuler les encaisses tout en les laissant à l'état de capitaux productifs.

Il n'est pas toutefois sans danger, précisément parce qu'il permet de multiplier les services que rendent les mêmes espèces métalliques. La base du système peut être étroite à l'excès. C'est le cas en Angleterre. Les banquiers de Londres ne gardent par devers eux que de très faibles sommes : presque tous leurs fonds sont prêtés. Ils n'ont besoin, en effet, que d'avoir au crédit de leur compte à la Banque d'Angleterre une somme suffisante pour couvrir le solde dont ils peuvent être débiteurs vis-à-vis du *clearing-house*, après compensation. Les banquiers de province agissent de même vis-à-vis des banquiers de Londres, dont ils sont les clients. Toute la réserve métallique de l'Angleterre est à Londres et la réserve de la Banque est la réserve de toute l'Angleterre.

Tant que le public a confiance, le *clearing-house* pourvoit à tout. Mais supposez une panique, les créanciers refusent le chèque qui leur est offert en paiement. Le débiteur est obligé de payer en espèces et par suite de retirer ses fonds de chez son banquier ; celui-ci est obligé d'agir de même vis-à-vis de la Banque d'Angleterre, qui est exposée alors à subir de furieux assauts, comme on l'a vu notamment en 1866, lors de la faillite d'Overend Gurney et Cie.

Le péril est particulièrement grave avec la pratique des chèques certifiés. Il peut arriver et il arrive que le chèque certifié soit absolument tiré en l'air, en d'autres termes, que le banquier tiré n'ait pas provision bien qu'il ait certifié en avoir une. Les chèques de cette nature ne sont plus la représentation des encaisses existantes ; ils ne représentent que le crédit dont le tireur jouit chez le banquier tiré. Supposez qu'on les échange, il n'en peut résulter aucune compensation, aucune liquidation véritable. Le tireur du chèque est libéré vis-à-vis du créancier auquel il l'a donné en paiement ; mais il est devenu débiteur d'une égale somme envers son banquier. Les chèques certifiés sont à proprement parler du papier de circulation.

La crise américaine de mai 1884 s'est ouverte à l'occasion d'un de ces effets, un chèque de

215,000 dollars, remis au *Clearing-house* de New-York par la maison Grant et Ward et que la première Banque nationale avait accepté bien que Grant et Ward n'eussent pas plus de 2,000 dollars au crédit de leur compte.

La certification des chèques a été interdite par une loi fédérale du 3 mars 1869 : aux termes d'une loi du 12 juillet 1882, elle est réprimée par des amendes et même par de l'emprisonnement. Mais ces dispositions sont éludées par tous les moyens : c'est ainsi que l'on a soutenu devant la justice, et avec un plein succès, que l'acceptation d'un chèque ne devait pas être confondue avec la certification et n'était pas interdite comme elle.

III. RÉGIME FISCAL.

L'article 7 de la loi française du 14 juin 1865 exemptait les chèques de tout droit de timbre pendant dix ans. Cette immunité, accordée au chèque en vue d'en favoriser le développement, se justifiait au point de vue des principes de l'enregistrement. Le chèque en effet, on l'a vu, est un instrument de libération et non un instrument de crédit.

Après la guerre, la loi du 23 août 1871 soumit à un droit de timbre de 10 cent. tous les titres qui emportaient libération et notamment le chèque. La même loi doublait les droits de timbre proportionnels sur les effets de commerce. L'élévation de ces droits fit alors s'introduire un abus, qui consistait à déguiser les lettres de change sous la forme de chèques, afin de n'acquitter que le droit fixe de 10 cent. Beaucoup de négociants, au lieu de tirer sur leurs débiteurs une traite, soumise au timbre proportionnel, créaient un chèque. Il y avait une difficulté, c'est que le chèque doit être payé dans les cinq jours ou dans les huit jours de sa date, selon qu'il est tiré sur la même place ou d'une place sur une autre. Mais on postdatait le chèque, dont la circulation pouvait ainsi être prolongée et qui devenait un véritable instrument de crédit contrairement aux intentions du législateur, ou bien on joignait au chèque une fiche volante sur laquelle était indiquée l'échéance réelle. Grâce à ces artifices, le porteur était mis à même de réclamer le montant du chèque dans le délai de cinq ou huit jours de la date apparente d'émission.

Ces pratiques frauduleuses pouvaient prendre un développement d'autant plus grand que la différence établie par la législation française entre le chèque et la lettre de change est, on l'a vu, toute théorique.

Aussi, au lendemain de la loi du 23 août 1871, MM. Claude (des Vosges) et Rouveure avaient-ils déposé une proposition tendant notamment à la suppression des chèques de place à place. Cette proposition fut rejetée.

Une autre solution avait été proposée en 1873 par le Gouvernement. Elle consistait à soumettre les chèques de place à place au droit de timbre proportionnel applicable aux lettres de change. Mais cette disposition ne fut pas adoptée par l'Assemblée nationale, qui se borna à porter à 20 cent. le droit de timbre fixe sur les chèques de place à place et à édicter un certain nombre de dispositions destinées à assurer la sincérité de la date du chèque et la disponibilité de la provision préalable (*L.* 19 *février* 1874). La question de l'assujettissement des chèques de place à place à un droit de timbre proportionnel fut reprise par M. Léon Say, en 1878, au moment du dégrèvement des droits de timbre sur les effets de commerce. Cette nouvelle tentative a échoué.

Par conséquent, aujourd'hui encore, les droits de timbre applicables aux chèques sont de 10 cent. pour ceux qui sont tirés sur la place même où ils sont payables, et de 20 cent. pour ceux qui sont tirés d'une place sur une autre.

Voici quels ont été, depuis 1880, les produits des droits de timbre sur les chèques (Algérie non comprise) :

Années.	Chèques sur place. (A 10 cent.)	Chèques de place à place. (A 20 cent.)
—	—	—
	francs.	francs.
1880	275,810	327,766
1881	368,330	378,285
1882	295,388	319,530
1883	292,529	308,230
1884	292,441	302, 27
1885	317,565	291,821
1886	321,639	304,411

Auguste ARNAUNÉ.

CHER. — Chef-lieu : Bourges ; sous-préfectures : Saint-Amand, Sancerre.

Nombre de communes : 291 ; population totale, 351,405 ; superficie territoriale, 716,917 hectares ; bois domaniaux : 11,207 hectares ; bois communaux : 6,213 hectares.

Cour d'appel de Bourges ; chef-lieu d'académie : Paris ; archevêché : Bourges ; 8e corps d'armée (Bourges).

Sénateurs : 2 ; députés : 5 ; percepteurs : 43.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1884 : 96,165 fr.

Valeur du centime départemental, 1884 : 20,464 fr.

Revenus communaux annuels, 1884 : 1,795,262 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	230
— — local	»
Routes nationales	492
— départementales[1]	»
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	2,934
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	2,383
Canaux	304.9
Rivières navigables	65.1
— flottables	95.2

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1884.
Recettes ordinaires	1,068,837f63	1,522,669f69
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	58,021f02	97,812f79
Propriétés départementales	21,071 17	30,072 98
Routes départementales	183,600 45	»
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	407,845 41	849,651 72
Enfants assistés	75,585 21	110,000 00
Aliénés	46,449 60	90,020 00
Assistance publique	45,581 03	29,516 29
Encouragements et subventions	38,022 50	34,892 25
Instruction publique	60,113 09	101,782 04
Dépenses diverses	41,299 43	54,450 01
Total des dépenses ordin.	977,618f94	1,398,198f08
Recettes extraordinaires	475,258f80	1,098,517f37
Dépenses extraordinaires	467,359 09	1,047,450 71
Emprunts. Dette en principal	612,000f00	5,413,159f88

1 Les routes départementales ont été déclassées.

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1884.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État				
Principal . . .	[illegible]	364,637f33	[illegible]	345,308f01
Cent. généraux.	»	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Fonds de secours et **non-valeurs** .	22,124 70	7,292 74	6,213 27	92,087 66
	[illegible]	[illegible]	246,015f49	[illegible]
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	624,554 95	[illegible]	[illegible]	119,412 77
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	555,736 39	192,440 16	94,352 24	203,618 55
Total par contr.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 5,648 fr. 43 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 3,765 fr. 62 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 2,306,166 fr. 59 c. Département : 1,012,265 fr. 26 c. Communes : 1,049,912 fr. 96 c. ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à. . 4,368,344f81

Taxes assimilées		[illegible]
Contributions indirectes.		
Boissons	2,244,841f48	
Sucres	2,919,719 02	
Douanes	»	5,778,054 60
Autres contributions indirectes.	613,494 10	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	[illegible]	
Forêts	[illegible]	
Postes et télégraphes	81[illegible],946 21	7,495,678 63
Impôt sur le revenu des valeurs mobilières . .	[illegible]	
Revenus et produits divers .	2,556,523 64	
Soit un total de.		17,841,801f92

représentant 1 fr. 97 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1884 pour 3,515,118,481 fr. 02 c.: budget général, 3,032,041,867 fr. 61 c.; budget sur ressources spéciales, 483,076,613 fr. 41 c.

CHEVAUX ET VOITURES. *V.* **Voitures.**

CHICORÉE. — La racine de chicorée préparée, c'est-à-dire la chicorée torréfiée en cossettes ou en poudre, était frappée en France d'un droit de fabrication de 30 cent. par kilogramme, décimes compris. (*L.* 4 *sept.* 1871. *art.* 6.)

L'article 20 de la loi du 21 janvier 1873 avait assujetti au même droit tous les produits similaires livrés à la consommation publique pour être employés au même usage que la chicorée et le café.

La perception de l'impôt était assurée par l'exercice des fabriques, des magasins en gros et des débits et par l'apposition de timbres ou vignettes sur les paquets pris en charge par les assujettis.

La surveillance ne s'exerçait pas seulement dans l'intérieur des fabriques où les employés de l'administration contrôlaient la fabrication, les types, les poids, la forme des paquets, mais elle s'étendait encore à l'extérieur pour déjouer les tentatives de fraude que les intéressés auraient pu commettre.

Les envois de chicorée étaient accompagnés d'une expédition délivrée par les représentants de la régie, expédition dont la nature variait suivant que le transport était effectué avec ou sans crédit des droits.

Dans le premier cas, on employait un acquit-à-caution qui devait être apuré dans les délais légaux à peine de payer un double droit.

Les comptes des assujettis étaient arrêtés en fin de mois par l'administration qui établissait ainsi leur situation active et passive ; le paiement des sommes dues s'effectuait après ce règlement de compte, soit au comptant si la somme était inférieure à 300 fr., soit au moyen d'obligations cautionnées à 4 mois de date, si la somme était supérieure à ce chiffre. Dans ce dernier cas, les fabricants et marchands en gros étaient tenus de payer la remise spéciale de 1/3 p. 100. (*V.* **Obligations cautionnées.**)

Si les paiements au comptant n'étaient pas faits en temps utile, il était dû des intérêts de retard.

Le contribuable avait cinq jours pour se libérer, soit au comptant, soit en obligations cautionnées ; faute de satisfaire à l'un ou l'autre de ces modes de libération, le recouvrement des droits dus à l'État était poursuivi par voie d'avertissement ou de contrainte.

Toute infraction aux lois précitées était punie d'une amende de 100 fr. à 1,000 fr., de la confiscation des objets transportés en fraude, en ce non compris le paiement du droit. Des pénalités spéciales s'ajoutaient encore à celles-ci en cas de contrefaçon des timbres et vignettes de l'administaation.

Les chicorées importées pouvaient être introduites en France avec ou sans crédit des droits ; quant aux chicorées expédiées à l'étranger, elles étaient, sous des conditions spéciales d'exportation, exemptes de toute taxe.

L'impôt sur la chicorée fut vivement critiqué par plusieurs députés du Nord, comme portant préjudice aux populations manufacturières de cette région qui font une très grande consommation de ce produit.

Le ministre des finances fit valoir pour le maintien de l'impôt, que la taxe était peu considérable par elle-même et qu'elle affectait moins qu'on ne le pensait les populations industrielles et rurales.

L'administration prouvait également, par ses statistiques, que l'impôt sur la chicorée n'avait exercé aucune influence fâcheuse sur la consommation publique, et que depuis son établissement, les quantités imposables avaient toujours été en croissant.

En effet, en 1872, 8,382,000 kilogr. seuls avaient été assujettis au droit, mais cela tenait aux approvisionnements nombreux faits en 1871, approvisionnements qu'une disposition spéciale contenue dans l'article 28 du règlement d'administration publique du 30 novembre 1871 exemptait complètement de droits.

En 1873, l'impôt se percevait sur 15 millions de kilogr.

En 1874, sur 16,604,561 kilogr.

En 1875, sur 17,066,300 kilogr.

Ce dernier chiffre s'éloigne peu de celui de 20 millions de kilogr. que l'on avait primitivement prévu.

Une autre objection en faveur du maintien de cette taxe est qu'elle ne coûtait que 2 p. 100 de frais de régie.

Malgré tout, elle fut supprimée par la loi du 22 décembre 1878 ; elle produisait alors 5,116,423 fr.

Alfred Prévost.

CHIENS.

SOMMAIRE.

I. TAXE MUNICIPALE SUR LES CHIENS.

1. Origine de la taxe.

Notre taxe municipale sur les chiens est de création assez récente ; elle ne date que de la loi du 2 mai 1855.

Dès 1842 cependant, le conseil d'arrondissement de Tours avait émis un vœu tendant au remplacement graduel de l'impôt sur le sel par un impôt sur les objets de luxe en général et sur les chiens en particulier. Il n'y fut pas donné suite, mais l'idée était reprise, moins de deux ans après, par un député, M. Rémilly, qui rédigea dans ce sens plusieurs propositions. Un premier projet, qui ne visait que les chiens de chasse, fut déposé et repoussé en 1844, à l'occasion de la loi sur la chasse. Étendu ensuite par son auteur aux chiens de toute catégorie, il fut reproduit en 1845 comme amendement au budget, et la minorité qu'il recueillit fut assez imposante pour que le Gouvernement crût devoir consulter les départements. Les deux tiers des conseils généraux donnèrent un avis favorable à la taxe. Ils voyaient là un triple avantage : créer une ressource, supprimer les bouches inutiles qui augmentent sans profit les consommations improductives, enfin réduire le nombre des chiens vagabonds qui sont un danger permanent pour la sécurité et la vie des citoyens. Fort du résultat de cette enquête, M. Rémilly revint à la charge : en 1847, il ne s'en fallut que d'une voix que sa proposition, adoptée par la commission, ne fût votée par la Chambre.

La campagne fut reprise après la révolution de Février. Le 27 octobre 1849, M. Goldenberg demandait l'établissement d'une taxe uniforme de 5 fr. pour chaque chien, le produit devant se partager par moitié entre la commune et l'État. Deux jours après, M. Rémilly déposait une autre proposition suivant laquelle la taxe, également de 5 fr., devait être perçue entièrement au profit des communes. Une commission fut nommée et rédigea elle-même un projet, mais ce projet, après avoir subi l'épreuve des première et deuxième délibérations, succomba en troisième lecture.

Enfin le Gouvernement prit lui-même l'initiative de la préparation d'une loi. L'administration songea d'abord à un impôt au profit de l'État, mais il sembla que l'application d'un impôt général pouvait soulever certaines difficultés tant au point de vue de l'assiette qu'au point de vue de la perception, et une nouvelle rédaction, celle qui servit de point de départ à la loi actuelle, fut soumise au Conseil d'État et déposée à la Chambre le 20 mai 1854. Après de nombreux pourparlers entre la commission de la Chambre et le Conseil d'État, le projet fut amendé conformément au désir de la commission qui insistait pour que l'établissement de la taxe fût imposé à toutes les communes, celles-ci n'ayant qu'à délibérer sur le tarif entre un maximum et un minimum uniformément fixés par la loi. Ainsi modifié, le projet du Gouvernement devint la loi du 2 mai 1855 qui est encore en vigueur.

2. Assiette, recouvrement et contentieux.

La loi du 2 mai 1855, qui a établi, dans toutes les communes et à leur profit, une taxe sur les chiens, ne donne donc pas aux communes une simple faculté : elle est impérative et les chiens sont partout taxés.

Des décrets rendus en Conseil d'État règlent, sur la proposition des conseils municipaux et après avis des conseils généraux, les tarifs à appliquer dans chaque commune. A défaut de présentation de tarifs par la commune ou d'avis émis par le conseil général, il est statué d'office sur la proposition du préfet.

Les tarifs peuvent être revisés tous les trois ans.

A l'origine, un décret du 9 janvier 1856 a réglé la taxe à percevoir dans chaque département.

La taxe ne doit pas excéder 10 fr. ni être inférieure à 1 fr., et il ne peut être établi que deux catégories. La taxe la plus élevée porte sur les chiens d'agrément ou servant à la chasse. La moins élevée frappe les chiens de garde, y compris ceux qui servent à guider les aveugles, à garder les troupeaux, les habitations, magasins, ateliers, et, en général, tous ceux qui ne rentrent pas dans la catégorie précédente. Les chiens qui, d'après leur emploi, peuvent être classés également dans la première ou dans la seconde catégorie, sont rangés dans celle dont la taxe est la plus élevée (*D.* 4 *août* 1855, *art.* 1er).

Tous les possesseurs de chiens, même les indigents, doivent être imposés (*Circ. min. fin.* 26 *sept.* 1855).

La répartition des chiens dans les deux classes a donné lieu à beaucoup de difficultés, et de nombreux arrêts du Conseil d'État ont dû intervenir. Nous citerons les principaux :

On doit ranger dans la seconde catégorie, non seulement les chiens qui servent à la garde de l'habitation, mais encore ceux qui accompagnent leurs maîtres dans leurs voyages de nuit (*C. d'État,* 17 *mars* 1858) ; ceux qui servent à garder un troupeau et une maison isolée, alors même qu'ils ne seraient pas tenus à l'attache (*C. d'État,* 22 *avril* 1857).

Mais on doit comprendre dans la première les chiens qui, bien que destinés à la garde de l'habitation, accompagnent habituellement leur maître dans ses promenades ; les chiens servant à la garde, mais qui se tiennent ordinairement dans les bureaux de leur maître ou dans l'intérieur de l'appartement (*C. d'État,* 24 *juin* 1857) ; les chiens qui, en raison de leur âge ou de leurs infirmités, ne peuvent plus rendre aucun service (*C. d'État,* 22 *avril* 1857).

La taxe est due pour les chiens possédés au 1er janvier, à l'exception de ceux qui, à cette époque, sont encore nourris par leur mère. Elle est due pour l'année entière, alors même que l'imposé aurait cessé de posséder dans le courant de janvier.

De plus, en cas de déménagement du contribuable hors du ressort de la perception, elle est immédiatement exigible pour la totalité de l'année courante (*D.* 4 *août* 1855, *art.* 2, 4).

Du 1er octobre de chaque année au 15 janvier de l'année suivante, les possesseurs de chiens doivent faire à la mairie une déclaration indiquant le nombre de leurs chiens et les usages auxquels ils sont destinés. Ceux qui ont fait cette déclaration avant le 1er janvier, doivent la rectifier, s'il est survenu quelque changement dans le nombre ou la destination de leurs chiens. Les déclarations sont inscrites sur un registre spécial: il en est donné reçu aux déclarants (*D. 4 août* 1855, *art.* 5, 6).

Depuis le décret du 3 août 1861, les possesseurs de chiens ne sont plus tenus de renouveler annuellement leur déclaration. Mais le changement de résidence du contribuable hors de la commune ou du ressort de la perception, ainsi que toute modification dans le nombre et la destination des chiens entraînant une aggravation de taxe, rend une nouvelle déclaration obligatoire (*D.* 3 *août* 1861, *art.* 1er).

La taxe continue d'être payable jusqu'à déclaration contraire, et il a été jugé que le contribuable imposé devait être maintenu à la même taxe, faute de déclaration, avant le 15 janvier, de la perte ou de l'aliénation du chien taxé l'année précédente, et bien qu'en fait il ne le possédât plus au 1er janvier (*C. d'État*, 26 *fév.* 1863, 12 *sept.* 1864, 10 *janv.* 1865).

Les contribuables qui ont des habitations dans plusieurs communes et qui s'y font accompagner par leurs chiens, doivent faire leur déclaration dans la commune où est située l'habitation qu'ils occupent au 1er janvier (*C. d'État*, 11 *fév.* 1857), à moins qu'ils ne s'y trouvent accidentellement à cette époque, auquel cas la déclaration doit être faite dans la commune de la résidence habituelle (*C. d'État*, 16 *mars* 1859). Toute déclaration faite dans une autre commune ne dispense pas de payer la triple taxe.

Sont passibles d'un accroissement de taxe : 1° celui qui, possédant un ou plusieurs chiens, n'a pas fait de déclaration ; 2° celui qui a fait une déclaration incomplète ou inexacte. Dans le premier cas, la taxe est triplée; dans le second, elle est doublée pour les chiens non déclarés ou portés avec une fausse désignation.

L'absence ni la bonne foi ne peuvent être invoquées comme moyens d'échapper à l'application des peines portées contre les déclarations inexactes (*C. d'État*, 16 *mars* 1859).

Sous l'empire du décret du 4 août 1855, le percepteur était chargé de la confection de l'état-matrice destiné à servir de base à la confection du rôle. Aux termes d'un décret du 22 décembre 1886, c'est maintenant au contrôleur des contributions directes qu'incombe cette mission : comme autrefois le percepteur, il est assisté du maire et des répartiteurs.

En cas de refus du maire et des répartiteurs, le contrôleur procède seul à la formation de l'état qui est alors soumis au préfet par le directeur des contributions directes.

En cas de contestation entre le contrôleur et le maire et les répartiteurs, il est statué par le préfet, sur le rapport du directeur, sauf référé au ministre de l'intérieur si la décision est contraire à la proposition du directeur, et, dans tous les cas, sans préjudice du droit de réclamation que le contribuable peut exercer après la mise en recouvrement du rôle (*D.* 22 *déc.* 1886, *art.* 1er).

Les états-matrices, ainsi rédigés, sont adressés par le contrôleur au directeur pour servir de base à la confection des rôles. Il est procédé pour la confection, la mise à exécution et la publication des rôles, la distribution des avertissements et le recouvrement des taxes, comme en matière de contributions directes. Les imposés acquittent leurs taxes par portions égales, en autant de termes qu'il reste de mois à courir à dater de la publication des rôles.

Les rôles ne sont pas assujettis au timbre (*Déc. min. fin.* 19 *avril* 1856).

Lorsqu'après la rédaction de l'état-matrice, il est découvert des faits pouvant donner lieu à des accroissements de taxe, c'est-à-dire des omissions de déclarations ou des déclarations inexactes concernant des chiens qui existaient au 1er janvier, il en est pris note soit par le maire, soit par le contrôleur ou le percepteur, et, à l'expiration du premier semestre, le maire, les répartiteurs et le contrôleur rédigent de concert un état-matrice qui est immédiatement adressé au directeur des contributions directes. Ce fonctionnaire dresse alors un rôle supplémentaire qui est rendu exécutoire, publié et recouvré comme le rôle primitif. Il est établi un nouveau rôle en fin d'année pour les faits qui sont reconnus dans le cours du deuxième semestre.

Les receveurs municipaux doivent faire publier les rôles sans aucun retard et inscrire sur les avertissements la date de cette publication, à partir de laquelle court le délai de trois mois pour les réclamations. Les communes pourvoient aux frais de distribution des avertissements et c'est aux maires qu'il appartient d'en assurer la distribution. Les receveurs municipaux forment, s'il y a lieu, des états de cotes indûment imposées et des états de cotes irrecouvrables.

Les réclamations sont instruites et jugées comme celles qui sont relatives aux contributions directes. Il est statué par le conseil de préfecture sur les demandes en décharge et réduction et sur les états de cotes indûment imposées, et par le préfet sur les demandes en remise et modération présentées par les redevables, ainsi que sur les états des cotes considérées comme irrecouvrables. Toutefois, l'admission en non-valeurs des cotes irrecouvrables devant causer une perte aux communes, les conseils municipaux doivent être préalablement appelés à donner leur avis sur les états présentés par les receveurs municipaux.

Les dégrèvements donnent lieu, dans tous les cas, à la délivrance d'ordonnances par le préfet. Ces ordonnances ne sont portées ni en recette, ni en dépense : leur montant est simplement déduit de celui des rôles après qu'elles ont été inscrites aux articles des contribuables dégrevés.

Il est alloué aux agents des contributions directes, pour l'intervention qui leur est demandée et pour la fourniture des imprimés mis à leur charge, les indemnités suivantes :

Aux directeurs, 6 centimes par article de rôle, aux contrôleurs, 12 centimes par article de rôle (*Circ. min. fin. du* 10 *janv.* 1887).

3. Statistique.

En 1885, le nombre total des chiens imposés a été de 2,690,209, dont 688,407 de la première catégorie et 2,001,802 de la seconde. Dans la pre-

mière catégorie, il y a eu 876 doubles taxes et 1,745 triples taxes ; dans la seconde, le nombre des doubles taxes a été seulement de 169 et le nombre des triples taxes de 2,028.

Parmi les départements où la taxe a donné le produit le plus élevé, on doit citer d'abord le Nord qui, comptant 119,579 chiens dont 21,206 de première et 98,373 de deuxième catégorie, a donné 376,756 fr. Bien que le département de la Seine ait un nombre de chiens moindre (115,403), il a donné un produit de 814,376 fr. ; le nombre des chiens de la première classe y était de 64,439 et celui de la seconde de 50,964. Viennent ensuite Seine-et-Oise qui, avec 55,309 chiens, a donné 308,970 fr. ; la Seine-Inférieure qui, avec 61,029 chiens, a donné 262,006 fr. ; la Somme qui, pour 53,214 chiens, a obtenu un produit de 221,106 fr. ; le Pas-de-Calais, dont les 78,683 chiens ont donné 218,518 fr.

Les départements qui ont eu le plus faible rendement sont : la Corse où la taxe n'a porté que sur 7,522 chiens et n'a produit que 9,293 fr. ; le territoire de Belfort, avec 4,151 chiens, pour 10,207 fr. ; la Lozère, avec 8,473 chiens, pour 10,748 fr. ; les Hautes-Alpes, avec 8,233 chiens, pour 11,888 fr.

Voici quel a été le produit total de la taxe sur l'ensemble du pays, de 1871 à 1885 :

1871.	5,586,401f	1879.	7,338,578f
1872.	5,[illegible],443	1880.	7,219,[illegible]74
1873.	6,150,870	1881.	7,169,377
1874.	6,3[illegible],553	1882.	7,281,578
1875.	6,[illegible]91,869	1883.	7,4[illegible],129
1876.	7,095,454	1884.	7,635,227
1877.	7,275,549	1885.	7,92[illegible],519
1878.	7,275,191		

4. Algérie et Colonies françaises.

Algérie. — Un décret du 4 août 1856 a rendu applicable à l'Algérie le principe de la taxe municipale sur les chiens et un arrêté ministériel du 6 du même mois en a réglé l'assiette et le recouvrement. Comme dans la métropole, la taxe est levée au profit des communes ; elle ne peut pas excéder 10 fr. ni être inférieure à 1 fr., enfin les chiens sont divisés en deux catégories (chiens d'agrément et chiens de garde).

Les tarifs sont établis par arrêtés pris par le gouverneur général en conseil de gouvernement, sur la proposition des conseils municipaux et après avis des conseils de préfecture. Les arrêtés actuellement en vigueur sont ceux des 6 avril 1877 (département d'Alger) ; 19 janvier 1857 et 25 janvier 1876 (département de Constantine) ; 15 janvier 1869, 7 juillet 1875 et 13 novembre 1886 (département d'Oran).

Colonies. — Une taxe municipale sur les chiens existe dans nos colonies de Saint-Pierre et Miquelon, Nossi-Bé, Mayotte, la Réunion et des îles Tuamotu (Océanie).

A Saint-Pierre et Miquelon, la taxe est fixée uniformément à 5 fr. par chien (*Arr. des 8 déc.* 1873 *et 4 déc.* 1875). Elle n'est due cependant que dans la commune même de Saint-Pierre.

A Nossi-Bé, le tarif a été fixé, par arrêté du 27 juin 1878, à 5 fr. pour les chiens de garde et 10 fr. pour les chiens de chasse ou de luxe.

A la Réunion, les communes fixent elles-mêmes le tarif à appliquer entre un minimum de 1 fr. et un maximum de 10 fr., mais à la condition de maintenir une différence entre les chiens de garde et les chiens de luxe. Les tarifs, votés par les conseils municipaux, sont rendus exécutoires par arrêtés du gouverneur. L'obligation de déclarer les chiens chaque année n'a pas été supprimée comme chez nous, et toute contravention rend passible de la double taxe.

Aux îles Tuamotu (Océanie) existe une taxe uniforme de 5 fr. par chien. Cette taxe a été réglée par arrêtés des 30 décembre 1868, 2 septembre 1874 et 30 janvier 1879. En cas de non-déclaration dans les délais voulus, les tribunaux peuvent infliger une amende de 5 fr. à 15 fr.

5. Législation étrangère.

Allemagne.

Des taxes sur les chiens existent dans la plupart des États de l'Allemagne.

En *Prusse,* des ordonnances des 29 avril 1829 et 18 octobre 1834 autorisent les communes à frapper les chiens d'une taxe annuelle ne pouvant excéder 3 thalers. Au mois de février 1886, la Chambre des députés a rejeté un vœu des conseils municipaux de Berlin et de Magdebourg demandant que ce maximum fût porté à 20 marks.

Dans le *Wurtemberg,* un impôt sur les chiens a été établi par une loi du 8 septembre 1852. Cet impôt est perçu au profit du Trésor, mais, dans chaque arrondissement communal, les caisses des pauvres reçoivent la moitié du produit. Les chiens sont classés dans deux catégories, suivant qu'ils sont ou non nécessaires à l'exercice des professions et à la sûreté. Dans la première catégorie, la taxe est de 2 florins pour le premier chien et de 4 florins pour chaque chien en sus ; dans la seconde, le taux de la taxe est du double.

Angleterre et Irlande.

En Angleterre, l'impôt sur les chiens est très ancien. Il existait déjà en 1796, mais il a beaucoup varié [1]. Jusqu'en 1867, il était assis sur la déclaration des redevables; mais, en raison de la fraude, on l'a transformé en licence et on a assujetti aux droits le possesseur des chiens dès le moment où il les a acquis. Par suite de cette réforme, le nombre des chiens imposés, qui était de 289,309 en 1851 et de 394,837 en 1866, s'est élevé à 828,341 en 1867, et, en 1869, il dépassait un million.

Le taux du droit est, depuis 1878, de 7 shillings 6 pence, et il est uniforme pour tous les chiens de l'Angleterre et de l'Écosse : les chiens de moins de six mois en sont seuls exempts. Le produit de la taxe a atteint 421,950 £ en 1879 ; il est retombé à 371,774 £ en 1880 et à 343,335 £ en 1885.

En *Irlande,* l'impôt sur les chiens est une taxe locale : il est de 2 shillings. Les chiens d'aveugles, les chiens de chasse au-dessous d'un an et les chiens de berger ne sont pas imposés. En ce qui concerne les chiens de berger, l'exemption ne doit s'appliquer en principe qu'à deux chiens, mais en fait, on exempte 4 chiens pour un troupeau de 1,000 moutons, plus 1 chien par 500 moutons en sus, sans que l'exemption puisse s'étendre à plus de 8 chiens.

Belgique.

La taxe sur les chiens existe en Belgique, soit comme taxe provinciale, soit comme taxe commu-

1. Voir le *Journal des Économistes*, 184[illegible], t. III, p. 218. — Le *Traité des impôts* de M. de Parieu, 2e édit., t. II, p. 42. — Le *Traité de la science des finances* de M. Paul Leroy-Beaulieu, 3e édit., t. I, p. 434. — Le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du Ministère des finances, t. XVIII, p. 197.

naie. Les taxes provinciales sur les chiens ont généralement une affectation spéciale. Dans le Brabant et le Hainaut, le produit est réparti entre les communes à titre d'encouragement pour l'amélioration des voies de communication ; dans la province de Liège et dans celle du Limbourg, le tiers est donné aux communes pour le même objet.

Le rôle est dressé, dans chaque commune, par le bourgmestre ; il est approuvé par la députation permanente et rendu exécutoire. Le recouvrement s'opère par les soins du receveur des contributions.

A Bruxelles, la taxe communale est de 10 fr. pour les chiens de luxe et de 5 fr. pour les autres ; avant 1873, elle était de 5 fr. et de 2 fr. Le montant des rôles, qui était de 11,717 fr. en 1872, avant le relèvement du tarif, s'est trouvé porté en 1873 à 27,545 fr., et il était, en 1885, de 29,250 fr. — Le tarif n'est pas absolument le même pour la taxe provinciale. En 1879, il était encore de 5 fr. pour les chiens de luxe et de 2 fr. pour les autres; il est maintenant de 12 fr. pour les premiers et de 5 fr. pour les derniers. Le montant des rôles, qui était de 14,244 fr. en 1878, s'est élevé en 1879 à 31,187 fr., mais il n'était plus en 1885 que de 30,659 fr. La Province rembourse à la ville de Bruxelles les deux cinquièmes du montant des rôles, déduction faite des frais d'impression, du tantième au profit du receveur de l'État, des frais de poursuite et des cotes irrecouvrables.

Italie.

En Italie, les communes peuvent, aux termes de la loi du 20 mars 1865 (*art.* 118), établir une taxe sur les chiens. Le nombre des communes qui ont recours à cette ressource va toujours croissant : la taxe existait, en 1883, dans 1,388 communes et donnait un produit de 462,375 fr.

Suisse.

Il existe des taxes sur les chiens dans les divers cantons de la Suisse.

Dans le canton de Vaud, la taxe a été instituée par une loi du 11 juillet 1833 : le taux en est actuellement de 10 fr. par chien et le produit net était, pour l'année 1876, de 33,577 fr.

Dans le canton de Berne, c'est une loi du 24 octobre 1869 qui a établi une taxe uniforme de 5 fr. par chien : les jeunes chiens encore allaités en sont seuls exempts. Le produit de la taxe est versé dans les caisses communales.

Dans le canton de Genève, la taxe est de 6 fr. Elle a été établie par la loi du 18 juin 1870 (*art.* 334 *à* 339). Moitié du produit est attribué aux communes, l'autre moitié à l'hôpital cantonal et à l'asile des vieillards. Le nombre des chiens imposés était, en 1882, de 3,681, et le produit net de la taxe de 16,122 fr.

Dans le Valais, le taux est de 10 fr., dont 8 fr. pour le canton et 2 fr. pour les communes.

II. DROIT D'EXPORTATION SUR LES CHIENS DE FORTE RACE.

Il existe en outre sur les chiens de forte race, à l'exportation de la *frontière de terre,* un droit de 6 fr. par tête, décimes compris.

Sont considérés comme chiens de forte race ceux qui ont 325 millimètres ou plus de hauteur au milieu de l'échine.

Cette taxe n'a pas pour but de créer des ressources, comme la précédente, ni même de faire obstacle à l'exportation des chiens de haute taille. C'est simplement un moyen de réprimer une fraude spéciale qui se pratique, sur les frontières de terre, à l'aide de chiens élevés en France et emmenés provisoirement à l'étranger pour revenir chargés de tabac ou de denrées coloniales.

Ce droit a été établi par un décret du 5 septembre 1874, rendu sur la proposition du ministre de l'agriculture et du commerce, par application de l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814.

Le décret du 5 septembre 1874 a été confirmé par une loi du 19 décembre de la même année.

Albert DELATOUR.

CHIFFONS. *V.* **Papiers.**

CHIFFRE D'AFFAIRES. *V.* **Affaires.**

CIDRE. — Le cidre est le produit de la fermentation du jus de pomme ; c'est une boisson dont l'usage est principalement répandu dans la Normandie, la Bretagne et quelques pays du centre. Après la fabrication du cidre, les marcs de pomme sont soumis à des préparations particulières et servant à fabriquer l'alcool. (*V. ce mot.*)

Le cidre est frappé, comme le vin, des droits de circulation, d'entrée, de détail et d'octroi, ou encore de la taxe unique et de la taxe de remplacement dans les villes qui sont soumises à ces régimes spéciaux. (*V. chacun de ces droits à l'article qui le concerne.*)

Le rendement des impôts qui frappent le cidre est essentiellement mobile et dépend de la production nationale, qui subit d'année en année des variations considérables.

Voici, d'après les statistiques de la Société d'horticulture de France, la récolte annuelle du cidre dans ces derniers temps,

Années.	Hectolitres.
1874	13,312,000
1875	18,257,000
1876	7,036,000
1877	13,345,000
1878	11,933,000
1879	7,738,000
1880	5,415,000
1881	17,122,000
1882	8,92[illegible],000
1886	8,300,758

L'année 1883 fut exceptionnelle et produisit 23,492,688 hectolitres, soit une augmentation de 14 millions d'hectolitres sur 1882.

L'année 1884 a donné seulement 11,907,177 hectolitres, soit une diminution de 11,585,091 hectolitres sur l'année précédente. Cette diminution, si grande qu'elle soit, n'a rien d'anormal, la production des pommiers n'étant pas abondante deux années de suite. Si l'on compare enfin ce chiffre de 1884 au rendement moyen des dix dernières années, y compris 1883, la diminution annuelle n'est que de 755,593 hectolitres.

Les importations de cidre sont à peu près nulles et se réduisent à 645 hectolitres en moyenne pour chacune des dix dernières années.

L'exportation, au contraire, est plus considérable et s'élève en moyenne, pour le même laps de temps, à 16,000 hectolitres par an.

Les importations et exportations sont soumises aux règles particulières qui régissent la matière et qui sont communes à toutes les boissons.

A Paris, la fabrication et la consommation du cidre présentent un intérêt tout particulier.

D'après l'article 23 de la loi du 28 avril 1816, la taxe était perçue à l'entrée de Paris, sur les fruits à cidre, à raison de 5 hectolitres de fruits pour 2 hectolitres de boisson. Mais la difficulté matérielle de constater les fruits destinés à l'alimentation fit modifier cette disposition législative. La loi du 23 juillet 1846, article 3, décida que la perception faite à l'entrée sur les fruits serait remplacée par celle opérée sur les quantités fabriquées et constatées par l'exercice.

Le nouveau mode de procéder est des plus nuisibles aux intérêts du Trésor et de la ville de Paris, il permet une fraude active dans la fabrication, rétablit dans la ville l'exercice dont l'application est des plus difficiles et par cela même réduit la perception de l'impôt.

L'ordonnance du 18 juillet 1847, qui promulguait le décret d'administration publique, commentaire de la loi, et aussi défectueux que la loi elle-même, a permis à la fraude de se développer sur une vaste échelle au point qu'elle atteindrait 95 p. 100 des produits fabriqués.

Il suffit, pour le prouver, de constater que les quantités fabriquées et soumises à l'impôt, ont diminué graduellement au point de descendre, en 1872, au chiffre dérisoire de 88 hectolitres.

Le meilleur moyen de prévenir cet abus serait de reprendre le régime établi par la loi du 28 avril 1816.

Alfred PRÉVOST.

CIERGES. *V.* **Bougies.**

CIGARES ET CIGARETTES. *V.* **Tabacs.**

CIMETIÈRES.

SOMMAIRE.

I. INTRODUCTION.

Aux termes de l'article 2 du décret du 23 prairial an XII, les villes et bourgs doivent établir en dehors et à 35 mètres de leur enceinte, des enclos spécialement destinés à l'inhumation des morts.

L'ordonnance royale du 6 décembre 1843 a étendu cette obligation à toutes les communes de la France, en laissant aux préfets le soin d'ordonner la translation des cimetières établis dans d'autres conditions, quand cette translation est devenue nécessaire.

II. PROPRIÉTÉ.

En principe, les communes sont réputées propriétaires des cimetières situés sur leur territoire, sauf la preuve contraire à administrer par les tiers qui prétendraient à cette propriété (*Déc. min. int.* 1859, *n°* 9). Cette règle ne soulève pas de difficultés pour les cimetières transférés par les communes en exécution du décret du 23 prairial an XII ou de l'ordonnance du 6 décembre 1843. En ce qui concerne les anciens cimetières existant avant 1789, ils sont passés dans le domaine national par l'effet des lois révolutionnaires et n'ont pas été compris dans la restitution faite aux fabriques par l'arrêté du 7 thermidor an XI de leurs biens non aliénés, cet arrêté ne leur ayant rendu que leurs biens utiles, et non les propriétés affectées à un service public tel que les inhumations. Quant aux cimetières établis depuis le décret de prairial, quelques-uns ont pu être acquis par les fabriques, le Conseil d'État ayant admis à une certaine époque que les fabriques pouvaient être autorisées à accepter des dons ou legs de terrains destinés à servir de cimetières. Depuis près de 30 ans la jurisprudence est fixée dans un sens contraire, par ce motif que les fabriques ne sont aptes à acquérir qu'en vue des services qui leur sont confiés par les lois et règlements.

En dehors des cimetières appartenant aux fabriques, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, il peut exister des lieux d'inhumation n'appartenant pas à la commune lorsque des particuliers, par application de l'article 14 du décret du 23 prairial an XII, établissent leur sépulture dans leur propriété. Mais on ne peut établir ainsi que des sépultures individuelles, et toute inhumation de cette nature doit être autorisée par une décision spéciale du maire, chargé expressément par la loi, de l'autorité, police et surveillance des lieux de sépulture communaux ou particuliers.

Les cimetières communaux font partie du domaine public municipal et ne sont pas dès lors susceptibles de prescription, en vertu de l'article 2227 du Code civil.

III. SERVITUDES.

Tous les terrains situés à moins de 100 mètres des murs de clôture des cimetières régulièrement transférés sont grevés de la servitude légale établie par le décret du 7 mars 1808. Il est interdit d'élever dans cette zone aucune habitation ni de creuser aucun puits sans autorisation.

Cette autorisation est délivrée par le préfet (*Circ. min.* 30 *déc.* 1843). Le fait d'avoir élevé une construction ou creusé un puits sans cette autorisation préalable constitue une contravention justiciable du tribunal de simple police. Le maire peut en outre provoquer un arrêté préfectoral prescrivant, après visite contradictoire d'experts, la démolition du bâtiment ou le comblement du puits creusé dans la zone de servitude.

IV. ENTRETIEN.

La clôture des cimetières, les frais de premier établissement et d'entretien, leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements, sont des dépenses obligatoires à la charge des communes (*L.* 8 *avril* 1884). Le décret de prairial prescrit que la clôture doit consister en murs de deux mètres au moins d'élévation : en fait cependant, dans beaucoup de communes rurales, pour éviter des frais hors de proportion avec les ressources communales, on se contente d'une clôture de haies; l'essentiel est que la clôture soit effective, et de nature à interdire l'accès des cimetières autrement que par la porte d'entrée.

Quant aux frais de premier établissement, ils comportent (*D. de prairial, art.* 2) l'établissement de plantations ménagées de manière à ne pas gêner la circulation de l'air.

Les frais de garde et de fossoyage sont également à la charge des communes.

En ce qui concerne l'entretien proprement dit des cimetières d'après les articles 37 et 92 du décret du 30 décembre 1809, il incombait aux fabriques qui devaient y pourvoir sur le produit des pompes funèbres (*D.* 23 *prairial an XII, art.* 23). L'article 30 de la loi du 18 juillet 1837 avait bien compris l'entretien des cimetières dans les dépenses obligatoires des communes ; mais ce n'était qu'à titre subsidiaire et dans le cas d'insuffisance de ressources des fabriques (*Avis du C. d'État* 21 *août* 1839).

Les fabriques trouvaient une compensation à la charge de l'entretien des cimetières, dans les produits spontanés du lieu de sépulture, que leur attribuait l'article 36, § 4, du décret du 30 décembre 1809.

La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation communale a modifié cet état de choses en mettant à la charge des communes l'entretien des cimetières (*art.* 136, 13°) et en leur attribuant, par compensation, le revenu des terrains communaux affectés aux inhumations (*art.* 133, 9°).

V. PRODUITS.

Les produits que les communes tirent des cimetières peuvent être répartis en 4 séries, savoir : produits naturels du sol ; produits des concessions de terrains ; taxes diverses funéraires ; produits de la revente des terrains des cimetières désaffectés.

1. Produits naturels du sol.

Nous avons vu que, depuis la loi du 5 avril 1884, les produits du sol des cimetières appartiennent aux communes.

2. Concession de terrains.

Lorsque l'étendue des terrains servant aux inhumations le permet, les communes peuvent y faire des concessions pour sépultures particulières ; le produit de ces concessions est essentiellement communal alors même que le cimetière appartient à la fabrique (*Déc. min. int.* 1857, *bull. de* 1857, *n°* 13).

Le produit des concessions de terrain dans les cimetières est une des ressources communales régulières, dont la perception est autorisée par les lois de finances annuelles.

Ces concessions sont réglementées par le décret du 23 prairial an XII *art.* 10 *et* 11 et par l'ordonnance royale du 6 décembre 1843 (*art.* 3).

Cette ordonnance les divise en 3 classes :

1° Concessions perpétuelles ;

2° Concessions trentenaires ;

3° Concessions temporaires.

Les premières ne peuvent être faites qu'aux personnes qui versent en même temps que le prix de la concession, une somme égale au tiers de ce prix au profit des pauvres et des établissements de bienfaisance de la commune.

Les deuxièmes sont renouvelables indéfiniment à leur expiration moyennant une redevance qui ne peut dépasser le prix de la première. A défaut du paiement de cette redevance dans les deux années suivant l'expiration de la période trentenaire, le terrain fait retour à la commune.

Les troisièmes sont faites pour quinze ans au plus et ne peuvent être renouvelées.

Les tarifs des concessions dans les cimetières sont réglés par les conseils municipaux (*L.* 5 *avril* 1884, *art.* 61 et 68), sauf approbation par l'autorité préfectorale de toute modification au tarif existant.

Aucune règle n'est imposée pour la détermination de ces tarifs, soit comme minimum, soit comme maximum, seulement ces tarifs doivent être fixés invariablement pour chaque classe de concessions, et combinés de manière, d'une part à ne pas amener l'envahissement des cimetières par le prix trop bas des concessions perpétuelles, et d'autre part à ne pas écarter par une exagération de prix les concessionnaires et tarir ainsi les ressources que la législation permet aux communes de se procurer.

Les concessions temporaires ne sont accordées que pour l'inhumation d'une personne décédée, et ne peuvent recevoir qu'un corps. Au contraire, les concessions perpétuelles, ou trentenaires, peuvent former des sépultures de famille et recevoir plusieurs corps soit dans les cases d'un caveau, soit même en pleine terre, pourvu, dans ce dernier cas, que l'inhumation précédente remonte au moins à cinq années.

Les concessions perpétuelles et trentenaires donnent seules lieu à un contrat écrit entre les communes et les concessionnaires, auxquels il est délivré un *titre* de concession. Ce titre consiste dans un arrêté du maire, l'intervention d'un notaire n'étant pas nécessaire pour la vente des biens communaux.

La concession ne constitue pas translation de propriété, elle confère seulement au titulaire un droit de jouissance et d'usage avec affectation spéciale et nominative. Il résulte de ce principe que lorsque les cimetières sont transférés, les concessionnaires ont droit seulement d'obtenir dans le nouvel enclos, des emplacements égaux en superficie aux terrains concédés, et le transport, aux frais de la commune, des restes qui y avaient été inhumés (*O.* 6 *déc.* 1843, *art.* 5). Dans ce cas, la jurisprudence, basée sur la circulaire ministérielle du 30 décembre 1843, admet que les communes doivent également pourvoir au transport des matériaux des tombes existant sur les terrains abandonnés, si les concessionnaires le requièrent, les frais de reconstruction restant d'ailleurs à la charge de ceux-ci.

Les tribunaux sont la seule autorité compétente pour statuer sur les difficultés qui peuvent s'élever soit entre les communes et les particuliers qui ont obtenu des concessions de terrains dans les cimetières, soit entre plusieurs concessionnaires (*Arrêt du C. d'État* 19 *mars* 1861).

Les actes portant concession de terrains dans les cimetières sont soumis à l'enregistrement comme tous les actes translatifs de jouissance. Le droit pour les concessions perpétuelles et trentenaires est de 4 p. 100, plus deux décimes et demi ; à l'égard des concessions temporaires, auxquelles il y aurait lieu légalement d'appliquer le tarif des baux à ferme ou à loyer (20 cent. p. 100), l'enregistrement jusqu'à ce jour n'a cru devoir rien réclamer.

Les concessions temporaires périmées et les concessions trentenaires non renouvelées dans le délai légal font retour à la commune qui réutilise le terrain pour de nouvelles concessions, et qui prend possession des matériaux provenant des tombes et monuments élevés sur les terrains concédés. Aux termes des articles 539 et 713 du Code civil, ces objets devraient revenir au domaine de l'État comme biens vacants et sans maître ; mais,

par décision du 18 décembre 1843, le ministre des finances a consenti à ce que, vu le peu d'importance de leur valeur en général, ils fussent abandonnés aux communes pour être employés à l'entretien des cimetières. L'exécution de cette décision entraîne deux obligations pour les administrations communales ; la première, c'est de mettre les familles en demeure par tous les moyens ordinaires de publicité, d'enlever dans un délai fixé les constructions et signes funéraires existant sur les terrains dont la concession est expirée, et de n'en prendre possession qu'après une année révolue à compter du jour de l'avertissement, la seconde, c'est de ne faire emploi de matériaux provenant de tombes abandonnées que pour l'entretien et l'amélioration des cimetières.

3. Taxes funéraires.

Aux termes de l'article 19 du décret du 23 prairial an XII, l'autorité civile (communale) est chargée de faire porter, présenter, déposer et inhumer les corps. Les communes, devant en conséquence prendre à leur charge les frais de transport et d'inhumation des décédés indigents, se rémunèrent de ces dépenses en surtaxant les inhumations payantes, soit indirectement par l'élévation des tarifs de pompes funèbres (*V.* **Pompes funèbres**), soit directement au moyen de taxes spéciales municipales. Mais ces taxes dites d'inhumation ou de transport ne représentent que le remboursement d'un service rendu sans constituer une recette effective pour les communes. De même pour les exhumations, lorsqu'elles sont effectuées sur la demande des familles pour donner aux corps une sépulture qu'elles jugent plus convenable. Ces exhumations qui doivent être autorisées par le maire, donnent lieu à la perception d'une taxe dont le tarif est fixé par délibération du conseil municipal, aussi bien que celle qui frappe l'inhumation des corps transportés de l'extérieur (taxe de transport).

Ces taxes, généralement peu élevées, et s'appliquant à des cas assez rares, ne constituent pas une ressource appréciable pour les communes.

Il en est autrement des taxes perçues par certaines communes sur chaque inhumation nouvelle effectuée dans un terrain concédé à perpétuité. Ces taxes sont établies en vertu de règlements anciens non infirmés et le droit à percevoir est généralement très inférieur au prix de la concession. Le ministre de l'intérieur, consulté sur la légalité de ces règlements, a reconnu qu'ils ne présentaient rien d'illicite et qu'il n'existait aucun motif pour ne pas les laisser subsister dans les communes où ils sont appliqués ; mais qu'il convenait de ne pas reproduire cette disposition à l'avenir dans les règlements municipaux, et de laisser aux familles la libre disposition des terrains concédés (*Déc. min. int., bull.* 1858, *p.* 178 ; *bull.* 1859, *p.* 107 ; *Avis du C. d'État* 23 *nov.*, 10 *déc.* 1841 ; 22 *fév.*, 20 *mai* 1842).

Les communes ont encore le droit, lorsqu'elles mettent un caveau provisoire à la disposition des familles pour leur laisser le temps d'établir des sépultures définitives, d'attacher un prix à ce service rendu et d'exiger un prix de location fixé par un tarif régulièrement approuvé (*Déc. min. int.* 1863, *n*[os] 32 *et* 41).

4. Produit de la revente des terrains désaffectés.

Les conditions auxquelles les communes peuvent aliéner les cimetières déclassés sont réglées par les articles 8 et 9 du décret du 23 prairial an XII et l'article 9 de la loi du 15 mai 1791. Dès que les nouveaux emplacements sont disposés pour recevoir les inhumations, les anciens cimetières sont fermés, ils doivent rester dans l'état où ils se trouvent sans qu'on puisse en faire usage pendant cinq ans. A partir de cette époque, ils peuvent être affermés par les communes auxquelles ils appartiennent, mais à la condition qu'ils ne seront qu'ensemencés et plantés sans qu'il puisse y être fait aucune fouille ou fondation pour des constructions de bâtiment, pendant une nouvelle période de cinq années. Enfin, dix ans après la dernière inhumation, les terrains des anciens cimetières peuvent être mis dans le commerce (*Avis du C. d'État du* 13 *nivôse an XIII*).

VI. RENSEIGNEMENTS SPÉCIAUX AUX CIMETIÈRES DE LA VILLE DE PARIS.

A raison de la législation spéciale qui régit en cette matière, comme en d'autres, la ville de Paris, nous croyons utile de donner quelques détails sur les cimetières parisiens.

Les cimetières de Paris proviennent les uns des acquisitions de terrains faites par la ville directement, les autres des communes de l'ancienne banlieue annexée en 1860.

Les premiers ont été acquis, savoir :

Le cimetière de l'Est (Père Lachaise), en 1804 (agrandi en 1824 et 1850) ; du Nord (Montmartre), en 1798 (agrandi en 1819, 1824, 1846 et 1856) ; du Sud (Montparnasse), en 1824 (agrandi en 1846); d'Ivry (ancien et nouveau), en 1857 (agrandi en 1873 et 1877); de Saint-Ouen (nouveau), en 1872 (agrandi en 1877); de Pantin-Bobigny et de Bagneux, en 1884.

Les anciens cimetières des communes annexées, qui ont relativement très peu d'importance, ne remontent pas en général à une époque reculée.

La surface totale des cimetières parisiens est de 265 hectares dont 90 sont actuellement (1886) immobilisés par des concessions perpétuelles. La création récente des nouveaux cimetières de Pantin et de Bagneux a mis fin à la situation anormale où l'insuffisance des terrains affectés aux inhumations plaçait la ville de Paris. Toutefois, ces cimetières n'étant pas affectés aux concessions perpétuelles, il ne reste plus pour ces concessions que les surfaces libres des cimetières *intra-muros,* soit environ 11 hectares.

La ville de Paris, comme toutes les communes, supporte les frais de clôture, de premier établissement, d'acquisition et de garde de ses cimetières. Mais de plus, contrairement aux règles générales, même avant la loi du 5 avril 1884, qui, du reste, n'est pas applicable à Paris, elle se chargeait entièrement et directement de l'entretien de ses cimetières, sans répétition contre les fabriques et consistoires. D'autre part, ces établissements concourent aux frais de fossoyage, en payant à forfait 60 cent. par chaque corps inhumé, soit en tranchée gratuite, soit dans une sépulture particulière. Cette situation anormale se justifiait par deux raisons : 1° l'entretien des cimetières imposé aux fabriques pour compensation, l'attribution à ces fabriques des produits spontanés des cimetières ; ces produits étant nuls à Paris, on ne peut réclamer l'exécution d'une obligation dépourvue de son allègement naturel ; 2° aux termes du décret du 18 août 1811, spécial à la ville de Paris, cette dernière est

autorisée à percevoir sur les convois payants une taxe dite municipale d'inhumation, destinée à couvrir les dépenses faites par elle pour le transport des corps, et dont l'excédent doit être affecté à la reconstruction des cimetières de Paris; or le produit de cette taxe, déduction faite du paiement à l'administration des pompes funèbres du prix fixé pour le transport des corps, suffit, avec la contribution de cette administration dans les frais de fossoyage, à acquitter, et au delà, les dépenses d'entretien des cimetières de Paris.

La ville de Paris tire de ses cimetières des produits fort importants.

1° Produit des concessions de terrain.

Le tarif des concessions est fixé par la délibération du conseil municipal du 28 décembre 1885, approuvée par un arrêté préfectoral du 29 décembre 1885; il ne comporte que des concessions perpétuelles et temporaires, l'ordonnance du 6 décembre 1843 n'étant pas applicable à Paris (*art.* 8).

Le prix des concessions perpétuelles est pour les 2 premiers mètres de 250 fr. par mètre; pour le 3e et le 4e mètre de 1,000 fr. par mètre; pour le 5e et le 6e mètre de 1,500 fr. par mètre; au-dessus de 6 mètres, 2,000 fr. par mètre.

Un cinquième de ce prix est attribué à l'assistance publique; les 4 autres cinquièmes entrent dans la caisse municipale. Avant 1877, les concessionnaires avaient la faculté de ne payer comptant que le quart du prix des concessions, sauf à verser le complément du prix dans un délai de 10 ans; faute de versement de ce prix complémentaire, la ville reprenait à l'expiration du délai possession du terrain concédé; ces sortes de concessions portaient le nom de perpétuelles conditionnelles. Elles ont été supprimées par délibération du conseil municipal du 10 juillet 1877, approuvée par arrêté préfectoral du 17 juillet suivant.

Les concessions temporaires sont d'une durée de 5 ans et leur prix est de 50 fr. A l'expiration de la période quinquennale, elles peuvent être renouvelées pour le même prix, soit sur place, si les aménagements adoptés pour le cimetière le permettent, soit après exhumation et transfert dans une autre partie du cimetière, si le renouvellement sur place ne peut être accordé.

2° Les signes funéraires existant au moment de la reprise sur les sépultures abandonnées, sont gardés pendant un an et un jour dans les dépendances du cimetière, à la disposition des familles qui peuvent les reprendre moyennant le paiement d'une somme de 6 fr. représentant les frais d'enlèvement et de dépôt (*Arrêté préfectoral* 1er *fév.* 1840). Ceux qui restent sont livrés à l'adjudicataire de l'entreprise de la démolition des tombes périmées; cet entrepreneur se rembourse avec le prix de ces objets des dépenses faites pour ces démolitions, et de la somme versée à la ville de Paris pour être déclaré adjudicataire (la dernière adjudication s'est élevée à 1,500 fr. pour une période de trois années).

3° La taxe d'inhumation que la ville perçoit en exécution du décret du 18 août 1811 était d'abord fixée à un taux uniforme, pour les inhumations payantes, de 20 fr. par convoi d'adulte et 10 fr. par convoi d'enfant. On a substitué à cette fixation un tarif progressif, déterminé d'après la classe du convoi. Le tarif en vigueur date du 2 octobre 1852; il est fixé ainsi qu'il suit :

1re et 2e classe.	40 fr.
3e et 4e classe	30
5e classe	20
6e classe	15
7e et 8e classe	10
9e et service ordinaire.	6

4° La taxe d'exhumation a été fixée par la délibération du conseil municipal du 28 novembre 1862 à un taux uniforme de 20 fr. par corps exhumé.

5° La taxe de transport (perçue sur les corps venant directement de l'extérieur au cimetière) est également de 20 fr. (*Délibér. du C. mun.* 28 *nov.* 1862).

6° Un arrêté préfectoral du 15 ventôse an XIII avait institué une taxe sur les deuxièmes et ultérieures inhumations faites dans les terrains concédés à perpétuité. Cette taxe était fixée au vingtième du prix de la concession primitive. Une délibération du conseil municipal du 28 juillet 1881, approuvée par arrêté préfectoral du 22 août 1881, a modifié la perception de cette taxe en la fixant au taux uniforme de 25 fr., quel que soit le prix de la concession primitive.

Terminons en indiquant les sommes auxquelles se sont élevées, en 1885, les perceptions des taxes funéraires ci-dessus énumérées :

Concessions perpétuelles.	1,276,568f
Concessions temporaires.	951,250
Reprise de signes funéraires	816
Taxe d'inhumation.	414,717
Taxe d'exhumation	151,000
Taxe de transport	25,580
Droit de 2e et ultérieure inhumation . .	171,875

Ch. GAFFORT.

CINQUANTIÈME. — L'impôt du cinquantième fut établi par une déclaration royale du 5 juin 1725, et pour une durée de 12 années; il fallut un lit de justice pour enregistrer cette déclaration et l'opposition de toutes les cours fut telle, qu'au bout de deux ans cette déclaration fut rapportée par une autre du 7 juillet 1727. Les Parlements devaient repousser cet impôt qui ne reconnaissait pas de privilèges, et atteignait le noble et le bénéficier aussi bien que le roturier soumis à la taille.

Les circonstances étaient cependant critiques. Le préambule de la déclaration ne dissimulait rien du triste état des finances; depuis l'année 1716, on n'avait pu parer aux plus pressantes nécessités du moment qu'au moyen des surhaussements dans la valeur des monnaies; l'insuccès de la Banque royale avait augmenté les embarras, et la dette, en rentes perpétuelles et viagères et en contrats de finance, malgré toutes les réductions imposées, exigeait chaque année une somme de 52 millions pour le service des intérêts. Il était nécessaire de sortir de cette situation et de rembourser au plus vite une forte partie de la dette. C'était pour pourvoir à cette nécessité, que le roi s'était résolu à faire contribuer tous les ordres de l'État, et à établir un impôt du cinquantième sur tous les revenus; le produit en était affecté au remboursement des rentes sur la ville et sur les tailles, et des quittances de finance dont l'intérêt était de 20 p. 100.

Cet impôt avait cela de remarquable, pour l'époque, c'est qu'il atteignait les propriétaires, de quelque condition qu'ils fussent, et qu'il portait sur tous les revenus. C'est la première tentative faite par le Gouvernement pour rendre les Français

égaux devant l'impôt. — Il n'y eut d'exceptions faites qu'en faveur des créanciers de l'État, pour les rentes sur l'Hôtel-de-Ville et sur les tailles, et pour les quittances de finance, et certes on leur devait bien cette indemnité.

L'impôt était dû en nature sur le revenu des fonds de terre, et en argent pour tous les autres revenus.

Les charges, les emplois, les rentes, les douaires et pensions, en un mot toutes les sources de revenus étaient soumises à l'impôt.

La déclaration s'occupait aussi du remboursement de la dette.

Les porteurs de créances qui voulaient être remboursés devaient faire leur déclaration dans le bureau établi à cet effet, en indiquant la remise qu'ils consentiraient à faire sur le capital.

Ceux qui avaient consenti la plus forte remise devaient être préférés pour le remboursement de leurs rentes.

Certes il était triste pour l'État de spéculer sur la détresse de ses créanciers, ou le peu de confiance qu'inspirait son crédit. Mais enfin on pouvait encore lui tenir compte de sa bonne volonté qu'il montrait d'acquitter sa dette tant bien que mal.

L'opposition des cours souveraines força le Gouvernement à renoncer à cet impôt, et les créanciers de l'État ne furent pas remboursés.

CIRCULATION (Droit de). — Le droit de circulation est dû pour tout déplacement de vins, cidres, poirés et hydromels, en quantité supérieure à 25 litres à destination autre que celle des villes rédimées.

Le droit de circulation se perçoit par hectolitre, conformément au tarif ci-après, décimes compris : vins en cercles et en bouteilles dans les départements de 1re classe, 1 fr.; de 2e classe, 1 fr. 50 c.; de 3e classe, 2 fr.

Cidres, poirés et hydromels, 80 cent. sans distinction de départements.

Voici, du reste, un tableau synoptique des modifications qu'a subies le droit de circulation depuis la loi fondamentale du 28 avril 1816.

Tarifs du droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels.

Indication des lois et décrets.	Vins en cercles et en bouteilles à destination des départements de				Vins en bouteilles.	Cidres, poirés et hydromels
	1re classe.	2e classe.	3e classe.	4e classe.		
En principal.						
Loi du 28 avril 1816	0f40[1]	0f50	0f60	1f00	»	»
	0 60[2]	0 75	0 90	1 20	»	»
	»	»	»	»	5f00	0f20
Lois du 28 avril 1816, art. 232, et 25 mars 1817, art. 123[3]	»	»	»	»	»	»
Loi du 25 mars 1817	1 50	2 00	2 50	4 00	10 00	0 80
Loi du 24 juin 1824, n° 1	Classe unique 1f50[4]				10 00	0 80
Loi du 14 mars 1827	Classe unique 1 50[5]				10 00	0 60
Loi du 12 décembre 1830	0 60[6]	0 80	1 00	1 20	»	0 50
Loi du 14 juillet 1855[7]	»	»	»	»	»	»
Loi du 1er septembre 1871	1 20[8]	1 60	2 00	2 40	15 00	1 00
Loi du 30 décembre 1873[9]	»	»	»	»	»	»
En principal et décimes.						
Loi du 19 juillet 1880	1 00[10]	1 50	2 00	»	»	0 80

1. Vins *en cercles* enlevés pour un lieu situé dans le même département ou dans un département limitrophe.
Vins *en cercles* enlevés pour un lieu situé au delà des départements limitrophes.
2. Quel que soit le lieu de destination.
3. Établissement d'un décime.
4. Établissement d'une classe unique à 1 fr. 50 c. pour les *vins en cercles*.
5. Modification des anciens tarifs en ce qui concerne *seulement les cidres, poirés et hydromels*.
6. Tarifs applicables aux vins *tant en cercles qu'en bouteilles*.
7. Établissement d'un second décime.
8. Rétablissement d'un tarif spécial pour les vins en bouteilles.
9. Addition de ½ décime aux deux décimes déjà établis par les lois de 1816 et de 1855.
10. Division des départements en trois classes et suppression de la taxe spéciale sur les bouteilles.

Formalités à la circulation. — La loi du 28 avril 1816 a déterminé les règles qui doivent présider à tout enlèvement de boisson. Aux termes de cette loi, aucun enlèvement ni transport de liquides ne peut être effectué sans déclaration préalable de l'expéditeur ou de l'acheteur et sans que le conducteur soit muni d'une expédition délivrée par la régie. Cette expédition est le congé, l'acquit-à-caution ou le passavant (*V. ces mots*) ; elle doit énoncer les quantités, espèces et qualités de boissons, les lieux de départ, de passage et de destination ainsi que les modes de transport employés et la durée de ce transport.

Tout changement de destination doit être notifié aux employés de la régie à peine de contravention; il y a contravention également, si les liquides circulants ne sont pas identiques à ceux énoncés dans les expéditions comme qualité, quantité, espèces, si les vaisseaux qui les contiennent ne concordent pas comme contenance et comme nombre avec ceux qui ont été déclarés, enfin si les délais sont dépassés.

Toutefois, ce délai, calculé en raison des distances à parcourir et des moyens de transport, peut être augmenté pour cause de transit (*V. ce mot*), pour changement de destination ou pour accidents de route dûment constatés.

Les voituriers, bateliers et tous autres qui transportent ou conduisent des boissons sont tenus d'exhiber immédiatement à toute réquisition les congés, passavants, acquits-à-caution et laissez-passer dont ils doivent être porteurs.

Ces formalités multiples ont pour but d'assurer la perception des droits de circulation, d'entrée, d'octroi et de détail par la prise en charge de toutes les quantités régulièrement introduites dans un lieu sujet.

Exemptions du droit. — Sont exempts du droit de circulation et voyagent sous acquit-à-caution :

1° Les liquides exportés ;

2° Les provisions de bord des équipages de la marine;

3° Les expéditions de liquides faites aux marchands en gros, aux débitants et à toutes autres personnes munies d'une licence pour le commerce des boissons, ces quantités étant prises en charge chez les destinataires;

4° Les vins achetés par un vinaigrier pour être convertis en vinaigre;

5° Les boissons enlevées d'un lieu sujet au droit d'entrée par un simple consommateur pour aller de chez lui, chez lui.

Les vins, cidres et poirés qu'un récoltant fait transporter du pressoir à son cellier ou de l'une à l'autre de ses caves, dans l'étendue du canton où la récolte a été faite et des communes limitrophes de ce canton, sont aussi exempts du droit de circulation et voyagent sous le couvert d'un passavant.

Les provisions de route des voyageurs sont également exemptes du droit pourvu que la quantité transportée ne dépasse pas trois bouteilles par personne.

Pénalités. — La circulation des vins, cidres, poirés et hydromels sans expédition ou avec une expédition inapplicable, c'est-à-dire ne correspondant pas avec les qualités, nature et quantités de liquides transportés est punie de confiscation et d'amende. Cette amende varie de 200 à 1,000 fr.; elle est de 500 fr., au minimum, en cas de récidive.

Droits de circulation.

Moyenne par période décennale du nombre d'hectolitres et du produit de ce droit par nature de boissons.

Années.	Vins.		Cidres, poirés et hydromels.	
	Quantité.	Produit.	Quantité.	Produit.
1830 à 1839.	4,899,212	4,777,705	1,085,255	608,135
1840 à 1849.	7,378,086	6,161,985	1,333,025	664,261
1850 à 1859.	7,[illegible]33,224	7,18[illegible],712	1,380,149	784,496
1860 à 1869.	13,234,133	13,027,931	1,760,895	1,057,738
1870 à 1879.	17,413,263	33,630,453	1,599,038	1,759,307
1879 à 1885.	18,000,356	26,842,975	2,176,903	1,859,688

CIRCULATION FIDUCIAIRE. *V.* Billets de banque.

CLASSES (IMPÔT DES). *V.* Revenu (Impôt sur le).

CLEARING-HOUSE. *V.* Chambre de compensation.

CLOTURE DES EXERCICES. *V.* Exercice *et* Budget.

COCHINCHINE. *V.* Colonies.

COHORTES. *V.* Légion d'honneur.

COLIS POSTAUX.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

Sont considérés et traités comme colis postaux tous les paquets ou articles de messagerie sans déclaration de valeur, ne dépassant pas le poids de 3 kilogrammes et ne contenant ni matières explosives, inflammables ou dangereuses, ni lettres ou notes ayant le caractère de correspondance, ni enfin des articles prohibés par les lois ou règlements de douane ou autres.

Les colis adressés à l'extérieur doivent en outre ne pas dépasser le volume de 20 décimètres cubes et la dimension de 60 centimètres sur une face quelconque.

L'origine du service des colis postaux en France remonte au congrès de Berne qui, après avoir accueilli par un vote de principe la proposition de faire un traité spécial pour l'échange de menus objets jusqu'à concurrence de 3 kilogrammes, renvoya à une conférence ultérieure le soin de statuer. Plusieurs pays avaient déjà organisé, quelques-uns depuis de longues années, un service semblable; l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Inde britannique, le Luxembourg, la Roumanie, la Serbie, la Suisse; mais en France le service des postes n'était pas à même avec ses moyens d'action ordinaires de participer à des transports de cette nature, aussi le Gouvernement ne put-il s'engager dans la voie où on l'avait appelé qu'après s'être assuré du concours des compagnies de chemin de fer.

Dès qu'une entente fut reconnue possible, il accepta de prendre part à une conférence et celle-ci se réunit à Paris le 9 octobre 1880. Elle aboutit le 3 novembre à la signature d'une convention pour l'échange international des colis postaux.

Le protocole final de cette convention permit aux pays où la poste n'était pas en mesure de faire elle-même le service dont il s'agit, d'en confier le trafic aux compagnies de chemin de fer et de navigation. En vertu de cette disposition, une convention fut conclue, par anticipation, le 2 novembre 1880, avec les grandes compagnies, lesquelles s'engagèrent non seulement à se charger de l'exécution de la convention internationale, mais encore à établir, d'après les règles internationales, un service de colis postaux à l'intérieur de la France.

Ces deux conventions ont été approuvées par la loi du 3 mars 1881, qui a en outre donné au Gouvernement le droit d'étendre par des traités spéciaux le transport des colis postaux au delà du rayon d'action des grandes compagnies.

La même loi a réduit en faveur des colis postaux, à un seul droit de timbre de 10 centimes par expédition, tous les droits et impôts auxquels sont ordinairement assujettis les articles de grande vitesse.

Comme complément de cette loi, celle du 24 juillet 1881 a exonéré de tout droit de timbre les colis postaux en transit, ainsi que les acquits-à-caution et passavants de douane afférents à ces colis, et a enfin ordonné la gratuité du plombage en leur faveur.

Une loi portant la date du 25 juillet 1881 a permis au Gouvernement de supprimer les limites de volume et de dimension et d'appliquer aux mêmes colis le mode d'envoi contre remboursement jusqu'à concurrence de 100 fr.

C'est ainsi que la suppression des conditions limitatives de volume et de dimension a été adoptée pour les colis de l'intérieur de la France ainsi que pour ceux échangés : 1° par les ports de la Corse entre eux ou avec la France continentale; 2° entre ces ports et la France continentale d'une part, l'Angleterre, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse d'autre part.

Quant à la faculté d'envoi contre remboursement, elle n'existe que pour les colis du régime intérieur en France et en Corse, ainsi que pour les colis échangés entre la France et la Corse.

En vertu de décrets des 19 et 21 avril 1881, le service des colis postaux a commencé à fonctionner le 1er mai 1881 à l'intérieur de la France continentale, sur le réseau des administrations et compagnies de chemin de fer signataires de la convention du 2 novembre 1880, et avec divers pays étrangers. Ce service a été successivement étendu par des décrets ultérieurs et l'échange de colis postaux a lieu maintenant avec la Corse, l'Algérie, la Tunisie, l'Annam, le Tonkin, les colonies françaises et les bureaux français établis dans les ports ottomans et à Shang-Haï (Chine); l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bulgarie, Cameroun, Congo (État indépendant du), le Danemark et ses colonies, l'Égypte, l'Espagne, la Grèce, l'Italie (y compris la République de Saint-Marin), Assab et le bureau italien de Massouah (Abyssinie), le Luxembourg, l'île de Malte, le Monténégro, la Norwège, les Pays-Bas, le Portugal et ses possessions des Açores et de Madère, la République Argentine, la Serbie, la Suède, la Suisse, Tripoli de Barbarie, et les villes de Turquie desservies par l'office autrichien.

II. DISPOSITIONS COMMUNES AU SERVICE INTÉRIEUR ET AU SERVICE INTERNATIONAL.

Les agents de l'administration des postes et des télégraphes n'ont pas à participer directement au transport des colis postaux, ce service est effectué exclusivement par les compagnies qui ont traité avec l'État.

L'affranchissement des colis est obligatoire au départ.

La taxe perçue à l'expédition ne couvre les frais de transport que jusqu'à la limite du rayon d'action des compagnies de chemin de fer. La transmission au delà de ce rayon d'action constitue un transport supplémentaire dont le coût ne peut être réglé et qui demeure à la charge du destinataire.

L'envoyeur d'un colis postal peut obtenir un avis de réception de cet envoi en payant d'avance un droit fixe de 25 cent. Quant à présent, des avis de réception ne peuvent être échangés avec l'Angleterre.

La perte ou l'avarie d'un colis postal, par suite de toute autre cause que celle résultant d'un cas de force majeure donne lieu au paiement d'une indemnité correspondant au montant réel de la perte ou de l'avarie sans que cette indemnité puisse, toutefois, dépasser 15 fr. par colis.

L'indemnité est payée à l'expéditeur, et, à défaut ou sur la demande de celui-ci, au destinataire. Le paiement de cette indemnité a lieu, au plus tard, dans le délai de trois mois pour les colis du service intérieur, et d'un an pour les colis du service international, à partir du jour de la réclamation.

Les réclamations relatives à la perte ou à l'avarie de colis postaux de l'une et de l'autre catégorie, ne peuvent avoir lieu que dans le délai d'un an, à partir du dépôt des colis. Ce délai expiré, le réclamant n'a droit à aucune indemnité. Aucune réclamation ne peut être examinée sans la production du récépissé.

III. DISPOSITIONS SPÉCIALES AU SERVICE INTÉRIEUR.

Tarifs pour la France continentale : taxe de transport unique, 50 cent. ; droit de timbre, 10 cent. ; droit de factage pour le cas de remise à domicile, 25 cent. L'expéditeur est libre de demander que les colis postaux soient livrés en gare ou remis à domicile partout où il existe un service de factage ou de correspondance.

L'expéditeur peut demander que ces colis soient livrés au destinataire contre un remboursement dont le maximum est fixé à 100 fr ; la taxe à payer pour l'encaissement et la transmission de toute somme perçue à titre de remboursement est fixée à 60 cent. (y compris 10 cent. de droit de timbre), lorsque le paiement de cette somme doit avoir lieu à la gare ou au bureau d'expédition du colis, et à 85 cent. lorsque l'expéditeur demande que cette somme lui soit payée à domicile. Cette taxe est toujours acquittée au départ en même temps que les frais de transport du colis.

IV. DISPOSITIONS SPÉCIALES AU SERVICE INTERNATIONAL.

Les colis postaux pour l'extérieur doivent être scellés par un cachet à la cire, par un plomb ou par un autre moyen avec empreinte ou marque spéciale de l'expéditeur.

En outre du bulletin d'expédition, les colis doivent être accompagnés de déclarations en douane.

Il ne peut être expédié de colis postaux contre remboursement ou déboursés d'aucune sorte, ni des colis dépassant les limites de poids, volume et dimensions indiquées dans la définition, sauf les exceptions prévues en faveur des colis échangés avec l'Angleterre, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse.

La liberté du transit est garantie sur le territoire de chacun des pays adhérents à la convention du 3 novembre 1880.

Le tarif international comporte une taxe normale de 50 cent. pour chaque pays participant au transport, avec faculté, pour le pays de destination, de majorer la taxe normale d'une surtaxe de 25 cent. Pour certains pays, comme la Suède, la surtaxe facultative peut s'élever jusqu'à 75 cent.

En outre, s'il y a un ou plusieurs transports maritimes, les taxes ci-dessus sont augmentées d'un droit maritime calculé selon les distances et qui varie de 25 cent. à 3 fr.

Les taxes revenant à chaque pays sont bonifiées par l'office expéditeur à l'office correspondant qui bonifie, à son tour, la taxe determinée à l'administration suivante et ainsi de suite jusqu'à l'office de destination.

Les colis sont passibles, à l'arrivée, pour la remise à domicile et l'accomplissement des formalités en douane d'un droit ne dépassant pas 25 cent. Ce droit ne peut être acquitté par l'expéditeur. Exceptionnellement, les taxes additionnelles du timbre de 10 cent. et du droit de factage sont comprises dans l'affranchissement des colis échangés avec l'Angleterre.

V. PROJETS DE MODIFICATION.

Le régime de début qui est venu substituer un tarif simple et modéré à des taxes multiples et croissant avec les poids et les distances a été si favorablement accueilli par le public, que le nombre des colis postaux a plus que doublé dans l'espace de quatre ans ; mais la nouvelle institution comportait des perfectionnements ; aussi lorsque le troisième congrès postal s'est réuni à Lisbonne en 1885, on a jugé nécessaire de compléter l'œuvre de la conférence de Paris de 1880. Un acte additionnel

à la convention du 3 novembre 1880 a été signé à Lisbonne le 21 mars 1885 ; et a été approuvé par la loi du 27 mars 1886 en même temps que les autres actes sortis des délibérations de ce congrès.

Cet acte additionnel comprend une disposition obligatoire, relative à la création des avis de réception des colis postaux et qui a été appliquée dès le 1er avril 1886.

Les autres clauses ont été revêtues, au contraire, d'un caractère facultatif, en vue notamment de laisser aux pays qui, comme la France, ont rétrocédé à des compagnies privées l'exploitation du service des colis postaux, le temps nécessaire aux négociations à engager pour réaliser l'extension que comportent les décisions du congrès de Lisbonne. Ces clauses apportent aux échanges internationaux les améliorations suivantes :

Élévation de 3 à 5 kilogrammes du poids maximum des colis ; admission des envois contre remboursement jusqu'à concurrence de 500 fr. par colis moyennant un droit de 2 p. 100 au maximum ; admission de la déclaration de la valeur des envois avec garantie de la valeur déclarée, jusqu'à concurrence d'un maximum ne pouvant descendre au-dessous de 500 fr. et moyennant un droit d'assurance égal à celui perçu pour les lettres avec valeur déclarée ; création des colis encombrants, c'est-à-dire des colis dépassant $1^m,50$, colis soumis à une taxe additionnelle de 50 p. 100, et dont l'adoption entraîne la suppression des limites de volume et de dimension que comporte le régime actuel ; élévation de 15 à 25 fr. du maximum de l'indemnité afférente aux cas de perte, de spoliation ou d'avarie. L'expéditeur d'un colis perdu a en outre droit à la restitution des frais d'expédition.

Une convention a été signée entre l'État et les grandes compagnies de chemin de fer le 26 mai 1886 pour assurer l'application de ce nouveau régime non seulement aux relations internationales, mais aussi au service intérieur. En vertu de cette convention, la taxe des colis pour l'étranger serait augmentée de 25 cent. au profit des compagnies pour leur tenir compte des charges nouvelles qu'elles assumeraient. Pour le même motif les colis de l'intérieur supporteraient à l'avenir une taxe uniforme de 1 fr., qu'ils soient adressés en gare ou livrés à domicile ; mais toutes les localités desservies par un correspondant de chemin de fer ou par un courrier de la poste seraient appelées à bénéficier du nouveau service.

Le Gouvernement a présenté à la Chambre des députés un projet de loi proposant de ratifier cette convention. Mais l'augmentation du tarif, en ce qui concerne surtout les colis de l'intérieur, a provoqué de nombreuses réclamations qui, jusqu'à ce jour, en ont retardé la ratification.

VI. STATISTIQUE.

Colis postaux échangés à l'intérieur de la France continentale et avec les pays étrangers (y compris la Corse, les Colonies, l'Algérie et la Tunisie) :

Années.	France continentale.	Extérieur.
1881[1]	4,203,217	337,799
1882	9,451,023	1,078,102
1883	11,882,646	1,520,997
1884	13,847,897	1,703,682
1885	15,684,102	2,068,159
1886	17,136,190	2,111,996

1. Du 1er mai 1881 au 31 décembre.

COLLÈGES. — Une loi des 28 octobre-5 novembre 1790 a nationalisé les biens des collèges, maisons d'étude et autres établissements gérés par des ecclésiastiques.

Plus tard, ces biens ont été administrés par la régie des Domaines et vendus, sous réserve de ceux servant ou pouvant servir à l'enseignement. (*L.* 18 *août* 1792.)

Lors de la création de l'Université, un décret du 11 décembre 1808 a affecté à ce corps les biens ayant appartenu au ci-devant Prytanée français, aux universités et collèges qui n'avaient point encore été aliénés ou définitivement affectés par un décret spécial à un autre service public.

Aujourd'hui, la propriété des bâtiments consacrés à l'instruction publique appartient soit à l'État, comme successeur de l'Université (*L.* 7 *août* 1850, *art.* 14), soit aux communes. (*D.* 9 *avril* 1811.)

Appartiennent à l'État, les bâtiments provenant du ci-devant Prytanée français, des universités et collèges, et qui avaient été donnés à l'Université par le décret du 11 décembre 1808 ; et, aux communes, les bâtiments faisant partie des domaines nationaux qui avaient été employés depuis 1791 aux services de l'instruction publique.

L'entretien des collèges est à la charge des villes, (*D.* 17 *sept.* 1808, *art.* 25.)

Enfin, les immeubles de l'État, dont la jouissance est concédée au ministre de l'instruction publique, sont soumis aux règles établies pour les biens de l'État affectés à un service public.

COLONIES.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

1. Régime des Colonies avant 1789.

Avant la Révolution française, l'organisation des colonies était calquée sur celle de la métropole. Comme dans les anciennes provinces, il y avait dans chacune de nos possessions d'outre-mer, un *gouverneur lieutenant-général pour le roi,* qui avait l'autorité militaire, et un *intendant de justice, de police et de finances,* qui connaissait des choses de l'ordre civil.

Puis venait le conseil souverain ou conseil supérieur, véritable parlement qui rendait la justice en dernier ressort, enregistrait les lois, les édits bursaux et avait le droit de remontrance. C'était le roi et l'administration coloniale qui établissaient les impôts.

2. Révolution française.

En 1789, l'Assemblée Constituante admit des députés coloniaux à siéger dans son sein; mais par la loi des 8-10 mars 1790, elle déclara que tout en considérant les colonies françaises comme une partie de l'Empire français, elle n'avait pas entendu les comprendre dans la Constitution qu'elle a décrétée pour le royaume, et les assujettir à des lois qui pourraient être incompatibles avec les convenances locales et particulières.

Elle institua, par suite, des assemblées coloniales élues par les habitants de chaque colonie, et chargées de se prononcer sur les questions locales.

La Constitution des 3-14 septembre 1791 fixa le nombre des représentants au Corps législatif à 745 à raison des 83 départements et indépendamment de ceux qui pourraient être accordés aux colonies.

L'acte constitutionnel des colonies des 24-28 septembre 1791, complétant la loi des 8-10 mars 1790 et définissant les attributions des assemblées coloniales, leur enleva le droit de légiférer sur les matières importantes, mais en même temps décréta qu'aucune loi ne sera édictée en France au sujet des colonies sans la proposition des assemblées coloniales.

La loi du 22 août 1792 déclara que les colonies font partie intégrante de l'Empire et doivent nommer des députés à la Convention nationale.

La Constitution de l'an III (22 août 1795) alla plus loin; elle porte que les colonies sont parties intégrantes de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle; elles sont divisées en départements et concourent, en raison de leur population, à la nomination des membres du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents.

3. Consulat et Empire.

Bien que la Constitution de l'an VIII leur ait enlevé ce privilège et ait déclaré que le régime des colonies serait déterminé par des lois spéciales et que plus tard, en 1802, un sénatus-consulte du 16 thermidor ait ordonné que la constitution des colonies françaises serait réglée par des sénatus-consultes, aucun document législatif n'a été rendu pendant toute la période du Consulat et de l'Empire.

On leur donna, comme compensation, des assemblées locales sous le nom de chambres d'agriculture qui délibéraient sur les questions soumises à leur examen par les gouverneurs, et avaient, en outre, la faculté de nommer des délégués destinés à se réunir en conseil, à Paris, auprès du ministre de la marine et des colonies.

Il est vrai que pendant notre lutte avec l'Angleterre, la plupart de nos colonies se trouvaient placées sous sa dépendance.

4. Restauration.

La France ayant recouvré ses colonies en 1814, le gouvernement de la Restauration inscrivit dans la Charte l'article 73 ainsi conçu : « Les colonies seront régies par des lois et des règlements particuliers. »

En conformité de la Charte, des ordonnances royales réglementèrent le gouvernement de nos colonies de la Réunion (*Ord.* 21 *août* 1825), de la Martinique et de la Guadeloupe (*Ord.* 9 *févr.* 1827) et de la Guyane (*Ord.* 27 *août* 1828).

Ces ordonnances, bien qu'elles diffèrent un peu entre elles, ont cependant des règles communes qui sont les suivantes :

Le commandement et la haute administration dans chaque colonie sont confiés au gouverneur. Quatre chefs d'administration dirigent sous ses ordres les diverses parties du service. Ce sont : le commandant militaire, l'ordonnateur, le directeur de l'intérieur et le chef du service judiciaire. Un inspecteur colonial veille à la régularité du service administratif et requiert, à cet effet, l'exécution des lois, ordonnances et règlements. Un conseil privé composé des chefs d'administration et d'habitants notables est placé près du gouverneur pour éclairer

ses décisions et participer à ses actes. Ce conseil connait du contentieux administratif et du contentieux en matière de contributions directes.

5. Gouvernement de Juillet.

La Charte de 1830 remplaça le régime des ordonnances par celui des lois particulières, le gouvernement de Juillet déclarait ainsi que s'il n'entendait pas laisser les colonies placées sous le régime exclusif des ordonnances, il ne voulait pas non plus les soumettre d'une manière absolue à toutes les lois de la métropole.

Au point de vue qui nous occupe, les finances et la comptabilité, le pouvoir législatif de la métropole n'intervenait que pour le vote du chiffre annuel de la subvention à allouer aux colonies. Le ministre des finances, de son côté, délivrait à l'agent chargé d'en assurer le versement dans les caisses des trésoriers locaux, les fonds accordés à chaque colonie sur les crédits ouverts au ministre de la marine (*art.* 622 *de l'ordonnance du* 31 *mai* 1838).

La quittance donnée par cet agent dégageait la responsabilité du ministre des finances qui comprenait en masse dans ses comptes, comme dépenses définitives, les envois d'espèces aux colonies.

Il n'intervenait ni dans la surveillance des trésoriers coloniaux, ni dans la reddition de leurs comptes, ni dans la perception et l'emploi des taxes locales.

Ce système simple, sans doute, ne laissait aucune place à l'action des populations coloniales sur leurs propres intérêts; il n'établissait aucun contrôle de la métropole dans les finances des colonies et constituait une sorte d'abonnement du pouvoir législatif avec le ministère de la marine pour la conservation et la protection de nos établissements d'outre-mer.

Système financier des lois de 1833 *et de* 1841.

La loi organique du 24 avril 1833 fut le corollaire de la charte de 1830. Cette loi qu'on a appelée *la charte coloniale* limitait l'intervention du pouvoir législatif de la métropole aux actes les plus importants du régime colonial; le reste était réservé aux ordonnances royales ou à des conseils électifs appelés *Conseils coloniaux*, élus par des électeurs censitaires dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guyane. Ces conseils nommaient des délégués qui formaient un conseil consultatif auprès du gouvernement métropolitain.

Dans chacune des colonies précitées, le conseil colonial votait le budget intérieur de la colonie sur la présentation du gouverneur (*art.* 5) et il avait à déterminer l'assiette et la répartition des contributions directes ainsi que les autres taxes et contributions (*art.* 4 et 6). Toutefois le traitement du gouverneur et les dépenses du personnel de la justice et des douanes étaient fixés par le Gouvernement et ils ne pouvaient donner lieu qu'à des observations (*art.* 5). Enfin le conseil colonial donnait son avis sur les dépenses des services militaires à la charge du budget de l'État (*art.* 7).

Les conseils coloniaux avaient donc la plénitude de la puissance législative et leurs *décrets coloniaux* n'avaient d'autre contrôle de la part de la métropole que l'obligation d'être consentis par le gouverneur et d'être soumis à la sanction du roi sur la proposition du ministre de la marine. Ces décrets pouvaient même être déclarés provisoirement exécutoires par le gouverneur (*art.* 8).

Quant aux autres établissements coloniaux, ils continuèrent à être régis par des ordonnances royales. Les ordonnances organiques édictées sous la Restauration furent modifiées pour être mises en harmonie avec le nouveau régime (*Ord.* 22 *août* 1833) et cette législation fut, un peu plus tard, rendue applicable, dans ses principales dispositions, au Sénégal, à l'Inde et à Saint-Pierre-Miquelon.

Le nouveau régime devait avoir pour conséquence de modifier la comptabilité financière des colonies.

En effet, les Chambres furent frappées des inconvénients que présentait l'absence de contrôle dans l'emploi des fonds provenant des subventions qu'elles votaient au profit de nos possessions d'outre-mer.

Cette situation amena la loi du 25 juin 1841.

Cette loi devait satisfaire à trois intérêts principaux :

1° Uniformité à établir dans le régime de toutes nos colonies;

2° Nécessité de rendre à la métropole sur les dépenses de souveraineté et de protection à acquitter pour le service colonial, sa liberté d'action;

3° Besoin réel de garanties sérieuses sur la gestion des finances coloniales.

Sur le premier point, la loi de 1841 eut le tort de ne comprendre que les quatre colonies régies par la loi de 1833, de scinder en deux le service colonial et de laisser subsister pour les autres établissements les vices de la législation antérieure.

Sur le second point, au lieu de reprendre aux législations locales le vote des dépenses de protection et de souveraineté, de les faire rentrer dans le budget de l'État, de demander à chaque colonie comme compensation aux charges dont on les exonérait, et suivant les ressources de chacune, une part déterminée de ses recettes, la loi de 1841 posa en principe que les recettes et les dépenses des quatre colonies à législature feraient partie des recettes et des dépenses de l'État et seraient soumises aux mêmes règles de comptabilité.

Ainsi le principe qu'elle posait n'admettait pas, en matière de finances, le pouvoir des conseils coloniaux et cependant, par une contradiction singulière, elle n'admettait pas la règle de la centralisation absolue qui devait en être la conséquence inévitable.

Elle admit un moyen terme consistant à diviser en deux parties le service intérieur des colonies : l'une comprenant sous le nom de *service général* les dépenses de souveraineté et de protection et certaines catégories de recettes propres à y faire face; l'autre, sous le titre de *service local,* embrassant toutes les recettes et toutes les dépenses non admises dans la première catégorie.

La première catégorie fut réservée au vote exclusif des Chambres législatives de la métropole. La seconde catégorie fut laissée au vote simultané des Chambres législatives de la métropole et des conseils coloniaux, afin de conserver à ces derniers une portion de leurs attributions financières, tout en maintenant le principe de la centralisation du service colonial.

Ce système présentait surtout le danger d'obliger la métropole à faire face aux insuffisances de recettes dans les budgets locaux.

Quant au troisième point, la loi, au lieu de créer un système de comptabilité adapté aux véritables besoins du service colonial, lui appliqua entièrement les rouages de la comptabilité métropolitaine

en déclarant que les recettes et les dépenses faites aux colonies seraient soumises aux règles de la comptabilité publique en France.

6. Révolution de 1848.

La révolution de 1848 produisit un trouble profond dans nos principales colonies. L'abolition de l'esclavage, la suppression des conseils coloniaux, la concentration de leurs pouvoirs entre les mains de commissaires généraux de la République, la concession aux colonies des Antilles, de la Réunion, de la Guyane, du Sénégal et de l'Inde, d'une représentation directe à l'Assemblée constituante (*D.* 5 *mars et* 27 *avril* 1848), tous ces actes mirent à néant la charte coloniale de 1833 et amenèrent une assimilation plus complète avec la métropole, assimilation qui fut consacrée par la Constitution de 1848 qui disposa, par son article 109, que les colonies seraient régies par des lois particulières jusqu'au jour où une loi spéciale les placerait sous le régime de la Constitution.

Une commission presidée par le duc de Broglie siégea en 1849 et 1850 pour réorganiser nos établissements d'outre-mer; mais ses travaux ne purent aboutir.

7. Second Empire.

Sous le second Empire, la représentation coloniale au Parlement métropolitain fut supprimée (*D. organ.* 3 *févr.* 1852, *art.* 1er); d'autre part, la Constitution du 14 janvier 1852, par son article 27, donnait au Sénat le droit de régler par des sénatus-consultes la constitution des colonies. C'est pour se conformer à ce dernier acte que fut rendu le sénatus-consulte du 3 mars 1854, qui régla pendant un certain temps la constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

1. *Régime financier du sénatus-consulte du* 3 *mai* 1854 *et du décret du* 26 *septembre* 1855.

Le principe posé dans le sénatus-consulte du 3 mars 1854 et qui domine dans les actes préparés pour en développer l'application et notamment dans le décret du 26 septembre 1855, sur le service financier des colonies, consiste dans une séparation complète entre les services de l'État et ceux de l'administration intérieure de nos possessions d'outre-mer, ainsi que dans la décentralisation des recettes et des dépenses appartenant en propre au service local.

Cette législation faisait aux colonies l'abandon du produit de tous leurs impôts et leur laissait la libre disposition de tous leurs revenus.

Ainsi, d'un côté, le budget de l'État dans ses diverses branches, les opérations de trésorerie, la surveillance générale des caisses publiques, services confiés à l'ordonnateur, représentant spécial des intérêts métropolitains; de l'autre, le budget de la colonie, autrement dit du service local, la comptabilité des recettes et des dépenses propres à chaque établissement colonial, attributions confiées au directeur de l'intérieur, représentant plus particulièrement les intérêts locaux.

En vertu des dispositions des articles 12 à 16 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, les dépenses d'intérêt local, les taxes nécessaires pour l'acquittement de ces dépenses et pour le paiement de la contribution qui pourrait être due à la métropole, ainsi que les contributions extraordinaires et les emprunts, étaient votés par un conseil général nommé moitié par le gouverneur, moitié par les membres des conseils municipaux [1].

Les budgets et les tarifs des taxes locales arrêtés par le conseil général n'étaient valables, toutefois, qu'après avoir été autorisés par les gouverneurs, lesquels étaient autorisés à introduire d'office aux budgets les dépenses obligatoires auxquelles le conseil général aurait négligé de pourvoir, à réduire les dépenses facultatives et à interdire la perception des taxes excessives ou contraires à l'intérêt général de la colonie.

Quant au mode d'assiette et aux règles de perception des contributions, ils étaient déterminés par des règlements d'administration publique.

Au cas, cependant, où les ressources locales auraient été insuffisantes, il y était pourvu par des subventions inscrites au budget de l'État; si, au contraire, les ressources contributives des colonies étaient reconnues supérieures à ce que pourrait nécessiter le service des dépenses locales, elles étaient tenues de fournir un contingent au Trésor public, contingent et subvention déterminés annuellement par la loi de finances.

2. *Modifications apportées au régime du sénatus-consulte de* 1854 *et du décret du* 26 *septembre* 1855.

Avec le cours des événements et le développement des colonies, les dispositions du sénatus-consulte du 3 mai 1854 eurent à subir de nombreuses modifications. Ces modifications résultaient des trois causes ci-après :

1° Changements introduits dans les règles de comptabilité de la métropole et des colonies;

2° Modifications apportées à l'administration générale des colonies;

3° Modifications survenues dans la représentation intérieure des colonies.

Changements introduits par suite des modifications apportées aux règles générales de la comptabilité. Les prescriptions édictées par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique et dans le règlement arrêté le 14 janvier 1869 pour servir à l'exécution de ce décret, ayant été déclarées applicables aux colonies, le régime financier de ces dernières eut à s'en ressentir; d'autre part, la constitution de la Cochinchine en colonie française, l'importance de cette possession et le régime spécial sous lequel elle avait été placée ayant obligé le Gouvernement à lui donner une organisation financière particulière sur laquelle nous aurons à revenir au paragraphe spécial réservé dans cet article à cette colonie, ces deux faits eurent pour résultat de modifier profondément le système établi par les décrets des 31 juillet et 26 septembre 1855.

Ces modifications ayant été elles-mêmes abrogées depuis, ou du moins les règles de comptabilité applicables aux colonies ayant été coordonnées de nouveau par le décret du 2 novembre 1882, que nous analysons plus loin, n° 8, il nous a paru inutile de les reproduire à cette place.

Modifications apportées dans l'administration générale des colonies. Nous ne pouvons ici que résumer à grands traits les changements apportés dans l'administration générale des colonies depuis le sénatus-consulte de 1854; aussi nous bornerons-nous à en donner l'analyse par ordre chronologique.

[1] Les membres de ces conseils municipaux étaient eux-mêmes nommés par le gouverneur (*art.* 11).

Le décret du 29 août 1855 augmenta les attributions du directeur de l'intérieur en lui conférant l'ordonnancement des dépenses du service local, la comptabilité des recettes et des dépenses de ce service, ainsi que la préparation du budget local et sa présentation au conseil privé et au conseil général. Il reconstitua le conseil privé qui fut composé sous la présidence du gouverneur, des chefs d'administration et de deux conseillers privés, plus deux conseillers suppléants. Le décret du 30 janvier 1867 disposa que dans les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les gouverneurs et commandants étaient autorisés à déterminer par arrêtés pris en conseil privé ou d'administration, l'assiette, le tarif et les règles de perception ainsi que le mode de poursuite des taxes et contributions publiques.

Les droits de douanes étaient exceptés de cette attribution et réservés pour être réglés par des décrets.

Les arrêtés des gouverneurs devaient être soumis à l'approbation du ministre de la marine et des colonies; mais ils étaient provisoirement exécutoires.

Le décret du 21 août 1869, complété par celui du 14 octobre 1874, créa le conseil privé de la Cochinchine et lui conféra les attributions de ces mêmes conseils aux Antilles. Le décret du 12 décembre 1874 organisa le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie conformément aux ordonnances organiques des Antilles, complétées par les modifications survenues depuis cette époque.

Les décrets des 24 juin 1879, 12 octobre-13 mars et 20 novembre 1882 enlevèrent l'administration intérieure et l'ordonnancement des dépenses du service local aux ordonnateurs pour les conférer à des directeurs de l'intérieur dans les colonies de l'Inde, du Sénégal et de Taïti, et à des chefs du service de l'intérieur dans les colonies de Saint-Pierre et Miquelon, de Mayotte et de Nossi-Bé.

Le décret du 23 juillet 1879 institua l'inspection des services administratifs et financiers.

Enfin la modification la plus importante introduite dans le régime administratif résulte des décrets des 15 septembre et 3 octobre 1882. Ces actes ont eu pour objet : de ramener les attributions exercées par le commissariat colonial à celles qui sont exercées en France par le même corps, de concentrer entre les mains du directeur de l'intérieur l'action dévolue aux ordonnateurs en ce qui touche les services civils compris dans le budget de l'État et de donner aux trésoriers-payeurs, dont il sera parlé plus loin, plus d'initiative et de responsabilité.

Modifications étendant les attributions des pouvoirs locaux. Le premier acte intervenu dans ce sens est le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, complété par le décret du 11 août suivant. La nouvelle législation étend considérablement les attributions des conseils généraux des Antilles et de la Réunion, afin de leur permettre de régler elles-mêmes la plupart de leurs affaires.

Aux termes de ces décrets, les conseils généraux sont appelés à statuer :

Sur les acquisitions, aliénations, échanges et changement de destination et d'affectation des propriétés de la colonie quand celles-ci ne sont pas affectées à un service public; — sur les assurances et sur le mode de gestion des propriétés de la colonie; — sur les baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer quelle qu'en soit la durée; — sur les actions à intenter et à soutenir; — sur les transactions concernant les droits de la colonie; — sur l'acceptation ou le refus des dons et legs sans charge ni affectation immobilière quand ils ne donnent pas lieu à réclamation; — sur le classement, le déclassement et la direction des routes et chemins ainsi que sur les offres faites par les communes, par des associations ou des particuliers pour concourir à cette nature de dépenses; — sur les concessions de travaux d'intérêt colonial; — sur la part contributive de la colonie dans les travaux à exécuter par l'État qui intéressent la colonie; — sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraites ou autres modes de rémunération en faveur du personnel autre que celui emprunté aux services métropolitains; — sur les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie et sur le tarif des octrois de mer (*art.* 1 et 2).

Les délibérations qui précèdent sont définitives, si dans un délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. L'annulation est prononcée par décret rendu en Conseil d'État (*art.* 1er).

Les conseils généraux votent sous réserve de la sanction par décrets en Conseil d'État, les tarifs des douanes établies sur les produits étrangers, naturels ou fabriqués, importés dans les colonies.

Ils délibèrent :

Sur les emprunts à contracter ; sur les dons et legs quand ils donnent lieu à réclamation ; — sur le mode de recrutement et de protection des immigrants; — sur le mode d'assiette et de perception des contributions et taxes; — sur les frais de matériel des services de la justice et des cultes, sur les frais de personnel et de matériel du secrétariat du Gouvernement, de l'instruction publique, de la police générale, des ateliers de discipline et des prisons; — sur le concours de la colonie dans les dépenses des travaux qui intéressent à la fois la colonie et les communes; — sur la part de la dépense des aliénés et des enfants assistés à mettre à la charge des communes; — sur l'établissement, le changement ou la suppression des foires et marchés (*art.* 3).

Ces délibérations sont approuvées : par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique pour les emprunts et les dons et legs; par décret simple, sur le rapport du ministre de la marine, en ce qui concerne le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes. Toutefois, un arrêté du gouverneur en conseil privé peut rendre les délibérations sur ces objets provisoirement exécutoires; par des arrêtés du gouverneur en conseil privé pour toutes les autres matières. (*D.* 11 *août* 1866.)

Les conseils généraux donnent leur avis :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire des arrondissements, des cantons et des communes et à la désignation des chefs-lieux;

2° Sur les difficultés relatives à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes, et en général sur toutes les questions d'intérêt colonial, dont la connaissance leur est réservée par les lois ou règlements ou sur lesquelles ils sont consultés par le gouverneur (*art.* 4).

8. Constitution de 1875.

Le droit des colonies à la représentation nationale fut proclamé de nouveau par les décrets du gouvernement de la Défense nationale en date des 15 septembre 1870 et 1er février 1871.

Ce droit fut maintenu par la Constitution de 1875.

Aux termes de la loi du 24 février 1875 un sénateur est nommé par chacune des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de l'Inde. La loi du 28 juillet 1881 accorde deux députés à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réu-

nion, ainsi qu'un député à la Guyane, au Sénégal, à l'Inde et à la Cochinchine.

Pour les représentations locales, des Antilles et de la Réunion, le décret du 3 décembre 1870 leur donne le suffrage universel. Les décrets des 23 décembre 1878, 25 janvier et 4 février 1879 ont créé des conseils généraux à la Guyane, dans l'Inde et au Sénégal [1].

II. RÉGIME FINANCIER ACTUEL.

9. Décret du 2 novembre 1882.

Les mesures prises depuis 1870 pour étendre le caractère civil de l'administration des colonies eurent naturellement pour résultat principal, au point de vue financier, de restreindre d'autant les attributions des fonctionnaires militaires et d'augmenter en conséquence les pouvoirs du directeur de l'intérieur.

De là sortirent les décrets des 15 septembre-3 octobre et 2 novembre 1882, qui eurent pour but :

1° De ramener les attributions exercées par le commissariat de la marine aux colonies à celles qui sont exercées en France par le même corps;

2° De concentrer entre les mains du directeur de l'intérieur l'action dévolue aux ordonnateurs en ce qui touche les services civils compris dans le budget de l'État;

3° De donner aux trésoriers-payeurs plus d'initiative et de responsabilité au point de vue de la direction même du service du Trésor.

La nécessité s'imposa donc de modifier le régime financier des colonies tel qu'il était organisé par les décrets du 31 juillet et du 26 septembre 1855 et de fondre dans un même document l'ensemble des dispositions destinées à régir ce service, en tenant compte des modifications intervenues depuis 1855 dans la législation des colonies et dans la législation financière de la métropole.

Le résultat de ce travail fut le décret du 2 novembre 1882, qui réglementa à nouveau le régime financier des colonies.

10. Recettes et dépenses des services coloniaux compris dans le budget de l'État.

Comme l'avait fait l'acte de 1855, le décret du 2 novembre 1882 se conforme au principe que les dépenses de souveraineté, d'administration générale et de protection sont à la charge de l'État et toutes les autres dépenses à la charge des colonies.

Le règlement législatif de tous les services de recette et de dépense accomplis pour le compte de l'État aux colonies a lieu en même temps que le règlement des autres services métropolitains concernant le même exercice et prend place dans la même loi (*art.* 25).

Les recettes et les dépenses faites par le trésorier-payeur sont centralisées dans les écritures et les comptes généraux de l'administration des finances (*art.* 26).

La gestion annuelle des agents financiers se compose des opérations accomplies du 1er juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante (*art.* 27).

D'une manière générale, les services exécutés aux colonies sont soumis aux règles générales de la comptabilité publique (*art.* 28).

1. Depuis cette époque, des conseils généraux ont été créés à Saint-Pierre et Miquelon et à la Nouvelle-Calédonie (*D. 2 avril* 1885), ainsi qu'à Taïti (*D.* 28 *déc.* 1885). Dans cette colonie, le gouvernement a été organisé par un décret de même date.

1. *Recettes.*

Les recettes sont limitées à quatre catégories :

1° Le contingent à fournir au Trésor public par les colonies, conformément aux prescriptions du sénatus-consulte du 3 mai 1854 pour les Antilles et la Réunion, ainsi que des décrets qui ont institué des conseils généraux à la Guyane, au Sénégal, dans l'Inde et en Cochinchine. Ce contingent, s'il y a lieu, est fixé chaque année par la loi de finances.

Une seule colonie, la Cochinchine, fournit actuellement à la métropole un contingent fixé d'abord à 2,200,000 fr. et réduit depuis à 1,924,000 fr.

2° Le produit de la rente de l'Inde. Cette rente de 4 lacks de roupies sicca est servie par le gouvernement anglais en échange de la renonciation du gouvernement français au droit de réclamer de l'administration des Indes de l'opium au prix de fabrication et de faire du sel sur le territoire français (*Conventions des* 7 *mars* 1815 *et* 13 *mai* 1818). Cette rente est évaluée en moyenne à un million.

3° Les retenues exercées sur les traitements pour le service des pensions;

4° Les produits de vente et cession d'objets appartenant à l'État ; les restitutions de sommes indûment payées et en général tous les produits perçus dans les colonies pour le compte de l'État (*D.* 2 *nov.* 1882, *art.* 1er). Parmi ces produits, il faut citer la part revenant au Trésor dans le produit du travail des condamnés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie. Cette part qui était fixée à 20 p. 100, a été élevée à 30 p. 100 par la loi du 29 décembre 1884 sur le budget des recettes de 1885. Elle est encaissée aux produits divers du budget. La perception en est effectuée par les trésoriers-payeurs, sous la direction du ministre des finances.

Les recettes de l'État sont comprises dans le compte définitif des recettes de chaque exercice public par le ministre des finances (*art.* 24).

2. *Dépenses.*

Les dépenses qui incombent à la métropole pour nos possessions d'outre-mer, sont inscrites au budget de la marine et des colonies ; elles y figurent à la deuxième section, service colonial.

Ces dépenses sont acquittées au moyen d'ordonnances de délégation ou au moyen de traites.

Les premières concernent exclusivement le service colonial, c'est-à-dire celles qui sont payées sur les crédits inscrits au budget de la marine et des colonies sous la rubrique : *Service colonial.*

Elles comprennent : 1° les dépenses de gouvernement et de protection. Ces dépenses ont été énumérées pour les colonies dotées de conseils généraux; elles comprennent les traitements du gouverneur, du personnel de la justice et des cultes, des services du trésorier-payeur ainsi que les services militaires. Cependant, par exception, la Cochinchine porte à son budget local les dépenses du personnel de la justice [1] ;

2° Les subventions à l'instruction publique;

3° Les subventions qui peuvent être accordées aux colonies par les lois annuelles de finances ainsi que toutes les dépenses dans lesquelles l'État a un intérêt direct et qui sont mises à la charge de la métropole par les lois de finances ou par des lois spéciales (*art.* 3).

1. Aucun crédit n'est inscrit au budget de l'État pour le personnel du culte en Cochinchine.

Ces dépenses sont mandatées sur des crédits délégués par le ministre de la marine et des colonies[1] à deux ordonnateurs secondaires dans chaque colonie : le chef du service administratif pour les dépenses des services militaires et maritimes, et le directeur de l'intérieur pour les dépenses des services civils. A la Nouvelle-Calédonie et à la Guyane où fonctionne le service de la transportation, le directeur de l'administration pénitentiaire est ordonnateur secondaire pour les dépenses de son service (*art.* 4 et 5).

En cas de retard dans l'arrivée des ordonnances de délégation, les gouverneurs peuvent, s'il y a urgence, ouvrir aux ordonnateurs secondaires les crédits nécessaires pour l'acquittement des dépenses, à charge d'en rendre compte aux départements de la marine et des finances (*art.* 6).

La clôture de l'exercice est fixée pour les recettes et les dépenses qui se perçoivent et s'acquittent pour le compte de l'État aux colonies :

1° Au 28 février de la seconde année pour achever dans la limite des crédits ouverts les services du matériel dont l'exécution commencée n'aurait pu être terminée avant le 31 décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public. Le décret du 31 mai 1862 avait fixé cette date au 31 janvier, comme pour la métropole, mais l'expérience a prouvé que cette règle avait causé de grands embarras aux colonies ;

2° Au 20 mars de la deuxième année pour compléter les opérations relatives à la liquidation et au mandatement des dépenses ;

3° Au 31 mars de la deuxième année pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits et au paiement des dépenses (*art.* 8).

Le ministre de la marine et des colonies rend, pour chaque exercice, le compte des dépenses des services exécutés aux colonies et comprises dans le budget de l'État (*art.* 23).

Les dépenses au titre du service marine et les dépenses payables sur revues forment la deuxième catégorie de dépenses faites aux colonies. Elles peuvent être acquittées en traites sur le Trésor public, dites *traites de la marine ;* elles ne peuvent être négociées.

Aux termes de l'article 1er de l'ordonnance du 13 mai 1838, reproduit par les articles 95 du décret du 31 mai 1862 et 238 du règlement financier du 14 janvier 1869, les traites émises dans les colonies par les trésoriers-payeurs pour les dépenses du service marine devaient porter l'attache du gouverneur. Cette formalité est supprimée. Les traites sont émises par le trésorier-payeur avec l'attache du chef du service administratif et le visa de l'inspecteur des services administratifs et financiers dans les colonies où le contrôle permanent existe[1].

Les traites ne sont payables qu'après avoir été revêtues du visa d'acceptation du ministre de la marine et des colonies (*art.* 30).

Les dépenses à effectuer aux colonies pour le compte des ministères autres que le ministère de la marine et des colonies, sont acquittées soit sur ordonnances de paiement émises par le ministre compétent, soit à titre d'avances à régulariser en vertu d'ordres de paiement délivrés par l'un des ordonnateurs secondaires de la colonie suivant la nature de la dépense et conformément aux instructions du ministre des finances (*art.* 36), qui est chargé de veiller à ce que les ministres ne dépensent pas au delà des crédits qui leur sont ouverts. Aussi, ces dépenses ne peuvent être effectuées qu'avec son autorisation expresse.

11. Dépenses du service colonial depuis 1861.

Les chiffres qui suivent donnent, de cinq ans en cinq ans, le montant des dépenses du service colonial comprises au budget du ministère de la marine et des colonies depuis 1861 :

1861.	20,391,300f	1880.	29,677,139f
1865.	24,455,700	1885.	31,720,805
1870.	26,715,550	1886.	37,294,325
1875.	29,467,831		

Dans ces dépenses sont comprises celles du service pénitentiaire de la Guyane et de la Nouvelle-Calédonie et qui s'élèvent en moyenne à 9 millions.

12. Subventions accordées par la métropole aux Colonies.

Le tableau suivant fait ressortir le montant des subventions inscrites au budget de la marine et des colonies pour chacune de nos colonies :

	En 1862.	En 1865.	En 1870.	En 1875.	En 1880.	En 1885.
Martinique.	»	»	239,550f	»	»	»
Guadeloupe	»	»	225,300	112,650f	6,750f	30,000f
Réunion.	»	»	143,950	»	»	»
Guyane	523,000f	523,000f	350,000	110,000	100,000	99,250
Saint-Pierre et Miquelon . .	126,500	126,500	100,000	45,000	45,000	38,300
Taïti.	300,000	300,000	200,000	101,220	116,220	97,220
Nouvelle-Calédonie	300,000	300,000	217,300	243,680	215,180	188,180
Sénégal et dépendances . .	590,000	590,000	400,000	»	75,355	75,355
Mayotte et Nossi-Bé	154,000	154,000	120,000	174,340	100,000[1]	100,000
Gabon	150,000	150,000	100,000	62,050	62,050	44,050
Sainte-Marie	80,000	80,000	60,000	30,000	35,000	35,000
Service commun.	»	»	»	»	505,000[2]	385,000
Totaux.	2,223,500f	2,223,500f	2,156,100f	878,940f	1,185,200f	1,092,355f [3]

1. La subvention accordée à la colonie de Mayotte et dépendances a été répartie en deux parties quand en 1878 cette colonie a été divisée en deux : Mayotte et Nossi-Bé.
2. Ces subventions sont accordées pour remplacer les stations locales de certaines colonies, stations qui ont été supprimées ou amoindries.
3. Pour 1886, le montant de la subvention est le même que pour 1885.

13. Budget des dépenses sur ressources spéciales.

Depuis la loi de finances du 3 août 1875, le budget de la marine comprend comme annexe, un budget des ressources spéciales qui se compose uniquement du produit du travail des condamnés détenus dans les colonies pénitentiaires, et les frais

1. Aux termes du décret du 25 février 1886, le ministre de la marine et des colonies a délégué au sous-secrétaire d'État le pouvoir de signer les ordonnances pour le service colonial.

1. Ces colonies sont : la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion, la Guyane, le Sénégal, la Nouvelle-Calédonie, l'Inde et la Cochinchine.

qu'ils occasionnent. Ce budget est soumis pour la vérification de ses recettes et de ses dépenses aux règles de la comptabilité publique.

Le produit provenant des ateliers pénitentiaires, est encaissé au compte du budget sur ressources spéciales qui supporte la dépense des salaires d'ouvriers, des frais de transport, des achats de matières premières, etc. L'excédent des recettes sur les dépenses, défalcation faite du droit de 30 p. 100 versé à l'État, au titre des produits divers du budget, constitue un bénéfice destiné à accroître les moyens d'action et à améliorer les salaires et le bien-être des travailleurs. (*L.* 29 *déc.* 1884.)

14. Régime financier de la Cochinchine [1].

L'importance de cette colonie et le régime particulier sous lequel elle est placée, ont obligé le Gouvernement à lui donner une organisation financière spéciale.

Aux termes du décret du 10 janvier 1863, modifié par celui du 8 février, les dépenses à la charge de l'État comprennent : le traitement du gouverneur et du trésorier, les services militaires et ceux de la marine. Toutes les autres dépenses sont à la charge du budget local.

Les recettes appartiennent au budget local.

Le gouverneur représente le chef de l'État, il arrête et rend exécutoire le budget local qui est voté par un conseil colonial composé en partie de citoyens français et d'indigènes élus par le suffrage universel, de représentants de la chambre de commerce et de membres nommés par décret.

Ce conseil statue sur le tarif des taxes locales et de l'octroi de mer. Il délibère sur le mode d'assiette et de perception des contributions; et ses délibérations sont soumises à l'approbation du chef de l'État. Toutefois, elles peuvent être rendues provisoirement exécutoires par arrêtés du gouverneur.

La trésorerie, réorganisée par le décret du 15 mai 1874, est assimilée à celle de l'Algérie tant pour le personnel que pour ses rapports avec les autorités coloniales (*art.* 1er). Le cadre du personnel est arrêté entre les deux ministres de la marine et des finances. Le trésorier-payeur nommé par décret, sur la proposition du ministre des finances, dirige son service ainsi que celui du payeur et des autres préposés du Trésor (*art.* 3 et 4). Il relève du gouverneur et il est placé sous l'autorité des deux ministres des finances et de la marine. Le personnel métropolitain est nommé par le ministre des finances ; il reçoit le traitement du personnel de la trésorerie d'Afrique ainsi qu'un supplément colonial et des indemnités fixées par les deux ministres. Les agents locaux sont nommés par le gouverneur.

Les frais du service de trésorerie sont à la charge du budget local et constituent une dépense obligatoire. Le crédit inscrit au budget de l'État pour le traitement du trésorier-payeur est versé au budget local à titre de contingent de l'État dans les frais de trésorerie (*art.* 8).

Sont également à la charge du budget local, les logements des bureaux et du personnel ainsi que tous les autres frais de matériel (*art.* 9).

1. Quoiqu'un décret du 17 octobre 1887, rendu au cours d'impression, ait fait passer la Cochinchine sous un nouveau régime, nous avons maintenu tel quel ce paragraphe. L'organisation nouvelle est trop récente et trop susceptible de modifications pour en faire utilement l'analyse aujourd'hui. Nous préférons renvoyer le lecteur au mot *Protectorats*, régime sous lequel se trouve désormais placée la Cochinchine.

La caisse du Trésor est alimentée d'après les ordres du ministre des finances. Le gouverneur détermine, sur la proposition du trésorier-payeur, la prime ou la moins-value qu'il faut attacher aux traites que ce dernier émet pour en accroître ou en diminuer l'émission suivant la situation de la caisse. Les profits et pertes résultant de l'émission des traites au-dessus ou au-dessous du pair, sont au compte du budget des finances (*art.* 13).

Les frais de transport de fonds dans l'intérieur de la colonie sont à la charge du budget local (*art.* 14).

Le décret du 5 juillet 1881 qui prescrivit l'établissement du budget local en piastres à partir de 1882, détermina les conditions de change auxquelles devaient être réglées les opérations des services métropolitains en Cochinchine.

La piastre est devenue l'unité de valeur servant de base à l'établissement et à la perception des taxes, ainsi qu'à la liquidation des dépenses ; et par suite, la comptabilité financière et le compte administratif sont tenus et rédigés depuis 1882 en piastres (*art.* 1er).

Pour les opérations effectuées hors de la Cochinchine au compte du budget local, le taux auquel la piastre est convertie en francs, est fixé trimestriellement, dans les dix premiers jours des mois de décembre, mars, juin et septembre de chaque année, par des arrêtés du gouverneur en conseil privé, sur la proposition du trésorier-payeur et d'après la moyenne des cours effectifs du change pendant le dernier trimestre écoulé.

En cas de nécessité absolue, le gouverneur peut modifier la valeur de la piastre en dehors des époques réglementaires.

Cette fixation du taux de la piastre est notifiée sans retard aux ministres de la marine et des finances, ainsi qu'aux autorités coloniales (*art.* 2, 3 et 4).

Les opérations du service local sont effectuées ou centralisées par un payeur particulier appelé *Receveur spécial du service local.*

Ce receveur est placé sous la direction et la responsabilité du trésorier-payeur. Il tient sa comptabilité en piastres; il a la conservation des valeurs de caisse et de portefeuille, ainsi que les titres et créances de la colonie et les valeurs en fonds libres des communes, des établissements publics et de la caisse de prévoyance (*art.* 7).

Dans les provinces, les recouvrements et les paiements du service local sont effectués pour le compte du trésorier-payeur qui est seul en relation directe avec le receveur spécial (*art.* 10).

Les recettes et les dépenses du service de l'État sont effectuées par le trésorier-payeur et les payeurs particuliers. Il en est de même du service des articles d'argent. Il est à remarquer, toutefois, que la comptabilité du trésorier-payeur est tenue en francs, tandis que celle des trésoriers-payeurs dans les provinces est tenue en piastres ; néanmoins les opérations faites par ces derniers pour le budget de l'État sont décrites en francs et en piastres. Ils convertissent en piastres le montant des titres de recette ou de dépense concernant les services métropolitains qui sont établis en francs. Cette conversion a lieu au moment même où sont effectués les encaissements et les paiements et au cours notifié par le gouverneur (*art.* 17 et 19).

Les mandats d'articles d'argent payables hors de Cochinchine sont rédigés en francs. La partie versante n'a droit qu'au remboursement de la va-

leur versée en francs, calculée au cours du jour du remboursement. Il en est de même des mandats sur le Trésor, des mandats du trésorier-payeur sur les payeurs particuliers et réciproquement (*art.* 21).

Le trésorier-payeur ouvre au receveur spécial un compte intermédiaire, au débit ou au crédit duquel sont portés les excédents de dépenses ou de recettes, ainsi que les montants des remises de fonds du receveur spécial au trésorier-payeur et réciproquement.

Ce compte est soldé toutes les fois que le trésorier-payeur le juge utile et obligatoirement à la fin du jour qui précède celui où le cours de la piastre est notifié, le 30 juin au soir, date de la clôture de la gestion, et enfin le jour de la remise du service, en cas de mutation du comptable.

Les différences existant dans la valeur de la piastre, entre la date à laquelle les recettes et les paiements pour le compte du service local ont été opérés et l'époque du règlement du compte intermédiaire du receveur spécial, sont portées au débit ou au crédit du compte : *Frais de négociation et de change* (*art.* 24).

A partir du 1er janvier 1882, le service des postes et des télégraphes a été séparé du service du Trésor et placé sous la direction et la surveillance du directeur de l'intérieur. Cependant, le service des mandats de poste échangés entre la Cochinchine et les bureaux de poste en dehors de la colonie a été maintenu dans les attributions du trésorier-payeur. (*D.* 7 *oct.* 1881.)

Contingents versés au Trésor par la Cochinchine et recettes du budget local.

Exercices.	Contingents.	Recettes du budget local.
	—	—
1869	1,500,000f00	9,972,429f02
1870	2,500,000 00	10,598,724 50
1871	1,500,000 00	11,028,310 07
1872	»	14,841,429 06
1873	»	16,913,819 16
1874	»	14,483,145 36
1875	»	14,076,223 25
1876	»	15,479,133 28
1877[1]	2,200,000 00	14,257,115 96
1878	2,200,000 00	14,662,553 28
1879	2,200,000 00	19,657,907 51
1880	2,200,000 00	18,778,624 49
1881	2,200,000 00	21,363,387 13
1882	1,921,185 97	28,135,195 83
1883	1,875,140 17	29,277,693 10
1884	1,871,028 02	32,561,674 56
1885	1,924,000 00	30,476,961 61
1886	1,871,000 00	25,234,656 36[2]
1887 (prévision)	1,809,346 00	

15. Contrôle et inspection des services financiers.

1. *Contrôle et jugement des comptes.*

La Cour des comptes juge les comptes des recettes et des dépenses qui lui sont présentés chaque année par les trésoriers-payeurs.

Le conseil privé juge les comptes des autres comptables des colonies (*D.* 2 *nov.* 1882, *art.* 143).

La Cour des comptes statue, en outre, sur les pourvois qui lui sont présentés contre les jugements prononcés par le conseil privé à l'égard des comptes annuels des comptables soumis à la juridiction de ce conseil.

Ces pourvois sont soumis aux mêmes règles que les pourvois formés devant la même cour, contre les arrêtés des conseils de préfecture de France, sauf application de l'article 73 du Code de procédure civile, modifié par la loi du 3 mai 1862, et de l'article 90 du décret du 5 août 1881 (*art.* 144)[1].

La Cour constate et certifie, en ce qui concerne les services exécutés aux colonies et compris dans le budget de l'État, l'exactitude des comptes publiés par le ministre des finances et le ministre de la marine et des colonies (*art.* 146).

Elle présente, dans ses rapports annuels, les observations qui résultent de la comparaison des dépenses avec les crédits.

Elle consigne dans ces mêmes rapports, ses vues de réforme et d'amélioration sur toutes les parties du service financier des colonies.

2. *Inspection des services administratifs et financiers de la marine et des colonies.*

Jusqu'en 1873, les contrôleurs des colonies étaient choisis dans le personnel du commissariat placé sous les ordres des gouverneurs ; les fonctions inconciliables d'administration et de contrôle passaient ainsi alternativement dans les mêmes mains. Aussi reprochait-on à l'institution de n'avoir ni la force, ni l'indépendance nécessaires.

Le décret du 15 avril 1873 supprima le contrôle colonial et lui substitua une inspection mobile des services administratifs et financiers de la marine et des colonies.

Mais cette institution fut jugée insuffisante pour la garantie des intérêts du budget de l'État et du budget des colonies et l'on résolut de rétablir un service de contrôle permanent, efficace, indépendant et fortement constitué. De là sortit le décret du 23 juillet 1879 instituant une inspection des services administratifs et financiers de la marine et des colonies. Cet acte qui est encore en vigueur aujourd'hui, a fusionné les deux inspections fonctionnant dans les ports et dans les colonies ; il prescrit au personnel de servir indistinctement en France et dans les principales colonies où il y a des inspecteurs en permanence.

L'inspection mobile dans les colonies est confiée à deux inspecteurs en chef qui reçoivent directement les ordres du ministre de la marine et des colonies et correspondent directement avec lui (*art.* 5 et 7).

Une inspection permanente est instituée dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de l'Inde, de la Guyane, de la Nouvelle-Calédonie, du Sénégal et de la Cochinchine. Les autres colonies sont soumises à des visites périodiques d'inspecteurs désignés par le ministre (*art.* 9).

Les inspecteurs permanents ne sont subordonnés aux gouverneurs que sous le rapport hiérarchique; pour l'exercice de leurs fonctions, ils relèvent du ministre de la marine, avec lequel ils correspondent directement.

Leur surveillance s'étend :

Sur toutes les dépenses en deniers, matières et vivres, sur les recettes et les dépenses du service

1. Conséquence de la loi du 26 décembre 1876 en vertu de laquelle le contingent à verser par la Cochinchine est rétabli à partir de 1877, et les dépenses du Tonkin, évaluées pour cet exercice à une somme égale de 2,200,000 fr., sont supportées par le budget du ministère de la marine et des colonies.

2. Dans le montant des recettes pour 1886 on a compté les crédits des budgets régionaux qui faisaient partie du budget local jusqu'en 1886 et en ont été détachés à partir de cette époque.

1. C'est à tort que le décret du 2 novembre 1882, art. 144, se réfère à l'ordonnance du 31 août 1828, qui a été abrogée par les décrets des 5 août et 7 septembre 1881 sur l'organisation et la compétence des conseils du contentieux administratif dans les colonies.

local; sur la conservation des marchandises et munitions de toute espèce dans les magasins de l'État ou des colonies; sur l'emploi des matières et du temps des ouvriers; sur les hôpitaux, chantiers, ateliers et autres établissements de l'État ou des colonies; sur l'administration de la Caisse des invalides, des gens de mer et des prises; sur les différentes administrations, fermes et régies des contributions des colonies.

Les inspecteurs vérifient les caisses et les écritures des comptables du Trésor et des comptables locaux, celles des communes, hospices et établissements publics. Ils prennent connaissance de tous les états, registres, s'assurent de leur exactitude et de leur régularité. Les magasins, ateliers, bureaux, greffes, leur sont ouverts à toute réquisition.

Les mandats concernant les dépenses du budget de l'État et du budget local leur sont communiqués avant le paiement.

Ils reçoivent une expédition certifiée conforme des baux, marchés pour fournitures ou pour travaux passés avec l'administration. Ils peuvent assister, avec droit de faire des représentations, aux adjudications, à la passation des marchés de gré à gré, aux opérations de paiement d'ouvriers, d'envois de fonds, de recette de deniers, de matières ou de travaux, de recensement, de condamnations, de déclassement, de vente, enfin à toute opération quelconque intéressant le service de l'État ou le service local. L'administration leur donne à l'avance les informations nécessaires (*art.* 10).

Ils ont le droit d'assister, avec voix représentative, aux séances du conseil privé (*art.* 11).

Ils peuvent fermer les mains provisoirement aux comptables dont la situation leur paraît irrégulière, sauf à en donner avis immédiatement au gouverneur. Ils peuvent également apposer les scellés sur les pièces qui leur sont présentées pendant le cours de leurs vérifications, à charge d'en informer le gouverneur, qui statue par décision écrite sur les mesures à prendre (*art.* 12).

Ils adressent enfin au ministre un compte rendu annuel sur la situation des services administratifs et financiers de la colonie (*art.* 13).

16. Contentieux administratif.

Les ordonnances des 31 août 1828 et 26 février 1838 avaient déterminé la procédure à suivre devant le conseil privé, constitué comme tribunal administratif pour juger en première instance le contentieux administratif. Cette législation fut abrogée par les décrets des 5 août et 7 septembre 1881, qui appliquent aux colonies la législation métropolitaine des conseils de préfecture et édictent des dispositions en ce qui concerne les contestations en matière de contributions directes.

Dans les colonies où il n'y a pas d'inspecteur permanent, le directeur de l'intérieur, ou à défaut un fonctionnaire désigné par le gouverneur, exerce les attributions dévolues à l'inspection. (*D.* 2 *nov.* 1882, *art.* 221.)

III. SERVICE LOCAL DES COLONIES.

Toutes les dépenses autres que celles qui ont été spécifiées plus haut, sont à la charge des colonies qui y pourvoient au moyen de recettes locales.

Ces dépenses et ces recettes sont établies par les conseils généraux dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane, du Sénégal, de l'Inde, de Taïti, de la Nouvelle-Calédonie, de Saint-Pierre et Miquelon, et par le conseil colonial en Cochinchine. Dans les autres colonies, elles sont établies par des arrêtés des gouverneurs ou des commandants en conseil privé ou d'administration (*art.* 226). Elles forment le budget local dans chaque colonie (*art.* 38).

17. Budgets locaux.

Les budgets locaux sont préparés par les directeurs de l'intérieur et délibérés par les conseils généraux. Dans les colonies où ces assemblées représentatives n'existent pas, les budgets sont examinés par le conseil privé ou d'administration. Ils sont ensuite arrêtés et rendus exécutoires par des arrêtés des gouverneurs ou commandants en conseil privé ou d'administration avant l'ouverture de chaque exercice. Ils sont rendus publics par la voie de l'impression et sont notifiés aux trésoriers-payeurs (*art.* 40). (*Sénatus-consulte* 4 *juill.* 1866, *art.* 5; *D.* 23 *déc.* 1878, *art.* 40; 4 *fév.* 1879, *art.* 38; 25 *janv.* 1878, *art.* 35; 8 *fév.* 1880, *art.* 38.)

Dans le cas où le conseil général d'une colonie ne se réunit pas ou s'il se sépare sans avoir voté le budget, le ministre de la marine et des colonies l'établit d'office sur la proposition du gouverneur en conseil privé. (*D.* 20 *nov.* 1882, *art.* 40, *et Sénatus-consulte* 4 *juill.* 1866, *art.* 10.)

A la Guyane, au Sénégal, dans l'Inde et en Cochinchine, c'est le gouverneur qui l'établit d'office et provisoirement, les taxes et contributions continuent à être perçues conformément aux tarifs de l'exercice précédent. Le gouverneur en rend compte immédiatement au ministre de la marine et des colonies qui statue définitivement. (*D.* 23 *déc.* 1878, *art.* 45; 4 *fév.* 1879, *art.* 43; 25 *janv.* 1879, *art.* 40; 8 *fév.* 1880, *art.* 41.)

Le budget local comprend des recettes ordinaires et extraordinaires, ainsi que des dépenses ordinaires et extraordinaires. (*D.* 20 *nov.* 1882, *art.* 41.)

1. *Recettes locales ordinaires.*

Sont comprises dans le budget local ordinaire, les recettes suivantes:

Les taxes et contributions de toute nature votées par les conseils compétents;

Les droits de douane dont les tarifs votés par les conseils généraux des Antilles, de la Réunion et de la Guyane sont approuvés par un décret rendu en Conseil d'État, ainsi que les droits de douane des autres colonies dont les tarifs sont, sur l'avis des conseils généraux ou des conseils d'administration qui en tiennent lieu, établis par des décrets portant règlement d'administration publique, conformément à l'article 3, § 2, de la loi du 7 mai 1881; les revenus des propriétés coloniales; les produits divers dévolus au service local, ainsi que les subventions accordées par la métropole aux colonies qui se trouvent dans une situation spéciale (*art.* 42).

2. *Dépenses locales ordinaires.*

Dans les colonies dotées de conseils généraux, telles que la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion, la Guyane, le Sénégal, les établissements français de l'Inde, la Cochinchine, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre et Miquelon et Taïti, le budget des dépenses ordinaires est divisé en deux sections comprenant la première, les dépenses obligatoires, et la deuxième les dépenses facultatives.

Sont dépenses obligatoires: les dettes exigibles,

le *minimum* des frais de personnel et de matériel de la direction de l'intérieur fixé par décret ; les frais de matériel de la justice et des cultes, le loyer, l'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel du gouverneur; les frais de personnel et de matériel du secrétariat du Gouvernement, des ateliers de discipline et des prisons ; la part afférente à la colonie dans les frais de personnel et de matériel de l'instruction publique et de la police générale et dans les dépenses des enfants assistés et des aliénés; le casernement de la gendarmerie, le rapatriement des immigrants à l'expiration de leur engagement ; les frais d'impression des budgets et comptes des recettes et des dépenses du service local et des tables décennales de l'état civil ; les contingents qui peuvent être mis à la charge de la colonie jusqu'à concurrence des dépenses civiles maintenues au compte de l'État et jusqu'à concurrence des suppléments coloniaux de la gendarmerie et des troupes (*Sénatus-consulte* 4 *juill.* 1866, *art.* 7 ; *D.* 23 *déc.* 1878, *art.* 42 ; 4 *fév.* 1879, *art.* 40 ; 2 *avril* 1885, *art.* 55 *et* 54 ; 28 *déc.* 1885, *art.* 54)[1]; enfin un fonds de dépenses diverses et imprévues dont le ministre détermine chaque année le minimum et qui est mis à la disposition du gouverneur.

Dans l'Inde, la section des dépenses obligatoires comprend en outre, le casernement des cipahis, les remises à allouer au trésorier-payeur et aux différents comptables de la colonie et les prestations accordées par dispositions spéciales. D'autre part, elle ne comprend que les dépenses du personnel de la police. Quant aux dépenses de l'instruction publique, le gouverneur fixe en conseil privé le minimum des crédits nécessaires pour les besoins de ce service et les fait inscrire au budget. Les chiffres et la répartition proposés peuvent être discutés par le conseil général au point de vue financier seulement et sous réserve de l'interdiction imposée au conseil général de s'occuper de questions de religion et de caste (*D.* 25 *janv.* 1879, *art.* 37).

En Cochinchine, la section des dépenses obligatoires comprend : les dettes exigibles, les dépenses de personnel et de matériel des différents services publics, telles qu'elles ont été fixées par un décret du Président de la République ; les fonds secrets, les dépenses résultant de la constitution de la caisse de retraite ou de prévoyance établie ou à établir en faveur du personnel autre que le personnel emprunté aux services métropolitains ; les frais d'impression des budgets et comptes des recettes et des dépenses du service local et des tables décennales de l'état civil ; les contingents qui peuvent être mis à la charge de la colonie par la loi annuelle de finances; le remboursement des prélèvements faits sur la caisse de prévoyance; les dépenses de solde, de casernement, d'habillement, de nourriture, etc., occasionnées par le corps des tirailleurs annamites ; enfin, les fonds de dépenses diverses et imprévues dont le ministre détermine chaque année le minimum et qui est mis à la disposition du gouverneur. (*D.* 8 *fév.* 1880, *art.* 38.)

1. Les dépenses obligatoires comprennent en plus :
Pour Saint-Pierre et Miquelon, la Nouvelle-Calédonie et Taïti, les remises au trésorier-payeur et aux autres comptables; les dépenses de personnel et d'entretien des ports et rades, ainsi que les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes des assesseurs près des tribunaux criminels.

Dans les colonies qui n'ont pas de conseils généraux, les dépenses obligatoires sont déterminées encore aujourd'hui par le décret du 31 juillet 1855, article 1er.

Toutes les dépenses du service local des colonies qui ne sont pas comprises dans les nomenclatures insérées aux lois et décrets concernant la colonie, sont considérées comme facultatives.

Si les dépenses obligatoires ont été omises ou si le gouverneur en conseil privé estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le gouverneur y pourvoit provisoirement à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues.

En cas d'insuffisance de ce fonds, il en réfère au ministre qui, sur sa proposition, inscrit d'office les dépenses omises ou augmente les allocations.

Il est pourvu par le gouverneur en conseil privé à l'acquittement de ces dépenses, au moyen soit d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, ou, à défaut, par une augmentation du tarif des taxes.

Les dépenses facultatives votées par le conseil général ne peuvent être changées ni modifiées par le gouverneur, sauf le cas où les dépenses obligatoires sont insuffisantes et à moins que les dépenses facultatives n'excèdent les ressources ordinaires de l'exercice après prélèvement des dépenses obligatoires. Le ministre prononce définitivement sur ces changements ou modifications. (*Sénatus-consulte* 4 *juill.* 1866, *art.* 8 *et* 9 ; *D.* 23 *déc.* 1878, *art.* 43 *et* 44 ; *D.* 4 *fév.* 1879, *art.* 41 *et* 42 ; *D.* 25 *janv.* 1879, *art.* 38 *et* 39.)

En Cochinchine, le gouverneur peut pourvoir à l'acquittement des dépenses obligatoires au moyen soit d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, soit par un prélèvement sur les fonds de prévoyance, soit par une augmentation du tarif des taxes.

Quant aux dépenses facultatives, elles ne peuvent être changées que : 1° dans le cas d'insuffisance des dépenses obligatoires et à moins que les dépenses facultatives n'excèdent les ressources ordinaires de l'exercice, après prélèvement des dépenses obligatoires ; 2° lorsque les projets se rapportant à ces dépenses auront paru au ministre exiger un complément d'études ou une nouvelle délibération. (*D.* 8 *fév.* 1880, *art* 39 *et* 40.)

A Saint-Pierre et Miquelon, en Nouvelle-Calédonie et à Taïti, le gouverneur pourvoit à l'acquittement des dépenses obligatoires, d'abord au moyen d'une imputation sur les fonds libres, et à défaut, au moyen d'une réduction des dépenses facultatives ou d'une augmentation du tarif des taxes. (*D.* 2 *avril* 1885, *art.* 56 *et* 57 ; *D.* 28 *déc.* 1885, *art.* 55 *et* 56.)

3. *Recettes et dépenses locales extraordinaires.*

Les recettes extraordinaires sont les contributions extraordinaires, les prélèvements sur les fonds de réserve, le produit des emprunts et autres ressources extraordinaires spécialement affectés à des travaux ou entreprises d'utilité publique. (*D.* 2 *nov.* 1882, *art.* 51.)

Les contributions locales extraordinaires sont autorisées, votées, approuvées et perçues dans les mêmes formes, par les mêmes autorités et sous les mêmes conditions que les contributions ordinaires. (*Idem, art.* 52.)

Les emprunts à contracter par les colonies et les

garanties pécuniaires à consentir dans l'intérêt des colonies font l'objet de délibérations de la part des conseils généraux.

Ces délibérations doivent être approuvées par des décrets rendus sous forme de règlement d'administration publique. (*Idem, art.* 53.)

Les dépenses extraordinaires sont celles à l'acquittement desquelles il est pourvu au moyen des recettes extraordinaires. (*Idem, art.* 54.)

4. *Emploi des crédits locaux.*

Les directeurs de l'intérieur disposent seuls et sous leur responsabilité des crédits ouverts par le budget local ou par les autorisations supplémentaires de crédits qui peuvent être faites par les conseils généraux et les gouverneurs.

Ils ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits alloués. (*Idem, art.* 55.)

Les virements de crédits d'un chapitre à un autre ne peuvent être opérés que sur les dépenses obligatoires. Les gouverneurs prennent à cet effet des arrêtés en conseil privé. Ces arrêtés sont notifiés aux trésoriers-payeurs qui les produisent à la Cour des comptes avec les copies du budget local.

Ils sont régularisés par les conseils généraux dans les colonies où existent ces assemblées. (*Idem, art.* 56.)

Liquidation et mandatement des dépenses locales.

Aucune créance ne peut être définitivement liquidée à la charge du service local des colonies que par les directeurs de l'intérieur. (*Idem, art.* 65.)

Les dépenses du service local des colonies sont mandatées par les directeurs de l'intérieur et acquittées par les trésoriers-payeurs.

Quant aux dépenses qu'il s'agit de faire en dehors des colonies auxquelles elles appartiennent, elles sont autorisées à titre d'opérations de trésorerie, en France par le ministre de la marine et des colonies ou par ses ordonnateurs secondaires, et dans les colonies par les directeurs de l'intérieur. Elles sont successivement rattachées à la comptabilité de la colonie qu'elles concernent au moyen de mandats du directeur de l'intérieur. (*Idem, art.* 70.)

18. Paiement des dépenses locales.

Le paiement d'un mandat délivré par le directeur de l'intérieur ne peut être suspendu par le trésorier-payeur que lorsque ce mandat excède la limite du crédit sur lequel il doit être imputé ou les distributions mensuelles de fonds; qu'il dépasse le montant des fonds disponibles appartenant au service local; qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces justificatives qui sont produites.

Il y a irrégularité matérielle toutes les fois que la somme portée dans le mandat n'est pas d'accord avec celle qui résulte des pièces justificatives annexées au mandat ou lorsque ces pièces ne sont pas conformes aux instructions.

En cas de refus de paiement, le trésorier-payeur est tenu d'adresser immédiatement au directeur de l'intérieur la déclaration écrite et motivée de son refus et d'en remettre, le cas échéant, une copie au porteur du mandat. Si, malgré cette déclaration, le directeur de l'intérieur requiert par écrit et sous sa responsabilité qu'il soit passé outre, et si le refus du trésorier-payeur n'est motivé que par l'omission ou l'irrégularité matérielle des pièces, ce comptable procède au paiement, et annexe au mandat avec une copie de sa déclaration l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Dans les autres cas, le trésorier-payeur doit, au préalable, en référer au gouverneur qui statue. Il en rend compte au ministre de la marine et des colonies ainsi qu'au ministre des finances (*art.* 78).

Les saisies-arrêts ou oppositions et toutes les significations destinées à arrêter les paiements au compte du budget local sont faites entre les mains du trésorier-payeur de la colonie. Si la dépense est effectuée en dehors de la colonie, la signification est faite entre les mains du comptable qui doit l'acquitter (*art.* 79).

Pour rétablir au crédit du service local le montant des sommes remboursées pendant l'exercice sur les dépenses effectuées, le directeur de l'intérieur en remet l'état au trésorier-payeur avec les récépissés de remboursement. De même lorsqu'une dépense a été irrégulièrement imputée, le directeur de l'intérieur remet un certificat de réimputation au trésorier-payeur. Sur le vu de ces pièces, le comptable constate dans sa comptabilité les diminutions de recettes et les augmentations et diminutions de dépenses qui sont demandées; il en donne avis au directeur de l'intérieur (*art.* 84).

19. Recettes et dépenses faites hors des colonies.

Les recettes à effectuer hors des colonies auxquelles elles appartiennent, sont réalisées par les comptables du Trésor, qui en tiennent compte au trésorier-payeur de l'établissement créancier au moyen d'un récépissé ou d'un mandat sur le Trésor qui est envoyé par l'intermédiaire du ministre de la marine et des colonies. Ces recettes font l'objet d'ordres de recettes délivrés, en France par le ministre de la marine et des colonies ou par ses ordonnateurs secondaires, et aux colonies par les directeurs de l'intérieur. (*Idem, art.* 85.)

Les directeurs de l'intérieur délivrent un titre de perception en vertu duquel le trésorier-payeur de la colonie créancière se charge en recette de la remise qui lui est faite. Il l'impute au compte de l'exercice qu'elle concerne, et si cet exercice est clos, au compte de l'exercice courant. (*Idem, art.* 86.)

Les dépenses à faire hors d'une colonie pour le service local de cette colonie sont autorisées, lorsqu'elles doivent être acquittées en France, par le ministre de la marine et des colonies ou par ses ordonnateurs secondaires, et lorsqu'elles doivent avoir lieu dans les colonies, par les directeurs de l'intérieur.

Ces dépenses sont effectuées, en dehors des crédits, en vertu d'ordres de paiement; elles sont acquittées à Paris par le caissier-payeur central du Trésor public; dans les départements, par les trésoriers-payeurs généraux; en Algérie et dans les colonies, par les trésoriers-payeurs. (*Idem, art.* 87.)

Dès que les pièces justificatives de ces dépenses parviennent au directeur de l'intérieur de la colonie qu'elles concernent, ce fonctionnaire en mandate le montant sur les crédits du service local.

Lorsque le mandatement de ces dépenses ne peut avoir lieu avant la clôture de l'exercice auquel elles s'appliquent, il est effectué à titre de dépenses des exercices clos. (*Idem, art.* 88.)

Les trésoriers-payeurs des colonies constatent ces opérations de recettes et de dépenses dans les écritures à titre d'opérations de trésorerie. (*Idem, art.* 89.)

Les directeurs de l'intérieur en donnent avis au ministre de la marine et des colonies ainsi qu'aux gouverneurs des colonies pour le compte desquelles les opérations ont été faites. De son côté, le ministre de la marine et des colonies donne avis aux gouverneurs des opérations faites en France pour le compte de chaque colonie.

20. Fonds de réserve.

Les excédents de recette que le règlement de chaque exercice fait ressortir sur les produits du service local forment un fonds de réserve et de prevoyance. Le maximum du fonds de réserve est fixé ainsi qu'il suit (*Idem, art.* 98) :

Martinique, Guadeloupe et Réunion (chacune)	1,500,000 fr.
Guyane et Inde (chacune)	1,000,000
Sénégal et dépendances	1,500,000
Gabon	500,000
Saint-Pierre et Miquelon, Établissements français de l'Océanie et Nouvelle-Calédonie (chacune)	400,000
Sainte-Marie de Madagascar	100,000
Nossi-Bé et Mayotte (chacune)	200,000
Cochinchine	9,000,000

Les prélèvements sur le fonds de réserve ont pour objet de subvenir à l'insuffisance des recettes de l'exercice et de faire face aux dépenses extraordinaires que des événements imprévus peuvent nécessiter. Ils doivent être employés exclusivement en rentes sur l'État et en valeurs du Trésor. Les prêts à des particuliers ou à des établissements publics sur le fonds de réserve sont interdits. (*Idem, art.* 98 *à* 100.)

21. Distribution mensuelle des fonds et mouvement des fonds.

1. *Distribution mensuelle des fonds.*

Les crédits votés par chapitres par les conseils généraux sont divisés en articles par les directeurs de l'intérieur, avec approbation du gouverneur en conseil privé (*Idem, art.* 63). Chaque mois, les gouverneurs en conseil privé règlent, tant pour les dépenses ordinaires que pour les dépenses extraordinaires, la distribution par chapitres des fonds dont le directeur de l'intérieur peut disposer pour le mois suivant.

Il est donné avis de ces distributions mensuelles au trésorier-payeur. (*Idem, art.* 64.)

2. *Mouvement des fonds.*

Les trésoriers-payeurs exécutent dans chaque colonie le service des mouvements de fonds d'après les ordres du ministre des finances. (*Idem, art.* 132.)

La caisse du Trésor est alimentée suivant les instructions du ministre des finances, qui reçoit mensuellement une situation de cette caisse et un aperçu des besoins présumés pour une période de trois mois. L'alimentation de la caisse est faite en numéraire ou au moyen de traites dont l'émission est subordonnée aux instructions du ministère des finances.

Le gouverneur détermine sur la proposition du trésorier-payeur, soit la prime, soit la moins-value qu'il convient d'attacher aux traites pour en accroître ou en diminuer l'émission selon la situation de la caisse.

Les profits et pertes résultant de l'émission des traites au-dessus et au-dessous du pair sont au compte du budget des finances. (*Idem, art.* 133.)

Les expéditions d'espèces et autres valeurs à faire aux colonies s'exécutent par les soins du ministre des finances qui s'entend avec le ministre de la marine et des colonies lorsque les expéditions doivent avoir lieu par des bâtiments de l'État. (*Idem, art.* 134.)

La comptabilité des trésoriers-payeurs comprend : 1° sous le titre collectif de *services spéciaux du Trésor,* les recettes et les dépenses effectuées pour le compte du service local, pour le service des cautionnements inscrits au Trésor et toutes les autres opérations déterminées par le ministre des finances; 2° sous le titre de *correspondants du Trésor,* les opérations de recettes et de dépenses effectuées pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations, de la Légion d'honneur, de l'établissement des invalides, du service des mandats d'articles d'argent échangés entre la France et les colonies (*Idem, art.* 136 et 137). Les opérations effectuées par les trésoriers-payeurs pour le compte des correspondants administratifs sont suivies au moyen de comptes réunis en une catégorie spéciale et ouverte suivant les besoins du service. (*Idem, art.* 141.)

22. Comptes des directeurs de l'intérieur.

Les directeurs de l'intérieur préparent le compte de chaque exercice et le présentent au gouverneur en conseil privé dans les trois mois qui suivent l'expiration de cet exercice. (*Idem, art.* 107.)

Ce compte est examiné par une commission de trois membres pris dans le sein du conseil privé et nommés par le gouverneur. D'après le rapport de la commission, les conseils privés déclarent la conformité des chiffres contenus dans les comptes de gestion des trésoriers-payeurs et dans le compte administratif. (*Idem, art.* 108.)

Le compte de l'exercice expiré est présenté au conseil général dans sa session ordinaire par le directeur de l'intérieur. Il doit être établi d'une manière conforme au budget du même exercice, sauf les dépenses imprévues qui n'y auraient pas été mentionnées et pour lesquelles il est ouvert des chapitres et des articles additionnels et séparés (*Idem, art.* 109). On joint aux pièces justificatives destinées à accompagner ce compte, les déclarations de la commission chargée de l'examiner ainsi qu'il a été dit plus haut.

Les conseils généraux entendent et débattent les comptes d'exercices du service local. Les observations que ces comptes peuvent motiver sont adressées au gouverneur par les présidents des conseils généraux. (*Idem, art.* 111.)

Les gouverneurs, en conseil privé, statuent définitivement sur les comptes des directeurs de l'intérieur. Les arrêtés portant rejet d'une dépense comprise dans ces comptes, ne sont exécutoires qu'après avoir eté approuvés par le ministre de la marine et des colonies. Les directeurs de l'intérieur peuvent se pourvoir contre ces décisions au Conseil d'État jugeant au contentieux. (*Idem, art.* 112.)

Les comptes d'exercice du service local sont définitivement réglés par les gouverneurs en conseil privé et rendus publics par la voie de l'impression. Des exemplaires de ces comptes sont remis aux trésoriers-payeurs et adressés au département de la marine et des colonies. (*Idem, art.* 113.)

23. Tableau des recettes et des dépenses locales des Colonies en 1886.

Nous donnons ci-après le montant des recettes et des dépenses locales des colonies en 1886.

Colonies.	Recettes.	Dépenses		
		obligatoires.	facultatives.	Total.
—	—	—	—	—
Martinique	4,583,736 f	1,702,863 f	2,880,872 f	4,583,736 f
Guadeloupe	4,157,656	1,718,425	2,439,231	4,157,656
Réunion	5,257,936	2,676,797	2,531,875	5,208,672
Guyane	2,123,305	767,873	1,372,044	2,139,917
Sénégal	2,831,500	1,261,082	1,567,417	2,831,500
Gabon	482,100	482,100	»	482,100
Nossi-Bé	355,701	355,701	»	355,701
Mayotte	233,600	233,600	»	233,600
Saint-Pierre et Miquelon	363,145	129,698	233,446	363,145
Inde	2,221,066	1,229,268	991,798	2,221,066
Taïti	1,224,550	503,697	720,852	1,224,550
Nouvelle-Calédonie	2,228,996	756,815	1,472,180	2,228,996
Cochinchine[1]	22,501,681	15,327,654	6,887,900	22,215,555

1. Le budget des dépenses et des recettes de la Cochinchine est, comme on sait, établi en piastres. La piastre a été calculée ici au taux actuel de 3 fr. 95 c. Dans ce budget ne sont pas comprises les recettes et les dépenses des budgets régionaux.

IV. SERVICE DES COMMUNES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

L'organisation communale est établie dans la plupart de nos colonies.

Aux Antilles, elle a été instituée par les décrets coloniaux des 12 juin et 20 septembre 1837 ;

A la Réunion, par le décret colonial du 22 juillet 1834, remplacé par un arrêté du commissaire général de la République du 12 novembre 1848;

A la Guyane, par un décret colonial du 30 juin 1835.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 avait confirmé le régime communal aux Antilles et à la Réunion, mais en en modifiant le régime électoral.

Le mouvement libéral qui s'étendit aux colonies à partir de 1870, eut pour résultat de généraliser l'organisation municipale sur le modèle de la métropole partout où c'était possible. C'est ainsi que le système municipal fut organisé avec le suffrage universel à Saint-Pierre et Miquelon, par le décret du 13 mai 1872 ; au Sénégal, par les décrets des 10 août 1872 et 12 juin 1880 ; à la Guyane, par le décret du 15 octobre 1879; en Cochinchine, par les décrets des 8 janvier 1877 et 9 avril 1881 ; à la Nouvelle-Calédonie, par le décret du 8 mars 1879, suivi d'un arrêté local du 2 juillet 1879, qui institua des commissions municipales dans diverses localités de la colonie ; et enfin dans les établissements français de l'Inde, par le décret du 12 mars 1880.

Un nouveau pas fut fait dans la voie de l'assimilation en cette matière : la loi municipale du 5 avril 1884 fut rendue applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, sauf quelques modifications de détails inscrites dans la loi elle-même.

Les administrations municipales des Antilles et de la Réunion sont investies des mêmes attributions que celles de la métropole ; les administrations municipales des autres colonies ont à peu près les mêmes pouvoirs que celles de la France avant la loi de 1884.

Toutefois, aux termes de l'article 166, paragraphe dernier, de la loi du 5 avril 1884, les dispositions du décret du 2 novembre 1882, sur le régime financier des colonies, restent applicables à la comptabilité communale des Antilles et de la Réunion, en tout ce qui n'est pas contraire à cette loi. Cette disposition ressort également des décrets qui ont réglementé l'organisation communale dans les autres colonies.

24. Régime financier des communes.

C'est sous l'empire de la législation qui a précédé celle de 1884, qu'est intervenu le décret du 2 novembre 1882 qui, par son titre III, a réglementé le service financier des communes aux colonies. Les dispositions qu'il contient sont donc applicables sans restriction aux colonies autres que celles des Antilles et de la Réunion; mais, pour ces dernières, elles sont modifiées par les prescriptions contraires de la loi municipale du 5 avril 1884.

L'exercice commence au 1er janvier et finit le 31 décembre de la même année. Cependant, un délai est accordé pour compléter les opérations, et la clôture de l'exercice est fixée au 31 mars de la deuxième année. (*D. 2 nov.* 1882, *art.* 115.)

Les dépenses se divisent en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. Les dépenses obligatoires sont déterminées par la loi ou le décret qui organise le régime communal. Ce sont, en général, les mêmes que dans la métropole avant la loi de 1884. (*Idem, art.* 116.)

Les conseils municipaux délibèrent sur les budgets des communes. Les budgets ne sont exécutoires qu'après avoir été arrêtés par le directeur de l'intérieur et approuvés par le gouverneur en conseil privé. (*Idem, art.* 117.)

Après le vote des conseils municipaux, les modifications aux budgets sont prononcés par les gouverneurs en conseil privé; elles ne peuvent avoir pour objet l'augmentation des dépenses facultatives. (*Idem, art.* 118.)

Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues. Le maire peut employer le montant de ce crédit aux dépenses urgentes, sans approbation préalable, à la charge d'en informer le directeur de l'intérieur et d'en rendre compte au conseil municipal dans sa prochaine session. (*Idem, art.* 120.)

Les emprunts dans les colonies autres que les Antilles et la Réunion ne peuvent être autorisés que par des arrêtés des gouverneurs en conseil privé. Le mode de réalisation et d'amortissement des emprunts est déterminé par les arrêtés qui les autorisent. (*Idem, art.* 121.)

Dans le cas où le maire négligerait de dresser et de soumettre au conseil municipal le budget de la commune, le directeur de l'intérieur peut préparer ce budget et faire convoquer d'office le conseil municipal. Si un conseil municipal ne se réunit pas ou se sépare sans avoir voté le budget de la commune, ce budget est arrêté d'office par le directeur

de l'intérieur et mis à exécution après avoir été arrêté par le gouverneur en conseil privé. (*Idem, art.* 122.)

Le maire tient la comptabilité des recettes et des dépenses communales. Il présente par exercice le compte administratif du service municipal et le soumet aux délibérations du conseil municipal dans la première session ordinaire après la clôture de l'exercice. (*Idem, art.* 123.)

Le compte est ensuite arrêté par le directeur de l'intérieur et définitivement approuvé par le gouverneur en conseil privé. (*Idem, art.* 123.)

Les recettes et les dépenses communales sont effectuées par un receveur municipal chargé, sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée des revenus de la commune et d'acquitter les dépenses régulièrement mandatées par le maire. Les droits d'octroi de mer sont perçus, dans les ports de débarquement, par le trésorier-payeur pour être répartis ultérieurement entre les communes par les soins du directeur de l'intérieur. (*Idem, art.* 124.)

Le receveur municipal doit recevoir les rôles d'impositions, taxes et cotisations municipales, après qu'ils ont été rendus exécutoires, ainsi qu'une expédition des baux, contrats, jugements et autres titres concernant les revenus des communes. (*Idem, art.* 125.)

Les recettes municipales sont effectuées sur des états dressés par les maires et visés par le directeur de l'intérieur. (*Idem, art.* 127.)

Les receveurs municipaux sont tenus, sous leur responsabilité personnelle, de faire les diligences nécessaires pour la perception des revenus de la commune. (*Idem, art.* 128.)

Les comptes de gestion annuels des receveurs des communes, visés par le trésorier-payeur ou le trésorier particulier, sont soumis aux délibérations des conseils municipaux et jugés par le conseil privé.

La comptabilité des hospices, des établissements de bienfaisance et, en général, des établissements publics, est réglementée par des arrêtés des gouverneurs en conseil privé. Ces actes doivent s'inspirer, autant que possible, de la législation en vigueur dans la métropole.

La principale ressource des communes, c'est l'octroi de mer dont il sera parlé plus loin.

Nous donnons ci-après, par colonie, un état des recettes et des dépenses des communes de nos colonies en 1886 :

	Recettes.	Dépenses.
Martinique	1,987,367f 90	1,916,002f 84
Guadeloupe	1,820,452 00	1,801,204 00
Réunion	2,651,726 77	2,683,163 85
Sénégal	[illegible] 00	356,997 00
Saint-Pierre et Miquelon	113,527 00	113,527 00
Nouvelle-Calédonie	351,087 00	351,087 00
Inde	351,463 72	348,961 12
Cochinchine[1]	2,509,347 35	2,509,347 35

V. AGENTS DU SERVICE FINANCIER.

25. Agents chargés de l'assiette et de la perception des revenus locaux.

La constitution des services et la division des attributions de chacun d'eux ne sont pas établies d'une manière uniforme dans toutes les colonies. Chacune de nos possessions d'outre-mer forme en quelque sorte un petit État particulier où l'administration présente des différences résultant de la situation spéciale de la colonie au point de vue du climat, de ses productions, de son commerce, des habitudes sociales et de la richesse locale. En outre, dans celles de nos possessions où existent des conseils généraux (et ce sont les plus importantes), les dépenses des services financiers sont classées parmi les dépenses facultatives sur lesquelles la représentation locale a le droit de statuer souverainement sans que l'administration ait le pouvoir d'exercer un droit de *veto*, à moins que la décision du conseil général ne constitue un excès de pouvoir ou la violation d'une loi ou d'un règlement ayant force de loi. Toutefois, dans quelques colonies, les remises allouées aux comptables sont classées parmi les dépenses obligatoires.

26. Agents du Trésor

Le service du Trésor est dirigé dans chaque colonie par un trésorier-payeur qui est chargé de la recette et de la dépense, tant des services de l'État que du service local.

Il perçoit ou fait percevoir pour son compte et centralise tous les produits réalisés au profit de l'État ou de la colonie et pourvoit au paiement de toutes les dépenses publiques.

Il est chargé du service des mouvements de fonds et des autres services exécutés en dehors du budget. Dans les grandes colonies, il a sous ses ordres des trésoriers particuliers (*art.* 154).

Les trésoriers-payeurs sont dépositaires de tous les titres, créances et valeurs appartenant aux colonies, des fonds libres des communes et des établissements publics, dont la gestion financière est confiée aux percepteurs, quand ces fonds dépassent les besoins du service courant. (*Idem, art.* 158.)

Ils paient sous leur responsabilité les mandats délivrés sur leurs caisses, ou les visent dans les mêmes conditions pour être payés par d'autres comptables. (*Idem, art.* 159.)

Ils sont chargés du service de la Caisse des invalides, de la Caisse des gens de mer, de la Caisse des prises. Ils sont préposés de la Caisse des dépôts et consignations (*art.* 166).

Au point de vue du budget local, ils sont chargés de la perception des produits directs et des droits de douanes, de celle des produits divers et, en général, du recouvrement de tous les droits, produits et impôts appartenant au service local, toutes les fois que ce recouvrement n'a pas été attribué à d'autres comptables. (*Idem, art.* 178.)

Les trésoriers-payeurs remettent en double expédition aux ordonnateurs secondaires et au directeur de l'intérieur, dans les premiers jours du mois, par exercice et par nature de recettes, un état comparatif présentant, pour le mois expiré et pour les mois antérieurs, les sommes à recouvrer, les sommes recouvrées et les restes à recouvrer. Une de ces expéditions leur est rendue avec le visa du fonctionnaire compétent. (*Idem, art.* 181.)

Ils sont responsables de la gestion des trésoriers particuliers, surveillent leurs opérations, assurent l'ordre de leur comptabilité et contrôlent leurs recettes et leurs dépenses. Ils disposent, sous leur responsabilité, des fonds reçus par les trésoriers particuliers (*art.* 168).

En cas de débet d'un trésorier particulier, le trésorier-payeur est tenu d'en couvrir immédiatement le Trésor ou le service local. Il demeure subrogé à leurs droits sur le cautionnement ou les biens du comptable. Il peut se pourvoir auprès du

[1] Les budgets communaux de la Cochinchine étant établis en piastres, ils ont été calculés au taux actuel de 3 fr. [illegible] c.

ministre des finances pour obtenir la décharge de sa responsabilité. Le ministre statue après avis de la section des finances du Conseil d'État et, quand il s'agit d'un débet sur le service local, après avis du ministre de la marine et des colonies. Le trésorier-payeur peut se pourvoir en appel devant la section du contentieux du Conseil d'État. (*Idem, art.* 169.)

Si le déficit provient de force majeure ou de circonstances indépendantes de leur surveillance, les trésoriers-payeurs peuvent obtenir la décharge de leur responsabilité. Cette décharge est prononcée par le ministre des finances après l'avis du ministre de la marine et des colonies et celui de la section des finances du Conseil d'État, sauf appel au Conseil d'État jugeant au contentieux (*art.* 189).

Ils sont ainsi que les trésoriers particuliers responsables de la gestion des percepteurs des contributions directes et ils sont tenus de couvrir immédiatement le Trésor des déficits ou des débets constatés à la charge de ces comptables préposés. (*Idem, art.* 179.)

Si la Cour des comptes rejette des paiements faits sur des pièces qui ne constituent pas régulièrement une dette de l'État ou de la colonie, l'administration statue sur le recours à exercer contre la partie prenante, l'ordonnateur ou le comptable, sauf pourvoi au Conseil d'État (*Idem, art.* 164). [*V.* **Trésoriers coloniaux, Trésoriers-Payeurs.**]

Percepteurs. Les percepteurs sont chargés, sous la surveillance et la responsabilité des trésoriers-payeurs et des trésoriers particuliers, de la perception des contributions directes. Ils peuvent être chargés, en outre, du recouvrement des autres produits locaux. (*Idem, art.* 182.)

Ils sont nommés par les gouverneurs, sur la proposition des trésoriers-payeurs. Ils doivent être agréés par les trésoriers particuliers de l'arrondissement auquel ils sont attachés (*art.* 183).

Ils reçoivent des remises proportionnelles dont la quotité est fixée par des arrêtés du gouverneur. Dans les colonies non pourvues de conseil général, les arrêtés locaux sont soumis à l'approbation du ministre de la marine et des colonies qui statue après avoir pris l'avis du ministre des finances. (*Idem, art.* 184.)

Les percepteurs fournissent des cautionnements en numéraire, dont le montant est fixé par le gouverneur, sur la proposition du trésorier-payeur. Ces arrêtés sont également soumis à l'approbation du ministre de la marine et des colonies, qui statue après avoir pris l'avis du ministre des finances. (*Idem, art.* 183.)

Les percepteurs font leur versement entre les mains des trésoriers-payeurs ou des trésoriers particuliers, selon la circonscription dans laquelle se trouve placé leur arrondissement de perception. (*Idem, art.* 185.)

Les fonctions de trésorier-payeur et de trésorier particulier, ainsi que celles de percepteur de l'arrondissement de perception où ces trésoriers particuliers ont leur résidence, peuvent être réunies par des arrêtés des gouverneurs, sous la réserve de l'approbation du ministre de la marine et des colonies qui doit prendre l'avis du ministre des finances.

27. Receveurs des communes, hospices et établissements publics.

Les fonctions de receveurs des communes, d'hospices et d'établissements de bienfaisance, sont de droit réunies à celles des percepteurs. Les percepteurs sont, à ce titre, soumis à des cautionnements particuliers. Ils sont justiciables du conseil privé et sont placés sous l'autorité des trésoriers-payeurs et particuliers (*art.* 187 *et* 188).

En cas de déficit ou de débet de la part d'un receveur municipal, d'un receveur d'hospice ou d'établissement de bienfaisance, le trésorier-payeur ou particulier est tenu d'en couvrir le montant avec ses fonds personnels. Il est alors subrogé à tous les droits des communes et des établissements sur les cautionnements et les biens des comptables reliquataires.

28. Contrôle et surveillance des comptables.

Les écritures et les livres des comptables des deniers publics sont arrêtés chaque année le 30 juin par les trésoriers-payeurs, les trésoriers particuliers et les percepteurs. (*Idem, art.* 198.)

La situation de leurs caisses et de leurs portefeuilles est vérifiée à la même époque par un fonctionnaire désigné par le gouverneur.

Indépendamment de ces vérifications, le trésorier-payeur est tenu de vérifier, inopinément, aussi souvent que possible et au moins une fois par an, les caisses et les écritures des trésoriers particuliers et des percepteurs. (*Idem, art.* 199.)

Dans les trois mois qui suivent soit la clôture de l'exercice applicable au budget de l'État, soit celle de la gestion, les trésoriers-payeurs transmettent directement leurs comptes de gestion au ministre des finances qui les envoie à la Cour des comptes.

Les comptes de gestion des autres comptables sont remis au directeur de l'intérieur qui les soumet au conseil privé. (*Idem, art.* 204.)

Les comptables sont responsables du recouvrement des droits liquidés sur les redevables et dont la perception leur est confiée. (*Idem, art.* 208.)

Un délai de deux ans et demi est accordé au trésorier-payeur et aux trésoriers particuliers pour l'apurement des rôles des contributions directes.

Au 30 juin de la troisième année, ces comptables sont tenus de solder, pour leur arrondissement respectif et de leurs deniers personnels, les sommes qui n'ont pas été recouvrées ou admises en non-valeurs, sauf leur recours contre les percepteurs.

A partir de la même époque, il est accordé aux percepteurs un délai d'un an pour faire rentrer les sommes que le trésorier-payeur et le trésorier particulier ont été dans le cas de verser au Trésor. (*Idem, art.* 209.)

Pour les perceptions autres que les contributions directes, les comptables présentent en fin d'exercice le relevé des articles non recouvrés et indiquent les motifs du défaut de recouvrement.

Sur la proposition du gouverneur, il est statué par le ministre de la marine et des colonies, après avis du ministre des finances, sur les sommes dont les comptables sont déchargés et sur celles qui doivent rester à leur charge. (*Idem, art.* 210.)

Il en est de même en ce qui concerne les produits du Trésor qui ont fait l'objet d'ordres de recette ou de reversement. (*Idem, art.* 211.)

Le contrôle des comptables supérieurs sur les agents qui leur sont subordonnés s'exerce par le visa des registres, la vérification de la caisse, l'appel des valeurs, etc. (*Idem, art.* 215.)

Le mode de poursuites relatif à chaque nature d'impôt, le tarif des frais et l'organisation des agents

de poursuites sont déterminés par des arrêtés locaux rendus en conseil privé. Ces arrêtés ne sont exécutoires qu'après approbation du ministre de la marine et des colonies sur l'avis du ministre des finances (Décr. art. 244).

VI. REGIES FINANCIERES.

29. Personnel.

Dans les grandes colonies, le personnel des régies financières forme un service actif sous la haute autorité du directeur de l'intérieur, mais agissant par son impulsion propre et sous la surveillance des chefs de service. Dans les petites colonies, comme Saint-Pierre et Miquelon, Taïti, le Gabon, etc., les régies financières sont dans les attributions des bureaux de l'intérieur.

Les régies financières comprennent les trois services suivants : le service des contributions, celui de l'enregistrement et des domaines et celui des douanes (*art.* 118). Les chefs de ces services ont sous leurs ordres des comptables spéciaux et des agents chargés du contrôle ou du service actif (*art.* 119). Ces chefs ainsi que les comptables et les agents sont pris dans le personnel des administrations financières de France, mis par le ministre des finances à la disposition du ministre de la marine et des colonies. Ils peuvent, néanmoins, être recrutés sur place, et dans ce cas, ils sont nommés par les autorités de la colonie et ils servent au titre colonial (*art* 150).

Ceux qui servent au titre métropolitain continuent de faire partie des administrations auxquelles ils appartiennent ; ils ont droit aux conditions déterminées par les règlements, à rentrer en France quand ils ne veulent plus ou ne peuvent plus faire partie du service colonial (*art.* 151).

30. Contributions directes et indirectes.

L'organisation administrative du service des contributions est déterminée par des règlements particuliers rendus sur la proposition du ministre de la marine et du ministre des finances.

Le service des contributions comprend les contributions directes, les contributions indirectes et la poste aux lettres.

Les contributions directes ou indirectes varient suivant les colonies. Bien qu'elles ne soient pas toujours analogues à celles de la métropole, on les distingue de la même manière, selon qu'elles sont perçues sur rôles ou d'après un tarif sur liquidations.

Les contributions directes sont aux colonies des impôts de quotité et non des impôts de répartition comme en France. En général, le service des contributions directes et celui des contributions indirectes sont réunis dans les mêmes mains. Toutefois, la perception des contributions directes est faite par le trésorier-payeur et ses préposés, tandis que le produit des contributions indirectes est versé entre les mains d'agents spéciaux.

La nomenclature qui suit nous donne par colonie la nature des impôts qui y sont perçus :

1. *Contributions directes.*

Martinique.

Contribution foncière, 7 p. 100 du revenu net des propriétés. — Contribution mobilière, 2 p. 100 de la valeur locative. — Patentes : 8 classes de patentés payant un droit fixe suivant la population ; les 6 premières classes sont, en outre, assujetties à un droit proportionnel. — Les recettes sont de [illegible] fr. environ.

Guadeloupe.

Droits sur les loyers des maisons, 3 p. 100. — Contribution mobilière, 4 classes suivant les loyers. Exemption pour les loyers au-dessous de 250 fr. — Patentes. Droit variable suivant les professions. — Recettes, 450,000 fr. environ.

Réunion.

Impôt des maisons, 5 cent. p. 100 de la valeur estimative des maisons. — Patentes, les patentés sont divisés en 6 classes payant un droit fixe. — Impôt sur les voitures, 7 classes assujetties à un droit fixe. — Recettes, [illegible] fr. environ.

Guyane.

Impôt foncier. Droit de [illegible] p. 100 sur les maisons d'après leur [illegible] locative supérieure à [illegible] fr. — Patentes, [illegible] classes payant un droit fixe variant de [illegible] à [illegible] fr. — Recettes, 130,000 fr. environ.

Inde.

Impôt foncier. Droit sur les maisons, 5 p. 100 du revenu. Droit sur les terres. — Impôt de 25 p. 100 sur les terres à salines. — Recettes, [illegible] fr. environ.

Cochinchine.

Impôt foncier des centres. — Impôt foncier des villages. Impôt sur les salines. — Patentes, 8 classes. — Impôt personnel des Annamites, 0f,40 par homme valide. — Impôt sur les barques. — Capitation des Asiatiques étrangers variant de 1f,5 à 56f,10. — Recettes, 5 millions de francs environ.

Taïti.

Prestation urbaine, 12 fr. par tête. — Contribution mobilière, de 1 à 4 p. 100 suivant les loyers de 300 fr. et au-dessus. — Patentes, droit fixe et proportionnel. — Contribution personnelle, 20 fr. par tête. — Recettes, 220,000 fr. environ.

Nouvelle-Calédonie.

Contribution foncière, 1 p. 100 de la valeur. — Patentes, 7 classes de patentés. — Recettes, 150,000 fr. environ.

Sénégal.

Impôt personnel des villages, 1 fr. 50 c. par habitant. Impôt foncier, 1 p. 100 de la valeur locative. — Patentes, 5 classes payant un droit fixe et proportionnel. — Recettes, 270,000 fr. environ.

Mayotte.

Impôt foncier : terrains aliénés, 3 cent. par mètre carré. — Terrains du domaine, 5 fr. par case. — Patentes, 10 classes payant un droit fixe variant de 100 à 1,500 fr. Contribution personnelle, 4 fr. et 5 fr. 50 c. — Recettes, 110,000 fr. environ.

Nossi-Bé.

Impôt foncier des propriétés urbaines et des villages : urbaines, 3 cent. par mètre carré ; rurales, 1 fr. 50 c. par hectare, et 1 fr. 50 c. par case dans les villages. — Patentes, 10 classes soumises à un droit fixe. — Contribution personnelle, 5 fr. par tête. — Recettes, 70,000 fr. environ.

Saint-Pierre et Miquelon.

Impôt foncier, 5 p. 100 de la valeur locative des maisons et des grèves ; 2 p. 100 des propriétés rurales. — Patentes, droit fixe de 10 à 600 fr. — Recettes, 45,000 fr. environ.

2. *Contributions indirectes.*

Les contributions indirectes comprennent principalement les droits de consommation, les droits de sortie, les licences, etc., dont le tarif varie par colonie. Nous n'avons pas cru devoir en donner ici la nomenclature, elle serait, d'ailleurs, beaucoup trop longue et, en somme, présenterait peu d'intérêt, vu la diversité des produits qu'elles embrassent. Il nous suffira de dire que la plus grande partie de ces recettes provient du droit de sortie sur les denrées du crû de chaque colonie et de la taxe de consommation sur les spiritueux et les tabacs.

31. Enregistrement, domaine et timbre.

Ce service comprend : l'enregistrement, le timbre, les domaines et, en général, tous les services attribués en France à la Direction générale de l'enregistrement ; il s'occupe, en outre, de la curatelle aux successions vacantes. L'enregistrement est institué dans toutes les colonies, à l'exception du Gabon. Le timbre existe aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane, au Sénégal, à Taïti et dans l'Inde.

Quant au service hypothécaire et à celui de la curatelle aux successions vacantes, ils fonctionnent dans toutes nos possessions d'outre-mer.

Tous ces services sont organisés dans leur ensemble sur le modèle de la législation française; mais les tarifs des droits sont plus faibles. Quant à la curatelle, elle est réglementée par le décret du 27 janvier 1855.

Les receveurs de l'enregistrement sont chargés de toutes les recettes, perceptions et attributions appartenant en France aux receveurs de l'enregistrement et des domaines. Ils sont, en outre, chargés du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires (*D. nov.* 1882, *art.* 193). Ils sont justiciables du conseil privé; ils font leurs versements entre les mains des trésorier-payeurs et des trésoriers particuliers et de tous les autres agents qui ont qualité pour leur en donner reçu. (*Idem, art.* 194.)

32. Douanes.

Le service des douanes n'existe qu'aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane, au Sénégal et au Gabon. Il est dirigé par un chef de service.

Le personnel des douanes est détaché de la direction générale, et sa situation est réglée par le décret du 8 février 1862 modifié par le décret du 1er juin 1875 sur la solde.

Les agents des douanes sont chargés, non seulement de la liquidation des droits de douanes proprement dits, mais encore de celle des taxes accessoires de navigation et du produit de l'octroi de mer.

VII. RÉGIME COMMERCIAL.

33. Douanes et octrois de mer.

Avant 1866, le régime commercial des colonies était du domaine de la loi. D'ailleurs, le pacte colonial subsista jusqu'en 1860. En vertu de ce pacte qui fut institué par Colbert, la France se réservait le droit exclusif d'approvisionner ses colonies de tous les objets dont elles avaient besoin. Il était défendu aux colonies de vendre leurs produits à d'autres pays que la métropole et de les transformer en produits manufacturés; le transport entre les colonies et la métropole était réservé aux bâtiments français.

En échange de ces obligations, les colonies rencontraient en France pour le placement de leurs produits, d'abord une sorte de monopole, puis un peu plus tard un traitement de faveur.

Cette législation se relâcha peu à peu. Ainsi de 1826 à 1845 pour les Antilles, et de 1826 à 1846 pour la Réunion, on autorisa l'importation de certaines marchandises, en même temps que le transport par navires étrangers de certains produits coloniaux destinés à d'autres pays que la France.

La loi du 23 mai 1860, suivie du décret du 16 janvier 1861, ouvrait le marché métropolitain aux sucres étrangers, par la suppression complète des surtaxes. Un peu plus tard, on permit aux colonies de chercher ailleurs qu'en France de nouveaux débouchés et de recevoir en échange de leurs sucres, les produits étrangers qui leur étaient nécessaires, avec la faculté de faire usage de tous les pavillons pour ces transports. Tel fut l'objet de la loi du 3 juillet 1861 qui accordait à nos établissements d'outre-mer :

1° La liberté d'importer par tous pavillons, aux mêmes droits qu'en France, toutes les marchandises étrangères admises dans la métropole;

2° La liberté d'exporter les marchandises coloniales à l'étranger par tous les pavillons;

3° La liberté de se servir des navires étrangers concurremment avec les navires français pour les échanges entre les colonies et la métropole et les colonies entre elles.

Tout en constituant un progrès sur le passé, la loi de 1861 n'apportait pas un remède suffisant à leur situation devenue plus critique depuis que la production du sucre indigène dans la métropole avait passé en cinq années (de 1860 à 1864) de 100 à 270 millions de kilogrammes, chiffre supérieur à notre consommation à cette époque.

C'est dans ces circonstances que le Gouvernement résolut d'augmenter les attributions des conseils généraux des Antilles et de la Réunion, en les appelant à voter les tarifs de douane et de l'octroi de mer. (*Sénatus-consulte du* 4 *juillet* 1866. *D.* 11 *août* 1866 [1].)

Sous l'empire de cette nouvelle législation, les droits de douane furent supprimés aux Antilles et à la Réunion (*D. approb. des* 16 *nov.* 1867, 25 *avril* 1868-2 *août* 1870 *et* 4 *juill.* 1873). Ils ont été remplacés dans chacune des trois colonies précitées par un octroi de mer.

Cet impôt qui existait déjà aux Antilles depuis 1825 et à la Réunion depuis 1860, et qui depuis a été étendu à l'Algérie, en a reçu une plus grande importance; il porte indistinctement sur toutes les marchandises quelle que soit leur nationalité. Il profite aux communes et constitue la grande majorité de leurs ressources. Chaque année, un arrêté local rendu sur l'avis du conseil général, répartit le produit de l'octroi de mer au *prorata* de la population entre les municipalités. Divers prélèvements sont, cependant, faits sur son produit, notamment un dixième des recettes au profit du service local pour le couvrir des frais de perception qui sont à sa charge.

L'octroi de mer est établi dans les colonies de la Guyane, du Sénégal, à Saint-Pierre et Miquelon et à la Nouvelle-Calédonie.

En ce qui concerne les droits de douane, la loi du 7 mai 1881 dispose que, pour les colonies qui ne sont pas régies par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, les tarifs de douane sont établis par décrets du gouvernement métropolitain, le Conseil d'État entendu.

Jusqu'en 1885, quatre colonies seulement ont eu des droits de douane; ce sont : la Guyane, le Sénégal, le Gabon et Saint-Pierre et Miquelon. Mais depuis peu, sous l'empire du courant d'idées, d'après lequel nos possessions d'outre-mer doivent présenter des débouchés à la production française et devenir pour le commerce national, un marché plus favorable que pour les marchandises étrangères, nos trois grandes colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion ont rétabli le régime douanier en faveur des produits français. (*D.* 25 *avril* 1885 pour la Martinique, *D.* 16 *nov.* 1884 pour la Guadeloupe, *D.* 19 *janv.* 1885 pour la Réunion.)

34. Importations et exportation.

Pour compléter les renseignements qui précèdent sur le régime commercial et douanier des colonies,

1. Les conseils généraux des Antilles et de la Réunion votent les droits de douane; mais ces tarifs doivent être approuvés par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Quant aux tarifs d'octroi de mer, les conseils généraux votent souverainement. (*S.-C.* 1866, *art.* 2.)

[illegible] ci-après dans des tableaux, le montant des importations et des exportations de ou pour la France et l'étranger.

[illegible] que nous avons sous les yeux, il nous a paru suffisant de donner ceux des principales colonies, en les divisant par périodes décennales, c'est-à-dire de dix ans en dix ans[2] :

[illegible]	Importations		Exportations	
	de France.	de l'étranger.	en France.	à l'étranger.
		Martinique.		
[illegible]	21,168,444f	[illegible]	[illegible]	1,093,263f
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	4,374,331
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	8,756,991
1884	[illegible]	[illegible]	[illegible]	8,980,269
		Guadeloupe.		
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	685,070
1870.	9,787,983	7,735,772	25,261.109	893,695
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	9,975,185
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	10,210,074
		Réunion.		
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	1,483,967
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	2,891,936
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	5,068,776
1884.	5,247,408	20,776.274	9,941,873	767,485
		Guyane.		
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	417,982
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
1884.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
		Sénégal.		
1870.	12.277,746	[illegible]	[illegible]	1,474,376
1880.	7,846,406	6,481.321	19,828,216	1,922,760
1884.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	2,760,896
		Inde.		
1870.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	6,882,197
1880.	1,210,419	6,271,461	11,083,460	13,195,169
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	13,113,891
		Saint-Pierre et Miquelon.		
1870.	3,067,674	4,668,196	4,695,603	1,924,022
1880.	2.188,624	6,641,218	7,631,720	1,652,532
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	3,418,259
		Taïti.		
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	2,582,439
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	2,266,513
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	4,233,834
		Mayotte.		
1872.	466.833	154,755	1,345,589	65,456
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	111,095
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	117,285
		Nossi-Bé.		
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	1,336,680
1880.	1,299,000	1,068,000	3,313,000	3,102,500
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	2,257,369

Gabon.

	Importations.	Exportations.
1872.	1,357,565f	[illegible]
[illegible]	[illegible]	1,411,606
[illegible]	[illegible]	10,100,000

Cochinchine.

	Importations.	Exportations.
[illegible]	[illegible]	[illegible]
1880.	32,000,000	39,000,000
1884.	87,200,000	75,000,000

1. [illegible] nomie dont les colonies de la Martinique, la Guadeloupe [illegible]

2. Suppression des droits de douane aux Antilles et à la [illegible]

VIII. RÉGIME MONÉTAIRE.

A l'exception des établissements de l'Inde et de la Cochinchine, toutes les colonies françaises ont [illegible] le même régime monétaire que la métropole, mais à côté des monnaies nationales, il circule dans presque toutes nos colonies des monnaies étrangères les plus variées, dont le type varie selon la nature et l'importance des relations des colonies avec l'étranger[1].

De plus, on a autorisé dans certaines colonies, comme la Réunion et Taïti, l'émission de bons de caisse, afin d'empêcher, autant que possible, la [illegible] et d'épargner au [illegible] une trop fréquente alimentation des caisses des trésoriers-payeurs.

En Cochinchine, depuis notre occupation, la piastre mexicaine à 100 cents est devenue la principale monnaie de compte des transactions de la colonie avec l'étranger. La piastre est devenue ainsi la seule unité légale de valeur, elle est représentée dans la circulation par des piastres mexicaines, des dollars américains, des yens japonais, etc.

Dans les établissements français de l'Inde, bien que les lois des 14 juin 1829 et 30 mars 1834 aient été rendues applicables et que divers actes du pouvoir métropolitain aient étendu à la colonie la législation sur notre régime monétaire, la roupie est restée en quelque sorte la monnaie légale par respect pour les usages et coutumes des populations. Jusqu'en 1884, elle représentait une valeur de 2 fr. 40 c. Mais en raison des variations du change il fut décidé que le taux légal de la roupie serait fixé annuellement par un arrêté du gouverneur en conseil privé (*D.* 13 *sept.* 1884). Le taux est fixé actuellement à 2 fr. 02 c. La roupie se divise en 8 fanons ou 16 anna ; le fanon se subdivise en 24 cash et l'anna en 12 pièces.

IX. PROTECTORATS.

Ce n'est que pour montrer que nous ne les avons pas oubliés que nous avons rappelé les protectorats dans notre sommaire. Les modifications incessantes dont ils sont encore l'objet en raison de la création récente de la plupart d'entre eux, nous ont engagé à leur consacrer un article spécial dans lequel sera traité tout ce qui les concerne au point de vue financier. (*V.* **Protectorats.**)

E. GOLDSCHEIDER.

COMÉDIE FRANÇAISE. *V.* Théâtres.

COMMAND.

SOMMAIRE

I. DÉCLARATION DE COMMAND.

1. Biens des particuliers.

D'après Marcadé (n° 1584), on appelle *élection de command* ou *déclaration de command*, la désignation que l'acheteur fait, après coup, d'une tierce personne qui vient prendre sa place, de telle façon

1. On consultera avec fruit sur ce sujet, l'intéressante étude publiée en 1884 par M. H. Coste.

qu'il est légalement censé n'avoir agi qu'au nom et pour le compte de celle-ci, comme si c'était elle qui lui eût donné mandat ou *commandement* d'acheter.

L'acquéreur réel s'appelle le *command*; l'acheteur apparent se nomme *commandataire* ou *commandé*.

La théorie légale du command était rattachée à l'origine à celle du mandat ; mais comme il arrive très fréquemment qu'il n'existe aucun mandat préalable, écrit ou verbal, on a dû chercher une autre explication juridique. Il a été proposé divers systèmes, qui ne sont pas sans soulever des objections; le Code civil est d'ailleurs complètement muet sur la déclaration du command.

Nous laisserons donc de côté ces diverses théories pour aborder immédiatement la question fiscale, qui, au surplus, rentre seule dans le cadre de cet ouvrage.

La déclaration de command offrait un moyen facile de dissimuler une seconde vente ; aussi ne l'a-t-on exonérée du droit proportionnel de mutation qu'avec les plus grandes précautions, en exigeant la réunion de diverses conditions restrictives.

Dans l'ancien droit, si le contrat de vente ne contenait pas la réserve par l'acquéreur d'élire un command, la déclaration, pour échapper au droit de centième denier, devait être faite par-devant notaire, dans les 24 heures de la vente. Mais si l'acquéreur avait déclaré dans l'acte qu'il achetait pour lui ou pour un ami à élire, il suffisait que la déclaration de command fût faite avant tout acte de propriété personnelle et dans le temps fixé par les coutumes; en cas de silence des coutumes, le délai le plus long était de deux mois. (Bosquet, ***Dict. des domaines***.)

Le législateur de l'an VII a été plus exigeant. La loi organique sur l'enregistrement du 22 frimaire an VII contient, au sujet des déclarations de command, les dispositions suivantes :

Art. 68, § 1er, *n*° 24 : Sont sujettes à un droit fixe de 1 fr. (aujourd'hui 4 fr. 50 c.), les déclarations ou élections de command ou d'ami, lorsque la faculté d'élire un command a été réservée dans l'acte d'adjudication ou le contrat de vente, et que la déclaration est faite par acte public, et notifiée dans les 24 heures de l'adjudication ou du contrat.

Art. 69, § 7, *n*° 3 : Sont sujettes au droit proportionnel de 4 fr. p. 100 fr. (aujourd'hui 5 fr. 50 c.), les déclarations ou élections de command ou d'ami, par suite d'adjudications ou contrats de vente de biens immeubles, autres que celles des domaines nationaux, si la déclaration est faite après les 24 heures de l'adjudication ou du contrat, ou lorsque la faculté d'élire un command n'y a pas été réservée.

Art. 69, § 5, *n*° 4 : Même disposition pour les biens meubles.

L'effet de la déclaration de command est, bien entendu, subordonné à l'acceptation soit actuelle, soit ultérieure du command, qui ne peut devenir propriétaire malgré lui ; jusqu'à ce qu'il ait accepté, la propriété réside sur la tête du commandé, mais lorsque l'acceptation intervient, elle rétroagit au jour de la vente.

Ainsi, pour que la déclaration de command soit admise au bénéfice du droit fixe, les textes qui précèdent exigent la réunion des trois conditions suivantes : 1° que la faculté d'élection ait été réservée dans l'adjudication ou dans le contrat de vente ; 2° que cette élection ou déclaration de command soit faite par acte public ; 3° qu'elle soit notifiée au receveur de l'enregistrement dans les 24 heures. Cette notification a lieu par ministère d'huissier ; toutefois, elle peut être remplacée par l'enregistrement, dans le même délai, de la déclaration elle-même.

A ces trois conditions, s'en ajoute une quatrième, qui découle des principes généraux du droit fiscal : c'est que la déclaration de command doit encore, pour être dispensée du droit proportionnel, ne contenir que la substitution pure et simple du command au lieu et place de l'acquéreur primitif. Si ce dernier, en effet, modifie les charges, les conditions et le prix, il exerce un acte personnel de propriété qui fait de sa déclaration de command une véritable revente. On peut toutefois élire plusieurs commands et répartir entre eux les biens acquis, avec répartition correspondante du prix.

Il arrive fréquemment que l'acquéreur, qui réserve à son profit la faculté d'élire command s'oblige solidairement au paiement du prix avec le command qu'il désignera ; dans ce cas, il est dû, sur la déclaration de command, un droit de cautionnement (50 c. p. 100 en principal), indépendamment du droit fixe.

2. Immeubles domaniaux.

La faculté d'élire command existe en faveur des adjudicataires des biens de l'État, sous diverses conditions qui sont énumérées de la manière suivante dans l'article 6 du cahier des charges dressé par le ministre des finances :

« *Art.* 6. — La faculté de déclarer ami ou command devra faire l'objet d'une réserve expresse insérée à la requête de l'adjudicataire dans le procès-verbal d'adjudication. Elle ne pourra être exercée que par l'adjudicataire direct, au profit d'un seul individu et pour la totalité de l'immeuble composant le lot adjugé.

« Nul ne pourra être élu command s'il ne réunit les qualités requises pour être adjudicataire direct (V. *art.* 3 *du même cahier des charges*). Si le command déclaré n'est pas accepté, l'adjudication restera pour le compte de l'adjudicataire.

« La déclaration de l'adjudicataire et l'acceptation de cette déclaration par le command auront lieu simultanément par acte passé, dans les trois jours qui suivront l'adjudication, au secrétariat de la préfecture, de la sous-préfecture ou de la mairie où il aura été procédé à cette adjudication.

« Il ne sera pas dû de droit proportionnel pour l'enregistrement de la déclaration de command lorsqu'elle aura été passée conformément aux dispositions qui précèdent et avec le concours d'un préposé de l'administration de l'enregistrement ou si, à défaut de ce concours, elle a été enregistrée ou notifiée au receveur de l'enregistrement dans les trois jours de l'adjudication. » (*Inst. de l'enreg.*, *n*° 2618.)

On remarquera notamment que le délai pour déclarer command est fixé à trois jours et que la déclaration ne peut avoir lieu qu'au profit d'un seul individu. Cette dernière disposition a pour but d'empêcher que plusieurs amateurs ne s'entendent à l'effet de laisser l'un d'eux se rendre seul acquéreur, sans concurrence, après s'être engagé à déclarer les autres ses commands, chacun pour une part convenue.

3. Bois de l'État.

En matière de vente de coupes de bois, aucune déclaration de command n'est admise si elle n'est

faite immédiatement après l'adjudication et séance tenante. (C. forest., art. 23.)

Il a été décidé : 1° que si le command élu a les qualités requises pour être admis comme adjudicataire et que le dernier enchérisseur présente un mandat valable séance tenante, il n'est pas besoin d'une acceptation expresse du command élu (ce mandat doit être enregistré avant d'être produit) ; 2° que, si le command n'a pas donné de mandat, il doit immédiatement et séance tenante accepter l'adjudication, et que cette acceptation doit être insérée au procès-verbal ; 3° que la déclaration de command et l'acceptation ainsi constatées ne sont passibles d'aucun droit particulier d'enregistrement et qu'il n'est pas nécessaire de faire notifier l'acceptation du command, soit à l'autorité qui a présidé à la vente, soit au receveur. (Déc. min. fin. 21 avril 1829 ; Inst. de l'enreg., n° 1291, § 4.)

II. DECLARATION D'ADJUDICATAIRE.

Dans les adjudications d'immeubles qui ont lieu à la barre des tribunaux, les avoués sont seuls admis à enchérir. Or, aux termes des articles 705 et 707 du Code de procédure, l'avoué dernier enchérisseur est tenu, dans les trois jours de l'adjudication, de faire connaître l'adjudicataire pour lequel il a agi et de fournir son acceptation ou de représenter son pouvoir, sinon il est réputé adjudicataire en son nom personnel.

Il est inutile, dès lors, d'insérer dans le procès-verbal d'adjudication que l'avoué se réserve la faculté de faire ultérieurement cette déclaration d'adjudicataire, puisque cet officier ministériel est, de plein droit, mandataire. Il n'est pas nécessaire non plus que la déclaration d'adjudicataire soit notifiée spécialement au receveur ; il suffit qu'elle soit enregistrée dans le délai fixé pour les actes judiciaires en général (20 jours) ; cet enregistrement ne donne lieu qu'à la perception d'un droit fixe de 1 fr. 50 c. et du droit de greffe de 1 fr. 25 c. Le droit proportionnel de vente est perçu sur le procès-verbal d'adjudication.

Si l'adjudication a été renvoyée par le tribunal devant un notaire, les avoués, bien que leur intervention ne soit plus nécessaire, peuvent néanmoins enchérir en leur qualité et ils jouissent, dans ce cas, pour la déclaration d'adjudicataire, du même délai et des mêmes privilèges que si l'adjudication avait eu lieu devant le tribunal.

L'adjudicataire désigné par l'avoué peut, dans sa déclaration d'acceptation, faire insérer la réserve d'élire lui-même command ; cette élection de command doit réunir, pour ne donner lieu qu'au droit fixe, les conditions prescrites pour les déclarations de command ordinaires (V. 1°, n° 1).

Ch. [illegible]

COMMERCE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Le commerce, ainsi que l'indique l'étymologie de ce mot, n'est autre que l'échange des marchandises entre les hommes, et, à ce titre, en raison des conditions multiples qui règlent ou accompagnent son fonctionnement, il intéresse les finances publiques.

Sans nous arrêter aux origines historiques du commerce qui datent des premiers jours de l'humanité, sans esquisser les phases diverses qu'il a traversées, nous devons nous borner à exposer succinctement ce qu'il est dans nos sociétés modernes et à faire ressortir l'influence qu'exerce sur les finances publiques le système économique auquel il est soumis.

II. DIVISIONS DU COMMERCE.

Dans la langue administrative courante, le commerce d'une nation se divise en deux parties : le commerce *intérieur* et le commerce *extérieur* ou *international* : tous deux obéissant, au même titre, à la loi naturelle de l'offre et de la demande, mais régis, dans leurs manifestations, par des lois politiques ou financières qui diffèrent avec leur origine et avec le domaine où s'étend leur action.

Considéré au point de vue budgétaire, le premier échappe entièrement à l'action financière de l'État, sauf en ce qui touche aux droits spéciaux imposés à la consommation et rentrant dans la catégorie des contributions indirectes.

Le second, au contraire, suivant la législation auquel il obéit, a sur le budget d'un État une action directe dont le contre-coup se fait sentir plus ou moins vivement sur le mouvement général économique du pays.

Ce commerce est subdivisé, à son tour, en commerce *général* et en commerce *spécial*.

Le commerce général se compose, *à l'importation :* de toutes les marchandises qui arrivent des colonies françaises ou de l'étranger, par terre ou par mer, sans égard à leur destination ultérieure, soit pour la consommation ou l'entrepôt, soit pour la réexportation ou le transit, ou pour les admissions temporaires ; *à l'exportation,* de toutes les marchandises françaises ou étrangères qui sortent de France.

Le commerce spécial, qui figure en entier dans les chiffres du commerce général, comprend, *à l'importation,* les marchandises qui entrent dans la consommation intérieure du pays, c'est-à-dire la totalité de celles qui sont exemptes de droits, et, parmi les marchandises tarifées, celles qui ont été soumises aux droits ; *à l'exportation,* la totalité des marchandises nationales exportées et les marchandises renvoyées à l'étranger après avoir été admises en franchise ou nationalisées par le paiement des droits d'entrée.

Le commerce extérieur donne, ainsi que nous venons de le dire, matière à une législation spéciale qui a pour but de frapper la marchandise étrangère, au moment où elle pénètre sur le territoire français, d'un droit de douane plus ou moins onéreux destiné, soit à alimenter exclusivement le Trésor public, soit à protéger les produits similaires indigènes contre la concurrence extérieure. Ce droit de douane est, à son tour, fixé à un taux qui varie suivant que la marchandise à laquelle il est appliqué provient d'un pays lié avec la France par un engagement contractuel ou est tirée d'une contrée n'entretenant avec nous aucun traité de commerce.

Dans le premier cas, la marchandise bénéficie des droits du tarif *spécial* ou *conventionnel* généralement réduit en vue de compensations à établir entre les diverses productions des deux nations intéressées ; dans le second cas, le tarif *général* lui est appliqué, et ce tarif, presque toujours élevé, équivaut souvent, pour un certain nombre d'articles, à une véritable prohibition.

L'application de ces deux systèmes, dont l'un a été emprunté à la théorie erronée de la Balance du commerce et dont l'autre a été inauguré par la conclusion des traités de commerce, a exercé, sur le commerce de la France, une influence qui se peut constater dans les chiffres de notre mouvement transactionnel depuis le commencement du siècle.

III. MOUVEMENT DU COMMERCE GÉNÉRAL ET SPÉCIAL.

Voici, tels qu'ils ressortent des relevés publiés par l'administration des douanes[1], les résultats de notre double commerce général et spécial aux principales périodes qui se sont écoulées depuis la Révolution jusqu'à nos jours :

ANNÉES.	COMMERCE général.		COMMERCE spécial.		NUMÉRAIRE.	
	Importation.	Exportation.	Importation.	Exportation.	Importation.	Exportation.
	En millions de francs.					
1789[2] . . .	576	411	»		»	
1800 . . .	323	271				
1805 . . .	491	375	»	»		»
1810 . . .	339	365		»		
1815 . . .	199	122	»			
1817 . . .		»	332	461		
1818 . . .		»	335	502	»	
1819 . . .		»	291	460	»	»
1820 . . .			335	543		
1821 . . .			355	450		
1822 . . .		»	369	427		»
1823 . . .	»		317	427	»	
1824 . . .			461	505		
1825 . . .	»		400	543		
1826 . . .	»		466	461	»	
1827 . . .	566	602	411	507	187	31
1828 . . .	608	610	451	511	208	28
1829 . . .	616	608	483	505	148	58
1830 . . .	638	573	459	453	264	59
1831 . . .	513	618	374	456	223	29
1832 . . .	653	696	505	507	133	111
1833 . . .	693	766	491	560	209	100
1834 . . .	720	715	504	510	192	97
1835 . . .	761	834	520	578	133	82
1836 . . .	906	961	565	628	116	102
1837 . . .	808	758	569	515	199	59
1838 . . .	937	956	656	659	173	57
1839 . . .	947	1,003	651	677	175	78
1840 . . .	1,052	1,011	747	695	217	73
1841 . . .	1,122	1,065	804	761	187	75
1842 . . .	1,142	940	847	644	147	65
1843 . . .	1,187	992	846	687	169	104
1844 . . .	1,193	1,147	868	790	159	80
1845 . . .	1,240	1,188	856	848	168	88
1846 . . .	1,256	1,181	920	852	117	77
1847 . . .	1,290	1,049	956	720	160	119
1848 . . .	708	[illegible]	474	690	276	26
1849 . . .	1,021	1,270	724	938	306	53
1850 . . .	1,120	1,435	791	1,068	221	127
1851 . . .	1,094	1,521	765	1,158	298	133
1852 . . .	1,392	1,680	989	1,257	243	225
1853 . . .	1,696	2,053	1,196	1,542	433	261
1854 . . .	1,805	1,952	1,292	1,414	613	329
1855 . . .	2,160	2,167	1,594	1,558	507	484
1856 . . .	2,740	2,659	1,990	1,893	576	483
1857 . . .	2,689	2,639	1,873	1,866	670	581
1858 . . .	2,164	2,561	1,562	1,887	717	212
1859 . . .	2,355	3,057	1,641	2,266	940	570
1860 . . .	2,657	3,148	1,897	2,277	603	447
1861 . . .	3,085	2,660	2,442	1,926	420	503
1862 . . .	2,800	3,050	2,199	2,243	536	496
1863 . . .	3,237	3,526	2,426	2,613	533	588
1864 . . .	3,408	3,921	2,528	2,924	731	651
1865 . . .	3,528	4,087	2,642	3,088	659	433
1866 . . .	3,845	4,281	2,794	3,181	1,065	551
1867 . . .	4,031	3,934	3,027	2,826	819	253
1868 . . .	[illegible]	3,721	3,304	2,790	687	365
1869 . . .	4,009	3,994	3,153	3,075	647	231
1870 . . .	3,498	3,456	2,867	2,802	116	261
1871 . . .	3,953	3,278	3,567	2,873	301	502
1872 . . .	4,592	4,757	3,570	3,762	383	333
1873 . . .	4,576	4,822	3,555	3,787	565	492
1874 . . .	4,423	4,702	3,508	3,701	952	159
1875 . . .	4,462	4,807	3,537	3,873	875	219
1876 . . .	4,969	4,548	3,988	3,576	844	159
1877 . . .	4,570	4,371	3,670	3,436	683	112
1878 . . .	5,089	4,112	4,176	3,180	511	189
1879 . . .	5,579	4,270	4,595	3,231	332	421
1880 . . .	6,113	4,612	5,033	3,468	296	470
1881 . . .	5,996	4,724	4,863	3,562	334	302
1882 . . .	5,962	4,764	4,822	3.574	411	350
1883 . . .	5,887	4,562	4,804	3,452	146	231
1884 . . .	5,239	4,218	4,341	3,233	229	128
1885 . . .	4,930	3,956	4,088	3,088	479	369
1886 . . .	»	»	4,234[1]	3,300[1]	444[1]	333[1]

1. Tableau général du commerce de la France avec ses colonies et les puissances étrangères.

2. Ce chiffre est relevé à l'aide des matériaux recueillis par l'ancien bureau de la Balance du commerce dirigé par Arnoul.

Les chiffres reproduits dans le tableau qui précède proviennent des relevés effectués par l'administration des douanes à l'entrée et à la sortie des marchandises qui contribuent à les former : toutefois, leur origine n'est pas la même pour toute la période qui s'étend de 1800 à 1886.

Jusqu'en 1825, la valeur indiquée à l'importation et à l'exportation des produits représentait la valeur déclarée à l'administration multipliée par la quantité constatée : à cette date, le Gouvernement désireux de faciliter la comparaison du mouvement économique de la France dans chaque année, crut y parvenir en établissant des *valeurs officielles,* et en ramenant tout à ce type conventionnel quelles que fussent les oscillations qu'avait pu subir le prix des marchandises dans le cours de l'année.

Une enquête fut ordonnée dans ce but, on y étudia les cours de chaque produit pendant une certaine période et on fixa ainsi, à l'aide de moyennes, les valeurs officielles qui furent approuvées par une ordonnance du 27 mars 1827. Ce type nouveau, permanent de sa nature, servit désormais à ramener toutes les marchandises à une unité commune, permettant de totaliser et de comparer, d'après une base *uniforme* et *invariable,* les résultats obtenus à différentes époques.

Ce procédé, défectueux en lui-même, eut pour effet de créer, à un certain moment, un écart considérable entre la valeur officielle et la valeur réelle des marchandises, et cet écart s'accentua tellement avec les années que les chiffres produits par le calcul officiel se trouvèrent totalement erronés.

On voulut alors avoir les *valeurs actuelles,* et, dans ce but, on ouvrit au tableau des douanes deux colonnes, dont l'une indiqua les *valeurs officielles* et l'autre les *valeurs réelles* ou *actuelles.*

Mais l'établissement de ces dernières valeurs, essentiellement variables comme le cours des produits auxquels elles s'appliquent, exigeait une autorité compétente; de là naquit la *Commission des valeurs,* instituée en 1846 près du ministère du commerce.

Cette Commission spéciale est composée de 80 membres divisés en sections dans chacune desquelles figurent des industriels, des fabricants et des négociants connus par leur autorité dans la carrière à laquelle ils appartiennent. Leurs séances occupent trois mois entiers, pendant lesquels ils examinent les documents que leur transmettent les

1. Chiffres provisoires.

chambres de commerce invitées par une instruction à indiquer le cours de la marchandise aux diverses époques; puis ils adressent au ministre du commerce des rapports dans lesquels chaque valeur, chaque article ou chaque nature d'article est discuté et apprécié.

La première application du nouveau système d'évaluation fut faite en 1847, et les documents des douanes comportèrent simultanément les deux categories de valeurs *officielles* et *actuelles* jusqu'en 1864, époque à laquelle les premières disparurent définitivement pour faire place aux *valeurs actuelles*.

Ainsi qu'on peut s'en convaincre par le tableau que nous donnons plus haut, le commerce de la France, comme celui de tous les autres États d'ailleurs, n'a pris un réel essor que vers le milieu du siècle actuel, et on ne pourrait nier que ce mouvement progressif ne se soit manifesté au moment même où l'ancienne politique mercantile faisait place à un régime plus large et plus libéral.

En 1789, au moment où éclatait le mouvement révolutionnaire qui devait transformer l'état de choses social et politique établi en France, notre pays venait d'entrer, sous la pression des événements et avec le concours d'un ministre éclairé, M. de Vergennes, dans une voie de réaction contre le système douanier en vigueur depuis plus d'un siècle.

Un traité de commerce signé avec l'Angleterre en 1783 et rendu exécutoire par un second traité du 27 septembre 1786, consacrait un sérieux abaissement des tarifs sur un certain nombre d'articles, et, en ouvrant des débouchés nouveaux à l'ensemble des industries nationales, préparait à notre commerce une reprise sans précédent.

Les troubles qui suivirent l'ouverture des États généraux en 1789 et précipitèrent la chute de l'ancien régime, ne permirent pas aux négociations de 1786 de donner des résultats appréciables, et le gouvernement révolutionnaire, après avoir élaboré en 1791 un premier tarif général relativement modéré, se lança sans mesure dans la voie des restrictions qui aboutirent d'abord au décret du 1er mars 1793 rendu par la Convention et annulant tous les traités de commerce existant entre la France et les puissances étrangères, puis à la loi du maximum, et enfin à la prohibition absolue des marchandises étrangères provenant de pays en lutte avec la République.

Les guerres du premier Empire, le blocus continental, inventé comme une arme de guerre contre l'Angleterre, maintinrent la législation draconienne de la Convention qui entravait l'expansion commerciale de la France, et, en 1815, à la chute du régime impérial, malgré des progrès considérables dans toutes les sphères de l'activité industrielle et agricole du pays, l'ensemble de notre commerce extérieur présentait des chiffres inférieurs à ceux de 1789.

La rentrée des Bourbons fut suivie de plusieurs mesures qui, en adoucissant la réglementation existante, faisaient espérer le retour aux idées préconisées par M. de Vergennes. Malheureusement, les intérêts des classes appelées à représenter le pays dans le Parlement et composées exclusivement de grands propriétaires et de grands manufacturiers se cabrèrent contre toute tentative de cette nature, et, jusqu'en 1848, en dépit des efforts du Gouvernement pour soumettre les Chambres censitaires à des vues moins étroites en matière de douanes, la prohibition régna souverainement sur toutes les manifestations transactionnelles extérieures de la France.

Ce n'est qu'à partir de 1851 que les premiers coups énergiques furent portés contre l'édifice de 1793.

Des décrets successifs abaissèrent les droits appliqués aux objets d'origine étrangère, et préparèrent l'avènement, en 1860, du régime des traités de commerce appelé à faire disparaître les dernières prohibitions encore en vigueur et à mettre un terme aux luttes de tarifs dont avaient souffert les générations précédentes.

L'importance de cette réforme économique ne devait pas tarder à éclater à tous les yeux, et, en effet, à dater de 1861, le chiffre de nos opérations commerciales avec l'étranger prit une allure progressive qui ne s'est ralentie, dans le cours des dernières années, que sous la pression de crises d'ordre économique et politique d'un caractère presque exclusivement transitoire.

Les différences produites dans la marche de nos relations internationales par les législations douanières qui les ont affectées ressortent plus vivement encore quand on examine les résultats totaux de notre commerce extérieur aux principales périodes décennales qui séparent l'époque actuelle du commencement du siècle.

De 1817 à 1826, c'est-à-dire dans les années de paix et de travail qui succédèrent à la longue phase de troubles et de guerres de la Révolution et du premier Empire, le total des importations et des exportations s'élevait à 8,363,242,422 fr. au commerce spécial. Les périodes postérieures donnèrent les résultats suivants :

	COMMERCE SPÉCIAL.			COMMERCE GÉNÉRAL.			NUMÉRAIRE.		
	Importations.	Exportations.	Total.	Importations.	Exportations.	Total.	Importations.	Exportations.	Total.
	En millions de francs.								
1827-1836	4,799	5,215	10,014	6,674	6,983	13,657	1,809	697	2,506
1837-1846	[illegible]	7,125	[illegible]	[illegible]	10,241	[illegible]	1,711	754	2,165
1847-1856	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	3,633	2,244	5,877
1857-1866	22,005	24,301	46,306	29,867	32,930	62,797	6,877	5,025	11,902
1867-1876	34,076	33,065	67,141	42,621	42,019	[illegible]	6,479	3,007	[illegible]
1877-1886	44,629	33,524	78,153[1]						

1. Chiffres provisoires.

Il ressort de ce tableau que, jusqu'à 1856, en prenant l'année 1817 comme point de départ, l'augmentation totale de notre trafic spécial avec les nations étrangères n'a pas été supérieure à 13 milliards de francs, ou à 324,500 fr. par année. A partir de 1857, au contraire, la poussée ascensionnelle s'est accentuée ; dans la première période décennale, le chiffre du commerce spécial a doublé,

par bonds moyens annuels de 2330 millions de francs, pour grandir encore, dans les deux dernières, de 32 milliards de francs, ou de 68,68 p. 100, de telle sorte qu'en rapprochant les trois dates principales de notre tableau 1827, 1856 et 1886, on relève pour cette dernière un accroissement de 55 milliards de francs relativement à la seconde et de 70 milliards de francs environ relativement à la première.

Quelles ont été, pendant les mêmes périodes, les recettes réalisées par le Trésor sur les éléments divers qui constituent notre commerce extérieur et sont soumis aux droits de douane ?

D'après les documents fournis par l'administration, les recettes brutes fournies par les douanes s'élevaient :

En 1815 à .	[illegible],635,609 fr.	En 1865 à .	153,669,454 fr.
En 1820 à .	74,067,341	En 1870 à .	[illegible]
En 1825 à .	[illegible]	En 1875 à .	[illegible]
En 1830 à .	99,020,715	En 1880 à .	367,444,094
En 1835 à .	103,668,031	En 1881 à .	365,114,295
En 1840 à .	164,111,024	En 1882 à .	367,629,836
En 1845 à .	191,387,409	En 1883 à .	369,865,025
En 1850 à .	127,079,351	En 1884 à .	[illegible]
En 1855 à .	183,455,507	En 1885 à .	409,521,927
En 1860 à .	171,475,404	En 1886 à .	[illegible][1]

ce qui donne, pour chaque période décennale de 1817 à 1886, les moyennes annuelles suivantes :

1817-1826	[illegible] fr.
1827-1836	159,026,738
1837-1846	194,744,955
1847-1856	179,080,568
1857-1866	185,170,424
1867-1876	199,244,837
1877-1886	355,292,000[1]

Les produits ci-dessus relatés sont, ainsi que nous l'avons constaté, des produits *bruts* dont l'importance a été amoindrie chaque année, en vertu des lois douanières ou économiques en vigueur, d'abord par le prélèvement des sommes payées pour primes ou drawbacks à l'exportation des produits fabriqués, puis par l'application des mesures destinées à favoriser la marine marchande nationale. La première catégorie de ces prélèvements, qui concerne plus spécialement les objets soumis aux droits de douane, se traduit par les chiffres ci-après représentant la moyenne annuelle des primes ou drawbacks acquittés par le Trésor à l'exportation des produits fabriqués :

1827-1836	1[illegible],600,320 fr.
1837-1846	13,099,887
1847-1856	27,555,924
1857-1866	32,779,608
1867-1876	225,611

Le mouvement du commerce extérieur d'un pays est affecté, dans un sens favorable ou défavorable, par un certain nombre de faits économiques ou financiers qui touchent de près ou de loin aux transactions commerciales et dont l'étude serait hors de propos dans un *Dictionnaire des finances*. Aussi nous bornons-nous à énumérer les principaux, en renvoyant le lecteur aux analyses qui leur sont consacrées. Ce sont les *tarifs de douanes*, le *régime économique* (*V.* **Balance du commerce**), l'*assiette* et la *quotité des impôts* qui pèsent sur la production et sur la consommation des objets industriels et agricoles, et enfin l'*importance des voies de communication* et les *conditions* de transports.

O. N.

1. Chiffres provisoires.

COMMUNAUTÉS. *V.* **Congrégations.**

COMMUNES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION, CARACTÈRE ET ORIGINE.

La commune est une agrégation de personnes habitant sur une portion déterminée du sol, agrégation constituée comme être moral et collectif en vertu d'un acte du pouvoir souverain. Elle est l'élément primordial et nécessaire de toute société sédentaire ; elle y naît spontanément de la communauté d'intérêts et de besoins que crée le voisinage. Le législateur règle les droits de la commune et les formes de sa constitution, il peut en accroître ou restreindre les franchises, mais il ne dépend pas de lui de la faire disparaître.

« La commune, dit M. Macarel, est un élément nécessaire de toute société civile. Elle a une individualité qui a sa source dans la nature elle-même. »

« La commune n'est jamais morte en France, écrit à son tour M. Arthur Desjardins dans son livre sur les biens de l'État, des départements et des communes. Au début de notre histoire, alors que la notion même de l'État s'efface avec la domination romaine pour faire place à celle des rois barbares et de leurs compagnons, puis à celle des ducs, comtes et seigneurs héréditaires de la féodalité ; alors que les institutions livrées aux caprices de la force se transforment sans cesse au milieu du désordre et des ruines, la commune seule reste debout en conservant son patrimoine et sa personnalité. »

Les communes en France ont des origines diverses : beaucoup de villes, surtout dans le Midi, sont d'anciennes cités gauloises auxquelles l'empire romain a appliqué ses lois et ses usages en constituant des municipes ou des colonies suivant que les habitants étaient maintenus dans leurs droits

ou dépossédés au profit des vainqueurs. Les autres communes urbaines sont nées plus tard du développement du négoce et de la navigation sur les fleuves et rivières, de la tendance des populations rurales à venir chercher un abri derrière les murailles dont les bourgs s'entouraient pour se protéger contre les ennemis du dehors.

Presque toutes les communes urbaines, après avoir subi le joug plus ou moins pesant des guerriers francs auxquels elles étaient échues en partage, ont obtenu au XII[e] siècle des chartes d'affranchissement ou de privilèges et sont devenues des communes jurées ou des villes de bourgeoisie.

Dans les campagnes, les communes actuelles sont nées pour la plupart sous la protection des châteaux et des monastères. Au temps de l'ancienne Gaule, les forêts couvraient la plus grande partie du sol et les agglomérations formées sous la domination romaine avaient été dispersées par la ruine de la culture écrasée d'impôts ; puis elles s'étaient reconstituées alors que les dévastations des bagaudes, les invasions des Barbares, les incursions des Sarrasins et des Normands, fléaux se renouvelant sans cesse, ne laissaient de sécurité nulle part; les paysans éperdus recherchaient l'appui des deux seules puissances existant au moyen âge, les seigneurs et les moines qui de leur côté les attiraient sur leurs terres en leur assurant des moyens d'existence et des avantages.

C'est ainsi que du sixième au neuvième siècle les villages se créèrent en grand nombre. Au douzième siècle le mouvement s'accentua plus encore par suite des défrichements de forêts et des mises en valeur de terres incultes opérées par les propriétaires du sol pour compenser la diminution de leurs redevances résultant de l'émancipation des serfs. De ces villages, les uns furent constitués isolément ou par associations en villes de coutumes ou de bourgeoisie, quelquefois même en communes jurées. La plupart demeurèrent sous le nom de communautés ou de paroisses, sans autre organisation qu'une assemblée des habitants représentant les intérêts communs auprès du seigneur. Un édit de 1765 généralisant, en le modifiant sur quelques points, un édit de l'année précédente, établit pour la première fois une organisation uniforme pour toutes les villes, bourgs et communautés du royaume, organisation remise en vigueur avec de nouvelles modifications en 1787. Enfin, la loi du 22 décembre 1789 consacra cet état de choses sous une forme différente, en décidant qu'il y aurait une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. M. Aucoc, dans son livre sur les sections de communes, estime qu'il fut ainsi créé 44,000 municipalités, lesquelles, par suite de réunions de communes ou de changements territoriaux, se trouvent ramenées aujourd'hui au chiffre de 36.117.

La commune représente avant tout une communauté d'intérêts et de besoins. A ce titre, elle constitue un être moral et une personne civile, mais elle est en même temps, suivant l'expression de M. Leroy-Beaulieu, la cellule élémentaire du corps administratif et politique. Elle se personnifie dans le maire qui est à la fois le chef de la communauté, chargé avec le conseil municipal de la gestion de ses affaires, et le chef de la circonscription administrative et politique en qualité de représentant et de mandataire de l'État. Des articles spéciaux étant consacrés dans le *Dictionnaire,* à la comptabilité et au budget communal, nous ne considérerons ici la commune que dans son existence civile et dans les faits et actes qui s'y rapportent, et nous indiquerons tout d'abord comment cette existence lui est reconnue ou attribuée, et dans quelles conditions l'élément communal se trouve distribué en France. (*V.* **Budget communal, Comptabilité communale, Domaine.**)

II. CONSTITUTION ET STATISTIQUE DES COMMUNES.

1. Constitution des communes.

Avant la Révolution, l'existence légale des villes, bourgs et communautés d'habitants résultait du fait lui-même consacré soit par des chartes royales ou seigneuriales, soit par les états que dressaient les intendants en vue de l'assiette et de la perception des tailles et autres impôts directs ; les communautés nouvelles étaient établies par lettres patentes.

Le recensement des nouvelles municipalités créées le 22 décembre 1789, ne fut achevé et centralisé au ministère de l'intérieur qu'en 1793, mais déjà leurs circonscriptions avaient été l'objet d'assez nombreuses modifications arrêtées soit par l'Assemblée constituante elle-même, soit par les directoires de départements, que la loi en forme d'instruction des 12-20 août 1790 avait chargés de régler, sur les propositions des directoires de districts, les questions de réunion des municipalités, d'après les convenances locales et l'intérêt public. Cette attribution était provisoire et en vue de faciliter cet immense travail de révision des premières créations, car la Constitution de 1791 réserva au pouvoir législatif la fixation de l'étendue du territoire des communes, c'est-à-dire, suivant l'interprétation donnée à ce texte, toutes les questions de créations et de réunions. Mais à partir du Consulat, et bien que la loi de 1791 n'ait pas été abrogée, les opérations de cette nature ont été réglées par décrets rendus en Conseil d'État. Cette jurisprudence qui a persisté jusqu'à la loi communale du 18 juillet 1837, n'exigeait une loi que dans les cas où la mesure devait avoir pour résultat de modifier la circonscription de départements, d'arrondissements, ou seulement même de cantons à dater de la loi du 22 juin 1833, relative à l'organisation des conseils généraux et d'arrondissement[1].

Aux termes de la loi de 1837 (*art.* 4), les créations ou réunions de communes pouvaient être faites par ordonnances royales toutes les fois que les circonscriptions de départements, d'arrondissements ou de cantons ne devaient pas en être modifiées, et que les conseils municipaux intéressés délibérant avec les plus imposés, consentaient à la mesure, ou à défaut de cet accord pour les communes ayant moins de 300 habitants sur l'avis affirmatif du conseil général. Dans tous les autres cas, il fallait une loi.

La Constitution de 1848 exigea l'intervention du Corps législatif pour toute création de commune, mais cette obligation disparut avec cette constitution en 1852, et l'on retomba sous le régime de 1837 qui subsista jusqu'en 1867.

1. Aucoc, *Des Sections de communes.* — Gérard, *Des Créations de communes.* (*Revue générale d'administration,* janvier 188[illegible].) A la suite de la loi de 1833, le Conseil d'État admit que toute modification des limites d'un canton pouvant amener un changement dans le nombre des membres du conseil général, il y avait lieu d'en référer au pouvoir législatif. (*Avis du* 15 *fév. et du* 25 *juill.* 1834.)

La loi du 24 juillet de cette année-là (*art.* 13) attribua aux préfets l'approbation des changements dans la circonscription territoriale des communes faisant partie d'un même canton, en cas de consentement des conseils municipaux intéressés et sur l'avis conforme du conseil général. Cette mesure de décentralisation, bien modeste en apparence, eut cependant de graves et fâcheuses conséquences par suite de l'interprétation inexplicable que le ministère de l'intérieur donna à ce texte si clair par lui-même et rendu plus clair encore par les explications échangées à la tribune du Corps législatif. Dans une circulaire du 3 août 1867, le ministre déclara en effet que par « changement de circonscriptions on devait entendre aussi les créations et réunions de communes ». Les pouvoirs considérables attribués aux préfets passèrent, en vertu de la loi du 10 août 1871 (*art.* 46, § 26), aux conseils généraux qui en usèrent et en abusèrent jusqu'à ce qu'à l'occasion d'une création de commune qui lui était soumise, l'Assemblée nationale rétablit la véritable et saine jurisprudence en ne laissant aux conseils généraux que les décisions concernant les changements de limites de deux communes voisines en cas de consentement des conseils municipaux. (*L.* 17 *déc.* 1872.)

Ces questions viennent d'être réglées à nouveau par la loi communale du 5 avril 1884. Désormais il ne pourra être créé de nouvelle commune qu'en vertu d'une loi, après avis du conseil général, le Conseil d'État entendu (*art.* 5). Seront également l'objet d'une loi, les autres modifications aux circonscriptions, affectant les limites de départements, d'arrondissements ou de cantons. Le conseil général pourra statuer sur ce point lorsque la modification ne dépassant pas les limites du canton réunira l'adhésion de tous les intéressés. Dans les autres cas, la question sera réglée par un décret en Conseil d'État (*art.* 6).

2. Statistique des communes.

Les 44,000 municipalités de 1789 étaient à peine créées que l'on travaillait déjà à en réduire le nombre. Beaucoup d'entre elles étaient très petites, un certain nombre comptaient moins de 50 habitants, plusieurs n'en comptaient que 8. Les inconvénients de cet état de choses apparurent immédiatement et l'on chercha à y remédier par des réunions. C'est surtout à partir de 1805 que le mouvement s'est accentué. M. Aucoc signale dans son livre sur les sections de communes, le département de la Moselle où 300 petites communes ont été supprimées de 1809 à 1814, et celui du Gers où, de 1821 à 1825, on en a supprimé également 114. En 1825, il ne restait plus que 36,856 communes. Il en a été supprimé 550 de 1825 à 1830, 911 de 1830 à 1848, 197 de 1848 à 1870. Le mouvement, bien ralenti déjà pendant cette dernière période, a presque entièrement cessé depuis 1870. On compte une réunion en 1874, une autre en 1876, puis deux en 1880, en 1882 et en 1883, une en 1884 et deux en 1885. Par contre, il s'est fait aussi de nombreuses créations : 310 de 1830 à 1848, 286 de 1848 à 1870, 198 de 1870 à 1885. Actuellement, les 36,117 communes se décomposent ainsi qu'il suit sous le rapport de l'étendue du territoire et de la population :

1. *Étendue du territoire.*

La superficie moyenne des communes est de 1,462 hectares, mais tandis que 60 communes ont plus de 12,000 hectares, 67 en ont moins de 90. Les étendues les plus considérables se rencontrent dans les régions montagneuses, dans les départements des Alpes et des Pyrénées, l'Isère, le Var, la Corse ou dans les pays de landes, tels que la Gascogne et les Bouches-du-Rhône. La commune de Calenzana en Corse contient 43,895 hectares et celle d'Arles 103,005 hectares, plus de deux fois la superficie du département de la Seine. Les communes de petite superficie se rencontrent plutôt dans les pays peu accidentés où la fertilité du sol avait amené la création de nombreuses agglomérations. C'est ainsi que les départements de l'Aisne, du Calvados, de l'Eure, de la Manche, de Meurthe-et-Moselle, du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais, de la Seine, de la Seine-Inférieure, de Seine-et-Oise, de la Somme, présentent des superficies moyennes de 700, 800 et 900 hectares. Il y a cependant quelques exceptions, telles que le Doubs dont la superficie moyenne communale ne dépasse pas 819 hectares, le Jura 865, les Hautes-Pyrénées 939, la Haute-Saône 883. Deux communes, Plessis-Balisson dans les Côtes-du-Nord et Vaudherland dans Seine-et-Oise n'ont que 8 hectares ; celle de Castelmoron dans la Gironde n'en a que 4.

2. *Population.*

La population moyenne des communes est de 1,043 habitants. Au 1er janvier 1883, on en comptait 47 ayant plus de 30,000 habitants et 10 en ayant plus de 100,000. 16,870 en avaient moins de 500, 8,938 moins de 300, 720 moins de 100, et 68 moins de 50. Trois communes n'ont que 18 habitants, La Genevraye et Morteau dans la Haute-Marne, et Le Tartre-Gaudran dans Seine-et-Oise. Dans l'espace de cinq ans, le nombre des communes de 500 habitants s'est accru de 327, celui des communes de 300 de 417, celui des communes de 100 de 77, par suite de l'émigration des populations rurales dans les villes.

III. DES BIENS COMMUNAUX.

Contrairement à ce qui se passe pour les départements dont l'origine est toute moderne, la propriété joue un rôle important dans la vie communale. 25,607 communes et 35,818 sections de communes sont propriétaires de biens ruraux dont elles tirent soit des revenus, soit des jouissances en nature. Au point de vue des intérêts de leurs habitants, aussi bien qu'au point de vue de leur caractère de personne civile, c'est donc le premier élément à considérer. Nous passerons successivement en revue les origines, les atteintes et les transformations que les propriétés communales ont subies et leur état actuel.

3. Origine des biens communaux.

M. Aucoc a résumé d'une manière complète, dans son livre sur les sections de communes, les théories diverses et les travaux considérables auxquels a donné lieu cette question. C'est principalement à cet ouvrage que sont empruntés les renseignements qui suivent.

Les biens communaux ont des origines diverses et les biens des communes rurales ont généralement une origine autre que ceux des communes urbaines. Ces derniers datent peut-être de l'ancienne Gaule, tandis que les premiers ne remontent pas au delà de l'époque féodale.

Avant la conquête romaine, le territoire appartenait à des tribus, à des clans ; une certaine éten-

que [illegible] terres [illegible] partagée chaque année entre les familles, mais les pâturages, les eaux et les bois demeuraient en jouissance commune, et cet état de [illegible] a été maintenu lorsque, plus tard, la propriété privée s'est [illegible]. Les communaux se sont augmentés sous la domination romaine de toutes les terres que les propriétaires [illegible] faute de bras pour les cultiver et de produits pour acquitter l'impôt. Les empereurs attribuaient ces terres aux communes en qui ils trouvaient des débiteurs solvables pour l'acquittement des impôts.

En faisant passer la propriété du sol en de nouvelles mains, l'invasion des Barbares ne devait pas laisser intacte celle des communes. Lors du partage des terres, une notable portion des communaux fut englobée dans les dotations des guerriers germains, en même temps qu'une partie du territoire, comprenant non seulement les bois, les pâturages, les eaux et les chemins, mais même les terres arables, était laissée dans l'indivision. L'autorité publique, c'est-à-dire le conseil des habitants, réglait le mode de jouissance en commun. Les lois barbares renferment sur ces objets de nombreuses dispositions. La propriété communale se trouva ainsi reconstituée et demeura dans cet état jusqu'à l'avènement du régime féodal qui l'absorba, presque partout, au profit des seigneurs et des évêques, en ne laissant aux habitants que des jouissances moyennant des redevances, corvées et autres droits. Mais à partir du XIe siècle, il s'est produit un mouvement inverse. En recouvrant leur indépendance, les anciennes municipalités reprirent la propriété de leurs biens; les communautés rurales affranchies du servage, les hostices formées d'émigrants des seigneuries voisines, acquirent également avec le temps la propriété des *usages* qui leur furent concédés en vue de fixer ou d'attirer les paysans sur les terres.

En résumé, suivant M. Aucoc, les origines de la propriété communale sont la répartition primitive du sol au temps où dominait la vie pastorale, l'attribution des terres vacantes faites aux municipalités romaines par les empereurs, mais surtout, et à peu près exclusivement pour les communautés rurales, les concessions à titre gratuit ou onéreux des seigneurs ecclésiastiques et laïques, et les débris des propriétés indivises des communautés agricoles du moyen âge.

Toutefois, à peine a-t-on constaté au déclin du régime féodal le rétablissement dans toutes les parties de la France, de la propriété communale, que les usurpations commencent à se produire de toutes parts. Chaque période de désordres et de calamités publiques voit se multiplier, sous des formes diverses, les entreprises contre le domaine communal. Sous François Ier, les seigneurs, imitant le gouvernement royal, procèdent partout à la révision des titres d'usages, et sous ce prétexte, s'emparent des terres, sans même attendre l'issue des instances judiciaires; se font livrer par la violence ou la fraude les titres des communes pour les anéantir; opèrent des cantonnements et des triages qui constituent de véritables spoliations. Dès 1567, un édit de Charles IX annule toutes ces opérations. En 1579, l'Ordonnance de Blois prescrit aux procureurs du roi d'informer en toute diligence contre leurs auteurs. Le mal s'étant encore accru pendant les guerres de religion, Henri IV publie en 1600 un édit pour y remédier.

Nouvelles usurpations pendant les guerres de la Fronde, dont la déclaration du 22 juin 1659, concernant particulièrement la Champagne, trace un tableau curieux à étudier.

Enfin parait en 1667 l'édit portant règlement général pour les communes et communaux des communautés laïques, dont le préambule, empreint de la franchise indignée de Colbert, révèle toute l'étendue du mal.

[illegible] soutenus et que rien n'est davantage exposé que ces biens, dont chacun s'estime le maître. En effet, quoique les usages et communes appartiennent au public à un titre qui n'est ni moins favorable, ni moins privilégié que celui des autres communautés, néanmoins l'on a partagé ces [illegible] servi de dettes simulées et abusé pour cet effet des formes régulières de la justice. [illegible] qui avaient été concédées par forme d'usage, seulement pour demeurer inséparablement attachées aux habitations des lieux, pour donner moyen aux habitants de nourrir des bestiaux et de fertiliser leurs terres par les engrais et plusieurs autres usages, et ayant été aliénées, les habitants étant privés des moyens de faire subsister leurs familles ont été forcés d'abandonner leurs maisons, et, par cet abandonnement, les bestiaux ont péri, les terres sont demeurées incultes, les manufactures et le commerce ont souffert et le public en a reçu des préjudices considérables.

A ces causes, le roi ordonne que, dans le délai d'un mois, les habitants des paroisses et communautés rentreront, sans autres formalités de justice, dans les biens aliénés par elles depuis 1620 pour quelque cause que ce soit, en en remboursant en dix annuités le prix réellement et légitimement payé. Tous les triages opérés depuis 1630 sont annulés et ceux de date antérieure maintenus sur la production des titres de possession. Le triage consistait dans la reprise par le seigneur du tiers d'un bien communal originairement concédé par ses auteurs, sous la condition de l'abandon de tous droits d'usage sur les deux autres tiers. C'est cette opération qui avait donné lieu aux plus fréquents et aux plus graves abus.

Cette ordonnance était à peine rendue que de hautes influences s'interposèrent sans doute pour conjurer les conséquences de la réforme entreprise, car, le 14 juillet de la même année, un arrêt du Conseil vint en suspendre l'exécution, et l'édit d'août 1669 établit un régime tout différent et qui subsista jusqu'en 1792. Les seigneurs furent autorisés à exercer le triage sur les terres concédées gratuitement par eux, les communes ne pouvant s'y opposer qu'en justifiant que la concession avait eu lieu à titre onéreux; l'absence de titres devait être interprétée au profit des seigneurs. En dehors de ces prescriptions et afin de ne pas retomber dans les précédents désordres, l'inaliénabilité des biens communaux affectés à la jouissance commune fut consacrée de nouveau. (*Jurisprudence et édit de* 1687.) Les communautés furent seulement autorisées à affermer par adjudication, pour deux ou trois années, les parties superflues de ces biens, « pour le prix être employé aux réparations des paroisses dont étaient tenus les habitants, ou autres affaires urgentes de la communauté. (*Titre XXV, art.* 7, *Édit d'août* 1669.) » Il y a lieu de supposer, toutefois, que pas plus que les précédentes, ces prescriptions n'empêchèrent les usurpations, car tous les cahiers des États généraux de 1789, afférents aux pays de bois et de pâture, sont remplis de doléances

sur les actes de violence et de fraudes commis à cet égard aux dépens des communautés.

On ne saurait induire cependant de ces réclamations, que les populations rurales cherchassent à cette époque à augmenter les territoires sur lesquels s'exerçait la jouissance commune. Depuis trente ans, il se produisait, en effet, un mouvement d'opinion très prononcé contre ce mode d'emploi de la terre. Les communaux se trouvaient, par suite du défaut de soins et de police, dans un tel état de dévastation qu'ils n'offraient dans beaucoup de régions que landes arides ou marais fangeux où les habitants ne pouvaient plus nourrir et n'osaient même plus envoyer leurs bestiaux par crainte des maladies qu'ils y contractaient. On évaluait à plus du dixième des fonds propres à la culture le territoire ainsi stérilisé. Sous l'influence de ces préoccupations, un premier édit de juin 1762 autorisa dans les trois évêchés le partage des communaux sans redevance et par portions égales tirées au sort, entre les ménages existants dans chaque commune. Les lots étaient individuels, inaliénables, transmissibles seulement en ligne directe, et devaient, le cas échéant, faire retour à la communauté pour être attribués aux plus anciens habitants de la commune, mariés et qui n'en seraient pas encore pourvus. Ces dispositions furent étendues en 1774 à la Bourgogne, au Mâconnais, à l'Auxerrois, aux pays de Gex et au Bugey, en 1777 à la Flandre, en 1779 à l'Artois. Dans les généralités d'Auch et de Pau, les partages transmirent aux habitants, moyennant une redevance, la propriété même des lots qui leur étaient attribués. Les assemblées provinciales, créées en 1778 et en 1787, insistèrent sur la nécessité de donner une plus grande extension à ce mouvement.

La Révolution a donné lieu, au sujet des biens communaux, à deux ordres de faits; elle a attribué aux communes, par la loi des 28 août et 14 septembre 1793, toutes les terres vaines et vagues, landes et biens vacants dont les seigneurs ne pouvaient justifier la propriété soit par titre, soit par une possession incontestée de 40 ans, et aboli tous les triages exécutés en vertu de l'édit de 1669. La prescription quarantenaire a même été supprimée par la loi du 10 juin 1793 qui a déclaré propriétés communales toutes les terres que les seigneurs ne pourraient prouver avoir acquises à prix d'argent par acte authentique. Les communes eurent cinq ans pour revendiquer ces propriétés.

A la même époque, le patrimoine communal ainsi reconstitué était aliéné par une série d'autres dispositions, soit pour liquider les dettes, soit au profit des habitants. Le décret du 29 mars-3 avril 1792, confirmant la loi du 22 décembre 1789, autorisait de nouveau les villes à vendre ceux de leurs biens patrimoniaux dont l'aliénation serait jugée nécessaire, pour contribuer au remboursement de leurs dettes, et la loi du 24 août 1793 attribuait, jusqu'à due concurrence, toutes les propriétés communales autres que les biens à usage commun, à la nation qui, en même temps, prenait à sa charge les dettes contractées par les communes jusqu'à la date du 10 août. Étaient exceptées les dettes contractées pour marcher contre Paris ou contre la Convention et les dettes contractées vis-à-vis du Trésor national, pour dépenses locales, ordinaires, administratives ou municipales ou pour lesquelles il avait déjà été ou il devait être réparti des impositions ou sous additionnels.

On a vu que la mise en valeur des communaux par le partage entre les habitants était à l'ordre du jour depuis le milieu du XIII[e] siècle; le nouveau régime, entraîné par les idées d'égalité et par le désir de morceler la propriété afin de multiplier le nombre des citoyens intéressés à sa conservation, imposa violemment en quelque sorte le partage des biens communaux, et cela au mépris des droits et des intérêts des générations futures et dans le présent des communes elles-mêmes. Le 14 août 1792 parut un décret ordonnant qu'aussitôt après la récolte, tous les terrains et usages communaux autres que les bois, sursis et vacants, seraient partagés entre les citoyens qui en jouiraient désormais en toute propriété. La loi du 10 juin 1793 régla ensuite la manière de procéder aux partages. Il suffit du tiers des voix des habitants pour rendre les partages obligatoires et exécutoires sans autorisation supérieure. Tous les habitants domiciliés, de tout âge et de tout sexe y avaient part, à l'exclusion des propriétaires forains. Le produit des biens affermés ne pouvait être employé au paiement des dépenses communales; la loi obligeait à le partager entre les habitants, comme l'eussent été les biens eux-mêmes.

Cette loi n'a pas reçu d'exécution dans un grand nombre de départements où la jouissance en commun était indispensable aux habitants, tandis qu'ils n'auraient tiré aucun profit du partage, et trois années ne s'étaient pas écoulées qu'un décret du 21 prairial an IV en suspendait provisoirement l'exécution, en raison des *funestes effets* qu'elle avait produits, jusqu'à ce qu'on eût arrêté des mesures pour sauvegarder tous les intérêts en présence. La loi du 7 pluviôse an VII substitua le partage par feux à celui par habitants, et celle du 9 ventôse an XII régla à la fois le passé en consacrant les faits accomplis régulièrement et en indiquant le moyen de régulariser les autres, et l'avenir en interdisant désormais les partages gratuits de biens communaux. Ce principe n'a pas cessé d'être en vigueur, mais ces biens ont été l'objet, depuis lors, de très nombreux partages de jouissances entre les familles, souvent moyennant de très faibles redevances et quelquefois aussi sans redevances aucunes. A la longue, les usufruitiers parvenaient même à s'attribuer la propriété des parcelles et se faisaient inscrire au rôle des contributions. Une ordonnance royale intervint le 23 juin 1819 pour réprimer ces usurpations, en opérant la recherche des biens communaux ainsi détournés depuis la loi du 10 juin 1793, et en obligeant les détenteurs à payer aux communes quatre cinquièmes de la valeur des biens dont ils resteraient propriétaires. Ces usurpations se sont renouvelées cependant, et il existe actuellement encore dans bon nombre de communes du centre de la France, des terres communales occupées gratuitement par les habitants et dont l'administration n'a pas pu faire régulariser soit l'amodiation moyennant des redevances, soit l'aliénation au moyen de ventes-partages; on verra pourtant par les chiffres indiqués plus loin que, sous l'action des nécessités et des progrès de la vie moderne, l'opération de la mise en valeur des biens communaux, avec ou sans aliénation de leur propriété, se poursuit d'elle-même sans interruption [1].

Il nous reste à dire un mot des aliénations d'of-

1. SAINT-LAGER, *l'Avenir des biens communaux en France*. (*Revue générale d'administration*, juillet et août 1882.)

tions opérées à la fin du premier Empire, dans le but de subvenir aux besoins du Trésor. Une loi du 20 mars 1813 ordonna la cession à la caisse d'amortissement de tous les biens des communes hormis les biens qui ne servaient pas à des jouissances en commun ou n'étaient pas consacrés à un service public, en échange d'inscriptions de rentes 5 p. 100 correspondant au revenu net des biens. Ces biens produisaient ensemble un revenu de 9 à 10 millions et étaient évalués à 370 millions. Les ventes furent continuées en 1814 et en 1815 (*Ord. 6 juin 1814 et 16 juillet 1815*), et jusqu'au 28 avril 1816, où la loi du 20 mars 1813 fut rapportée par une disposition de la loi de finances; les biens non encore vendus furent alors restitués aux communes. Il n'en avait été aliéné que pour 58 millions, soit environ le sixième de la totalité, mais c'était la partie la plus fertile du patrimoine communal [1]. Dans l'article spécial consacré à l'étude des *Biens communaux*, le lecteur trouvera tout ce qui est relatif à la division, à la valeur et à l'étendue de ces biens. (*V.* **Biens communaux.**)

4. Mise en valeur des biens communaux.

La superficie des biens communaux représente encore 8 p. 100, soit près d'un dixième du territoire de la France, aussi les pouvoirs publics sollicités par les représentants des régions intéressées, ont-ils cherché, à différentes reprises, à faciliter et même à provoquer leur mise en valeur par amélioration directe, amodiation ou aliénation. Une ordonnance du 7 octobre 1818 dérogeant au décret du 31 octobre 1804, autorisait dans ce but les communes à amodier leurs biens sur une simple délibération du conseil municipal approuvée par le préfet, lorsque la durée du bail ne dépassait pas neuf années. La loi municipale du 18 juillet 1837 alla plus loin, elle classa ces opérations dans la catégorie des affaires que les conseils municipaux devaient régler souverainement par leurs délibérations, lorsque la durée des baux n'excédait pas dix-huit ans, et les communes purent aliéner leurs biens sur une simple approbation du préfet en conseil de préfecture, lorsque les biens ne valaient pas plus de 3,000 fr. ou de 20,000 fr., suivant qu'il s'agissait de communes ayant moins ou plus de 100,000 fr. de revenus (limites que le décret de décentralisation de 1852 a supprimées depuis). Toutefois ces facilités ne paraissaient pas suffisantes pour donner à la mise en valeur des biens communaux une impulsion décisive. Un projet de loi présenté au commencement de 1848 à la suite de deux enquêtes faites auprès des conseils généraux, proposa en conséquence de conférer au Gouvernement le pouvoir d'ordonner l'amodiation d'office lorsqu'elle serait jugée utile et que les communes se refuseraient à la faire. La révolution de Février empêcha que ce projet fût discuté, et un second projet donnant aux conseils généraux des pouvoirs très étendus pour obliger les communes à utiliser leurs communaux, eut le même sort en 1851 devant l'Assemblée nationale. Sous le second Empire, il est intervenu quatre lois en vue de l'amélioration des biens communaux. La première, du 19 juin 1857, pour la mise en valeur des landes communales de la Gascogne; la seconde, du 28 juillet 1860, pour l'extension de cette mesure aux biens communaux dans le reste de la France; la troisième, à la même date, pour le reboisement des montagnes; la quatrième, du 8 juin 1864, pour le gazonnement des montagnes. Les deux premières avaient pour principal objet la mise en valeur même de la propriété des communes, tandis que cet objet n'était qu'accessoire pour les deux autres, destinées surtout à prévenir les inondations. De toutes ces lois, celle de 1857 a seule produit des résultats considérables, sur 292,524 hectares appartenant à 214 communes qui constituaient les landes de la Gascogne, 252,829 hectares avaient été mis en valeur au 1er janvier 1877. Les communes en avaient aliéné 188,691 hectares dont le produit, 13,431,941 fr., avait été employé en travaux d'assainissement pour 1,575,221 fr., en travaux d'utilité communale pour 7,503,974 fr., et en acquisitions de rentes sur l'État pour 4,352,746 fr. Il restait aux communes 102,834 hectares dont 74,138 ensemencés et 28,696 encore incultes, mais qui devaient être prochainement aliénés ou mis en valeur. Ces 102,834 hectares représentaient une valeur de 22,856,000 fr. Au résumé l'opération avait créé au profit des communes un capital de 36 millions, moyennant une dépense de 1,600,000 fr. [1].

L'opération du reboisement et du gazonnement des montagnes a été dirigée par le service des eaux et forêts. La première s'est appliquée jusqu'en 1877 à 134,000 hectares appartenant aux communes, dont 88,000 à titre facultatif et 21,000 à titre obligatoire. Le reboisement était achevé sur 49,000 hectares. Le gazonnement n'a pu être entrepris que sur 22,000 hectares et achevé que sur 1,500 par suite des résistances presque insurmontables qui se sont produites de la part des populations et des communes.

Quant à la loi de 1866, mise à exécution par le ministère des travaux publics, comme celle concernant les landes de la Gascogne, elle avait surtout en vue le desséchement des marais et l'assainissement des terres noyées et ne s'appliquait par conséquent qu'à un petit nombre de départements. A la fin de 1879 elle avait été reconnue applicable dans 5,884 communes et le recensement restait à faire dans 1,965. Les projets de travaux préparés embrassaient 145,000 hectares et ceux exécutés 30,160. La dépense s'était élevée à 2,473,306 fr. 321 hectares de dunes appartenant à des communes ont en outre été fixés et mis en valeur dans l'arrondissement de Boulogne [2].

Toutes ces lois étaient conçues dans le même ordre d'idées : les communes étaient invitées à exécuter les travaux reconnus utiles, lesquels pouvaient être ensuite exécutés d'office par l'État au moyen d'avances dont la vente d'une partie des terres améliorées devait le rembourser. On ne tarda pas cependant à reconnaître que la loi de 1860 se heurtait à de grandes difficultés d'application, surtout en ce qui concerne les biens appartenant à des sections, lesquelles sont au nombre de 35,848, réparties entre 6,109 communes ; certaines communes comptent jusqu'à 30, 40 et 66 sections. De plus, cette loi ne s'appliquait qu'au cas où les communaux exigeaient des travaux, et ne réglait nullement la situation des biens maintenus en jouissance commune au grand détriment de l'intérêt public. En 1863, une commission fut

1. Calmon, *Les Finances de la Restauration.*

1. Chambrelent, *Assainissement et mise en valeur des landes de Gascogne.*

2. *Situation financière et matérielle des communes en* 1877. Imprimerie nationale. 1881.

instituée à l'effet d'étudier les mesures à prendre pour remédier à ces difficultés et de les formuler dans un projet de loi. Le travail sur lequel les conseils généraux furent consultés de nouveau ne se termina qu'en 1868. Bien que les événements de 1870 soient venus empêcher le projet d'aboutir, ainsi que cela était arrivé en 1848 et en 1852 pour des projets analogues, l'étendue des travaux auxquels il a donné lieu, la nouveauté des mesures proposées, enfin la personnalité éminente du rapporteur de la commission, M. Aucoc, lui donnent une importance considérable et lui font une place parmi les monuments de notre histoire administrative ; il convient donc d'en indiquer les grandes lignes.

Le projet, se rapprochant à cet égard de celui de 1859, conférait, non plus au Gouvernement, mais aux conseils généraux, sur la proposition du préfet, après enquête et avis du conseil d'arrondissement, le pouvoir d'obliger les communes à mettre en valeur tout ou partie de leurs biens communaux, soit par amodiations aux enchères publiques, soit par concessions de jouissance par lots d'égale valeur avec redevances, aux habitants ayant droit à la jouissance commune. La durée de l'amodiation ou de la concession ne pouvait être inférieure à 9 ans ni supérieure à 27.

Dans les huit départements de l'Aveyron, du Cantal, de la Corrèze, de la Creuse, de la Loire, de la Haute-Loire, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Vienne, où les sections étaient en très grand nombre, les biens autres que les bois appartenant aux sections, pouvaient être concédés aux ayants droit, en toute propriété, moyennant un prix inférieur à la valeur de ces biens, ou par voie d'allotissement de jouissance. La répartition des biens devait être faite, sauf les exceptions basées sur des titres authentiques ou sur des usages locaux, par lots d'égale valeur entre les propriétaires ayant feu dans la section. Le conseil général fixait le prix des biens à concéder et le mode de paiement. Le prix ne pouvait dépasser le tiers de la valeur ni être inférieur au dixième. Le produit des aliénations, des locations ou des concessions devait être réparti au profit de l'ensemble de la commune et dans l'intérêt exclusif des sections, dans la proportion fixée par le conseil général, mais la part de la commune ne pouvait être moindre du dixième des produits. Lorsque les produits auraient été placés en rentes sur l'État, un dixième des revenus aurait été capitalisé chaque année.

Le jugement des réclamations concernant l'exécution de la loi et la jouissance des biens de toute nature était attribué aux conseils de préfecture.

En présence de l'importance que prend la liquidation souvent irrégulière des biens communaux dans de certains départements, et des obtacles presque insurmontables qu'elle rencontre d'autre part dans les départements où les sections sont nombreuses, il serait très désirable que le projet de 1868 fût repris, sauf au Gouvernement et au Parlement à l'étudier à nouveau et à y apporter les modifications qui seraient jugées utiles.

5. Statistique de la propriété communale.

A l'occasion de l'étude des divers projets dont il vient d'être question, il a été procédé à des inventaires des biens communaux et si l'on y ajoute le relevé publié dans la *Statistique matérielle des communes* en 1877, on se trouve en présence de quatre documents dont les trois premiers ont été dressés en 1848, 1859 et 1863. Malheureusement ces documents ne concordent pas et les différences que l'on constate entre les éléments dont ils se composent, ne permettent pas d'accepter avec une entière confiance les résultats mêmes qui paraissent concorder.

Voici les chiffres d'ensemble de ces statistiques, rectifiés en tenant compte aussi exactement que possible des modifications du territoire :

Années.	Bois.	Autres terres.	Total.
—	Hectares.	Hectares.	Hectares.
1847.	1,661,557	3,179,718	4,841,275
1859.	1,739,020	3,184,446	4,923,466
1863.	1,726,444	3,012,014	4,738,458
1877.	2,058,707	2,257,603	4,316,310

D'après ce tableau, la superficie des biens communaux se serait accrue de 1847 à 1859, de 82,191 hectares, dont 77,463 pour les bois. Ce résultat est inadmissible, car de 1847 à 1859, il a été fait de nombreuses ventes-partages surtout dans les départements du centre. L'erreur provient très probablement de ce que faute d'instructions précises on n'avait pas en 1847 tenu compte dans certains départements des biens des sections. De 1859 à 1863, c'est-à-dire dans l'espace de quatre ans, il y aurait eu au contraire une diminution de 185,000 hectares, dont 12,167 hectares de bois.

Les trois inventaires de 1848, 1859 et 1863 ont été dressés par le service des contributions directes sur les matrices ayant servi à l'établissement des taxes des biens de mainmorte. Dans celui de 1863, établi sur la demande de la commission d'études du projet de loi de 1868, on a inventorié séparément les biens des communes et les biens des sections, lesquels figurent pour 722,000 hectares sur un total de 4,739,000 hectares. L'inventaire de 1877 a été établi surtout en vue de connaître quelles modifications avait éprouvées la prospérité communale depuis 1870. Les éléments relevés sur les plans cadastraux en ont été fournis par les maires et contrôlés seulement dans les préfectures. Par rapport à 1863, l'état de 1877 accuse une diminution de 422,148 hectares représentant une diminution de 754,411 hectares sur les terres, compensée par une augmentation de 332,263 hectares sur les bois. Les éléments des quatre opérations ne concordent que dans 54 départements, tandis qu'ils présentent dans d'autres des différences inexplicables. Toutefois le travail de 1877 fournit des données plus dignes de confiance, non pas peut-être au point de vue de l'exactitude absolue des chiffres, mais en ce qui concerne le mouvement de la propriété communale de 1870 à 1877. Un maire peut se tromper sur l'étendue des biens de sa commune, mais non sur la portion de ces biens récemment vendus, parce que cette portion a été nécessairement arpentée à cette occasion. Il ressort de ce document que la superficie des bois n'a pas sensiblement varié dans cet intervalle. Les autres biens ont été classés en productifs et improductifs. La superficie totale des biens autres que les bois aurait diminué en tout de 55,907 hectares, et la partie improductive de 70,000 hectares au profit de la partie productive. Les plus fortes diminutions sont de 2,900 hectares sur 37,500 dans l'Aveyron ; de 1,600 sur 26,700 dans la Corrèze ; de 5,700 sur 70,900 dans la Creuse ; de 1,000 sur 5,300 dans le Finistère ; de 3,900 sur 52,600 dans

la Gironde ; de 4,100 sur 62,500 dans l'Hérault ; de 14,700 sur 161,500 dans les Landes. Depuis 1862, époque où le ministère de l'intérieur avait fait établir un travail analogue, la partie improductive des biens communaux aurait été réduite de 2[illegible],000 hectares environ.

Il ressort de ce qui vient d'être dit, la nécessité de procéder à un nouvel inventaire des biens communaux dans des conditions différentes de celles adoptées pour les précédentes opérations. Le service chargé d'en réunir et d'en centraliser les chiffres paraît avoir accepté sans examen ni observations les chiffres envoyés par les préfectures, et les avoir inscrits tels quels sur les états récapitulatifs. Il serait indispensable au contraire de comparer les données nouvelles qui seraient fournies avec les anciennes et de n'accepter les différences qu'après explication et justification. Ce serait le seul moyen d'obtenir enfin un inventaire absolument exact. Il suffirait ensuite, pour le tenir au courant, que le ministère de l'intérieur se fît envoyer chaque année par les préfets un état des opérations effectuées pendant l'année. On résumerait ces états dans un rapport d'ensemble qui serait publié. Le public pourrait connaître ainsi et suivre d'année en année les transformations de cette catégorie si intéressante de la propriété communale.

Il n'a été question dans ce qui précède que de la superficie des biens communaux. Les inventaires de 1847, 1859 et 1863 présentent, en outre, l'évaluation du revenu de ces propriétés et du capital qu'elles représentent. Toutefois la majeure partie étant soumise à la jouissance commune et ne donnant pas de produits en argent, revenu et capital sont fictifs et représentent ce qu'on pourrait tirer des propriétés par vente ou amodiation. Le revenu a été calculé en appliquant aux évaluations cadastrales la proportion de rehaussement donnée par la ventilation des baux des terres de même nature, ou à défaut d'après l'appréciation des directeurs des contributions directes. La valeur en capital a été déterminée d'après le revenu et le taux courant de l'intérêt des placements immobiliers dans la région.

En 1847, les biens communaux représentaient une valeur en capital de 1,333,088,000 fr. et en revenu de 35,595,300 fr.

En 1863, la valeur en capital s'élevait à 1 milliard 712,986,000 fr. et la valeur en revenu à 42 millions 715,500 fr.

D'où une augmentation de 379,898,000 fr. en capital et de 7,120,200 fr. en revenu.

Les chiffres des inventaires de 1847 et de 1863 ont été rectifiés de manière à tenir compte des changements de territoire et se rapportent au territoire actuel.

Les réserves que nous avons faites sur l'exactitude des chiffres en ce qui concerne la superficie des biens communaux conviennent à plus forte raison aux évaluations ci-dessus qui, appliquées à des éléments ne pouvant, nous l'avons vu, inspirer une confiance absolue, présentent en outre par elles-mêmes, en raison de la manière dont elles ont été faites, une assez grande incertitude. Ces chiffres étant fournis par des documents officiels, nous n'avons pas cru cependant pouvoir les passer sous silence.

6. Produits des biens communaux.

Les biens communaux fournissent des produits de trois sortes, en argent, en nature et en droits d'usage. Les produits en argent proviennent des bois ou de la location des terres ; ils sont versés dans la caisse communale ; les produits en nature sont les affouages et quelquefois des tourbes; les droits d'usage s'exercent principalement par la pâture, mais souvent aussi, on l'a vu, par la culture directe des terres partagées entre les habitants.

Les bois communaux sont en principe soumis au régime forestier et exploités par les soins des agents de l'État dans les mêmes conditions que les forêts de l'État, conformément aux dispositions du Code forestier de 1827. Il est fait exception à cette règle pour les bois qui ne sont pas susceptibles d'aménagement ou d'une exploitation régulière. 223,000 hectares sur 2,059,000 sont considérés comme se trouvant dans ce cas. Les produits sont fournis par les coupes ordinaires, les produits accessoires et les coupes extraordinaires de quart en réserve. Les demandes concernant ces coupes extraordinaires doivent être soumises aux conseils généraux, de même que toutes les opérations relatives à l'aménagement, au mode d'exploitation, à l'aliénation et au défrichement des bois communaux, et approuvées par l'administration forestière. (*V.* **Forêts.**)

Les locations des terres non boisées sont consenties par les conseils municipaux dans les conditions qui seront indiquées au chapitre suivant.

L'affouage est le bois provenant des forêts communales et quelquefois des forêts de l'État, distribué aux habitants soit pour le chauffage, soit pour la construction ou la réparation des bâtiments. (*V.* **Affouage.**)

Les délivrances de tourbes extraites des tourbières communales qui existent dans certaines régions sont soumises aux mêmes règles que les affouages.

Le droit de pâture s'exerce soit sur les pâtures communales, soit sur les terres formant le territoire de la commune mais ne lui appartenant pas, après qu'elles ont été dépouillées de leurs fruits, ou lorsqu'elles sont en jachères, c'est la *vaine pâture ;* soit enfin sur les terres non closes des communes voisines, c'est le *parcours.* La pâture sur les communaux est réglée souverainement par les conseils municipaux. Les délibérations concernant le règlement de la vaine pâture doivent être approuvées par le préfet (*L.* 5 *avril* 1884, *art.* 68). Le nouveau projet de Code rural préparé par le Sénat, abolissant le parcours, la loi de 1884 n'en a pas fait mention, d'où il résulte que le règlement en est laissé aux conseils municipaux.

Nous n'avons rien à ajouter à ce qui a été dit aux paragraphes 3 et 4, relativement aux partages de jouissance et de propriétés des biens communaux.

Nous allons traiter maintenant des actes de la commune comme personne civile.

IV. DES ACTES DE LA COMMUNE COMME PERSONNE CIVILE.

La commune est dotée de la personnalité civile, mais si l'on considère d'une part la perpétuité de son existence, de l'autre l'irresponsabilité effective de ses mandataires d'un jour, qui peuvent, par une mauvaise administration, compromettre gravement les intérêts des générations futures, on comprend la nécessité de soumettre à un contrôle supérieur les actes civils de la commune, surtout lorsqu'ils engagent l'avenir. Des motifs d'ordre différent conduisent à une conclusion identique en ce qui concerne les actes politiques et administratifs de

ses représentants. De tout temps, dans tous les pays, le principe de la tutelle des communes a été admis, sauf à la rendre plus ou moins étroite et à la confier à des représentants de l'État ou à des assemblées d'un rang supérieur. En France, la tutelle est partagée entre ces deux autorités, quoique le Gouvernement en ait encore la plus grosse part, et elle se trouve réduite à peu près au strict nécessaire, surtout en ce qui concerne les actes civils, les seuls dont nous ayons à nous occuper ici, la question ayant été déjà traitée au point de vue financier à l'article *Budget communal* et les autres objets ne rentrant pas dans le cadre de cet ouvrage.

La loi du 5 avril 1884 rompant avec les formules restrictives des législations antérieures, a posé largement ce principe que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » (*art.* 61). Auparavant, tout ce qui n'était pas permis était défendu ; aujourd'hui, au contraire, tout ce qui n'est pas défendu est permis. De générale qu'elle était, la tutelle se trouve donc limitée aux points nominalement réservés, et bien qu'en fait la situation n'ait pas été notablement modifiée, il n'est pas indifférent que la question se trouve posée de cette manière.

Il convient de rappeler que les délibérations réglementaires des conseils municipaux, c'est-à-dire celles qui n'ont pas besoin d'approbation, ne sont exécutoires qu'un mois après le dépôt qui en est fait à la préfecture ou à la sous-préfecture, lorsque le préfet n'a pas cru devoir abréger ce délai (*art.* 68), et qu'elles peuvent être annulées : 1° lorsqu'elles portent sur un objet étranger aux attributions des conseils ; 2° lorsqu'elles violent une loi ou un règlement d'administration publique; 3° lorsque des membres du conseil intéressés aux affaires qui en font l'objet, y ont pris part (*art.* 63, 64, 65 et 66).

Les actes de la vie civile sont les acquisitions, aliénations, échanges, transactions, locations et contrats, acceptations de dons et de legs, actions judiciaires.

Toutes ces opérations, lorsqu'elles sont accomplies par des communes, sont constatées par des actes établis dans la forme administrative et sans l'intervention des officiers publics. C'est là un caractère distinctif de ces actes qui, en ce qui concerne l'enregistrement et le timbre, sont soumis à la loi commune.

Il est une autre règle générale qu'il convient de noter, c'est que les actes civils des communes ne sont irrévocables et définitifs qu'après avoir été approuvés par l'autorité supérieure, lorsque l'approbation est nécessaire et revêtue de la signature du maire. Jusque-là les conseils municipaux ont le droit de revenir sur leurs délibérations qui, par elles-mêmes, ne constituent pas un titre à l'égard des tiers. (*C. d'Ét.* 20 *mars* 1810, 23 *février* 1835. — *Déc. min.* 1857 *et* 1865.

Les dispositions de la loi de 1873 qui prescrivaient l'approbation par le préfet des actes passés par les maires, en exécution des décisions des conseils municipaux, n'ayant pas été reproduites dans la loi de 1884, se trouvent abrogées.

Acquisitions [1]. — Les acquisitions d'immeubles, aussi bien que les constructions et réparations, étaient autrefois soumises à l'approbation préfectorale. La loi du 24 juillet 1867 dispensait de l'approbation les acquisitions, lorsque la dépense ne dépassait pas le dixième des revenus ordinaires de la commune, et les réparations lorsque la dépense ne dépassait pas le cinquième, ni en aucun cas 50,000 fr. La loi de 1884 met sur la même ligne les acquisitions d'immeubles et les constructions et réparations, et pose comme limite des pouvoirs propres au conseil municipal, l'emploi pendant l'année courante des ressources ordinaires et extraordinaires que la commune peut se créer sans autorisation spéciale (*art.* 68), c'est-à-dire 5 centimes pendant cinq ans et les emprunts remboursables sur lesdits centimes, ou sur les ressources ordinaires quand l'amortissement, dans ce cas, ne dépasse pas 30 ans (*art.* 141). L'approbation, lorsqu'elle est nécessaire, est donnée par le préfet en conseil de préfecture (*art.* 68 et 69).

Les acquisitions et autres opérations analogues sont habituellement précédées d'une enquête *de commodo et incommodo* (*Ord.* 23 *août* 1835). Cette enquête n'est pas obligatoire, si ce n'est lorsqu'il s'agit d'acquérir des terrains destinés à un cimetière, la loi de 1884 n'ayant pas abrogé la loi du 7 germinal an IX, ni le décret du 23 prairial an XII qui la prescrivent dans ce cas; l'enquête est également obligatoire lorsque l'acquisition a lieu par expropriation.

Toutefois, même en dehors de ces circonstances, l'autorité supérieure peut exiger l'enquête pour les projets qu'elle doit approuver.

La jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation a reconnu d'une manière générale aux communes le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique que, plus tard, la loi du 21 mai 1836 leur a expressément concédé en ce qui concerne les chemins vicinaux. Ces opérations sont soumises aux conditions et formalités prescrites par les lois du 3 mai 1841 et du 21 mai 1836.

7. Aliénations et échanges.

La loi de 1884 a substitué à l'approbation pure et simple du préfet son approbation en conseil de préfecture.

8. Aliénations forcées.

Il peut arriver aux communes comme aux particuliers de manquer de ressources ou de ne pas vouloir s'imposer pour acquitter leurs dettes. L'autorité supérieure peut alors les imposer d'office jusqu'à concurrence de 20 centimes, lorsqu'il s'agit de dettes résultant de condamnations judiciaires (*L. de finance*); mais il arrive que cette ressource soit insuffisante et il n'est pas permis aux créanciers de poursuivre la vente des biens mobiliers ou immobiliers de la commune, ou plutôt, il n'est pas permis aux tribunaux de prescrire à cet égard aucun acte d'exécution. Le créancier doit s'adresser au Gouvernement qui, par un décret et sur le vu du titre exécutoire, ordonne la vente et en détermine les formes (*art.* 110). La loi de 1884 n'a fait que revenir sur ce point aux dispositions de la loi de 1837 que le décret de décentralisation de 1852 avait modifiées en remettant ces pouvoirs aux préfets.

9. Transactions.

Ces opérations restent soumises à l'approbation du préfet, mais en conseil de préfecture. Aux termes de l'arrêté du 21 frimaire an XII, les conseils municipaux devaient obtenir une consultation de

1. V. *ce mot*, p. 21. La loi du 5 avril 1884 ayant modifié les dispositions mentionnées dans cet article, nous indiquons de nouveau les règles relatives à cet objet.

trois jurisconsultes avant de délibérer. La loi de 1884 a abrogé cet arrêté.

10. Baux.

La même approbation du préfet en conseil de préfecture est nécessaire pour les baux dont la durée dépasse dix-huit ans. Hors ce cas, les conseils municipaux ont tous pouvoirs.

11. Contrats.

En dehors des opérations ci-dessus et des emprunts (*V. Budget communal*), les communes ont à contracter pour l'exécution de leurs divers services et de leurs travaux publics. L'adjudication publique demeure la règle de ces opérations, conformément à l'ordonnance du 14 novembre 1837. Il ne peut être passé de marchés de gré à gré que dans les cas exceptionnels prévus par cette ordonnance, et tout marché de gré à gré doit être approuvé par le préfet, ou par décret pour les villes ayant plus de trois millions de revenus.

12. Acceptation de dons et legs.

En vertu du caractère général de l'article 61 de la loi de 1884, précédemment indiqué, les communes ont en principe qualité pour accepter de leur propre autorité les dons et les legs. Il n'est fait exception à cette règle que s'il y a charges, conditions ou réclamations des familles. Dans les deux premiers cas, la délibération du conseil municipal doit être approuvée par le préfet en conseil de préfecture; dans le second, elle doit l'être par décret rendu en Conseil d'État (*art.* 111). Dans les affaires qui ont un caractère mixte, c'est-à-dire contenant des libéralités de la compétence du préfet et d'autres comportant un décret, le tout est réglé par décret, mais cette connexité n'atteint pas les libéralités dont la loi réserve l'acceptation au conseil municipal dont les pouvoirs demeurent intacts.

Pour mettre les communes intéressées en mesure d'exercer ou de revendiquer leurs droits, l'ordonnance du 2 avril 1817 impose à tout notaire dépositaire d'un testament contenant un legs au profit d'une commune, l'obligation d'en donner avis au maire lors de l'ouverture ou de la publication du testament.

L'arrêté préfectoral ou le décret qui statue peut autoriser ou interdire l'acceptation et peut également autoriser une acceptation partielle ou une transaction avec les héritiers, mais il ne peut modifier les conditions dont la donation ou le legs est grevé [1].

Lorsque la donation ou le legs sont faits à un hameau ou quartier d'une commune qui n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile, les habitants du hameau ou quartier sont appelés à élire une commission syndicale, laquelle délibérera sur l'acceptation de la libéralité, et dans aucun cas, l'autorisation d'accepter ne pourra être accordée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (*art.* 111). C'est une disposition nouvelle de la loi de 1884.

13. Refus de dons et legs.

La loi du 18 juillet disposait que les délibérations des conseils municipaux portant refus de dons ou de legs ne seraient exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance du roi. Le législateur avait voulu protéger ainsi l'intérêt présent ou futur des habitants de la commune qui pouvait être sacrifié ou mal compris par ses représentants; on a vu quelquefois des assemblées refuser des libéralités importantes pour n'avoir pas à acquitter les droits de mutation sur un legs grevé d'usufruit.

Le décret du 25 mars 1852 transféra aux préfets le droit de statuer dans ces cas. La loi du 24 juillet 1867 l'accorda aux conseils municipaux d'accord avec le maire, lorsque la libéralité était faite sans charge, condition, ni affectation immobilière, et qu'il n'y avait pas de réclamation de la famille. La loi de 1884 a tranché la question en faveur des conseils municipaux qui, aujourd'hui, statuent souverainement en cette matière, à moins que la libéralité n'ait été faite à une section de commune, auquel cas on doit procéder comme pour l'acceptation des libéralités faites aux hameaux ou quartiers de commune.

La seule entrave apportée à la volonté du conseil municipal est l'obligation que peut lui imposer le préfet de délibérer une seconde fois sur la question (*art.* 112). C'est encore là une procédure nouvelle, empruntée par la loi de 1884 à l'article 7 de la loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics. (*V.* **Dons et Legs.**)

V. DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES COMMUNES.

Les communes encourent deux sortes de responsabilités civiles : les responsabilités de droit commun prévues par le Code civil et les responsabilités spéciales édictées par les articles 106, 107 et 108 de la loi du 5 avril 1884.

14. Responsabilités de droit commun.

En vertu des articles 1382 et suivants du Code civil relatifs aux délits et quasi-délits, la commune est responsable, comme toute autre personne, du dommage causé par sa faute, en exécution, par exemple, d'une délibération de son conseil municipal ou par le fait de personnes dont elle doit répondre, telles que les mandataires ou préposés dans leurs fonctions. C'est ainsi qu'il a été jugé que la commune doit indemniser le propriétaire d'une maison endommagée par l'ordre du maire en vue de combattre un incendie, alors que cette maison se trouvait à l'abri des atteintes du feu; — un individu blessé à la suite d'une chute, pendant la nuit, dans une tranchée ouverte pour l'exécution d'un travail communal et non éclairée ni défendue par une barrière; — un ouvrier qui, dans l'exécution d'un travail communal, a été blessé sans imprudence de sa part; — un particulier lésé par la non-exécution des engagements pris par la commune vis-à-vis de lui.

La commune est encore responsable du dommage causé par un bâtiment tombant en ruines, — du dommage causé dans un champ où l'on a passé par suite du mauvais état d'un chemin vicinal, — et généralement des délits et quasi-délits commis par ses représentants ou préposés, alors même que ceux-ci sont sortis de leur mandat, et en particulier des amendes prononcées pour délits forestiers contre les pâtres et gardiens communs. La commune peut, dans ces derniers cas, réclamer au mandataire fautif le remboursement des condamnations prononcées contre elle.

Mais la commune n'est pas responsable des dommages causés aux particuliers par les décisions légales de ses mandataires, de même qu'un particulier

1. Ces indications et les suivantes sont tirées du Commentaire de la loi du 5 avril 1884 de M. Morgand.

n'est pas responsable du dommage qu'il peut causer à autrui par l'exercice régulier de ses droits.

15. Responsabilités spéciales.

Ces responsabilités se rapportent aux dommages causés par des attroupements ou des rassemblements. « On en trouve le principe inscrit dans nos plus anciennes coutumes, dit M. Lesenyer dans un mémoire auquel nous avons emprunté déjà quelques-uns des renseignements qui précèdent [1]. Nous pourrions même dire qu'il remonte à la plus haute antiquité; nous le retrouvons, en effet, chez les Égyptiens, les Romains, les Germains, les Normands en Angleterre, et plus récemment dans un capitulaire de Childebert II et de Clotaire II, dans les lois que Guillaume le Conquérant imposa aux Anglo-Saxons, dans les statuts et ordonnances des comtes de Provence, dans les ordonnances criminelles de 1579 et de 1670, dans le règlement du parlement de Bretagne du 10 décembre 1736, dans les déclarations de 1640 et de 1775, et dans d'autres documents de moindre importance. »

En l'an IV, la Convention, par une loi du 10 vendémiaire, concernant la police intérieure des communes de la République, imposa aux communes des obligations qui répondaient aux nécessités de la situation troublée et violente où l'on se trouvait alors, mais dont quelques-unes étaient à ce point excessives qu'elles paraissent n'avoir jamais été appliquées. Cette loi déclarait tous les habitants de la commune civilement garants des crimes et délits; elle leur imposait, à titre de réparation, la restitution des choses pillées et détruites, ou le paiement du double de la valeur desdits objets, indépendamment : 1° de dommages-intérêts qui ne pouvaient être fixés au-dessous de la valeur desdits objets, et 2° d'une amende égale au profit du Trésor. Une procédure sommaire donnait aux intéressés la garantie d'une prompte exécution; le montant des condamnations était avancé par les vingt plus forts contribuables qui étaient ultérieurement remboursés au moyen d'un rôle établi sur les habitants domiciliés, *en raison des facilités de chacun d'eux.* La loi de l'an IV a été appliquée plusieurs fois en 1870 et 1871, notamment à la commune de Caluire près de Lyon.

Le législateur de 1884 a remplacé les titres I, IV et V de la loi de vendémiaire par les dispositions ci-après :

« *Art.* 106. — Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. — Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes. »

Les habitants domiciliés sont réputés responsables de la sécurité publique [2], non seulement parce qu'ils doivent tous opposer leur énergie individuelle pour prévenir ou réprimer les attentats qui se prépareraient sur leur territoire, mais encore parce que la loi a remis, par délégation, aux autorités municipales le soin d'assurer la police, qu'elle met à leur disposition les agents de la force publique et que si, par faiblesse, négligence ou connivence coupable, les administrateurs de la commune ont laissé se produire des désordres, leur faute engage la responsabilité des habitants qui les ont choisis.

Trois conditions sont donc nécessaires pour que la responsabilité de la commune soit engagée : 1° il faut qu'il y ait dégâts ou dommages ; 2° que le dommage ait été causé par des attroupements ou rassemblements. Les délits ou crimes isolés ne rentrent pas dans les prévisions de la loi. La question de savoir s'il y a eu attroupement ou rassemblement est une question de fait laissée à l'appréciation des tribunaux; 3° il faut que le rassemblement ait un caractère séditieux.

La loi de vendémiaire avait organisé une procédure spéciale et sommaire suivie d'office par le ministère public. Aujourd'hui, le ministère public n'a plus d'action que contre les auteurs ou complices des crimes et délits d'où sont résultés les dommages. Les parties lésées sont donc soumises aux règles du droit commun et doivent s'adresser aux tribunaux civils après avoir obtenu l'autorisation de plaider.

Les avis sont partagés sur la prescription de l'action en responsabilité contre les communes. M. Lescuyer pense que le législateur ayant écarté ce qu'il pouvait y avoir de pénal dans la loi de vendémiaire, pour ne laisser subsister que la responsabilité purement civile, ces revendications ne peuvent donner lieu qu'à une action en responsabilité soumise à la prescription ordinaire de 30 ans. Selon M. Morgand, au contraire, la durée de la prescription ne serait que de 3 ou de 10 ans, suivant les distinctions des articles 637 et 638 du Code d'instruction criminelle, d'après lesquels l'action civile en réparation des dommages résultant d'un crime ou d'un délit se prescrit par le même laps de temps que l'action publique. Or l'action en responsabilité contre une commune n'est que la conséquence de crimes ou de délits commis par les auteurs des attroupements. Ce point est important et il est regrettable que le législateur ait omis de le régler; car, question juridique à part, il y a grand inconvénient à laisser une commune sous le coup de revendications pendant 30 ans, sans compter que ces revendications lui seront d'autant plus onéreuses qu'il deviendra plus difficile, après un long délai, d'établir les rôles destinés à la couvrir des condamnations prononcées, les habitants domiciliés à l'époque de l'événement ayant presque tous disparu.

L'administration pourrait même se refuser, dans ce cas, à obliger la commune à se libérer, en se basant sur l'impossibilité d'établir le rôle spécial. Ce fait s'est produit sous l'empire de la loi de vendémiaire.

Un négociant pillé en 1847 dans l'émeute de Buzançay, département de l'Indre, était encore en instances en 1872 pour obtenir de la commune le paiement d'indemnités qui lui avaient été allouées par les tribunaux. Il s'agissait d'ordonner une imposition d'office sur les habitants domiciliés en 1847, chose qui parut impraticable à l'administration, et le jugement ne fut pas exécuté.

« *Art.* 107. — Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux.

1. *Les Responsabilités des communes.* (*Revue générale d'administration*, octobre 1886.)
2. J. Morgand, *Commentaire de la loi municipale.*

« *Art.* 108. — La commune est déchargée de toute responsabilité :

« 1° Lorsqu'elle peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements et rassemblements et d'en faire punir les auteurs ; 2° dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée ; 3° lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre. »

Le second paragraphe ne s'applique actuellement qu'aux villes de Paris et de Lyon. Serait-il également applicable aux villes placées sous le régime de l'état de siège ?

Il a été jugé en 1875, par la Cour de cassation, que la responsabilité était encourue même dans ce cas, au moins lorsqu'il était établi que la municipalité n'avait pas fait usage, pour prévenir ou réprimer les désordres, des moyens qui restaient à sa disposition. Nous ne voyons pas dans le texte de l'article 108 de motif pour que cette jurisprudence ne soit pas maintenue.

Le troisième paragraphe de l'article 108 est très formel en ce qui concerne les faits de guerre, il est à craindre cependant qu'il ne mette pas les communes à l'abri des revendications semblables à celles qui se sont produites à la suite de l'invasion de 1870-1871, et qui ont grevé pendant longtemps un grand nombre de communes de charges écrasantes, les tribunaux ayant souvent considéré les vols et pillages de l'armée allemande, véritables faits de guerre, comme ayant exonéré les communes des réquisitions que l'ennemi eût exigées d'elles, et conséquemment comme devant être remboursées par elles. Au fur et à mesure que cette jurisprudence était connue dans une région, les réclamations surgissaient en foule au bout de cinq, six, sept ans quelquefois, de la part de gens qui, victimes de la guerre comme tant d'autres, avaient depuis réparé largement leurs pertes et n'avaient jamais songé à prendre la commune à partie, et pendant 30 ans les communes resteront exposées à ces revendications ; celles de Seine-et-Oise et de Meurthe-et-Moselle ont été particulièrement écrasées par cette jurisprudence. Si le législateur ne pouvait faire autrement que de laisser aux tribunaux l'appréciation des questions de fait, il aurait pu tout au moins limiter à quelques années les délais de la prescription : l'observation que nous avons faite précédemment, relativement aux délais de la prescription concernant les faits insurrectionnels, retrouve plus d'importance encore ici.

« *Art.* 109. — La commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices des désordres. »

Cette disposition termine, dans la loi de 1884, la série des articles ayant trait à la responsabilité des communes.

VI. DES SYNDICATS OU ASSOCIATIONS DE COMMUNES.

Le droit d'association est un de ceux dont l'homme se montre à juste titre le plus jaloux. L'association, seul remède à sa faiblesse et à son isolement, est le plus puissant levier qui lui soit donné pour accomplir son œuvre sur cette terre, et l'instrument est d'une puissance telle que la société se voit obligée d'en surveiller et d'en régler l'usage, de peur que se tournant contre elle, elle ne mette son existence même en danger. La liberté d'association n'est pas moins indispensable aux personnes morales qu'aux individus ; jusqu'ici cependant, elle ne leur a été concédée que dans les limites les plus restreintes, lorsqu'elle ne leur a pas été complètement refusée.

Au point de vue politique, ce refus est pleinement justifié ; l'interdiction faite aux conseils municipaux par l'article 72 de la loi de 1884, par exemple, de se mettre en communication entre eux, en dehors des cas prévus, découle de ce principe essentiel, vital pour tout corps organisé, que chacun de ses organes doit borner son action à la fonction spéciale qui lui est dévolue. Mais les fonctions des corps administratifs, consistant à pourvoir le mieux possible aux besoins de leurs administrés, il conviendrait de ne leur interdire aucun des moyens propres à leur faciliter l'accomplissement de cette tâche, et l'association est incontestablement l'un de ces moyens.

La loi de 1837 l'autorisait seulement pour la gestion des propriétés indivises entre les communes, cas assez nombreux dans de certains départements, et en réglait avec soin le fonctionnement. La loi de 1884 n'a apporté à ces règles que des modifications de détail.

La commission syndicale représentant l'association est instituée, sur la demande d'une ou de plusieurs communes, par un décret, et se compose de délégués des conseils municipaux élus par eux. Les délibérations et les attributions des commissions sont soumises aux mêmes règles que celles des conseils municipaux. Les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions, demeurent toutefois réservés aux conseils municipaux, ainsi que la répartition entre les communes associées des dépenses votées par la commission syndicale. Cette répartition est soumise à l'approbation du préfet. En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononce, sur l'avis du conseil général ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par décret. La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera, s'il y a lieu, portée d'office aux budgets respectifs des communes (*art.* 161, 162, 163).

Cette dernière disposition retire aux conseils généraux les pouvoirs de décision que l'article 46 de la loi de 1871 leur avait conférés à cet égard.

La loi de 1884 a ajouté aux commissions syndicales de la loi de 1837, des conférences intercommunales auxquelles les communes peuvent recourir lorsqu'il s'agit de s'entendre sur des objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives. Cette institution est calquée sur les conférences interdépartementales de la loi de 1871. Ces conférences peuvent s'établir sans autorisation de l'administration supérieure, il suffit que le préfet soit avisé, et son droit se borne à y assister ou à s'y faire représenter. Chaque conseil est représenté à la conférence par une commission de trois membres. Les décisions prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et approuvées suivant les cas par l'autorité supérieure. Comme résultat de ces conférences, les conseils municipaux peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité publique.

La loi de 1837 prévoyait par son article 72 le

cas où plusieurs communes concourraient aux dépenses de travaux les intéressant, et en réglait la répartition, mais il n'y était question pour elles que de payer et non d'exécuter les travaux, encore moins de former une association.

Ces commissions intercommunales peuvent être très utiles lorsqu'il s'agit de travaux de telle nature qu'ils puissent être exécutés par un concessionnaire, ou d'institutions qu'un tiers se chargerait de créer et d'administrer, mais elles ne permettent pas à des communes de s'associer pour créer un être moral pouvant posséder et gérer en leur nom, un hôpital, par exemple, ou toute autre institution d'assistance, une école industrielle ou professionnelle, une conduite d'eau, etc., et c'est là ce qui serait essentiel ; on l'a compris depuis longtemps, de là ces projets d'organisation cantonale qui reviennent de temps à autre sur l'eau ; de là les dispositions qu'on avait proposé d'introduire dans la loi de 1884.

Le 15 mars 1877, M. Jules Simon déposait sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi sur les attributions du pouvoir municipal dans lequel se trouvait posé le principe des commissions intercommunales ayant pour l'exécution des travaux intéressant plusieurs communes, les mêmes pouvoirs que les commissions syndicales de la loi de 1837 pour la gestion des biens indivis. La question fut reprise en 1883 par la commission chargée de l'élaboration de la loi municipale, et la Chambre des députés adopta des dispositions instituant les commissions intercommunales et réglant leur fonctionnement. Quelques imperfections de rédaction qui auraient permis de se méprendre sur les intentions du législateur, et auraient pu donner lieu à des interprétations diverses, les firent rejeter par le Sénat. Il eût été facile cependant de corriger ces défauts, mais on avait hâte d'en finir avec la loi municipale en élaboration depuis sept années, les adversaires de l'idée cantonale voyaient dans cette nouveauté un premier pas vers une organisation qu'ils considéraient comme mauvaise, et la question, malgré toute son importance, fut écartée sans avoir été étudiée à fond comme elle le méritait, ni même presque discutée ; on y reviendra sans doute, car les besoins d'association sont si impérieux pour nos communes réduites pour la plupart par leur émiettement à l'impuissance absolue de fonder et d'organiser les services les plus indispensables, que les groupements se font quand même, au moyen d'expédients, de procédés extralégaux, mais qui ne valent pas les moyens réguliers, et auxquels cependant l'administration supérieure elle-même se voit forcée de recourir.

En présence de cette situation qui ne peut que s'aggraver, nous n'hésitons pas à croire que de toutes les franchises communales, dont on revendique souvent à grand bruit les moins désirables et les plus dangereuses, la liberté d'association est actuellement celle qui produirait les résultats les plus utiles pour la bonne administration du pays.

VII. RÉUNION OU DIVISION DE COMMUNES.

16. Règles à suivre pour la répartition de leur actif et de leur passif.

Lorsqu'une portion de commune est détachée soit pour être érigée en commune distincte, soit pour être réunie à une commune voisine, les habitants ne sauraient être privés par ce fait des avantages dont ils jouissaient, non plus qu'être déchargés des obligations contractées par l'association dont ils faisaient partie et dont le produit a été employé à leur profit. Il y a lieu de procéder alors à une liquidation et à une répartition, entre les ayants droit, de l'actif et du passif de la communauté. La loi du 5 avril 1884, reproduisant presque textuellement celle de 1837, pose les règles à suivre dans ces circonstances.

La portion détachée conserve la propriété exclusive des édifices et autres immeubles servant à un usage public, situés sur son territoire. Si elle n'est pas érigée en commune distincte, elle apporte cette propriété à la commune à laquelle elle est unie, sauf à la reprendre si elle venait à s'en séparer plus tard.

Elle conserve également la propriété des biens qui lui appartenaient, et la jouissance exclusive pour les habitants de ceux de ces mêmes biens dont les fruits sont perçus en nature, alors même qu'elle se trouve réunie à une autre commune. Mais dans ce dernier cas les revenus en argent sont versés dans la caisse communale pour être confondus avec les autres ressources du budget.

Une portion de commune séparée d'une commune possédant des biens à usage commun ou des jouissances, conserve les droits d'usage et de jouissance, et forme, à cet effet, une section distincte dans la commune à laquelle elle est incorporée.

Toutes les autres conditions sont déterminées expressément par les actes qui prononcent les réunions ou les distractions (*L. du* 5 *avril* 1884, *art.* 7). La loi n'en dit pas davantage, toutefois une instruction du ministre de l'intérieur du 29 janvier 1848, toujours en vigueur, a posé certains principes destinés à servir de guide dans la solution des questions, très délicates parfois, que soulèvent ces sortes d'opérations. Aux termes de cette instruction signée de M. Duchâtel, lorsque deux communes ou sections de communes sont réunies, leurs dettes demeurent respectivement à leur charge et doivent être acquittées au moyen d'une imposition extraordinaire ou de la vente d'une portion des biens qui leur appartiennent privativement.

Les biens indivis peuvent être conservés dans l'indivision. Dans ce cas, les revenus en argent de ces biens, et les biens eux-mêmes, si le partage est réclamé, sont partagés en raison du nombre des feux, à moins qu'il n'y ait titres ou usages contraires. Cette règle a été posée par un avis du Conseil d'État du 20 juillet 1807, inséré au *Bulletin des lois,* et confirmé par un second avis du 26 avril 1808 concernant les bois communaux. Elle est également suivie pour le partage des biens mobiliers, rentes, créances, espèces en caisse, etc.

Une base différente est adoptée relativement au partage des dettes, lequel a lieu au *prorata* du principal des quatre contributions directes.

« Cette règle, dit M. Duchâtel, confirmée par la jurisprudence, trouve son principe dans les dispositions des lois relatives au paiement des dépenses communales. (*L. de fin. du* 15 *mai* 1818, *art.* 39, 40 *et* 41. — *L. de* 1837, *art.* 39. — *L. de* 1884, *art.* 149.)

« A l'égard des édifices à usage public, ajoute le ministre, il n'existe aucune règle précise. Le législateur a eu l'intention évidente de tout laisser à l'appréciation de l'autorité administrative, parce qu'il n'était pas possible de régler *à priori* les cas si divers qui peuvent se présenter. »

[illegible] fitera plus, un chemin ne desservant pas cette section, il serait tout à fait injuste de lui faire supporter [illegible] ou plusieurs édifices, la mairie, l'église, l'école, situés sur son territoire lui demeurent attribués, les emprunts contractés pour leur construction devront dans ce cas rester exclusivement à sa charge. Cette section pourra même être tenue d'indemniser la commune dont elle se sépare de manière à lui procurer les moyens de remplacer les édifices publics dont elle se trouve dépouillée par la séparation décidée le plus souvent contrairement à ses intérêts [illegible]

Les modifications aux circonscriptions communales ne peuvent avoir lieu, à défaut d'accord entre les parties, qu'en vertu de lois ou de décrets dans la préparation desquels le Conseil d'État est appelé à donner son avis. Il lui appartient donc de sanctionner [illegible] garanties.

J. DE CRISENOY.

Bibliographie.

[illegible]

Henri Doniol, *Histoire des classes rurales*. Paris, 1857.

Caffin, *Des Droits des communes*. Bordeaux, 1868.

[illegible]

Leroy-Beaulieu, *l'Administration locale en France et en Angleterre*. [illegible]

[illegible]

France. (*Revue générale d'administration*, juillet et août 1882.)

Léon Morgand, *Commentaire de la loi municipale du 5 avril 1884*. Paris, 1884. Berger-Levrault et Cie.

[illegible]

J. de Crisenoy, *Les Petites Communes en France et en Italie*. Paris, [illegible]

[illegible]

COMPAGNIE ANGLAISE DES INDES. — Nous renvoyons le lecteur à l'article consacré à l'étude du système de Law, pour tout ce qui concerne la Compagnie *Française* des Indes orientales ou occidentales. C'est en effet dans l'exposé des combinaisons grandioses du célèbre Écossais qu'on pourra saisir l'intérêt économique et financier de cette société. Ici nous parlerons seulement de la *Compagnie des marchands de Londres faisant le trafic aux Indes orientales*, qui, au cours de ses nombreuses péripéties, fit, sans le vouloir, la conquête d'un des plus grands empires de l'univers. (*V.* **Système de Law.**)

Au XVIe siècle toutes les nations maritimes cherchaient à commercer directement avec l'Indoustan, la Perse et les îles de l'Océan Indien, d'où l'on tirait les épices, poivre, cannelle, clou de girofle, muscade, que l'Europe payait alors au poids de l'or. Les Hollandais commençaient à supplanter les Portugais, premiers conquérants de ces contrées. Les Anglais s'efforçaient d'y parvenir par toutes les routes du nord, de l'ouest et de l'est. En 1582 et 1596 deux tentatives pour doubler le cap de Bonne-Espérance échouèrent complètement. Enfin, en 1600, [illegible] *aventuriers*, comme on disait alors, se réunirent sous la protection du comte de Cumberland, et sollicitèrent de la reine Élisabeth une charte de privilège, conformément aux usages de l'époque. Le droit exclusif de commercer avec les Indes orientales, soit par le cap de Bonne-Espérance, soit par le détroit de Magellan, leur fut concédé pour quinze années, avec la faculté d'exporter annuellement des espèces ou métaux précieux pour une valeur de 30,000 livres sterling, ce qui était une licence exceptionnelle, étant données les idées du siècle. Les membres de l'association pouvaient nommer un gouverneur et 24 assistants ou directeurs, choisis parmi eux. En outre, la Compagnie en qualité de corporation privilégiée, avait un sceau et le droit de prendre des arrêtés administratifs ayant force de loi pour ses agents.

Les associés souscrivirent 80,133 livres sterling, en parts inégales, pour les frais de la première expédition qui partit en 1601, portant un chargement de fer, d'étain, de clouterie, verroterie, etc., pour une valeur de 69,090 livres, et arriva à Sumatra en 1602. Les profits de ce voyage et de sept autres qui suivirent furent considérables. La Compagnie évalua la moyenne à 171 p. 100 ; mais elle eut une fois le malheur de perdre une flotte de sept navires.

La publication des bénéfices de chaque voyage avait pour but d'attirer des capitaux, car on souscrivait des fonds pour réaliser une cargaison et les bénéfices étaient répartis au retour entre les intéressés ; mais la jalousie des armateurs et commerçants que le privilège de la Société écartait de ces riches contrées ne tarda pas à éclater, et dès lors commença une longue lutte entre les partisans de la liberté commerciale et les bénéficiaires du régime restrictif. D'autre part, les Portugais et les Hollandais s'efforçaient d'évincer ces nouveaux concurrents. Les gouvernements de Londres et d'Amsterdam négocièrent et firent un arrangement que la rivalité des marchands ne devait pas respecter. Cependant, avec la permission du Grand Mogol, suzerain de la Péninsule, et moyennant un droit de douane de 3 1/2 p. 100 *ad valorem*, la Compagnie établit ses premiers comptoirs dans l'Inde, et en même temps réorganisa son administration intérieure. Au lieu de souscriptions volontaires et variables pour chaque expédition, on créa un capital permanent de 418,691 livres en 1613, et les quatre voyages succédant à ceux dont nous avons parlé, donnèrent un bénéfice de 87 1/2 p. 100. La prospérité continuait, le capital s'élevait à 1,600,000 livres, la Compagnie avait 36 vaisseaux à la mer frétés pour son compte, mais elle avait contre elle l'implacable rivalité des Hollandais, dont la marine était alors supérieure à celle de l'Angleterre. Les pertes qu'elle subit par le fait de ces redoutables concurrents furent telles, que les propriétaires de son capital cédèrent leurs droits et leur fonds à de nouveaux acquéreurs, moyennant un prix très réduit. En même temps le pouvoir royal était vivement

sollicité par les places de commerce qui ne cessaient de demander la révocation du privilége. Aussi quoiqu'il eût été renouvelé par Jacques Ier, successeur d'Élisabeth, un sieur William Courten obtint de Charles Ier licence de commercer dans les localités de l'Orient où la Compagnie n'avait pas encore établi de factoreries. La Société de Courten consentit à fusionner avec l'Association plus ancienne des marchands de Londres, mais la république de Cromwell, arrivant sur ces entrefaites, le monopole cessa d'être respecté, et suivant l'expression d'un historien anglais, « un grand nombre « de particuliers se lança dans la voie illicite de la « contrebande du commerce oriental ». La Compagnie de l'Inde tomba ainsi au rang d'une société ordinaire de navigation et de transit, sans subvention. Après plusieurs cessions successives, la fusion de Courten et diverses réorganisations, son capital n'était plus que 369,891 livres sterling, lorsque la restauration des Stuart vint très à propos la rétablir dans son ancienne prospérité.

Les chartes de 1661 et 1685, octroyées par Charles II et Jacques, rétablirent son privilège exclusif et le fortifièrent par des dispositions répressives. La saisie et la confiscation des vaisseaux et marchandises envoyés par les particuliers dans les limites du monopole de la Compagnie est prononcée. En outre il lui est permis d'armer des vaisseaux de guerre, de lever et entretenir des troupes, de bâtir des forteresses, de faire la guerre ou la paix avec « toutes sortes de peuples non chrétiens ». Enfin le droit de juridiction civile et criminelle lui est concédé dans ses comptoirs et possessions coloniales. Sous l'empire de ce système exclusif, les affaires de la Société privilégiée redevinrent fructueuses. On comptait 44 vaisseaux, dont 28 aux Indes en retour, 8 en permanence en Orient, et 8 pour le compte de particuliers.

Les destins sont changeants. La Compagnie allait encore une fois l'éprouver. D'abord les flottes et les corsaires de Louis XIV lui firent éprouver des pertes, et ses actions, objet de vives spéculations, baissèrent autant qu'elles avaient monté ; ensuite elle fut en butte aux plus vives attaques dans son propre pays. Les commerçants déclarèrent que tout Anglais avait le droit absolu de trafiquer aux Indes ; la Chambre des communes proclama la liberté du commerce et le gouvernement du roi Guillaume, qui avait besoin d'argent, profita de l'état des esprits pour lui demander une très forte somme en échange du renouvellement de son privilège. Elle offrait 700,000 livres sterling, mais un corps de marchands s'engagea à prêter à l'État 2 millions de livres à 8 p. 100, à l'unique condition de pouvoir commercer en dehors des comptoirs de la Compagnie. La charte fut aussitôt accordée en vertu d'un bill du Parlement, et même quelques particuliers profitèrent des circonstances autant que du vague des articles de la nouvelle loi pour faire concurrence aux deux compagnies avec un petit capital de 7,200 livres.

Cette triple rivalité aurait-elle fini par ruiner les concurrents qui la soutenaient, ou les avantages intrinsèques de la liberté commerciale auraient-ils donné de bons résultats à la longue? On ne saurait le dire, car dès l'année 1702, sous le patronage du Gouvernement et avec l'arbitrage de lord Godolphin, tout le monde fusionna en une nouvelle association qui prit la dénomination d'*United East India Company*, désormais célèbre dans l'histoire.

L'opération de la liquidation dura jusqu'en 1708, mais, dès que l'accord fut fait, l'administration des deux compagnies se réunit pour diriger l'entreprise. Le Gouvernement ne tarda pas à réclamer le prix de son arbitrage et se fit prêter, en 1707, 1,200,000 livres sterling sans intérêt, ce qui portait son emprunt total à 3,200,000 livres. Les fonds de ces deux emprunts ont donné naissance à la création du fonds spécial au chapitre de la Dette publique de l'Angleterre, sous le nom de Fonds de la Compagnie des Indes.

Quoique la paix d'Utrecht eût rétabli la circulation des flottes commerciales, la nouvelle Compagnie ne retrouva jamais les gros dividendes que nous avons précédemment constatés, et que cependant sa rivale, la Compagnie hollandaise des Indes orientales ne cessa pas de distribuer pendant plus d'un siècle, depuis 15 jusqu'à 60 p. 100. La Compagnie anglaise prit le parti de donner à ses actionnaires un intérêt fixe payable par quartier. En 1709, elle donne 5 p. 100. En 1720, elle arrive à 10 p. 100. Deux années après, la rivalité de la Compagnie d'Ostende la réduit à 8, puis à 7 p. 100. Le revenu ne se relève que pour redescendre à ce dernier chiffre en 1732 jusqu'en 1744.

Nonobstant la modicité relative de ce revenu, sa fixité donnait de la valeur aux titres de la Compagnie. La spéculation s'en occupait activement. Lorsque le capital fut augmenté en 1726, la vente des actions créées produisit 1,740,000 livres pour 1 million de livres en capital nominal. Par une autre émission de 800,000 livres, le fonds social se trouva porté à 4,200,000 livres.

Le privilège de la Compagnie ne cessait pas d'être vivement discuté, et lorsqu'elle en sollicitait le renouvellement ordinairement accordé pour une période de vingt années, l'opposition dans la presse et le Parlement s'élevait avec force contre le maintien de ce régime. Alors le Gouvernement marchandait avec la cour des directeurs l'octroi d'une nouvelle charte, et lui imposait successivement la réduction de l'intérêt de 8 p. 100 à 3 p. 100 sur le prêt de 2 millions fait en 1698, une subvention annuelle de 200,000 £ pour les services publics à partir de 1730, et un nouveau prêt d'un million à 3 p. 100 en 1744. La Compagnie exigeait de son côté le remboursement de sa créance à la cessation de son privilège et tenait l'État en respect par cette éventualité. On arrivait ainsi sans difficultés à l'époque où les révolutions de l'Indoustan allaient transformer cette association de marchands en conquérants et souverains d'un empire de cent millions d'hommes.

Quoique la Compagnie eût acquis par achat et concessions des princes indous des propriétés étendues dans la banlieue des ports de l'Inde où elle avait des comptoirs, notamment à Calcutta, Madras et Bombay, afin de se procurer un revenu territorial et régulier, concurremment avec les bénéfices de son commerce, elle n'aurait jamais entrepris des annexions étendues qui lui paraissaient incompatibles avec le caractère de son entreprise, et professait même un grand respect pour l'autorité du Grand Mogol. Mais Dupleix avait deviné la décadence de ce pouvoir suzerain ; il se mêla hardiment aux rivalités des grands vassaux et acquit en peu de temps de vastes provinces et une influence extraordinaire dans la péninsule. Quelques centaines d'Européens battaient facilement des milliers d'Indous. Un bataillon français s'établit

au cœur de l'Indoustan. La jalousie séculaire des Anglais excita les agents de la Compagnie de Londres, et de leur propre initiative ils cherchèrent à contre-carrer les progrès du gouverneur français de Pondichéry. En pleine paix on vit les représentants de deux sociétés mercantiles, également désavoués par leurs directeurs, se transformer en soldats et se battre avec fureur. Malheureusement le cabinet de Versailles, invité par le Gouvernement de Londres à faire cesser ces hostilités, révoqua Dupleix à l'instant décisif, et conclut un arrangement tellement désavantageux que les agents de la Compagnie anglaise se trouvèrent héritiers de la situation créée par l'audacieux Français. Le secret de la péninsule était découvert, il ne s'agissait plus que d'étendre la main pour s'en emparer, et dès lors, malgré les défenses de la Compagnie, les volontés du Parlement, les agents anglais commencèrent les annexions successives des riches provinces de cette vaste péninsule. L'évaluation des immenses revenus qu'on espérait faire entrer dans les caisses de la Compagnie, enflamma les imaginations britanniques. Le Gouvernement frappa la Compagnie d'une taxe annuelle de 400,000 livres. Mais les déceptions ne tardèrent pas à arriver. Des guerres contre les Français et le fameux Hyder-Ali, puis son fils Tippoo-Saïb, exigèrent de grosses dépenses ; en même temps l'action des agents anglais était déplorable. Le pays était exploité à fond avec une rapacité qui égalait les exactions des proconsuls romains. En 1769, des inspecteurs envoyés de Londres écrivaient ceci : « Les gouver-« neurs extorquent ce qu'ils peuvent des grands « fermiers et leur laissent la liberté de piller plus « bas. » Une enquête ordonnée par le Parlement révéla que lord Clive, conquérant du Bengale, était commissionnaire pour 234,000 livres sterling et dit ceci : « Des exemples d'injustices et de rapacité « ont eu lieu dans nos possessions orientales qui « ne sont restées ignorées de personne. » A cette époque on évaluait le revenu net de l'Inde à 2,048,747 livres, le rapport des propriétés à 439,000, les bénéfices du commerce à 400,000 ou 500,000 ; mais le budget se trouvait en déficit, et la fameuse dette des Indes était commencée. La Compagnie devait 5 ou 6 millions de livres. En 1772, un déficit de 1,293,000 livres fut constaté dans ses caisses. Il fallut recourir à la Banque d'Angleterre pour 700,000 livres en quinze jours, et deux semaines après on était en suspension de paiement. Les directeurs furent obligés de s'adresser au Gouvernement et de solliciter un prêt de 1 million en raison de « l'état déplorable des affaires ».

Le capital nominal était alors de 4,200,000 liv. sterl. La perte était de 1,269,432 liv. sterl. et même plus grande en réalité si l'on compte le prix réel auquel les actions avaient été vendues en souscription.

On avait distribué en dividende 8 p. 100 entre 1744 et 1755, 6 p. 100 entre 1756 et 1763, 6 1/2 en 1764, 10 p. 100 de 1767 à 1769, 11 p. 100 en 1770, 12 et 12 1/2 en 1771 et 1772.

Les ventes de 1744 à 1772 s'étaient élevées de 2 à 3 millions par an. Les exportations avaient doublé. Le commerce du thé avec la Chine avait pris de l'extension.

Le Gouvernement prêta 1,400,000 liv. sterl. en billets de l'Échiquier à la Compagnie. Le Parlement réduisit le dividende des actionnaires à 6 p. 100 et créa un ministère spécial, appelé *Board of Countrol*, composé de six commissaires de Sa Majesté avec un président ayant rang de secrétaire d'État, auquel la cour des directeurs fut obligée de communiquer sa correspondance et d'obéir en tout ce qui concernait l'état civil et militaire, et le budget de l'Angleterre. En outre, elle dut instituer à Calcutta un gouverneur général et la Couronne nomma directement une cour de justice dans l'Inde.

Le premier gouverneur général, Warren Hastings, comprit que la domination de son pays sur une nation très hostile aux Anglais dépendait de son état militaire. Mais comme l'économe Angleterre ne voulait pas dépenser un shelling pour sa conquête, il fallait bien que l'Inde en supportât tous les frais. Il se livra donc hardiment à toutes les exactions, et comme ses procédés excitaient l'indignation publique, redoubla de rigueur et de cruauté, pilla, pendit et tortura pour augmenter ses ressources et acheter la protection des personnages influents à la Cour et au Parlement d'Angleterre. Un de ses successeurs constata plus tard que des territoires entiers étaient devenus déserts et abandonnés aux bêtes féroces. Mais le résultat définitif fut avantageux pour les Anglais. Aux revenus des provinces annexées on ajouta de forts tributs imposés aux princes vassaux, et en 1780 la Compagnie pouvait reprendre le paiement de la taxe de 400,000 liv. sterl., donner un dividende de 8 p. 100, verser au Trésor un supplément de bénéfices, diminuer sa dette envers l'État et réduire ses billets en cours. Tout en recevant l'argent, le Parlement fulminait contre le pillage de l'Inde, et déclarait que « le projet de poursuivre « la conquête de l'Inde était contraire aux vœux, « à l'honneur et à la politique de la nation britan-« nique ». Il mettait tour à tour en accusation Clive et Hastings, constatait leurs méfaits et les acquittait « en raison des services rendus ».

Désormais le côté commercial de la Compagnie perd tout son intérêt, malgré son augmentation continuelle, à côté de la gigantesque entreprise de la conquête orientale et du budget d'État de l'Empire anglo-indien. Say a dit dans son *Économie politique :* « C'est une question de savoir parmi les « publicistes si le déficit croissant des finances de « la Compagnie vient des pertes qu'elle fait sur « son gouvernement ou de celles que lui cause son « commerce. Ces dernières sont plus difficiles à « connaître puisqu'elle n'en doit pas compte au « bureau de contrôle. »

En 1793, les revenus de l'Inde s'élèvent à 8,276,770 liv. sterl., les dépenses à 6,633,911. L'excédent reste donc à 1,642,819 liv. sterl. Mais cette situation favorable ne se répète pas chaque année. La reprise de la conquête, la guerre contre Tippoo-Saïb, les Mahrattes, et autres rebelles qui ont la prétention de rester indépendants et de garder leur argent, exigent de fortes dépenses que viennent solder des emprunts de la Compagnie basés sur les espérances de l'avenir. La même année sa dette, tant en Angleterre que dans l'Inde, s'élève déjà à 15,962,743 liv. sterl., et quatre ans après elle est de 17 millions. Le budget de 1797-1798, présente un déficit de 118,746 liv. sterl. avec une recette de 8 millions de livres sterling. Après les grandes annexions opérées par le frère du duc de Wellington pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, le budget monte à 15 millions en recettes, 15 millions et demi en dépenses, et la dette atteint le gros chiffre de 30,812,444 liv.

sterl., y compris 3 millions de dettes flottantes. En 180[illegible], de nouveaux embarras financiers rappellent la crise de 1773 et les paiements sont sur le point d'être suspendus devant l'arrivée de nombreuses lettres de change tirées de l'Inde sur l'Angleterre et imprudemment acceptées. Le Gouvernement fut encore obligé de prêter 1,500,000 liv. sterl. en bons de l'Échiquier.

En ce moment la Compagnie avait une flotte de 115 navires, occupait 25,000 marins, transportait 42,000 tonneaux. Elle comptait 201,477 personnes à son service.

Le privilège commercial avait été maintenu jusqu'à cette époque ; mais il perdait tout son intérêt pour la Compagnie qui pouvait vivre en empruntant sur ses possessions de l'Inde et servir régulièrement à ses actionnaires un intérêt de 10 $^1/_2$ sans se préoccuper de la perte ou du bénéfice de l'exercice. Aussi en 1813 le Parlement déclara que tout sujet de l'Empire britannique pouvait librement trafiquer dans l'Inde. La Compagnie ne se réserva que le commerce de la Chine, à cause de l'opium et du thé. Encore ce dernier privilège fut-il supprimé en 1834, et même les étrangers eurent la faculté de commercer dans les possessions orientales de la Grande-Bretagne. Le transit des particuliers dépassa promptement la navigation de la Compagnie et en 1829 le chiffre total des premiers arrivait à 8 millions de livres sterling en importations et exportations de l'Inde contre 2 millions pour la seconde.

Après avoir supprimé le monopole des *rois marchands*, il restait à faire passer leur conquête dans les mains de l'État, surveillant mais non propriétaire de l'Empire anglo-indien. Cette suprême mesure était depuis longtemps réclamée aussi bien dans l'Inde que dans l'Angleterre et chacun attendait avec impatience la fin du bail renouvelé jusqu'en 1833.

Le capital successivement augmenté était depuis le siècle dernier de 6 millions, chiffre nominal, et les actions se trouvaient réparties entre 3,579 propriétaires.

Le bill de 1834 prononça la liquidation de la Compagnie, et on peut croire que le Gouvernement, en se faisant son héritier, ne fit pas une mauvaise affaire. Toutes les propriétés mobilières et immobilières appartenant à la Société au 22 avril 1834, ses valeurs commerciales, capitaux, créances, etc., évalués à 21 millions de livres sterling, puis le *fonds mort*, c'est-à-dire les sommes précédemment enfouies en forteresses, travaux publics, édifices, plantations, etc., évalués à 15,529,243 liv. sterl., passent à l'État. Les provinces conquises, le droit aux tributs payés par les vassaux, deviennent le domaine de la Couronne, à la charge par celle-ci de reprendre pour son compte toutes les dettes et obligations de la Compagnie et de désintéresser les actionnaires.

Il ne faudrait pas croire que l'économe Angleterre prit cette liquidation à sa charge ; elle eut bien soin d'en faire supporter le poids aux pays conquis. C'est l'Inde qui paiera tout, et les 10 $^1/_2$ p. 100 alloués aux actions jusqu'au remboursement, et le fonds de garantie de 2 millions créé pour assurer leur paiement, et généralement toutes les dettes à solder, et en fin de compte les 12 millions qui doivent être versés aux propriétaires du fonds lorsque le dividende cessera d'être payé en 1874.

Par une disposition, singulière en tout autre pays, la Compagnie, déchue et liquidée, resta néanmoins, en vertu du même bill, chargée de l'administration de l'Indoustan, pour une nouvelle période de vingt années, sous l'autorité du *Board of Countrol*. En fait, la cour des directeurs devint un bureau de poste par lequel passait la correspondance échangée entre le ministère et le gouverneur général de l'Inde anglaise, mais ce « double gouvernement » répondait aux idées politiques de la nation britannique qui, depuis les Stuart, redoutait de voir aux mains de la couronne ou du ministère un moyen d'influence aussi considérable que la nomination des milliers de fonctionnaires, employés, officiers que la Compagnie payait largement sur le revenu des impôts versés par les Indous. D'autre part, comme le dit spirituellement Warren, « la Compa-
« gnie était un admirable paratonnerre, un bouc
« d'Israël, un mannequin politique où allaient s'a-
« charner et se perdre toutes les récriminations,
« toutes les colères, qui, si ce mannequin n'exis-
« tait pas, iraient s'attaquer au Gouvernement
« métropolitain. On ne pouvait donc supprimer un
« si utile intermédiaire. » En 1854, le gouvernement de la Compagnie fut encore prorogé pour une époque indéterminée, et il fallut l'insurrection des Cipayes en 1857 pour décider le Parlement à supprimer cette fiction administrative, ce rouage inutile et dispendieux, aux conditions de liquidation fixées par le bill de 1834, c'est-à-dire le remboursement des actions à 200 p. 100.

COMPAGNIE DES INDES FRANÇAISES. *V.* Système de Law.

COMPAGNIE DE LA MER DU SUD. — En 1711, les finances de l'Angleterre se trouvaient embarrassées par les dépenses extraordinaires de la guerre de la succession d'Espagne. Cinq millions de livres sterling des billets du département de la marine étaient en souffrance ; le paiement des gages de la maison du roi et de diverses créances était retardé ; en y ajoutant les intérêts de l'année, on arrivait à un total de 9,471,325 livres sterling.

Le Parlement résolut de consolider cette dette flottante, et pour faire accepter aux créanciers cette novation, imagina de créer en leur faveur une compagnie privilégiée, dite de la mer du Sud (Océan Pacifique), trafiquant au sud de l'Amérique, à l'ouest de ce continent, en Océanie, jusqu'à 300 lieues des côtes américaines, limites supposées de la concession faite à la Compagnie des Indes orientales. Les titulaires de la dette furent « incorporés » à cette association, avec une garantie d'intérêt de 6 p. 100 et promesse de remboursement du capital, à la discrétion du pouvoir législatif. Telle est l'origine de ce qu'on a longtemps appelé le *fonds* ou *annuités* (intérêts annuels) *de la mer du Sud*.

L'espérance d'obtenir de grandes concessions pour le trafic dans les colonies espagnoles, à la faveur des événements politiques et militaires, facilita la constitution de la Société. Aussitôt qu'elle fut créée, le Gouvernement lui demanda de se contenter de 5 p. 100 d'intérêt, lui emprunta 1,775,000 livres, lui fit retirer deux millions de billets de l'Échiquier ; remarquables opérations de trésorerie, qui consistaient à se faire prêter 70 millions de francs par des créanciers auxquels on n'en pouvait payer 230, le tout basé sur une concession illusoire, car jusqu'en 1713 la guerre ne permit aucune opération commerciale de quelque impor-

tance. Aussi les actions de 100 livres tombèrent à 75.

A la paix d'Utrecht, l'Angleterre arracha au gouvernement de Madrid le privilège exclusif de fournir des nègres aux possessions espagnoles de l'Amérique (contrat dit de l'*Asiento* ou *Assiente*) et en fit don à la Compagnie qui put ainsi exister comme Société de navigation et de traite, et faire quelques bénéfices jusqu'en 1720, époque de sa grandeur éphémère.

Il est à remarquer qu'en offrant au gouvernement français de convertir la dette publique en actions du Mississipi, Law importait une idée anglaise qui venait d'être appliquée avec succès à une partie des créances sur l'État. D'autre part, après avoir été témoin à Paris de ses opérations, malgré leur revers subit et retentissant, sir Blount, un des directeurs de la Compagnie du Sud, résolut de les imiter, en 1720, et de racheter toute la dette de l'Angleterre, déjà réduite à 15 millions de livres par la souscription de 1711 et par des opérations de loterie.

Pour obtenir l'autorisation du Parlement, il offrit au Trésor sept millions de livres, et s'obligea formellement à terminer toute l'opération en quatre ans et demi. La Compagnie de la mer du Sud allait donc devenir l'unique détentrice des fonds de l'État. Dès ce moment le contrat passé entre elle et le pouvoir législatif constituait l'unification des diverses catégories de la dette nationale en un seul fonds.

Pour entreprendre cette conversion, la Compagnie n'avait d'autre procédé que l'élévation de son capital. Il fut fixé à 37,800,000 livres sterl., dont 24,500,000 furent mis en souscription ; le surplus resta entre les mains de la Société à titre de bénéfice social devant résulter de l'opération, sauf le prélèvement de sept millions opéré par le Trésor ; le public fut ébloui par le miroitement des chiffres et alléché par la perspective d'un commerce extraordinaire au Pérou, qui joua le rôle du Mississipi dans l'affaire.

Avant la signature du contrat les promesses d'actions montèrent à 130 p. 100. Les souscriptions furent reçues à raison de 300 p. 100 au-dessus du pair des actions de 100 livres. Le cours atteignit 1,000 livres. Il est évident que si la hausse s'était maintenue, la Compagnie aurait reçu assez d'argent pour racheter toute la dette publique au principal. Après cela les bénéfices de son trafic s'ajoutant à l'intérêt de 5, puis de 4 p. 100 payé par le Trésor, auraient-ils permis de rémunérer suffisamment les sommes effectivement versées par les acheteurs d'actions ? Il est toujours difficile de raisonner sur un fait qui n'a pas été accompli. Quoi qu'il en soit, l'opération fut dès le début compromise par l'avidité des concessionnaires, l'extravagance des faiseurs et la fourberie des escrocs. Il avait fallu tout d'abord donner, au moins, 574,000 £ à des personnages influents, à des membres du Parlement, pour obtenir la concession. Ensuite une nuée de projets, plus ou moins chimériques et restés historiques sous la dénomination de *Bulles de savon*, couvrit le marché financier et abusa de la crédulité du public. En peu de mois les souscriptions demandées par des sociétés fictives s'élevèrent à 300 millions de livres sterling, chiffre égal au capital de toute l'Angleterre à cette époque.

Tout le monde s'en mêlait et le prince de Galles fut nommé président d'une Compagnie de cuivre. La fièvre se dissipa comme elle était née. Au premier mouvement de baisse, tous les porteurs se précipitèrent pour réaliser et le désastre commença. La Compagnie de la mer du Sud reçut le contrecoup des folies dont elle n'était pas responsable. Le contrat du rachat de la dette était du 19 avril 1720, ses actions tombèrent en septembre et après une tentative inutile pour la faire soutenir par la Banque, le ministère dut porter l'affaire au Parlement. Plusieurs personnages politiques compromis furent châtiés ; les administrateurs emprisonnés et dépouillés. Les restitutions forcées s'élevèrent à 2,500,000 £ ; le Trésor se décida, non sans peine, à rendre les 7 millions qu'il avait encaissés. Pour faciliter la liquidation on fit prendre 9 millions d'actions à la Banque, autant à la Compagnie des Indes ; les titres sociaux furent annulés.

Ces dispositions permirent à la Compagnie de faire face à ses engagements, et elle se retrouva dans son ancien état, ayant une partie de son capital engagé dans les opérations commerciales, le reste en fonds d'État, en annuités du Gouvernement suivant le terme anglais. En 1733, le Parlement avait déjà fait rembourser 4 millions à la Compagnie. On ne laissa dans les opérations du trafic que 3,662,784 livres. Le surplus, environ 10 millions, fut placé en annuités et successivement éteint par l'amortissement.

La Compagnie de la mer du Sud était destinée aux aventures. Après son grand agiotage de 1720, elle s'avisa de faire la pêche à la baleine et y laissa plus de 230,000 livres. Son contrat de l'*Assiente* fut l'objet de nombreuses difficultés avec les autorités espagnoles, parce que les Anglais s'efforçaient de faire pénétrer à sa faveur leurs marchandises dans les colonies espagnoles ; les directeurs réclamèrent à la Cour de Madrid une indemnité de 3,500,000 £ sous divers prétextes, et finalement la guerre éclata entre les deux nations en 1739. Après le traité d'Aix-la-Chapelle cette indemnité fut réduite à cent mille livres, et la Compagnie fut encore autorisée pendant quatre années à transporter des nègres en Amérique.

Un acte du Parlement prononça, en 1813, la dissolution de la Société de la mer du Sud.

COMPTABILITÉ OCCULTE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

II. DIVERS GENRES ET DIVERSES ESPÈCES DE GESTIONS OCCULTES.

- **1. Causes de ces comptabilités irrégulières.**
- **2. Causes générales des comptabilités extraréglementaires.**

III. LÉGISLATION ET RÉGLEMENTATION.

- **3. Lois, règlements, instructions ministérielles et préfectorales.**
- **4. Responsabilité des préfets, des receveurs des finances, des receveurs spéciaux, des gérants occultes et de leurs héritiers.**

IV. JURIDICTION COMPÉTENTE : COUR DES COMPTES ; CONSEIL DE PRÉFECTURE ; CONSEIL D'ÉTAT.

- **5. Procédure des juridictions administratives en cette matière.**

I. DÉFINITION.

La *Comptabilité occulte* ou simplement extra-réglementaire consiste dans le fait de l'immixtion, sans autorisation légale, au maniement des deniers publics d'une personne n'ayant pas qualité de comptable.

La plupart des gestions occultes naissent de la confusion des fonctions d'administrateur ou d'ordonnateur avec celles de comptable; la distinction des attributions de ces agents constitue une des garanties les plus essentielles de notre droit administratif.

Le gérant occulte ou comptable de fait est soumis à l'obligation de présenter un compte qui est jugé par la juridiction financière, comme le sont les comptabilités patentes et régulièrement décrites.

Une comptabilité qui ne serait pas absolument secrète, celle d'un maire, par exemple, qui tiendrait un registre de menues recettes et dépenses dont il rendrait compte au conseil, n'en est pas moins une comptabilité irrégulière et doit être soumise aux juridictions financières.

Le comptable gérant en titre qui fait des opérations qui ne lui incombent pas ou sont prohibées est assimilé au comptable occulte.

II. DIVERS GENRES ET DIVERSES ESPÈCES DE GESTIONS OCCULTES.

1. Causes de ces comptabilités irrégulières.

Il existe deux genres principaux de comptabilités irrégulières : la *caisse particulière* et le *mandat fictif*.

La *caisse particulière* est formée au moyen de ressources cachées dont l'emploi échappe à tout contrôle, c'est une dissimulation de recettes.

Les *mandats fictifs* sont des mandats parfaitement réguliers en apparence, qui sont présentés à une caisse publique appuyés de justifications faussement établies, c'est-à-dire de mémoires s'appliquant à des dépenses simulées, de quittances supposées, d'affectations et de déclarations mensongères ; c'est à l'aide de ces mandats qu'un ordonnateur infidèle réalise des ressources détournées de leur affectation régulière pour les appliquer à des dépenses sans crédit qu'aucun pouvoir légal n'a autorisées et qui sont volontairement soustraites à tout examen administratif ; dans certains cas, les administrateurs proposent et font admettre dans les budgets des crédits supérieurs aux besoins réels et délivrent ensuite sur ces crédits des mandats fictifs à des fournisseurs qui consentent à les quittancer comme s'ils avaient fait effectivement les travaux ou livré les fournitures, de manière à ce que ces sommes qui paraissent avoir été régulièrement dépensées, restent entre les mains des administrateurs pour être employées à des dépenses secrètes dont il n'est tenu aucun compte.

Les espèces de gestions occultes sont nombreuses. Il y a, en effet, comptabilité irrégulière lorsqu'un maire opère des *recettes* (droits de place dans les foires et marchés, ventes d'arbres, de fagots, d'herbes, faites par adjudications non autorisées ou même sans adjudications, extraction de pierres, etc., etc.), ou acquitte des *dépenses* (achat de timbres, frais de voyages, de bureau, heures supplémentaires à l'appariteur de la mairie, secours pour extrême misère, etc., etc.) qui ne figurent pas au budget, ni au compte de la commune. Il y a encore gestion occulte si le maire administre par un agent à ses ordres, les legs faits aux pauvres de la commune, ou s'il perçoit lui-même les deniers communaux, ou se charge d'acquitter, sans l'intermédiaire du receveur municipal, les dépenses légalement votées par le conseil.

Il en est de même s'il opère des virements d'un crédit affecté à une dépense déterminée en faveur d'une autre dépense, ou s'il cultive indûment des pièces de terre prétendues affermées et en perçoit les fruits. Il devient aussi comptable de fait s'il encaisse des amendes prononcées sans jugement pour contraventions qu'il s'engage à ne pas poursuivre. D'ailleurs, l'article 487 du décret du 31 mai 1862 est formel : « Les recettes et les dépenses des communes ne peuvent être faites que conformément au budget de chaque exercice ou aux autorisations extraordinaires données par qui de droit et dans les mêmes formes. »

L'adjoint, le desservant, ou tout particulier qui recevrait des souscriptions faites dans un intérêt communal et se chargerait d'en affecter la somme à des travaux à exécuter, sans le concours du receveur municipal pour l'encaissement, et du conseil municipal qui juge l'opportunité de ces travaux, deviendraient des gérants occultes. (*V. arrêt Cherraux, Cons. d'Ét.* 15 *avril* 1857.)

2. Causes générales des comptabilités extraréglementaires.

Très souvent ces comptabilités clandestines sont faites en toute bonne foi ; mais cette circonstance atténuante ne peut être invoquée au profit du manutenteur illégal de deniers publics. (*Ar. C. des comptes* 28 *avril* 1869 ; *com. de B.* [*Pas-de-Calais*].)

Des circonstances exceptionnelles, la guerre de 1870-1871 par exemple, ont amené des maires à opérer des maniements illégaux de deniers dont ils ont été appelés ensuite à rendre compte. (*Circ. min. int.* 5 *oct.* 1871.)

L'ignorance des lois et règlements, l'excès de zèle, le désir de se soustraire à des formalités administratives qui paraissent oiseuses bien que leur exécution soit la meilleure garantie du contrôle, sont parfois les seules causes des gestions occultes.

Les administrations des établissements publics en fournissent plus d'exemples encore que les administrations communales. Rarement on y constate l'intention de malversation et presque jamais on n'y relève des agissements frauduleux dans le sens juridique du mot, c'est-à-dire entraînant profit personnel ou préjudice fait à autrui.

III. LÉGISLATION ET RÉGLEMENTATION.

3. Lois, règlements, instructions ministérielles et préfectorales.

Diverses lois et ordonnances rendues de 1800 à 1823 avaient déjà émis le principe fondamental de la comptabilité qui fut sanctionné plus tard par la loi du 18 juillet 1837, article 64.

Ce principe est formel et s'applique aussi bien aux comptabilités du Trésor qu'à celles des communes et des établissements publics : « Toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers publics sera, par ce seul fait, constituée comptable ; elle pourra en outre être poursuivie en vertu de l'article 258 du Code pénal comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques. »

L'article 812 de l'instruction générale du 20 juin 1859 reproduit cette disposition.

De nombreuses circulaires préfectorales ont prescrit les mesures les plus minutieuses pour découvrir les gestions occultes ; tantôt un commissaire spécial est délégué pour vérifier les comptes (Doubs, 20 janvier 1832), tantôt des vérifications extraordinaires sont ordonnées (Doubs, 12 mars 1835).

Certains préfets poursuivent les ventes irrégulièrement faites, et les locations de terres effectuées sans un titre de perception régulier, etc. (Haute-Garonne, 14 décembre 1857).

Le préfet de la Lozère (20 septembre 1850) proteste contre les abus qui livrent le domaine communal à la merci de quelques habitants influents qui s'en attribuent le monopole, à l'exclusion et au préjudice des pauvres.

4. Responsabilité des préfets, des receveurs des finances, des receveurs spéciaux, des gérants occultes et de leurs héritiers.

Le principe de la responsabilité des fonctionnaires en général a été proclamé dans la Déclaration des droits de l'homme du 3 septembre 1791.

Les Constitutions qui ont suivi ont maintenu ce principe.

Cette responsabilité est rappelée dans les instructions ministérielles de nivôse an II et de septembre 1824. Cette dernière instruction, relative à l'exécution de l'ordonnance du 23 avril 1823 sur la comptabilité communale, ordonne : « Que les comptabilités seront jugées en elles-mêmes et non d'après les intentions qu'on a pu y mettre, parce qu'elles constituent la *responsabilité sur laquelle tout repose*. C'est ce dont il importe que les maires et leurs adjoints soient bien avertis. Il n'importe pas moins que les préfets et sous-préfets sentent à ce sujet toute l'étendue de leurs devoirs et qu'ils répondraient eux-mêmes des torts qu'ils auraient tolérés ou qui accuseraient leur surveillance. »

La responsabilité du préfet coexiste donc avec celle du maire.

La responsabilité des receveurs municipaux résulte de l'article 62 de la loi du 18 juillet 1837, reproduit dans l'article 153 de la loi du 5 avril 1884 : « Les recettes et les dépenses communales s'effectuent par un comptable chargé *seul et sous sa responsabilité* de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui seraient dues. »

Aux termes d'un arrêt de la Cour des comptes du 25 juillet 1833, et conformément à la loi du 19 vendémiaire an XII, « le receveur qui est convaincu d'avoir eu connaissance d'une gestion occulte est responsable des sommes qu'il a sciemment laissé toucher par un comptable irrégulier ».

Dans le cas où un receveur municipal n'oserait prendre sur lui de faire rentrer les fonds des mains du gérant occulte, il peut, en tout cas, dégager sa responsabilité en informant de ces irrégularités le receveur des finances ou le sous-préfet.

La responsabilité supérieure des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers couvre celle des receveurs municipaux. L'instruction générale de 1859, rappelant toutes les lois et ordonnances sur la matière, dispose, en effet, dans son article 1285, que « la gestion des percepteurs des contributions directes pour tous les services dont ils peuvent se trouver cumulativement chargés est placée sous la surveillance et la responsabilité des receveurs des finances ».

Héritiers et ayants cause. — Les héritiers et ayants cause peuvent être recherchés et obligés de rendre compte de la gestion de leur auteur. — La jurisprudence de la Cour des comptes dispose dans ce sens d'une manière constante. Cette responsabilité des héritiers peut exister même après 30 ans, comme il est dit dans une circulaire du 28 janvier 1853 de M. Dieu, alors préfet de la Haute-Saône, puis président du conseil de préfecture de la Seine. L'éminent auteur du projet de règlement sur la procédure devant les conseils de préfecture rappelle à propos des poursuites exercées contre les héritiers d'un ancien maire pour une comptabilité occulte qu'il avait tenue en 1816, que même après 30 ans, les héritiers d'un maire pouvaient être inquiétés et poursuivis pour rendre compte des fonds composant les *masses noires* si fréquentes dans les communes.

IV. JURIDICTION COMPÉTENTE : COUR DES COMPTES; CONSEIL DE PREFECTURE; CONSEIL D'ETAT.

5. Procédure des juridictions administratives en cette matière.

L'article 25 du décret du 31 mai 1862 stipule : « Que les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent la même responsabilité que les gestions patentes et régulièrement décrites. Peut néanmoins le juge, à défaut de justifications suffisantes, et lorsqu'aucune infidélité ne se sera révélée à la charge du comptable, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites. »

La compétence du juge à l'égard du comptable irrégulier se détermine, non par l'importance des sommes perçues par ce comptable, mais bien par le chiffre des revenus ordinaires de la commune où la comptabilité occulte a eu lieu. Donc, si le chiffre de ces revenus est de 30,000 fr. et au-dessus, c'est devant la Cour des comptes que l'affaire sera portée ; si, au contraire, le produit ordinaire et permanent de la commune est inférieur à 30,000 fr., le comptable irrégulier sera justiciable du conseil de préfecture. (*V.* **Cour des comptes, Conseil de préfecture**.)

C'est au préfet, en raison de la tutelle administrative qu'il exerce sur les biens des communes et des établissements de bienfaisance, qu'il appartient de saisir d'une comptabilité occulte la juridiction financière compétente.

Cette disposition résulte de l'article 10 de l'ordonnance du 23 avril 1823.

L'action du préfet est d'ordre public et n'exclut en rien le droit des municipalités et celui des contribuables. Les juridictions administratives peuvent aussi, aux termes de la loi du 21 juin 1865, évoquer d'elles-mêmes des comptabilités occultes ; dans ce cas, c'est le procureur général de la Cour des comptes ou le secrétaire général de la préfecture qui, agissant comme ministère public, sont appelés à soumettre le jugement des faits de comptabilité clandestine à la juridiction financière.

En aucun cas, le receveur municipal ni les inspecteurs des finances, ni les trésoriers généraux et receveurs particuliers des finances ne peuvent saisir directement cette juridiction ; le rôle de ces fonctionnaires doit se borner à signaler à l'autorité administrative la comptabilité irrégulière qu'ils ont pu constater. L'arrêté que prend le préfet pour déférer à la Cour des comptes ou au conseil de préfecture les actes de comptabilité occulte qui lui sont révélés ne préjuge en rien les décisions de l'une ou de l'autre de ces juridictions. Le préfet se borne à les saisir par un arrêté qui n'est qu'un acte introductif d'instance (*note présidentielle, Cour des comptes 14 mai* 1879) ; voir à ce sujet une très intéressante circulaire du ministre de l'intérieur en date du 20 janvier 1876.

Lorsqu'une comptabilité occulte est découverte par l'examen d'un compte, ou qu'elle est révélée par une dénonciation, le préfet ou le sous-préfet, *pour assurer l'exécution de la loi*, dirige une enquête administrative.

Le plus souvent, le préfet ou le sous-préfet commettent au trésorier-payeur général ou au receveur particulier, le soin de procéder à cette instruction. Si c'est le receveur particulier à qui incombe ce soin, le dossier de l'affaire doit lui être transmis par le trésorier-payeur général.

Lorsque le dossier est en état et qu'il est retourné à la préfecture, le préfet prend l'arrêté déférant les faits de comptabilité clandestine à la Cour des comptes ou au conseil de préfecture.

La juridiction financière, après examen des documents d'instruction qui lui ont été transmis, rend une ordonnance de non-lieu, ou prend un arrêté déclarant comptable de fait l'auteur de la gestion illicite qui lui a été signalée par l'autorité administrative et lui signifie qu'il aura à fournir un compte régulier dans un délai qui est habituellement de deux mois. Si le comptable refusait de fournir le compte, il y serait procédé d'office et à ses frais. Il est nécessaire, en effet, que le compte de la gérance occulte soit établi (fût-ce par un commis d'office), attendu que jamais l'administration municipale ne peut être autorisée à dresser elle-même ce document.

Ce compte est transmis par le comptable de fait au maire qui demande à l'autorité préfectorale l'autorisation de réunir le conseil municipal pour délibérer sur la fixation des recettes et l'utilité des dépenses.

Si le conseil municipal refusait, d'une manière systématique, de reconnaître l'utilité de toutes les dépenses, ou si, inversement, il les admettait en bloc sans discussion, le préfet les ferait inscrire d'office. Toutefois, pour user de ce droit, il serait obligé de mettre le conseil municipal en demeure d'approuver les dépenses obligatoires qui auraient été effectuées par le maire comptable de fait. Mais le plus souvent le rôle du préfet se borne à l'approbation pure et simple de la délibération prise par le conseil municipal.

A la suite de la délibération du conseil municipal, le compte est renvoyé au préfet qui le transmet à la Cour des comptes ou au conseil de préfecture.

Il en résulte un arrêt ou arrêté de débet ou de quitus, d'incompétence ou de non-lieu.

Ces arrêts ou arrêtés peuvent ensuite, soit d'office, soit sur la réquisition du ministère public (procureur général pour la Cour des comptes, ou pour les conseils de préfecture, secrétaire général), être soumis à la révision.

En cas de condamnation, c'est au receveur municipal qu'il appartient de faire prendre hypothèque légale sur les biens du comptable irrégulier.

C'est devant le Conseil d'État que sont formés les recours contre les décisions de la Cour des comptes.

La Cour des comptes sert de tribunal d'appel pour les décisions des conseils de préfecture.

Les décisions concernant les comptabilités occultes sont rendues en séance non publique, comme s'il s'agissait du jugement de comptabilités régulières.

Victor DE SWARTE.

Bibliographie.

Victor DE SWARTE, *De la Comptabilité occulte et des gestions extra-réglementaires, législation, réglementation, procédure, jurisprudence.* Berger-Levrault et Cie, 1884.

A. LANJALLEY et G. RENAUD, *Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique.*

COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Dans le langage administratif, le mot *comptabilité publique* ne signifie pas seulement la tenue d'écritures descriptives d'opérations de recette et de dépense : il s'entend aussi de l'obligation et de l'acte de rendre des comptes, ainsi que tout ce qui prépare, facilite et assure la reddition de ces comptes.

La comptabilité publique a pour but d'apporter,

dans les deniers publics, l'*ordre* et l'*économie* qui sont les conditions essentielles d'une bonne administration.

L'ordre résulte de la stricte application des règles concernant l'assiette et le recouvrement des impôts et autres branches de revenus ; l'autorisation, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses ; la tenue des écritures au moyen desquelles les opérations sont journellement décrites et méthodiquement justifiées, conformément aux prévisions ou autorisations des budgets ; enfin, la reddition des comptes individuels des comptables et des comptes des ministres ordonnateurs. La fidélité dans la description des opérations accomplies, la clarté des pièces justificatives, la permanence des contrôles et la sincérité des résultats publiés par le Gouvernement, notamment dans le *compte général de l'administration des finances* qui contient la situation financière de chaque année, motivent la confiance publique et contribuent à la puissance et à la prospérité du pays.

L'économie est la conséquence du bon ordre qui, en assurant le recouvrement des revenus aux époques déterminées par les lois, en prévenant les déficits et non-valeurs qui résulteraient de l'impéritie ou de la négligence des agents de la perception, et en maintenant les dépenses dans la limite des crédits autorisés, donne les moyens de régler, selon les besoins, les mouvements de fonds sur tous les points du territoire, et permet au législateur d'établir l'harmonie nécessaire entre les ressources et les dépenses de l'État.

II. APERÇU HISTORIQUE.

L'article *Budget* nous a montré comment s'est développée notre législation financière en matière de comptes et de comptabilité. Nous ne reviendrons donc pas sur les matières traitées dans cet article où tout ce qui concerne l'exercice, le règlement et le vote des budgets a été largement étudié ; mais il appartient à l'article *Comptabilité publique* de montrer comment on en est arrivé à décrire sous leur forme actuelle tous les faits de recettes et de dépenses qui constituent l'ensemble des budgets de l'État, des départements et des communes.

La comptabilité publique telle qu'elle existe aujourd'hui n'a pas été créée en un jour, les règles qui la régissent ne sont pas nées tout d'une pièce, et il a fallu certainement bien des années et surtout beaucoup d'événements politiques pour que, petit à petit et pas à pas, une mesure après l'autre, on en soit arrivé à la coordination actuelle. Si on voulait faire le détail des règlements rendus en matière de comptabilité, antérieurement à la Révolution de 1789, c'est par centaines qu'il faudrait les compter et cependant, malgré l'abondance des documents, on est forcé de constater que, sous l'ancien régime, quels qu'aient été même les efforts faits en dernier lieu par Turgot et Necker, il n'y avait pas de comptabilité publique aux termes que cette expression comporte aujourd'hui.

Necker, en présentant au roi son fameux compte rendu (janvier 1781), constate lui-même l'état mystérieux et impénétrable dans lequel on avait toujours tenu les finances.

« En France, dit-il au roi, on a fait constamment un mystère de l'état des finances, ou si quelquefois on en a parlé, c'est dans des préambules d'édits et toujours au moment où l'on voulait emprunter ; mais ces paroles, trop souvent les mêmes pour être vraies, ont dû nécessairement perdre de leur autorité, et les hommes d'expérience n'y croient plus que sous la caution du caractère moral du ministre des finances. »

Necker avait raison et cependant bien des années s'écoulèrent encore après lui avant qu'une publicité suffisante pût être donnée à la gestion financière de la France.

Aux temps féodaux et même jusqu'au moyen âge, on pouvait s'expliquer la résistance des gouvernements à rendre publics les comptes et les recettes du Trésor royal. A ces époques demi-barbares l'État proprement dit n'a pas de ressources qui lui soient propres. La royauté, comme les seigneurs féodaux, vit des revenus de son domaine et, si elle perçoit à son profit quelques taxes sur des objets déterminés, c'est plutôt à titre de propriétaire de fief que comme représentant l'État. La comptabilité qui était alors appelée à retracer les recettes et les dépenses royales n'embrassait donc en réalité que des faits d'ordre particulier.

Ce n'est que plus tard, lorsque l'État commence à prédominer et à mesure que cette prédomination s'établit et s'étend, que s'impose la nécessité de lui constituer des ressources propres et c'est alors qu'apparaissent les armées permanentes pour sa défense et l'impôt permanent pour y subvenir. Cette transformation accomplie, on voit aussitôt poindre, autour du Trésor royal, l'embryon de ce qui allait devenir le Trésor public et à côté de la comptabilité personnelle du roi tenue par son argentier ou son majordome, on voit surgir la comptabilité des deniers publics, c'est-à-dire, bien que sous une forme des plus rudimentaires et sans publicité aucune, la comptabilité publique.

Bien qu'au moyen âge la comptabilité en partie double ait été déjà mise en pratique à Florence, à Venise et à Gènes, ainsi que le constate un registre de 1348 déposé aux archives de Saint-Georges [1], cette forme n'avait pas encore pénétré en France ou du moins elle n'avait pas encore été appliquée à la description des opérations faites par l'État ou en son nom. Tout se bornait, en fait de comptes et de comptabilité, à la tenue d'un livre de recettes et d'un livre de dépenses.

La comptabilité d'imagination qui a reçu le nom de comptabilité en partie double est bien autre chose qu'un livre de dépenses.

« C'est, nous dit M. Léon Say, une invention merveilleuse, une sorte de mythologie. C'est une méthode d'évocation qui donne la vie à nos intérêts, c'est-à-dire à tout ce qui se traduit par de l'argent, par des marchandises, par des dettes ou par des créances.

« Quand un marchand a fait des achats de marchandises pour 10,000 fr., il peut écrire dans son livre de caisse qu'il a dépensé 10,000 fr. Une seule affaire a donné lieu à une seule écriture ; c'est la partie simple.

« Mais l'argent dépensé a une contre-partie dans la valeur des marchandises et le marchand a le

1. Ce registre était celui du trésorier municipal de la commune de Gênes. Dans ce registre les comptes se suivent dans un ordre alphabétique ; on y trouve d'abord les comptes de prévision, c'est-à-dire le budget préalable, puis les comptes du trésorier, c'est-à-dire le relevé des sommes effectivement reçues et payées par lui ; enfin, les comptes individuels, c'est-à-dire le compte des diverses personnes qui étaient en relation d'affaires et de service avec la commune. C'était la véritable partie double.

(Extrait d'une lecture faite à la séance trimestrielle des cinq académies, par M. Léon Say, 6 janvier 188[illegible].)

droit d'espérer que les 10,000 fr. dépensés rentreront dans la caisse le jour où les marchandises sortiront du magasin pour être livrées à l'acheteur, qui les paiera. L'argent de la caisse est donc en quelque sorte prêté, et on peut décrire l'opération en disant qu'il y a un prêteur, qui est la caisse et un emprunteur, qui est le magasin. Une seule affaire donne alors lieu à deux écritures ; l'une a pour objet la situation de la caisse, et l'autre, celle du magasin ; c'est la partie double.

« Mais ce n'est pas tout que d'avoir décrit une seule affaire, par une double écriture. Il faut encore donner à chacune des deux écritures une personnalité. Le compte où l'on passe l'écriture a comme une vie propre.

« Prendre des écus dans sa caisse, c'est pour le marchand qui pratique la partie double, prendre de l'argent à quelqu'un, car la caisse est une personne.

« Acheter avec les écus de la caisse des marchandises et les faire porter dans son magasin, c'est enrichir une personne, car le magasin est une personne, et on l'a mise en possession des marchandises qui l'enrichissent.

« Quand on veut décrire une opération quelconque de commerce, on doit donc supposer qu'elle est faite entre deux êtres. De l'un on fait le créancier et de l'autre le débiteur. Les deux s'arrangent ensuite ensemble ; l'histoire de ces deux êtres constituera la comptabilité du marchand. Le marchand aura un compte appelé : Soie de Chine ; un autre compte appelé : Poivre de Goa, ou Cannelle de Malabar, ou Fèves d'Égypte, ou Participations à Smyrne. Il en aura d'autres qui porteront les noms de ses facteurs : Barbaro, Rinucci, Marco, ou bien encore d'une localité : Almeria, Tabarca, Famagouste. Soie de Chine doit à Tabarca ; Tabarca doit à Fèves d'Égyptes ; Poivre de Goa doit à Marco ; Famagouste doit à Cannelle de Malabar. Toutes ces personnes mènent une vie fort agitée, mais elles se balancent les unes par les autres et en se balançant elles se contrôlent. »

Simon Stevin, marchand de Bruges qui, en 1607, proposa à Sully d'établir en France la partie double, dans son dialogue avec le prince d'Orange sur les avantages de la comptabilité des marchands, disait : le marchand, par le débit, crédit, balance, fait poivre, gingembre, capital, caisse, débiteurs si bien comme les hommes.

La personnification des comptes et la création d'êtres fictifs, c'était pour Simon Stevin, le marchand de Bruges, comme c'est encore pour nous aujourd'hui, le caractère principal et distinctif de la comptabilité en partie double.

Quelque avantageux pour l'État qu'eût pu être l'emploi de la comptabilité en partie double, il eût été bien difficile à ces époques troublées de notre histoire d'en faire l'application. Les comptables de tout ordre, et ils étaient nombreux, avaient trop d'intérêt à maintenir l'obscurité et le désordre qui régnaient dans les finances pour se prêter à l'adoption d'un nouveau procédé de comptabilité qui pouvait faire découvrir leurs dilapidations. Le jour où la clarté aurait régné dans les finances, c'en eût été fait des bénéfices qu'ils s'octroyaient en faisant valoir à leur profit les fonds dont ils étaient comptables envers le Trésor ou qu'ils avaient à remettre aux créanciers de l'État. La résistance que nous constations y naît non seulement des comptables, mais elle venait aussi des membres des Cours souveraines et des agents qui étaient chargés de les contrôler. Cette convergence de vues résultait du mode de nomination des agents chargés du contrôle. Ces contrôleurs, quel que soit le nom qu'ils aient porté dans l'histoire, étaient bien, comme ils le sont encore aujourd'hui, des agents nommés par l'État ; mais la vénalité des charges et offices qui s'était introduite en France à partir du XVe siècle, en soumettant leur investiture au paiement d'une *Finance* dont le Trésor s'engageait à payer les intérêts à titre de *gages*, les incitait, lorsque ces gages n'étaient pas payés, ce qui arrivait souvent, à se récupérer en s'entendant avec les comptables et en partageant avec eux le produit des exactions et dilapidations auxquelles ils avaient mission de s'opposer. Il est à remarquer d'ailleurs que cette entente n'était même pas toujours nécessaire, puisque la vénalité des offices permettait d'être à la fois titulaire d'une charge de comptable et titulaire d'une charge de contrôleur. On voit d'ici la garantie que pouvait présenter la comptabilité des titulaires de ces doubles offices et la résistance apportée par eux chaque fois qu'il s'était agi de changer un ordre de choses qui leur était si profitable.

Si l'opposition des comptables empêcha d'appliquer aux finances un mode de comptabilité dont la banque et le commerce faisaient déjà usage, la constitution politique de la France empêcha jusqu'en 1789 la centralisation des écritures. La France de l'ancien régime était un composé d'intérêts divers que la conquête et le temps avaient agrégés sous le couvert de la couronne de France. De cette diversité d'intérêts, de cette diversité d'origine qui constituaient la France, étaient nés des privilèges spéciaux à chaque province, privilèges qui eurent pour conséquence de diviser le royaume en pays d'États et en pays d'Élections.

Au nombre des droits que s'étaient réservés les provinces conquises ou réunies à la France dans les traités qui les déclaraient provinces françaises, était celui de s'imposer elles-mêmes ; c'est-à-dire de ne contribuer aux charges publiques que dans la forme qu'elles détermineraient. Chaque province constituait donc au point de vue comptable une unité à part qui recevait et qui dépensait, mais qui n'envoyait au Trésor public que l'excédent, lorsqu'il y en avait, de ses recettes sur ses dépenses.

Malgré les embarras que les réserves précitées pouvaient occasionner aux agents chargés de décrire l'ensemble de la gestion financière de ces provinces, on aurait pu sans doute réussir à centraliser les résultats des comptes de chaque province ; mais aurait-on pu facilement obtenir la production des documents comptables, alors que la longueur des voyages et les pertes de route étaient un prétexte si facile à invoquer pour justifier l'absence de justifications.

Si la bonne volonté n'avait fait défaut, le transport des pièces comptables aurait encore pu se faire ; mais, s'il eût fallu faire voyager de province en province, de ville en ville, le numéraire qui pendant longtemps forma l'unique moyen de libération et de paiement, on n'y aurait pas réussi ; les risques de transport auraient été trop grands.

Aujourd'hui que les chemins de fer sillonnent la France, que les banques rayonnent dans tous les chefs-lieux d'arrondissement, que la circulation fiduciaire remplace en partie le métal, les mouvements de fonds sont faciles. On paie même avec le télégraphe ; mais si on se reporte en imagination

aux temps d'autrefois, où il n'y avait ni canaux, ni routes sûres, comment aurait-on pu faire conver-ger au Trésor les recettes de tous les comptables ? — Ce n'est pas qu'on ne l'ait essayé ! — François I[er], en créant un trésorier général de l'épargne, avait tenté de centraliser dans ses mains tous les revenus royaux ; mais cette tentative n'eut pas de suite ; l'administration financière de la France était encore placée dans des mains trop faibles pour y réussir.

Ce n'est que sous l'administration sévère de Sully et, plus tard, sous la main de fer de Colbert, que la comptabilité publique s'organise et qu'elle réussit à fournir à ces deux ministres les éléments dont ils avaient besoin pour gérer la fortune de la France.

Les mesures de surveillance et de contrôle prises par ces deux grands ministres et surtout la fermeté et l'énergie qu'ils déployèrent contre les comptables, pour les astreindre à tenir leurs comptes avec exactitude, leur permirent d'établir la situation financière du royaume, dont l'étude pouvait seule leur permettre de réaliser les réformes qu'ils projetaient, mais que l'un et l'autre ne pouvaient appliquer tant que la comptabilité tenue dans leurs bureaux n'embrassait pas, non seulement dans leur ensemble mais aussi dans leurs détails, toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État.

C'est grâce à la connaissance que Sully et Colbert eurent de la situation financière qu'ils purent porter efficacement leurs efforts sur les services en souffrance, et tout en diminuant les charges de l'impôt, en augmenter les produits. Si Colbert n'avait pas connu l'état des arsenaux et leur comptabilité, il n'aurait pas eu l'idée de leur réorganisation, et s'il ne s'était pas rendu compte, par une comptabilité sérieuse, du mouvement et des produits des douanes, il n'aurait pu ni en réformer le tarif, ni donner au commerce les encouragements qu'il lui a prodigués.

Sans comptabilité embrassant tous les faits de recettes et de dépenses, il n'est pas de réformes possibles et, sans elle et sans la statistique des faits qu'elle permet d'établir, on ne saurait se rendre compte du mouvement économique d'une nation.

Après Colbert, on s'aperçut vite de cette vérité : la main de fer qui tenait les comptables en bride n'étant plus là pour les contenir, chacun reprit les errements d'autrefois, et bientôt, lorsque les événements malheureux qui marquèrent la fin du règne de Louis XIV obligèrent de créer de nouvelles ressources, faute de connaître la situation vraie des revenus royaux et ce qu'ils produisaient, on dut frapper à tort et à travers sur tous les contribuables. Les finances furent de nouveau livrées aux mains des traitants, ce qui fit disparaître le peu qui subsistait encore de l'ordre et de la régularité que Colbert avait imposés à la comptabilité du Trésor royal.

Le règne de Louis XV fut celui des traitants. Ce n'était pas eux qui pouvaient apporter la lumière dans les comptes des finances, ils étaient trop intéressés à leur obscurité pour se prêter à quoi que ce soit qui eût permis à la nation d'y voir clair. Les finances étaient d'ailleurs en si mauvais état que le roi lui-même s'opposait à leur divulgation. Nombre d'édits témoignent du désir de soustraire les finances à toute discussion.

Cependant, malgré ces défenses, les critiques ne manquèrent pas d'apparaître. On trouve dans les mémoires et les pamphlets du temps des études très curieuses sur les finances, mais ces critiques ne circulaient pas ouvertement. On les lit en cachette, et c'est à leur lecture et à la curiosité qu'elles font naître que sera dû l'enthousiasme qui accueillera plus tard le fameux Compte rendu dressé par Necker en 1781, imprimé et publié par ordre du roi Louis XVI.

Avant Necker, on avait bien essayé de réformer la comptabilité du Trésor royal, mais la déclaration du roi du 17 octobre 1779 n'embrassait que des mesures d'ordre intérieur auxquelles le public s'intéressait peu.

Les aveux qu'elle contenait méritaient cependant d'être lus :

« Nous n'avons pu voir sans peine, dit le roi, « que le tableau de nos revenus et de nos dépenses « n'était jamais que le résultat de recherches et de « connaissances éparses ; que le défaut de cette « constitution provenait essentiellement de ce que « les registres et les comptes de notre Trésor royal, « où l'on devrait naturellement trouver le détail « exact de l'universalité de nos recettes et de nos « dépenses, ne présentaient, à cet égard, que des « connaissances insuffisantes et des renseignements « incomplets ; qu'une partie des impositions n'y « était ni versée, ni connue, et que plusieurs sortes « de dépenses étant acquittées habituellement par « diverses caisses, il n'en existait aucune trace au « Trésor royal. »

Pour éviter ces inconvénients, la déclaration royale prescrivit d'établir une forme de comptabilité pour faire passer au Trésor royal toutes les recettes et tous les paiements, de manière « qu'en ouvrant les registres du trésor royal, on pût voir clairement le rapport exact entre les dépenses et les revenus ordinaires de chaque année et séparément le montant des dépenses et ressources extraordinaires. »

« Nous ne pouvons nous dissimuler, ajoute le préambule de cette déclaration, que cette méthode si utile et si importante rendra bien moins secret l'état des finances ; qu'ainsi, c'est une obligation de plus que nous contractons d'entretenir une constante harmonie entre nos revenus et nos dépenses ordinaires..... Et nous découvrons avec satisfaction que, dans les vues qui nous animent, moins nous répandrons de voile sur l'état de nos finances et sur leur administration et plus nous aurons de droits à l'amour et à la confiance de nos peuples. »

Les principes posés dans la déclaration qui précède étaient excellents, et c'est sur eux que Necker s'appuya lorsqu'il osa faire paraître, sous le nom de Compte rendu au roi, l'état des finances en 1781. Les réformes proposées par Necker lui aliénèrent malheureusement la noblesse et le clergé qui, par leurs attaques réitérées, forcèrent le roi à se séparer du ministre qui le premier avait compris que la première condition de la comptabilité de l'État était d'être publique.

En 1782, le silence se fit de nouveau, mais bientôt, les circonstances aidant, une réaction considérable se produisit. On sait comment l'Assemblée des notables, réunie à Versailles pour délibérer sur la création de nouveaux impôts, fut amenée à demander la production des états de finances et comment cette assemblée reconnut que ce n'étaient pas des états de finances qui pouvaient satisfaire la nation, mais bien des États généraux.

Sous la pression des événements, les États généraux, convoqués en 1789, ne tardèrent pas à se transformer en Assemblée nationale, et lorsque fut fait le dépouillement des cahiers des trois ordres qui la composaient, cette assemblée s'empressa, pour donner satisfaction aux vœux qu'ils exprimaient, de prendre en mains tous les pouvoirs.

Nous n'avons pas à dire ici le rôle exercé par l'Assemblée nationale de 1789 ; mais il nous appartient de signaler les embarras où elle se trouva lorsque, voulant réformer le système fiscal et financier de l'ancien régime, elle se trouva aux prises avec l'inconnu.

La comptabilité tenue au Trésor royal présentait alors des lacunes considérables ; il en résultait que les chiffres produits à l'Assemblée nationale étaient souvent contradictoires. Comment réorganiser l'impôt sans en connaître exactement le produit, comment changer d'un coup le système économique et financier d'une nation sans connaître sa richesse et sans avoir sous les yeux la situation de sa dette et de son mouvement commercial ; comment enfin créer de nouvelles charges, si on ne peut, à l'avance, déterminer la catégorie de contribuables qui devra les supporter !

En un mot, avant de faire des réformes, il eut fallu pouvoir dresser le bilan de la France. L'Assemblée le tenta, mais les éléments de comptabilité lui manquant, sa tâche en fut plus difficile, et lorsqu'elle y réussit enfin, il était trop tard, les événements avaient marché plus vite qu'elle.

Il nous faut cependant reconnaître, au point de vue qui nous occupe, que les efforts faits par l'Assemblée nationale pour dresser le bilan de la France ne furent pas tout à fait stériles. La centralisation des comptes et des écritures qu'elle réussit quoique tardivement à opérer, malgré les entraves de toute nature qui surgissaient sous ses pas, allait permettre à l'Assemblée législative et à la Convention qui lui succédèrent, de préparer les plans de réorganisation administrative et financière dont il était réservé au Consulat et à l'Empire de faire l'application.

Avant de se séparer et pour que ses successeurs soient toujours assurés de connaître de l'état des finances, l'Assemblée nationale décrète, les 17-29 septembre 1791, la création d'un bureau central de comptabilité composé de quinze personnes, ayant mission d'apurer par lui-même les comptes de la nation, pour être, lesdits comptes, après l'examen qui en aura été fait, vus et apurés définitivement par l'Assemblée législative. C'était prendre en main, non seulement l'administration des finances, mais encore leur contrôle ; aussi, l'article 1er dudit décret supprima-t-il la Chambre des comptes dont les attributions furent dévolues au bureau de comptabilité. Ajoutons, au point de vue de la publicité, que l'article 3 du titre V de la Constitution, relatif aux contributions publiques, décidait « que les comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs généraux, seront rendus publics par la voie de l'impression au commencement des sessions de chaque législature ; qu'il en sera de même des états de recettes des diverses contributions et de tous les revenus publics et que les états de ces dépenses et de ces recettes seront distingués suivant leur nature et exprimeront les sommes touchées et dépensées année par année dans chaque district. »

L'Assemblée nationale décidait la publicité de toutes les recettes ou revenus publics ; pour lui obéir, il eût fallu que ces recettes existassent autrement que sur le papier. Les difficultés que rencontrait la perception de l'impôt rendaient la comptabilité de recettes d'autant plus difficile à tenir que les comptables avaient un prétexte tout trouvé pour justifier les retards qu'ils mettaient à faire leurs versements.

Cet état de choses dura pendant toute la période révolutionnaire et ce n'est qu'à partir de 1799 que Gaudin, ministre des finances sous le Consulat, prit les premières mesures sérieuses pour assurer la rentrée de l'impôt dans les caisses du Trésor.

« A cette époque, 1799, dit M. Thiers dans son *Histoire du Consulat et de l'Empire*, l'impôt rentrait mal et la comptabilité était obscure. Le comptable qui n'avait pas versé, pouvait alléguer le retard apporté dans la confection des rôles, la détresse des contribuables et il pouvait, en outre, dissimuler ses recettes, grâce au défaut de clarté dans la description des opérations. Le Gouvernement ne savait pas, comme aujourd'hui, ce qui se passe chaque jour dans les quelques mille caisses, grandes ou petites, composant la Caisse générale de l'État. »

L'Assemblée constituante de 1789 avait, il est vrai, demandé que des comptes fussent rendus ; la Convention (décret du 30 octobre 1792) avait indiqué les objets à y détailler ; la Constitution de l'an III, article 308, avait dit qu'ils seraient publiés au commencement de chaque année ; la Constitution de l'an VIII, article 57, avait ordonné qu'ils le seraient après avoir été signés et certifiés par chaque ministre ; mais ces dispositions, sans être restées à l'état de lettre morte, étaient plus ou moins appliquées.

En 1807, M. Mollien, ministre du Trésor, introduisit enfin le système de la comptabilité en partie double dans les écritures des comptables. Les receveurs généraux des finances chargés de la dépense et de la recette du Trésor n'envoyaient aux bureaux de la comptabilité générale que des déclarations résumées de leurs opérations. Les comptables inférieurs qui leur versaient des fonds, les payeurs qui les recevaient de leurs mains pour les appliquer aux dépenses de l'État n'adressaient tous que des résultats généraux qui étaient recueillis plus tard et trop tard pour que la comptabilité générale fût à même, en les comparant, d'apurer le compte de chacun d'eux. M. Mollien n'osant pas changer d'un seul coup la comptabilité de l'Empire, imagina de créer tout d'abord une seconde comptabilité à côté de l'ancienne, qui lui permit de constater chez les receveurs généraux de nombreuses irrégularités. Le receveur général de la Meurthe fut à lui seul constitué débiteur envers le Trésor de 1,700,000 fr. A la suite de ces constatations, la comptabilité en partie double fut imposée à un certain nombre de receveurs généraux, puis un décret de 1807 rendit obligatoire la nouvelle méthode de comptabilité pour tout l'Empire à partir du 1er janvier 1808. Nous donnons plus loin, chapitre VIII, un aperçu des principes fondamentaux qui régissent ce mode d'écriture.

III. LOI DE 1817 ET ORDONNANCE DE 1822.

Tant que durèrent les institutions césariennes créées par l'Empire, la comptabilité des finances n'eut qu'à retracer, pour l'Empereur ou ses mi-

nistres, les résultats généraux des budgets et des comptes dont l'examen était soustrait au contrôle et aux investigations des corps politiques appelés par la Constitution impériale à délibérer sur les recettes et les dépenses publiques.

Ce n'est que sous la Restauration et seulement à partir du moment où le fonctionnement du régime parlementaire fut assuré que des mesures furent prises pour rendre réellement public, comme en Angleterre, tout ce qui pouvait se rattacher à la gestion des finances de la France. Il fallut néanmoins près de trois années au gouvernement de la Restauration pour formuler les premières règles qui ont servi de base à notre comptabilité publique.

La loi du 25 mars 1817 (*art.* 148 à 153), en énumérant les comptes qui devaient être présentés chaque année, posa d'abord les principes généraux relatifs à leur mode d'établissement ; l'ordonnance du 14 septembre 1822, rendue sur la proposition de M. de Villèle, les développa en fixant cette fois les grandes lignes, qui depuis ont servi de base à toute notre législation financière.

C'est dans l'ordonnance de 1822 que se trouvent contenues pour la première fois des règles précises, tant sur le mode d'ouverture des crédits, l'ordonnancement et le paiement des dépenses publiques, que sur le mode uniforme de comptabilité à établir dans chaque ministère. Nous en résumerons à grands traits les principales dispositions.

En ce qui concerne les délais et les limites dans lesquelles les dépenses doivent être exécutées, liquidées et ordonnancées, l'ordonnance de 1822 limite les dépenses appartenant à chaque exercice au *service fait* pendant l'année qui donne son nom audit exercice, et elle fixe au 30 septembre de l'année suivante le délai pendant lequel les dépenses constatées dans l'année de l'exercice peuvent être liquidées et ordonnancées et au 31 décembre suivant la date extrême à laquelle les paiements pouvaient être effectués. A cette dernière date (31 décembre) le compte de l'exercice devait se trouver définitivement clos. (*V. pour les délais actuels l'article :* **Budget général de l'État**, p. 569, 1re colonne, *et le mot :* **Exercice.**)

Le titre II de l'ordonnance de 1822 traite de l'ordonnancement des dépenses et indique les pièces justificatives qui doivent être jointes aux ordonnances des ministres pour assurer la libération des dettes de l'État.

Le titre III se réfère au paiement des dépenses. Il impose au ministre des finances de pourvoir, par l'entremise des payeurs du Trésor, à l'acquittement, dans les délais et dans les lieux déterminés par le ministre ordonnateur, de toute ordonnance délivrée dans la limite des crédits régulièrement ouverts. Puis, après avoir édicté l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et d'administrateur avec celles de comptable, il définit la fonction, le rôle et la responsabilité du comptable.

Enfin, le titre IV de l'ordonnance de 1822 relatif aux comptes, après avoir établi l'uniformité des comptes à tenir dans chaque ministère pour consigner toutes les opérations concernant la fixation des crédits, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses, prescrit les mesures nécessaires pour rattacher les résultats de ces comptabilités aux écritures et au compte général des finances qui doivent servir de base au règlement définitif des budgets, de manière que la Cour des comptes puisse constater et certifier, d'après le relevé des comptes individuels des comptables et les pièces justificatives qui les accompagnent, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et par chaque ministre ordonnateur.

Cette analyse sommaire des principales dispositions contenues dans l'ordonnance du 14 septembre 1822 démontre que, à part les modifications qui ont pu y être apportées par suite des changements d'ordre politique introduits par chacun des régimes qui ont succédé au gouvernement de la Restauration, cette ordonnance forme encore aujourd'hui la base même de notre comptabilité publique.

Quel qu'ait été le régime politique de la France depuis lors et quelque étendues ou restreintes qu'aient été ou que soient les attributions de contrôle et de surveillance réservées aux assemblées législatives par les diverses Constitutions qui nous ont successivement régis, si ces assemblées ont eu et ont encore les moyens les plus certains d'exercer leur mandat, elles le doivent aux règles posées par l'ordonnance de 1822.

IV. INSTRUCTIONS ET RÈGLEMENTS SUR LA COMPTABILITÉ.

Mais il ne suffisait pas d'ordonner la publicité des budgets et des comptes et de régler les conditions dans lesquelles s'exerceraient le vote et le contrôle des recettes et des dépenses publiques, il fallait encore prescrire aux comptables les règles qu'ils auraient à suivre dans la tenue de leurs écritures pour que l'administration des finances fût à même de centraliser toutes les opérations faites pour le compte du Trésor, soit qu'il s'agisse des finances de l'État, soit qu'il s'agisse des ressources et des dépenses spéciales des budgets départementaux et communaux.

Une série d'ordonnances, de décrets, d'arrêtés ministériels et de circulaires administratives formulèrent ces règles qui furent d'abord condensées en 1826, sous la forme d'une instruction générale sur le service et la comptabilité des receveurs des finances, des percepteurs et des receveurs des communes ou établissements de bienfaisance. Plus tard l'ordonnance du 31 mai 1838, portant règlement général sur la comptabilité publique, refondit ces règles et en fit un corps de doctrine financière qui nécessita la refonte de l'instruction générale de 1826. La deuxième édition de cette instruction générale, mise au courant des modifications ordonnées par le décret du 31 mai 1838, a été rendue exécutoire le 17 juin 1840, en vertu d'un arrêté de M. Pelet de la Lozère, ministre des finances, et une troisième édition, encore en vigueur aujourd'hui malgré les nombreux changements qu'elle a subis depuis 28 années, a été approuvée par M. Magne, ministre des finances, le 20 juin 1859.

A son tour l'ordonnance de 1838 dut être refondue ; tel fut l'objet du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique. Depuis, les changements survenus dans l'organisation des services des ministères, les modifications importantes résultant des changements de régime ont démontré la nécessité d'une nouvelle refonte. Une commission nommée en 1878 par M. Léon Say, ministre des finances, a été chargée de cette tâche, mais l'œuvre de cette commission est loin d'être achevée. En attendant, l'initiative privée s'est efforcée de remédier aux inconvénients que présentaient les modifications importantes apportées depuis 1862 aux règles de notre comptabilité publique. Dans ce but, il était

indispensable de tenir le décret de 1862 au courant des changements qu'il a subis depuis sa promulgation.

Ce travail actuellement accompli, présente en regard des articles du décret de 1862, les modifications survenues, dans notre législation financière, depuis sa promulgation ainsi que la date des lois ou décrets qui les ont ordonnées[1].

V. DÉCRET DU 31 MAI 1862.

Nous ne pouvons, en raison de son étendue, donner ici le texte même du décret du 31 mai 1862; nous en reproduirons seulement les grandes lignes, en donnant un résumé analytique des dispositions principales contenues dans chacune des six grandes divisions qui le composent.

1. Dispositions générales applicables aux divers services.

Le titre I du décret du 31 mai 1862 reproduit les principes généraux contenus dans l'ordonnance de 1822 en ce qui concerne les ordonnateurs et les comptables et définit ce qui s'entend par les mots *gestion* et *exercice;* enfin il détermine la forme des comptes à rendre par les comptables.

2. Comptabilité législative.

Le titre II traite du budget général de l'État. Il détermine le mode de formation et de présentation du budget et fixe à nouveau, en les restreignant, les délais relatifs à la durée de l'exercice : au 31 juillet, pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses; au 31 août, pour l'achèvement du recouvrement des produits et le paiement des dépenses; et au 30 novembre, pour l'entier apurement des opérations de régularisation et de rectification d'écritures.

Le même titre contient toutes les règles relatives à l'ouverture des crédits supplémentaires et extraordinaires, à la liquidation et au paiement des dépenses, à la clôture des crédits, à l'apurement des restes à payer et aux dépenses d'exercices clos et périmés, ainsi qu'aux délais de prescriptions applicables aux créances de l'État. Un chapitre spécial est consacré à la nature, à la forme, à l'examen et au contrôle des comptes des ministres dont il fixe les délais de présentation au Parlement. Enfin, le titre II se termine par un certain nombre de dispositions particulières relatives à la dette inscrite et à la dette flottante.

3. Comptabilité administrative.

Le titre III est spécial à la comptabilité des ordonnateurs et des comptables de la recette, de la dépense et du service de trésorerie. Il indique les livres et les écritures que ces fonctionnaires doivent tenir, les comptes qu'ils doivent rendre, la responsabilité et le contrôle auxquels ils sont assujettis. Il détermine en outre les livres qui doivent être tenus à la direction générale de la comptabilité publique pour la centralisation des écritures des comptables et pour la reddition des comptes à présenter aux Chambres.

4. Comptabilité judiciaire et contrôle de la Cour des comptes.

Le titre IV est relatif à la Cour des comptes. Il retrace les dispositions principales de la loi organique de 1807 touchant l'organisation et la compétence de la Cour, les attributions du ministère public et du greffe, les formes de la vérification et du jugement des comptes, les déclarations publiques et le rapport annuel fait au Président de la République. Ce titre contient en outre un chapitre spécial aux conseils de préfecture, en raison de leurs fonctions de juges des comptes qui ne sont pas déférés à la Cour des comptes.

5. Comptabilités spéciales.

Le titre V s'applique à la comptabilité des départements, des communes, des établissements de bienfaisance et d'utilité publique, des établissements d'aliénés, des dépôts de mendicité et des monts-de-piété. Il contient aussi les règles relatives à l'exécution des services financiers en Algérie et aux colonies, à la comptabilité des établissements d'instruction publique, à la comptabilité des budgets annexes rattachés pour ordre au budget de l'État. (Légion d'honneur, Imprimerie nationale, Fabrication des monnaies et médailles, Caisse des invalides de la marine, École centrale des arts et manufactures, Chemins de fer de l'État, Caisse nationale d'épargne.)

Un chapitre spécial de ce titre est consacré à la Caisse des dépôts et consignations.

6. Comptabilité des matières appartenant à l'État.

Le titre VI s'applique à la comptabilité des matières appartenant à l'État, soit qu'il s'agisse de matières de consommation et de transformation, ou de valeurs mobilières ou permanentes de toute espèce.

L'analyse rapide que nous venons de faire nous paraît suffisante pour donner une idée des matières traitées dans le décret du 31 mai 1862. Pour de plus amples détails, le lecteur devra se reporter, non plus au texte original du décret, mais au commentaire qui en a été fait par MM. Lanjalley et Renaux, auquel se trouve joint une table alphabétique très détaillée dans laquelle tous les mots importants sont indiqués avec renvoi aux articles et aux pages où ils sont employés.

VI. DES COMPTABLES.

Il existe deux natures de comptables : les *comptables de deniers publics ;* les *comptables de matières.*

7. Comptables de deniers publics.

Les comptables de deniers publics se divisent eux-mêmes en deux catégories distinctes, savoir :

Les comptables *directs,* c'est-à-dire justiciables de la Cour des comptes, qui rendent compte, non seulement de leurs opérations personnelles, mais encore des actes accomplis par leurs subordonnés ou leurs correspondants.

Les comptables *subordonnés,* dont les opérations sont accomplies pour le compte et sous la responsabilité des comptables directs et que ceux-ci sont tenus par les règlements de rattacher à leur propre gestion.

1. *Comptables directs et subordonnes.*

Les comptables directs qui n'ont à compter que des opérations effectuées par eux et par leurs correspondants, sont : le caissier-payeur central du Trésor public, le payeur central de la dette publique, les receveurs de l'enregistrement, du timbre et

1. *Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique*, par MM. Lanjalley et Renaux. Paris, librairie Berger Levrault et Cie. 1887.

des domaines, les receveurs des contributions diverses en Algérie, l'agent comptable de la caisse nationale d'épargne, l'agent comptable des traites de la marine, l'agent comptable des virements de comptes, l'agent comptable de l'Imprimerie nationale et l'agent comptable de la grande chancellerie de la Légion d'honneur.

Les autres comptables directs qui centralisent dans leurs écritures les opérations des comptables subordonnés, sont : les trésoriers-payeurs généraux des finances à l'égard des receveurs particuliers et des percepteurs des contributions directes ; les trésoriers-payeurs de l'Algérie à l'égard des payeurs particuliers ; les trésoriers-payeurs des colonies à l'égard des receveurs particuliers et des percepteurs ; les payeurs principaux des armées à l'égard des payeurs particuliers et des payeurs adjoints ; les receveurs principaux des douanes à l'égard des receveurs particuliers établis dans chaque bureau de douane ; les receveurs principaux des contributions indirectes à l'égard des receveurs particuliers sédentaires et ambulants, des entreposeurs et des receveurs buralistes ; les receveurs principaux des postes et télégraphes à l'égard des receveurs ordinaires des bureaux postaux et télégraphiques ; l'agent comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires à l'égard des chanceliers et agents vice-consuls, percepteurs des droits de chancellerie ; l'agent comptable de la fabrication des monnaies à l'égard du préposé à la vente des médailles ; le trésorier général des invalides de la marine à l'égard des trésoriers des invalides et de leurs préposés ; le caissier général des chemins de fer de l'État à l'égard des receveurs centralisateurs des opérations des chefs de gare.

Les comptables subordonnés n'ont point à rendre de comptes annuels, parce qu'ils justifient des actes de leur gestion par l'envoi successif de leurs écritures, des valeurs provenant de leurs recouvrements, et des pièces justificatives des dépenses qu'ils ont acquittées. Leur gestion est apurée par les comptables directs au moyen des éléments de contrôle et de surveillance fournis à ces derniers comptables, et ils sont valablement déchargés de leurs opérations par les certificats de quitus du comptable direct dont ils relèvent, ce dernier étant comptable de leur gestion envers l'administration et la Cour des comptes, sauf cependant les rejets de pièces prononcés par cette Cour pour des paiements qu'ils auraient irrégulièrement faits et dont ils seraient responsables envers le comptable direct.

Les comptables principaux doivent dresser chaque mois le résumé des opérations qu'ils ont effectuées pendant le mois précédent, tant pour le service budgétaire que pour le service de trésorerie, et l'adresser à la direction générale de la comptabilité publique avec les pièces justificatives prescrites par les règlements, soit directement par les trésoriers-payeurs généraux, le caissier central du Trésor et le payeur central de la dette publique, soit par l'entremise des directeurs départementaux pour ce qui concerne les comptes des administrations financières.

8. Comptables de matières.

La comptabilité des deniers publics ayant été réglementée par l'ordonnance du 14 septembre 1822, il restait à combler une lacune en ce qui concerne la comptabilité des matières appartenant à l'État et qui échappait jusqu'alors au contrôle des pouvoirs publics.

Dans ce but, la loi du 6 juin 1843 prescrivit par son article 14 que les comptes-matières seraient désormais soumis au contrôle de la Cour des comptes et qu'une ordonnance rendue dans la forme des règlements d'administration publique déterminerait la nature et le mode de ce contrôle et réglerait la forme de comptabilité des matières appartenant à l'État dans toutes les parties du service.

Cette ordonnance rendue le 26 août 1844 contient les bases principales de la comptabilité-matières. En conformité de cette ordonnance, des règlements particuliers ont fixé les règles à suivre pour retracer dans les comptabilités-matières, les valeurs mobilières permanentes ou les objets de consommation de chaque ministère. Plus tard le décret du 31 mai 1862 (*art.* 861 à 880), profitant des améliorations réalisées, est venu remplacer l'ordonnance de 1844, et bien que modifiées postérieurement sur certains points de détail, les dispositions contenues dans le décret de 1862 sont encore en vigueur aujourd'hui.

La comptabilité des matières comprend : 1° les matières de consommation et de transformation ; 2° les valeurs mobilières ou permanentes de toute espèce.

Dans chaque magasin, chantier, usine, arsenal et autre établissement appartenant à l'État et géré pour son compte, il y a un agent ou préposé responsable des matières y déposées. Cet agent, justiciable de la Cour des comptes, est comptable de la quantité desdites matières suivant l'unité applicable à chacune d'elles.

Chaque comptable est tenu d'inscrire, sur des livres élémentaires, l'entrée, la sortie, les transformations, les détériorations, les pertes, déchets et manquants, ainsi que les excédents de toutes les matières confiées à sa garde.

Aux époques fixées par les règlements spéciaux de chaque département ministériel, chaque comptable forme d'après ses livres, en observant l'ordre des nomenclatures adoptées pour le service, des relevés résumant par nature d'entrée et de sortie et pour chaque espèce de matière distincte ou collective, toutes ses opérations à charge ou à décharge. Ces relevés, contrôlés sur les lieux, sont adressés par la voie hiérarchique, avec les pièces justificatives, au ministre ordonnateur du service.

Dans les trois premiers mois de l'année chaque comptable établit en outre et fait parvenir au ministre, le compte général de sa gestion de l'année précédente. Ce compte est transmis à la Cour des comptes avec les pièces justificatives.

Les départements ministériels qui publient des comptes en matières conformément aux règlements actuels sont les suivants :

Ministère de la justice. — Pour l'Imprimerie nationale et pour la Légion d'honneur. (*Extrait du Compte définitif des dépenses rendu par le ministre.*)

Ministère de l'intérieur. — Pour l'administration centrale, le *Journal officiel* et les établissements pénitentiaires. (*Règl. 26 déc. 1853.*)

Ministère de la guerre. — Pour le matériel de la guerre. (*Règl. 19 nov. 1871.*)

Ministère de la marine. — Pour les approvisionnements généraux de la flotte. (*D. 30 nov. 1857 remplacé pour un certain nombre de dispositions par le décret du 23 novembre 1887.*)

Ministère du commerce. — Pour le Conservatoire des arts et métiers, l'École centrale des arts et manufactures, les Écoles d'arts et metiers, l'École d'horlogerie de Cluses et les bureaux de vérification des poids et mesures. (*Règl. 29 avril 1854.*)

Ministère de l'agriculture. — Pour les établissements thermaux, les haras et dépôts d'étalons, les écoles vétérinaires, les bergeries, vacheries, etc. (*Règl. 29 avril 1854.*)

Ministère des finances. — Pour les monnaies et médailles (*Instr. 27 déc. 1879*) et les postes et télégraphes. (*Règl. 15 oct. 1880.*)

Ministère de l'instruction publique et des beaux-arts. — Pour le Muséum d'histoire naturelle, les Facultés et les établissements dépendant du service des beaux-arts.

(Une commission spéciale instituée par arrêté du 28 novembre 1885 a été chargée d'élaborer un règlement applicable à ces divers services. Cette commission n'a pas encore terminé ses travaux.)

VII. DES COMPTES.

Les opérations des comptables de deniers publics sont centralisées à la direction générale de la comptabilité publique, qui les décrit dans une série de comptes ouverts à cet effet et qui en dresse un bordereau mensuel spécial pour chaque classe de comptables principaux et par nature de recettes et de dépenses, après que les pièces justificatives de recettes et de dépenses ont été vérifiées et reconnues exactes.

La comptabilité administrative a pour organes d'exécution du premier degré les directions ou divisions de comptabilité de chaque ministère. Tous les mois, les faits concernant la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses ministérielles sont relevés sur une balance des comptes du grand-livre avec un développement par chapitre, et copie en est adressée au ministère des finances (direction générale de la comptabilité publique) qui en reproduit les résultats dans ses écritures.

A la fin de l'année, les résultats de chacun des comptes ouverts sont réunis dans un document spécial, distribué au Parlement et rendu public sous le nom de *Compte général de l'administration des finances*. Mais, comme les opérations budgétaires des exercices se prolongent jusqu'au 31 août de l'année suivante, il s'ensuit que le compte général des finances contient, outre les opérations propres à l'année de l'exercice en cours, celles qui ont été effectuées au titre de l'exercice précédent. Pour avoir les éléments du règlement définitif d'un exercice, il faut se reporter à la fois au compte général de l'année courante et à celui de l'année qui suit, et c'est la réunion des opérations budgétaires de ces deux comptes qui forme les résultats à l'aide desquels la direction générale de la comptabilité publique établit le projet de loi de règlement définitif de l'exercice qui doit être soumis aux Chambres à l'époque réglementaire du 1er mars qui suit la deuxième année de l'exercice.

Au moyen des bordereaux mensuels transmis par les comptables et centralisés à la direction générale de la comptabilité publique, l'administration des finances établit et fait publier chaque mois au *Journal officiel* la situation des recouvrements opérés pendant le mois précédent sur chaque branche d'impôts et de revenus publics. Cette situation est ensuite reproduite par le *Bulletin de statistique et de législation comparée,* publié mensuellement par le ministère des finances depuis 1877, qui la fait suivre d'une note expliquant les causes principales des différences constatées d'une année à l'autre dans la productivité mensuelle des ressources budgétaires.

La réunion de tous les documents transmis chaque mois par les comptables permet, à la fin de l'année, d'établir, dans le compte général des finances, la situation provisoire de l'exercice qui ne devient définitive que dans le compte général de l'année suivante, lequel contient les opérations complémentaires de recette et de dépense effectuées sur l'exercice précédent, avec rappel des opérations faites pendant la première année de l'exercice.

Le Parlement est donc muni, par la publication périodique des situations de finances insérées, soit au *Journal officiel,* soit dans les comptes ministériels, de tous les éléments d'information qui lui permettent d'exercer sa surveillance, sa vérification et son contrôle sur les finances publiques. Le public également, par la publicité donnée aux divers documents financiers, est à même de connaître et de suivre l'emploi des ressources fournies par les contribuables pour assurer la gestion de la fortune de la France[1].

Nous allons entrer dans quelques explications sur la nature et la forme des comptes successivement soumis à l'examen et au vote du Pouvoir législatif, en vertu des principes posés dans l'ordonnance constitutive du 14 septembre 1822 et des dispositions législatives ou réglementaires postérieures coordonnées dans le décret du 31 mai 1862.

Le grand compte et le grand document financier est le compte général de l'administration des finances dont nous venons de parler et que Gaudin, après que la Constitution de l'an III l'eut ordonné (art. 322), a fait définitivement établir par la loi du 19 nivôse an IX, pour être « rendu » au Gouvernement par le ministre et présenté au Corps législatif dans le quatrième mois au plus tard de l'année suivante.

En l'an IX, il n'était pas encore question d'exercice et de lois de règlement des budgets. Le compte général n'était pas plus qu'aujourd'hui le compte annuel des budgets ; il était et il est resté depuis le compte de l'administration des finances pendant une année ; tant pour le service des budgets que pour toutes les opérations dont avait à s'occuper le Trésor. N'oublions pas que, dès l'an IX, il a eu deux chapitres particuliers de son compte de dépenses ouverts, l'un aux frais de perception, l'autre au service de la trésorerie, et que, si incomplets que soient ces comptes, on ne trouve que là des renseignements sur le prix de revient de nos anciens budgets.

9. Compte général des finances.

Le compte général des finances est l'exposé complet de la gestion annuelle du Trésor, dans laquelle se trouve comprise la gestion annuelle des trois budgets généraux de l'État qui, chaque année, se trouvent en cours d'exercice avec leurs divisions, selon les temps, en budget ordinaire, budget sur ressources extraordinaires et budget sur ressources spéciales.

Quoique créé par la loi du 12 nivôse an IX, article 3 (9 janvier 1800), ce compte ne fut définitivement établi dans la forme actuelle qu'à la suite des ordonnances des 10 décembre 1823 et 1er septembre 1827, rendues sur la proposition de M. de Villèle.

1. Tous les documents financiers dressés par l'administration des finances sont rendus publics, soit dans le *Journal officiel*, soit dans le *Bulletin de statistique* du ministère des finances. Enfin, tous les documents imprimés sont vendus par l'Imprimerie nationale à des prix très modérés.

Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance de 1823, le compte annuel de l'administration des finances comprend toutes les opérations relatives au recouvrement et à l'emploi des deniers publics et il présente dans une section intitulée : Compte des opérations de l'année, la situation de tous les services de recette et de dépense au commencement et à la fin de l'année.

C'est le compte général des finances qui résume à la fois les comptes des ministres et les comptes individuels des comptables et qui forme la base authentique et invariable sur laquelle repose le règlement législatif des budgets. C'est ce compte, ainsi que ses nombreux développements, qui garantit l'exactitude matérielle de tous les résultats soumis chaque année au contrôle législatif.

Ce compte est lui-même appuyé de comptes de développements au nombre de cinq, savoir : compte des contributions et revenus publics ; compte des dépenses publiques ; compte de trésorerie ; compte des budgets et situation générale des finances.

1. *Compte des opérations de l'année.*

Ce compte qui forme la première partie du compte général des finances constate d'abord les valeurs de caisse et de portefeuille existant chez tous les comptables des finances au commencement de l'année. Il décrit ensuite, par divisions budgétaires pour les recettes, par ministère pour les dépenses, et par nature principale de service, pour les opérations de trésorerie, les recettes et les dépenses effectuées par les comptables du Trésor pendant la gestion annuelle et il établit les soldes matériels de caisse et de portefeuille restés entre leurs mains au 31 décembre. C'est à l'aide des renseignements contenus dans le compte des opérations de l'année et dans les développements qui l'accompagnent, que la Cour des comptes prépare les déclarations de conformité qu'elle est appelée à rendre chaque année, constatant la concordance des arrêts qu'elle rend sur les comptes individuels des comptables soumis à sa juridiction, avec les comptes généraux produits par les ministres.

2. *Compte des contributions et revenus publics.*

Créé en vertu de l'article 149 de la loi du 25 mars 1817, ce compte développe, par nature de recettes, les produits des budgets, énoncés sommairement dans le compte des opérations de l'année. La série de tableaux dont il se compose indique les droits liquidés au profit de l'État, les recouvrements effectués pendant chacune des deux années des exercices en cours d'exécution et les restes à recouvrer sur les droits constatés. Cette section du compte des finances a aussi pour destination de présenter, sous le point de vue distinct de la réalisation des impôts et revenus publics, l'ensemble des ressources applicables tant à l'exercice qui est parvenu au terme de sa clôture qu'à l'exercice courant. Celles de ces ressources qui se rapportent à l'exercice expiré sont, en outre, l'objet d'un compte que le ministre des finances publie séparément et dans lequel des développements administratifs font connaître, pour chaque branche de revenus, les valeurs, matières ou quantités qui ont été soumises à l'application des tarifs et qui ont déterminé le montant des droits perçus par les comptables du Trésor (*V. infrà : Compte définitif des recettes*). Le compte des contributions et revenus publics est suivi d'un tableau faisant connaître, par département et par nature de comptables, le montant des recouvrements effectués pendant l'année sur toutes les branches du revenu public, tant sur l'exercice expiré que sur l'exercice en cours.

3. *Compte des dépenses publiques.*

Ce compte dont l'établissement est ordonné par l'article 150 de la loi du 25 mars 1817, développe les opérations de dépenses budgétaires qui ont été inscrites dans le compte des opérations de l'année par nature de budget et par ministère seulement. Les tableaux contenus dans ce compte présentent par chapitres, d'après la division et la nomenclature arrêtées par la loi du budget, les droits constatés au profit des créanciers de l'État, les paiements effectués soit pendant l'année, soit antérieurement, en vertu des ordonnances des ministres, et enfin les restes à payer sur les liquidations opérées. Cette section du compte des finances donne, par conséquent, la récapitulation des dépenses que chaque département ministériel est tenu de justifier dans son compte particulier. (*V. infrà : Compte définitif des dépenses*), et qui forment les éléments, soit du règlement de l'exercice expiré, soit de la situation provisoire de l'exercice courant. Les détails, par articles de dépenses, accompagnés de toutes les justifications administratives qui s'y rattachent, ne se trouvent et ne peuvent être en effet produits que dans les comptes rendus par chaque ministre pour son département, lesquels complètent ainsi, pour les dépenses, l'ensemble des documents nécessaires au contrôle législatif.

De même que le compte des contributions et revenus publics, le compte des dépenses publiques se termine par un tableau établi dans la même forme et présentant, pour chaque département, le montant des dépenses budgétaires acquittées par classe de comptables, tant sur l'exercice expiré que sur l'exercice en cours.

4. *Compte de trésorerie.*

Les informations relatives aux recettes et aux dépenses publiques sont suivies du *Compte de trésorerie* établi conformément aux dispositions de l'article 149 de la loi du 25 mars 1817. On présente dans ce compte les opérations qui, pendant l'année, ont affecté les créances actives du Trésor, c'est-à-dire les avances faites par les comptables pour l'exécution de divers services publics (*V. le mot:* **Avances**, § 11, page 260), les débets de comptables et les créances litigieuses, les effets à payer, les comptes courants et autres créances passives de l'administration des finances, les mouvements de fonds qui ont eu lieu entre les comptables du Trésor, les moyens de crédits réalisés en vertu d'autorisations législatives, l'excédent au profit ou à la charge du service de trésorerie qui, d'après les sections précédentes du compte des finances, ressort du recouvrement de l'impôt et de l'acquittement des dépenses publiques ; enfin les variations qu'ont éprouvées les encaisses matériels des comptables qui servent à déterminer l'exactitude de l'exposé de ces différents résultats.

5. *Compte des budgets.*

Les trois premières sections du compte général des finances présentent, comme on vient de le voir, l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses effectuées par tous les agents ou comptables préposés à la liquidation et à la réalisation des droits

constatés au profit ou à la charge de l'État. Il reste à rapprocher ces opérations, à les comparer aux prévisions de recettes ou aux autorisations législatives de dépenses.

Tel est l'objet des *Comptes des budgets.*

Les comptes des budgets publiés en exécution de l'article 149 de la loi du 25 mars 1817 et conformément à l'article 102 de la loi du 15 mai 1818 et à l'article 18 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, contiennent d'abord la série des tableaux établissant la situation définitive du dernier exercice qui a atteint l'époque de sa clôture et dont le projet de loi de règlement a été déposé. Ces tableaux, dans lesquels on explique la raison des modifications apportées aux prévisions du budget primitif, comparent: en recette, les évaluations fixées par la loi de finances ou par des lois subséquentes avec les produits réalisés; en dépense, les crédits accordés par le budget primitif ou postérieurement par des lois de crédits supplémentaires, avec les dépenses faites. Ils établissent en outre le montant des droits restant à recouvrer et les sommes restant à payer, et déterminent enfin l'excédent ou l'insuffisance des ressources qui constitue la situation finale du budget. D'autres tableaux, offrant les mêmes rapprochements, font ensuite connaître la situation provisoire de l'exercice courant.

Les opérations effectuées par anticipation (*V. le mot:* **Anticipations de recettes et de dépenses,** page 158), pour les services urgents dont l'exercice s'ouvrira au 1er janvier suivant, sont également retracées dans la section des comptes des budgets.

Cette section contient, en outre, sous le titre de *Résultats généraux sur les budgets définitifs depuis* 1814, une série de tableaux dont l'objet est de résumer, par exercice et par branches principales de recettes et de dépenses, la situation financière de chacun de ces budgets, de manière à déterminer, soit qu'on les examine séparément, soit qu'on les compare entre eux, leurs ressources et leurs besoins respectifs, ainsi que leur résultat final.

Les lois qui ont constitué les budgets annexes rattachés pour ordre au budget général de l'État (*V. le mot:* **Budgets annexes,** page 721) [Légion d'honneur, Imprimerie nationale, Fabrication des monnaies et médailles, Caisse des invalides de la marine, École centrale des arts et manufactures, Chemins de fer de l'État, Caisse nationale d'épargne] ont statué, d'une part, que ces budgets annexes seraient soumis à toutes les règles prescrites par les lois de finances pour le règlement définitif de chaque exercice, et, d'autre part, que les comptes détaillés de ces mêmes services seraient annexés aux comptes définitifs des dépenses des ministères auxquels ils ressortissent. Conformément à ces dispositions, un titre particulier du projet de loi de règlement définitif de chaque exercice est consacré, en exécution de la loi du 9 juillet 1836, à l'apurement législatif des budgets annexes, dont une ordonnance en date du 15 février 1847, a déféré les résultats au contrôle annuel de la Cour des comptes.

Mais les recettes et les dépenses des budgets annexes ne sont pas comprises dans le compte général des finances parce que, soumises à un régime particulier, elles s'effectuent en dehors de l'action du ministre des finances, par des comptables spéciaux qui ne sont pas astreints à remettre à la direction générale de la comptabilité publique des éléments periodiques d'écritures, d'après lesquels elle ait à retracer les mouvements desdits budgets annexes. C'est donc seulement dans les comptes définitifs des ministres (justice pour la Légion d'honneur et l'Imprimerie nationale, finances pour la fabrication des monnaies et médailles et la Caisse nationale d'épargne [1], marine et colonies pour la Caisse des invalides, commerce et industrie pour l'École centrale des arts et manufactures, travaux publics pour les chemins de fer de l'État) que se trouvent les développements et les justifications des résultats contenus à cet égard dans les projets de loi de règlement définitif.

Enfin, la section des comptes des budgets est précédée d'un tableau des différents services qui, précédemment, faisaient l'objet de comptes spéciaux ou d'opérations de trésorerie et qui ont été successivement rattachés au budget général depuis 1814.

6. *Situation générale des finances.*

Le *Compte de la situation générale des finances* présente, par branche de service, le résultat des opérations développées dans les comptes des revenus, des dépenses et de trésorerie, et qui ont produit l'*actif* (*V. ce mot,* p. 28) et le *passif* de l'administration des finances au 1er janvier de chaque année.

Il est précédé d'un *bilan* (*V. ce mot*, p. 399) ou balance résumée des comptes ouverts sur le grand-livre de la direction générale de la comptabilité publique, dans lequel les recettes et les dépenses faites pendant l'année se rattachent aux résultats de la situation au 1er janvier précédent et présentent les augmentations et les diminutions qui établissent la situation à l'époque du 1er janvier suivant.

La balance des comptes du grand-livre, qui démontre l'exactitude de tous les faits publiés dans le compte général des finances, est imprimée chaque année, avec un résumé analytique du journal général de l'administration des finances, à la suite du procès-verbal de la commission créée à l'effet d'arrêter le journal et le grand-livre de la comptabilité publique au 31 décembre de chaque année et de constater la concordance des comptes des ministres, c'est-à-dire du compte général de l'administration des finances, du compte des recettes et des comptes des dépenses des ministères, qui servent de base au règlement définitif des budgets, avec les écritures centrales du ministère des finances [2].

Le premier tableau de situation, extrait du bilan, groupe les divers termes constituant l'actif et le passif du Trésor public.

Les tableaux suivants ont pour but de déterminer l'actif et le passif *réels* et d'établir *au net* la situation générale à la fin de l'année pour laquelle le compte est rendu. En effet, on a vu au mot *Bilan* que, depuis 1834, l'administration des finances a présenté dans son compte général la situation réelle du Trésor, c'est-à-dire l'actif qui lui

1. De 1883 à 1885 inclusivement, la Caisse nationale d'épargne était rattachée au budget du ministère des postes et des télégraphes, mais ce dernier ministère ayant été supprimé et ses services ayant été rattachés au ministère des finances par décret du 30 mai 1887, c'est dans les comptes définitifs du ministère des finances pour l'exercice 1886 et suivants que l'on trouvera les développements du budget annexe de la Caisse nationale d'épargne.

2. Article 7 de l'ordonnance du 10 décembre 1823 complétée par l'ordonnance du 8 décembre 1830, art. 1er, dont les dispositions sont reproduites par l'article 192 du décret du 31 mai 1862.

appartient et les dettes auxquelles il est tenu de satisfaire. Dans ce tableau, on élimine, en conséquence, des résultats bruts présentés par les comptables, les articles de l'actif et du passif qui se rapportent à la situation personnelle des comptables vis-à-vis d'eux-mêmes ou de leurs correspondants particuliers et pour lesquels la responsabilité du Trésor n'est pas engagée. Il en est de même pour un certain nombre d'articles dont les écritures doivent conserver la trace, mais seulement pour ordre et qui se neutralisent dans leurs effets. Ces opérations d'élimination s'élèvent chaque année à un chiffre très important ; c'est ainsi qu'au compte des finances de 1885, il figure pour la somme de plus d'un milliard et demi sur un total d'opérations brutes montant à plus de 9 milliards.

Différents états de développements annexés à la situation générale décrivent les opérations sur les budgets clos ou en cours d'exécution et fournissent les éléments du compte des découverts et avances du Trésor, avec l'indication des origines par période politique. (*V.* **Découverts du Trésor.**)

En outre, des explications très détaillées sont fournies sur chacun des soldes des services spéciaux du Trésor, dont nous citerons les plus importants, qui sont : les capitaux de cautionnements en numéraire, les services locaux de l'Algérie et des colonies, les avances faites par le Trésor pour les services de transports maritimes, pour prêts à l'industrie en 1860, pour le rachat des offices de courtiers de commerce, pour l'emprunt grec, pour les chemins vicinaux et la caisse des écoles, lycées et collèges, les fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, les avances faites au Trésor par la Banque de France en 1880 et 1881, les garanties d'intérêt aux compagnies de chemins de fer, etc., etc.

Enfin, un dernier état développe le mouvement des divers articles de la dette flottante, avec la distinction des créances qui sont ou non passibles d'intérêts à la charge du Trésor.

Cette partie du compte des finances est, en outre, accompagnée d'un travail d'ensemble qui résume d'abord et développe ensuite, afin qu'on puisse apprécier leur importance corrélative, les quatre principaux termes de la situation générale des finances publiée à la fin de chacune des années précédentes, en partant du 1er janvier 1831, savoir : pour l'actif, les découverts et avances du Trésor et l'actif réalisable, c'est-à-dire les encaisses des comptables, les fonds en dépôt à la Banque de France et les créances actives ; pour le passif, la dette flottante du Trésor, les budgets et les services spéciaux.

Ici se termine la série des comptes principaux ; mais, outre ces comptes et les comptes spéciaux dont il sera parlé tout à l'heure, le compte général des finances résume chaque année dans des tableaux spéciaux la situation des budgets antérieurs. Ces tableaux sont suffisants pour donner une vue d'ensemble de tous les budgets depuis 1814, et quoiqu'ils ne présentent les recettes et les dépenses que dans leurs grandes lignes, ils sont très intéressants à consulter pour qui ne veut chercher que des comparaisons de ministère à ministère et de budget à budget. Si l'on voulait entrer dans plus de détails, il faudrait consulter les comptes définitifs de recettes et de dépenses rendus par les ministres, qui sont dressés chaque année à l'appui de la loi des règlements du budget. (*V. pour ces comptes*, le chap. 11, p. 1145 et 1146.)

7. *Comptes spéciaux.*

En dehors des comptes principaux dont la publication annuelle est ordonnée par la loi du 25 mars 1817, l'ordonnance du 10 décembre 1823 a prescrit, par son article 2, § 5, la présentation, dans le compte général des finances de chaque année, de comptes spéciaux afférents à divers services publics non compris dans les budgets et qui se rattachent directement ou indirectement à l'exécution des lois de finances.

Voici l'analyse de chacun de ces comptes

1. Dette consolidée.

Ce compte se rapporte à toutes les rentes. Il fait connaître : l'origine de ces différentes natures de rentes ; la situation des crédits qui en ont autorisé la création; l'emploi qui a été fait par le Trésor de leur produit, selon qu'elles ont été négociées, remises à la Caisse d'amortissement pour la consolidation des fonds de réserve de l'amortissement et des fonds appartenant aux caisses d'épargne, attribuées à divers services publics ou annulées en vertu d'actes législatifs ; leurs mouvements par périodes politiques depuis 1814 et leur classement actuel par catégories de propriétaires. Il comprend aussi, depuis 1862, le résultat de la conversion des rentes. Enfin, on y a joint le *Compte des rentes 3 p. 100 amortissables* et celui des *annuités de conversion de l'emprunt de 250 millions.*

2. Annuités aux compagnies de chemins de fer.

Ce compte fait connaître le montant des dépenses de cette nature qui ont été liquidées au profit des compagnies, les paiements faits chaque année en atténuation de ces dépenses et les sommes restant à payer.

3. Garantie d'intérêt aux compagnies de chemins de fer.

Le *Compte de la garantie d'intérêt aux compagnies de chemins de fer* présente le montant des avances faites aux compagnies, les reversements ou remboursements effectués sur ces avances et la situation de la dette des compagnies à la fin de l'année.

4. Annuités de rachat des canaux.

Le *Compte des annuités de rachat des canaux* contient le tableau des emprunts de cette nature dont le Trésor s'est engagé à rembourser matériellement le capital, les paiements qu'il a successivement faits en atténuation de sa dette et les sommes restant à amortir à la fin de l'année.

5. Cautionnements en numéraire.

Ce compte indique les mouvements des capitaux de cautionnements pendant l'année, et les sommes qui restent dues par l'État à chaque classe de titulaires des emplois, avec la destination qu'ont reçue les fonds de cette origine primitivement versés au Trésor.

6. Rentes viagères.

Le *Compte des rentes viagères* présente la situation, au commencement et à la fin de l'année, ainsi que le mouvement, pendant cette période, de chaque classe de rentes viagères, suivant qu'elles ont été constituées sur une ou plusieurs têtes.

7. Pensions.

Le *Compte des pensions* énonce d'abord les différentes natures de pensions dont les arrérages sont payés sur les fonds généraux du budget ; les lois qui en ont autorisé l'inscription, les crédits que ces lois ont accordés, et leur situation ; les nouvelles pensions liquidées et inscrites, celles qui ont été éteintes pour cause de décès ; et enfin la somme à laquelle s'élève, à la fin de l'année, cette partie de la dette publique.

8. Apurement des exercices clos.

Le *Compte d'apurement des dépenses des exercices clos* rappelle les créances restées à payer sur ceux des exercices réglés législativement qui n'ont pas encore atteint le terme de leur prescription finale, oppose à ce premier résultat les créances dont le paiement a été depuis ordonnancé dans les formes déterminées par la loi sur les budgets des exercices courants, et dégage les créances qui restent encore à solder. Il donne ainsi la preuve que la dette arriérée du Trésor sur les budgets se réduit successivement des paiements dont les exercices courants ont eu à supporter la charge.

9. Services financiers en Algérie.

Le *Compte des services financiers en Algérie* a pour destination d'exposer, par nature de recettes et de dépenses et par classe de comptables, les opérations effectuées en Algérie pendant l'année, tant pour le compte de l'État que pour les services provinciaux, et d'en résumer les résultats de manière à déterminer les besoins de trésorerie auxquels l'administration des finances a eu à pourvoir.

10. Service des monnaies.

Le *Compte du service des monnaies* renferme des tableaux de développement sur les opérations de celles des espèces d'or et d'argent fabriquées selon le système décimal. La régie administrative a été substituée, par la loi du 31 juillet 1879, au régime de l'entreprise. Ces tableaux présentent, notamment, la situation des fabrications faites en monnaie de bronze et le mouvement des médailles et des jetons fabriqués et vendus.

11. Ancien domaine extraordinaire.

Le *Compte de l'ancien domaine extraordinaire*, dont la publication est prescrite par diverses lois, indique les créances de l'espèce recouvrées pendant l'année et la destination donnée aux produits de ces recettes spéciales.

12. Débets et créances litigieuses et prêts au commerce et à l'industrie.

Ce compte présente, par catégorie, les mouvements annuels et la situation des débets et créances dont le recouvrement est poursuivi par les soins de l'agence judiciaire du Trésor, et contient des développements particuliers sur la situation des prêts effectués, en 1830 et en 1860, au commerce et à l'industrie.

10. Répertoire alphabétique et chronologique des documents spéciaux contenus dans les comptes généraux des finances.

Le compte général publié chaque année par l'administration des finances, contient à titre de renseignements, un répertoire alphabétique et chronologique destiné à faciliter la recherche des documents spéciaux publiés dans les comptes antérieurs et qui ne se trouvent pas dans le compte de l'année courante.

Nous avons formé pour nos lecteurs, une liste alphabétique des principaux documents contenus dans les comptes de finances depuis *1800*. Pour les documents que nous avons dû laisser en dehors de notre liste, on n'aura qu'à se reporter à la table des matières publiée à la fin du dernier compte général paru.

Le millésime que nous donnons en regard de chaque mot est celui du compte de l'année à consulter.

A

Agent judiciaire du Trésor, 1er compte. 1824.
Aliénation des bois de l'État. 1835 et 1837.
Allumettes chimiques, frais d'expertise et d'expropriation. 1883.
Amortissement. 1866 et 1871.
Ancien domaine extraordinaire. 1822, 1830, 1847 et 1855.
Avances aux compagnies de chemins de fer. 1856.
Avances faites à l'État pour travaux de rivières, canaux et ports maritimes. 1881.

B

Biens nationaux. IX-1800.
Budgets. Exercices antérieurs à 1810. 1811. — Exercices 1821 et antérieurs. 1823. — Exercices 1814 à 1829. 1836 et 1845. — Exercices 1830 à 1840. 1863.

C

Ancienne caisse d'amortissement. 1818.
Cautionnements. 1824, 1832, 1835, 1836 et 1846.
Commune de Paris : fonds saisis ; charges et dépenses. 1876 et 1879.
Compte de liquidation, 1re partie. 1880 ; 2e partie. 1882.
Consolidations des bons du Trésor. 1838 et 1849.
Consolidations des fonds des caisses d'épargne. 1837, 1851 et 1857.
Contributions directes. Dégrèvements de 1814 à 1835. 1835.
Contribution de guerre de 100 millions. 1817.
Contrôle des comptes des ministres. 1826.
Conversion des rentes 5 p. 100 en 4 1/2 p. 100. 1883.

D

Dette consolidée. 1849, 1851 et 1852.
Ancien domaine extraordinaire. 1822.

E

Emprunts en rentes négociés depuis 1816. 1883.
Emprunts législatifs (Voir pour ces emprunts la table des matières du compte général des finances).
Emprunts spéciaux pour ponts, canaux et travaux divers. 1838.
Expédition d'Alger. 1830.

F

Forêts. 1837 et 1839.

I

Indemnité des émigrés. 1840 et 1842.
Indemnité coloniale. 1875.
Inondations. 1876.

L

Liste civile de Charles X. 1830, 1831 et 1841.
Loterie royale. 1835.

M

Monnaies de cuivre fabriquées depuis 1719 et refonte des monnaies de cuivre en vertu de la loi de 1852. 1858.

O

Obligations trentenaires du Trésor. 1861.

P

Pensions civiles, anciennes caisses de retraites supprimées. 1854.
Ponts, canaux et travaux divers. 1833, 1838 et 1840.
Prêts au commerce et à l'industrie en 1830. 1831 et 1855.

R

Rachat du Palais de l'industrie. 1875.
Rachat du chemin de fer de Paris à Lyon. 1849.
Reconnaissances de liquidation. 1825.
Rentes viagères pour la vieillesse. 1883.
Retenues proportionnelles sur les traitements et remises. 1832 et 1849.

S

Services spéciaux, réglement. 1843.
Subventions aux compagnies de chemins de fer. 1864 et 1878.

T

Taxe annuelle sur les biens de mainmorte. 1856.
Travaux publics extraordinaires en exécution des lois de 1833, 1834, 1837, 1841 et 1842. 1840, 1re partie. 1843, 1848, 1849 et 1857.
Trésor de la couronne. 1831, 1830, 1851.

11. Comptes des ministres.

Quoique le compte général des finances contienne tous les éléments nécessaires pour établir la situation des recettes et des dépenses budgétaires d'un exercice arrivé à l'époque de sa clôture définitive, ce document n'est pas soumis à la sanction législative. Il constitue seulement pour le Parlement un élément d'études et d'informations, destiné à l'éclairer dans l'exercice de son contrôle sur les finances publiques.

La principale des prérogatives du Parlement, c'est-à-dire celle qui consiste à voter le budget, serait tout à fait illusoire, s'il n'était pas appelé à s'assurer que les recettes et les dépenses qu'il a autorisées ont été régulièrement faites.

Une loi du 15 mai 1818 (*art.* 102) a, en conséquence, décidé que le règlement définitif des budgets ferait l'objet d'une loi particulière, et une réglementation postérieure a déterminé les formes et les délais suivant lesquels cette loi devait être établie, et les comptes qui devraient être produits à l'appui.

Dans la langue administrative ces comptes sont appelés comptes des ministres, dans la pratique on les dénomme plus généralement sous le nom de comptes définitifs de recettes et de dépenses. C'est sous cette dernière appellation que nous allons les examiner.

1. *Compte définitif des recettes.*

Le compte des recettes du ministre des finances, incorporé jusqu'à 1841 dans le compte général de l'administration des finances, a fini par être publié séparément. C'est un document précieux pour l'étude de l'économie politique, comme pour celle des finances. Il donne, au moyen de tableaux établis par départements, les développements de chaque division principale des produits du budget et fait connaître, avec les détails les plus intéressants, les valeurs, matières et quantités, qui ont été soumises à l'application des tarifs pour produire le montant des droits perçus.

Le compte définitif des recettes de l'exercice expiré, dont la production est faite chaque année par le ministre des finances à l'appui du projet de loi de règlement dudit exercice, conformément à l'article 149 de la loi du 25 mars 1817 et à l'article 2, § 4, de l'ordonnance du 10 décembre 1823, forme un compte unique divisé en deux parties principales, savoir : *Résultats généraux* et *tableaux de développements.*

La première intitulée : *Résultats généraux du compte définitif des recettes,* est établie d'après les divisions budgétaires prescrites par la loi de finances et se compose de cinq tableaux.

Le premier tableau détermine, par nature de budget[1], les évaluations qui servent de base au règlement définitif des recettes de l'exercice, en mentionnant d'abord celles qui ont été fixées par la loi de finances et les modifications qu'elles ont éprouvées en vertu de dispositions législatives.

1. Budget ordinaire, budget extraordinaire, budget sur ressources spéciales.

Le second tableau présente les droits constatés[1], et les recouvrements effectués sur l'ensemble des contributions et revenus publics.

Un troisième tableau a pour but de comparer d'abord les droits constatés avec les recouvrements effectués de manière à faire ressortir les restes à recouvrer à la charge des redevables de l'État qui seront transportés à l'exercice suivant ; et ensuite d'opposer les recouvrements effectués aux évaluations législatives, ce qui permet de déterminer les plus ou moins-values de recettes par rapport aux prévisions du budget. Les résultats de ce troisième tableau concordent avec ceux du projet de loi de règlement définitif de l'exercice et du compte général des finances.

Dans un quatrième tableau, les recouvrements effectués pendant l'exercice se trouvent développés par branche principale de revenus et par département.

Enfin, le cinquième tableau a pour destination de rapprocher les recettes de l'exercice de celles de l'exercice antérieur et de faire ressortir les différences qui existent entre les branches principales de revenus de ces deux exercices.

Comme on le voit, cette première partie du compte définitif des recettes constitue un des principaux éléments du contrôle législatif.

La seconde partie comprend les *développements* des résultats exposés dans la première partie, non plus au point de vue de la comptabilité et du contrôle de la Cour des comptes, mais au point de vue administratif de la perception des impôts et revenus publics. Chaque branche d'impôt ou de revenu est précédée d'une note explicative faisant connaître, pour les impôts directs, la base de l'assiette de l'impôt, le montant des rôles mis en recouvrement, la comparaison des rôles avec les évaluations du budget, la situation des recouvrements en fin d'exercice, et le résumé des tableaux de développement et de comparaison des rôles de l'exercice avec ceux de l'exercice précédent.

En ce qui concerne les impôts indirects et les autres produits du Trésor, les notes préliminaires établissent le mode de constatation et de comptabilité de chaque produit, et le résultat de la comparaison des produits de l'exercice avec ceux de l'exercice précédent.

Les développements administratifs dont chaque branche principale d'impôt ou de revenu est accompagnée, reproduisent d'abord avec tous les détails qu'ils comportent les résultats qui sont contenus dans les tableaux de la première partie du compte définitif des recettes, c'est-à-dire la situation des droits et produits constatés, celle des recouvrements effectués dans chaque département et la comparaison de ces recouvrements par nature de produits, avec ceux de l'exercice précédent.

Ils sont, en outre, accompagnés d'un certain nombre de renseignements particuliers propres à chaque nature d'impôts ou de revenus, savoir :

Pour les contributions directes : un tableau, par département et par nature de contributions, destiné à faire connaître les causes des changements survenus dans les contingents, en principal, de chaque contribution ; un état de comparaison, par département, avec l'exercice précédent, du principal de la contribution des patentes et du nombre des

1. Les droits constatés sont ceux mis à la charge des redevables, recouvrés ou non recouvrés.

patentés ; un tableau présentant par département le compte d'emploi du fonds de dégrèvements, non-valeurs et frais de rôles concernant les contributions de répartition ; un état présentant par département, le degré d'avancement des travaux du cadastre au 31 décembre de chaque année ; un état présentant par département et pour une période de dix années le nombre des patentés ; un tableau, par département, des centimes additionnels imposés à divers titres sur chacune des contributions directes ; et un état, par département, des frais de poursuites exposés pendant l'année pour le recouvrement des contributions directes.

Pour le produit de l'impôt de 3 *p.* 100 *sur le revenu des valeurs mobilières :* un développement des droits constatés sur le revenu des valeurs mobilières, avec l'indication de la quotité des droits, des valeurs sur lesquelles la taxe est assise et du montant des droits constatés.

Pour les produits des forêts : un développement, par conservation et par département, des ventes de coupes de bois avec l'indication du montant des coupes, par contenance et par volume ; un état de comparaison, par conservation et par département, des adjudications de coupes de bois pour l'exercice courant et pour l'exercice précédent, avec l'indication de la moyenne des prix de vente par hectare et par mètre cube.

Pour l'enregistrement et le timbre : un développement, par nature d'actes, de jugements et de mutations, des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques, etc., indiquant le nombre des actes soumis aux droits, les quotités des droits, les valeurs sur lesquelles les droits ont été assis et le montant des droits contatés ; un développement, par nature, des droits de sceau et des droits d'enregistrement y relatifs et des remises de droits ; un développement spécial des amendes de contravention aux lois sur le timbre ; un état général du mouvement de la fabrication des papiers timbrés, des timbres mobiles et des timbres spéciaux ; un état détaillé du mouvement de la fabrication et de la vente des papiers timbrés, des timbres mobiles, des formules de passe-ports et de permis de chasse.

Pour les douanes : un développement, par classe de marchandises, des valeurs et des droits de douanes perçus à l'importation ; un développement, par nature et quotité de taxe, des droits de navigation ; un développement, par nature, des droits et produits accessoires de douanes ; un développement de la taxe de consommation des sels.

Pour les contributions indirectes : un tableau de développement, par nature de produits, des matières soumises à l'impôt, avec l'indication de la quotité des droits, des quantités, nombres et valeurs sur lesquels les droits ont été assis, des droits résultant de l'application des taxes et des droits constatés ; un tableau de développement de la vente des tabacs et des poudres à feu.

Pour les produits des sucres : un état de développement des sucres soumis à l'impôt, avec l'indication de la quotité des droits, des quantités, des droits résultant de l'application des taxes et des droits constatés.

Pour les postes et les télégraphes : un développement, par nature de recettes, des droits et produits postaux et télégraphiques.

Pour les produits universitaires : un développement, par Facultés et par département, des recettes réalisées ; un développement, par nature de produits, des recettes de chaque Faculté.

Pour les retenues et autres produits perçus en exécution de la loi du 9 *juin* 1853 *sur les pensions civiles :* un développement, par nature de recettes et par ministère, des recouvrements effectués.

Pour les produits divers du budget : un développement des recettes effectuées sur le produit des établissements spéciaux ressortissant aux ministères du commerce et de l'agriculture, tels que les écoles vétérinaires, les écoles d'agriculture, l'Institut agronomique, l'école d'horticulture de Versailles, les bergeries, vacheries, haras et dépôts d'étalons, les écoles d'arts et métiers, l'école d'horlogerie de Cluses, et les établissements thermaux et sanitaires.

Les ressources exceptionnelles et les ressources affectées au budget extraordinaire sont également l'objet de notes détaillées sur les dispositions législatives qui les ont autorisées.

En outre, les ressources affectées au budget des dépenses sur ressources spéciales forment deux tableaux : le premier présentant les évaluations budgétaires, les droits constatés et les recettes recouvrées ; le deuxième développant par département les recouvrements effectués sur les contributions directes et les taxes spéciales y assimilées, les produits éventuels départementaux et les produits divers spéciaux. Ces tableaux sont accompagnés d'une note sur les fonds de report du service départemental et de divers services spéciaux autorisés par l'article 21 de la loi du 10 mai 1838 et l'article 120 du décret du 31 mai 1862.

Enfin, le compte définitif des recettes, rendu et arrêté par le ministre des finances, est certifié par le directeur général de la comptabilité publique, qui le déclare conforme dans toutes ses parties aux résultats inscrits sur les livres de la direction générale de la comptabilité publique, d'après les écritures journalières des agents préposés à la liquidation et à la réalisation des recettes, et contrôlé avec les comptes individuels établis, sur pièces justificatives, par les comptables, pour être soumis au jugement de la Cour des comptes.

2. *Comptes définitifs des dépenses.*

Les ministres, disposant d'une partie de la fortune publique, sont tenus de rendre des comptes de leurs opérations. Cette obligation leur a été imposée par l'article 122 de la loi du 28 avril 1816 et l'article 148 de la loi du 25 mars 1817. Aux termes de la loi du 15 mai 1818, article 102, les comptes des ministres doivent être joints au projet de loi de règlement définitif de chaque exercice. Tous les comptes des ministres sont des comptes de dépenses, à l'exception d'un seul qui est rendu par le ministre des finances, en sa qualité de ministre du Trésor, sous le titre de : Compte définitif des recettes. (*V. suprà*).

Pour l'exécution du budget, en ce qui concerne les dépenses de l'État, les ministres liquident les droits des créanciers, d'après les services faits ; c'est ce qu'on appelle les *droits constatés*. Ils procèdent ensuite à l'émission de l'ordonnance, qui doit être appuyée de toutes les pièces justificatives constatant que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'État régulièrement justifiée. L'ordonnance est alors remise au comptable chargé d'en effectuer le paiement, et si le titulaire de l'ordonnance ne se présente pas dans les délais de l'exercice, cette ordonnance est annulée et son

montant figure parmi les restes à payer, qui ne peuvent plus être soldés que dans des conditions particulières fixées par la loi du 23 mai 1834. (*V. le mot* **Exercices clos.**)

Les comptes définitifs des dépenses des ministères sont établis d'une manière uniforme et présentent les mêmes divisions que le budget, conformément à la loi du 19 juin 1820, article 7, et à l'ordonnance du 1er septembre 1827, article 7.

En conséquence, ces comptes développent les opérations qui ne sont que sommairement exposées dans le compte général des finances, et ils se composent, en exécution de l'article 2 de l'ordonnance du 10 décembre 1823 :

1° D'un tableau général, présentant, par chapitre, tous les résultats de la situation définitive de l'exercice expiré qui servent de base à la loi proposée pour le règlement définitif dudit exercice;

2° De développements destinés à expliquer, avec tous les détails propres à chaque nature de service, les dépenses constatées, les paiements effectués et les créances restant à solder à l'époque de la clôture de l'exercice;

3° D'un état comparatif, par chapitre, des dépenses de l'exercice expiré avec celles du budget de l'exercice précédent, expliquant les causes des différences qui ressortent de cette comparaison;

4° Du compte d'apurement que la loi du 23 mai 1834 et l'article 127 du décret du 31 mai 1862 prescrivent de publier pour les exercices clos législativement arrêtés;

5° Et enfin, des documents spéciaux dont la publication est ordonnée par diverses dispositions législatives énumérées aux articles 161 à 188 du décret du 31 mai 1862.

Nous allons citer ces documents dans l'ordre adopté au budget pour la classification des ministères.

Ministère des finances.

Compte des opérations de la régie des monnaies et médailles (publication séparée).

Ministère de la justice.

État des logements occupés dans les bâtiments de l'État (administration centrale et Conseil d'État).

État de distribution et de vente des ouvrages du fonds de l'Imprimerie nationale au 31 décembre de chaque année.

État des sommes allouées par le Gouvernement pendant l'année pour impressions à exécuter gratuitement.

État des membres de la Légion d'honneur et des décorés de la médaille militaire décédés pendant l'année.

Ministère des affaires étrangères.

Néant.

Ministère de l'Intérieur.

Relevé des dépenses et des recettes départementales effectuées pendant l'exercice.

Relevé présentant, par la comparaison entre les recettes et les dépenses effectuées, le montant des ressources disponibles transportées à l'exercice suivant, conformément à l'article 63 de la loi du 10 août 1871.

Compte général du matériel pour chaque année (publication séparée).

Ministère des postes et des télégraphes.

État sommaire des marchés de 50,000 fr. et au-dessus passés au nom du Gouvernement, dans le courant de l'année.

État des logements concédés dans les bâtiments de l'État.

Ministère de la guerre.

Tableau analytique des divers modes d'administration, de comptabilité et de paiement.

Ministère de la marine et des colonies.

État sommaire des marchés de 50,000 fr. et au-dessus passés au nom du Gouvernement dans le courant de l'année.

Ministère de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes.

Tarif et nomenclature des droits à acquitter au profit de l'État pour l'obtention des grades dans les établissements d'enseignement supérieur.

Statistique des actes accomplis pendant l'année dans les établissements d'enseignement supérieur.

État détaillé des logements concédés dans les bâtiments de l'État.

État détaillé de l'emploi du crédit affecté aux travaux d'art et décorations d'édifices publics à Paris et dans les départements.

Emploi du crédit inscrit au budget au titre des souscriptions et publications et distribution des ouvrages acquis pendant l'exercice et antérieurement.

Ministère du commerce et de l'industrie.

Développement, par nature et par âge de navires, des primes allouées à la navigation.

Ministère de l'agriculture.

État de développement des dépenses du service des haras.

Tableau du service des forêts par article et par conservation.

Tableau général de l'emploi du centime spécial pour secours effectifs (fonds commun à tous les départements) présentant, par département, le montant des diverses natures de pertes et la quotité des secours alloués pour chacune de ces pertes.

Ministère des travaux publics.

Compte d'administration des chemins de fer de l'État (publication séparée).

3. *Commission de vérification des comptes des ministres.*

Comme on vient de le voir, les comptes des ministres contiennent tous les éléments de la loi de règlement ; mais pour que le Pouvoir législatif puisse statuer en connaissance de cause, et fixer par la loi des résultats certains, l'ordonnance du 10 décembre 1823, article 7, a prescrit que les comptes des ministres seraient vérifiés chaque année par une commission composée de membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, auxquels l'ordonnance du 8 décembre 1830 adjoignit des membres des deux Chambres. Le rôle de cette commission qui, dans le principe, se bornait à arrêter le journal et le grand-livre de la comptabilité publique au 31 décembre et à constater la concordance des comptes des ministres avec les résultats des écritures centrales de l'administration des finances, à l'aide d'un tableau soumis à ses vérifications, fut étendu par l'ordonnance du 26 novembre 1826, sur le contrôle de la dette publique. D'après cette ordonnance, la commission dut vérifier et arrêter les livres et registres tenus à la direction de la dette inscrite et constater leur concordance avec le compte général de l'administration des finances. L'arrêté ministériel du 9 octobre 1832, spécial à la comptabilité et au contrôle des débets et créances poursuivis par l'agent judiciaire du Trésor, lui enjoignit de s'assurer sur pièces de l'exactitude de l'état sommaire dressé chaque année par le directeur du contentieux et annexé au compte des finances.

Les décrets annuels portant nomination de ses membres chargent, en outre, la commission de vérification de reconnaître la conformité des comptes rendus par les ministres avec les écritures qui ont servi à les établir et de s'assurer que les comptabilités organisées dans chaque ministère, conformément aux dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, fonctionnent régulièrement et d'une manière uniforme.

Les budgets annexes rattachés pour ordre au budget de l'État ayant été assujettis par la loi du 9 juillet 1836 à toutes les règles prescrites par les lois

de finances pour les recettes et les dépenses de l'État, les comptes détaillés de ces budgets particuliers qui sont annexés aux comptes des divers départements ministériels auxquels ils ressortissent et dont les résultats sont compris dans la loi de règlement, sont également soumis à l'examen de la commission.

Enfin l'ordonnance du 26 août 1844 la charge d'examiner les comptes généraux en matières de chaque ministère. Il lui appartient aussi de reconnaître si les dispositions relatives aux documents spéciaux à publier par les ministres, aux inventaires et au récolement du mobilier de l'État, sont régulièrement observées.

VIII. TENUE DES ÉCRITURES.

La direction générale de la comptabilité publique, ainsi que les principaux comptables du Trésor, tiennent leurs écritures en *partie double*.

La méthode des écritures en partie double consiste à employer, pour la description de chaque opération, deux agents ou *comptes,* qui sont simultanément, l'un *débité,* l'autre *crédité*. En effet, chaque opération est nécessairement composée et met deux intérêts en opposition : le fait qui dégage l'un oblige l'autre ; dès lors, il existe toujours, *pour une même opération,* un *agent débiteur* et un *agent créditeur*. Celui qui *doit, reçoit ou a reçu* est DÉBITEUR, celui à qui *il est dû,* qui *paie* ou *a payé* est CRÉDITEUR. Le système d'écriture en partie double repose d'ailleurs sur ce principe : que le comptable doit décrire *tout ce qui se fait* et *rien que ce qui se fait ;* qu'il doit constater les opérations *à mesure qu'elles ont lieu,* sans *lacune, surcharge, grattage* ni *rature ;* que, conséquemment, les écritures faites ne peuvent jamais éprouver d'altération, et que, si des erreurs ont été commises, elles doivent être rectifiées par de nouvelles écritures.

Les écritures des comptables exigent trois sortes de livres : 1° des *livres élémentaires* ou de premières écritures, contenant la description, avec détails, des opérations qui sont ensuite constatées au journal d'une manière sommaire et en fin de journée ; 2° deux registres fondamentaux : le *journal,* où tous les faits sont décrits successivement, jour par jour ; le *grand-livre,* où ces mêmes faits sont classés suivant leur nature ; 3° enfin des *livres auxiliaires,* contenant les développements et renseignements particuliers que peuvent comporter certains comptes du grand-livre.

Le nombre et la forme des livres élémentaires et des livres auxiliaires varient suivant la nature des services et les attributions des comptables. Nous nous bornerons à donner quelques indications au sujet des deux livres fondamentaux.

Les articles par lesquels les comptes sont débités ou crédités sont inscrits sur le *journal* dans l'ordre chronologique des opérations. Toute opération, de quelque nature qu'elle soit, doit être décrite avec toutes ses circonstances, au moment même où elle a lieu, si elle se passe au bureau du comptable, ou dès qu'elle est connue de lui, si elle s'est passée chez un de ses correspondants ou chez un comptable subordonné. En aucun cas, l'enregistrement des opérations d'une journée ne doit être remis au lendemain, et les soldes matériels de la caisse et du portefeuille doivent être comparés chaque jour avec les écritures.

Le montant des articles du journal est rapporté, jour par jour, sur un *grand-livre* où les comptes sont ouverts par nature d'opérations. Les comptes du grand-livre sont additionnés à la fin de chaque mois ; les totaux en sont récapitulés sur un relevé appelé *balance générale,* où tous les comptes se trouvent indiqués et classés. Les opérations constatées au débit d'un ou de plusieurs comptes étant, comme nous l'avons dit ci-dessus, simultanément portées au crédit d'autres comptes, il en résulte qu'il doit toujours exister une équation parfaite entre le total des débits des divers comptes de la balance et le total des crédits. Cette équation prouve l'exactitude de la balance. Les *soldes débiteurs* et *créditeurs* ou, en d'autres termes, les excédents du débit sur le crédit ou du crédit sur le débit, que chaque compte peut présenter, sont ressortis sur la balance, et ces soldes, dont les totaux doivent également se balancer entre eux, font connaître la situation de l'actif et du passif du comptable.

IX. DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

12. Attributions et organisation.

La Direction générale de la comptabilité publique, ainsi dénommée par un décret du 16 mai 1863, parce que cette direction « exerce son action et son contrôle sur toutes les comptabilités qui intéressent l'administration des deniers publics », est chargée de maintenir l'application des principes, l'exécution des règles et l'uniformité du mode d'écriture dans ces comptabilités ; d'en centraliser les résultats et d'en former les comptes généraux ; de suivre les mouvements et de contrôler les actes journaliers de toutes les comptabilités dépendant du ministère des finances ; de suivre la marche du recouvrement de l'impôt et l'exercice des poursuites pour le recouvrement des contributions directes, des taxes y assimilées et des amendes et condamnations pécuniaires.

Elle réunit les éléments des différentes comptabilités relatives aux revenus, aux dépenses et aux opérations de trésorerie, et en coordonne les résultats, afin d'établir, aux époques déterminées, la position de chaque comptable, l'état de chaque partie du service, les recettes et les dépenses de chaque exercice, la situation générale et le compte annuel de l'administration des finances. — Elle est chargée de tous les travaux de centralisation relatifs à la présentation aux Chambres du budget général de l'État, des lois et des crédits supplémentaires et de règlement définitif des exercices. — Elle vérifie les comptes individuels de tous les comptables des finances, ainsi que les pièces justificatives à l'appui, et les transmet à la Cour des comptes *en état d'examen ;* elle y joint le compte spécial des opérations constatées par revirements de comptes et les résumés généraux qui servent de base au contrôle prescrit par l'ordonnance du 9 juillet 1826 et aux déclarations par lesquelles la Cour certifie la concordance des résultats de ses arrêts sur les comptes individuels établis par les comptables avec les comptes administratifs rendus par les ministres. — Elle met, tous les ans, sous les yeux de la commission instituée par l'ordonnance du 10 décembre 1823, les documents nécessaires pour arrêter les écritures de la comptabilité publique et en reconnaître la concordance avec toutes les comptabilités élémentaires des ordonnateurs et des comptables. — Elle publie à la suite du rapport annuel de la Cour des comptes, les

éclaircissements fournis en réponse par les départements ministériels.

La direction générale de la comptabilité publique est chargée aussi de la surveillance de la gestion et de la comptabilité des receveurs des communes, hospices, bureaux de bienfaisance, asiles d'aliénés et dépôts de mendicité, des caissiers de caisses d'épargne, des caissiers de mont-de-piété, et des percepteurs-receveurs d'associations syndicales.

Ch. Couder.

X. LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE A L'ÉTRANGER.

Le système de comptabilité en usage en Angleterre et en Italie présentant des particularités curieuses à connaître, il nous a paru intéressant d'en résumer ici les dispositions principales, en tant qu'elles diffèrent du système français.

Angleterre.

Les opérations diverses qui constituent l'exécution d'un budget — recettes, garde et mouvement des fonds, dépenses — sont décrites, en Angleterre, dans plusieurs séries de comptes distincts.

On trouve d'abord les comptes de recettes présentés aux lords-commissaires de la trésorerie par les administrations financières qui leur sont subordonnées. Les principaux sont ceux des douanes, du revenu intérieur (Excise, timbre, taxes) et des postes. Ils forment l'objet de trois rapports publiés annuellement. Un rapport spécial est également publié pour les produits du domaine (*crownlands*). Les différents payeurs fournissent aux départements dont ils dépendent des comptes de dépenses dont plusieurs sont également publiés.

Les résultats de ces différents comptes sont résumés dans les *finance accounts* présentés chaque année aux deux Chambres trois ou quatre mois après l'expiration de l'année budgétaire.

Les *finance accounts* contiennent d'abord un compte de caisse (*Cash accounts*) mettant en regard les sommes entrées dans l'Échiquier (*receipt*) et celles qui en sont sorties (*issues*) pendant l'année budgétaire (1er avril — 31 mars), et faisant ressortir le solde au commencement et à la fin de la période. On trouve ensuite des tableaux de développements relatifs aux entrées et aux sorties, pour le compte soit du fonds consolidé, soit des services votés ; des états de situation de la dette (fonctionnement des fonds d'amortissement, mouvement des *bills* de la trésorerie et *bonds* de l'Échiquier, frais du service de la dette) ; des états relatifs aux emprunts pour le compte des localités ; etc...

La partie essentielle de ce document est le compte de caisse que l'on trouve aux premières pages. On sait qu'en 1834 le Trésor anglais, à l'exemple des particuliers qui se déchargent communément sur leur banquier du soin de garder leurs fonds libres, s'est fait ouvrir par les banques d'Angleterre et d'Irlande un compte de dépôts qui a pris le vieux nom « d'Échiquier ». Toutes les ressources de l'État sont versées à la banque et centralisées dans ce compte qui est ouvert au nom d'un officier dont les fonctions datent également de 1834, le contrôleur de l'Échiquier. Les grands comptables du royaume et notamment le payeur général ont également à la banque d'Angleterre ou d'Irlande des comptes particuliers qui sont alimentés par le compte central de l'Échiquier, en vertu des ordres délivrés par la trésorerie avec l'autorisation du contrôleur général. Ce sont les versements à l'Échiquier et les virements opérés de ce compte au crédit des comptes particuliers des agents de dépense qui sont relatés dans les *finance accounts*. Il ne faut pas considérer les chiffres que l'on y trouve comme l'expression du produit réel des impôts, ou des dépenses réellement effectuées.

Les résultats du recouvrement des impôts sont consignés dans les comptes spéciaux des administrations financières dont il a été déjà question et qui sont l'équivalent de nos comptes de recettes.

Quant aux dépenses, elles sont consignées dans les *appropriation accounts*. Ces comptes sont établis au point de vue de l'imputation des paiements sur les *votes* de la Chambre des communes. Ils sont transmis à l'*audit office* qui les vérifie par voie d'épreuve et fait un rapport au Parlement sur les irrégularités qu'il a pu y rencontrer. Ils sont ensuite examinés par un comité spécial de la Chambre des communes nommé comité des comptes publics. Ce comité, après une enquête à la manière anglaise, fait son rapport à la Chambre, signale les fautes commises, en demande au besoin la répression et recommande les réformes qui lui paraissent nécessaires au point de vue de l'ordre financier.

Les différents comptes qui viennent d'être passés en revue s'appliquent à une période de douze mois. Il n'y a pas, en Angleterre, d'exercice et d'enjambement de l'année budgétaire sur l'année civile ordinaire.

A. A.

Italie.

La comptabilité publique italienne présente, avec la comptabilité française, six différences essentielles :

1° Après avoir voté avant l'ouverture de l'exercice le budget de prévision, le Parlement est appelé, l'année suivante, à voter le budget rectificatif de l'exercice en cours : articles 27 à 31 de la loi du 17 février 1884. En outre, pour pourvoir à l'insuffisance éventuelle des crédits du budget et pour éviter l'ouverture par simple décret, en dehors des sessions, d'un crédit pour dépenses extraordinaires, on inscrit dans la loi même du budget soumise au vote du Parlement deux chapitres sous la dénomination : *fonds de réserve pour les dépenses obligatoires et d'ordre* et *fonds de réserve pour les dépenses imprévues*, qui ont chacun un crédit spécial : art. 38 l. 1884. (V. **Budget**, n° 31.)

2° La Cour des comptes, de même qu'en Hollande et en Belgique, exerce un contrôle préventif sur les ordonnateurs : elle enregistre toute ordonnance de paiement et la vise après s'être assurée que cette ordonnance ne viole aucune loi, qu'elle est bien imputée à l'exercice et au chapitre du budget qui la concernent, et que la somme n'excède pas la limite du crédit y relatif : art. 46, l. 1884.

3° Le directeur général de la comptabilité publique près le ministre du Trésor a un droit de surveillance effective sur la comptabilité des autres ministères, qui doit être tenue en concordance avec la sienne, aussi bien pour la comptabilité-matières que pour la comptabilité-deniers. Il exerce ainsi le contrôle comptable de toute la gestion financière de l'État. Pour mieux assurer cette subordination, on fait nommer les chefs des divers bureaux de comptabilité sur la proposition du ministre du Trésor, d'accord avec le ministre du département auquel le bureau ressortit : loi de 1884.

4° L'année financière se confond avec l'année

ordinaire, et l'exercice n'embrasse qu'une période de douze mois, du 1[er] juillet au 30 juin de l'année suivante. Les restes à payer ou à recouvrer au bout des douze mois pour compléter les opérations budgétaires forment les *residui attivi* ou *passivi* et constituent un compte distinct des opérations relatives à l'exercice en cours (*competenza*) : art. 23 à 25 et art. 32 l. 1884.

5° Le Gouvernement, dans le compte rendu général de l'administration de l'État pour l'exercice expiré, présente au Parlement le bilan de la fortune nationale, le bilan de l'État, et non pas seulement le bilan du Trésor public : art. 70 à 73 l. 1884. (*V.* **Bilan.**)

Ce document n'est pas uniquement un compte rendu de l'administration des finances, mais un compte rendu de l'administration financière et économique de l'État. Il établit une corrélation rigoureuse entre le compte portant règlement général du budget écoulé et le compte général du patrimoine mobilier ou immobilier de l'État, d'après les écritures de la direction générale de la comptabilité publique. Il fait ainsi ressortir la concordance entre la comptabilité du budget et celle du patrimoine, de manière à mettre en évidence et à expliquer, non seulement le résultat des opérations de recettes et de dépenses propres à chaque exercice, mais encore les augmentations ou les diminutions survenues et constatées dans la composition ou la consistance du patrimoine de l'État. Une simple comparaison entre les chiffres définitifs du compte rendu permet de vérifier les changements apportés d'une année à l'autre dans le bilan de la fortune nationale, dans l'actif et dans le passif de l'État; et le détail de ces variations, relevées à mesure qu'elles se produisent, résumées et totalisées en fin d'exercice, est fourni par les écritures comptables, qui tiennent lieu d'inventaire pour l'exercice suivant.

6° La méthode des écritures en partie double ayant été jugée insuffisante pour assurer la concordance du compte budgétaire avec le compte patrimonial, on a adopté une méthode nouvelle de comptabilité qui repose sur le principe de la partie double, mais qui fournit un mode d'enregistrement et de contrôle plus rigoureux et plus complet. Ce système de comptabilité, un peu compliqué peut-être, est dû à M. Cerboni, qui lui a donné le nom de *logismographie :* son application dans les écritures comptables du royaume d'Italie a été prescrite par le décret du 15 juin 1877 et confirmée par la loi du 17 février 1884 et le règlement du 4 mai 1885.

Nous renvoyons au mot *logismographie* l'examen détaillé de ces quatre derniers caractères de la comptabilité italienne : pouvoirs étendus de la direction générale de la comptabilité publique; limitation à douze mois de l'exercice financier; compte du patrimoine de l'État; méthode logismographique. Il y a là tout un ensemble d'innovations qui ont entre elles un lien étroit et qu'on comprendrait malaisément si l'on ne connaissait dans ses développements multiples la comptabilité logismographique.

Disons simplement ici que la logismographie, embrassant à la fois et réunissant le compte de caisse et le compte du patrimoine, ne considère pas comme une dépense l'achat d'un immeuble, la construction d'un pont; ni comme une recette la vente d'une forêt, l'aliénation d'un chemin de fer. L'élément *bien* a remplacé l'élément *espèce ;* ou inversement. La composition du patrimoine de l'État a seule varié; sa consistance est demeurée la même. La fortune nationale n'a ni augmenté, ni diminué. (Elle augmentera si les revenus de l'État, au lieu d'être employés en dépenses purement consomptives, sont consacrés à des travaux publics et servent à accroître le capital national.) Ces opérations de recettes et de dépenses non effectives constituent les faits appelés *permutatifs* dans la méthode logismographique et sont rangées dans les écritures sous la dénomination de *mouvement des capitaux.* C'est là un des côtés les plus originaux de la comptabilité italienne : le budget et les comptes soumis au Parlement précisent avec soin ces opérations en quelque sorte intermédiaires qui ne sont ni des recettes, ni des dépenses effectives, et qui ne sont pas non plus des recettes ou des dépenses pour ordre, spécialement désignées par le terme générique : *partite di giro.* La comptabilité publique tire de cette distinction une conséquence importante. Les dépenses du mouvement des capitaux ne sont pas de véritables dépenses : donc, si, par hypothèse, ces dépenses dépassent les recettes de même nature, la différence ne forme qu'un déficit apparent et doit être retranchée du déficit accusé par l'ensemble du budget ou ajoutée à l'excédent de recettes résultant du budget total. On ferait un raisonnement inverse dans le cas où les recettes excéderaient les dépenses, dans le chapitre du mouvement des capitaux.

Appliquant ces principes aux budgets des principaux États de l'Europe pour l'année 1886 (du 1[er] janvier au 31 décembre), M. Cerboni établit ainsi la balance apparente et la balance réelle, en excédent ou en déficit, de ces divers budgets :

	Balance apparente.	Balance réelle.
Allemagne.	+ 65,777[f]	— 8,311,688[f]
Autriche-Hongrie . .	— 61,480,113	— 11,464,995
Espagne	— 24,632,510	— 39,401,919
France.	+ 613,024	+ 96,271,496
Grande-Bretagne. . .	— 77,993,068	— 75,118,557
Italie.	+ 14,917,577	— 23,508,769
Russie	»	— 56,065,259

Cette théorie, dont le principe est emprunté au budget espagnol, n'est pas sans danger au point de vue de la sincérité de l'équilibre budgétaire ou de la situation financière d'une nation. La construction d'un chemin de fer de l'État, par exemple, ne représente pas toujours un accroissement du capital national égal à la dépense qui a été nécessitée par ce travail, égal à la diminution constatée d'autre part dans le compte *caisse.*

Cette réserve faite, voici, pour 1877 et les six derniers exercices, le tableau du compte financier et économique de l'Italie, qui, grâce à une augmentation de l'actif plus rapide que l'augmentation du passif, se solde par une amélioration constante de la situation du patrimoine :

Années.	Actif en millions.	Passif.	Excédent du passif.	Amélioration annuelle dans la situation du patrimoine.
31 décembre 1877. .	5,410	12,975	7,565	»
31 décembre 1881. .	6,023	13,244	7,221	386
31 décembre 1882. .	6,084	12,977	6,892	329
31 décembre 1883. .	6,034	12,882	6,848	44
30 juin 1884.	6,112	12,926	6,814	34
30 juin 1885.	6,036	12,802	6,765	49
30 juin 1886.	6,123	12,826	6,702	68

Edouard CAMPAGNOLE.

COMPTABILITÉS SPÉCIALES.

SOMMAIRE.

COMPTABILITÉ COMMUNALE ET DÉPARTEMENTALE.

Nous n'entrerons pas ici dans les détails d'exécution que comporte l'organisation de la comptabilité communale et départementale ; cette matière a fait l'objet de traités spéciaux qui seront consultés avec fruit par ceux qui auraient besoin de connaître les différentes règles que les comptables ont à suivre pour retracer, dans leurs écritures, les recettes et les dépenses communales et départementales. Nous n'avons pas non plus à revenir sur ce qui a été dit aux articles consacrés aux budgets communal et départemental, concernant le vote et l'exécution de ces budgets, il nous suffira de résumer à cette place, avec les modifications qu'elles ont subies, les principales dispositions contenues dans le règlement général du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, concernant l'établissement et la reddition des comptes des préposés à la recette et à la dépense des communes et des départements.

1. Comptabilité des communes.

1. *Écritures et comptes du maire.*

Les recettes et les dépenses des communes ne peuvent être faites que conformément au budget de chaque exercice ou aux autorisations extraordinaires données par qui de droit et en la même forme.

Au fur et à mesure de chaque opération d'ordonnancement, il doit en être tenu écriture sur des registres ouverts dans chaque mairie. Dans les grandes administrations municipales, les maires doivent faire tenir un journal et un grand-livre pour y consigner sommairement toutes les opérations financières concernant la fixation des crédits, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement ; ces opérations doivent être décrites avec détail dans les livres ou registres auxiliaires dans la forme déterminée par les préfets, suivant la nature et l'importance des diverses parties du service.

Le conseil municipal délibère sur les comptes d'administration qui lui sont annuellement présentés par le maire, conformément au paragraphe précédent.

Les comptes du maire, pour l'exercice clos, sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget. Ces comptes, qui doivent être définitivement approuvés par le préfet, doivent présenter, par colonne distincte et dans l'ordre des chapitres, tous les articles du budget.

Une copie conforme du compte d'administration, tel qu'il a été vérifié par le conseil municipal et examiné par le préfet, doit être transmis par le comptable à la juridiction chargée de juger le compte de sa gestion, avant le 1er septembre de l'année qui suit celle pour laquelle ils sont rendus.

2. *Écritures du receveur.*

Les receveurs spéciaux des communes qui, de même que les receveurs des finances, ont un journal général et un grand-livre et dressent une balance des comptes qui y sont ouverts, tiennent, comme ces derniers comptables, leur écriture en partie double. Les écritures des percepteurs-receveurs des communes sont tenues en partie simple.

3. *Comptes du receveur.*

Les comptes annuels des receveurs, rendus avec la distinction des exercices, sont soumis aux délibérations des conseils municipaux, dans la session ordinaire du mois de mai.

Ils présentent : 1° la situation du comptable au commencement de la gestion ; 2° les recettes et les dépenses de toute nature effectuées dans le cours de cette gestion ; 3° la situation du comptable à la fin de la gestion, avec l'indication des valeurs en caisse et en portefeuille composant leur reliquat.

Les receveurs des communes établissent le compte des opérations complémentaires de chaque exercice aussitôt après sa clôture et comprennent ces opérations dans le même document que le compte des opérations des douze premiers mois auxquelles elles sont réunies, pour présenter des résultats qui concordent avec ceux du compte du maire. (*V.* **Comptes de gestion.**)

Les comptes du receveur municipal sont apurés par le conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes pour les communes dont les revenus ordinaires, dans les trois dernières années, n'excèdent pas 30,000 fr. Ils sont apurés et définitivement réglés par la Cour des comptes pour les communes dont le revenu est supérieur.

4. *Publication des budgets et des comptes.*

Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie ; ils sont rendus publics dans les communes dont le revenu est de 100,000 fr. et au-dessus et, dans les autres, quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression.

Tout habitant ou contribuable a droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des budgets et des comptes de la commune. Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

5. *Surveillance et responsabilité.*

La responsabilité des receveurs municipaux et la forme de la comptabilité des communes sont déterminées par des règlements administratifs. Les receveurs municipaux sont assujettis, pour l'exécution de ces règlements, à la surveillance des receveurs des finances.

Dans les communes où les fonctions de receveur municipal et de percepteur sont réunies, la gestion du comptable est placée sous la responsabilité du receveur des finances de l'arrondissement.

Les comptes, avant d'être soumis aux conseils municipaux, doivent donc être certifiés exacts par le receveur des finances. Ils sont ensuite vérifiés sur pièces par le même comptable avant leur présentation aux juges, laquelle a lieu, comme nous l'avons dit, avant le 1er septembre.

2. Comptabilité départementale.

Le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet, concernant les recettes et les dépenses du budget départemental. Ces comptes doivent être communiqués à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, 10 jours au moins avant l'ouverture de la session d'août.

Les observations du conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement par son président au ministre de l'intérieur. Ces comptes, provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par des décrets, puis rendus publics par la voie de l'impression. Un exemplaire de ces comptes est joint au compte rendu par le payeur du Trésor pour les opérations complémentaires de l'exercice. (*V.* **Budget départemental.**)

3. Comptabilité des établissements de bienfaisance, aliénés, dépôts de mendicité, monts-de-piété et établissements généraux d'utilité publique.

Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent également aux établissements de bienfaisance, aux établissements d'aliénés, aux dépôts de mendicité, aux monts-de-piété, ainsi qu'à tous les établissements généraux de bienfaisance et d'utilité publique.

En ce qui concerne les budgets et les comptes des bureaux de bienfaisance, les sous-préfets statuent directement pour les établissements de leur arrondissement respectif, conformément aux articles 490 à 498 et 509 à 511 du décret du 31 mai 1862.

Les comptes d'administration de l'établissement sont dressés par l'ordonnateur et présentés aux commissions administratives des hospices et bureaux de bienfaisance, qui s'assemblent en session ordinaire du 1er au 15 avril de chaque année. Ces comptes, accompagnés des pièces justificatives et de la délibération du conseil municipal auquel ils sont soumis, sont adressés au sous-préfet qui arrête lui-même ceux des bureaux de bienfaisance et transmet au préfet les comptes des hospices, et les pièces pour être également arrêtés.

Les dispositions concernant la juridiction des conseils de préfecture et de la Cour des comptes sur les comptes des receveurs municipaux sont applicables aux comptes des receveurs des hospices et autres établissements de bienfaisance et d'utilité publique.

4. Comptabilité des Colonies.

Dans l'article *Colonies*, nous avons réservé un paragraphe spécial pour traiter de tout ce qui se rapporte à la comptabilité coloniale. Pour ne pas faire de double emploi, nous prions le lecteur de se reporter à cet article.

5. Comptabilité des établissements d'instruction publique.

1. *Lycées.*

La comptabilité des lycées est établie par gestion et divisée par exercice.

Le compte d'exercice que le proviseur rend comme administrateur-ordonnateur est soumis à l'approbation du ministre.

Avant le 20 avril, le proviseur soumet au bureau d'administration, avec les pièces à l'appui, le compte d'administration du lycée pour l'exercice précédent.

Avant le 1er mai, le proviseur remet ledit compte au recteur, lequel le soumet à son tour à l'examen du conseil académique dans sa plus prochaine session, puis le transmet au ministre avec ses propres observations; copie de ce compte est jointe au compte de l'économe.

L'économe est l'agent comptable chargé, seul sous sa responsabilité, d'effectuer toutes les recettes et toutes les dépenses du lycée, il fournit un cautionnement et les comptes annuels de sa gestion sont jugés par la Cour des comptes.

Pour la comptabilité en deniers, les économes sont tenus d'avoir :

1° Un registre à souche sur lequel ils inscrivent, à leur date et sans lacune, les sommes qu'ils reçoivent; 2° un livre-journal de caisse et de portefeuille dans lequel ils inscrivent toutes les sommes reçues et toutes les sommes payées pour le compte du lycée; 3° un sommier dans lequel ils classent, par exercice, toutes les recettes et toutes les dépenses.

Pour la comptabilité des matières, l'économe tient un registre d'entrée et de sortie, divisé en autant de comptes qu'il y a d'espèces d'approvisionnements.

Dans les dix premiers jours d'avril, l'économe établit le compte des recettes et des dépenses qu'il a faites pendant l'année précédente, ainsi que le compte des matières et, à l'appui, il doit joindre le registre, visé par le proviseur, des quittances à souche délivrées du 1er janvier au 31 décembre.

Les comptes de gestion, après avoir été vérifiés, sont transmis à la Cour des comptes par le ministre avant le 1er juin de chaque année.

2. *Écoles normales primaires.*

La gestion financière des écoles normales est établie par année et par exercice. Le compte des recettes et des dépenses du budget ou compte de l'exercice présente le résumé de toutes les opérations de l'exercice, qui s'étend du 1er janvier au 30 juin de l'année suivante.

Tous les ans, le 1er juillet, le directeur de l'école normale primaire ferme le compte administratif de l'exercice qui vient de se clore. Ce compte est dressé en triple expédition, il présente le détail des opérations de l'exercice seulement ; il indique, par chapitre, les sommes à recouvrer et les sommes à payer et, dans chaque chapitre, les recouvrements et les paiements effectués, ainsi que les sommes restant à recouvrer ou à payer en fin d'exercice.

L'économe tient six registres parafés et cotés par l'inspecteur d'académie ou son délégué, savoir : le livre à souche, le journal de caisse, le sommier, le livre du magasin, le livre d'inventaire général du mobilier, le registre matricule de l'école. (*D.* 29 *juillet* 1882.)

Les comptes de gestion des économes des écoles normales, quel que soit le chiffre des recettes et des dépenses, sont réglés et apurés par la Cour des comptes, ils doivent lui parvenir avant le 1er octobre de la seconde année d'exercice. (*D.* 16 *avril* 1883.)

(Pour les autres comptabilités, voy. les *mots spéciaux :* **Imprimerie nationale, Légion d'honneur, Monnaies**, etc., etc.)

COMPTABLES D'ORDRE. — Dans son sens le plus général l'expression *comptable public* comprend tous les agents financiers qui ont à rendre compte, sous leur responsabilité, de recettes et de paiements opérés pour l'État, les départements, les communes ou les établissements publics.

On appelle *comptables en deniers* ceux qui sont chargés de la recette des deniers publics et des paiements à effectuer au moyen de ces deniers, *comptables en matières* ceux qui sont chargés de la garde ou de l'administration des objets mobiliers appartenant à l'État.

Il a été parlé de ces deux premières classes de comptables au mot *Comptabilité publique*, p. 1138; il nous reste à mentionner ici une troisième classe : celle des *comptables d'ordre* [1].

On désigne ainsi des agents qui, sans être préposés directement à la manutention des deniers ou des matières, centralisent les opérations d'un service déterminé, en sont constitués responsables et en forment un compte général à soumettre au jugement de la Cour des comptes.

Les uns remplacent, auprès de la Cour, des préposés chargés du maniement des fonds, les autres centralisent des opérations qui ne donnent lieu à aucune entrée ni à aucune sortie matérielle de fonds; ce sont les comptables d'ordre proprement dits.

Ceux de la première catégorie eurent une importance considérable avant 1814. Le service des dépenses de l'État était alors partagé en 4 divisions séparées : dette publique, guerre, marine, dépenses diverses concernant les autres ministères; chacune de ces quatre grandes sections était placée sous la direction et la responsabilité d'un payeur général institué pour centraliser les faits relatifs à l'acquittement des ordonnances ministérielles et pour en rassembler les pièces justificatives. Ces 4 grands *comptables d'ordre*, sans avoir exercé aucun maniement de deniers publics, représentaient fictivement, comme appartenant à leur propre gestion, les mouvements de fonds et les paiements effectués par leurs préposés extérieurs. De même des comptes d'ordre étaient présentés par les administrateurs des régies financières.

Ces résumés administratifs substitués aux comptes individuels des véritables payeurs privaient la Cour du contrôle direct des actes de ses véritables justiciables, et ne lui donnaient pas les moyens de connaître la véritable exécution des services.

Aujourd'hui les comptables réels sont sous la juridiction directe de la Cour des comptes et les comptables d'ordre relativement au maniement matériel des deniers sont très rares. Les plus importants sont les suivants :

Le payeur central de la dette publique ; cet agent est chargé de diriger sous sa responsabilité le paiement des arrérages des rentes, des pensions et des autres valeurs du Trésor. Il n'a aucun maniement de fonds ; ses préposés délivrent des mandats sur les comptoirs de la Caisse centrale aux porteurs de titres dont les droits ont été dûment constatés. L'organisation actuelle de son service date des décrets des 27 mars et 25 mai 1875.

L'agent comptable des traites de la marine ; cet agent n'a pas de maniement de fonds, mais il rend compte des dépenses de la marine effectuées sur traites. Les traites sont acceptées par le ministre de la marine et payées par le caissier-payeur central. Elles sont remises ensuite entre les mains de l'agent, dûment quittancées, et celui-ci en fournit la régularisation au moyen des pièces justificatives. Toutes les traites acquittées et payées par le Trésor deviennent des *recettes* pour l'agent comptable. Le montant des traites dont les justifications sont parvenues au ministère de la marine est inscrit par chapitres au compte des *dépenses*. L'agent comptable est soumis aux règlements et instructions concernant le service et la comptabilité des payeurs du Trésor. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 106.)

L'agent comptable de la Légion d'honneur ; c'est sous la responsabilité de cet agent que sont effectuées les opérations inscrites au budget annexe de la Légion d'honneur ; il rend compte à la Cour des recettes et des dépenses effectuées pour son compte par les agents du Trésor. (*D.* 1[er] *décembre* 1881.)

Nous arrivons aux comptables d'ordre proprement dits, c'est-à-dire à ceux qui consignent dans les écritures officielles des opérations ne donnant lieu à aucune entrée ni à aucune sortie matérielle de fonds.

Le plus important est le *comptable des virements de comptes,* agent de la Direction générale de la Comptabilité publique, qui consigne dans les écritures de cette direction les articles de recette et de dépense ne représentant que des changements d'imputations, des compensations, des mouvements de comptes courants, et autres opérations d'ordre. Il a été institué par l'ordonnance du 9 juillet 1826. « Cette ordonnance, dit M. d'Audiffred, a couronné l'édifice de cette comptabilité publique qui s'élevait depuis 1814. » En effet, jusque-là, la Cour souveraine rencontrait toujours des différences inexplicables et reconnaissait des lacunes évidentes dans les éléments de l'ensemble de chacun des services qu'elle tentait de recomposer, pour en vérifier l'exactitude et la régularité : ces différences provenaient des changements apportés par la Comptabilité publique aux résultats déclarés par les comptables. La production du compte spécial de ces changements est donc venue assurer à la Cour l'entier exercice de la comparaison qu'elle doit faire entre les comptes individuels et le compte général de l'administration des finances. Le service du comptable des virements est organisé par l'ordonnance précitée et par l'arrêté du 21 juillet 1826.

Les autres comptables d'ordre à signaler ressortissent à la direction de la dette inscrite.

Ce sont, pour le service des rentes :

L'agent comptable des transferts et mutations, qui rend compte à la Cour des transferts et mutations de rentes nominatives et mixtes ainsi que de la conversion de ces rentes en rentes au porteur.

L'agent des reconversions et renouvellements de rentes au porteur dont le nom indique suffisamment les fonctions.

L'agent comptable du grand-livre, qui rend compte des opérations relatives à l'accroissement ou la diminution de la dette en rentes sur l'État.

Ces trois agents sont personnellement responsables vis-à-vis du Trésor et sont assujettis à un cautionnement en numéraire ou en rentes qui doit être versé avant leur installation.

C'est en dernier lieu, pour le service des pensions : *l'agent comptable des pensions,* qui rend compte annuellement des accroissements et diminutions opérés pendant l'année dans les pensions inscrites sur les fonds généraux.

1. Voyez aussi l'article *Cour des comptes.*

En résumé, les comptables d'ordre sont assujettis aux mêmes règles que les autres comptables ; ce qui les caractérise c'est qu'ils n'ont pas de maniements de fonds.

LÉVY ALVARÈS.

COMPTE COURANT.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

On désigne d'une manière générale sous le nom de compte courant le compte ouvert par un banquier à chacun de ses correspondants pour y inscrire successivement le montant des recouvrements et des paiements qu'il est appelé à effectuer pour son compte. Le compte courant est divisé en deux parties, d'une part le *crédit* du compte où sont portés tous les recouvrements effectués, et d'autre part le *débit* où sont portés tous les paiements, et la différence entre le crédit et le débit qui porte le nom de *solde,* débiteur ou créditeur suivant les cas, exprime à chaque instant la situation du titulaire du compte courant envers le banquier. On dit que ce compte est *courant* parce que chaque opération nouvelle ne donne pas lieu à un règlement particulier, mais vient successivement modifier dans un sens ou dans l'autre la situation du compte, qui est seulement réglé à des époques déterminées.

Les sommes versées en compte courant peuvent, suivant les conventions, être ou n'être pas productives d'intérêts. Toutefois le compte courant à intérêt est plus usité comme répondant à la nature même des choses ; il est en effet équitable que celle des parties qui a avancé certaines sommes pour le compte de l'autre soit indemnisée du montant des intérêts que ces sommes lui auraient rapporté si elle en avait conservé la libre disposition. Le taux de l'intérêt est alors établi, suivant les conventions particulières, en raison du taux de l'intérêt sur le marché des capitaux et de la nature spéciale des opérations.

Le calcul de ces intérêts se fait selon la méthode des nombres qui est décrite dans tous les traités de comptabilité et d'arithmétique que nous n'avons pas à développer ici.

Les opérations multiples dont est chargé le Trésor, et les mouvements de fonds incessants destinés à assurer les services financiers dans toute la France ne peuvent être exécutés sans le concours d'un certain nombre de correspondants, avec lesquels le Trésor est en rapport journalier d'intérêt, et auxquels il ouvre en conséquence dans ses écritures des comptes courants destinés à établir leur situation de créancier ou de débiteur envers lui. Les divers comptes courants ouverts par le Trésor à ses correspondants sont examinés ci-après.

II. COMPTE COURANT DU TRÉSOR AVEC LES TRÉSORIERS GÉNÉRAUX.

Jusqu'au 31 décembre 1886, les trésoriers généraux ont eu avec le Trésor *un compte courant à intérêts réciproques,* c'est-à-dire que le Trésor d'une part et les trésoriers généraux de l'autre, étant appelés à effectuer toutes sortes d'opérations de recette et de dépense les uns pour les autres, se tenaient compte réciproquement à un taux déterminé de l'intérêt des sommes avancées.

Depuis le 1er janvier 1887, le système du compte courant des trésoriers généraux a été modifié dans la forme, ainsi qu'il sera expliqué plus loin, et réduit à un compte d'avances portant intérêt, tenu par ces comptables et vérifié et liquidé par l'administration des finances.

L'origine du compte courant des trésoriers généraux est très ancienne et remonte presque à la création des receveurs généraux au commencement du siècle. A cette époque, aussitôt la répartition des contributions directes établie, les receveurs généraux étaient tenus de souscrire des *obligations,* représentant chacune un douzième de ces contributions, et payables un certain nombre de mois après l'échéance de chacun des douzièmes. Ce système, renouvelé de celui qui était suivi avant la Révolution par les anciens receveurs généraux, avait pour avantage de fournir au Trésor, avant le recouvrement de l'impôt, une valeur immédiatement négociable ; et d'un autre côté les receveurs généraux, n'étant astreints au paiement effectif des contributions que plusieurs mois après leur échéance, trouvaient dans cette latitude un encouragement à faire rentrer l'impôt le plus tôt possible, afin de tirer bénéfice des sommes recouvrées qui restaient ainsi pendant plusieurs mois à leur disposition. Mais on ne pouvait se dissimuler que les receveurs généraux retiraient de cette situation un avantage considérable au détriment du Trésor, bien que les moyens de contrôle défectueux à cette époque ne permissent pas d'en apprécier exactement l'étendue. En 1806, Mollien, ministre du Trésor, cherchant, d'une part à créer de nouvelles ressources, et, d'autre part, voulant amener les receveurs généraux à verser immédiatement dans les caisses de l'État le montant des recouvrements effectués, décida que toutes les sommes mises par eux à la disposition du Trésor, en dehors de l'acquittement régulier de leurs obligations, porteraient intérêt à 5 p. 100. Le montant de ces versements était destiné à alimenter la *Caisse de service* qu'il venait d'instituer. Cette mesure eut un plein effet, et fut la première origine du compte courant d'intérêts des receveurs généraux, complété peu après et organisé en 1808.

Le compte courant des trésoriers-payeurs généraux, tel qu'il est constitué aujourd'hui, a pour objet principal le fonctionnement du service de trésorerie. Afin d'assurer dans toute la France le paiement régulier des dépenses de l'État, le Trésor est en effet obligé de procéder à des opérations multiples de mouvements de fonds qui ont pour but de retirer les fonds des caisses des comptables qui ont des excédents de recettes et de les transporter dans les caisses des comptables qui ont à faire face à l'acquittement des dépenses. Mais ces mouvements de fonds ne peuvent avoir lieu directement entre le Trésor et chacun des comptables de France, ce qui serait une complication inutile

et onéreuse ; le trésorier-payeur général est donc chargé dans chaque département de centraliser les opérations du service de trésorerie. Ayant d'ailleurs à acquitter la presque totalité des dépenses du département, il est naturel que ce comptable supérieur centralise également les recettes. Indépendamment donc des receveurs particuliers et des percepteurs qui sont directement sous ses ordres, les receveurs de l'enregistrement, des douanes, des contributions indirectes, des postes et télégraphes versent à sa caisse le montant de leurs recouvrements. Il en résulte que les trésoriers généraux encaissent matériellement toutes les recettes du département, et restent seuls chargés de les tenir à la disposition du Trésor, sous déduction des sommes employées par eux à l'acquittement des dépenses. Cette opération se trouve réglée au moyen du compte courant ; en effet d'une part l'intérêt rémunérateur alloué par le Trésor engage les trésoriers généraux à lui faire parvenir la totalité des sommes qui restent réellement disponibles entre leurs mains, et, d'autre part, ces comptables étant obligés par les instructions à être toujours en avance envers le Trésor, de leurs fonds personnels ou de ceux de leurs correspondants particuliers, d'une somme au moins égale au montant de leur cautionnement, cette situation offre à l'administration une garantie certaine qui lui permet de leur laisser régler leurs envois de fonds comme ils le jugent à propos suivant les besoins du service.

C'est la Direction du mouvement général des fonds au ministère des finances qui est chargée de vérifier le montant des avances faites par les trésoriers généraux, et, jusqu'à la fin de l'année 1886, elle a tenu en détail le compte courant de chaque trésorier général avec le Trésor. Ce compte était alors débité de toutes les recettes budgétaires, valeur au 5e jour de la dizaine pendant laquelle les recettes avaient été effectuées, et il était crédité de tous les paiements budgétaires, valeur au dernier jour de la dizaine. Quant aux opérations effectuées sur le compte du caissier central du Trésor et du payeur de la Dette publique et à toutes les opérations de trésorerie en général, le compte en était débité ou crédité avec des époques de valeur variables suivant la nature des opérations.

Les trésoriers généraux étant débités du montant des recettes budgétaires et de plusieurs recettes de trésorerie, valeur au dernier jour de la dizaine, tandis que les recettes avaient été réellement effectuées à chacun des jours de cette dizaine indistinctement, il en résultait pour eux un bénéfice d'un certain nombre de jours d'intérêts, qui constituait une partie de leurs émoluments.

Le compte courant est réglé tous les trois mois contradictoirement. Lorsque le chiffre des intérêts acquis aux trésoriers généraux est arrêté par la Direction du mouvement général des fonds, le montant de ces intérêts est ordonnancé à leur profit sur les crédits du chapitre budgétaire des intérêts de la dette flottante.

Le taux de l'intérêt alloué en compte courant aux trésoriers généraux est fixé par des arrêtés du ministre des finances. Ce taux est par sa nature essentiellement variable et il suit les fluctuations du cours du loyer de l'argent sur le marché des capitaux. Toutefois dans le système du compte courant à intérêt en usage jusqu'au 31 décembre 1886, et pour éviter le trouble que ces variations successives auraient pu apporter dans les écritures du Trésor, les intérêts du compte courant proprement dit des trésoriers généraux étaient calculés uniformément au taux fixe de 4 p. 100 ; mais, pour tenir compte des variations du taux de l'intérêt, et en vertu de décisions ministérielles rendues à cet effet, cet intérêt se trouvait augmenté ou diminué, suivant les cas, par des bonifications d'intérêts qui étaient allouées aux trésoriers généraux ou par des reprises d'intérêts qui leur étaient faites sur tout ou partie de leur *avance* envers le Trésor, le chiffre de ladite avance comprenant tous les paiements faits pour le compte du Trésor, soit qu'ils eussent été admis et classés dans le compte courant, soit qu'ils n'eussent pas encore été vérifiés.

A la suite de la loi de finances du 27 février 1887 qui a réduit de un million le chiffre du crédit budgétaire alloué, au titre des intérêts de la dette flottante, pour le paiement des intérêts dus aux trésoriers généraux, la manière dont était tenu le compte courant de ces comptables a été profondément modifiée.

Le compte courant à intérêts proprement dit, c'est-à-dire le compte tenu à la fois par les trésoriers généraux et par le Trésor, et où toutes les opérations étaient inscrites en détail avec l'indication du point de départ des intérêts, a été supprimé.

Aujourd'hui, les trésoriers généraux établissent tous les dix jours le montant de leur avance envers le Trésor, au moyen d'un avis décadaire qui est vérifié d'après leurs écritures par la Direction du mouvement général des fonds, et le Trésor leur paie des intérêts sur le chiffre de cette avance jusqu'à ce qu'il ait été modifié à la fin de la dizaine suivante. Tous les trimestres les trésoriers généraux établissent le décompte des intérêts qui leur sont dus, d'après ces bases, et ils en reçoivent le paiement après vérification.

La décision ministérielle du 31 décembre 1886 qui a modifié la tenue du compte courant a en même temps réduit le taux de l'intérêt, qui a été fixé, sauf révision ultérieure, de 3 1/2 p. 100 à 1 1/2 p. 100 d'après une échelle variable basée sur le rapport entre le montant des avances et le chiffre du cautionnement de chaque comptable.

En outre pour tenir compte dans une certaine mesure aux trésoriers généraux de la perte qu'ils ont à subir par suite de la suppression du bénéfice résultant pour eux du jeu du compte courant, la même décision leur a alloué une commission, variable par département, sur l'ensemble des opérations de recette et de dépense faites pour le compte du Trésor.

Les intérêts payés en compte courant aux trésoriers généraux se sont élevés pendant l'année 1886 à 7,574,176 fr. 86 c., soit une moyenne de 88,071 fr. 82 c. par département. Ces chiffres seront sensiblement moins élevés pour l'année 1887.

III. COMPTE COURANT DU TRÉSOR AVEC LES COMMUNES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

Le Trésor ouvre aux communes et à un certain nombre d'établissements publics un compte courant pour y recevoir leurs fonds disponibles et les leur restituer au fur et à mesure de leurs besoins. L'obligation pour les communes de conserver des fonds sans emploi pouvait en effet constituer pour elles un danger, et, d'un autre côté, il y avait tout

intérêt à faire bénéficier le Trésor de ces ressources disponibles. C'est dans cet ordre d'idées qu'un décret du 27 février 1811 a autorisé le Trésor à ouvrir des comptes courants aux communes et à leur payer l'intérêt des fonds placés par elles. Cette mesure a été successivement étendue à un certain nombre d'établissements ayant un caractère d'utilité générale, et, depuis cette époque, les fonds ayant cette provenance ont toujours constitué pour le Trésor une ressource variable qui fait partie de la dette flottante.

Il est tenu dans ce but deux sortes de comptes courants distincts, l'un portant intérêt, et l'autre sans intérêt. En effet le bénéfice des intérêts n'a pas été accordé à tous les établissements autorisés à déposer leurs fonds au Trésor. D'un autre côté les communes ne doivent jouir de ce bénéfice que sur les fonds provenant de leurs ressources ordinaires ; les fonds provenant des emprunts qu'elles ont contractés par exemple n'y doivent pas participer, parce que le Trésor se trouverait ainsi faire indirectement le service de ces emprunts qui doit rester à la charge de la commune qui a emprunté. Les communes ont donc au Trésor un compte courant avec intérêts et un compte courant sans intérêts ; les établissements publics autorisés ont l'un ou l'autre de ces comptes suivant les termes de l'autorisation. Les établissements publics qui ont un compte courant à intérêt avec le Trésor sont aujourd'hui les suivants, savoir : 1° à Paris, le Mont-de-Piété, l'Institution des jeunes aveugles, l'Hospice des Quinze-Vingts, l'Institution des sourds-muets, l'Assistance publique, l'Asile de la Providence, les Asiles nationaux de Vincennes et du Vésinet, les bureaux de bienfaisance ; 2° dans les départements, les hospices, asiles d'aliénés, dépôts de mendicité, bureaux de bienfaisance, associations syndicales dont le service est confié aux percepteurs, fabriques d'église, monts-de-piété, sociétés de charité maternelle, crèches approuvées, caisses des écoles, et divers autres établissements spécialement autorisés.

Les comptes courants des communes et établissements publics sont tenus par les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers sous l'autorité de la Direction du mouvement général des fonds. A cet effet ces comptables ouvrent sur leurs livres à chaque commune ou établissement un compte individuel qui est crédité de tous les placements de fonds effectués par les receveurs municipaux ou spéciaux et débité de tous les remboursements qui leur sont faits. Ces remboursements ont lieu, au fur et à mesure des besoins des communes, au moyen de mandats ordonnancés, suivant les cas, par le maire, le sous-préfet ou le préfet.

Le compte courant général des communes est tenu par la Direction du mouvement général des fonds, d'après les renseignements transmis tous les dix jours par les trésoriers généraux. A la fin de l'année, le décompte des intérêts revenant à chaque commune est établi, et le montant en est ordonnancé sur le chapitre budgétaire des intérêts de la dette flottante.

Le taux de l'intérêt alloué aux communes et établissements publics sur leurs fonds en dépôt est fixé par des arrêtés ministériels. Il a été longtemps de 3 p. 100, plus 1/[illegible] p. 100 revenant aux receveurs des finances à titre de commission ; mais il a été abaissé à 2 p. 100 pour les communes par la décision ministérielle du 22 novembre 1879, les établissements publics continuant à bénéficier du taux de 3 p. 100.

Cette réduction du taux de l'intérêt alloué aux communes a été décidée, de concert entre le ministère de l'intérieur et le ministère des finances, au moment de la préparation de la loi du 10 avril 1879, qui a augmenté de 300 millions la dotation de la caisse des chemins vicinaux. Il a paru en effet équitable que la perte résultant pour le Trésor des avances considérables qu'il fait aux communes à un taux d'intérêt réduit, tant pour le service des chemins vicinaux que pour celui de la construction des maisons d'écoles, fût en partie compensée par une diminution sur le taux de l'intérêt alloué en compte courant aux communes sur leurs fonds disponibles.

Les intérêts alloués en compte courant à la ville de Paris ne sont pas toutefois réglés d'après ces conditions générales et le taux en est arrêté par des décisions spéciales. Ces conditions sont aujourd'hui les suivantes : le Trésor ouvre à la ville de Paris un compte courant n° 1 pour y recevoir l'excédent disponible de ses ressources ordinaires et s'engage à lui servir l'intérêt de ces fonds au taux de 2 p. 100 jusqu'à concurrence de 30,000,000 de francs ; il lui ouvre en outre un compte courant n° 2, destiné à recevoir les fonds provenant d'emprunts, et portant intérêt à 1 $^1/_2$ p. 100 jusqu'à concurrence d'une somme variable chaque année et qui, pour 1887, a été fixée à 80,000,000 de francs.

Le solde des fonds placés en compte courant au Trésor par les communes et établissements publics forme un des éléments de la dette flottante ; ce solde était au 31 décembre 1885 de 300,197,262 fr. 03 c., savoir : 45,243,191 fr. 02 c. pour Paris et 254,954,071 fr. 01 c. pour les départements.

Le département ayant, de même que la commune, un budget distinct, alimenté par des ressources qui lui sont propres, il en résulte que lorsque ces ressources dépassent le montant des dépenses, le département se trouve posséder également des fonds disponibles. Toutefois ces fonds ne donnent pas lieu à l'établissement d'un compte courant, par le motif que, le budget départemental ayant été rattaché pour ordre au budget de l'État, les ressources du département sont recouvrées directement par les agents du Trésor et restent confondues avec les ressources du budget de l'Etat. Les recettes départementales sont cependant centralisées d'une manière distincte dans les écritures du Trésor au budget sur ressources spéciales, de même que les dépenses sont imputées au budget sur ressources spéciales du ministère de l'intérieur. Les départements ont réclamé à plusieurs reprises contre cet état de choses, et demandé qu'un intérêt leur fût alloué sur le montant de leurs fonds disponibles ; mais le Trésor n'a pas admis ces réclamations, se basant sur ce que, par suite du rattachement du budget départemental au budget de l'État, il demeure chargé d'assurer dans les mêmes conditions l'exécution de l'un et de l'autre de ces budgets, sans rien prélever pour la rémunération du service de ses agents, qui effectuent sous leur responsabilité le recouvrement des ressources et le paiement des dépenses départementales. Si le budget du département venait un jour à être séparé du budget de l'État, comme c'est aujourd'hui le cas pour celui de la commune, il est probable que les départements auraient à pourvoir aux frais de la gestion de leurs revenus, et que,

recouvrent la jouissance de leurs fonds disponibles, ils seraient autorisés d'autre part à les verser en compte courant au Trésor à un taux d'intérêt déterminé.

IV. COMPTE COURANT DU TRESOR AVEC LA BANQUE DE FRANCE.

Bien que la Banque de France soit une institution de crédit indépendante, elle a néanmoins une communauté d'intérêts étroite avec le Trésor. Aussi l'un et l'autre se sont toujours prêté un mutuel appui. Depuis sa fondation, la Banque entretient avec le Trésor des relations qui se traduisent principalement de la manière suivante :

1° Le Trésor ayant à pourvoir à toutes les dépenses de l'Etat doit toujours avoir à sa disposition des avances plus ou moins considérables, provenant soit de la rentrée des impôts, soit de moyens de trésorerie, pour lui permettre de faire face immédiatement à tous les besoins. La portion de ces avances qui restent momentanément sans emploi est versée à la Banque de France qui ouvre à cet effet un *compte courant* au Trésor, et tient les fonds à sa disposition. En principe ce compte courant n'est productif d'aucun intérêt, d'après la règle uniformément appliquée par la Banque à ses déposants.

2° A différentes époques, lorsque le Trésor a traversé des périodes de crise qui l'ont mis dans une situation embarrassée, la Banque de France lui est venue en aide en lui ouvrant des *comptes d'avances* momentanées, remboursables à des époques fixes. Depuis 1857 même, la Banque a fait avec le Trésor des traités d'avances permanentes, sans époque de remboursement ; mais ces traités ne sont au fond, ainsi que nous allons l'expliquer, qu'un moyen détourné pour le Trésor d'obtenir un intérêt sur le solde de son compte courant.

Bien que de 1800 à 1806 des comptes eussent été ouverts à différentes époques par la Banque au Trésor pour des besoins momentanés, le premier compte courant proprement dit ne remonte pas plus haut que l'année 1806 ; il servait à constater les versements que le Trésor faisait à la Banque de tous ses fonds disponibles dans le but d'alléger la crise monétaire qui existait à cette époque. Ce compte courant ouvert par la Banque sous le titre de *Caisse de service du Trésor public* n'était pas productif d'intérêts. Il prit successivement la dénomination de *Caisse de service du Trésor impérial*, de mars 1812 à août 1815; de *Caisse de service du Trésor royal*, de août 1815 à janvier 1818, et de *Caisse centrale et de service du Trésor*, de janvier 1818 à janvier 1832. Pendant la même période la Banque avait d'ailleurs à plusieurs reprises consenti au Trésor des avances portant intérêt, et ouvert pour suivre ces opérations des comptes spéciaux tout à fait distincts de la Caisse de service. En 1832 le Trésor se trouva hors d'état de rembourser entièrement une avance de 40 millions dont il était débiteur. Afin de régulariser cette situation qui pouvait se prolonger, la Banque consentit, par un traité intervenu le 30 janvier 1832, à ouvrir au Trésor un crédit de 25 millions, plus tard porté à 100 millions, sur dépôt de ses bons et lui ouvrit un *compte d'avances,* véritable compte courant qui était débité de toutes les sommes dont le Trésor disposait sur la Banque valeur à la date des paiements, et crédité des sommes versées à la Banque pour le compte du Trésor valeur à la date des versements. La Caisse centrale et de service du Trésor était maintenue, mais tous les 5 jours le solde créditeur de ce compte était transporté au crédit du compte d'avances et venait ainsi diminuer la dette du Trésor. Il résulta de cette situation que, contrairement à ce qui avait lieu précédemment, les sommes versées à la Caisse centrale et de service du Trésor se trouvèrent porter indirectement intérêt, puisqu'elles venaient concourir à atténuer les intérêts payés pour le compte d'avances. Il parut même que le règlement effectué tous les 5 jours seulement faisait perdre dans certains cas trop d'intérêts au Trésor et, le 14 août 1832, la Banque lui ouvrit un compte n° 3 où étaient portés les versements faits à la Banque, pour compte du Trésor, par les agents de change et banquiers ; le solde créditeur de ce compte était transporté, non tous les 5 jours seulement, mais tous les jours au crédit du compte d'avances.

Cette situation dura jusqu'en 1838. A cette époque les encaisses du Trésor s'étant reconstituées et le solde général de son compte avec la Banque étant redevenu créditeur, les trois comptes ci-dessus furent supprimés et remplacés par un seul compte ouvert le 31 mars 1838 par la Banque sous le titre de *Trésor public son compte courant,* dénomination sous laquelle il existe encore aujourd'hui. Ce compte courant était toujours non productif d'intérêts, conformément au principe toujours maintenu par la Banque de ne payer aucun intérêt pour les fonds qu'elle reçoit en compte courant.

En 1848, des besoins impérieux pour l'État s'étant fait sentir, le Trésor fut contraint de recourir de nouveau au crédit de la Banque de France. Une avance de 50 millions lui fut consentie par le traité du 31 mars 1848 et, par le traité du 30 juin de la même année, une seconde avance de 150 millions, plus tard réduite à 75 millions par le traité du 3 mars 1852, qui prorogea le remboursement jusqu'au 1er juillet 1867 à raison de 5 millions par an. Le Trésor se trouvait ainsi de nouveau débiteur de la Banque. On revint alors au mode de comptabilité employé en 1832 : la Banque ouvrit au Trésor un *compte général d'avances* qui fut crédité tous les jours des sommes versées au compte courant du Trésor, de façon que celui-ci n'eut à payer d'intérêts que sur le solde dont il était réellement débiteur à la fin de chaque jour.

En 1857 le Trésor était encore débiteur envers la Banque de la somme de 55 millions formant le solde de l'avance concédée par le traité de 1852. A cette époque, le privilège de la Banque fut prorogé par la loi du 9 juin 1857, et comme conséquence de cette prorogation, un traité fut signé le 10 juin, par lequel la Banque, en réciprocité des avantages qui résultent pour elle de ce qu'elle reçoit les encaisses du Trésor, s'engagea pour la durée de son privilège à faire au Trésor des avances pouvant s'élever à 60 millions. Ces avances devaient être, suivant l'usage, garanties par des bons du Trésor. Les articles 3 et 4 de ce traité sont ainsi conçus :

« Art. 3. Les sommes qui seront portées au dé-
« bit du Trésor en vertu de cette convention se
« compenseront jusqu'à due concurrence avec celles
« qui formeront le crédit de son compte courant,
« soit à Paris, soit dans les succursales, de manière
« à ce que les intérêts dus par le Trésor ne soient
« calculés chaque jour que sur le solde dont il
« sera réellement débiteur. »

« Art. 4. Les intérêts du compte courant ainsi « établi seront réglés sur le taux fixé par la Banque pour l'escompte du papier de commerce, mais « sans qu'il puisse excéder 3 p. 100. »

Le Trésor s'était proposé dans cette négociation deux buts différents. Le premier était de liquider immédiatement sa dette de 55 millions en prorogeant indéfiniment l'époque du remboursement au moyen de la transformation de l'avance temporaire concédée par la Banque en une avance permanente. Mais le but principal était d'arriver par un moyen détourné à faire produire des intérêts aux sommes versées en compte courant, tout en sauvegardant le principe maintenu par la Banque de ne pas servir d'intérêts à ses déposants. Ce but était atteint par la constitution d'une avance permanente et par la clause insérée à l'article 3 ci-dessus. En effet les sommes versées en compte courant jusqu'à concurrence de 60 millions venant, pour le calcul des intérêts, en déduction de l'avance permanente, se trouvent par cela même porter indirectement intérêt à raison de 3 p. 100, puisqu'elles réduisent proportionnellement les intérêts dus par le Trésor sur le montant de l'avance permanente.

Ce résultat a été complété par le traité du 29 mars 1878. La Banque, en échange du bénéfice résultant pour elle de la réduction du droit de timbre aux billets représentant la circulation dite utile, consentit alors au Trésor une avance permanente supplémentaire de 80 millions, indépendante de la première, portant intérêt à raison de 1 p. 100, mais seulement sur la partie de cette avance qui ne serait pas compensée par les sommes déposées en compte courant par le Trésor.

En résumé, dans ces conditions, le compte courant du Trésor à la Banque porte réellement intérêt, par compensation avec les avances permanentes, jusqu'à concurrence de 140 millions. Mais l'avantage cesse au delà de ce chiffre. Le solde du compte courant est arrêté chaque jour et le décompte des intérêts est établi contradictoirement par la Banque et la Direction du mouvement général des fonds.

Le compte courant du Trésor est alimenté par tous les versements faits pour son compte à la Banque. Le caissier central du Trésor notamment effectue incessamment le versement de tous les fonds qui ne sont pas indispensables pour les besoins du service ; ces fonds sont retirés lorsqu'il est nécessaire, avec l'autorisation de la Direction du mouvement général des fonds. La même opération est faite dans les départements par les trésoriers généraux, et le compte courant du Trésor avec la Banque se trouve ainsi appelé à jouer un grand rôle dans les mouvements nécessités entre tous les points de la France par la centralisation des recettes et le paiement des dépenses budgétaires. En effet, la Banque est représentée dans tous les départements par des succursales faisant entre elles un échange constant de billets et de numéraire. Or, chaque fois que les trésoriers généraux, chargés de centraliser dans le département le service de trésorerie, ont dans leur caisse un excédent de ressources inutile pour les besoins du service, ils le mettent à la disposition du Trésor par un versement au crédit de son compte courant, effectué à la succursale de la Banque de France la plus proche. Lorsque, au contraire, ils ne peuvent faire face au paiement des dépenses publiques avec le produit des recettes qu'ils ont encaissées, ils font, dans la limite des crédits qui leur sont ouverts à cet effet par la Banque, sur la demande de la Direction du mouvement général des fonds, un prélèvement à la succursale de la Banque des sommes qui leur sont nécessaires, à valoir sur le crédit du compte courant du Trésor. Ce compte courant est ainsi le principal moyen de trésorerie employé pour effectuer les mouvements des fonds dans toute la France.

Le solde des fonds déposés à la Banque est compris, dans les écritures du Trésor, comme numéraire faisant partie de l'encaisse du caissier central du Trésor. Ce solde est nécessairement très variable. Il s'élevait au 31 octobre 1887 à 306 millions 797,337 fr. 43 c.

V. COMPTE COURANT DU TRÉSOR AVEC LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS.

La Caisse des dépôts et consignations, instituée en 1816 pour recevoir et conserver les consignations judiciaires et administratives et les dépôts volontaires, a été à juste titre chargée de l'administration de divers services financiers créés successivement par l'État dans un but d'intérêt général, tels que le service des fonds appartenant aux caisses d'épargne et la caisse de la dotation de l'armée, par exemple. Il importait en effet que les fonds considérables provenant de ces diverses sources ne fussent pas centralisés directement par les agents du Trésor et que, s'ils venaient indirectement grossir la dette flottante du Trésor, ce fût par l'intermédiaire d'une administration spéciale, ayant la première responsabilité dans la gestion des intérêts qui lui sont confiés.

Mais la Caisse des dépôts et consignations n'en est pas moins une administration publique exerçant ses fonctions sous la surveillance de l'État, qui demeure responsable de ses opérations. Elle est en conséquence obligée de mettre à la disposition du Trésor tous les fonds provenant de diverses sources qui ne sont pas nécessaires aux besoins immédiats de son service. Le Trésor lui sert d'ailleurs, suivant la provenance de ces fonds, un intérêt fixé par les conventions et en rapport avec les obligations contractées par la Caisse envers les tiers.

A cet effet le Trésor ouvre dans ses écritures à la Caisse des dépôts et consignations une série de comptes courants distincts pour y recevoir, d'après leur origine, les versements des fonds suivants :

1° *Les fonds disponibles*, qui portent intérêt au taux fixé par des décisions annuelles du ministre des finances. Ces fonds comprennent les reliquats de tous les services ordinaires de la Caisse des dépôts et consignations, tels que les consignations judiciaires et administratives et les dépôts volontaires. Le taux de l'intérêt alloué par le Trésor étant arrêté par des décisions ministérielles, l'intérêt alloué par la Caisse aux déposants est fixé en conséquence, de sorte que le Trésor a une action indirecte sur le mouvement général des opérations.

2° *Les fonds appartenant aux caisses d'épargne*, dont l'administration a été confiée par la loi du 31 mars 1837 à la Caisse des dépôts et consignations. Ces fonds sont aujourd'hui placés au Trésor au taux de 4 p. 100 en vertu de la loi du 7 mai 1853.

3° *Les fonds appartenant à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*, dont la gestion est attribuée à la Caisse des dépôts et consignations

par la loi du 30 janvier 1884. Ces fonds sont actuellement placés au taux de 4 p. 100.

4° *Les fonds appartenant à la Caisse nationale d'épargne*, dont l'administration a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations par la loi du 9 avril 1881. Ces fonds sont placés au taux de 3.25 p. 100.

La Caisse des dépôts et consignations avait eu précédemment au Trésor un compte courant des fonds appartenant à la *Caisse des lycées, collèges et écoles primaires*, dont la gestion lui avait été confiée par la loi du 1er juin 1878, et un compte courant des fonds appartenant à la *Caisse des chemins vicinaux*, dont la gestion lui avait été confiée par la loi du 11 juillet 1868. Mais ces attributions lui ayant été retirées par la loi du 22 juillet 1885, aux termes de laquelle les opérations concernant ces deux services doivent être faites directement par le Trésor, les deux comptes courants dont il s'agit ont été supprimés.

Les divers comptes courants du Trésor avec la Caisse des dépôts et consignations présentaient au 30 septembre 1887 les soldes suivants :

Compte courant des fonds placés	311,738,111 41
Compte courant des fonds appartenant aux caisses d'épargne privées	104,615,582 43
Compte courant des fonds appartenant à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse	15,1[illegible]
Compte courant des fonds appartenant à la Caisse nationale d'épargne	38,5[illegible]

VI. COMPTE COURANT DU TRÉSOR AVEC LE CRÉDIT FONCIER.

Les statuts du Crédit foncier, approuvés par le Gouvernement, autorisent cet établissement à recevoir des fonds de dépôt des particuliers jusqu'à concurrence de 50,000,000 de francs, à charge par lui de verser en compte courant au Trésor une somme qui doit toujours représenter le quart des dépôts effectués. Pour l'exécution de ces dispositions le Trésor ouvre au Crédit foncier un compte courant à intérêt ; le taux de cet intérêt est variable et est fixé par des décisions du ministre des finances. Le Crédit foncier a été autorisé à remplacer la garantie résultant de son versement de fonds en compte courant par un dépôt de valeurs acceptées par le Trésor, de sorte que pendant plusieurs années son compte courant s'est trouvé soldé. Mais au mois de mars 1885 le Crédit foncier ayant retiré les valeurs qu'il avait en dépôt au Trésor a dû effectuer, conformément à ses statuts, un versement de 20,000,000 de francs en compte courant. La décision du ministre survenue à cette occasion a fixé le taux de l'intérêt à 2 p. 100. Depuis cette époque, le Crédit foncier a de nouveau effectué le dépôt de valeurs réglementaire, et retiré la somme de 20,000,000 de francs qu'il avait versée au Trésor, de sorte que son compte courant est actuellement soldé.

VII. COMPTE COURANT DU TRÉSOR AVEC DIVERS CORRESPONDANTS.

Indépendamment des comptes qui viennent d'être examinés, le Trésor ouvre des comptes courants à certains de ses correspondants pour des services de moindre importance. Nous citerons le compte courant du trésorier général des invalides de la marine et celui de l'agent comptable de la Légion d'honneur, où sont portées toutes les opérations de recette et de dépense faites pour le compte de ces comptables par les agents du Trésor ; le compte courant de l'Imprimerie nationale ; le compte courant des fonds placés sans intérêt par les corps de troupes de la guerre et de la marine. Ces divers comptes ne portent pas intérêt.

Le nombre des comptes courants ouverts par le Trésor n'a d'ailleurs rien de limité et se règle sur les besoins du service. Plusieurs des comptes qui existaient autrefois, ont aujourd'hui disparu. Les compagnies de chemins de fer, par exemple, ont eu longtemps, et particulièrement à l'époque des premières concessions, un compte courant à intérêt ouvert au Trésor. Celui de la Compagnie du chemin de fer de Lyon notamment a joué un rôle important dans le contrat d'intervention passé entre les banquiers et le ministre des finances lors de la conversion de 1852. Ce compte était obligatoire pour l'État qui ne pouvait modifier le taux de l'intérêt fixé. Les compagnies de chemins de fer n'ont plus aujourd'hui de comptes courants au Trésor.

On a pu remarquer que parmi les fonds versés au Trésor en compte courant par ses correspondants, et qui forment une grande partie de la dette flottante, il en est qui proviennent indirectement de dépôts volontaires faits par les particuliers. En effet, si le Trésor n'accorde pas au public la faculté de déposer dans ses caisses des fonds en compte courant, et de les retirer au moyen de chèques, ainsi que cela est communément pratiqué par les établissements de crédit, il n'entend pas pour cela abandonner cette source de disponibilités, mais, au lieu de faire ce service directement, il le fait faire par la Caisse des dépôts et par les trésoriers généraux. La Caisse des dépôts, d'une part, reçoit, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les dépôts volontaires des particuliers, et elle leur en sert l'intérêt sur celui qu'elle retire elle-même du Trésor par suite du versement de ces sommes au compte courant de ses fonds disponibles. D'un autre côté, les trésoriers généraux recevant un intérêt rémunérateur des sommes qu'ils versent en compte courant au Trésor, peuvent recevoir des dépôts des particuliers en leur offrant un intérêt moindre, la différence entre les intérêts reçus et les intérêts payés devant leur servir de rémunération pour leurs peines et risques. Ils sont obligés, d'après les instructions, à mettre immédiatement ces dépôts à la disposition du Trésor qui reste d'ailleurs étranger à ces opérations faites entièrement sous leur responsabilité.

Le Trésor peut à sa volonté augmenter ou diminuer les ressources provenant de cette partie de la dette flottante, ainsi qu'il le fait pour les bons du Trésor, en augmentant ou diminuant le taux de l'intérêt qu'il accorde. Si en effet il élève le taux de l'intérêt alloué en compte courant aux trésoriers généraux, ceux-ci offriront des conditions plus avantageuses à leurs correspondants particuliers, et le nombre des dépôts s'accroîtra en conséquence. Le même raisonnement est applicable aux dépôts volontaires versés à la Caisse des dépôts et consignations. Le Trésor peut donc, suivant ses besoins, augmenter ou diminuer les versements effectués par l'une de ces deux catégories de déposants ou par les deux à la fois.

G. Masson.

COMPTE DE GESTION.

SOMMAIRE.

2. Comptes des receveurs des régies financières.
3. Comptes des receveurs des postes.
4. Comptes des receveurs des communes, des hospices, des établissements de bienfaisance, des associations syndicales et des monts-de-piété.
5. Autres comptes de gestion.

I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Tout comptable public est astreint à faire apurer chaque année sa comptabilité, c'est-à-dire à présenter au juge compétent l'état des recettes et des paiements opérés par lui, afin de faire constater par un arrêt la situation de sa caisse et la régularité de sa gestion. Cet état se nomme en langage administratif : *compte de gestion.*

Le compte étant formé et rendu par gestion *annuelle,* doit comprendre la totalité des recettes et des dépenses effectuées par le comptable pendant l'année.

Mais on sait que l'exercice embrasse une durée plus longue que l'année ; il en résulte que chaque gestion comprend les opérations complémentaires de l'exercice qui expire pendant l'année de cette gestion. Or il est utile que ces opérations complémentaires soient soumises au contrôle judiciaire aussitôt après la clôture de l'exercice. A cet effet les comptes sont formés en deux parties séparées, « l'une comprenant les opérations complémentaires de l'exercice expiré, l'autre celles de la première année de l'exercice courant ; cette dernière partie rappelle en outre les opérations de la première, afin de résumer l'ensemble de la gestion annuelle. » (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 317.)

Tout compte de gestion doit donc indiquer :

1° L'encaisse au commencement de la gestion ;

2° Dans une première partie les recettes et les dépenses de l'exercice expiré ;

3° Dans une deuxième partie la reprise sommaire desdites recettes et dépenses, puis les recettes et dépenses de toute nature faites pour l'exercice courant ;

4° L'état de la caisse au 31 décembre.

Aucun compte n'est réputé en état d'examen s'il n'est accompagné des pièces principales sans lesquelles la vérification ne pourrait embrasser l'ensemble des opérations.

Toutes les recettes et dépenses doivent être appuyées d'un titre fixant le montant des sommes à payer ou à recouvrer (droits constatés), visé ou signé par l'autorité compétente.

Les pièces justificatives de recettes et de dépenses sont déterminées par nature de service, dans les nomenclatures arrêtées conformément aux articles 88 et 881 du décret du 31 mai 1862.

Il importe maintenant d'indiquer comment ces principes généraux s'appliquent aux divers comptes soumis à l'autorité judiciaire.

II. DIVERS COMPTES DE GESTION.

1. Comptes des trésoriers-payeurs généraux.

Les comptes des trésoriers-payeurs généraux, formés et rendus par gestion annuelle, sont présentés en deux parties séparées.

La première partie comprend les opérations de l'exercice expiré dont la clôture est fixée au 31 août pour le budget de l'État, et au 30 avril pour le budget départemental.

La deuxième partie comprend les opérations de l'année qui donne son nom à l'exercice courant et rappelle celles de la première partie, afin de résumer l'ensemble de la gestion annuelle.

Pour qu'un compte soit en état d'examen, il faut qu'il soit affirmé, daté et signé par le comptable ; certifié conforme aux écritures vérifiées et contrôlées par le directeur général de la comptabilité publique, et appuyé des pièces justificatives classées par chapitres et articles.

Pièces générales. — Les pièces générales sont les suivantes, savoir :

Première partie du compte.

Exemplaire imprimé du compte des recettes et des dépenses du budget départemental.

Bordereau récapitulatif des sommes à payer aux ministres des différents cultes pour le quatrième trimestre de l'exercice expiré.

État comparatif des crédits départementaux avec les paiements du service départemental.

Extrait des délibérations du conseil général sur le vote des centimes destinés aux diverses dépenses départementales.

Extrait des lois, des décrets, des arrêtés préfectoraux ou des délibérations des conseils municipaux qui ont fixé l'objet, la quotité et la durée des impositions locales extraordinaires et des impositions communales, pour les dépenses de l'instruction primaire et des chemins vicinaux.

Arrêté préfectoral de répartition entre chaque ligne vicinale de grande communication ou d'intérêt commun, des fonds provenant des contingents communaux ou de souscriptions particulières.

État sommaire présentant distinctement le montant annuel des arrérages de rentes à payer dans le département, les sommes payées et les restes à payer dont la conformité avec le montant des inscriptions non présentées est certifié par le directeur de la dette inscrite.

Bordereau des paiements effectués sur les chapitres spéciaux des exercices périmés.

Inventaire des pièces justificatives et des états récapitulatifs.

Deuxième partie du compte.

Exemplaire imprimé des budgets départementaux dûment réglés par décret.

Exemplaire imprimé du budget supplémentaire de report.

État des intérêts de cautionnement à payer dans le département.

État renfermant les tableaux sommaires concernant le service des ponts et chaussées et le service vicinal pour les entreprises exécutées ou à exécuter en plusieurs années sur les routes nationales et départementales et les chemins vicinaux ; état semblable pour les constructions et grosses réparations des édifices départementaux.

Bordereau récapitulatif des sommes à payer aux ministres des différents cultes pour les trois premiers trimestres de l'exercice courant.

Bordereau des paiements effectués sur les chapitres spéciaux des exercices périmés.

Procès-verbal d'inventaire des valeurs de caisse et de portefeuille au 31 décembre ou à la sortie de fonctions du comptable.

Inventaire des pièces justificatives et des états récapitulatifs.

Le compte étant reconnu en état d'examen, l'omission des pièces de détail destinées à justifier chacun des articles du compte ne motive que des injonctions de la Cour.

La situation d'un trésorier-payeur général résultant du compte d'une gestion doit être portée sans altération au compte de la gestion suivante ; la concordance doit donc être parfaite dans un compte (deuxième partie) entre la situation établie en tête de ce compte et les résultats de l'arrêt sur la gestion précédente du même comptable.

La régularité et l'exactitude matérielle des opérations de recouvrement par article de recette, sont justifiées par les pièces dont la nomenclature fait suite à l'article 2221 de l'Instruction générale du 20 juin 1859.

On trouve aussi des renseignements sur la justification dans le compte même qui reproduit géné-

raiement, en tête des articles de la recette, l'indication des pièces dont ils doivent être appuyés.

Quant aux pièces justificatives de la dépense, leur production est prescrite dans les nomenclatures jointes aux règlements ministériels ; ces nomenclatures présentent, outre l'énoncé des pièces à produire, l'analyse du mode d'administration, de comptabilité et de paiement de chaque service ; elles sont de plus précédées de dispositions générales qui fournissent sur les conditions nécessaires à la régularité des paiements les détails les plus complets.

Mutations de comptables. — En cas de mutation, le compte de l'année est divisé suivant la durée de la gestion des différents titulaires. Les règles ci-dessus sont applicables à chacun d'eux sauf quelques modifications énoncées ci-après.

La situation en fin de gestion est établie par un procès-verbal de remise de service dressé en présence du préfet ou de son délégué. Le comptable fait figurer au chapitre de la dépense intitulé : *fonds envoyés aux trésoriers-payeurs généraux,* le montant des valeurs qui existaient dans sa caisse ou dans son portefeuille au dernier jour de sa gestion.

L'ex-trésorier ou son représentant doit, dans le dernier compte de gestion, présenter sa situation *en avance* ou *en débet* telle qu'elle résulte des recettes et des dépenses effectuées avant sa sortie de fonctions, pour le service du Trésor, sans avoir égard aux remboursements ou versements postérieurs que cette situation aurait provoqués ; ces remboursements ou versements ne devant être appliqués à l'avance ou au débet que dans les écritures du ministère des finances.

Le nouveau titulaire doit justifier à la Cour de sa nomination, de l'acte enregistré de sa prestation de serment et de la réalisation de son cautionnement. Sans cette justification le compte ne serait pas en état d'examen.

Il en est de même du procès-verbal d'installation dressé par le préfet pour constater la date à laquelle ont commencé les opérations du compte et la remise faite au nouveau comptable des valeurs de caisse ou de portefeuille laissées par son prédécesseur. A cet égard, il faut noter que la reprise de ces valeurs ne figure pas en tête du compte de gestion, comme la situation ressortant du compte antérieur. Le montant en est porté au chapitre de la recette intitulée : *Remises des trésoriers-payeurs généraux.*

Le comptable dont les fonctions ont cessé avant l'époque de clôture de l'exercice qui est dans sa seconde année, c'est-à-dire avant le 31 août, rédige et justifie les articles de son compte relatifs à cet exercice, suivant le mode prescrit pour les articles de l'exercice courant. C'est au comptable en fonctions au 31 août qu'incombe la charge de fournir les titres de perception et les autres justifications applicables à tout l'exercice. Ces pièces, d'après l'instruction générale et les règlements, doivent être produites à l'appui du compte final de l'exercice (première partie du compte).

2. Comptes des receveurs des régies financières.

Les receveurs des régies financières sont soumis pour leur gestion et leur responsabilité aux règles tracées par le décret du 31 mai 1862, articles 306 à 308, 315 à 322, 325 à 329.

Le bordereau récapitulatif prescrit par l'article 319 de ce décret a un double but : faciliter le jugement par arrêt collectif et fournir un terme intermédiaire de comparaison entre les résultats des comptes individuels et ceux du *résumé général* dont parle l'article 437 du même décret ; de là ressort la nécessité de sa concordance avec les comptes individuels.

Justification des recettes. — Les titres de perception ou états de produits sont joints à la deuxième partie des comptes de gestion annuelle (première année de l'exercice).

Pour les contributions et revenus publics, les comptes et les bordereaux récapitulatifs relatent, par article :

1° Les droits constatés à la charge des redevables (y compris le report des restes à recouvrer de l'exercice clos);
2° Les recettes effectives;
3° Les non-valeurs;
4° Les restes à recouvrer.

Cette deuxième partie des comptes présente le montant des restes à recouvrer au 31 décembre de la première année de l'exercice.

La première partie des comptes (opérations complémentaires de l'exercice clos dans l'année) rappelle le montant des restes à recouvrer au 31 décembre de l'année précédente, énonce les recettes et les non-valeurs constatées jusqu'au terme de clôture et en déduit le montant des restes à rattacher à l'exercice courant.

Le terme de clôture de chaque exercice est fixé, pour les recettes, au 30 juin de la seconde année, et c'est à cette date que sont dressés les états d'apurement.

Lesdits états, certifiés par les directeurs et appuyés des pièces justificatives des non-valeurs, sont joints à la première partie des comptes ; ils doivent être accompagnés de la preuve du versement des sommes qu'ils désignent comme mises à la charge des comptables.

Dépenses publiques. — Les receveurs des régies financières acquittent les frais de régie qui sont ordonnancés sur leurs caisses et ils les portent en dépense définitive dans leurs comptes.

Pour cette partie de leur service, ils sont assimilés aux trésoriers-payeurs généraux. Les justifications sont déterminées par la nomenclature annexée au règlement de la comptabilité du ministère des finances.

Il faut remarquer que pour les receveurs de l'enregistrement et pour les receveurs principaux des contributions indirectes les comptes en deniers sont accompagnés (pour la deuxième partie) de comptes en matières.

3. Comptes des receveurs des postes.

Le receveur principal rattache à sa propre comptabilité celle des autres receveurs, afin de ne présenter qu'un compte pour tout le département.

Les justifications de la recette sont indiquées par la nomenclature annexée à l'Instruction générale des postes du 20 mars 1868.

En ce qui concerne les dépenses, les justifications à produire sont déterminées par la nomenclature annexée au règlement de comptabilité du ministère des finances et par ladite Instruction générale.

Le compte de matières présente le nombre des timbres-poste et des chiffres-taxe expédiés aux receveurs par le garde-magasin central à Paris.

4. Comptes des receveurs des communes, des hospices, des établissements de bienfaisance, des associations syndicales et des monts-de-piété.

Lorsque les revenus des communes et des établissements ci-dessus désignés excèdent 30,000 fr.,

les comptes sont présentés à la Cour; sinon ils sont présentés aux conseils de préfecture.

Le compte a pour objet de présenter dans un document unique, avec les distinctions nécessaires de gestion, d'exercice et de services :

1° Toutes les opérations de recette et de dépense effectuées par le comptable du 1er janvier au 31 décembre, et la situation du comptable en fin de gestion;

2° Les opérations complémentaires de l'exercice (trois premiers mois de l'année suivante), ainsi que la situation du même exercice à l'expiration de sa période d'exécution (31 mars de la dernière année). Le compte est donc un compte de gestion qui présente l'ensemble des opérations de l'exercice. (*V. D.* 27 *janv.* 1866 *et Circ. de la comptabilité publique* 30 *janv.* 1866.)

Le compte se divise en deux parties :

La première partie comprend les recettes et les dépenses effectuées du 1er janvier au 31 mars sur l'exercice qui achève sa période d'exécution. Ces opérations détaillées et justifiées au compte précédent, sont reprises au compte en jugement pour leurs totaux seulement, à l'effet d'établir la situation du comptable en fin de gestion.

La deuxième partie comprend les recettes et les dépenses de l'exercice qui a commencé le 1er janvier de l'année pour laquelle le compte est rendu, et doit présenter distinctement les opérations effectuées pendant les douze premiers mois de l'exercice (du 1er janvier au 31 décembre) et celles qui ont été faites pendant la période complémentaire.

Nous devons renvoyer pour les nombreux détails à l'Instruction générale du 20 juin 1859 (*art.* 810 à 1111), ainsi qu'au décret du 31 mai 1862 (*art.* 484 à 585) et au décret du 27 janvier 1866. Le service des monts-de-piété est soumis à un règlement spécial du 30 juin 1865 inséré au *Bulletin officiel* du ministère de l'intérieur (p. 185 et suiv.).

Les comptes communaux et hospitaliers, préalablement à leur présentation aux conseils municipaux et aux commissions administratives, sont vérifiés et certifiés exacts par les receveurs des finances; ils sont ensuite, avant leur présentation aux juges, vérifiés d'une manière approfondie par les mêmes comptables.

L'expédition du compte doit donc être revêtue du visa du receveur des finances, et contenir l'indication du résultat de son examen.

5. Autres comptes de gestion.

Tous les comptables, en général, ont à se conformer pour la justification de leurs opérations aux dispositions du décret du 31 mai 1862.

Quant aux règles particulières aux divers services, elles sont données par des lois, décrets, ordonnances et règlements divers qu'il est impossible d'analyser ici.

Quelques indications sont cependant nécessaires en ce qui concerne les comptables d'ordre au ministère des finances.

L'*agent comptable des virements de comptes* doit présenter à la Cour, sous sa propre responsabilité, un résumé général de ses opérations dans la forme et avec les mêmes divisions que les autres comptes de deniers de l'État, et il est tenu de justifier chacun des articles de recette et de dépense par les pièces que les lois et règlements ont exigées : la première partie doit être présentée à la Cour avant le 1er mai, la deuxième partie avant le 1er juillet de chaque année. (*V. Arr. minist.* 21 *juillet* 1826.)

Le chef agent comptable des transferts et mutations rend un compte annuel des opérations effectuées pendant l'année : les formes de ce compte sont tracées par l'arrêté ministériel du 1er avril 1827.

L'*agent comptable des reconversions et renouvellements de rentes au porteur* doit également rendre à la Cour un compte de gestion dont l'article 8 de l'arrêté ministériel du 12 mars 1877 explique le mode d'établissement.

Ce compte se divise en deux parties : la première est réservée au compte rendu des opérations effectuées pendant l'année en matière de reconversions, renouvellements, réunions, divisions, remplacements de rentes au porteur.

La deuxième est affectée au compte rendu des opérations de portefeuille accomplies dans le cours de l'année, c'est-à-dire Entrées de valeurs, Sorties de valeurs, Solde de valeurs au 31 décembre.

Ce solde est d'ailleurs justifié par la production du procès-verbal de situation de caisse dressé en vertu de l'article 22 du décret du 31 mai 1862.

Le *chef agent comptable du Grand-Livre* rend aussi un compte annuel de ses opérations (*D.* 18 *déc.* 1869, *IIIe sect., art.* 30), mais ce compte est présenté d'une manière beaucoup plus sommaire que celui de l'agent comptable des transferts. Il consiste en un relevé des accroissements et des décroissements de la Dette publique auquel est joint un certain nombre de pièces probantes qui permettent à la Cour de vérifier si les accroissements et les réductions se balancent et si la Dette publique n'a été augmentée qu'en vertu de lois. (*Ord.* 12 *nov.* 1826.)

Enfin le *chef agent comptable des pensions* rend un compte annuel des accroissements et des diminutions opérés pendant l'année dans les pensions inscrites sur les fonds généraux. Les formes de ce compte sont fixées par l'ordonnance du 12 novembre 1826.

LÉVY ALVARÈS.

COMPTE DE LIQUIDATION.

SOMMAIRE.

I. COMPTE DE LIQUIDATION (1re PARTIE).
II. COMPTE DE LIQUIDATION (2e PARTIE).
III. RÉSUMÉ.

Après les désastres de 1870, la France avait à réparer les pertes que lui avait fait subir la guerre avec l'Allemagne. Les dépenses auxquelles il s'agissait de faire face tout d'abord, furent celles qui concernaient la reconstitution de notre matériel de guerre et de la marine.

La nature toute spéciale de ces dépenses, le secret qui devait être gardé sur leur importance et sur le degré d'avancement du nouvel armement, engagèrent le Gouvernement à sortir des voies généralement suivies et à créer un compte spécial dit de *Liquidation*, qui devait englober au fur et à mesure qu'elles se produisaient toutes les dépenses résultant de la guerre avec l'Allemagne. En procédant ainsi, on espérait éviter la publicité toujours inhérente aux faits décrits dans les comptes et les budgets ordinaires et extraordinaires.

Aux dépenses exigées pour la reconstitution de l'armement et du matériel de guerre, vinrent s'ajouter plus tard les dépenses à effectuer tant pour

l'appropriation et la reconstruction des monuments incendiés pendant la Commune, que pour le paiement des indemnités accordées aux départements envahis et aux victimes de l'insurrection du 18 mars, ainsi que pour le remboursement à certains départements des dépenses qu'ils avaient faites en 1870 pour la mobilisation des gardes nationales.

Le silence que l'on désirait garder sur la quotité de ces dépenses fit que dès les premiers moments on résolut de ne les soumettre qu'en détail à l'assentiment de l'Assemblée nationale. Il résulta de cette manière de procéder qu'au lieu de délibérer sur des crédits d'ensemble, l'Assemblée nationale eut à voter des crédits successifs dont le montant total a formé le compte de liquidation.

I. COMPTE DE LIQUIDATION (1re PARTIE).

En présentant le budget de 1872, le 9 décembre 1871, le ministre des finances, M. Pouyer-Quertier, faisait remarquer que ce budget ne comprenait pas les dépenses transitoires et non susceptibles de se renouveler les années suivantes; non plus que celles concernant la réparation des places fortes et la reconstitution du matériel de guerre, qui devaient prendre place dans un compte de liquidation à créer. Il ajoutait que les crédits nécessaires pour ces différents objets seraient demandés par un projet de loi ultérieur et qu'il y serait pourvu au moyen des ressources spéciales.

Ce projet de loi présenté à l'Assemblée nationale le 15 mars 1872, faisait ressortir les dépenses à 535 millions de francs, savoir :

Reconstitution du matériel et des approvisionnements de guerre	37[illegible] fr.
Entretien des troupes allemandes pour 1872	5[illegible]
Indemnité aux départements envahis .	1[illegible]

L'article 2 du projet déterminait comme suit les ressources destinées à pourvoir à ces dépenses :

Produit de l'aliénation des rentes de la Caisse d'amortissement	[illegible] fr.
Reliquat disponible sur les frais de l'emprunt de 2 milliards	75,000,000
Vente de terrains domaniaux	35,000,000

Le complément, soit 335 millions, devait être prélevé sur les excédents éventuels des budgets ou sur les ressources de la Dette flottante.

A titre de provision et en attendant le vote du projet de loi, le Gouvernement demanda et obtint par crédits partiels 242,500,345 fr., savoir :

Remboursement de partie des dépenses de la garde nationale mobilisée	[illegible] fr.
Reconstitution et recensement du matériel de guerre	4[illegible]
Entretien des troupes allemandes. . .	50,012,500
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
	242,500,345 fr.

Dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1874, déposé le 17 mars 1873, M. Léon Say, ministre des finances, indiquait les modifications subies par le projet de loi du 15 mars 1872 et faisait connaître sommairement la situation du compte de liquidation à ce moment.

Y compris 23 millions employés, partie à la reconstitution des approvisionnements cédés par la [illegible] et partie en achats de tabacs, dont l'approvisionnement était devenu insuffisant par suite de la perte de la manufacture de Strasbourg, ce compte comportait en dépenses un total de 773 millions environ et en recettes une dotation de 644 millions. La différence, soit 129 millions, devait être supportée par la Dette flottante, à défaut d'excédents de recettes des budgets futurs.

Sur ces bases, un projet fut déposé par le Gouvernement le 20 mars 1873, qui donna lieu à un rapport conforme de M. Gouin (séance du 1er avril 1873).

Ce rapport ne vint pas en discussion et avant que le compte de liquidation pût être définitivement arrêté par l'Assemblée nationale, trois nouveaux crédits furent ouverts ; savoir :

Deuxième acompte de remboursement des dépenses de la garde nationale	29,[illegible] fr.
Entretien des troupes allemandes . .	2[illegible],000
Reconstitution du matériel de guerre .	[illegible],072,5[illegible]
[illegible]	3,71[illegible]
	12[illegible] fr.
En y ajoutant les crédits précédemment ouverts pour	242,500,345
On obtient à la fin juillet 1873 un ensemble de.	370,676,845 fr.

Le tout à valoir sur l'ensemble des allocations générales fixées à 673,275,000 fr.

Jusqu'à cette époque le compte de liquidation était comme tous les autres services de trésorerie réglé par année. En 1873, le 28 octobre, M. Magne, qui avait succédé à M. Léon Say, annonça qu'il avait fait dresser pour 1874 un budget particulier du compte de liquidation contenant, d'une part, les dépenses, et d'autre part, les ressources qui dans ladite année pouvaient leur être affectées. Pour 1874, ce budget se balancerait par une somme de 173,242,000 fr., avec faculté de report aux exercices suivants des crédits non employés à la clôture de l'exercice auquel ils avaient été ouverts.

Un projet de loi dans ce sens, déposé le 5 novembre 1873, donna lieu pour la première fois à une discussion publique du compte de liquidation d'où sortit la loi du 23 mars 1874. (*V.* à ce sujet le rapport de M. Gouin, du 4 février 1874, n° 2198.)

Cette loi qui est la première loi de principe rendue sur le compte de liquidation depuis sa création, dispose :

« Que les dépenses à porter au débit du compte de liquidation ne pourront excéder la somme de 773,275,000 fr. répartie par ministère suivant une nomenclature y annexée, sans que cette nomenclature ait d'autre effet que d'indiquer un maximum que les crédits, s'ils sont adoptés, ne pourront dépasser;

« Que chaque dépense devra être autorisée par une loi déterminant la nature spéciale et la quotité des crédits;

« Qu'il sera pourvu à ces dépenses à l'aide de voies et moyens s'élevant à 773,275,000 fr. suivant détails contenus dans un tableau annexé, lesquels seront portés chaque année, et à mesure de leur réalisation, à l'actif du compte de liquidation pour couvrir les dépenses annuelles;

« Que pour faire suite aux crédits déjà ouverts en 1872 et 1873 au compte de liquidation pour une somme de 370,676,845 fr., il est ouvert au titre dudit compte, pendant l'exercice 1874, des crédits montant à 209,159,288 fr. et répartis par ministère et par chapitre conformément à un tableau annexé;

« Que le solde du règlement définitif de l'exercice 1869 et une partie des excédents de 1870 et 1871 sont affectés jusqu'à concurrence de 370,678,845 fr. aux dépenses autorisées pour les années 1872 et 1873 sur le compte de liquidation, et qu'il sera pourvu aux dépenses autorisées pour 1874 au moyen du reliquat provisoire des excédents de 1870 et 1871 (135,860,723 fr.) et d'une partie des 100 millions prélevés sur le supplément de l'emprunt de 3 milliards (73,298,565 fr.);

« Que les portions de crédits non consommées à la clôture de l'exercice 1874 pourront être reportées, avec la même affectation, aux exercices suivants, en même temps qu'une ressource correspondante;

« Qu'il sera rendu compte, dans les trois premiers mois de 1874, de l'emploi, chapitre par chapitre, des crédits alloués par les précédentes lois pour les années 1872 et 1873 et que pareil compte sera fourni dans les mêmes délais en 1875 et années suivantes, pour les dépenses autorisées par la présente loi;

« Enfin jusqu'au 15 mai 1874, le Président de la République est autorisé à déclarer par décret, en dérogation à la loi du 10 juillet 1851 et conformément aux articles 2 et suivants de la loi du 30 mars 1831, l'utilité publique et l'urgence des travaux de défense dont l'emplacement a été déterminé par le conseil de défense et pour lesquels des crédits ont été portés au compte de liquidation, à l'exception des travaux à élever autour de la place de Paris. »

Les crédits ouverts par la loi précitée du 23 mars 1874 étant de	209,159,288 fr.
et les crédits antérieurs montant à	370,676,845
L'ensemble des crédits s'est élevé ainsi à la somme de	579,836,133
Couverte, et au delà, par une prévision de recettes de.	773,275,000 fr.

Conformément aux dispositions de la loi du 23 mars 1874, différents crédits furent ouverts en 1875, montant ensemble, y compris une somme de 100 millions accordée par la loi du 5 juillet au ministère de la guerre, à 334,838,867 fr., ce qui porta le total général des crédits ouverts au 1er décembre 1875 à la somme de 914,675,000 fr. répartis comme suit entre les divers ministères :

Finances	3,000,000 fr.
Intérieur	255,275,000
Guerre	625,100,000
Marine	20,000,000
Travaux publics	11,300,000
	914,675,000 fr.

En ajoutant à cette somme 27,185,032 fr., montant des crédits ouverts au ministère de la guerre par décrets de fonds de concours et provenant des contingents offerts par les villes et départements pour le service de l'artillerie et du casernement, l'ensemble des crédits ouverts au compte de liquidation s'élèverait à 941,860,032 fr. s'il ne nous fallait déduire les crédits reportés :

1° A la deuxième partie du compte de liquidation dont nous parlerons plus loin, 96,127,159 fr.;

2° Au budget des dépenses sur ressources extraordinaires de 1881, travaux publics, 117,038 fr.; ce qui ramène le montant net des crédits ouverts au premier compte de liquidation à 845,615,833 fr. 77 c., sur lesquels il ne fut dépensé que 829 millions 341,479 fr. 27 c.[1], laissant un excédent de crédit de 16,274,354 fr. 50 c.

Pour compléter les résultats, il nous reste à mettre en regard des dépenses, les recettes réalisées.

Les droits constatés et les réalisations effectives se sont élevées à la somme de 943,366,630 fr. 35 c., savoir :

1° Excédent de recettes de l'exercice 1869.	57,973,567f70
2° Prêts de la Banque de France	498,719,342 23
3° Reliquat de l'emprunt de 3 milliards .	121,262,240 42
4° Produit des rentes de la Caisse d'amortissement	108,612,002 41
5° Produit des rentes de la Caisse de la dotation de l'armée.	46,661,681 05
6° Souscription faite en 1870-1871 pour achat de canons	499,428 72
7° Reliquat de l'emprunt de 429 millions.	2,068,940 08
8° Vente d'immeubles domaniaux	13,544,546 40
9° Soulte de la conversion de l'emprunt Morgan.	66,839,849 33
10° Fonds de concours versés pour le service de l'artillerie et du casernement.	27,185,032 01
	943,366,630f35

Si l'on déduit de la somme qui précède les 96,244,198 fr. 24 c., reportés comme il est dit plus haut, le montant des recettes réalisées se trouve ramené définitivement à 847,122,432 fr. 11 c., présentant un excédent de recettes supérieures de 17,780,952 fr. 84 c. aux dépenses constatées.

II. COMPTE DE LIQUIDATION (2e PARTIE).

Le principe de la séparation du compte de liquidation en deux parties a été adopté par l'Assemblée nationale sur le rapport qui lui a été présenté le 30 novembre 1875. La première partie comprenait, comme on vient de le voir ci-dessus, les crédits ouverts du 6 septembre 1871 au 1er décembre 1875, applicables à diverses dépenses ressortissant aux ministères de la guerre, de la marine, de l'intérieur, des finances et des travaux publics; la deuxième partie s'applique exclusivement aux dépenses nécessitées par la reconstruction de notre matériel militaire et naval, comprenant les crédits ouverts sur les exercices 1876, 1877 et 1878.

Pour pourvoir aux dépenses de ce second compte de liquidation, l'Assemblée nationale a autorisé le ministre des finances à créer des ressources de trésorerie, sous la forme d'obligations à court terme remboursables dans un délai de six années. On prévoyait à cette époque que les engagements que le Trésor avait pris envers la Banque de France cesseraient vers la fin de 1879 et que la somme de 150 millions, consacrée en 1878 et en 1879 à l'amortissement de cette dette, se trouverait disponible au budget de 1880, de telle sorte que les obligations que l'on se proposait d'émettre de 1876 à 1878 pourraient être remboursées à partir de 1880, au moyen du crédit que le remboursement de la Banque laisserait disponible.

Voici, d'après le projet de loi déposé le 15 mars 1883, le résultat des opérations de recettes et de dépenses du second compte de liquidation :

1° Émission d'obligation à court terme :

Échéance de 1880	167,000,000f00
— de 1881	124,000,000 00
— de 1882	170,000,000 00
— de 1883	170,000,000 00
— de 1884	170,000,000 00
A reporter.	801,000,000f00

1. Voir pour le détail de ces dépenses le projet de loi portant règlement définitif de la première partie du compte de liquidation, pages 72 à 83.

Report.	801,000,000f00
Échéance de 1885	169,914,114 69
— de 1886	12,000,000 00
2° Primes réalisées sur les cessions qui précèdent	1,398,670 00
3° Prix de cession à la ville de Lille de l'arsenal d'artillerie	585,000 00
4° Report du premier compte de liquidation	96,127,159 39
5° Fonds de concours des départements et des villes pour le service de l'artillerie et du casernement	84,555,498 80
	1,165,580,442f88

En déduisant de cette somme 56,830,368 fr. 14 c. représentant le montant des crédits reportés par différentes lois aux budgets extraordinaires de 1882 et 1883, le total des recettes se trouve ramené à 1,108,750,074 fr. 74 c.

Les paiements effectués s'étant élevés à 1 milliard 104,161,086 fr. 01 c., savoir :

Ministère de la guerre	1,023,213,920f57
Ministère de la marine	80,947,165 44

il restait disponible un excédent de recettes non employé de 4,588,988 fr. 73 c., qui a été transporté au budget extraordinaire de l'exercice 1883 [1].

III. RÉSUMÉ.

En résumé, le compte de liquidation présente, 1re et 2e partie réunies, les résultats suivants :

Recettes	1,955,872,506f85
Dépenses.	1,933,502,565 28
Soit un excédent de recettes de . . .	22,369,941f57

sur lesquels 17,780,952 fr. 34 c. formant excédent de recettes de la première partie du compte de liquidation ont été attribués au budget ordinaire de 1880, pour parer à la diminution momentanée du rendement des sucres (*L.* 15 *juill.* 1880), et le surplus, soit 4,588,988 fr. 73 c., excédent de recettes disponibles de la seconde partie, a été transporté au budget extraordinaire de l'exercice 1883.

COMPTES. *V.* Comptabilité publique.

COMPTES DE CLERC A MAITRE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Tout comptable qui cesse ses fonctions, soit provisoirement, soit définitivement, doit rendre à son successeur (ou au préposé qui le remplace) un compte des recettes et dépenses qu'il a faites depuis le compte précédent rendu à la Cour, ou depuis son installation si elle a eu lieu postérieurement. On donne à ces comptes individuels le nom de comptes de clerc à maître.

Il ne faut pas les confondre avec les comptes de gestion, qui sont présentés à l'autorité supérieure, chargée du jugement. Les comptes de clerc à maître sont, au contraire, des comptes d'ordre pour ainsi dire intérieur que les différents titulaires ou intérimaires se rendent entre eux ; et, dans la plupart des administrations financières, il n'y a qu'un seul compte de gestion annuelle, celui qui est rendu par le receveur en fonctions au 31 décembre, tandis qu'il doit y avoir, pour une même année, autant de comptes de clerc à maître qu'il y a eu de titulaires ou d'intérimaires en exercice pendant cette période ; ces comptes sont eux-mêmes annexés au compte de gestion annuelle, qui les reprend et les résume tous.

1. Voir pour le détail des sommes dépensées les développements de la seconde partie du compte de liquidation, état D, p. 55 et suivantes.

II. COMPTABLES ASSUJETTIS A LA REDDITION DE COMPTES DE CLERC A MAITRE.

En principe, les comptes de clerc à maître n'existent que pour les receveurs des régies financières.

En effet, parmi les comptables directs, les trésoriers-payeurs généraux, qui sont seuls justiciables de la Cour des comptes, rendent compte directement, et chacun en ce qui concerne l'année ou la fraction d'année pendant laquelle il a été en exercice, des recettes et des dépenses effectuées sous leur responsabilité personnelle, soit par eux-mêmes, soit par leurs comptables subordonnés. On peut dire qu'ils remettent leur service, non à leur successeur, mais au directeur général de la comptabilité publique, au caissier-payeur central du Trésor et au payeur central de la dette publique, chargés d'établir eux-mêmes le point de départ de la nouvelle gestion.

Il en est de même des receveurs particuliers des finances, qui remettent leur service au trésorier général du département, et des percepteurs (au moins pour le service du Trésor), qui ne sont comptables qu'envers le receveur des finances de leur arrondissement.

Cependant, il faut bien reconnaître que la différence est plus apparente que réelle. Si le mot et la forme du compte de clerc à maître n'existent que pour les receveurs des administrations financières, le fait même de rendre compte à son successeur, titulaire ou intérimaire, des excédents de recette qui doivent représenter le point de départ de la nouvelle gestion, des prises en charge ou même des valeurs qui composent le portefeuille, existe d'une façon générale pour tous les comptables entre eux. Pour les trésoriers généraux et les receveurs particuliers, le compte de clerc à maître consiste dans la balance des comptes du grand-livre, que le comptable entrant doit vérifier dans un délai fixé d'avance avant d'en accepter les résultats ; pour les percepteurs, il se retrouve dans le bordereau résumant, au jour de la mutation, la situation de tous les services (et, là encore, le nouveau titulaire n'accepte la responsabilité qu'après contrôle); pour les receveurs municipaux et les receveurs spéciaux, il est représenté par des borderaux détaillés de recettes et de dépenses, établis pour chacune des communes ou pour chacun des établissements dont la gestion change de main.

Il est bon d'ajouter que même les trésoriers généraux, qui rendent compte séparément de leur gestion personnelle, résument, en cas de mutation pendant l'année, à la fin de leurs propres comptes de gestion, les résultats constatés dans les comptes de leur prédécesseur pour la portion de l'année pendant laquelle ils n'ont pas géré.

Ceci dit, pour bien établir que, malgré certaines complications de termes, nous retrouvons, même

sur ce point, l'unité de vues et l'uniformité de moyens qui dominent en France notre comptabilité publique, il convient de constater que le compte de clerc à maître, comme document officiel à produire à la Cour, n'existe que dans les administrations financières de l'enregistrement, des douanes, des contributions indirectes et des postes et des télégraphes.

Les comptables qui peuvent être appelés à rendre des comptes de clerc à maître sont donc, en résumé :

1° Les receveurs d'enregistrement de toute classe et les conservateurs des hypothèques, qui rendent compte directement à la Cour de leurs opérations ;

2° Les receveurs principaux des douanes, seuls justiciables de la Cour, qui résument et reprennent dans leur comptabilité toutes les opérations de recette et de dépense des comptables subordonnés de leur département ;

3° Les receveurs principaux des contributions indirectes, qui se trouvent dans la même situation ;

4° Les receveurs principaux des postes et des télégraphes, qui se trouvent dans la même situation, mais dans certains cas seulement.

III. RÈGLES GÉNÉRALES APPLICABLES A TOUS LES COMPTES DE CLERC A MAITRE.

Comme nous l'avons vu plus haut, c'est le comptable en fonctions au 31 décembre qui est chargé de rendre en son nom le compte de gestion annuelle, comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses effectuées pendant l'année qui vient de s'écouler. Mais chaque préposé qui a géré pendant une fraction quelconque de cette année n'en reste pas moins personnellement responsable de sa gestion. C'est pour arriver à ce résultat qu'on produit, à l'appui du compte de gestion annuelle, tous les comptes de clerc à maître qui ont été rendus successivement par les divers préposés ayant géré le bureau ou occupé l'emploi pendant le courant de l'année.

Tout compte de clerc à maître doit présenter successivement :

1° Le solde de caisse du dernier compte ;

2° Les différentes recettes effectuées depuis ce compte jusqu'au jour de la mutation ;

3° Les dépenses de toute nature effectuées pendant la même période ;

4° Le détail des valeurs en caisse ou en portefeuille dont le montant représente la différence entre le troisième article du compte et le total des deux premiers.

Un compte de clerc à maître se divise en deux parties :

1re partie. Compte en deniers, présentant le dépouillement, d'après le sommier, de toutes les recettes et de toutes les dépenses effectuées par le rendant compte. Si les valeurs de caisse représentées ne sont pas égales à l'excédent des recettes sur les dépenses, on constate d'une part les valeurs existantes, de l'autre le montant du débet qui devra être comblé ou poursuivi.

2e partie. Inventaire des pièces justificatives, soit en recette, soit en dépense.

En principe, le compte de clerc à maître est rendu toutes les fois qu'il y a mutation de gestion, qu'il s'agisse de la transmission du service par un titulaire à son successeur ou du remplacement du titulaire par un gérant intérimaire, ou du remplacement d'un gérant intérimaire par un nouveau titulaire. Il n'y a pas non plus à distinguer en général si la mutation est due au décès du titulaire, à son remplacement par suite d'avancement, de mise à la retraite ou de destitution, à une absence pour cause de congé ou de maladie, ou enfin si elle a lieu à une époque quelconque de l'année.

Toutefois, cette règle générale souffre quelques exceptions.

Ainsi, le compte rendu par un receveur principal qui cesse ses fonctions en fin d'année peut servir tout à la fois de compte de gestion et de compte de clerc à maître ; mais, pour qu'il soit admis à ce dernier titre, il faut que le successeur y consente par une acceptation formelle des résultats.

De même, dans l'administration des douanes, en cas d'interruption de service par suite de congé ou de maladie, tout receveur principal peut désigner un agent pour le remplacer, en demeurant responsable des faits et gestes de cet agent ; il n'y a, dès lors, plus lieu à reddition d'un compte de clerc à maître.

D'autre part, en examinant les règles spéciales à l'administration des postes et télégraphes, nous trouverons une autre exception très importante.

En principe, toute remise de service donnant lieu à la rédaction d'un compte de clerc à maître doit avoir lieu en présence d'un employé supérieur, qui vérifie la régularité des opérations et certifie l'exactitude des résultats mentionnés audit compte. C'est un inspecteur ou un sous-inspecteur pour les receveurs d'enregistrement ; un inspecteur ou le sous-directeur de la circonscription pour les receveurs principaux des contributions indirectes ; l'inspecteur divisionnaire ou l'inspecteur sédentaire pour les receveurs principaux des douanes ; enfin, le contrôleur ou même le directeur pour les agents des postes et télégraphes. Dans la pratique cependant, cette intervention ne se produit plus que rarement ; toutefois, la présence du contrôleur reste exigible en cas de séparation de gestion pour les receveurs des postes, et cet agent supérieur doit viser le compte de clerc à maître.

En général, le compte de clerc à maître doit être rendu par le receveur sortant ; il n'y a d'exception qu'en cas de fuite ou de décès du titulaire ; dans ce dernier cas, les héritiers sont admis à le présenter au nom de leur auteur ; dans le premier, c'est l'employé supérieur, chargé de constater le déficit et d'installer un gérant intérimaire, qui rédige le compte d'office.

IV. RÈGLES SPÉCIALES AUX DIFFÉRENTES ADMINISTRATIONS.

Enregistrement. — En dehors des renseignements généraux que doit contenir tout compte de clerc à maître, les comptes des receveurs de l'enregistrement doivent présenter le compte-matières des papiers timbrés et formules timbrées. On sait, en effet, que les papiers timbrés ne sont pas portés en recette (comme les timbres-poste, par exemple) au moment de leur arrivée et ne figurent pas, par suite, dans les valeurs de caisse et de portefeuille.

C'est seulement la différence entre la prise en charge et les quantités restant en nature qui forme la débite entrant dans les comptes en deniers ; il y a donc lieu, lors d'un changement de gestion, d'inventorier très exactement les quantités restant en nature et de laisser une trace officielle des résultats de cet inventaire.

Le receveur entrant doit également s'assurer que les avances sont bien réelles et qu'aucune d'elles n'a été recouvrée.

Douanes. — Tout compte de clerc à maître doit être accompagné d'une déclaration portant : soit que le comptable sortant n'a pas concédé de crédit pendant la période pour laquelle le compte est rendu, soit qu'il ne restait à réaliser, au moment où il a cessé ses fonctions, aucun crédit de droit concédé par lui ; soit enfin que les traites admises par lui en paiement des droits et non encore échues s'élèvent, pour droits de douane, à .... ; pour droits de consommation des sels, à .... ; le tout avec indication de la dernière échéance de chacune de ces deux sortes de droits. Cette déclaration doit être certifiée véritable par l'inspecteur divisionnaire et visée par le directeur.

Contributions indirectes. — Bien que les obligations souscrites par les redevables soient dans des conditions identiques, la déclaration prescrite pour les traites de douane n'est pas exigible à l'appui des comptes de clerc à maitre.

Postes et télégraphes. — Dans cette administration, le compte de clerc à maître n'existe, au moins sous cette dénomination officielle (*art.* 1565 *de l'inst. gén.*), que dans un seul cas : celui où un gérant intérimaire a dirigé le bureau après le décès ou le départ du titulaire, non plus comme représentant et continuateur du receveur sortant, mais en son nom personnel et après que les deux gestions ont été séparées ; la remise du service par le gérant intérimaire à un nouveau titulaire donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal et d'un compte de clerc à maitre. Dans tous les autres cas, la remise du service fait l'objet d'un procès-verbal de séparation de gestion.

La séparation de gestion présente le caractère particulier que le procès-verbal qui la constate n'aboutit pas, comme les autres comptes, à faire ressortir un excédent de caisse ou de portefeuille ; on apure, en effet, la gestion en portant ce solde en dépense à titre de « fonds remis aux receveurs des postes » ; les recettes et les dépenses se trouvent ainsi égalisées. De même, le receveur entrant ne fait pas figurer le solde en question comme une opération antérieure à la gestion, servant de point de départ, mais comme étant la première opération de recette, à titre de « fonds remis par les receveurs des postes ».

Il ne semble pas non plus (sauf le cas prévu à l'article 1565 de l'instruction générale) que les receveurs principaux en fonction au 31 décembre aient à annexer à leurs comptes de gestion annuelle les procès-verbaux de séparation de gestion qui n'auraient pas été rédigés par leurs prédécesseurs pendant l'année; car l'article 1168 dit formellement qu'en fin d'année la direction générale de la comptabilité publique s'occupe de dresser elle-même les comptes de gestion annuelle des receveurs principaux sortis de fonctions pendant cette année.

A. T[illegible].

COMPTOIR D'ESCOMPTE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

II. LES COMPTOIRS DE 1830.

1. Comptoir d'escompte de Paris.
2. Comptoirs des départements.

III. LES COMPTOIRS DE 1848.

3. Comptoir d'escompte de Paris.
4. Comptoirs des départements.

IV. L'INDUSTRIE ACTUELLE DE L'ESCOMPTE.

I. DÉFINITION.

Le Comptoir d'escompte est une maison de banque escomptant le papier de commerce à deux signatures et le réescomptant à la Banque de France en y ajoutant sa propre garantie. L'expression de comptoir d'escompte rappelle plus spécialement l'existence de comptoirs fondés, en 1830 et 1848, à Paris et dans les départements, pour parer aux conséquences de la crise commerciale traversée par le monde des affaires à ces deux époques.

II. LES COMPTOIRS DE 1830.

1. Comptoir d'escompte de Paris.

Au lendemain de la révolution de 1830, les escompteurs servant d'intermédiaires entre le public et la Banque de France disparurent, soit que la tourmente les eût emportés, soit que la crainte les eût engagés à liquider leur situation. Les pouvoirs publics et le commerce n'eurent pas l'esprit de décision dont ils devaient faire preuve en présence du même danger en 1848. Dès le 21 août 1830, il est vrai, une ordonnance royale nomma une commission chargée : « de proposer les mesures convenables pour rendre aux transactions et à la circulation leur régularité habituelle ». C'est à la fin d'octobre seulement qu'on eut l'idée de prendre, en vue de la création d'un comptoir d'escompte à Paris, une somme de 1,300,000 fr. sur les 30 millions votés par les Chambres pour être employés à soutenir le commerce et l'industrie. Une nouvelle somme de 400,000 fr. fut bientôt ajoutée à la première et la ville de Paris donna sa garantie à la Banque de France jusqu'à concurrence de 4 millions de francs pour concourir à l'extension des opérations du comptoir; ce concours fut limité à six mois, à partir du 1er janvier 1831.

Le Comptoir n'acceptait que du papier de trois à six mois pour Paris ; pour la province l'échéance devait être à trois mois. Un comité d'escompte de 14 membres fut nommé ; il était assisté de trois censeurs pris parmi les conseillers municipaux et chargés de surveiller les opérations du Comptoir au nom de la ville de Paris. Les opérations étaient dirigées par un employé supérieur, prenant le titre d'agent comptable du Comptoir d'escompte. La ville ne s'était engagée que pour six mois à compter du 1er janvier 1831; mais des prorogations successives permirent au Comptoir de fonctionner jusqu'au mois de septembre 1832. Pendant le temps écoulé du 1er janvier 1831, date de l'engagement de la ville, jusqu'à la mise en liquidation, c'est-à-dire pendant 21 mois, il fut présenté à l'escompte environ 59,000 effets, dont 30,720 appartenant à 1,345 négociants, pour une somme de 17,563,376 fr. L'escompte était à 6 p. 100. Le bénéfice fut de 109,908 fr. 86 c. En comptant les effets escomptés pendant la période antérieure au 1er janvier 1831, on arrive à un total de 20,629,005 fr. 53 c. Les effets restés en souffrance au moment de la cessation des escomptes présentaient un total de 593,962 fr. Les industries qui laissaient, à ce moment, le plus d'effets en souffrance étaient : la charpente, 9.13 p. 100 des sommes admises à l'escompte ; la porcelaine et les cristaux, 6.93 ; la

serrurerie et les machines, 5.82 ; les plâtrières, 5.11. Quels furent les recouvrements et comment furent réparties les pertes ? La destruction des archives de la ville ne permit pas de faire des recherches. En ce qui concerne l'État, on trouve au *Compte général de l'administration des finances* pour l'année 1856 qu'il lui était redu 168,554 fr. 54 c., sur lesquels une somme de 2,543 fr. 96 c. semblait seule recouvrable.

2. Comptoirs des départements.

Les départements, comme Paris, souffraient de la disparition de l'industrie des escompteurs. L'État, sur les 30 millions votés pour venir en aide aux affaires, consacra 2,629,500 fr. pour aider à la formation de comptoirs locaux. On en fonda, entre autres, à Amiens, Cholet, Condé-sur-Noireau, Limoges, Nantes, Rethel, Reims, Rochefort, Rouen. Troyes. Il ne paraît pas que tous aient accepté l'aide de l'État ; certains vécurent de leurs propres ressources. Les renseignements sur ces établissements manquent à peu près complètement ; il semble qu'ayant à faire face à des besoins moins intenses qu'à Paris, ayant une clientèle moins agitée, ils aient opéré avec un certain bonheur. Le compte précité de l'administration des finances constate : qu'à la date du 1er janvier 1856, sur 2,659,500 fr. de capital qui, avec les intérêts, présentaient un total de 2,739,536 fr. 82 c., il était rentré 2,732,546 fr. 26 c. Les établissements soutenus par l'Etat avaient été au nombre de huit.

III. LES COMPTOIRS DE 1848.

3. Comptoir d'escompte de Paris.

On aurait tort de croire que la révolution de Février ouvrit la crise des affaires qui sévit si cruellement à cette époque et nécessita le remaniement du système des banques en France et la création de comptoirs d'escompte comme en 1830. La révolution éclata au milieu d'un pays en proie à un malaise déjà ancien et qui fut une des causes principales de la disparition des banques se livrant à l'escompte et de la création de comptoirs fondés avec le secours de l'État et des municipalités. Une crise des affaires, comme nous en avons trop connu, s'était ouverte, en 1846, pour finir seulement au commencement de 1852 ; elle fut prodigieusement aggravée par les événements politiques de 1848. L'industrie des chemins de fer ne se créa pas en France, comme partout, sans des tâtonnements nombreux. En 1845 et 1846, diverses compagnies se formèrent et les capitaux, se déplaçant en masse pour se porter sur les nouvelles compagnies qui apparaissaient ainsi, causèrent une perturbation considérable. Des faillites nombreuses éclatèrent, mais un autre mal vient se joindre à celui-là, une mauvaise récolte comme on n'en avait pas vu depuis bien des années. Il fallut une importation considérable qui nécessita une exportation de numéraire inusitée. A la fin de 1846, la Banque de France n'avait plus en caisse que 71 millions ; c'était 173 millions de moins qu'au commencement de l'année. La Banque oublia son système favori de fixité de taux de l'escompte et porta de 4 à 5 p. 100 le prix de ses services. Une partie des compagnies follement engagées dans des entreprises de voies ferrées ne purent soutenir les affaires par elles engagées et, par leur défaillance, aggravèrent encore la situation.

C'est dans un tel moment qu'éclata la révolution de Février. Les capitaux atteints par deux chocs successifs, la crise des chemins de fer et la cherté des grains, en éprouvèrent donc un troisième d'autant plus violent que des doctrines nouvelles mettaient en suspicion le régime même de la propriété. La Banque de France, par des mesures aussi habiles qu'énergiques, put résister à l'orage, mais que devinrent les escompteurs ? Cinq maisons d'une grande importance faisaient le service de l'escompte pour le commerce de Paris, deux suspendirent leurs paiements, les autres annoncèrent immédiatement à leurs correspondants des départements qu'ils allaient se mettre en liquidation et de plus qu'ils cessaient immédiatement les recouvrements ordinaires. Ainsi, dans cette opération : présentation d'un effet à deux signatures ayant pour origine une affaire engagée, apposition d'une troisième signature par l'escompteur garantissant la solidité de l'effet, entrée dans le portefeuille de la Banque, un rouage disparaissait : l'escompteur ; et comme dans une machine où l'une des parties maîtresse est brisée, tout s'arrêtait.

Les pouvoirs publics et les commerçants eurent plus de décision qu'en 1830, alors qu'on attendit trois mois avant de prendre les mesures nécessaires pour pallier le mal ; on agit immédiatement. L'initiative partit du commerce, qui fut aussitôt secondé par le gouvernement provisoire.

C'est le 25 février qu'un gouvernement nouveau avait été intronisé ; c'est le 7 mars suivant qu'un décret institua le Comptoir d'escompte de Paris. Cette création nouvelle n'était point isolée, elle faisait partie d'un ensemble dont il est bon d'examiner le mécanisme avant de voir quel avantage les affaires devaient en retirer. Dans les considérants de son décret, le Gouvernement déclare : « qu'un des devoirs essentiels de l'État est d'intervenir dans une juste mesure quand les citoyens sentent eux-mêmes le besoin de se réunir pour créer entre eux une sorte d'assurance mutuelle ». Il sera donc créé « un Comptoir national d'escompte destiné à donner les moyens de crédit au commerce et à l'industrie ». Les opérations du Comptoir devaient consister : dans l'escompte des effets de commerce payables à Paris ou dans les départements ; toutes autres opérations étaient interdites. Chaque effet devait être revêtu de deux signatures au moins. L'échéance ne pouvait dépasser cent cinq jours pour le papier payable à Paris et soixante pour le papier payable dans les départements ; l'échéance pouvait être étendue à quatre-vingt-dix jours à l'égard des places où existait une succursale de la Banque de France ou une banque départementale. Le capital était fixé à vingt millions, dont un tiers fourni par les actionnaires et divisé en actions de cinq cents francs, un tiers par la ville de Paris en obligations par elle émises, un tiers enfin par l'État et en bons du Trésor. La ville et l'État renoncèrent à tout bénéfice ; leur rôle étant uniquement celui de garants.

L'entreprise était constituée en société anonyme, sans autorisation du Conseil d'État. Cette institution en anonymat était d'une grande importance. Depuis la promulgation du Code de commerce, le Conseil d'État avait constamment refusé d'autoriser des sociétés anonymes ayant le droit de faire l'escompte ; c'était une brèche faite à son système et la brèche ouverte, nous verrons que, plus tard,

plus d'une entreprise devait y passer au grand avantage du commerce et de l'industrie.

Peu de jours après, deux décrets, l'un du 21 mars, l'autre du 24, autorisaient des magasins généraux et des sous-comptoirs des marchandises. Cet ensemble, nouveau pour nous, permettait de déposer des marchandises, contre récépissé, aux magasins généraux, de remettre les récépissés aux sous-comptoirs qui les escomptaient au Comptoir d'escompte pour le compte des dépositaires. Les magasins généraux, les sous-comptoirs et le Comptoir d'escompte formaient donc un ensemble étroitement combiné qui devait, dans la pensée des pouvoirs publics, remplacer l'escompteur qui avait disparu.

Suivons, maintenant, l'histoire de ces institutions dont l'idée première est généralement attribuée à M. Pagnerre, qui fut nommé directeur du Comptoir d'escompte. On trouva, non sans peine, un premier fonds de 2,587,021 fr., dont un million prêté par l'État et, le 18 mars, les opérations commencèrent. Des retenues étaient effectuées sur les bordereaux présentés à l'escompte pour arriver à compléter le capital. Il fut arrêté, à l'origine, qu'une assemblée générale des intéressés aurait lieu dans les cinq mois de la mise en activité de l'entreprise ; cette décision s'imposait, il fallait de bonne heure savoir l'effet produit par cette œuvre de salut. La réunion eut lieu le 19 septembre. Il est bon de conserver les noms de ceux qui y prirent part au nom du Comptoir, de l'État, de la ville ou à d'autres titres. M. Biesta était directeur; M. Pinard, sous-directeur. Les conseillers départementaux et municipaux délégués par la ville de Paris étaient MM. Horace Say, Chevalier et Riant. Parmi les administrateurs du Comptoir, se trouvaient MM. Vincent du Bochet, Hachette, Pagnerre, Sommier, Christofle, Dehaynin, Lamy, Sédillot et Tavernier.

Voici deux tableaux empruntés au rapport fait à l'assemblée qui peuvent donner une idée de l'œuvre accomplie par le Comptoir d'escompte à une des époques les plus tourmentées qu'ait traversées le commerce parisien. Le premier tableau est un état des effets escomptés à deux signatures au moins sur Paris et les succursales de la Banque de France :

	Jours.	Effets.	Sommes.
	—	—	—
Mars	11	20,864	11,046,271 f 49
Avril	26	29,864	15,149,575 13
Mai	27	23,559	14,911,680 12
Juin	25	17,657	11,876,741 22
Juillet	26	22,513	14,174,859 10
Août	26	19,534	12,919,406 29
	141	116,457	80,378,336 f 17

Moyenne de l'importance de chaque effet. 690 01
Moyenne des escomptes à raison de 141 j. 570,059 f 01

Il n'est pas difficile de retrouver, dans la nomenclature par mois, la trace des événements politiques.

Voici, pour compléter ces renseignements, la répartition entre les différentes catégories de négociants et industriels des escomptes consentis par le Comptoir :

	Nombre des effets.	Sommes.
	—	—
Porcelaine, cristaux, ivoires, or et argent	6,864	6,256,499 f 93
Papiers, libraires, impression.	5,078	2,901,861 01
Cuirs	6,704	5,619,952 11
A reporter.	18,646	11,778,313 f 05
Report.	18,646	11,778,313 f 05
Fers, fontes, aciers.	7,593	5,652,760 08
Draps, toiles, cotons nouveautés	20,996	16,787,991 56
Vins, eaux de vie.	10,767	5,189,733 00
Entrepreneurs, serrurerie, etc.	4,098	3,756,144 13
Produits chimiques, denrées coloniales	8,168	5,347,390 10
Bois à brûler, charbons . . .	3,578	2,298,753 26
Sous-comptoirs	1,021	5,822,991 83
Warrants et récépissés de marchandises	2,014	6,924,266 08
Correspondants de province .	42,100	26,567,212 12
Totaux.	119,525	93,125,587 f 51

A la date du 31 août, le contentieux présentait 1,866 effets impayés représentant une somme de 1,389,727 fr., dont 80,223 fr. étaient considérés comme perdus. Tels étaient les résultats après les cinq mois les plus agités de la période de 1848. L'entreprise avait rendu au commerce parisien les services qu'il en attendait; près de 120,000 effets avaient été escomptés pour une somme de près de 94 millions. Les sous-comptoirs avaient fonctionné et, chose d'une grande importance, les relations entre Paris et la province, subitement interrompues par les escompteurs de profession, avaient été reprises au moyen d'escomptes qui formaient plus du tiers des opérations.

Il nous reste à suivre le Comptoir dans sa progression constante, parallèle à la progression des affaires jusqu'au moment où le mouvement industriel qui commença au milieu du siècle et transforma tout, amena dans son organisation un changement complet. A l'assemblée générale du mois de septembre 1848, on décida que, désormais, on escompterait sur les départements et l'étranger. A l'assemblée générale suivante, tenue le 22 juillet 1849, on constata, pour l'escompte à deux signatures pour Paris et la province, 120,034 effets, s'élevant à 73,781,256 fr. L'état général présentait : 124,548 effets pour 98,274,287 fr. Le contentieux comprenait un reliquat irrecouvrable plus considérable que l'année précédente. L'assemblée générale de 1850 ne présenta aucun fait nouveau, il en fut autrement à celle tenue le 20 février 1851. L'entreprise, qui avait commencé à fonctionner le 28 mars 1848 pour trois années, n'avait plus d'existence que pour trois mois, on décida qu'une prorogation serait demandée pour six années. Elle fut accordée, du consentement des deux cautions ; le 22 mars, M. Horace Say signa pour la ville et, le 5 avril, M. Fould pour l'État. On entrait, désormais, dans une phase nouvelle. Le Comptoir prit bientôt part à un emprunt de 20 millions contracté pour la liquidation de l'ancienne liste civile. En juillet 1851, il prend part à un emprunt contracté pour l'Algérie, à un emprunt de la ville de Paris. Au mois de janvier 1853, une transformation plus complète eut lieu, le capital social fut fixé à 20 millions, divisés en actions; le concours de l'État et de la ville pour un total de 12 millions fut maintenu. Cette situation devait durer peu, la crise politique et la crise industrielle avaient disparu; les grandes affaires apparaissaient, on décida de porter à 40 millions le capital social et de rembourser l'État et la ville. M. Bineau, ministre des finances, y consentit en disant aux délégués de la Société : « Vous n'avez plus besoin que d'un concours moral. » La garantie de l'État et de la ville cessa le 31 décembre 1854; de ce jour, disparut la dernière trace

indiquant le rôle bienfaisant du Comptoir d'escompte pendant une période de danger pour le commerce parisien. Il restait, de la fondation de 1848, une vaste entreprise de banque qui devait rendre encore des services durant la prospérité au point de vue de l'escompte.

N'oublions pas la destinée des sous-comptoirs de garantie qui furent des annexes si utiles de l'entreprise principale ; ils furent établis au nombre de sept, savoir : de la librairie, des métaux, du bâtiment ou des entrepreneurs, des denrées coloniales, de la mercerie, des tissus. On créa, en 1850, un sous-comptoir des chemins de fer. Le sous-comptoir des tissus liquida dès le mois d'octobre 1848 ; celui de la mercerie, dès octobre 1849. Les autres survécurent à la crise à laquelle ils devaient d'exister et suivirent des destinées diverses. On sait quelle destinée agitée attendait le sous-comptoir des entrepreneurs qui, greffé sur le Crédit foncier de France, fut un agent actif de la transformation de Paris durant l'Empire.

4. Comptoirs des départements.

Pendant que le Comptoir d'escompte de Paris rendait des services considérables, que faisaient les comptoirs des départements fondés, comme lui, en vertu du décret du 7 mars 1848? Il en fut fondé 66 à diverses dates. Celui de Marseille commença ses opérations quatre jours après celui de Paris, le 22 mars 1848, et, dans le courant du même mois, les comptoirs de Nantes, Reims, Clermont-Ferrand, Mulhouse, Troyes, Bordeaux et Rethel furent organisés et fonctionnèrent. Les autres suivirent au cours de la même année 1848 ; seuls, les comptoirs de Douai et d'Alger furent installés en 1849. La plupart des comptoirs prenaient du papier sur toute la France, d'autres le restreignaient à certaines villes ou l'étendaient à l'étranger. On prenait du papier à 105 jours au plus ; Lyon fixa le maximum à 45 jours pour les villes autres que Lyon, Paris et celles ayant des secours de la Banque de France. L'escompte variait suivant les comptoirs et, la plupart du temps, une commission exigée rendait son taux illusoire. Le capital fixé par les décrets de constitution devait s'élever, en y comprenant le comptoir de Paris, à 130,449,500 fr., dont un tiers en obligations du Trésor, un tiers en obligations des villes, un tiers en actions nominatives. Nous avons vu, par l'exemple du comptoir de Paris, qu'au début un tel capital ne fut pas réalisé; le Gouvernement ne fournit qu'une douzaine de millions, et c'est avec une somme s'élevant de 33 à 35 millions que 67 comptoirs, y compris celui de Paris, escomptèrent pendant chacune des années 1848, 1849 et 1850.

Aucun sous-comptoir de garantie ne fut fondé dans les départements. En 1850 et 1852, 44 comptoirs furent prorogés de trois années. La loi du 10 juin 1853 supprima la garantie de l'État, des départements et des communes, et les comptoirs, au fur et à mesure de l'extinction de la durée de leurs privilèges, rentrèrent dans le droit commun ou disparurent. Plusieurs subsistèrent sous la forme anonyme, ce furent ceux : de Mulhouse, Colmar, Lille, Sainte-Marie-aux-Mines, Saint-Jean-d'Angély, Angoulême, Dôle, Issoudun, Sablé, Alais.

IV. L'INDUSTRIE ACTUELLE DE L'ESCOMPTE.

On a vu qu'en 1848, le gouvernement provisoire, en vertu des pouvoirs extraordinaires dont les circonstances l'avaient revêtu et délaissant la jurisprudence constante du Conseil d'État, avait autorisé la formation du comptoir d'escompte dans la forme anonyme. Ce qui avait certainement amené la disparition des différentes caisses servant d'intermédiaire pour l'escompte entre le commerce et la Banque de France, c'était leur faiblesse. La forme anonyme donna aux institutions financières une liberté d'allure, une force extraordinaire : objet des faveurs du public, elle dispose d'une puissance plus grande que la forme en commandite par actions. Or, on n'avait jamais autorisé de sociétés anonymes pour les opérations d'escompte et les entreprises qui existaient avant février 1848, trop faibles pour lutter, disparurent. Une fois le principe admis, il devait avoir de nombreuses conséquences. Le comptoir d'escompte fonctionna seul jusqu'au rétablissement de l'Empire, mais bientôt apparurent des sociétés anonymes qui, à leurs opérations habituelles, mêlaient celles de l'escompte. Le Crédit mobilier, qui naquit dès 1852, escomptait soit avec ses propres fonds, soit au moyen de réescompte à la Banque de France. L'anonymat continuait d'être un privilège, mais le Gouvernement d'alors le concéda encore, en 1859, à la Société générale de crédit industriel et commercial; en 1863, à la Société des dépôts et des comptes courants; en 1866, à la Société générale pour favoriser le développement du commerce et de l'industrie en France. Chacun de ces établissements donnait une large part à l'escompte. Enfin, l'anonymat devint libre et les grands établissements qui, avec des destins divers, se fondèrent sous ce régime nouveau, suivirent la voie ouverte. Aujourd'hui, on peut dire que nul événement politique ne nous ramènerait à la situation fatale de 1830 et de 1848. En 1870 et 1871, la complication des affaires a été plus grande qu'à ces deux époques et l'intermédiaire n'a jamais fait défaut entre le commerce et la Banque de France ; le rouage indispensable ne s'est pas brisé, il a été suspendu par la force des événements mais pour aider bientôt à une des plus belles expansions d'affaires qui se soient jamais vues.

Achille Mercier.

CONCESSIONS. *V.* **Chemins de fer** *et* **Travaux publics.**

CONCORDAT. *V.* **Cultes.**

CONFECTION DES RÔLES. *V.* **Rôles.**

CONFISCATION.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

Introduite dans la législation romaine par la loi Cornelius : *de proscriptis*, la confiscation a été pratiquée en France dès les premiers temps de la monarchie (*Édits de Dagobert Ier, an* 630, *et de Pépin, an* 741). Notre ancien droit criminel, qui l'avait également admise, distinguait deux sortes de confiscations : la *confiscation générale*, qui portait sur la *somme* des biens d'un individu, et la *confiscation spéciale*, qui ne portait que sur des objets particuliers. La confiscation *générale*, *abolie* par la loi du 21 janvier 1790, avait été rétablie par le Code pénal de 1810 (*art*. 7, 37, 38, 39, 54, 79 *à* 97, 125, 132 *et* 139). Mais elle fut abrogée définitivement par les Chartes de 1814 et de 1830, qui ne maintinrent que la confiscation spéciale qui attribue à l'État la propriété de certains objets particuliers.

II. SON OBJET ET SON CARACTÈRE.

Son objet. — D'après l'article 11 du Code pénal, la confiscation spéciale s'applique :

1° Soit au *corps du délit*, c'est-à-dire à ce qui en fait l'élément physique et matériel, par exemple : à l'arme, en cas de délit de fabrication ou de port d'armes prohibées, aux objets fabriqués en contrefaçon d'un brevet d'invention ; aux marchandises et produits circulant ou introduits en fraude des droits, et la loi ajoute : « quand la propriété du corps du délit appartient au condamné » ; mais ces mots sont impropres, car il existe des cas où la confiscation peut avoir lieu, quel que soit le propriétaire du corps du délit, par exemple : en cas d'armes prohibées, de gibier mis en vente ou colporté en temps prohibé, d'effets trouvés, exposés au jeu ou mis en loterie (*C. pén.*, *art*. 410), etc.

2° Soit aux *choses produites par le délit :* tabac, poudre de chasse ou de guerre, armes prohibées, etc.

3° Soit aux choses qui *ont servi* ou *étaient destinées à le commettre :* outils et instruments pour faire de la fausse monnaie, filets, engins, armes en matière de pêche ou de chasse.

Dans cet article 11, se trouve donc le principe des confiscations spéciales, qui a été formellement reconnu par plusieurs lois particulières, telles que celles relatives aux douanes, aux contributions indirectes, aux forêts (*C. for.*, *art*. 204) ; à la chasse (*L*. 3 *mai* 1844) ; à la pêche fluviale (*L*. 15-21 *avril* 1829) ; aux brevets d'invention (*L*. 5 *juin* 1844) ; à la pêche maritime (*D*. 1852), etc.

Son caractère. — La confiscation spéciale est une condamnation pécuniaire et elle a le caractère d'une véritable peine (*C. pén.*, *art*. 11, 464). Conséquemment :

1° Elle ne peut être prononcée que dans le cas où la loi l'*autorise* formellement, et elle doit résulter des termes formels du jugement (*Cass*. 10 *févr*. 1854).

2° Elle ne peut être ordonnée qu'autant que le prévenu a été déclaré *coupable ;* car elle n'est qu'un accessoire de la peine. Cette règle comporte cependant des exceptions, et il est des cas où elle peut être prononcée même malgré l'acquittement et lorsque les auteurs du délit demeurent inconnus. C'est ce qui arrive en matière de douanes, de contributions indirectes et de brevets d'invention. Mais dans ces divers cas la confiscation n'est plus considérée à proprement parler comme une peine, la loi la regarde comme la réparation d'un préjudice causé ou la prescrit comme mesure de précaution en vue de retirer de la circulation des instruments de fraude ou de contravention.

3° Elle est *prescriptible* par le même laps de temps que la peine, dont elle est l'accessoire, c'est-à-dire par deux, cinq ou vingt ans, suivant qu'elle résulte d'un jugement rendu pour la répression d'un crime, d'un délit ou d'une contravention (*C. inst. crim.*, *art*. 635, 636 ; *L*. 13 *juin* 1856, *art*. 86 ; *Inst*. 20 *sept*. 1875 *sur les amendes*).

Mais malgré son caractère de peine, la confiscation spéciale déroge au droit commun sur divers points. Ainsi :

1° Elle n'est pas susceptible d'être remise par voie de *grâce*. D'après deux arrêts de la Cour de cassation en date des 14 décembre 1832 et 4 octobre 1839, la confiscation formerait, en effet, une condamnation d'une nature particulière et ne pourrait être assimilée à une amende, ni à une peine, au point de vue de la grâce. Cette doctrine a été consacrée par deux décisions du ministère de la justice et du ministère des finances, des 11 et 18 avril 1868.

2° Elle ne peut donner lieu à l'exercice de la *contrainte par corps*. (*Inst*. 20 *sept*. 1875, *art*. 195.)

3° Elle peut être prononcée après le décès de l'auteur du délit et de la contravention ; car elle affecte les choses saisies, tant qu'elles existent, et la peine prononcée doit les atteindre partout où elles se trouvent, même après la mort du délinquant, décédé avant le jugement définitif. (*Cass. crim*. 11 *vent. an X*.)

4° Elle n'entraîne pas la ***responsabilité civile*** des personnes déclarées civilement responsables par la loi. (*Arrêt de la cour de Grenoble* 16 *févr*. 1850.)

5° Prononcée contre plusieurs délinquants convaincus d'un même délit, et condamnés ***solidairement*** aux frais, elle constitue une condamnation personnelle pour chaque délinquant.

III. RECOUVREMENT.

Le recouvrement des confiscations prononcées au profit du fisc doit être poursuivi au nom du procureur de la République de la même manière que les amendes, soit par les percepteurs des contributions directes lorsqu'il s'agit de contraventions en général, soit par les administrations publiques, lorsque les contraventions ont été poursuivies par ces administrations ou à leur requête. Pour plus de clarté nous exposerons séparément les confiscations dont le recouvrement incombe spécialement aux percepteurs, et celles dont le produit est encaissé par les diverses régies financières à la requête desquelles elles ont été prononcées.

Les percepteurs sont chargés spécialement du recouvrement des confiscations prononcées pour contraventions en matière de chasse, de pêche maritime, de pêche fluviale et en matière forestière.

1. En matière de chasse.

Aux termes de l'article 16 de la loi du 3 mai 1844 sur la chasse, la confiscation des armes, filets, engins et autres instruments défendus, doit être prononcée par le tribunal, qui en ordonne la destruction.

Comme la confiscation n'est pas une peine pour laquelle la compétence des tribunaux de simple police est limitée à une certaine valeur, elle pour-

rait être prononcée par un de ces tribunaux, quelle que fût la valeur des objets confisqués. (*Cass. crim.* 28 *niv. an XII.*)

Si les armes, filets, engins et autres instruments n'ont pas été saisis, le délinquant peut être condamné à les représenter ou à en payer la valeur, suivant la fixation qui en est faite par le jugement, sans qu'elle puisse être au-dessous de 50 fr.

2. En matière de pêche.

Les confiscations en matière de pêche dont le recouvrement est confié aux percepteurs peuvent résulter ou de contraventions aux lois et règlements maritimes, ou de contraventions prévues par la loi des 15-24 avril 1829 sur la pêche fluviale.

1. *Pêche maritime.*

Les contraventions aux lois et règlements maritimes, notamment en ce qui concerne les pêcheries dans les mers situées entre les côtes de la Grande-Bretagne et de la France (*L.* 23 *janv.* 1846); la pêche côtière (*D.* 9 *janv.* 1852); la police de la pêche de la morue (*D.* 2 *mars* 1852); les rôles d'équipage, les indications de bâtiments exerçant une navigation maritime (*D.* 9 *mars* 1852); la navigation au bornage (*D.* 20 *mars* 1852); la marine marchande (*D.* 24 *mars* 1852), et la pêche du hareng (*D.* 28 *mars* 1852), etc., donnent lieu à des amendes et confiscations. (*Inst.* 20 *sept.* 1875, *art.* 405.)

La connaissance de toutes ces contraventions est de la compétence des tribunaux correctionnels. Les poursuites ont lieu à la requête soit du ministère public, soit des commissaires de l'inscription maritime. (*D.* 9 *janv.* 1852, *art.* 20, *et* 19 *mars* 1852, *art.* 10.)

Aux termes de l'article 14 du décret du 9 janvier 1852 précité, qui a réglementé la pêche côtière, les rets, filets, engins et instruments de pêche prohibés doivent être saisis et le jugement qui intervient doit en prononcer la destruction.

Le décret du 28 mars 1852, article 6, qui réglemente la pêche du hareng, contient des prescriptions non moins formelles que celles du décret du 9 janvier précédent, à l'égard de la saisie des objets et instruments qui ont servi à commettre les délits, qu'il a pour but de prévenir.

Les objets saisis ne sont généralement vendus que lorsque la confiscation a été ordonnée par un jugement passé en force de chose jugée. Toutefois ils peuvent l'être auparavant quand ils sont de nature périssable.

Les confiscations prononcées par les tribunaux maritimes commerciaux pour contraventions à la marine marchande, en vertu du décret du 24 mars 1852, présentent cette particularité que les commissaires de l'inscription maritime peuvent en poursuivre le paiement par la voie administrative, ce qui est une dérogation à la règle générale, posée par l'article 19 de la loi des 5-19 décembre 1790 et par l'article 25 de la loi du 29 décembre 1873, qui ont préposé au recouvrement des condamnations les receveurs de l'enregistrement d'abord, puis les percepteurs des contributions directes. Toutefois cette exception n'est pas générale et les percepteurs devraient prêter leur concours au recouvrement des condamnations de cette nature toutes les fois qu'ils auraient été requis, à cet effet, par l'autorité maritime et qu'il leur aurait été remis par elle des extraits ou expéditions des jugements de condamnation.

Les poursuites, s'il y avait lieu, seraient alors faites par les percepteurs dans la forme ordinaire; mais ceux-ci auraient soin dans l'acte de poursuites de substituer au procureur de la République, le fonctionnaire représentant l'autorité maritime locale.

2. *Pêche fluviale.*

Aux termes de l'article 41 de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale, les filets et engins de pêche qui ont été saisis comme prohibés, ne peuvent, dans aucun cas, être remis sous caution; ils doivent être déposés au greffe, et y demeurer jusqu'après le jugement pour y être détruits ensuite. Mais les filets non prohibés, dont la confiscation a été ordonnée, sont vendus au profit du Trésor par l'administration des domaines.

3. En matière forestière.

Aux termes du Code forestier, les gardes des forêts sont autorisés à saisir, dans les bois soumis au régime forestier (*art.* 161) et dans les bois non soumis au régime forestier (*art.* 189), les bestiaux trouvés en délit et les instruments, voitures et équipages des délinquants. Les juges de paix peuvent donner mainlevée provisoire des objets saisis, à la charge du paiement des frais du séquestre et moyennant une bonne et valable caution (*art.* 168); mais si les bestiaux saisis ne sont pas réclamés dans les 5 jours du séquestre, ou s'il n'est pas fourni bonne et valable caution, le juge de paix en ordonne la vente aux enchères au marché le plus voisin (*art.* 169). Cette vente a lieu à la diligence du receveur des domaines. Quant au produit de la vente, déduction faite des frais de séquestre et de vente, taxés par le juge de paix, il reste entre les mains du receveur des domaines, s'il s'agit d'une saisie de bestiaux faite dans un bois soumis au régime forestier (*art.* 169), et il est déposé à la Caisse des dépôts et consignations, s'il s'agit d'une saisie pratiquée dans un bois non soumis au régime forestier (*art.* 189), jusqu'à ce qu'il ait été statué en dernier ressort sur la destination que doit recevoir ce dépôt.

Toutes les actions et poursuites sont exercées au nom et à la requête de l'administration des forêts, et sont portées devant les tribunaux correctionnels, lesquels sont seuls compétents pour en connaître. (*C. for.*, *art.* 171.)

Lorsqu'il a été statué sur la poursuite et sur le sort du produit de la vente, les receveurs des domaines, lors de l'enregistrement du jugement, doivent en donner connaissance aux percepteurs, au moyen d'extraits certifiés, faisant connaître si le produit de la vente appartient à l'État, comme produit domanial, à raison de la confiscation des objets saisis prononcée par le tribunal, ou s'il a été attribué à un tiers, ou enfin s'il est restituable au condamné et par conséquent susceptible d'être appliqué, par compensation, au paiement des amendes et autres condamnations prononcées. (*Circ. compt. publ.* 30 *janvier* 1879.)

Les scies, haches, serpes, cognées et autres instruments de même nature, dont les délinquants ou leurs complices sont trouvés munis, qui peuvent être conservés sans frais, sont déposés au greffe des tribunaux pour être vendus ultérieurement si la confiscation est prononcée. (*O.* 22 *févr.* 1829 *et* 9 *juin* 1831.)

4. En matière de contributions indirectes.

En matière de contributions indirectes et d'octroi, la confiscation n'est pas encourue pour toute contravention. Ainsi, le refus par un propriétaire récoltant de souffrir l'inventaire de ses boissons, n'entraîne pas la confiscation des liquides, l'omission ou le refus, de la part d'un débitant de boissons, d'afficher les prix de vente, ne motive pas non plus la confiscation des marchandises.

Le fait de transporter dans une voiture publique soumise à l'impôt, et dont la contenance a été exactement déclarée, un nombre de voyageurs supérieur à la contenance normale de la voiture, comporte uniquement le paiement d'une amende; il n'y a lieu à confiscation de la voiture, des chevaux et harnais (*L.* 25 *mars* 1817, *art.* 120 *et* 122) que si la voiture a été mise en circulation sans déclaration ou avec un laissez-passer inapplicable.

La confiscation ne fait pas partie non plus des pénalités édictées en matière de bacs et passages d'eau.

Les objets, soit saisis pour fraudes ou contravention, soit confisqués, ne peuvent être revendiqués par les propriétaires, ni le prix, qu'il soit consigné ou non, réclamé par aucun créancier, même privilégié, sauf le recours contre les auteurs de la fraude. (*D.* 1er *germ. an XIII, art* 38.)

La confiscation des objets saisis doit être prononcée, même lorsque le procès-verbal est annulé pour vice de forme, dans les deux cas suivants : 1° lorsque la fabrication, la circulation et la consommation desdits objets sont prohibées dans l'intérieur du territoire ; 2° lorsque la contravention résulte de l'instruction (*art.* 34 *du décret précité*).

Il a été jugé que la confiscation des boissons entraînait avec elle la saisie et confiscation des vases qui les contiennent (*Arr. de cass.* 28 *fév.* 1874). Mais la saisie des montres n'emporte que la confiscation des boîtes, non celle des mouvements (*Arr. de cass. du* 21 *fév.* 1820). De même, la confiscation d'ouvrages d'or ou d'argent, dépourvus de marques de garantie, ne peut être étendue aux pierres précieuses enchâssées dans ces ouvrages. (*Arr. de cass. des* 2 *juill.* 1812 *et* 15 *fév.* 1817.)

Dans le cas de fabrication, de vente, de transport de marchandises prohibées, la loi prononce non seulement la confiscation des marchandises, mais celle des moyens de transport, des ustensiles servant à la vente et des instruments de fabrication. (*Art.* 216, 221, 222 *de la loi du* 28 *avril* 1816 *en matière de tabac; art.* 10 *de la loi du* 17 *juin* 1840 *en matière de sels; art.* 25 *de la loi du* 25 *juin* 1841 *en matière de poudres à feu; art.* 2 *et* 3 *de la loi du* 28 *juillet* 1875 *en matière d'allumettes.*)

En pareil cas, les moyens de transport doivent être confisqués, même lorsqu'ils n'appartiennent pas aux contrevenants. (*Arr. de cass. des* 13 *déc.* 1810 *et* 26 *avril* 1828.)

Les instruments propres à la fabrication du tabac (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 172 *et* 221) doivent être confisqués, bien qu'ils ne soient pas actuellement employés à cette fabrication. (*Arr. de cass. du* 7 *juin* 1831.)

Dans le cas d'exploitation d'une brasserie sans déclaration préalable, l'article 129 de la loi du 28 avril 1816 autorise, outre la saisie et confiscation des produits fabriqués, celle des chaudières lorsqu'elles sont mobiles. Il en est de même en cas de mise de feu par un brasseur sous une chaudière mobile non déclarée.

La confiscation des objets saisis doit être prononcée contre toute personne civilement responsable de la contravention, même contre l'héritier du prévenu, parce que, dans ce cas, c'est l'objet saisi qui est lui-même en contravention (*Arr. du* 9 *décembre* 1813). L'arrêt précité s'appliquait à des marchandises prohibées, dont la détention, par quelque personne que ce soit, est absolument interdite. A une date plus récente (27 mai 1876), la Cour de cassation a jugé que toute contravention légalement établie en matière de circulation de boissons a pour sanction obligée la confiscation des objets saisis, indépendamment de toute répression personnelle contre l'auteur de la fraude, et même dans le cas où cette répression se trouverait impossible ; qu'il en est ainsi quand même les auteurs de la contravention poursuivie seraient décédés.

Le produit des amendes et confiscations est encaissé par le receveur principal en ce qui concerne le service des contributions indirectes, et en ce qui concerne les octrois par le receveur central chargé d'en compter au receveur municipal de la commune.

La législation relative aux octrois et celle des contributions indirectes en matière de boissons et d'huiles végétales accordent à l'administration intéressée la faculté de saisir les moyens de transport pour sûreté de l'amende, à défaut de caution ou de consignation. Il ne s'agit pas alors d'une confiscation proprement dite, ni d'une pénalité s'ajoutant à l'amende encourue, mais simplement d'une mesure conservatoire toute facultative, que l'administration est libre de prendre pour la garantie du recouvrement de l'amende, lorsqu'elle le croit nécessaire, notamment lorsque la solvabilité du contrevenant est inconnue.

5. En matière de douanes.

La confiscation s'applique aux marchandises objets de l'infraction, aux moyens de transport et aux objets qui servent à masquer ta fraude.

A proprement parler, la confiscation n'est pas, comme dans les matières pénales ordinaires, une peine, aussi la Cour de cassation a-t-elle pu décider, par son arrêt du 9 prairial an IX de sa chambre criminelle, que la confiscation pouvait être poursuivie contre les héritiers du prévenu en cas de decès de celui-ci.

La cour de Besançon a posé les mêmes principes par un arrêt du 21 décembre 1854, ainsi que la cour de Douai le 15 juin 1858, et la Cour de cassation de nouveau le 19 août 1858. L'administration des douanes est donc fondée à requérir la confiscation, non seulement contre l'auteur du délit, mais encore contre les ayants cause du délinquant, et même contre les tiers détenteurs. Mais si l'objet de la fraude a été soustrait à la mainmise du service, tout étant ici de droit étroit, il n'est pas permis au juge de remplacer la confiscation par le paiement d'une somme égale à la valeur de l'objet, la loi n'autorisant pas une pareille substitution.

Toute confiscation de marchandises prononcée pour cause de prohibition, entraîne celle des moyens de transport (*Cass. crim.* 4 *nov.* 1808). Ainsi toute saisie faite sur un wagon faisant partie d'un train de chemin de fer entraîne la confiscation dudit wagon.

Quant à la confiscation des objets servant à masquer la fraude, qu'édictait l'ordonnance de

1687, elle avait été supprimée par des lois postérieures à la Révolution, mais elle a été rétablie par la loi du 2 juin 1875. Les juges sont libres d'apprécier quels sont les objets qui entrent dans cette catégorie, mais sous la condition de tenir compte des faits relatés au procès-verbal régulier et non argués de faux.

IV. ATTRIBUTIONS DU PRODUIT DES CONFISCATIONS.

Les attributions des sommes encaissées, à divers titres, par les percepteurs à la suite de confiscations prononcées par les tribunaux sont faites conformément au tableau ci-après.

LEBALLEUR.

CONTRAVENTIONS AYANT DONNÉ LIEU A LA CONFISCATION.	DÉSIGNATION DU SERVICE auquel est attribué le produit des objets confisqués ou la valeur fixée par le jugement.
1° Contraventions en matière de chasse. (*L.* 3 *mai* 1844.).	A l'État.
2° Contraventions à la pêche maritime — les pêcheries dans les mers situées entre les côtes de la Grande-Bretagne et de la France. (*L.* 23 *janv.* 1846.)	A la caisse des invalides de la marine. (Mais cette attribution n'est faite que par induction, attendu qu'il n'en est pas question dans la loi.)
— la pêche côtière. (*D.* 9 *janv.* 1852.)	A la caisse des invalides de la marine, sous déduction de 5 p. 100 pour l'agent qui a constaté la contravention, sans que cette allocation puisse dépasser 25 fr. pour chaque infraction.
— la police de la pêche de la morue. (*D.* 2 *mars* 1852.)	A la caisse des invalides de la marine.
— les rôles d'équipage, les indications de bâtiments exerçant une navigation maritime. (*D.* 9 *mars* 1852.)	A la caisse des invalides de la marine.
— la navigation au bornage. (*D.* 20 *mars* 1852.) . .	A la caisse des invalides de la marine.
— la marine marchande. (*D.* 24 *mars* 1852.)	A la caisse des invalides de la marine.
— la pêche du hareng dite d'Écosse.	A la caisse des invalides de la marine.
— la pêche du hareng les autres	1/3 à la caisse des invalides, 1/3 au Trésor . . . . , 1/3 aux agents. . . . . . . sur le produit net de la vente des objets confisqués. (*Arr.* 9 *fruct. an V.*)
3° Contraventions à la pêche fluviale. (*L.*15-24 *avril* 1829.)	Le jugement peut en ordonner l'attribution 1° au propriétaire riverain ou 2° au fermier de la pêche à titre de dommages-intérêts. Hors ces deux cas l'attribution est faite à l'État.
4° Contraventions en matière forestière	A l'État.

CONGÉ.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITIONS.

Au point de vue des finances publiques, le mot *Congé* a trois acceptions très distinctes ; il désigne :

1° L'autorisation d'absence accordée aux agents de l'État ;

2° Le titre de mouvement délivré, dans certains cas, par la régie des contributions indirectes pour le transport des boissons ;

3° La permission de prendre la mer, donnée aux navires français par l'administration des douanes.

II. CONGÉ OU AUTORISATION D'ABSENCE.

1. Congés des employés et fonctionnaires civils.

Les fonctionnaires et employés civils de l'État peuvent, sans cesser de faire partie des cadres auxquels ils appartiennent, obtenir l'autorisation de quitter temporairement leur poste ; la durée des absences et leurs conséquences à l'égard du traitement sont spécifiées, ainsi qu'il suit, par les articles 16 et 17 du décret du 9 novembre 1853, relatif aux pensions civiles.

1° *Congés sans retenue.* Les fonctionnaires et employés civils peuvent obtenir, chaque année, un congé de 15 jours.

Pour ceux qui, pendant 3 années consécutives, n'ont eu aucun congé ni aucune autorisation d'absence, le congé peut être porté à 1 mois.

Les membres des cours et tribunaux qui n'ont pas joui des vacances judiciaires ont droit, en une ou plusieurs fois dans l'année, à 1 mois.

Le congé peut être porté, pour les magistrats de la chambre criminelle de la Cour de cassation qui se trouvent dans les mêmes conditions, à 2 mois.

En cas d'absence pour cause de maladie dûment constatée, tout fonctionnaire ou employé peut conserver l'intégralité de son traitement pendant 3 mois.

Celui qui a contracté une maladie, soit à la suite d'un acte de dévouement, soit après un accident grave résultant notoirement de l'exercice de ses fonctions, maladie pouvant donner droit à pension indépendamment de toute condition d'âge ou de durée d'activité (*art.* 11 *de la loi du* 9 *juin* 1853, §§ 1 *et* 2) peut toucher son traitement complet jusqu'à son rétablissement ou jusqu'à sa mise à la retraite.

Enfin le traitement est servi en entier pendant toute la durée de leur absence, aux agents qui s'absentent pour l'accomplissement d'un devoir imposé par la loi.

2° Des *congés avec retenue de moitié au moins et des deux tiers au plus du traitement* peuvent être accordés :

Pour cause de maladie, à l'expiration d'un premier congé de 3 mois au plus sans retenue. Durée : 3 mois.

Pour convenances personnelles :

Aux fonctionnaires et employés exerçant en France : 3 mois.

A ceux qui sont domiciliés hors de France, mais en Europe ou en Algérie : 4 mois.

A ceux qui sont attachés au service colonial ou

au service diplomatique et consulaire hors d'Europe : 6 mois.

3° Lorsque la durée des congés, consécutifs ou non, dans la même année dépasse les limites qui viennent d'être indiquées, *le traitement est retenu tout entier,* et le temps pendant lequel cette retenue totale est opérée n'est pas compté comme service effectif pour la pension de retraite.

Le fonctionnaire ou l'employé qui s'est absenté ou qui a dépassé la durée de son congé sans autorisation peut même être privé de ses émoluments pendant un temps double de celui de son absence irrégulière.

Les congés dont l'énumération précède laissent l'agent qui en jouit en possession de son emploi. Certains fonctionnaires peuvent aussi, en abandonnant leurs fonctions et en ne conservant que leur grade et leur rang dans les cadres de leur administration, obtenir soit des congés illimités, soit des congés renouvelables, pour prendre du service dans des compagnies particulières ou à l'étranger ; cette disposition est spécialement applicable aux membres de l'enseignement et aux ingénieurs des ponts et chaussées et des mines. Dans ce cas, le fonctionnaire en congé subit, sur l'intégralité de ses appointements, *la retenue de* 5 *p.* 100 *pour la retraite,* comme s'il continuait d'être rétribué par l'État.

4° *Emploi des retenues faites pour cause de congé :*

Le produit des retenues opérées sur le traitement des employés en congé a été longtemps versé aux caisses de retraite ; pour tous les services dépendant du ministère des finances, cet emploi des retenues était prescrit par un arrêté du comte Mollien, en date du 23 juillet 1808, confirmé par arrêtés des 10 avril 1829, 21 mai 1833 et 26 novembre 1845. La loi du 9 juin 1853, sur les pensions civiles (art. 3), en supprimant les caisses de retraite particulières, a attribué à l'État le produit de ces retenues, qui figurent au budget des recettes sous la rubrique : *Recettes d'ordre,* avec cette désignation : *Retenues et autres produits perçus en exécution de la loi sur les pensions civiles.*

Par exception, lorsqu'il y a lieu de pourvoir, pendant l'absence d'un employé, à des frais d'intérim, l'article 16 du règlement du 9 novembre 1853 stipule que le montant en est prélevé sur la retenue.

Les retenues pour cause de congé se sont élevées, en 1875, à 270,000 fr. et, en 1885, à 165,000 francs.

2. Congés des militaires.

Les autorisations d'absence dont jouissent les militaires portent le nom de *permission* quand la durée de l'absence n'excède pas 30 jours, et de *congé* dans le cas contraire : cependant la permission peut dépasser cette limite lorsqu'elle est accordée à un homme qui se rend outre-mer ; il est de principe, en effet, que le temps passé en mer pour l'aller et le retour, ou le séjour forcé dans les ports d'embarquement ou de débarquement ne compte pas dans la durée des absences ; de même, s'il s'agit de militaires faisant partie d'un rassemblement hors du territoire continental, l'absence n'est censée commencer que le jour du passage de la frontière ou de l'arrivée au port du débarquement.

Les règles relatives aux permissions et aux congés sont fixées par le règlement du 8 juin 1883 sur la solde et par le décret du 18 juin 1884 ; on se bornera à signaler ici l'effet des diverses absences, au point de vue des économies qu'elles procurent à l'État.

Les militaires se divisent, sous le rapport de la solde, en deux groupes :

1° Les officiers, les fonctionnaires, assimilés et employés militaires, les sous-officiers rengagés ou commissionnés, les militaires de la gendarmerie et les hommes de troupe de tous grades et des régiments de spahis ;

2° Les autres hommes de troupe.

Ces derniers sont privés de toute allocation en nature ou en deniers, dès qu'ils font une absence de plus de 24 heures.

Les militaires qui composent le premier groupe conservent, au contraire, des droits à la solde pendant la durée de leurs permissions ou de leurs congés ; ils peuvent toucher, suivant les distinctions ci-après indiquées, la solde de présence ou la solde d'absence, égale à la moitié de la précédente (cependant les sous-officiers stagiaires du génie, bien que considérés comme employés militaires, ne peuvent prétendre à la solde d'absence).

Permissions. Elles peuvent être accordées avec solde de présence ou d'absence et prolongées, dans les mêmes conditions, jusqu'à 30 jours ; au delà, elles sont transformées en congés ; la demi-solde seulement est alors due pour toute leur durée.

Les officiers de réserve et de l'armée territoriale, pendant les convocations, peuvent, dans les cas urgents, obtenir des permissions, mais sans solde.

Congés de convalescence. Ils ne donnent droit, en principe, qu'à la solde d'absence, pendant 6 mois ; mais le ministre peut, dans des cas particuliers, concéder aux intéressés la solde de présence pour la durée totale ou partielle de ces congés, même au delà de 6 mois.

Congés pour aller faire usage des eaux. Leur durée ne peut dépasser 2 mois ; ils donnent droit à la solde de présence pour le temps passé aux eaux et les délais réglementaires de route.

Congés pour affaires personnelles. Ils donnent droit à la solde d'absence pendant 3 mois et peuvent être portés à 6 mois, avec la même solde par décision du ministre ; après 6 mois, aucune solde n'est due, excepté aux militaires se rendant aux colonies, qui peuvent toucher pendant un an, y compris le temps de la traversée pour l'aller et le retour.

Il peut être accordé des congés, sans limite de durée, aux militaires en instance de retraite, qui désirent attendre dans leurs foyers la liquidation de leur pension ; ces congés n'entraînent pas forcément la demi-solde ; le ministre est libre, par exemple, de traiter les blessés, obligés de quitter le service, aussi favorablement que ceux qui demandent un congé de convalescence.

Le ministre peut accorder la solde entière aux officiers qui vont à l'étranger, à leurs frais, dans un but d'étude, à condition qu'ils justifient de leur travail au retour.

Le militaire qui dépasse les limites de sa permission ou de son congé est privé de tout rappel de solde pour le temps de son absence irrégulière, sauf quand le retard provient de maladie ou d'un cas de force majeure ; mais, s'il jouissait de la solde entière, il est alors réduit à la demi-solde jusqu'au jour de sa rentrée.

Les retenues exercées sur la solde des militaires en permission ou en congé ne figurent pas à un compte spécial parmi les recettes du Trésor, mais elles viennent en déduction des sommes à payer par le budget de la guerre, les feuilles de journées trimestrielles et les revues générales de liquidation ne faisant ressortir, à la charge de l'État, que la solde réellement due, pour chaque journée de présence ou d'absence.

3. Congés des marins.

Les dispositions concernant les congés des agents de la marine et des colonies sont contenues dans les décrets des 1er juin 1875 et 17 août 1879, sur la solde des officiers, aspirants, fonctionnaires et divers agents et des marins vétérans.

Elles peuvent se résumer de la manière suivante.

La distinction entre les *permissions* et les *congés* est la même qu'à l'égard des militaires de l'armée de terre ; pourtant la durée des permissions peut être portée à 40 ou à 45 jours en faveur des officiers, fonctionnaires ou agents qui demandent à se rendre en Corse ou en Algérie et de ceux qui, y servant, désirent venir en France.

Les *permissions* donnent droit à la totalité du traitement du lieu où le permissionnaire est en service, à l'exclusion des suppléments de fonctions et des indemnités de représentation.

Les *congés* peuvent être accordés dans les conditions ci-après :

1° *Avec solde de présence à terre ou solde d'Europe ;*

2 mois, pour faire usage des eaux thermales ou minérales (ils peuvent être prolongés d'un mois avec même solde) ;

3 mois, à titre de congé de convalescence, sur la proposition motivée de l'autorité supérieure locale, appuyée d'une délibération du Conseil de santé, aux officiers, fonctionnaires ou agents de la marine, après un embarquement d'un an ou un séjour d'un an aux colonies, et aux officiers, fonctionnaires et agents du service colonial qui passent leur congé aux colonies ;

2 mois, au même titre, mais par exception seulement, aux officiers, fonctionnaires et agents servant en France et en Algérie ou ayant été embarqués, qui ne réunissent pas les conditions indiquées au paragraphe précédent, lorsqu'après un séjour de 15 jours à l'hôpital ils obtiennent un congé de convalescence sur la proposition formelle de l'autorité supérieure locale, appuyée d'une délibération du conseil de santé;

3, 4, 6 ou 12 mois, suivant le cas, aux officiers du corps de santé de la marine, pour se rendre près des écoles supérieures ou des Facultés, à l'effet d'acquérir certains grades universitaires ou de se préparer aux fonctions de professeur dans les écoles de médecine navale ;

1 an, pour affaires personnelles, aux gouverneurs et commandants des colonies et aux évêques ;

1 an, pour affaires personnelles, aux aumôniers en service dans les établissements à terre, aux professeurs d'hydrographie et aux trésoriers des invalides, à condition qu'ils aient pourvu eux-mêmes à leur remplacement.

2° *Avec les deux tiers de la solde de présence à terre ou de la solde d'Europe :*

6 mois, aux officiers, aspirants, fonctionnaires ou agents, au retour d'une campagne de mer d'une année au moins ;

6 mois, aux officiers, fonctionnaires et agents du service colonial, après 3 ou 5 années de séjour consécutif aux colonies, suivant le cas, ou après l'accomplissement de la période réglementaire du service colonial.

3° *Avec solde de congé,* c'est-à-dire moitié de la solde de présence à terre ou de la solde d'Europe :

6 mois, après un premier congé de même durée accordé dans les conditions spécifiées aux deux alinéas qui précèdent ;

1 an, pour affaires personnelles ;

1 an, comme congé de convalescence, y compris la durée du congé à solde entière qui peut être concédé dans les cas visés plus haut (exceptionnellement le congé de convalescence peut être prolongé de 6 mois avec demi-solde).

4° *Sans solde :*

Pendant le temps des prolongations des autres congés (hormis les congés de convalescence), au delà d'un an.

Pendant 3 ans au plus, pour servir dans le commerce ou l'industrie; les officiers qui se trouvent dans ces conditions sont tenus de verser à la caisse des invalides de la marine 5 p. 100 de l'intégralité des émoluments qu'ils reçoivent des compagnies de navigation ou de l'industrie privée. (*L. de finances* 8 *août* 1885, *art.* 11.)

Les retenues exercées pour cause de congé sur les traitements du personnel civil et militaire de la marine et des colonies étaient versées, en vertu des ordonnances des 31 décembre 1833 et 12 novembre 1835, à la caisse des invalides de la marine; elles se sont élevées à 322,000 fr. en 1874 et à 121,000 francs en 1884. Mais, depuis le 1er janvier 1886, tous les agents civils de la marine et des colonies ont été placés sous le régime de la loi de 1853, et le service des pensions militaires de la marine a été retiré à la caisse des invalides pour être confié à l'administration des finances. Par suite de cette réforme, les retenues exercées sur le traitement des agents civils de la marine et des colonies sont portées en recette au budget de l'État avec les retenues des autres employés civils ; quant à celles que subissent les officiers ou équipages en congé, elles ne font plus l'objet d'un compte de recette, mais les crédits des chapitres du budget de la marine concernant le personnel militaire sont réduits, en prévision des congés, d'une somme équivalente au produit des retenues précédemment encaissées par la caisse des invalides.

III. CONGÉ EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

Aucun déplacement ou enlèvement de spiritueux, de vin, de cidre, de poiré ou d'hydromel ne peut être effectué, sur le territoire français, sauf dans l'intérieur de Paris, sans que la boisson soit accompagnée d'une expédition délivrée par la régie des contributions indirectes.

L'expédition prend le nom de *congé* lorsque le droit a été payé comptant, entre les mains du receveur buraliste.

C'est sous congé que circulent habituellement les boissons expédiées aux particuliers, après acquittement du droit de circulation ou du droit de détail à l'enlèvement, suivant que la quantité est supérieure ou inférieure à 25 litres, ou après acquittement du droit de consommation s'il s'agit de spiritueux. Cependant les envois faits du dehors à destination des consommateurs habitant à

l'intérieur des villes à taxe unique sont accompagnés d'un acquit-à-caution, les droits ne devant être payés qu'à l'entrée ; si, par exception, des boissons se présentent dans ces villes munies d'un congé, elles y sont admises moyennant l'acquittement du droit d'entrée, et inscrites sur un registre spécial.

Les congés sont délivrés, par les receveurs buralistes, sur des formules imprimées, extraites d'un registre à souche, et revêtues d'un timbre taxé à 10 cent. ; lorsque le montant des droits, décimes compris, dépasse 50 cent., le prix du timbre, qui fait corps avec le congé, s'ajoute au chiffre de l'impôt, dans le cas contraire, le timbre est laissé adhérent à la souche.

Ce timbre est indépendant du timbre de 10 cent., qui est apposé sur la quittance destinée à rester entre les mains de l'expéditeur pour constater le paiement.

IV. CONGÉ EN MATIÈRE DE DOUANES.

Tout navire qui a séjourné dans un port français doit, pour prendre la mer, être nanti d'un *passeport* s'il est étranger, et d'un *congé* s'il est français.

Le congé a pour objet de reconnaître que le navire a satisfait aux lois du pays ; il fournit l'occasion de constater que ce navire se trouve encore dans les conditions qui lui ont valu d'être francisé ; il établit l'identité du bâtiment avec celui qui a fait l'objet de l'acte de francisation, et donne à la douane les moyens de suivre les mouvements de la navigation et de constater exactement l'effectif des navires employés par la marine marchande.

Le congé est obligatoire pour tous les navires français, à l'exception des canots et chaloupes des navires francisés et des bâtiments et embarcations appartenant à l'État ; il est délivré moyennant l'acquittement du *droit de congé*, fixé ainsi qu'il suit, décimes compris :

Désignation des navires.		Quotité du droit.
De 50 tonneaux et au-dessus		7f20
De 30 à 50 tonneaux	autres que ceux qui font la pêche sur nos côtes	7 20
	faisant la pêche sur nos côtes	3 60
Au-dessous de 30 tonneaux	pontés	3 60
	non pontés	1 20

Les bateaux ou chaloupes des pilotes lamaneurs et les bâtiments et embarcations affranchis de l'acte de francisation, quoique soumis à la surveillance des douanes, ne sont astreints à la formalité du congé que par mesure de police; ils sont exemptés des droits et acquittent seulement le prix du timbre de la formule.

Le congé est délivré, au nom du chef de l'État, par le receveur des douanes du port; il doit porter le timbre du ministère des finances et rappeler, outre la date et le numéro de l'acte de francisation, les indications contenues dans cet acte. Il est valable pendant une année.

Le défaut de levée annuelle du congé ou de représentation du congé donne lieu à la confiscation du bâtiment et à une amende de 100 fr. En cas de perte, les consuls français à l'étranger sont autorisés à délivrer un nouveau congé provisoire, valable seulement jusqu'à l'arrivée dans le premier port de France, où il doit être remplacé par un congé régulier, émanant de l'administration des douanes.

Le produit du droit de congé s'est élevé, en 1875, à 41,000 fr. et, en 1885, à 31,000 fr.

P. TRANCHAU.

CONGRÉGATIONS ET COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Les congrégations religieuses sont des associations de personnes vivant, soit en commun, soit dispersées, mais suivant la même règle et obéissant à un supérieur général qui réside dans l'établissement principal appelé maison-mère.

Les communautés, que l'on comprend souvent dans le terme générique de congrégation, sont des établissements indépendants de toute autre maison conventuelle et dont les membres vivent toujours en commun, sous la direction d'un supérieur.

Ces collectivités s'administrent elles-mêmes, établissent leur budget et gèrent leurs biens, sauf certaines restrictions légales ; mais les diverses manifestations de leur existence donnent lieu à la perception de plusieurs impôts et font rentrer dans le cadre de cet ouvrage une étude qui, au premier abord, semble lui être étrangère.

Pour se rendre bien compte de la nature des actes qui donnent lieu à la perception de ces divers impôts, il est indispensable de connaître exactement les conditions légales dans lesquelles se trouvent placés, en France, les Congrégations et communautés religieuses et les biens qu'elles possèdent.

II. CONDITIONS D'EXISTENCE.

L'origine des congrégations chrétiennes remonte aux premiers temps de notre ère; au VIe siècle, Justinien, dans sa 26e Constitution, mentionne déjà l'existence d'associations de cette nature, mais ce n'est qu'au moyen âge qu'elles s'établirent en France où elles acquirent un très rapide développement et une grande puissance.

La loi du 19 février 1790 et le décret du 18 août 1792 supprimèrent toutes ces institutions et confisquèrent leurs biens au profit de la nation. L'article 11 de la loi organique du 18 germinal an X confirma cette suppression ; mais le gouvernement impérial, après avoir exclu toute juridiction ecclésiastique non nationale, autorisa par le décret du 3 messidor an XII l'établissement en France des ordres religieux qui offraient des garanties jugées nécessaires.

L'existence légale des congrégations fut sanctionnée par l'article 5 de la Charte de 1814 ; enfin, la loi du 24 mai 1825 a fixé définitivement les conditions exigées pour l'établissement des congrégations de femmes. Quant aux congrégations d'hommes, aucune disposition législative n'a réglé leur existence légale et l'on conclut, tant de ce silence du législateur que des termes de la loi du 2 janvier 1817, des travaux préparatoires de la loi de 1825 et de l'article 7 de la loi du 18 mars 1880,

que leur autorisation doit émaner du pouvoir législatif et non du pouvoir exécutif, comme lorsqu'il s'agit des couvents de femmes.

La loi du 15 mars 1850 sur l'instruction publique consacre au profit des congrégations d'hommes enseignantes reconnues d'utilité publique une possession d'état qui les assimile aux ordres autorisés ; cette catégorie comprend 23 instituts composés d'environ 20,000 membres.

A côté de ces associations régulièrement établies et constituant des personnes morales, la tolérance gouvernementale a laissé créer un grand nombre d'établissements qui n'ont pas d'existence légale et qui ont acquis une grande importance, tant par leur nombre que par la valeur de leurs biens.

D'après l'état dressé par les soins des ministères de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes, en exécution de l'article 12 de la loi de finances du 29 décembre 1876, il existait en France à cette époque :

1° 5 congrégations d'hommes reconnues, possédant en France et dans les colonies françaises, 115 établissements particuliers et 109 à l'étranger, avec 2,418 membres ;

2° 4 communautés d'hommes reconnues ayant toutes leur siège en Savoie et composées de 84 membres ;

3° 384 établissements d'hommes non reconnus avec 7,444 membres ;

4° 224 congrégations de femmes à supérieure générale proprement dites reconnues, avec 2,450 établissements particuliers également reconnus et 93,215 membres ;

5° 35 congrégations à supérieure générale *diocésaines* de femmes, c'est-à-dire ne pouvant se répandre que dans la circonscription d'un diocèse, aussi reconnues avec 102 établissements autorisés et 3,794 membres ;

6° 644 communautés de femmes à supérieure locale reconnues, avec 16,741 membres ;

7° 602 établissements de femmes non reconnues, avec 14,003 membres.

Soit en tout 4,614 établissements et 137,699 membres.

A la suite de l'exécution des décrets du 29 mars 1880, toutes les associations religieuses d'hommes non reconnues ont été dissoutes.

Leurs maisons ont été fermées et les membres dispersés ont pris place dans le clergé paroissial ou se sont retirés, les uns hors de France, les autres dans des familles particulières.

Les établissements d'hommes étant astreints, pour devenir des personnes *morales,* à l'autorisation législative, ont constitué des associations de fait beaucoup plus nombreuses que les ordres religieux de femmes qui sont autorisés par un simple décret.

III. CONDITION DES BIENS DES ASSOCIATIONS AUTORISÉES.

Les congrégations constituant des associations de personnes qui ont pour but la perpétuité d'existence, les biens tombés en leur possession sont pour toujours retirés de la circulation. Les économistes se sont de tout temps préoccupés du danger qui pouvait résulter pour une société du retrait d'une notable partie de la fortune nationale qui devenait inaliénable et était soustraite à tout mouvement commercial. Ce danger paraît d'autant plus grand que, les établissements religieux produisant non seulement par leurs forces individuelles, mais encore par la puissance de l'association, sont appelés à réaliser des bénéfices considérables dont ils ne consomment qu'une faible partie. Ces produits étant eux-mêmes immobilisés viennent sans cesse accroître l'importance du domaine des congrégations, au détriment de la propriété individuelle.

D'un autre côté, la circulation des biens donnant lieu à la perception d'impôts très importants, il résulte de leur immobilisation une perte considérable pour le Trésor.

Dans tous les pays, les gouvernements ont pris des mesures qui montrent bien leur constante préoccupation de limiter l'accroissement des biens dits de mainmorte. En Espagne, malgré la prépondérance de l'influence catholique, le Gouvernement a été plusieurs fois obligé d'ordonner la vente d'une notable partie des biens des couvents; en France, dès 1749, un édit fut même rendu pour interdire toute acquisition destinée à augmenter l'importance de la mainmorte. Néanmoins, les établissements ecclésiastiques possédaient un cinquième de la fortune immobilière du pays lorsque la Révolution les dépouilla pour attribuer tous leurs biens à l'État, ce qui constitua les biens nationaux dits de première origine.

Mais, après l'an XII, le gouvernement impérial ayant autorisé le rétablissement d'un certain nombre d'ordres religieux, ceux-ci devinrent propriétaires tant des biens qui étaient déclarés détenus pour leur compte que de ceux qu'ils pouvaient acquérir à titre onéreux ou gratuit. La mainmorte se trouva ainsi reconstituée.

Les divers régimes qui se sont succédé de 1814 à 1848 ont plutôt cherché à réglementer et à modérer le développement des biens de mainmorte qu'à le combattre; tel fut l'objet de la loi du 2 janvier 1817 et du décret du 2 avril suivant, de la loi du 24 mai 1825 et de l'ordonnance du 14 janvier 1831.

En 1849, le Gouvernement fit voter une loi qui avait un double but : imposer plus équitablement la fortune immobilière en établissant l'égalité contributive entre les diverses catégories de propriétaires et enrayer le développement de la fortune immobilisée en prélevant, au profit du Trésor, une partie des sommes qui étaient destinées à l'augmenter. (*V.* **Mainmorte**.)

Malgré les lois de 1817, 1825 et 1849 qui avaient toutes pour objectif de modérer l'extension du domaine des congrégations, la fortune de ces associations décupla de 1851 à 1870. C'est ainsi que les seules congrégations autorisées qui possédaient en 1852 des immeubles d'une valeur de 43 millions de francs voyaient cette valeur atteindre 421 millions en 1870. Les congrégations non autorisées s'étaient développées dans une proportion encore plus considérable.

Ce résultat était dû d'une part à la faveur avec laquelle le Conseil d'État accordait soit les autorisations concernant l'acceptation des dons et legs faits aux congrégations, soit la création de nouveaux établissements, objet principal de ces libéralités; d'autre part à la tolérance gouvernementale qui laissait un grand nombre d'ordres religieux non reconnus fonder des maisons conventuelles et des maisons d'éducation.

De 1870 à 1880 la progression de la mainmorte a subi un fort ralentissement par suite de la sévérité apportée par le Conseil d'État dans l'examen des demandes d'autorisation d'accepter pré-

sentées par les congrégations, alors même que les libéralités étaient faites dans les limites de la loi de 1825. Enfin, depuis 1880, les demandes d'autorisation ayant été rejetées en majeure partie et un certain nombre des congrégations non reconnues ayant été dissoutes et ayant vendu tout ou partie de leurs biens, il est en résulté une légère diminution du domaine des établissements religieux.

Les congrégations sont seules propriétaires de leurs biens qui ne peuvent jamais faire l'objet d'une appropriation personnelle de la part des membres. Au cas de dissolution, les propriétés de l'ordre dissous doivent faire retour aux donateurs ou à leurs héritiers, si elles ont été acquises à titre gratuit; si au contraire elles proviennent d'acquisitions faites à titre onéreux, elles doivent être attribuées par moitié aux établissements ecclésiastiques et aux hôpitaux du département. (*L.* 24 *mai* 1825, *art.* 7 *et* 8.)

1. Autorisations nécessaires pour acquérir, échanger ou aliéner des biens et accepter des dons et legs.

Les congrégations reconnues, comme les établissements publics auxquels elles ont été assimilées par le décret du 18 février 1809, constituent des personnes morales et sont, à ce titre, soumises à la tutelle gouvernementale.

Pour la gestion de leurs biens et les actes de simple administration, elles jouissent d'une entière capacité, mais elles sont astreintes à l'autorisation du Gouvernement toutes les fois qu'il s'agit d'accepter des donations ou des legs de biens meubles ou immeubles, d'acquérir, d'aliéner ou d'échanger soit des immeubles, soit des rentes sur l'État. Cette obligation est imposée aux ordres religieux par les lois du 9 janvier 1817 et du 24 mai 1825.

Les ordonnances du 2 avril 1817 et du 14 janvier 1831, interprétées par la circulaire du 29 janvier 1831, ont tracé les règles à suivre par les communautés pour obtenir les autorisations qui leur sont nécessaires.

Quand il s'agit de libéralités, leur demande doit être appuyée des pièces suivantes :

1° L'acte constatant la donation ou le legs;

2° Le certificat de vie du donateur ou l'acte de décès du testateur;

3° L'évaluation des biens donnés ou légués;

4° Renseignements sur la position de fortune du donateur;

5° L'acceptation provisoire faite conformément à l'ordonnance du 2 avril 1817;

6° L'état de l'actif et du passif des revenus et des charges de la communauté. Si le don est fait à une succursale de congrégation, celle-ci doit présenter, en outre, la situation de la maison-mère. (*Circ.* 15 *déc.* 1880.)

7° L'avis de l'évêque;

8° L'avis du préfet.

Les demandes d'autorisation de legs doivent, en plus, être accompagnées de :

1° L'acte extra-judiciaire constatant que les héritiers ont été appelés à prendre connaissance du testament.

2° Le consentement à la délivrance fait par les héritiers, ou, en cas de refus, le mémoire faisant connaître leurs réclamations.

L'autorisation doit toujours être accordée par un décret, sauf pour les libéralités mobilières n'excédant pas 300 fr. qui peuvent être autorisées par les préfets. Le décret du 15 février 1862 qui a étendu en cette matière la compétence préfectorale, n'a rien innové en ce qui concerne les congrégations.

Les donations immobilières ne sont admises par le Conseil d'État qu'à la condition expresse que les biens donnés seront vendus et le produit placé en rentes françaises. Il n'est fait d'exception à cette règle que dans le cas où les immeubles doivent avoir une affectation d'utilité publique.

Les demandes faites par les congrégations pour être autorisées à acquérir à titre onéreux, à vendre ou à échanger des immeubles ou des rentes sur l'État doivent être accompagnées des pièces suivantes :

1° L'estimation des biens à acquérir ou à échanger;

2° Le plan détaillé des lieux ;

3° Le consentement du vendeur acquéreur ou échangiste ;

4° L'enquête *de commodo et incommodo* faite par un délégué du sous-préfet ;

5° La délibération du conseil de l'établissement;

6° L'avis de l'évêque ;

7° L'avis du préfet.

L'autorisation d'acquérir, d'aliéner ou d'échanger des immeubles ou des rentes doit être donnée par décret ; néanmoins, l'ordonnance du 13 avril 1861 a donné aux préfets le pouvoir d'autoriser le remploi en rente sur l'État des sommes provenant de remboursement de capitaux et n'excédant pas 3,000 fr.

IV. MODES DE POSSESSION EMPLOYÉS PAR LES ASSOCIATIONS NON RECONNUES.

Outre les congrégations et communautés légalement établies en France et constituant des personnes morales capables d'acquérir et de posséder dans les conditions énoncées ci-dessus, il existe un certain nombre d'associations qui n'ayant pas reçu de sanction légale n'ont qu'une existence de fait. Leur établissement a été l'objet d'une constante surveillance jusqu'en 1852, époque où le Gouvernement usa d'une grande tolérance à leur égard et favorisa même la création d'un certain nombre de couvents et de maisons d'éducation.

Ces associations religieuses n'ayant pas de personnalité morale qui leur permette d'acquérir, ont dû chercher dans des combinaisons diverses la possibilité d'acquérir et de posséder des biens que l'on a appelés la mainmorte occulte.

Parmi les moyens mis en pratique, le plus simple et le plus ancien est celui qui a été employé par certains ordres religieux lors de la vente par la Nation des biens confisqués aux établissements ecclésiastiques ; il consiste dans la possession par une ou plusieurs personnes interposées d'immeubles acquis en leur nom, mais avec les deniers de la congrégation, sous l'engagement fiduciaire de les transmettre, soit à la congrégation elle-même, soit à de nouveaux fidéicommissaires désignés par elle. Ce moyen est encore fréquemment employé par les associations autorisées ou qui sollicitent leur reconnaissance légale ; plusieurs membres acquièrent des biens en stipulant que cette acquisition est faite pour le compte de la congrégation, si elle obtient l'autorisation d'acquérir, ou pour leur compte personnel, au cas où cette autorisation serait refusée.

A ce mode se rallie directement l'acquisition indivise avec pacte tontinier. Ce mode, comme le précédent, consiste dans un achat en commun par

plusieurs membres d'un ordre religieux convenant : « que les acquéreurs solidaires sont propriétaires « des immeubles avec des droits égaux, pour en « jouir en commun pendant leur vie, et que la part « des prémourants accroîtra aux survivants, de « manière à ce que le dernier survivant reste seul « propriétaire, avec tous les changements, amélio- « rations et embellissements qui y auront été faits, « le tout à titre de pacte tontinier et de contrat « aléatoire. » Cette clause qui est textuellement reproduite dans tous les contrats de cette nature évite à l'ordre, seul propriétaire réel, l'immixtion des héritiers des propriétaires apparents qui viendraient à décéder sans avoir pris les mesures nécessaires pour transmettre leurs droits à d'autres membres de l'association. Lorsque le nombre des tontiniers est réduit dans une forte proportion, ceux qui restent cèdent à d'autres membres plus jeunes leurs droits, dans les mêmes conditions et sous le même engagement fiduciaire de les conserver à la congrégation.

Ce système a pour résultat de fractionner les droits de mutation à payer au Trésor, car chaque décès ne rend l'impôt exigible que sur une quote-part des biens, tandis que lorsqu'il n'existe qu'un seul propriétaire apparent, la somme à acquitter à son décès portant sur la totalité peut être très considérable et constituer une lourde charge pour l'association.

Malgré ces avantages, ce mode de possession ne laissait pas de susciter de grandes difficultés aux Congrégations religieuses dans le cas où le dernier survivant des tontiniers décédait sans avoir eu le temps soit de transmettre ses droits à de nouveaux fidéicommissaires, soit de tester en faveur d'un ou de plusieurs membres de l'ordre, les héritiers pouvant alors intervenir et déposséder la congrégation. Aussi, dès 1856, un certain nombre de communautés ont-elles cherché dans le contrat d'association le moyen de s'assurer la perpétuité de la possession sans courir les dangers de l'imprudence ou de la mauvaise foi ; elles ont constitué des sociétés anonymes en prenant toutes les précautions nécessaires pour éviter que les actions ou les bénéfices produits ne pussent faire l'objet de l'appropriation personnelle d'un membre ou d'une personne étrangère.

Pour atteindre ce but, elles ont établi, par leurs actes constitutifs de société, qu'il était défendu de céder les actions et que celles appartenant à des membres décédés, démissionnaires ou exclus appartiendraient, à titre de pacte tontinier, à la société elle-même qui pourrait les émettre de nouveau en s'adjoignant de nouveaux membres, sans que les actionnaires exclus ou les héritiers des décédés eussent droit à une indemnité.

D'autres associations, en admettant la même forme statutaire ont réduit aux bénéfices sociaux l'effet du pacte tontinier, en stipulant que les actionnaires retirés ou les représentants des décédés auraient dans la société un droit limitativement fixé au capital nominal de leurs titres. De cette façon, les bénéfices, quels qu'ils soient, restent toujours entre les mains de l'être moral Société, à l'exclusion des actionnaires.

L'on peut dire que l'adhésion à des statuts conçus dans cette forme équivaut à une donation sous condition suspensive faite à la société par l'actionnaire, soit de ses droits sociaux, soit de tout ce qui excédera dans sa part sociale le capital nominal de son titre. La condition se réalisera au plus tard lors du décès du sociétaire, mais l'association peut à son gré en hâter l'avènement, car elle a soin de se réserver le droit d'exclusion.

Ce dernier système qui a été adopté par un grand nombre de congrégations non reconnues est arrivé à leur procurer les mêmes avantages que les autres retirent de leur autorisation, puisqu'il leur assure la perpétuité de la possession et l'accumulation constante des bénéfices entre les mains d'un être moral.

V. IMPÔTS.

L'association réunit ses forces et arrive, en les coordonnant, à une puissance de production beaucoup plus considérable que celle des individus ; c'est cette force de production elle-même qu'un gouvernement a le droit et le devoir d'imposer spécialement pour répartir d'une manière équitable les charges de l'État qui doivent être supportées par chacun, dans la proportion des bénéfices qu'il est appelé à réaliser.

2. Taxe sur le revenu.

C'est en vertu de ce principe que la loi du 29 juin 1872 a frappé d'un impôt de 3 p. 100 les produits des sociétés, mais elle n'a pas atteint tous ces produits indistinctement, elle a exigé que ceux-ci fussent distribués ; de telle sorte que les congrégations et autres associations de même nature dont le but est précisément d'accumuler les bénéfices, ne payaient pas cet impôt. Il était néanmoins évident que le législateur de 1872 avait voulu atteindre par une taxe spéciale tous les bénéfices réalisés par les associations.

L'article 3 de la loi du 28 décembre 1880 n'a fait qu'étendre les dispositions de la loi de 1872 en les déclarant applicables à toutes les associations reconnues ou non reconnues. Mais, comme la distribution de dividende ne pouvait pas servir de base à la perception, le législateur a dû établir que la taxe de 3 p. 100 serait exigible sur les bénéfices réalisés, fixés soit par les comptes rendus des délibérations des conseils d'administration, soit par les déclarations des représentants des associations. Celles-ci peuvent se soustraire à l'obligation de présenter leurs comptes en acquittant la taxe sur un bénéfice fixé, à forfait, à 5 p. 100 de l'estimation des biens composant l'actif social.

Les communautés et les maisons-mères des congrégations doivent acquitter cet impôt dans les trois premiers mois de l'année, sur l'exercice précédent, au bureau de l'enregistrement dans la circonscription duquel elles ont leur siège ; néanmoins, il a été décidé, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État qui veut que chaque succursale établie dans les conditions de la loi du 24 mai 1825 ait une existence propre et un patrimoine indépendant de celui de la maison-mère, que les établissements rentrant dans cette catégorie devaient acquitter la taxe sur leurs bénéfices au bureau du canton où elles ont leur siège particulier. (*Inst. de l'enreg., n° 2651.*)

Les lois d'enregistrement mettent à la disposition des agents quelques moyens de contrôle pour assurer l'exactitude des déclarations basées sur la valeur des biens possédés par les congrégations ; mais, lorsque celles-ci déposent des délibérations de leurs conseils d'administration, les garanties du Trésor ne paraissent pas bien sérieuses, car on ne

se trouve pas, comme dans les sociétés ordinaires, en présence d'actionnaires ayant des intérêts divers et souvent opposés, et qui, nécessairement, par leurs discussions, mettent en lumière la situation financière véritable. Les congrégations ont un but unique qui est poursuivi par tous leurs membres sans que ceux-ci aient un intérêt personnel ; chacun d'eux est une partie de l'être moral et fait abstraction complète de son individualité pour se livrer tout entier à l'œuvre commune. Dans ces conditions, il est évident que les propositions faites par le supérieur d'un ordre seront toujours approuvées sans donner lieu à une délibération sérieuse.

Toutes les associations religieuses ou laïques sont assujetties à l'*impôt sur le revenu* ; cependant l'on a pensé que la possession indivise par plusieurs acquéreurs tontiniers membres de congrégations dissoutes ne suffisait pas pour constituer une association de fait à laquelle fussent applicables les dispositions de la loi du 28 décembre 1880. Cette opinion ne paraît pas conforme à l'intention du législateur, car, en admettant que la tontine ne soit pas une société, il n'en est pas moins vrai que la mise en commun d'un immeuble dont les fruits seront perçus par plusieurs membres d'un ordre religieux constitue une association au moins quant aux fruits, alors même que la propriété serait fictivement considérée comme reposant sur la tête du dernier survivant. Peu importe, d'ailleurs, que les tontiniers jouissent personnellement de leurs propriétés, puisque aux termes de leur contrat dont la clause a été rapportée plus haut, ils doivent en percevoir les fruits en commun. On peut même ajouter que la propriété et la libre disposition des biens possédés de cette manière appartient à l'association, puisque, en tout état de cause, les associés dont la tontine n'est pas régulière, faute de l'approbation gouvernementale, peuvent disposer de leurs immeubles. C'est ainsi que, depuis l'application des décrets de 1880, beaucoup de contrats de cette nature ont été annulés par la vente ou par l'apport en société des biens qui en faisaient l'objet.

3. Taxe sur les intérêts des emprunts.

La loi du 29 juin 1872, outre l'impôt sur les bénéfices réalisés par les sociétés, a établi une taxe de 3 p. 100 sur les intérêts des obligations et emprunts de toute nature contractés par les communes, départements, sociétés et établissements publics. Les congrégations autorisées rentrant dans cette dernière catégorie, acquittent cet impôt, mais elles ne font que l'avancer, il est en réalité supporté par les créanciers qui sont obligés d'en admettre l'imputation sur les intérêts qu'ils reçoivent.

4. Droit d'accroissement.

L'article 4 de la loi du 28 décembre 1880 n'a pas créé un impôt nouveau, il a seulement résolu d'une façon définitive la question de savoir quelle était la quotité du droit de mutation à percevoir lorsque se réalisaient les réversions par lesquelles les congrégations non reconnues conservent leurs biens. La jurisprudence avait beaucoup varié et décidé successivement qu'il était dû un droit de vente de meubles, un droit de transmission de valeurs mobilières et un droit de vente d'après la nature des biens.

Comme il a été dit plus haut, l'adhésion à des statuts contenant les clauses d'adjonction de nouveaux membres et des réversions, au profit des membres restants, de la part de ceux qui cessent de faire partie de la société, constitue une véritable donation entre vifs dont la réalisation a lieu au plus tard lors du décès du sociétaire, et l'article 4 de la loi du 28 décembre 1880 a établi que les mutations de cette nature seraient assujetties au droit proportionnel de donation ou de succession d'après la nature des biens composant l'actif social, nonobstant toutes cessions antérieures faites au profit de membres restants et qui auraient pour effet de diminuer la quotité de l'impôt à percevoir.

Le droit proportionnel exigible sur les donations et successions entre personnes non parentes est tarifé à 9 p. 100 par l'article 33 de la loi du 21 avril 1832 et l'article 10 de la loi du 18 mai 1850, plus les décimes ; c'est la quotité la plus élevée de droits d'enregistrement.

Cet impôt compense pour la mainmorte occulte, la taxe payée par les congrégations autorisées en vertu de la loi de 1849.

5. Droit de constitution de dot religieuse.

Un autre impôt spécial aux congrégations religieuses est celui qui est perçu lorsqu'un acte portant constitution de dot religieuse est présenté à la formalité de l'enregistrement. La jurisprudence, à défaut de texte précis, a décidé que cet acte constituait, non pas une donation, mais un bail à nourriture et que le tarif applicable était celui des contrats de cette nature. Cette décision est basée sur la situation spéciale des religieux qui ne peuvent jamais devenir propriétaires d'une partie des biens de leur congrégation et qui, au cas de dissolution de leur ordre, n'auraient droit qu'à une pension alimentaire, en compensation de leur apport.

En résumé, les congrégations religieuses contribuent au budget des recettes par l'acquittement des impôts spéciaux suivants :

1° Taxe de 3 p. 100 sur leurs bénéfices ;

2° Taxe de 3 p. 100 sur les intérêts des emprunts des congrégations autorisées;

3° Taxe de mainmorte sur les biens des congrégations autorisées et les sociétés anonymes formées par les ordres non reconnus ;

4° Droit d'accroissement;

5° Droit d'enregistrement perçu sur les actes de constitution de dot.

SALGUES-GÉNIÈS.

CONSEIL D'ARRONDISSEMENT. — L'arrondissement n'étant pas une personne civile, les attributions du conseil d'arrondissement sont très restreintes.

Au point de vue financier, le seul que nous ayons à envisager, elles se bornent à faire le répartement des contributions directes entre les communes de l'arrondissement, à délibérer sur les demandes en décharge que cette répartition peut provoquer de la part des communes, ainsi que sur les réclamations résultant de la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes.

D'après l'article 40 de la loi du 10 mai 1838, chaque conseil d'arrondissement se réunit et délibère, avant la session du conseil général, sur les réclamations auxquelles peut donner lieu la fixation

des contingents attribués à l'arrondissement pour l'année courante. La demande du conseil d'arrondissement est communiquée au directeur des contributions directes, qui réunit tous les documents de nature à en faire apprécier le mérite. Le dossier de l'affaire est remis ensuite, avec les observations du préfet, au conseil général, qui l'apprécie et statue avant de procéder au répartement annuel.

D'autre part, les réclamations formées par les communes contre leurs contingents (*L.* 10 *mai* 1838, *art.* 45) sont communiquées par le préfet au directeur des contributions directes qui, en s'aidant, soit des documents qu'il a entre les mains sur les forces contributives des communes, soit des données statistiques qu'il fait spécialement recueillir, rédige un rapport que le préfet communique pour avis au conseil d'arrondissement dans la première partie de sa session ; la délibération de cette assemblée est ensuite soumise au conseil général, qui statue.

Dès que les contingents des arrondissements ont été arrêtés, le préfet adresse à chaque sous-préfet un mandement qui lui fait connaître le contingent de son arrondissement dans les trois contributions. Ce mandement est remis, avec tous les documents qui peuvent faciliter la répartition, au conseil d'arrondissement dans la seconde partie de sa session.

Les résultats de la répartition des contingents sont relatés dans « l'état général de sous-répartement entre les communes », qui présente l'indication des contingents attribués à chaque commune en ce qui touche les contributions foncière (propriétés bâties ou non bâties), personnelle-mobilière et des portes et fenêtres.

Le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer, dans la sous-répartition qu'il est chargé d'effectuer, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes, quand il leur a été accordé un dégrèvement. Faute par lui de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, rectifie la répartition en diminuant les contingents des communes intéressées et en reportant le montant des diminutions au centime le franc sur les autres communes de l'arrondissement.

De même, s'il ne se réunissait pas ou s'il se séparait sans avoir effectué le sous-répartement entre les communes, cette opération serait effectuée par le préfet d'après les éléments de la sous-répartition précédente. (*L.* 10 *mai* 1838, *art.* 47.)

CONSEIL D'ÉTAT.

SOMMAIRE.

I. INTRODUCTION.

Sans rechercher les origines du Conseil d'État sous l'ancien régime et sans faire l'histoire du Conseil du roi avant 1789, on peut dire que l'institution du Conseil d'État actuel remonte à la Constitution du 22 frimaire an VIII. Depuis cette époque jusqu'à nos jours, il a subi bien des vicissitudes ; son personnel a été souvent réorganisé et ses attributions ont été profondément modifiées suivant les régimes politiques, mais jamais l'utilité de son existence n'a été mise en doute et aucun gouvernement n'a su s'en passer,

La Constitution de l'an VIII chargea le Conseil d'État qu'elle instituait d'élaborer les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèveraient en matière administrative. C'est déjà l'indication de la division des attributions en administratives et en contentieuses. L'arrêté du 5 nivôse an VIII décida que les conseillers d'État soutiendraient les projets de loi, devant le Corps législatif, en face des membres du Tribunat. Le Conseil reçut en même temps le pouvoir d'interpréter les lois par des avis, qui, insérés au bulletin des lois après approbation du Gouvernement, auraient force de loi.

Après la disparition du Tribunat, le Conseil d'État fut seul chargé d'interpréter les lois par des avis législatifs, d'en préparer l'élaboration et de défendre les projets devant une Chambre de députés, qui n'avait ni droit de discussion, ni droit d'amendement. Il devint ainsi l'organe le plus puissant du pouvoir législatif. Mais, pas plus dans les matières administratives et législatives que dans les

questions contentieuses, il n'avait un pouvoir propre ; c'était toujours l'Empereur qui décidait en Conseil d'État.

Sous la Restauration, le Conseil d'État tenu en suspicion comme toutes les institutions qui venaient de l'Empire, perdit toutes ses attributions législatives, et devint un simple conseil administratif sans pouvoir propre. Il en fut de même sous la monarchie de Juillet.

Avec la Constitution de 1848, la nature des pouvoirs du Conseil d'État fut complètement modifiée. Il dut être obligatoirement consulté sur tous les projets de loi émanés de l'initiative gouvernementale. C'était une satisfaction donnée aux partisans de la seconde Chambre. D'autre part, il acquit pour la première fois un pouvoir propre en matière contentieuse.

La Constitution de 1852 revint au système de la Constitution de l'an VIII. Le Conseil d'État perdit son pouvoir propre au contentieux, mais fut chargé d'élaborer toutes les lois et de les soutenir devant le Corps législatif. Il resta comme par le passé un conseil administratif et proposa les règlements d'administration publique. Au fur et à mesure que la Chambre des députés du second empire reconquit les droits d'un Parlement, les attributions législatives du Conseil diminuèrent, mais jusqu'en 1870, il conserva une part importante dans la préparation des lois.

Un décret du 4 septembre 1870 prononça la dissolution du Conseil d'État impérial. Il fut provisoirement remplacé par une commission spéciale qui resta en fonction jusqu'au jour où la loi du 24 mai 1872 réorganisa le Conseil d'État. On ne revint pas absolument au système de 1848. Le Conseil garda toutes ses attributions administratives, mais le Gouvernement ne fut plus obligé de lui renvoyer ses projets de loi; l'avis du Conseil d'État en matière législative fut purement facultatif. Enfin en 1872 comme en 1848, il eut un pouvoir de décision propre au contentieux.

Cette loi du 24 mai 1872 et la loi de réorganisation du 13 juillet 1879 forment la charte du Conseil d'État actuel, tant pour l'organisation de son personnel que pour la détermination de ses attributions.

II. ORGANISATION ACTUELLE.

Le Conseil d'État comprend :

1° Le Garde des sceaux, ministre de la justice, président ;

2° Trente-deux conseillers d'État en service ordinaire, dont un vice-président du Conseil et cinq présidents de section.

3° Dix-huit conseillers d'État en service extraordinaire, choisis parmi les principaux chefs de service des différents ministères.

4° Trente maîtres des requêtes, dont quatre sont commissaires du Gouvernement au contentieux.

5° Trente-six auditeurs, dont douze de première classe et vingt-quatre de seconde.

Les conseillers d'État sont nommés par décrets rendus en Conseil des ministres. Les conseillers en service extraordinaire sont nommés par décret ordinaire; ils perdent leur titre de conseiller d'État dès qu'ils cessent d'appartenir au personnel du ministère qu'ils représentent. Les maîtres des requêtes et les auditeurs de 1re classe sont nommés par décret sur la présentation du vice-président délibérant avec les présidents de section. Un tiers des places vacantes de maîtres des requêtes est réservé aux auditeurs de 1re classe, qui sont eux-mêmes choisis parmi les auditeurs et anciens auditeurs de 2e classe. Les auditeurs de 2e classe sont nommés au concours. (*V.* **Auditeurs**.)

Les membres du Conseil d'État ne peuvent être révoqués que par décret individuel après avis des présidents.

Les conseillers en service extraordinaire ont voix délibérative dans les sections et à l'assemblée générale du Conseil pour toutes les affaires concernant leur ministère; ils ont voix consultative pour les autres. Les maîtres des requêtes ont voix délibérative dans les affaires dont ils sont rapporteurs et voix consultative dans les autres. Les auditeurs ont voix délibérative à leur section et voix consultative à l'assemblée générale dans les affaires qu'ils rapportent.

Le Conseil est divisé en cinq sections dont une pour le contentieux et quatre pour les affaires administratives. D'après le règlement du 2 août 1879, les quatre sections administratives sont ainsi constituées :

1° Section de législation, de la justice et des affaires étrangères ;

2° Section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts;

3° Section des finances, des postes et télégraphes, de la guerre, de la marine et des colonies ;

4° Section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce.

Chaque section se compose d'un président et de cinq conseillers, sauf la section du contentieux qui a un président et six conseillers. Les maîtres des requêtes et les auditeurs sont répartis inégalement entre les sections, suivant les besoins du service.

Les affaires administratives sont étudiées d'abord en section; la section tranche définitivement les moins importantes et porte les autres à l'assemblée générale; un règlement du 2 août 1879, modifié par un décret du 3 avril 1886, détermine les affaires qui doivent être portées à l'assemblée générale.

Cette *assemblée générale* est la réunion de toutes les sections du Conseil, délibérant sous la présidence du vice-président ou du Garde des sceaux, qui peut également présider les sections administratives; cette assemblée ne doit pas être confondue avec l'*assemblée générale du Conseil d'État statuant au contentieux*. Cette dernière est un tribunal dans lequel le Conseil exerce le pouvoir de décision propre que lui confère la loi de 1872 en matière contentieuse. Elle se compose :

1° Des membres de la section du contentieux ;

2° De huit conseillers choisis dans les sections administratives à raison de deux par section.

Cette assemblée peut être présidée par le vice-président du Conseil. Quatre maîtres des requêtes exercent auprès d'elle les fonctions de commissaire du Gouvernement. Les parties peuvent devant ce tribunal employer le ministère d'un avocat, comme devant la Cour de cassation. Le privilège exclusif de plaider devant cette juridiction appartient à l'ordre des *avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*.

Ajoutons enfin qu'à l'assemblée générale et dans les sections administratives, les ministres ont entrée, rang et séance, avec voix délibérative dans

les affaires concernant leur département et voix consultative dans les autres.

Un secrétaire général, ayant titre et rang de maître des requêtes, est à la tête des bureaux du Conseil d'État. Ces bureaux comprennent un secrétariat spécial par section, deux bureaux chargés l'un des affaires générales du Conseil d'État, de l'enregistrement et du départ, l'autre des expéditions, la bibliothèque, le service des procès-verbaux et le service du matériel. Le personnel de ces bureaux comprend un bibliothécaire, cinq secrétaires de section, trois chefs de bureau, un sous-archiviste, quatre sous-chefs, deux sténographes, un agent du matériel, 15 commis et 19 huissiers et garçons de bureaux.

Les dépenses prévues pour le Conseil d'État s'élèvent pour 1887 à 1,126,000 fr., dont 1,050,000 pour le personnel et 76,000 pour le matériel. Ces dépenses se répartissent ainsi:

1 vice-président à 25,000 fr.	25,000 fr.
5 présidents de section à 18,000 fr.	90,000
26 conseillers d'État à 16,000 fr.	416,000
30 maîtres des requêtes à 8,000 fr.	240,000
12 auditeurs de 1re classe à 4,000 fr.. . . .	48,000
19 auditeurs de 2e classe à 2,000 fr.	38,000
1 secrétaire général.	12,500
Personnel divers.	180,500
Total.	1,050,000 fr.

III. ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES.

Les finances publiques comprennent celles de l'État, des départements, des communes, des établissements publics et des colonies. Le Conseil d'État intervient dans les affaires financières de ces différentes personnes morales, dans la mesure que nous allons déterminer.

1. Finances de l'État.

1. *Dépenses.*

Les attributions du Conseil en matière de dépenses portent sur les objets suivants :

1° *Ouverture de crédits supplémentaires.* — Si pour assurer la marche d'un service public dans l'intervalle des sessions des Chambres, le Gouvernement a besoin d'argent, il peut ouvrir par décret un crédit supplémentaire après avis du Conseil d'État. Ce crédit ne peut être ouvert que pour un des services énumérés dans un tableau annexé au budget et le décret qui l'ouvre doit être ratifié par une loi à la rentrée des Chambres.

2° *Pensions civiles et militaires.* — En matière de pensions le Conseil donne son avis :

a) Sur la liquidation de toutes les pensions payées sur les fonds du Trésor ou de la Caisse des Invalides de la marine. Le décret qui concède la pension doit être contresigné par le ministre des finances et viser l'avis du Conseil d'État;

b) Sur la liquidation des pensions payées sur d'autres fonds publics, lorsque les règlements en vigueur l'exigent;

c) Sur la répartition entre les différents ministères du crédit affecté annuellement aux pensions civiles réglées conformément à la loi du 9 juin 1853. La répartition est faite par décret.

3° *Décharges de responsabilité.* Le décret qui statue sur la demande en décharge de responsabilité formée par un comptable de l'État, doit être rendu après avis du Conseil d'État et du ministre de l'intérieur, conformément aux articles 21 et 515 du décret du 31 mai 1862. Cette formalité n'empêche pas le fonctionnaire intéressé de se pourvoir au contentieux devant le Conseil d'État.

4° *Création de nouveaux services.* En général le Conseil est toujours consulté sur les modifications apportées aux services publics et sur la création des nouveaux, lorsque les finances de l'État peuvent être engagés. C'est ainsi qu'il donne son avis :

Sur la création et la prorogation des chambres temporaires dans les cours et tribunaux (*Art.* 3 *et* 39, *L.* 20 *avril* 1810);

Sur la création de nouveaux emplois de juges et de substituts (*L.* 30 *août* 1883);

Sur la création et la suppression des conseils de prud'hommes (*Art.* 34, *L.* 18 *mars* 1806);

Sur la création, la suppression et la translation des tribunaux de commerce (*Art.* 615, *C. comm.*);

Sur l'organisation des administrations centrales des ministères (*Art.* 16, *L.* 30 *déc.* 1882);

Sur tous les services dont l'organisation est renvoyée à un règlement d'administration publique.

2. *Recettes ordinaires.*

L'intervention du Conseil d'État porte sur les objets ci-dessous désignés :

1° *Répartition de l'impôt des portes et fenêtres.* Les délibérations des conseils municipaux des grandes villes, arrêtant des tarifs spéciaux pour la répartition de l'impôt des portes et fenêtres, d'après le nombre des ouvertures et la valeur des immeubles, doivent être approuvées par décret rendu après avis du Conseil d'État. (*Déc. lég. du* 17 *mars* 1852.)

2° *Abonnement pour la redevance des mines.* La redevance proportionnelle aux produits de l'exploitation d'une mine peut être payée par voie d'abonnement. Si le taux de l'abonnement dépasse 3,000 fr., le décret qui l'autorise doit être rendu en Conseil d'État. Si l'administration refuse l'abonnement, quel qu'en soit le chiffre, la décision ministérielle ne peut être rendue qu'après avis des sections réunies des travaux publics et des finances du Conseil d'État (*Art.* 34, *déc.* 6 *mai* 1811; *Déc.* 27 *juin* 1866). La redevance peut aussi être remise, dans certains cas, par décret rendu au Conseil d'État. (*Art.* 98. *L.* 21 *avril* 1810.)

3° *Tarifs de taxes diverses.* Sont homologués par décret rendu en Conseil d'État les tarifs des taxes suivantes :

Redevance à payer pour l'usage des bacs et passages d'eau (*L.* 6 *frim. an* V; *L.* 14 *flor. an* X; *L. du* 10 *août* 1871, *art.* 46) ;

Droits de greffe et frais de procédure devant les tribunaux (*Art.* 1042 *C. Pr.*; *Art.* 624 *C. Comm.*; *L.* 2 *juin* 1841; *L.* 31 *juillet* 1879);

Droits universitaires pour les frais d'inscriptions d'examen et de diplôme dans les établissements d'enseignement supérieur (*L.* 14 *juin* 1854);

Droits d'inscription sur la liste des courtiers de marchandises établis par la loi du 18 juillet 1866. Il y a un tarif pour chaque ville de commerce (*Art.* 2, *L.* 18 *juill.* 1866);

Rétribution due à l'État pour la surveillance des tontines et des sociétés d'assurances sur la vie (*Av. C. d'Ét.* 1er *avril* 1809; *art.* 66, *L.* 24 *juillet* 1867);

Droits pour l'épreuve des armes à feu destinées au commerce;

Droits pour l'apposition d'un poinçon spécial sur les marques de fabrique.

3. *Recettes extraordinaires.*

En cette matière le Conseil d'État donne son avis sur les affaires suivantes :

1° *Dons et legs.* Le décret acceptant une libéralité faite à l'État n'est rendu qu'après avis du conseil (*Ord.* 2 *août* 1817) ;

2° *Indemnité de plus-value résultant de travaux publics.* Le Conseil intervient pour déclarer qu'il y a lieu d'appliquer les règles relatives à la plus-value, pour déterminer dans quelle proportion il faut réclamer la redevance et pour organiser le jury de plus-value (*L.* 16 *sept.* 1807) ;

4° *Prises maritimes.* On peut recourir administrativement devant le Conseil d'État contre la décision rendue par le Conseil des prises. (*Art.* 7 *et* 18, *déc.* 2 *août* 187[illegible].)

4. *Règlements financiers.*

Le Conseil d'État intervient enfin pour la préparation des règlements destinés soit à assurer le fonctionnement des lois fiscales, soit à faire les répartitions d'une subvention entre les intéressés, soit à déterminer les conditions dans lesquelles seraient accordées des subventions. C'est ainsi que le Conseil a fait, par exemple, le règlement du 6 décembre 1872, portant exécution de la loi relative à l'impôt sur les valeurs mobilières, ou le règlement du 3 juin 1880, déterminant les conditions dans lesquelles seraient accordées des subventions aux communes, sur les 80 millions affectés par la loi du 12 mars 1880 à la Caisse des chemins vicinaux.

2. Finances départementales.

Malgré les lois de décentralisation, l'autorité centrale conserve encore une certaine tutelle sur les affaires départementales. Le Gouvernement peut intervenir dans les finances du département, dont la gestion appartient au conseil général. Cette intervention se manifeste soit par un décret simple, soit par un décret en Conseil d'État. Nous avons à déterminer les cas dans lesquels on doit recourir à cette forme. Ce sont les suivants :

1° *Inscription d'office au budget départemental d'une dépense obligatoire.* Si le conseil général refuse d'inscrire une dépense obligatoire, le Gouvernement l'inscrit d'office, et si le conseil général n'a pas créé les ressources nécessaires, on y pourvoit par des centimes additionnels aux quatre contributions établis par décret en Conseil d'État ;

2° *Annulation des délibérations financières.* Ces délibérations, comme toutes celles prises par le conseil général, peuvent être annulées après avis du Conseil d'État, pour excès de pouvoir ou violation de la loi, sur la demande du préfet (*art.* 46, *L.* 10 *août* 1871) ;

3° *Dons et legs.* Les libéralités faites au département sont en principe acceptées par le conseil général ; mais elles doivent l'être par décret en Conseil d'État, lorsqu'elles donnent lieu à réclamation de la part de la famille du donateur ou testateur ;

4° *Péages sur les ponts.* Le tarifs des ponts à péage établis sur les routes départementales sont fixés par décrets rendus après avis du Conseil d'État. (*Art.* 11, *L.* 24 *flor. an* X.)

3. Finances communales.

En matière de finances communales, le Conseil d'État est appelé à intervenir dans les affaires dont voici l'énumération :

1° *Octrois.* La détermination des questions relatives aux octrois est la principale attribution du Conseil d'État, en matière de finances communales. La loi du 5 avril 1884 a même rendu au Conseil certaines attributions relatives à cet objet, que la loi du 10 août 1871 avait données aux conseils généraux. Sur ces points, les assemblées départementales n'ont plus qu'un rôle consultatif. D'après cette loi de 1884, le Conseil d'État doit donner son avis :

Sur les taxes d'octroi votées par les conseils municipaux et les règlements relatifs à leur perception. Le Conseil ne peut ni augmenter les taxes, ni en créer de nouvelles ; il ne peut que réduire celles qu'on propose ou les repousser complètement ;

Sur la fixation du périmètre des octrois nouvellement établis et sur les modifications à apporter aux périmètres des octrois existants ;

Sur l'assujettissement de matières non encore imposées au tarif local ;

Sur l'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise au tarif général ;

Sur l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé au tarif général ;

Sur les projets de lois relatives aux surtaxes à établir sur les droits frappant les boissons à l'octroi des villes.

Lorsque les taxes nouvelles servent à gager un emprunt communal, la jurisprudence de la section des finances tend à décider que le Conseil d'État doit approuver l'emprunt en même temps que la taxe. (*V.* **Octrois.**)

2° *Taxes municipales.* Ce sont des décrets en Conseil d'État qui, dans les communes, établissent les taxes suivantes :

La taxe sur les chiens. Le tarif est fixé sur les propositions du conseil municipal ;

Les taxes de balayage (*L.* 26 *mars* 1873, *art.* 133, *L. du* 5 *avril* 1884) ;

La redevance à payer pour l'usage des ponts à péage établis sur les chemins vicinaux ;

Les droits de voirie à Paris (*Déc.* 28 *juill.* 1874) ;

Les droits de stationnement sur les quais des fleuves et rivières. (*Av. du C. Ét.* 2 *juin* 1875.)

3° *Contributions extraordinaires.* Les centimes extraordinaires votés par les conseils municipaux doivent être autorisés par décret en Conseil d'État : 1° si le chiffre de ces centimes ajoutés aux autres centimes extraordinaires dépasse le maximum fixé par le conseil général ; 2° si la contribution est établie pour une durée de plus de trente ans.

4° *Emprunts.* Tout emprunt dont le remboursement doit excéder trente années, doit être autorisé dans la même forme.

5° *Dons et legs.* En principe les libéralités faites aux communes sont acceptées définitivement par le conseil municipal, s'il n'y a pas de charges, et par le préfet, s'il y a des charges. Mais un décret en Conseil d'État est nécessaire, lorsqu'il y a réclamation de la part de la famille du testateur ou donateur. Le Conseil doit donner également son avis :

Lorsque la libéralité est faite à un hameau ou à une fraction de commune qui ne forme pas une section (*art.* 111, *L.* 5 *avril* 1884) ;

Lorsque la libéralité est faite à une section de commune et que le conseil municipal est d'avis de la refuser (*art.* 112).

Le Conseil d'État peut refuser à la commune l'au-

torisation d'accepter la libéralité ou l'autoriser à ne l'accepter que partiellement. Il tient toujours compte de la situation plus ou moins heureuse des héritiers lésés qui réclament. Le Conseil peut enfin autoriser d'office l'acceptation d'une libéralité que le conseil municipal refuse d'accepter, sauf dans les cas où celui-ci a le pouvoir de statuer définitivement sur le refus. (*V.* **Dons et legs.**)

6° *Imposition d'office.* Le conseil municipal doit inscrire à son budget les dépenses obligatoires et créer les ressources nécessaires pour y faire face. S'il ne le fait pas, l'autorité supérieure a le droit de les inscrire d'office, et si les ressources ordinaires de la commune ne permettent point de payer ces dépenses, il y est pourvu par une imposition établie par décret après avis du Conseil d'État. (*Art.* 149, *L.* 1884.)

7° *Comptabilité des receveurs municipaux.* La responsabilité des receveurs et les règles de la comptabilité communale sont déterminées par des règlements d'administration publique. (*Art.* 158, *L.* 1884.)

Les remises d'amendes imposées aux comptables pour retard dans les productions de leurs pièces, ne peuvent être accordées que par décision ministérielle rendue après avis de la section des finances.

4. Finances coloniales.

D'après le sénatus-consulte du 3 mai 1854, les colonies sont divisées en deux catégories, les grandes et les petites. La Martinique, la Guadeloupe et la Réunion sont les grandes colonies. (*V.* **Colonies.**)

Les petites colonies sont soumises au régime du décret simple. Bien qu'en fait l'avis du Conseil d'État soit souvent demandé, il est toujours facultatif pour le Gouvernement. Mais pour les grandes colonies, il est un certain nombre d'objets pour lesquels l'intervention du Conseil d'État est obligatoire dans l'ordre financier; ces matières sont les suivantes:

1° *Taxes douanières.* Le tarif des droits de douane à percevoir sur les objets importés dans la colonie est annuellement arrêté par le conseil général; mais il ne devient exécutoire qu'à la suite d'un décret rendu en Conseil d'État. Pour les taxes d'octroi au contraire, le conseil général statue définitivement et sa délibération ne peut être cassée que pour violation de la loi ou excès de pouvoir.

2° *Emprunts.* Ils sont autorisés, ainsi que les contributions destinées à les gager, par décret rendu après avis du Conseil. (*Sén.-Cons. du 4 juill.* 1866; *Déc. du* 10 *août* 1866.

3° *Dons et legs.* Ils ne peuvent être acceptés que par décret en la forme des règlements d'administration publique, s'il y a réclamation de la part de la famille ou s'ils sont grevés de charges immobilières. (*Sén.-Cons. du* 4 *juill.* 1866.)

IV. ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE DOMANIALE ET DE DÉPENSES RELATIVES AUX TRAVAUX PUBLICS.

Le Conseil d'État est appelé à intervenir dans la gestion du domaine des différentes personnes morales administratives, ainsi que pour accorder les autorisations nécessaires lorsqu'un procès s'élève à propos des intérêts de ces personnes, et notamment de leur domaine. Enfin il doit encore donner son avis lorsqu'il s'agit pour l'État, un département, ou une commune d'exécuter des travaux publics, qui nécessairement engagent ses finances. Déterminons dans quelle mesure se manifeste l'intervention du Conseil d'État dans ces différents cas.

5. Domaine national.

L'État possède un domaine privé aussi bien qu'un domaine public. Le Conseil d'État a des attributions consultatives se référant à l'un et à l'autre; elles portent sur les matières suivantes:

Délimitation du domaine public. Il faut un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique:

1° Pour l'approbation d'un plan général d'alignement sur une route nationale. Le décret est rendu après avis de la section des travaux publics (*Voy. Circ. minist. du* 24 *oct.* 1845);

2° Pour la détermination des limites de la mer (*Déc. législ. du* 21 *fév.* 1852). Le décret est rendu sur la proposition du ministre des travaux publics, s'il s'agit de délimitation à l'embouchure des fleuves, et du ministre de la marine dans tous les autres cas.

Concessions sur le domaine public. Il faut un décret en Conseil d'État:

1° Pour autoriser les prises d'eau dans les cours d'eau navigables ou flottables, excepté dans les cas prévus par le décret du 25 mars 1852. C'est le même décret qui fixe la redevance que le concessionnaire devra payer au Trésor;

2° Pour fixer la quote-part de l'État et des propriétaires dans les frais de curage des canaux qui servent à la fois à la navigation et au dessèchement;

3° Pour concéder à des particuliers des terrains à conquérir sur la mer (*art.* 41, 23, *L.* 16 *sept.* 1807; *Ord. du* 23 *sept.* 1825);

4° Pour permettre la concession d'alluvions en voie de formation dans les cours d'eau navigables et flottables.

Régime des mines. L'intervention du Conseil d'État est nécessaire:

1° Pour statuer sur les demandes en concession de mines. Le décret fixe aussi l'étendue de la concession ainsi que la redevance à payer au Trésor et aux propriétaires de la superficie;

2° Pour constituer les syndicats obligatoires formés en vue de l'exécution de travaux d'assèchements, conformément à la loi du 27 avril 1838.

Domaine privé. Enfin le Conseil donne son avis:

1° Sur les échanges de biens domaniaux (*Ord. du* 27 *sept.* 1827). Mais l'échange ne peut être autorisé que par une loi;

2° Sur la concession des lais et relais de la mer (*Art.* 41, *L. du* 7 *sept.* 1807; *Ord.* 23 *sept.* 1825);

3° Sur les transactions relatives aux droits litigieux du Trésor public. Le décret est rendu sur avis de la section des finances. (*Déc. du* 5 *août* 1882.)

6. Domaine départemental.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État est appelé à donner son avis sur les matières suivantes:

Plans généraux d'alignement. Un décret fixe les plans d'alignement sur les routes départementales après avis du conseil général. Un avis de la section des travaux publics du 15 juillet 1873 décide que la loi de 1871 ne donne au conseil général qu'un pouvoir consultatif en cette matière.

Ponts à péage. L'établissement de ces ponts sur les routes départementales était autorisé, ainsi que le tarif de péage, par décret en Conseil d'État. La

loi du 30 juillet 1880, en supprimant les péages sur les ponts qui seraient construits ultérieurement et en obligeant les départements à racheter les ponts à péage dans un délai expirant le 1er janvier 1888, a fait disparaître cette attribution.

Mais il faut toujours un décret en Conseil d'État pour approuver les tarifs de péages établis pour couvrir les frais des travaux de correction des rampes sur les routes départementales autorisés par le conseil général.

7. Domaine communal.

Malgré les lois de décentralisation, les communes restent toujours soumises à la tutelle de l'administration supérieure. Le Conseil d'État est consulté sur un grand nombre d'affaires concernant l'étendue territoriale des communes et l'administration de leur domaine public ou privé.

Territoire des communes. Le Conseil d'État doit donner son avis toutes les fois qu'il s'agit de réunir plusieurs communes en une seule, de rattacher une section à une autre commune ou de l'ériger en commune distincte, de créer une nouvelle commune, de transférer le chef-lieu de l'agglomération où il se trouve à un autre hameau, ou bien de changer le nom de la commune. Le Conseil règle également dans tous ces cas les conséquences financières de la modification. La mesure définitive est prise tantôt par un décret, tantôt par une loi.

Domaine public. En principe le Conseil n'a pas à intervenir dans la conservation du domaine public des communes. Il ne le fait que pour arrêter les plans d'alignement des rues qui continuent les routes nationales ou départementales et ceux relatifs aux rues de Paris, qui appartiennent toutes à la grande voirie (*Déc. du* 26 *mars* 1852). Les dispositions de ce décret sont rendues applicables aux villes qui en font la demande.

Domaine privé. Les actes de gestion du domaine privé sont généralement soumis à la tutelle du préfet. Cependant il est quelques matières importantes au sujet desquelles ces délibérations du conseil municipal doivent être approuvées par décret en Conseil d'État. Ainsi lorsqu'une commune refuse d'assainir et de mettre en valeur des marais qui lui appartiennent, comme le veut la loi du 28 juillet 1880, un décret en Conseil d'État déclare l'utilité des travaux et en règle le mode d'exécution. C'est de la même façon qu'est pris, d'après la loi du 4 avril 1882, sur le reboisement des montagnes, le décret relatif à la mise en défens des terrains à reboiser appartenant aux communes, aux établissements publics ou aux particuliers.

8. Domaine colonial.

Le Sénatus-consulte du 3 mai 1854 remet au Gouvernement statuant en Conseil d'État, le soin de résoudre les questions intéressant le domaine public colonial. Elles ont toujours pour objet soit une concession sur ce domaine, soit une autorisation relative à la zone ripuaire.

Cette zone est une bande de terrain attribuée au domaine dans nos anciennes colonies et s'étendant sur tout le littoral entre la limite du domaine maritime et la propriété privée. Cette zone a une largeur de 50 pas géométriques.

Les concessions sur cette zone sont accordées par le conseil général, sauf approbation en Conseil d'État. On procède de la même façon, quand il s'agit de la supprimer sur un point. Le Conseil d'État statue après avis du conseil général. (*Avis du* 2 *mars* 1882 *et déc. du* 15 *mars* 1882, *concernant la Guadeloupe.*)

9. Exécution des travaux publics.

En ce qui concerne l'exécution des travaux publics, le Conseil d'État intervient dans trois ordres d'idées différents, la déclaration d'utilité publique, le mode d'exécution des travaux et l'exploitation des voies ferrées.

1. *Déclaration d'utilité publique.*

En vertu des lois du 3 mai 1841 et du 27 juillet 1870, le Conseil d'État doit donner son avis sur tous les projets relatifs aux embranchements de canaux et de chemins de fer, de moins de 20 kilomètres, aux lacunes et rectifications des routes nationales, aux ponts et autres travaux moins importants. Il est en effet de pratique administrative de soumettre au Conseil d'État tous les travaux qui par leur nature ne peuvent être assimilés à ceux pour lesquels une autorisation législative est expressément demandée par la loi et même ceux qui pourraient appartenir à cette catégorie, mais qui sont d'importance secondaire. C'est ainsi qu'on présente au Conseil d'État les travaux d'endiguement des fleuves, de dessèchement des marais, etc., et même les travaux complémentaires pour les gares et voies de chemins de fer, les travaux accessoires des ponts, etc.

La jurisprudence exige encore un décret en Conseil d'État pour déclarer l'utilité publique des travaux départementaux pour lesquels l'article 3 de la loi du 3 mai 1841 exigeait une autorisation législative. Ce sont les travaux les plus importants. (*Sén.-Cons. du* 25 *déc.* 1852.)

On procède de la même façon, lorsqu'il s'agit de l'ouverture, de l'élargissement ou du redressement des rues de Paris. L'utilité publique est déclarée par décret en Conseil d'État.

Enfin tous les projets des lois déclarant l'utilité publique de chemins de fer d'intérêt local ou de tramways doivent être soumis à l'avis du Conseil d'État. C'est le seul cas dans lequel un projet de loi autorisant des travaux publics soit nécessairement présenté au Conseil; dans tous les autres cas l'avis du Conseil est purement facultatif pour le Gouvernement.

2. *Mode d'exécution.*

En général le Conseil d'État n'a pas à intervenir dans les marchés de travaux publics. Mais s'il s'agit d'une concession, son avis obligatoire ou facultatif est toujours demandé. C'est un décret en la forme des règlements d'administration publique qui autorise les concessions relatives aux travaux pour lesquels la loi du 27 juillet 1870 n'exige pas une loi. Relativement à ces derniers, l'avis du Conseil d'État est simplement facultatif pour le Gouvernement qui, en fait, le consulte toujours. Notamment en ce qui concerne la concession de chemins de fer, on prend toujours l'avis du Conseil, bien qu'il ne soit plus obligatoire depuis la loi de 1870. Avant cette époque toutes les concessions étaient faites par décret en Conseil d'État en vertu du décret de 1852, qui donnait au Gouvernement le droit d'autoriser tous les travaux publics dans cette forme.

3. *Exploitation des voies ferrées.*

En même temps que le décret déclarant l'utilité publique, le Conseil d'État approuve les clauses du

contrat de concession et celles du cahier des charges qui s'y trouve annexé. C'est ainsi que le Conseil d'État a comblé les lacunes de la législation en créant toute une jurisprudence financière sur la composition du capital et l'émission des obligations. Les résultats de cette jurisprudence ont été introduits dans la loi du 11 juin 1880, sur les chemins de fer d'intérêt local.

Tous les projets de chemins de fer d'intérêt local sont obligatoirement soumis au même examen, après l'étude qui en est faite par le conseil général. L'assemblée départementale doit se conformer aux clauses du cahier des charges type du 6 août 1881. Si le chemin de fer d'intérêt local est concédé par une commune, c'est le conseil municipal qui intervient au lieu du conseil général.

Les concessions de tramways sont autorisées par décret rendu en Conseil d'État, sans distinguer si la concession est faite par l'État, un département ou une commune.

Si, au cours de l'exploitation, deux compagnies concessionnaires veulent fusionner, il faut qu'un décret en Conseil d'État autorise la fusion. Il en est de même, s'il s'agit de la cession totale ou partielle de la concession, du changement de concessionnaire, de la substitution de l'exploitation directe à la concession, de l'élévation des tarifs au-dessus du maximum fixé par le cahier des charges.

Enfin si une ligne d'intérêt local est classée d'intérêt général après sa construction et que l'État ne soit pas d'accord avec la commune ou le département relativement à l'indemnité qui peut être due à ce dernier, c'est le Conseil d'État qui tranche le différend. (*Art.* 11, *L.* 11 *juin* 1880.)

10. Actions judiciaires.

L'État, les départements et les communes peuvent avoir à plaider pour la défense de leurs intérêts domaniaux ou pécuniaires, comme de simples particuliers. Le Conseil d'État n'a pas à intervenir administrativement dans les procès de l'État, mais il peut être appelé à donner son avis lorsqu'il s'agit d'un département, d'une commune ou d'une colonie.

L'autorisation de plaider est donnée aux départements et aux communes par le conseil de préfecture. Mais si celui-ci refuse l'autorisation, on peut en appeler au Conseil d'État qui statue dans la forme administrative. S'il s'agit d'une commune, on ne distingue pas si l'autorisation est demandée par le maire ou par un contribuable agissant en vertu des articles 121 et suivants de la loi du 5 avril 1884.

Si le procès doit se dérouler devant une juridiction administrative, il n'y a besoin d'autorisation que si le procès est introduit par le contribuable au nom de la commune.

Dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, les choses se passent comme dans la métropole, pour les procès intéressant les communes. Aucune d'elles ne peut plaider sans une autorisation du conseil privé dont la décision est toujours susceptible d'un recours administratif devant le Conseil d'État.

V. ATTRIBUTIONS FINANCIÈRES DU CONSEIL D'ÉTAT RELATIVES AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET D'UTILITÉ PUBLIQUE.

11. Établissements publics.

Le Conseil d'État est appelé à intervenir en matière d'établissements publics et pour leur création et pour la surveillance de leurs finances. Tous les établissements publics sont reconnus comme tels par décret en Conseil d'État. Il n'y avait qu'une exception, concernant les bureaux de bienfaisance qui pouvaient être créés par arrêté préfectoral, mais la loi du 5 avril 1884 l'a fait disparaître.

Lorsqu'un hospice, un hôpital ou tout autre établissement communal de charité réalise un emprunt qui dépasse le chiffre de ses revenus ordinaires ou dont le délai de remboursement excède douze années, un décret doit approuver la délibération de la commission administrative. Ce décret doit être rendu en Conseil d'État dans les deux cas suivants :

1° Lorsque le conseil municipal n'est pas d'accord avec la commission administrative ;

2° Lorsque l'établissement a plus de 100,000 fr. de revenus (*Art.* 119, *L.* 5 *avril* 1884). Ajoutons que tout emprunt dépassant 500,000 fr. doit être autorisé par une loi.

Relativement aux acceptations de libéralités, les établissements communaux sont soumis au même régime que les communes. C'est donc un décret en Conseil d'État qui autorise en principe les acceptations (*L.* 7 *août* 1851), mais la loi introduit à cette règle les mêmes tempéraments que pour les délibérations des conseils municipaux sur la même matière. (*V.* **Dons et legs**.)

Pour tous les autres établissements publics laïques ou religieux, comme les fabriques, les séminaires, les chapitres cathédraux, les consistoires, etc., les acceptations de libéralités doivent être autorisées par décret du Conseil d'État, sauf une seule exception. En vertu d'un décret du 15 février 1862, le préfet peut en effet autoriser l'acceptation des libéralités faites aux fabriques lorsqu'elles ne dépassent pas 1,000 fr., ne présentent aucune charge et ne soulèvent aucune réclamation.

Enfin les établissements publics ne peuvent engager un procès sans une autorisation spéciale. Pour ces autorisations, ils sont soumis aux mêmes règles que les communes.

12. Établissements d'utilité publique.

Il est difficile de ramener à des règles générales les cas dans lesquels le Conseil d'État intervient dans l'administration des établissements d'utilité publique. On ne peut guère citer que deux cas généraux d'intervention : il faut un décret en Conseil d'État pour créer un établissement d'utilité publique et pour l'autoriser à accepter une libéralité. En dehors de cela, on ne peut qu'énumérer les principales attributions du Conseil d'État en cette matière.

1. *Chambres de commerce.*

C'est le Conseil d'État qui autorise les chambres à créer des établissements spéciaux, comme des bourses de commerce, des entrepôts, etc., et à exploiter des engins importants pour le chargement et le déchargement des navires dans les ports. C'est lui qui autorise les emprunts qui peuvent être nécessaires pour la création de ces services et qui arrête, s'il y a lieu, le cahier des charges pour le marché de travaux à exécuter. C'est de la même façon qu'est fixé le tarif des taxes à percevoir pour l'usage de ces établissements ou de ces engins.

2. *Associations syndicales.*

Les associations syndicales prévues par la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, doivent être constituées par décret en Conseil d'État. Celles de la loi du 21 juin 1865 sont constituées par arrêté préfectoral, mais les intéressés ont un recours administratif contre cet arrêté devant le Conseil d'État. Il en serait de même si l'arrêté du préfet refusait d'autoriser l'association. La gestion financière de ces associations est contrôlée par le préfet, mais en général l'acte constitutif exige un décret en Conseil d'État pour autoriser les emprunts.

3. *Sociétés de secours mutuels.*

En général ces sociétés ne sont point des établissements d'utilité publique, mais elles peuvent demander à le devenir. C'est un décret en Conseil d'État qui leur confère ce caractère. Les libéralités faites aux sociétés ainsi reconnues sont acceptées par décret après avis du Conseil d'État, sauf les libéralités mobilières qui ne dépassent pas 5,000 fr. dont l'acceptation est autorisée par arrêté préfectoral.

4. *Caisses de secours pour les prêtres âgés ou infirmes.*

C'est aussi un décret du Conseil d'État qui les organise et c'est dans la même forme que sont approuvées les décisions épiscopales qui affectent au service de ces caisses, une partie du produit de la location des bancs et chaises dans les églises.

5. *Établissements d'utilité publique étrangers.*

Par interprétation de la loi du 14 juillet 1819, le Conseil d'État a reconnu aux établissements d'utilité publique étrangers le droit d'être propriétaires en France et de recevoir des libéralités avec l'autorisation d'un décret en Conseil d'État (*Avis du* 12 *janvier* 1854). Mais cette décision ne s'applique pas aux simples sociétés financières; si elles sont anonymes, elles ne peuvent même exercer leurs droits en France que si elles y sont autorisées par décret en la forme des règlements d'administration publique.

13. Institutions de crédit.

1. *Banques coloniales.*

Les modifications aux statuts des banques de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, organisées par la loi du 11 juillet 1851, et la création de leurs succursales sont approuvées par décret en Conseil d'État. C'est dans cette forme qu'a été organisé définitivement le Crédit foncier colonial dans les trois grandes colonies (*D.* 4 *oct.* 1869; *déc.* 31 *août* 1867). Enfin c'est au Conseil d'État qu'appartient la solution des questions relatives au régime monétaire et au crédit public dans les colonies.

2. *Caisses d'épargne.*

La création des caisses d'épargne, les modifications aux statuts des caisses existantes et la suppression des caisses sont décidées en Conseil d'État, après avis des conseils locaux intéressés. C'est aussi au Conseil d'État que la loi du 9 avril 1881 sur la caisse d'épargne postale a donné le soin d'élaborer les règlements nécessaires pour en assurer le fonctionnement. (*Déc.* 31 *août* 1881.)

3. *Banque de France.*

Les modifications aux statuts de la Banque de France doivent être approuvées par le Gouvernement en Conseil d'État. Il en est de même pour l'établissement des succursales et pour la création des comptoirs d'escompte.

Le Conseil connaît encore des infractions aux lois et règlements qui régissent la Banque et des contestations relatives à sa police et à son administration intérieure. Il statue sur le rapport du ministre des finances.

Il prononce aussi, sans recours, sur les contestations entre la Banque et les membres de son conseil général, ses agents ou employés. (*Art.* 21, *L.* 22 *avril* 1806.)

4. *Sociétés d'assurances.*

Les associations de la nature des tontines et les sociétés d'assurances sur la vie sont soumises à l'autorisation et à la surveillance du Gouvernement. Leurs statuts sont arrêtés en Conseil d'État et approuvés par décret.

VI. ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES DU CONSEIL D'ÉTAT RELATIVES AUX DÉPENSES PUBLIQUES ET AU DOMAINE.

Au contentieux, comme nous l'avons déjà dit, les attributions du Conseil d'État changent de nature; au lieu d'un rôle consultatif il a un pouvoir de décision propre, la décision qui intervient n'est plus un simple avis, mais un jugement rendu en dernier ressort.

En matière financière le Conseil d'État statuant au contentieux juge tantôt en appel, tantôt en premier et dernier ressort. Il connaît aussi de toutes les difficultés qui peuvent survenir à propos de la perception des impôts et tranche tous les différends qui s'élèvent entre l'État et les particuliers. Enfin le Conseil d'État juge les procès qui s'engagent à propos des contrats passés par l'État.

14. Contentieux des impôts.

Le contentieux des contributions directes appartient à la juridiction administrative parce que ces taxes sont perçues en vertu d'un rôle nominatif rendu exécutoire par une décision administrative. Au contraire, le contentieux des contributions indirectes appartient en principe aux tribunaux judiciaires; ce n'est qu'exceptionnellement que la juridiction administrative est saisie.

En matière de contributions directes et de taxes assimilées, la juridiction compétente est le conseil de préfecture avec appel au Conseil d'État. Les cas dans lesquels s'exercent cette compétence sont les suivants:

1° Demandes en décharge ou en réduction formées par les contribuables qui se prétendent imposés à tort;

2° Demandes en décharge formées par les percepteurs pour le montant des cotes des contribuables qui ont cessé de l'être dans le ressort de la perception entre le moment de la confection du rôle et le 1er janvier (*L.* du 3 juillet 1846);

3° Réclamations contre le classement cadastral;

4° Demandes en mutation de cote;

5° Demandes en réintégration au rôle;

6° Réclamations des détenteurs de sommes grevées de privilèges au profit du Trésor, lorsqu'ils contestent la créance de l'État;

7° Contestations sur la responsabilité des tiers

en matière d'impôts, notamment celle du propriétaire à raison de la contribution mobilière et de la patente ;

8° Questions relatives à la régularité des poursuites administratives exercées pour le recouvrement des frais.

Dans tous ces cas, l'affaire est d'abord portée devant le conseil de préfecture, dont la décision est susceptible d'appel devant le Conseil d'État. S'il s'agit d'une cote inférieure à 30 fr., les réclamations qui y sont relatives, sont dispensées du timbre et de l'enregistrement.

En matière de contributions indirectes, la juridiction administrative n'est compétente que s'il s'agit d'une taxe recouvrée en vertu d'un rôle nominatif. C'est ainsi que la compétence lui appartient dans les cas suivants :

1° Difficultés qui s'élèvent entre l'administration des contributions indirectes et les débitants de boissons, relativement à la fixation de l'abonnement pour le droit de détail (*L.* 28 *avril* 1816);

2° Réclamations des cultivateurs de tabac à propos des manquants constatés;

3° Différends qui s'élèvent entre l'administration et les fermiers d'octrois, lorsque ces difficultés portent sur le sens des baux. (*D.* 7 *mars* 1809, *art.* 136.)

Enfin c'est au Conseil d'État qu'il appartient de trancher les contestations qui peuvent naître entre l'administration et les concessionnaires d'un chemin de fer ou les fermiers d'un pont à péage ou d'un bac, relatives à l'application des clauses concernant les exemptions ou les diminutions de tarifs stipulées pour les services publics.

15. Contentieux du domaine.

La compétence du Conseil d'État en cette matière s'étend au plus grand nombre des difficultés qui peuvent s'élever entre les particuliers et l'État tant à propos du domaine public que du domaine privé.

1. *Domaine public.*

Le Conseil a une compétence à la fois contentieuse et répressive. Il connaît des questions relatives à la délimitation du domaine, aux concessions sur le domaine public et réprime les atteintes portées à la conservation du domaine.

Délimitation. Le Conseil d'État est appelé à se prononcer judiciairement dans les cas suivants :

1° Recours pour excès de pouvoirs ou violation des formes contre un décret approuvant un plan général d'alignement ;

2° Recours contre un plan individuel d'alignement, soit en appel après décision contentieuse du ministre, soit directement pour excès de pouvoir dans le cas où le préfet ajoute à l'alignement des conditions illégales ou bien modifie la voie publique en l'absence d'un plan général ;

3° Recours contre un arrêté refusant l'alignement et demandes en indemnité faites contre l'administration et fondées sur le retard qu'elle a apporté à la délivrance du plan ;

4° Difficultés s'élevant entre les compagnies de chemin de fer et l'État relativement aux portions de domaine public réclamées par les compagnies à la suite de travaux qu'elles ont exécutés. La compétence appartient en première instance au conseil de préfecture ;

5° Recours pour excès de pouvoir formés contre un arrêté de délimitation fluviale pris par un préfet, lorsque celui-ci étend les limites naturelles du domaine public et englobe dans la ligne de démarcation des parcelles de propriétés privées. La Cour de cassation a cependant toujours revendiqué pour les tribunaux judiciaires la connaissance de ces difficultés. Le Tribunal des conflits s'est prononcé en ce sens dans l'affaire Paris-Labrosse (*D.* 11 *janv.* 1879);

6° Difficultés relatives à la fixation des limites de la mer. Cette délimitation a soulevé des questions très délicates relatives aux droits de l'administration, aux règles à suivre pour fixer les limites, à la compétence des diverses juridictions et aux conditions de recevabilité des pourvois. La jurisprudence du Conseil d'État semble aujourd'hui fixée sur tous ces points.

Concessions sur le domaine public. C'est au conseil de préfecture, avec appel au Conseil d'État, qu'il appartient de statuer sur les contestations qui s'élèvent entre l'administration et le fermier d'un pont à péage faisant suite à une route appartenant à la grande voirie, lorsqu'elles ont trait à l'exécution de son marché. Il en est de même pour les différends qui se produisent entre l'État et les fermiers des bacs et bateaux.

C'est encore la juridiction administrative qui connaît des litiges entre l'État et les citoyens qui ont obtenu l'autorisation d'établir une canalisation sous la voie publique. Bien que l'autorisation soit révocable, la jurisprudence n'admet pas qu'on la retire dans un simple intérêt fiscal, ni pour favoriser un autre citoyen.

Le Conseil d'État juge encore les recours pour excès de pouvoirs formés par les personnes qui se croient lésées contre un arrêté qui autorise un industriel à établir une prise d'eau ou à construire une usine. Mais il n'y a pas de recours contre l'arrêté qui refuse l'autorisation, car elle est purement gracieuse. Enfin, le Conseil juge les difficultés relatives à la fixation des indemnités auxquelles peut donner lieu dans certains cas le retrait de l'autorisation.

Compétence répressive. La juridiction administrative est chargée de réprimer les contraventions qui portent atteinte au domaine public. La compétence appartient au Conseil de préfecture avec appel au Conseil d'État. Sont soumises à cette répression :

1° Les contraventions aux dispositions défendant de bâtir ou de réparer des immeubles sans alignement;

2° Les contraventions aux règlements défendant l'établissement de saillies sur la voie publique ;

3° Les anticipations commises sur le sol ou les talus des voies de la grande voirie et dégradations aux travaux d'art dépendant de la route;

4° Les infractions aux lois sur la plantation des arbres;

5° Les infractions aux règlements interdisant d'ouvrir des carrières à moins d'une certaine distance des routes;

6° Les atteintes portées à l'intégralité du lit des fleuves. Mais les contraventions à la police de la navigation ne regardent le Conseil d'État qu'au cas exceptionnel où il s'agit d'une infraction aux anciens règlements ou aux arrêtés préfectoraux destinés à en assurer l'exécution;

7° Les dégradations aux travaux des ports, les empiétements sur le domaine maritime et les obstacles apportés à la navigation dans les rades, ports et havres;

8° Les infractions aux lois, arrêtés et règlements relatifs à la zone des servitudes autour des places fortes et des magasins à poudre ;

9° Les contraventions à la police des lignes télégraphiques qui relèvent de la grande voirie.

Les contraventions de petite voirie sont au contraire soumises à la juridiction répressive des tribunaux judiciaires. Le Conseil d'État n'a que deux attributions contentieuses concernant cette voirie. Il connaît :

1° Des recours pour excès de pouvoir formés contre un plan général d'alignement ;

2° Des contraventions résultant d'une anticipation commise sur le sol des chemins vicinaux. La juridiction administrative ne peut d'ailleurs prononcer aucune amende et a simplement le droit d'ordonner la réintégration au chemin.

2. Domaine privé.

En ce qui concerne le domaine privé, l'État se trouve dans la situation d'un particulier. C'est donc aux tribunaux ordinaires qu'il appartient de juger les procès soulevés à ce propos, et les tribunaux administratifs ne sont compétents que par dérogation aux principes généraux dans les cas suivants :

1° Difficultés entre l'État et l'acquéreur à la suite d'une vente d'une partie du domaine. Le conseil de préfecture est compétent en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII. Mais si la contestation s'élève entre un tiers et l'acquéreur, l'affaire est du domaine judiciaire. On assimile aux ventes domaniales les concessions à titre onéreux d'une portion du domaine privé, comme les lais et relais de la mer ;

2° Contestations entre l'État et les fermiers à propos des baux de bacs et bateaux ou d'eaux minérales appartenant à l'État (*Arr. 3 flor. an VII*) ; — entre les communes et les fermiers des baux d'octroi, lorsque la difficulté porte sur le sens du bail ; — entre les villes et les propriétaires de halles, lorsque ceux-ci louent à la commune, conformément à la loi des 15-28 mars 1790. Enfin c'est la juridiction administrative qui juge les difficultés relatives aux baux des eaux à Paris, ainsi qu'aux baux pour l'enlèvement des boues et immondices ;

3° Difficultés contentieuses soulevées par l'administration des forêts. C'est le conseil de préfecture, avec appel au Conseil d'État, qui juge les réclamations contre les procès-verbaux de récolement, les oppositions au rachat du pâturage dans les bois communaux, les recours contre les déclarations de défensabilité, les réclamations de ceux qui se prétendent exclus du droit d'affouage, sauf dans le cas où il s'agit d'une question d'état ou de domicile, etc.

Enfin, le Conseil d'État est appelé à statuer sur le contentieux des biens communaux usurpés de 1793 à l'an VII, lorsqu'il s'agit de l'intérêt de la commune contre un usurpateur, et sur les difficultés relatives aux partages des biens indivis entre plusieurs communes.

16. Contentieux des contrats passés par l'État.

La plupart des contrats que passe l'administration dans l'intérêt des services publics engagent les finances de l'État, des départements ou des communes. C'est à ce titre que nous devons examiner les attributions du Conseil d'État en cette matière. Elles portent sur les objets suivants :

1° *Marchés de travaux publics.* Le Conseil de préfecture et le Conseil d'État en appel jugent toutes les difficultés qui peuvent s'élever soit entre l'administration et l'entrepreneur, soit entre l'administration et les particuliers à raison du fait de l'entrepreneur à propos de l'exécution du marché.

La juridiction administrative connaît ainsi de tous les dommages causés par l'exécution des travaux, soit aux personnes, soit aux propriétés, à moins toutefois qu'il ne s'agisse d'expropriation.

Si l'exécution des travaux entraîne pour les propriétés voisines une plus-value notable, il peut y avoir lieu à une indemnité de plus-value qui est fixée par une commission spéciale organisée conformément à la loi de 1807, et dont les décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État au contentieux ;

2° *Concessions.* Les contestations entre l'État et le concessionnaire relativement à l'exécution des clauses du cahier des charges sont de la compétence du conseil de préfecture avec appel au Conseil d'État. Mais si la difficulté porte sur les conventions financières jointes au contrat de concession, la compétence appartient au ministre, sauf recours au Conseil. Enfin, c'est encore au conseil de préfecture qu'appartiennent les questions relatives à la réparation des dommages causés par l'exécution des travaux. Toutes les autres difficultés sont de la compétence judiciaire ;

3° *Offres de concours.* La juridiction administrative connaît des demandes en résiliation du contrat faites par ceux qui ont offert leur concours lorsque l'État n'exécute pas le travail ou l'exécute dans d'autres conditions que celles prévues au contrat ;

4° *Marchés de fournitures de l'État.* Les contestations relatives à ces marchés sont de la compétence du ministre, sauf recours au Conseil d'État. Les marchés de fournitures des départements et des communes, en l'absence de textes spéciaux, relèvent des tribunaux ordinaires.

5° *Concessions et affectations.* On entend ici par concession la convention par laquelle l'État, agissant comme puissance publique, concède une fraction de son domaine à un particulier ou à une commune dans un intérêt public. Telles sont, par exemple, les concessions de lais et relais à conquérir sur la mer, les concessions d'immeubles à un département, etc. Dans ces hypothèses la compétence contentieuse appartient au ministre, sauf recours au Conseil d'État. Il en est de même lorsque l'État affecte un de ses immeubles à un service départemental ou à un établissement public ;

6° *Contrats relatifs à la Dette publique.* Toutes les réclamations relatives aux souscriptions de rente, au paiement des arrérages, aux transferts et conversions, les contestations relatives aux bons du Trésor, au cautionnement des fonctionnaires, aux stipulations financières entre l'État et les compagnies de chemin de fer, sont de la compétence du ministre, sauf recours au Conseil d'État. Cette attribution résulte de la disposition générale de la loi du 21 septembre 1793 : « La Convention décrète que toutes les créances de l'État seront réglées administrativement. »

17. Contentieux intéressant directement les finances de l'État.

Sous cette rubrique, nous rangeons le contentieux des dettes et créances de l'État et les difficultés relatives à la comptabilité publique.

La reconnaissance et la liquidation des dettes de l'État appartiennent au ministre qui examine non seulement la régularité des titres, mais apprécie aussi les créances litigieuses. Les lois de la Révolution avaient fait de cette règle un principe constitutionnel et le droit du ministre est toujours le même. Mais en l'an VIII, sa décision devint susceptible d'un recours devant le Conseil d'État.

Mais remarquons que le pourvoi n'est recevable qu'autant que le ministre a prononcé; le Conseil n'admet pas que dans le cas contraire on puisse le saisir après un délai de quatre mois, conformément à l'article 7 du décret du 2 novembre 1864. Cet article ne prévoit en effet que le cas où le ministre reste quatre mois sans statuer sur une décision antérieurement rendue par une autorité inférieure.

Les traitements des fonctionnaires et leurs pensions de retraite constituent pour l'État des dettes qui sont liquidées d'après le même principe. Après le vote de la loi de finances, sauf les retenues réglementaires ou les réductions légales, le fonctionnaire a droit à son traitement. Si ce droit est violé, la partie lésée peut appeler au Conseil d'État de la décision du ministre. Il en est de même lorsqu'un fonctionnaire réclame à un titre quelconque une indemnité à l'État, à un département ou à une commune. (*Déc. sur conf.* 27 *déc.* 1879.)

La même compétence existe pour la liquidation des pensions de retraite. Tout fonctionnaire peut attaquer au contentieux le décret en Conseil d'État qui liquide sa pension. Un militaire peut aussi recourir contre la décision du ministre qui lui refuse la liquidation de sa pension lorsqu'il y a droit. Mais un fonctionnaire civil n'a aucun recours contre la décision ministérielle qui refuse de l'admettre à faire valoir ses droits à la retraite, car ce fonctionnaire n'a pas *de plano* droit à sa pension et le ministre peut le retenir même après soixante ans d'âge et trente ans de service.

Enfin, lorsque l'État contracte une dette à raison d'un délit ou d'un quasi-délit commis par un fonctionnaire et que l'acte répréhensible est inséparable de l'acte administratif, c'est la juridiction administrative qui est compétente pour connaître des demandes faites contre l'État ou contre l'agent. Cette question de la double responsabilité de l'État à raison des actes des fonctionnaires et des fonctionnaires à raison des actes administratifs, a donné lieu à toute une jurisprudence établie par le Conseil à la suite de nombreuses difficultés dont on trouvera l'exposé dans les ouvrages de droit administratif.

Les créances de l'État sont généralement recouvrées en vertu d'un titre exécutoire que le Trésor se délivre à lui-même. Mais l'arrêté de débet que prend le ministre, est toujours susceptible d'un recours au contentieux devant le Conseil d'État. Cependant la jurisprudence du Conseil tend à restreindre les cas dans lesquels le ministre peut prendre ces arrêtés de débet. (*Arr.* 3 *sept.* 1844; 18 *août* 1856; 23 *mars* 1877; 24 *juin* 1881; 30 *nov.* 1883.)

Enfin, c'est au Conseil d'État statuant au contentieux qu'il appartient de connaître des objets suivants:

1° Recours contre la décision ministérielle prononçant la déchéance quinquennale d'un créancier de l'État;

2° Recours contre les décisions ministérielles statuant sur les demandes en décharge de responsabilité formée par les trésoriers-payeurs généraux, à raison de la gestion des receveurs particuliers et par les receveurs particuliers, à raison de la gestion des percepteurs;

3° Pourvois en cassation contre les arrêts de la Cour des comptes (*Art.* 17, *L.* 16 *sept.* 1807). Les pourvois sont formés pour excès de pouvoirs ou violation de la loi soit par le ministre, soit par le comptable. Ils sont recevables aussi bien contre les arrêts de prévision que contre les arrêts définitifs.

Emile Morlot.

CONSEIL GÉNÉRAL.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

II. ATTRIBUTIONS FINANCIÈRES.

1. **Répartition des contributions directes.**
2. **Centimes départementaux. Emprunts.**
3. **Centimes communaux.**
4. **Dépenses des aliénés et des enfants assistés.**
5. **Taxes d'octroi.**
6. **Construction et entretien des chemins de grande communication et d'intérêt commun.**
7. **Tarif de péage des bacs et passages d'eau.**

I. HISTORIQUE.

L'origine des conseils généraux de département remonte aux assemblées des pays d'États. Ces assemblées, toutefois, n'étaient pas seulement appelées à voter les dépenses et à créer les ressources locales. Elles accordaient aussi des subsides au roi et pouvaient lui adresser des remontrances au sujet des impôts dont il demandait l'établissement. Il est vrai qu'un lit de justice était là pour briser au besoin les résistances.

Le pouvoir royal, dans sa lutte contre la féodalité, eut le tort grave de ne pas respecter au moins les attributions administratives de ces assemblées locales où les trois ordres : clergé, noblesse, et tiers-état, étaient représentés. Presque toute l'autorité fut peu à peu concentrée ou, comme on dit aujourd'hui, centralisée entre les mains des intendants des généralités. Turgot et plus tard Necker voulurent étendre à la France entière les institutions des pays d'États. Une assemblée provinciale fut créée à titre d'essai dans le Berry, une autre dans la Haute-Guyenne. Cette tentative ayant réussi, le roi Louis XVI, sur la demande des notables convoqués à Versailles, publia un édit établissant des assemblées locales dans toutes les provinces du royaume qui n'avaient pas d'États.

Les assemblées provinciales avaient le vote et le contrôle des dépenses spéciales à la province et la tutelle des communautés; elles élisaient une délégation permanente analogue à notre commission départementale, chargée de surveiller l'emploi des ressources. Mais ces réunions ne prirent pas le caractère d'une institution régulière. Elles ne tinrent qu'une session et furent absorbées par le mouvement plus radical de la Révolution.

La loi du 22 décembre 1789 substitua aux anciennes provinces des divisions d'une étendue à peu près égale et créa les conseils de département qui devaient ordonner les dépenses générales et recevoir le compte de la gestion du directoire, administration collective composée de 8 membres élus par le conseil et pris dans son sein.

Les assemblées de département furent supprimées par la loi du 14 brumaire an II. Seuls les conseils des directeurs subsistèrent jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII qui a créé l'organisation départementale actuelle.

Voici comment cette loi de pluviôse an VIII définissait le rôle des assemblées de département :

« ...... Le conseil général fera la répartition des contributions directes entre les arrondissements communaux des départements. Il statuera sur les demandes en réduction faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages. Il déterminera, dans les limites fixées par la loi, le nombre de centimes additionnels dont l'imposition sera demandée pour les dépenses du département. Il entendra le compte annuel que le préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels qui auront été destinés à ces dépenses (*art.* 6).

Le cercle des attributions des conseils généraux a été élargi par les lois des 10 mai 1838 et 18 juillet 1866 et plus récemment par la loi du 10 août 1871.

Ils étaient, en vertu de la loi de l'an VIII, nommés par le pouvoir exécutif. La loi du 22 juin 1833 les a rendus électifs. Depuis 1848 ils sont élus par le suffrage universel.

Les assemblées départementales sont aujourd'hui régies par la loi du 10 août 1871 qui a, dans une large mesure, émancipé les départements, jusque-là considérés comme des mineurs placés sous la tutelle étroite du Gouvernement et ne pouvant agir qu'avec son approbation.

Nous allons énumérer ci-après les attributions financières du conseil général à l'exclusion de celles qu'il exerce par le vote même du budget des recettes et des dépenses, telles qu'elles ont été réglées par la loi de 1871 et dont il a été question dans l'article consacré à l'étude du budget départemental.

II. ATTRIBUTIONS FINANCIÈRES.

1. Répartition des contributions directes.

Le conseil général, dans sa session d'août, détermine, sur la proposition du préfet, le prix moyen de la journée de travail qui sert de base à l'établissement de la taxe personnelle, sans pouvoir néanmoins le fixer au-dessous de 50 c., ni au-dessus de 1 fr. 50 c. (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 9.)

Le directeur des contributions directes dresse, chaque année, un tableau présentant, par arrondissement et par canton, le nombre des personnes passibles de la taxe personnelle et le montant de leurs valeurs locatives d'habitation et c'est à l'aide des renseignements contenus dans ce tableau que le conseil effectue la répartition de la contribution personnelle et mobilière. (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 37.)

Avant de procéder à cette opération, l'assemblée statue, sans recours à moins de violation de la loi, sur les demandes en réduction formées par les conseils d'arrondissement dans la première partie de leur session, ainsi que sur les réclamations des conseils municipaux. Il n'a pas à connaître des réclamations individuelles, qui sont du ressort des conseils de préfecture. (*L. du* 10 *août* 1871, *art.* 37 *et* 38.)

Le pouvoir souverain attribué, en cette matière, aux conseils de département qui se trouvent être en quelque sorte juges d'appel de leurs propres décisions et même juges dans leur propre cause, offre certains inconvénients, chaque conseiller, notamment, pouvant être tenté de charger le moins possible le canton qu'il représente. Mais ces inconvénients sont mitigés par l'obligation où sont les conseils de se conformer aux règles établies et par le droit qui appartient au Gouvernement d'annuler par décret les décisions prises en violation des lois.

Si le conseil général se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions, le préfet devrait la faire lui-même d'après les bases adoptées pour l'exercice précédent. (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 39.)

Après avoir statué sur toutes les réclamations et réparti entre les arrondissements le contingent assigné au département, le conseil général consigne le résultat de cette opération sur trois tableaux, l'un pour la contribution foncière, le second pour la contribution personnelle et mobilière, le troisième pour la contribution des portes et fenêtres. Ces tableaux, signés par tous les membres de l'assemblée, sont remis au préfet qui les fait parvenir au ministre des finances.

2. Centimes départementaux. Emprunts.

Le conseil général vote dans la limite du maximum fixé chaque année par la loi de finances, les centimes additionnels applicables aux dépenses ordinaires, à celles des chemins vicinaux, de l'instruction primaire et du cadastre, ainsi que les centimes extraordinaires dont il détermine lui-même l'emploi. Il peut également voter les emprunts départementaux remboursables sur les ressources ordinaires et extraordinaires, dans un délai qui ne doit pas excéder 15 années. En dehors des conditions ci-dessus énumérées, les emprunts et les contributions extraordinaires votés par le conseil général ne peuvent être autorisés que par une loi. (*V.* **Budget départemental.**)

3. Centimes communaux.

La loi confère aux assemblées départementales certaines attributions relatives à la gestion des intérêts financiers des communes.

C'est le conseil général qui détermine le nombre des centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés à voter pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale et dont le maximum est déterminé annuellement par la loi de finances. Il doit toutefois laisser en dehors des limites qu'il est appelé à fixer, les centimes ordinaires pour l'instruction primaire, pour les chemins vicinaux, pour le traitement du garde champêtre, et pour insuffisance de revenus, ainsi que ceux que les conseils municipaux ont la faculté de voter pour les besoins de l'enseignement public et les dépenses des chemins vicinaux ordinaires. (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 42.)

4. Dépenses des aliénés et des enfants assistés.

La loi du 30 juin 1838 a attribué le caractère départemental aux dépenses qui résultent du traitement et de l'entretien des aliénés indigents placés dans les asiles publics ou dans les asiles privés avec lesquels les départements auront traité à cet effet. Toutefois une part de la dépense incombe aux communes où les malades ont conservé le droit aux secours publics. La quotité en est fixée par le conseil général qui prend généralement pour base les recettes ordinaires du budget municipal, sauf à exonérer dans une mesure plus ou moins large les communes dont les ressources lui paraîtraient insuffi-

santes. (*L.* 30 *juin* 1838 *et* 10 *août* 1871, *art* 46.) [*V.* **Aliénés, Asiles.**]

Il fixe également la part de la dépense des enfants assistés qui sera mise à la charge des communes et les bases de la répartition à faire entre elles, qui sont généralement le chiffre des revenus ordinaires combiné avec celui de la population. (*L.* 5 *mai* 1869 *et* 10 *août* 1871, *art.* 46, 19°.)

5. Taxes d'octroi.

Le conseil général statue encore sur les prorogations de taxes additionnelles d'octroi ou d'augmentation des taxes principales dans les limites du tarif général. Il délibère sur l'établissement ou le renouvellement des taxes non comprises au tarif général ou excédant le maximum. (*Ibid.*)

6. Construction et entretien des chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Il fixe le contingent annuel des communes dans la dépense de construction et d'entretien des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun et statue, en vertu de l'article 4 de la loi du 21 mai 1836, sur le taux de la conversion en argent des journées de prestation en nature.

7. Tarif de péage des bacs et passages d'eau.

Il règle enfin le tarif de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département. (*Ibid.*)

On trouvera au mot *Budget départemental* l'énumération des attributions financières des conseils généraux qui ont trait à la création et à l'emploi des ressources, ainsi qu'à la dotation des divers services départementaux.

Le conseil général élit une commission permanente, dite *commission départementale,* à laquelle le préfet est tenu d'adresser, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des ordonnances de délégation qu'il a reçues et des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant le mois précédent, concernant le budget départemental. La même obligation est imposée aux ingénieurs en chef sous-ordonnateurs délégués. La commission présente au conseil général, à l'ouverture de la session d'août, dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par le préfet ainsi que le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales votés depuis la précédente session d'août, avec indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée.

E. Guerlin de Guer.

CONSEILS DE PRÉFECTURE.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

Les conseils de préfecture ont été institués par la loi du 28 pluviôse an VIII, qui a organisé l'administration départementale, telle qu'elle existe encore aujourd'hui. « Il y aura, dit l'article 2, dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général. »

Le conseil de préfecture était un tribunal administratif dont l'article 4 réglait la compétence ; depuis l'an VIII, diverses lois ont étendu ses attributions, et dans l'organisation actuelle, le conseil de préfecture est à la fois un tribunal administratif d'une compétence limitée à certaines affaires et un conseil dont le préfet est tenu de prendre l'avis, lorsqu'il procède à certains actes d'administration.

Les conseils de préfecture ne doivent nous occuper qu'en tant qu'ils ont un rôle dans l'organisation financière de notre pays. Mais ce rôle ne manque pas d'importance ; le contentieux dont la loi de l'an VIII leur a attribué la connaissance, intéresse en effet les finances et le domaine de l'État. Les conseils ont succédé aux anciennes juridictions des élus et des trésoriers de France. Ils ont reçu le contentieux des contributions directes, des travaux publics, de la grande voirie. Les attributions des conseils de préfecture n'ont pas moins d'importance s'il s'agit des finances des communes et des établissements publics de bienfaisance.

C'est ce que nous allons essayer d'exposer très succinctement, mais aussi complètement que possible.

II. ATTRIBUTIONS INTÉRESSANT LES FINANCES OU LE DOMAINE DE L'ÉTAT.

1. Attributions de juridiction.

C'est un principe de notre droit public que les tribunaux ordinaires ne doivent pas connaître des actes de l'administration, et tous les pouvoirs qui se sont succédé dans notre pays ont maintenu ce principe qui importe à la dignité du Gouvernement et intéresse les finances de l'État.

Le conseil de préfecture est un tribunal administratif inférieur, dont toutes les décisions sont susceptibles d'un pourvoi devant le Conseil d'État.

Sa compétence n'est pas générale et ne s'étend pas à toutes les parties du contentieux administratif ; elle est bornée aux affaires pour lesquelles une loi lui a attribué juridiction.

Les conseils de préfecture ont reçu leur dernière organisation de la loi du 21 juin 1865.

Le conseil de préfecture se compose du préfet, président, et de 4 ou de 3 conseillers, suivant l'importance du département ; dans le département de la Seine il y a un président et 8 conseillers.

Les conseillers doivent être âgés d'au moins 25 ans, avoir le diplôme de licencié en droit, ou avoir exercé pendant dix ans des fonctions administratives ou judiciaires.

Le secrétaire général de la préfecture remplit les fonctions de commissaire du Gouvernement ; il donne ses conclusions à l'audience dans toutes les affaires.

La procédure se fait par de simples mémoires des parties ; elle est sans frais.

Les audiences sont publiques ; les parties sont admises à présenter elles-mêmes leurs observations, ou à se faire représenter par un avocat ou par un mandataire spécial.

Les décisions sont rendues en audience publique ; elles portent le nom d'arrêtés et ont toute la force des jugements.

Nous avons dit que la compétence du conseil de préfecture était bornée aux affaires dont une loi lui attribuait la connaissance.

Ses attributions les plus importantes dérivent de la loi du 24 pluviôse an VIII, dont l'article 4 est ainsi conçu :

« Le conseil de préfecture prononcera : sur les « demandes des particuliers tendant à obtenir la « décharge ou réduction de leur cote de contribu- « tions directes ; sur les difficultés qui pourraient « s'élever entre les entrepreneurs de travaux pu- « blics et l'administration, concernant le sens ou « l'exécution des clauses de leurs marchés ; sur « les réclamations des particuliers qui se plain- « draient de torts et dommages du fait personnel « des entrepreneurs ; sur les demandes et con- « testations concernant les indemnités dues aux « particuliers, à raison des terrains pris ou fouil- « lés pour la confection des chemins, canaux et « autres ouvrages publics ; sur les difficultés qui « pourront s'élever en matière de grande voirie ; « enfin sur le contentieux des domaines nationaux. »

Nous examinerons d'abord ces divers chefs de compétence, et nous indiquerons ensuite les affaires qui ont été attribuées par des lois subséquentes à la juridiction du conseil de préfecture et qui intéressent les finances de l'État.

1. *Réclamation des particuliers en matière de contributions directes.*

Le conseil statue sur les réclamations que les particuliers peuvent avoir à présenter, à l'occasion de leur inscription (et même de leur omission) sur un rôle de contribution directe ; soit que le réclamant prétende que c'est à tort qu'il a été porté ou qu'il n'a pas été porté sur le rôle ; soit qu'il conteste seulement les éléments qui ont servi au calcul de sa cote.

Indépendamment des contributions directes, diverses lois ont établi des redevances ou des taxes, dont le recouvrement se fait également au moyen d'un rôle, et qu'on désigne sous le terme générique de « taxes assimilées aux contributions directes ». Telles sont la redevance pour les mines, la taxe des cercles, celle des billards, etc. Toutes les réclamations qui se produisent à l'occasion du rôle de ces taxes, sont de la compétence du conseil de préfecture.

Remarquons toutefois qu'il faut que la réclamation soulève une question contentieuse et que le réclamant soutienne qu'en l'imposant l'administration a méconnu la loi. S'il se borne à invoquer un état de gêne, qui ne lui permet pas d'acquitter la cote qui lui est réclamée, sa demande doit être adressée non au conseil de préfecture, mais au préfet qui dispose d'un fonds de non-valeurs, et qui peut accorder des remises ou modérations aux contribuables qui éprouvent une gêne momentanée.

Toute demande en décharge d'une cote doit être adressée au préfet ou déposée au greffe du conseil de préfecture, dans les 3 mois de l'émission du rôle, à peine de déchéance. Le réclamant doit y joindre la quittance des termes échus de sa cotisation, et, s'il s'agit d'une cote de 30 fr. ou plus, la demande doit être faite sur papier timbré.

La juridiction administrative oppose une fin de non-recevoir absolue aux réclamations qui ne sont pas accompagnées des quittances des termes échus.

La réclamation est communiquée au directeur des contributions directes ; celui-ci instruit l'affaire, prend l'avis des répartiteurs, et s'il estime que la demande est fondée, il renvoie le dossier, avec son rapport, au greffe du conseil.

Dans le cas contraire, il exprime les motifs de son opinion, transmet le dossier à la sous-préfecture et invite le réclamant à prendre communication de son rapport, et à faire connaître s'il veut fournir de nouvelles observations ou recourir à la vérification par voie d'experts. Dans le cas où le réclamant demande l'expertise, il désigne lui-même son expert, et le sous-préfet désigne l'expert de l'administration.

L'affaire ainsi instruite est mise au rôle du conseil de préfecture et le réclamant est informé du jour où elle sera appelée à l'audience.

Si le réclamant n'est pas satisfait de la décision qui a été rendue, il peut se pourvoir au Conseil d'État. En cette matière le pourvoi est sans frais.

Les rôles étant préparés dans les derniers mois de l'année qui précède l'exercice, il peut arriver que des contribuables aient quitté la commune avant le 1er janvier, et se trouvent dès lors indûment imposés au rôle de cette commune.

La loi permet de rectifier ces erreurs sans appeler les intéressés devant le conseil de préfecture. Le percepteur, dans les 3 mois de la publication des rôles, doit dresser l'état des cotes indûment imposées, par commune et par nature de contribution. Ces états sont adressés à l'administration et soumis ensuite au conseil de préfecture qui prononce, s'il y a lieu, la décharge de ces cotes. Le montant des décharges prononcées est réimposé au rôle de l'année suivante. Il est difficile d'imaginer des formes plus tutélaires, une procédure plus simple, une justice moins coûteuse.

2. *Contentieux des travaux et des marchés publics.*

Le conseil de préfecture est seul compétent pour statuer sur toutes les difficultés qui peuvent s'élever entre l'administration et les entrepreneurs, pendant l'exécution des travaux, ou pour le règlement de l'entreprise ; cette compétence s'étend même au règlement des honoraires des architectes ; elle comprend tout le contentieux des travaux publics, soit qu'ils aient été exécutés par l'État, soit qu'ils aient fait l'objet d'une concession.

L'instruction de ces affaires se fait au moyen des

mémoires qu'échangent les parties, par la voie du greffe du conseil de préfecture.

Le conseil, s'il ne se trouve pas suffisamment éclairé, peut ordonner une expertise; dans ce cas, il observe les règles tracées par le Code de procédure civile.

Le conseil de préfecture est aussi seul compétent pour interpréter le sens des clauses des marchés et des cahiers de charges des compagnies concessionnaires.

C'est là une attribution d'une grande importance, surtout pour le conseil de préfecture de la Seine qui est appelé à connaître de toutes les contestations qui naissent entre l'État et les compagnies de chemins de fer, qui ont à Paris leur tête de ligne et leur siège social.

3. *Dommages causés par l'exécution de travaux publics.*

L'exécution des travaux publics peut avoir des conséquences dommageables pour les particuliers ; c'est au conseil de préfecture qu'il appartient d'apprécier le dommage, et de fixer, s'il y a lieu, l'indemnité qui sera payée au propriétaire. Peu importe, nous le répétons, que les travaux soient exécutés directement par l'État ou aient fait l'objet d'une concession ; il suffit qu'ils aient le caractère de travaux publics. Pour que le dommage donne droit à une indemnité, la jurisprudence administrative exige que ce dommage ait été directement causé par l'exécution des travaux ; tel est le cas où une propriété a été privée de ses accès par suite de l'abaissement ou du relèvement de la chaussée d'une route; si, au contraire, la propriété a conservé ses accès, mais a perdu de sa valeur par suite d'une rectification de tracé qui a éloigné la route, le dommage qu'éprouve le propriétaire n'est pas de ceux qui lui permettent d'obtenir une indemnité.

Lorsque l'administration et le particulier ne sont pas d'accord sur l'évaluation du dommage et le chiffre de l'indemnité, le conseil de préfecture, avant de statuer, doit ordonner une expertise dont la forme est réglée par la loi du 16 septembre 1807. Le réclamant nomme son expert, et le préfet nomme l'expert de l'administration ; si les deux experts ne sont pas d'accord, il est procédé à une tierce expertise et le tiers expert est de droit l'ingénieur en chef du département. Cette disposition porte l'empreinte de l'époque impériale ; cependant elle n'a pas soulevé de vives critiques.

Le conseil, du reste, qui est tenu d'ordonner l'expertise, n'est pas obligé d'adopter l'avis des experts ; il peut puiser les motifs de sa décision dans toutes les autres sources d'information.

Les accidents arrivés aux particuliers par suite de l'exécution des travaux et qui engagent la responsabilité de l'administration, sont également de la compétence du conseil de préfecture.

4. *Indemnités pour occupation temporaire.*

L'administration a le droit d'occuper temporairement les terrains des propriétaires, de les fouiller et d'en extraire les matériaux nécessaires à l'exécution des travaux publics. L'exercice de ce droit est soumis à certaines formalités, que nous n'avons pas à indiquer ici (*D. 8 févr.* 1868) ; nous dirons seulement que toute occupation temporaire de terrains doit être autorisée par un arrêté du préfet, et que, s'il y a contestation au sujet de l'indemnité qui est due au propriétaire, c'est devant le conseil de préfecture qu'elle doit être portée.

5. *Grande voirie.*

La loi du 22 pluviôse an VIII, en attribuant au conseil de préfecture la connaissance des difficultés qui pourraient s'élever en matière de grande voirie, a posé le principe d'une compétence générale que toutes les lois, promulguées depuis cette époque, ont reconnue et développée.

La loi du 29 floréal an X l'a fait le juge des contraventions de grande voirie, et la grande voirie comprend les grandes routes, avec les ouvrages et les fossés, les fleuves, les canaux, les rivières navigables avec les chemins de halage, les francs-bords et les fossés. Elle comprend aussi toutes les rues de Paris.

Le décret du 10 avril 1812 a décidé que les contraventions aux règlements sur la police des ports maritimes de commerce et travaux à la mer seraient poursuivies et jugées comme les contraventions de grande voirie.

La loi du 21 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, celle du 8 juin 1851 sur la police du roulage, le décret-loi du 10 janvier 1852 sur les lignes télégraphiques ont également attribué au conseil de préfecture la connaissance de toutes les contraventions qui intéressent la conservation du domaine public, et des ouvrages qui en dépendent.

Le conseil de préfecture prononce contre le contrevenant la condamnation à l'amende édictée par les lois ou les anciens règlements ayant force de lois, et si un dommage a été causé, il le condamne en outre aux frais de la réparation.

6. *Contentieux des domaines nationaux.*

En remettant au tribunal administratif le contentieux des domaines nationaux, le législateur de l'an VIII a obéi aux nécessités politiques du moment; parmi les biens nationaux se trouvaient les propriétés des émigrés et on ne voulait pas que ceux qui avaient obtenu l'autorisation de rentrer en France vinssent contester devant la justice ordinaire la validité des actes de vente de leurs biens.

C'est donc une attribution tout exceptionnelle, qui doit être restreinte plutôt qu'étendue ; aussi la jurisprudence du Conseil d'État borne-t-elle la compétence du conseil de préfecture à la connaissance des contestations relatives à la validité des actes de vente des biens nationaux.

7. *Affaires diverses.*

Sous l'ancienne monarchie, le tribunal des élus avait non seulement le contentieux des tailles, mais aussi celui des aides, du tabac et des octrois.

Maintenant le contentieux des contributions indirectes appartient à la juridiction ordinaire.

Ces droits que l'arbitraire de l'assiette et les formes rigoureuses de la perception avaient rendus odieux, furent supprimés en 1791 ; et quand il les rétablit en l'an XII, sous le nom de droits réunis, le Gouvernement jugea prudent d'attribuer aux tribunaux ordinaires la connaissance des difficultés qui pourraient s'élever sur le fond de la perception des droits, il espérait ainsi qu'ils seraient moins impopulaires.

La loi de finances de 1816 a cependant fait intervenir la juridiction administrative en matière de contributions indirectes dans les deux cas que nous allons indiquer.

Pour la perception du droit sur la vente en détail des boissons, lorsque les employés de la régie ne sont pas d'accord avec les débitants sur l'exactitude de la déclaration des prix de vente, le maire prononce, sauf recours au conseil de préfecture (*art.* 49).

Dans le cas d'abonnement, lorsque la régie n'est pas d'accord avec les débitants pour fixer l'équivalent du droit, c'est le conseil de préfecture qui doit prononcer (*art.* 70).

La loi dit le préfet en conseil de préfecture; mais depuis la loi du 21 juin 1865, toutes les affaires contentieuses attribuées au préfet en conseil de préfecture sont dévolues à la juridiction du conseil.

En matière forestière, le conseil de préfecture est appelé à statuer sur les contestations qui peuvent s'élever entre l'administration et l'adjudicataire de la coupe, relativement au procès-verbal de réarpentage et de récolement (*C. f., art.* 50).

Il intervient aussi lorsque des difficultés s'élèvent entre l'administration et les usagers de la forêt. Dans les forêts qui ne sont pas affranchies des droits d'usage, l'administration peut réduire les droits des usagers, à raison de l'état et de la possibilité de la forêt; mais s'il y a contestation sur l'état et la possibilité de la forêt, le conseil de préfecture prononce.

Les usagers ne peuvent exercer leurs droits que dans les cantons que l'administration a déclarés défensables; mais ils peuvent s'adresser au conseil de préfecture pour faire décider que tels cantons non déclarés sont aussi défensables.

Le Code forestier permet le rachat des droits de pâturage et de panage et glandée, excepté dans les lieux où ces droits sont d'une absolue nécessité pour les habitants; si cette nécessité est constatée par l'administration, c'est le conseil de préfecture qui statue après une enquête *de commodo et incommodo*.

2. Du conseil de préfecture intervenant comme conseil du préfet dans certains actes d'administration intéressant les finances de l'État.

Dans les départements où la culture du tabac est autorisée, c'est par un arrêté pris en conseil de préfecture que le préfet règle le nombre d'hectares de terre qu'il est permis de planter en tabac. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 186.)

C'est en conseil de préfecture également, que le préfet décide si la fourniture du tabac aux manufactures de l'État se fera par voie d'adjudication ou de soumission, ou de traités avec les planteurs de tabac (*art.* 187); qu'il détermine le mode de déclaration, de vérification et les charges des cultivateurs pour l'exportation (*art.* 203).

La loi du 10 mai 1838 nous offre encore un cas où le conseil de préfecture intervient, à côté du préfet, dans un acte qui intéresse la répartition de l'impôt.

Le conseil d'arrondissement fait entre les communes la répartition de l'impôt; dans ce travail il doit se conformer aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes; s'il refuse, la répartition est faite par un arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture.

Comme nous l'avons dit plus haut, l'avis que donne le conseil ne lie point le préfet, toujours maître de la décision.

III. ATTRIBUTIONS INTÉRESSANT LES FINANCES OU LE DOMAINE DU DÉPARTEMENT, DES COMMUNES, DES HOSPICES ET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS.

3. Attributions de juridiction.

1. *Taxes communales et locales.*

Nous avons dit (section 1re, § 1) que la compétence du conseil de préfecture s'étendait à toutes les taxes, recouvrées dans la forme des contributions directes, c'est-à-dire au moyen d'un rôle.

Nous devons ajouter que cette compétence s'applique non seulement aux taxes perçues au profit de l'État, mais d'une manière générale à toutes les taxes établies par la loi dans un intérêt communal ou local, ou existant en vertu d'usages locaux et dont la perception est autorisée par la loi de finances. Toutes ces taxes recouvrées au moyen d'un rôle sont assimilées aux contributions directes.

Les réclamations sont instruites et jugées dans les mêmes formes.

2. *Travaux d'utilité départementale et communale.*

La loi de l'an VIII attribue au conseil de préfecture le contentieux des marchés et des travaux publics.

Les travaux exécutés pour le compte d'un département ou d'une commune peuvent-ils être considérés comme des travaux publics, et les contestations auxquelles ils donnent lieu doivent-elles être enlevées à la juridiction ordinaire? La jurisprudence du Conseil d'État a tranché cette question depuis longtemps.

Toutes les fois que les travaux ont fait l'objet d'un marché régulier et sont destinés à assurer un service public, qu'ils soient exécutés pour le compte d'un département, d'une commune ou d'un établissement public, la juridiction administrative est seule compétente pour connaître de tout ce qui se rattache à leur exécution.

Lorsque le département fait construire un hôtel de préfecture ou un tribunal, lorsqu'une commune bâtit une maison d'école, une mairie ou une église, ces édifices ou ces bâtiments sont bien destinés à un service public; ce sont les contribuables qui en ont fait les frais, et peu importe que l'argent qui doit les payer sorte de la caisse de l'État ou de celle du département.

Il en est de même pour les marchés de fournitures; ceux qui sont destinés à assurer un service public, par exemple, le balayage des rues ou l'éclairage d'une ville, sont de véritables marchés publics et de la compétence du conseil de préfecture.

Nous n'avons pas besoin d'ajouter que tout ce que nous avons dit (§§ 2, 3 et 4), s'applique aussi aux travaux d'utilité départementale ou communale; les dommages causés par l'exécution des travaux, les indemnités pour occupation temporaire de terrains sont de la compétence du conseil de préfecture.

3. *Affaires diverses.*

Le conseil de préfecture est appelé encore à connaître de diverses questions intéressant les finances des communes; nous les indiquerons brièvement.

Le conseil juge les contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des droits perçus au profit des pauvres sur les bals, concerts, etc. (*Arrêté du* 10 *thermidor an XI.*)

Si l'octroi d'une commune est en régie intéres-

sée, il juge les contestations que le régisseur peut avoir avec la commune pour l'administration de la régie ou la perception des droits.

Lorsque l'administration forestière propose de convertir en bois des terrains en pâturage, et que le conseil municipal est d'un avis contraire, il est statué par le conseil de préfecture. (*C. f., art.* 90.)

La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux a attribué au conseil de préfecture le droit de régler, sur la demande des communes, le montant des subventions spéciales à réclamer des industriels pour les dégradations extraordinaires qu'ils causent aux chemins.

Les hospices qui entretenaient des aliénés, et qui par suite de la loi du 30 juin 1838 ont été exonérés de cette charge, doivent payer au département une indemnité proportionnée au nombre d'aliénés dont le traitement était à leur charge; en cas de contestation, c'est le conseil de préfecture qui statue. Nous ne parlons de cette attribution que pour ordre; ces questions doivent être réglées depuis longtemps.

4. Pouvoirs de tutelle.

La partie de la tutelle administrative des communes et des établissements publics de bienfaisance confiée directement au conseil de préfecture intéresse la bonne administration de leurs finances et la conservation de leurs propriétés.

Les communes ne peuvent ester en justice sans l'autorisation du conseil de préfecture.

La personne qui veut intenter une action contre une commune est tenue d'adresser préalablement au préfet un mémoire exposant les motifs de sa réclamation. Le préfet transmet le mémoire au maire qui le soumet au conseil municipal. Si le conseil est d'avis que la commune doit résister à la demande, il prend une délibération à l'effet d'être autorisé à plaider.

De même, lorsqu'une commune veut intenter une action en justice, le conseil municipal doit prendre une délibération spéciale pour demander l'autorisation. Le conseil de préfecture examine s'il y a pour la commune un intérêt suffisant de plaider, et suivant son appréciation, il accorde ou refuse.

La commune à qui l'autorisation est refusée peut se pourvoir devant le Conseil d'État.

Les hospices et les établissements de bienfaisance ont également besoin pour plaider d'être autorisés par le conseil de préfecture.

Ces établissements doivent se pourvoir de la même autorisation pour donner mainlevée des oppositions formées pour la conservation des droits des pauvres, et pour consentir aucune radiation ou aucun changement d'inscription hypothécaire. (*Décret* 11 *therm. an XII.*)

5. Jugement des comptes des communes et des établissements publics.

M. de Villèle, en réorganisant le service de la comptabilité publique, voulut appliquer aux départements et aux communes les règles de la comptabilité de l'État.

Une ordonnance royale du 23 avril 1823 chargea le conseil de préfecture d'apurer les comptes des receveurs des communes dont les revenus ordinaires n'excédaient pas 10,000 fr.

La loi du 18 juillet 1837 a étendu cette compétence aux comptes des communes dont les revenus ordinaires n'excèdent pas 30,000 fr.

Le conseil de préfecture est également juge des comptabilités occultes.

On désigne ainsi toute gestion de fonds communaux qui a été pratiquée par un autre que le receveur municipal.

Les comptes des hospices et des établissements de bienfaisance dont les revenus ne dépassent pas 30,000 fr., sont aussi jugés par le conseil de préfecture.

Les comptables qui n'ont pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements peuvent être condamnés à une amende.

Les comptes ne sont pas jugés en audience publique; mais les arrêtés rendus par le conseil de préfecture sont de véritables jugements.

Les arrêtés rendus en matière de comptabilité régulière ou occulte peuvent être attaqués devant la Cour des comptes.

6. Du conseil de préfecture intervenant comme conseil du préfet dans certains actes intéressant les finances ou le domaine des communes.

La loi divise les dépenses des communes en deux classes: obligatoires et facultatives. Pour ces dernières, le conseil municipal a toute liberté pour les modifier ou les supprimer. Quant aux dépenses obligatoires, elles sont destinées à assurer des services considérés comme nécessaires; et si le conseil refuse d'allouer les crédits, ils sont inscrits d'office au budget de la commune en vertu d'un arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture.

C'est par un arrêté dans la même forme que le préfet approuve les délibérations des conseils municipaux qui ont pour objet : d'acquérir ou d'échanger des immeubles ou de partager des biens indivis (*D.* 25 *mars* 1852, *art.* 46), de transiger sur toutes sortes de biens (*art.* 59), de donner mainlevée d'une hypothèque. (*Ord. roy.* 15 *juill.* 1840.)

Les abonnements consentis par les communes aux industriels qui occasionnent des dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux sont approuvés par le préfet en conseil de préfecture. (*L.* 21 *mai* 1836.)

Lorsqu'une expropriation a lieu dans un intérêt communal, l'arrêté de cessibilité est pris par le préfet en conseil de préfecture. (*L.* 3 *mai* 1841, *art.* 12.)

Enfin, pour ne rien oublier des attributions du conseil de préfecture dans ces questions qui touchent aux intérêts matériels de l'État, du département ou de la commune, nous dirons que dans le cas où un litige existe entre l'État et le département, l'action est intentée ou soutenue au nom du département par le conseiller de préfecture le plus ancien en fonctions. Le préfet représente l'État.

MOUTON DUVERNET.

CONSEILS MUNICIPAUX.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

La commune est la molécule administrative élémentaire. Le législateur ne la crée pas, il la trouve et n'a qu'à l'organiser. Les divers régimes qui se sont succédé en France, l'ont toujours traitée en mineure et l'autonomie restreinte dont elle jouit aujourd'hui lui a été parcimonieusement marchandée. Beaucoup d'objets sur lesquels le conseil municipal était admis à émettre un avis sont, il est vrai, peu à peu passés dans la catégorie de ceux sur lesquels il délibère et enfin de ceux sur lesquels il statue définitivement. Mais la tutelle de l'État pèse encore lourdement sur la commune et fait obstacle à son développement normal, non sans imposer au pouvoir central une responsabilité qui n'est pas sans péril.

La royauté, dans sa lutte contre les grands vassaux au XIIe et au XIIIe siècle, s'était appuyée sur la bourgeoisie pour favoriser l'éclosion de communes puissantes destinées à tenir en échec la féodalité. Mais elle s'aperçut bientôt que ces corporations en grandissant, pourraient faire obstacle à sa propre autorité et, tout en tenant tête à la noblesse, elle ne tarda pas à abandonner ses alliés ou plutôt s'efforça-t-elle de les absorber. C'est ainsi que, dès le XIVe siècle, fut inauguré ce grand mouvement de centralisation qui est la caractéristique de notre histoire.

La Révolution de 1789 avait émancipé les communes; le législateur de l'an III commit la faute de porter atteinte à leur individualité. Il les groupa en municipalités cantonales réunissant et englobant les petites communautés qui cessèrent de disposer d'elles-mêmes. Cet état de choses irrita les susceptibilités locales et fut exploité plus tard par les hommes du Consulat. Se posant en restaurateurs des franchises communales, ces derniers surent colorer d'un vernis de libéralisme les lois par lesquelles, préludant aux grandes destructions de l'Empire, on les vit supprimer l'élection des pouvoirs municipaux et noyer les communes dans l'arrondissement administratif, en même temps qu'ils restituaient aux plus infimes d'entre elles une sorte de personnalité fictive. Ce que les auteurs de la Constitution de l'an VIII redoutaient, en effet, par-dessus tout, c'était de voir s'organiser des municipalités compactes et vigoureuses contre lesquelles seraient venues échouer les entreprises d'un gouvernement central despotique.

Ce système fut maintenu jusqu'à la loi du 21 mars 1831 qui régla l'organisation des corps municipaux, et à celle du 18 juillet 1837 qui en détermina les attributions et rendit quelque vitalité à la commune. La loi du 5 mai 1855 n'est pas sans analogie avec celle du 28 pluviôse an VIII et procède du même mouvement de réaction. Vint enfin la législation plus libérale du 24 juillet 1867 et, 14 ans seulement après le rétablissement de la République en 1870, la loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884, qui nous régit présentement.

Nous allons énumérer les articles de cette dernière loi qui ont plus particulièrement trait aux attributions des conseils municipaux en ce qui concerne la gestion des finances communales.

II. FINANCES COMMUNALES.

1. Emprunts.

Les conseils municipaux votent et règlent par eux-mêmes les emprunts remboursables sur le produit des contributions extraordinaires qu'ils peuvent voter ainsi qu'il va être dit ci-après, ou sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement, dans ce dernier cas, ne dépasse pas trente ans (*art.* 141).

Sauf dans le cas prévu par l'article précédent, les délibérations portant vote d'emprunts ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure (*art.* 68).

Les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet, les emprunts remboursables sur les contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général, et dont la durée, excédant cinq années, ne serait pas supérieure à trente ans, ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant trente années (*art.* 142).

Tout emprunt remboursable sur une contribution dépassant le maximum fixé par le conseil général doit être autorisé par décret.

Si la contribution est établie pour une durée de plus de trente ans, ou si l'emprunt remboursable sur ressources extraordinaires doit excéder cette durée, le décret est rendu en Conseil d'État.

Il est statué par une loi si la somme à emprunter dépasse un million ou si, réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés, elle excède ce chiffre (*art.* 143).

Le produit des emprunts figure aux recettes du budget extraordinaire (*art.* 134).

2. Contributions.

Les conseils municipaux peuvent voter dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général, des contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq années, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale.

Ils peuvent aussi voter trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires et trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins ruraux reconnus (*art.* 141).

Sauf dans le cas prévu par l'article précédent, les délibérations portant vote de contributions extraordinaires ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure.

Les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet, les contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général, et dont la durée, excédant cinq années, ne serait pas supérieure à trente ans.

Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général est autorisée par décret. Si elle est établie pour une durée de plus de trente ans, le décret est rendu en Conseil d'État (*art.* 143).

Sont obligatoires pour les communes les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux (*art.* 136, § 16).

3. Octrois.

L'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, sont autorisés par des décrets du Président de la République rendus en Conseil d'État, après avis du conseil général, ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions.

Il en est de même de toute délibération portant augmentation ou prorogation de taxe pour une période de plus de cinq ans.

Les délibérations concernant :

1° Les modifications aux règlements ou aux périmètres existants ;

2° L'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local ;

3° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans le tarif général ;

4° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif général, doivent être pareillement approuvées par décret du Président de la République rendu en Conseil d'État, après avis du conseil général, ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions.

Les surtaxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools, au delà des proportions déterminées par les lois spéciales concernant les droits d'entrée du Trésor, ne peuvent être autorisées que par une loi (*art.* 137).

Les délibérations prises par les conseils municipaux concernant la suppression ou la diminution desdites taxes sont exécutoires sur l'approbation du préfet, après avis du conseil général, ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions (*art.* 138).

Le produit des octrois municipaux affecté aux dépenses ordinaires figure aux recettes du budget ordinaire ; celui des taxes ou surtaxes spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts est inscrit au budget extraordinaire (*art.* 134).

4. Droits de place et de stationnement.

Les conseils municipaux règlent le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés et des droits de stationnement sur la voie publique, les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics ; leurs délibérations relatives à cet objet sont soumises à l'approbation préfectorale (*art.* 68 *et* 69). Le produit de ces taxes figure aux recettes du budget ordinaire (*art.* 133).

5. Taxes d'abatage.

La fixation des taxes d'abatage est subordonnée à l'application du décret du 1er août 1864 et le tarif est homologué par le préfet ou par décret rendu en Conseil d'État suivant les cas, conformément aux dispositions dudit décret.

6. Taxes diverses.

Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires en vertu des lois et usages locaux (affouage, pacage ou pâturage, pavage, établissement de trottoirs, etc.) sont réparties par une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet, et perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions directes (*art.* 68, 69 *et* 140).

7. Taxe municipale sur les chiens.

La taxe sur les chiens instituée au profit des communes est établie au moyen de tarifs qui ne peuvent comprendre que deux catégories renfermées dans les limites d'un franc à dix francs. Elle est obligatoire.

Les tarifs à appliquer dans chaque commune sont, sur la proposition des conseils municipaux et après avis du conseil général, réglés par décrets rendus en Conseil d'État. A défaut de présentation de tarifs par la commune ou d'avis émis par le conseil général, il est statué d'office sur la présentation du préfet. Les tarifs peuvent être revisés à la fin de chaque période de trois ans. (*L.* 2 *mai* 1856.)

8. Concessions.

Les traités de gré à gré à passer pour l'exécution par entreprise des travaux communaux sont approuvés par le préfet ou par décret, de même que les traités portant concession, à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux, ainsi que les tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres. Un décret est nécessaire dans les villes dont le revenu atteint 3 millions (*art.* 115 *et* 145).

G. Guerlin de Guer.

CONSERVATEURS. *V.* **Hypothèques.**

CONSERVATOIRE NATIONAL DE MUSIQUE ET DE DÉCLAMATION. — Établissement consacré à l'enseignement gratuit de la musique et de la déclamation. Son but est de former des sujets distingués dans toutes les branches de l'art musical et de l'art dramatique, de fournir ainsi aux théâtres subventionnés le personnel nécessaire aux exigences de leur exploitation et de transmettre d'une génération à l'autre le dépôt intact des traditions d'un enseignement autorisé.

Le Conservatoire de musique a son origine dans les diverses écoles de chant qui ont existé en France avant la Révolution. La plus ancienne, établie et dirigée par Lully, remonte à 1672. Peu après, Mlle Le Rochois, artiste lyrique, en ouvrit une seconde qui fonctionna près de trente ans (1698-1726). Une troisième fut fondée par arrêt du Conseil d'État du 3 janvier 1784, « en vue surtout de procurer de bons artistes à l'Académie de musique et de recruter des chanteurs propres au service particulier des rois de France ». Deux ans plus tard, un nouvel arrêt du 15 septembre 1786 établit un bureau de timbre sur la musique. Le produit de la taxe et celui des saisies devaient être employés à l'entretien de l'école.

En 1789, après le licenciement des gardes françaises, Bernard Sarrette réunit les musiciens de ce corps d'élite pour en former le noyau de la musique de la garde nationale et finit par proposer à la commune de Paris, qui accepta son offre (arrêté du 9 juin 1792), de fonder une « école gratuite de musique de la garde nationale parisienne ». La Convention nationale, par décret du 18 brumaire an II, approuva l'institution qui prit dès lors le titre d'*Institut national de musique*. Ces tentatives aboutirent à la loi du 16 thermidor an III dont voici les dispositions essentielles :

Art. 1er. Le Conservatoire de musique, créé sous le nom d'*Institut national*, par décret du 18 brumaire an II, est établi dans la commune de Paris pour exécuter et enseigner la musique. Il sera composé de 115 artistes.

Art. 2. Sous le rapport de l'exécution, il est employé à célébrer les fêtes nationales; sous le rapport de l'enseignement, il est chargé de former les élèves dans toutes les parties de l'art musical.

Art. 3. Six cents élèves des deux sexes reçoivent gratuitement l'instruction.

Art. 4. La surveillance de toutes les parties de l'enseignement et de l'exécution dans les fêtes publiques est confiée à cinq inspecteurs choisis parmi les compositeurs.

Voici quels furent les appointements du personnel :

Inspecteurs	. . . .	5,000 fr.
Secrétaire	. . . .	4,000
Bibliothécaire	. . . .	3,000
Professeurs	28 places à	2,500
	54 places à	2,000
	28 places à	1,600

Cette organisation a subi dans la suite d'importantes modifications. Le nombre des élèves descendit successivement à 400, puis à 300 ; celui des professeurs fut réduit à 25.

Un décret du 3 mars 1806, interprété par un arrêté du 14 octobre 1808, créa un pensionnat de 12 élèves hommes et de 6 élèves femmes dont l'entretien coûtait au Trésor 1,100 fr. pour les hommes et 900 fr. pour les femmes. Un directeur et trois inspecteurs formèrent un comité de direction et de surveillance chargé de la police intérieure.

Après les événements de 1815, le Conservatoire demeura fermé pendant six mois. Il rouvrit le 17 avril 1816, sous l'autorité d'un inspecteur général. Une école primaire de chant, dotée de 12 bourses dont le chiffre a varié de 800 à 1,000 fr. et de 4 demi-bourses, y fut annexée.

L'année 1822 a été signalée par d'heureuses améliorations dues principalement à l'initiative de Cherubini que l'on avait appelé au Conservatoire avec le titre de directeur.

Depuis lors, d'incessantes modifications de détail ont été apportées dans l'administration et dans l'enseignement par divers arrêtés, notamment par ceux des 20 juillet 1825, 8 mai 1827, 11 septembre 1828, 24 février, 10 août et 3 septembre 1831, 13 décembre 1832, 22 novembre 1850 et, plus récemment, par celui du 14 septembre 1871 qui remplaça le pensionnat par des pensions concédées à des élèves externes.

Le Conservatoire est régi aujourd'hui par un décret du 9 septembre 1878, appuyé d'un règlement ministériel.

L'administration se compose d'un directeur qui règle tous les travaux et préside tous les comités, d'un chef et d'un sous-chef du secrétariat, d'un bibliothécaire et d'un conservateur du musée.

L'enseignement, divisé en neuf sections, embrasse l'étude complète du chant, de la déclamation, des instruments, de l'harmonie et de l'histoire de la musique. Il est soumis au contrôle de deux conseils composés de fonctionnaires du ministère des beaux-arts et du Conservatoire, de musiciens et d'auteurs dramatiques membres de l'Institut.

Une bibliothèque et un musée instrumental servent d'auxiliaires à cet enseignement.

Les élèves sont admis par voie d'examen. Ceux des classes de chant et de déclamation prennent l'engagement de débuter sur l'un des théâtres subventionnés. Il y a dans le courant de chaque année des exercices publics et des concours suivis d'une distribution de prix.

Douze pensions de 1,200 fr. sont attribuées aux élèves des deux sexes qui suivent les classes de chant. Dix, de 600 fr., à ceux qui suivent les classes de déclamation dramatique.

Les dépenses du Conservatoire ont toujours présenté très peu de fixité : cependant, depuis plusieurs années, elles n'accusent plus de violents écarts et paraissent s'accroître suivant une progression à peu près normale. Le tableau ci-après donne un aperçu des allocations votées à partir de 1795.

Années.	Sommes votées annuellement.	Années.	Sommes votées annuellement.
1795.	240,000 fr.	1830.	117,750 fr.
1799.	75,568	1840.	148,100
1801.	251,586	1850.	155,500
1803.	148,865	1860.	181,000
1810.	200,000	1870.	212,700
1815.	145,000	1880.	254,100
1820.	117,500	1887.	256,300[1]

Une loi votée le jour même de la fondation du Conservatoire lui avait attribué les bâtiments dits des Menus-Plaisirs. Ces bâtiments, réparés partiellement à diverses époques et agrandis en 1801 et en 1850, ne répondent plus aujourd'hui d'une façon complète aux besoins de l'institution. En 1881, une commission parlementaire étudia un projet d'agrandissement dont le devis s'élevait à 3 millions, mais les travaux ont été ajournés et rien n'a été fait depuis.

Avant 1884, il existait dans les départements cinq écoles de musique érigées en succursales du Conservatoire et réglementées par arrêté du 26 avril 1850. Elles recevaient, en dehors des allocations municipales, des subventions de l'État. Le fonds destiné à subvenir aux frais de cette nature a été augmenté, en 1884, par le transport d'une somme de 220,000 fr. prélevée sur le crédit demeuré sans emploi au budget des cultes par suite de la suppression des maîtrises. En conséquence, le nombre des succursales a été porté à neuf ; seize écoles nationales, six maîtrises et une école spéciale pour l'étude du plain-chant (école Niedermeyer) ont été créées ou réorganisées sous le patronage de l'administration et un chapitre spécial a été ouvert au ministère des beaux-arts, ayant pour dotation la somme de 222,600 fr. qui n'apparaît plus en 1887 que pour 220,500 fr. ainsi répartis :

Succursales	66,000 fr.
Écoles nationales	50,600
École Niedermeyer	22,000
Maîtrises	20,000
Bourses d'études.	11,270
Achats divers	16,491
Traitements des inspecteurs.	18,000
Autres dépenses.	16,139

Amédée Boutarel.

Bibliographie.

Lassabathie, *Histoire du Conservatoire impérial de musique*. Paris, 1860.

Gustave Chouquet, *Le Musée du Conservatoire de musique*. Paris, 1875.

J. B. Weckerlin, *Catalogue de la bibliothèque du Conservatoire, Notice et reproductions musicales des principaux ouvrages de la réserve*. Paris, 1885.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS. — Cet établissement est destiné à réunir dans un dépôt public les machines, modèles, outils, dessins, descriptions et livres de tous genres ayant rapport aux arts industriels, et à former, par un ensemble de cours gratuits, une haute école d'ap-

1. Le crédit de 256,300 fr. accordé pour 1887 est réparti entre les différents services comme suit :

Administration.	Directeur	10,000 fr.
	Chef, sous-chef et commis du secrétariat	17,400
	Bibliothécaire, sous-bibliothécaire et conservateur du musée	7,500
Enseignement. 72 professeurs et accompagnateurs (de 600 fr. à 3,000 fr.).		138,900
Pensions d'élèves		24,000
Achat de musique, instruments, etc. ; dépenses diverses, etc		58,500

plication des connaissances scientifiques au commerce et à l'industrie.

Les collections industrielles qui existaient en France avant la Révolution, si l'on excepte celle de l'Académie des sciences, appartenaient toutes à des particuliers. La plus importante, installée à l'hôtel de Mortagne, rue de Charonne, était celle du mécanicien Vaucanson. Elle fut léguée à l'État en 1783. Le Gouvernement fit alors acheter, au prix de 110,000 livres, les bâtiments qu'elle occupait et nomma un administrateur pour l'inventorier, l'entretenir et l'accroître. Pendant neuf ans, une somme totale de 96,000 fr. fut employée à cet effet.

Lorsque fut fondé le Conservatoire, il y avait au Louvre deux collections : celle de l'Académie des sciences, et celle dite d'Égalité qui renfermait des modèles provenant de la galerie des arts mécaniques de la famille d'Orléans. Une troisième, installée rue de l'Université, était consacrée à l'agriculture. Mais la Convention, considérant que les richesses accumulées dans ces différents locaux ne profitaient pas au public, rendit le décret du 19 vendémiaire an III, dont voici les dispositions essentielles :

Art 1er. Il est formé à Paris, sous le nom de Conservatoire des arts et métiers et sous l'inspection de la Commission de l'agriculture et des arts, un dépôt de machines, modèles, outils, dessins, descriptions et livres dans tous les genres d'arts et métiers.

Art. 2. On y expliquera la construction et l'emploi des outils ou machines utiles aux arts et métiers.

Art. 4. Le Conservatoire des arts et métiers sera composé de trois démonstrateurs et d'un dessinateur.

Art. 6. Il sera distribué à chacun une indemnité annuelle de 4,000 livres.

Art. 7. Les dépenses de cet établissement seront prises sur les sommes mises à la disposition de la Commission d'agriculture et des arts.

Aucun emplacement ne fut désigné d'abord pour l'installation du Conservatoire. Ses membres obtinrent plus tard les bâtiments de la « ci-devant abbaye Saint-Martin » et une somme de 56,900 fr. fut employée à l'appropriation de ce local.

L'organisation définitive des différents services du Conservatoire remonte aux ordonnances des 16 avril 1817, 25 novembre 1819 et 31 août 1828. Elle est marquée par deux innovations capitales : la création d'un conseil de perfectionnement et l'ouverture d'une « École d'application des connaissances scientifiques au commerce et à l'industrie ». En outre, des bourses de mille francs chacune devaient être attribuées chaque année à douze élèves sans fortune.

Le Conservatoire est régi aujourd'hui par un décret impérial du 10 décembre 1853, un arrêté ministériel du 24 janvier 1854 et les dispositions non abrogées des ordonnances royales que nous avons citées. Un directeur nommé par le chef de l'État est placé à la tête de l'établissement. Le conseil de perfectionnement est maintenu : il se compose du directeur, des professeurs et d'un nombre limité de membres adjoints choisis parmi les savants et les industriels. Il émet ses vœux et donne son avis sur le budget, sur l'emploi des fonds alloués aux collections, sur le haut enseignement et sur toutes les questions que le ministre juge à propos de lui soumettre.

L'enseignement se fait dans quinze chaires. Il embrasse les sciences appliquées, l'agriculture, la législation, l'économie politique et le dessin.

La bibliothèque renferme près de 25,000 volumes.

Des laboratoires sont mis à la disposition des professeurs qui peuvent ainsi fortifier leur enseignement par d'intéressantes expérimentations.

Une galerie de moteurs en activité permet de constater la valeur industrielle des machines que leurs inventeurs désirent soumettre à l'examen de juges compétents et non suspects de partialité.

Aux termes de la loi de 1844, à l'expiration des brevets d'invention, les originaux des descriptions et dessins doivent être déposés au Conservatoire, où ils forment, avec une série d'épures rassemblées de 1775 à 1829, ce que l'on appelle le portefeuille industriel.

Nous donnons ci-dessous un aperçu des budgets annuels du Conservatoire depuis 1831 :

1831.	65,000 fr.	1870.	290,000 fr.
1840.	150,000	1880.	349,000
1850.	130,000	1887.	441,150
1860.	245,500		

Ces ressources ont été parfois augmentées par des crédits extraordinaires, notamment par la loi du 12 juin 1878, qui affecta une somme de 100,000 fr. à l'accroissement des collections pendant l'Exposition universelle.

Le Conservatoire des arts et métiers occupe, entre la rue Saint-Martin, la rue Réaumur, la rue Vaucanson et la rue du Vert-Bois, l'ancien emplacement du prieuré royal de Saint-Martin-des-Champs. L'entretien, l'agrandissement et l'appropriation des bâtiments ont imposé à l'État d'assez fortes dépenses. En 1845, un projet d'améliorations notables reçut l'approbation des Chambres. La dépense prévue était de 1,600,000 fr. Les lois des 6 avril 1845 et 3 juillet 1846 mirent cette somme à la disposition du ministre des travaux publics. D'autres allocations furent accordées dans la suite sur un devis comprenant la restauration de l'église. Un crédit de 8,000,000 fr. à répartir par annuités sur l'exercice 1861 et les suivants a été employé à l'isolement du Conservatoire. Une allocation de 960,000 fr. s'y est ajoutée en 1880. On a dépensé, en 1886 et en 1887, la somme de 500,000 fr. et l'achèvement des travaux exigerait encore un crédit de 1 million 767,500 fr. qui ne figure pas au projet de budget de 1888. Il serait cependant nécessaire au double point de vue de la conservation de certaines parties des vieux bâtiments et de l'appropriation des nouvelles galeries encore inachevées, que les travaux en cours d'exécution fussent continués sans interruption.

Amédée Boutarel.

Bibliographie.

Colonel Laussedat, *Le Conservatoire des arts et métiers depuis sa fondation*. Paris, Imprimerie nationale. 1887.

Notice sur le Conservatoire des arts et métiers. Paris, Imprimerie nationale. 1864.

E. Levasseur, *Le Conservatoire des arts et métiers*. (Extrait du *Dictionnaire de pédagogie*.)

L'Administration du Conservatoire doit faire paraître prochainement une série de documents relatifs à la fondation et à l'organisation du Conservatoire et à la création de ses chaires de haut enseignement.

CONSIGNATIONS. *V.* **Caisse des dépôts et consignations.**

CONSOMMATION (Droit de). — Le droit de consommation se perçoit, sauf exception, sur tout déplacement des eaux-de-vie, d'esprits ou de liqueurs, composés d'eau-de-vie ou d'esprit, en raison de leur richesse alcoolique et d'après les tarifs établis.

Le droit de consommation se compose des an-

ciens droits de circulation et de détail, dont étaient frappés autrefois les eaux-de-vie, esprits et liqueurs à base d'alcool. Ce droit fut établi par la loi du 28 avril 1816, article 87.

Aux termes de cet article, le droit primitif était égal au droit de détail, soit 15 p. 100 du prix de vente. Les tarifs successifs qui ont frappé l'alcool ayant été donnés à ce mot spécial, nous ne les mentionnerons pas de nouveau. (*V. aussi l'article* **Boissons.**)

Base des droits. — Le droit actuellement perçu par l'État sur tous les alcools est de 156 fr. 25 c., décimes compris, par 100° d'alcool pur, quelles que soient la forme et la contenance des vaisseaux dans lesquels cet alcool est contenu.

Circulation. — Les formalités à la circulation sont identiquement les mêmes que celles exigées pour le transport des vins ; toutefois, la couleur des acquits-à-caution employés varie : elle est blanche, rouge ou bleue, suivant qu'ils s'appliquent : 1° à des alcools de fruits ; 2° à des alcools de grains, de betterave ou de mélasse ; 3° enfin à des alcools d'industrie.

Acquittement des droits. — Le droit est payable soit au départ, s'il est pris un congé, soit à l'arrivée, si l'on se sert d'un acquit-à-caution ; dans ce dernier cas, le paiement se fait avant la décharge dudit acquit, sans préjudice, toutefois, de la faculté d'entrepôt.

Marchands en gros et débitants. — Les marchands en gros et les débitants acquittent le droit de consommation sur les quantités d'eaux-de-vie, esprits ou liqueurs qui manquent sur leurs prises en charge, déduction faite de 7 p. 100 pour ouillage, coulage, soutirage et affaiblissement de degré sur l'alcool.

Cette déduction n'est que de 3 p. 100 pour les débitants exercés.

Villes soumises à la taxe unique et à la taxe de remplacement. — Dans les villes soumises à la taxe unique et à la taxe de remplacement, le droit est payé à l'entrée, à moins que les spiritueux ne soient mis en entrepôt.

Débitants rédimés. — Dans les villes où la taxe unique n'est pas adoptée et hors des villes, les débitants qui désirent s'affranchir des exercices, paient comme les simples particuliers le droit de consommation à l'arrivée des alcools.

Importation. — Les alcools importés sont frappés du droit de douane qui les concerne, indépendamment des taxes intérieures sur l'alcool employé et d'après des bases déterminées par le comité consultatif des arts et manufactures. (*L.* 7 *mai* 1881.)

Exemption du droit. — Le droit de consommation n'est pas exigé des simples particuliers pour le transport d'eaux-de-vie, d'esprits ou de liqueurs, d'une de leurs maisons dans une autre. Toutefois la partie intéressée doit justifier aux employés de la régie que les liquides à transporter ont déjà payé le droit de consommation.

L'expédition employée est toujours dans ce cas un acquit-à-caution et non un passavant.

Sont encore exemptes de droit : les eaux-de-vie exportées ; celles embarquées pour l'avitaillement des navires expédiés pour la grande pêche, pour les colonies françaises et pour l'étranger.

Enfin jouissent des mêmes privilèges les alcools produits par les bouilleurs de cru. (*V.* **Bouilleurs de cru.**)

Contentieux et pénalités. — Les contraventions en matière d'alcool sont punies d'une amende qui varie de 500 à 5,000 fr. indépendamment de la confiscation des boissons saisies. (*V.* **Confiscation.**)

Les fraudes dissimulées sous les vêtements ou pratiquées au moyen d'engins disposés pour l'introduction et le transport frauduleux d'alcools ou de spiritueux, soit à l'entrée, soit dans un rayon d'un myriamètre à compter des limites de l'octroi pour les villes de 100,000 âmes et au-dessus et de 5 kilomètres du lieu sujet au droit d'entrée pour les villes dont la population est inférieure à 100,000 âmes, encourent une peine correctionnelle variant de 6 jours à 6 mois de prison.

Les complices du délinquant sont passibles de la même peine.

A. P.

CONSTRUCTION DE NAVIRES. *V.* **Marine marchande, Primes.**

CONSULS. — L'institution des consuls remonte à l'antiquité, mais, dans des temps plus rapprochés, c'est surtout en Orient et à l'époque des croisades qu'elle acquit toute son importance pour la protection à exercer en faveur des chrétiens, de leur religion, de leurs personnes, de leurs églises, de leurs biens et de leurs navires. En France, sous Louis XIV, l'ordonnance de 1681, rédigée par Colbert, réglementa les fonctions consulaires, modifiées par l'édit du roi de 1781 qui détermina l'exercice de la juridiction consulaire en Levant, dans les États Barbaresques et au Maroc, juridiction étendue, en 1845, aux possessions de l'Iman de Mascate, et en 1855 et 1858 à la Perse, à la Chine et au Japon.

Les décrets des 31 mars et 17 juillet 1882 fixent le rang, l'assimilation et le traitement personnel des consuls, mais on a reconnu récemment les difficultés que présenteraient la distinction, la séparation des émoluments individuels et des frais de maison et de représentation, et un décret du 30 décembre 1882 a ajourné l'application aux consuls des prescriptions du décret du 17 juillet 1882 qui, depuis le 1er janvier 1883, sont exécutoires pour les membres du corps diplomatique. Il faut voir à l'article *Corps diplomatique et consulaire* l'assimilation avec le corps diplomatique.

Pour l'exercice de 1888, le budget fixe de 20,000 à 55,000 fr., selon la cherté du poste, le traitement des 28 consuls généraux. Celui des 86 consuls de 1re et de 2e classe varie de 12,000 à 40,000 fr. ; celui des 100 vice-consuls de 3,000 à 14,000 fr., et celui des 57 drogmans et interprètes, de 5,000 à 20,000 fr. Il y a de plus un consul-juge à Tunis avec un traitement de 12,000 fr. Les 12 consuls suppléants ou élèves-consuls reçoivent chacun 5,000 fr. et l'École des langues, établie au lycée Louis-le-Grand et composée plus spécialement de fils d'agents consulaires, coûte annuellement 20,000 francs au ministère des affaires étrangères. Pour être admis à exercer leurs fonctions, les consuls doivent être pourvus de l'*exequatur* délivré par le chef de l'État de leur résidence.

Anciennement, les consuls relevaient du ministre de la marine, mais un décret du 14 février 1793 les a définitivement rattachés au département des affaires étrangères. Dans quelques postes, comme à Montevideo, à Guatemala, au Vénézuéla, les consuls généraux portent aussi le titre de chargés d'affaires. Néanmoins, comme ils relèvent presque

tous d'une ambassade ou d'une légation, ils n'exercent point de fonctions purement diplomatiques et doivent se borner à la protection de leurs nationaux, de la marine marchande, de l'industrie et du commerce. Ils recueillent les successions, liquident les bris et naufrages et rapatrient les aliénés et les indigents.

Les circulaires de 1833, 1849 et enfin celle du 10 mai 1882 déterminent clairement les attributions et la conduite des consuls. Leurs retraites sont ainsi fixées : 6,000 fr. les consuls généraux ; 5,000 fr. les consuls de 1re classe; 4,000 fr. ceux de seconde, et 2,000 fr. les vice-consuls.

CONTENTIEUX DU TRÉSOR. *V.* **Agent judiciaire.**

CONTINGENTS.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET ORIGINE.

Le Parlement fixe, chaque année, le montant des contributions foncière, personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, lesquelles constituent, comme on le sait, des impôts de répartition. Les sommes ainsi votées par départements, suivant les indications d'un tableau annexé à la loi de finances, prennent, dans la technologie des contributions directes, le nom de *contingents*.

1. Contributions foncière et personnelle-mobilière.

Lorsque les contributions foncière et mobilière furent établies en 1790 et en 1791, l'Assemblée constituante décida en principe que la somme totale à encaisser par le Trésor du chef de ces contributions serait de 300 millions ; mais elle n'avait entre les mains aucun élément précis pour effectuer la répartition de cette somme entre les départements. Pressé par les nécessités du moment, le comité d'imposition de l'Assemblée adopta, après bien des hésitations, un système empirique consistant à répartir les contingents de 240 millions et de 60 millions qui avaient été fixés pour les deux contributions précitées, en fonction des sommes que chaque province payait, sous l'ancien régime, en impôts directs et indirects. Il dressa à cet effet un tableau d'ensemble de tous les impôts par généralités et les données de ce tableau furent ensuite décomposées par département d'après des calculs ingénieux, mais reposant sur des indications bien incertaines. Ce travail préliminaire effectué, la somme afférente à chaque département fut divisée en contribution foncière et en contribution mobilière à l'aide de déterminations plus ou moins arbitraires.

Sur le rapport (15 mai 1791) du duc de la Rochefoucauld, membre du comité d'imposition, le projet de répartition fut voté par acclamation dans la séance du 27 mai 1791. La discussion allait s'ouvrir, quand l'Assemblée, comprenant qu'elle s'engageait dans une voie sans issue si elle abordait l'examen des détails du projet, se leva tout entière pour adopter les propositions de son comité.

L'application de la répartition provoqua des protestations sur tous les points du territoire : il existait, en effet, de profondes inégalités, par le fait même du système de répartition adopté, entre les pays d'états, qui, sous l'ancienne monarchie, avaient le privilège de voter leurs impôts, et entre les pays d'élection directement soumis à l'action fiscale du pouvoir central.

Nous ne ferons pas ici l'historique des modifications diverses dont a été l'objet le montant du contingent de la contribution foncière ; nous constaterons seulement que le chiffre primitif de 240 millions a été successivement réduit dans de larges proportions, par suite des opérations de péréquation, des accroissements et diminutions du territoire, etc., et qu'il n'était plus, pour 1822, à la suite d'un travail de nouvelle répartition, que de 154,681,351 fr. (*L.* 31 *juillet* 1821). On verra ci-après les causes de l'élévation graduelle du contingent foncier à partir de l'année 1837.

Le contingent de la contribution personnelle-mobilière n'a pas subi moins de vicissitudes : il a d'abord été fixé, comme il a été dit plus haut, à 60 millions, alors que la contribution mobilière était établie par voie de répartition. Après différentes tentatives pour faire de cette contribution un impôt de quotité (*V.* **Personnelle-mobilière**), son contingent fut rétabli au chiffre de 60 millions (*L.* 14 *therm. an V*) ; réduit à 50 millions par la loi du 9 vendémiaire an VI, à 30 millions dans la suite (*L.* 26 *fruct. suivant*), élevé à 40 millions (*L.* 17 *fruct. an VII*), il fut de nouveau fixé au chiffre de 30 millions par la loi du 25 ventôse an VIII. De 1803 à 1830, la contribution personnelle-mobilière fut répartie sur le pied d'un contingent total d'un peu plus de 27 millions; enfin, la loi du 21 avril 1832 régla le montant du contingent à 34 millions.

2. Contribution des portes et fenêtres.

Cette contribution, créée en 1798, fut tout d'abord assise par voie de quotité; elle fut convertie en impôt de répartition par la loi du 13 floréal an X qui en fixa le contingent à 16 millions; il n'était plus que de 12,812,534 fr., quand la loi du 26 mars 1831 transforma la contribution en impôt de quotité. Ce mode d'assiette fut abandonné l'année suivante (*V.* **Portes et fenêtres**) et, depuis cette époque, la contribution des portes et fenêtres, dont le contingent fut fixé, pour 1832, à 22 millions, a repris le caractère d'impôt de répartition. Le contingent s'est élevé de 22 millions à 40,681,286 fr. (1888) par suite de deux lois rendues en 1835 et en 1844, lois dont nous exposons l'économie au chapitre suivant.

II. CAUSES DE MODIFICATIONS.

3. Contribution foncière.

Les contingents fonciers attribués aux départements, aux arrondissements et aux communes n'ont été, jusqu'en 1837, modifiés que dans les cas : 1° de modifications territoriales des circonscriptions administratives ; 2° de gains ou de pertes de matière imposable (création de rues, de routes, de chemins et inversement; alluvions, corrosions, etc.). Mais, les accroissements et pertes de matière

imposable provenant de maisons nouvellement construites ou de maisons démolies n'avaient aucune influence sur la fixation des contingents fonciers. La part que les maisons nouvellement construites venaient prendre dans le contingent d'une commune diminuait d'autant la cotisation des propriétaires fonciers déjà imposés ; et, par contre, dans les communes où se produisaient un grand nombre de démolitions, les propriétaires voyaient s'accroître sensiblement leur part contributive. Cet état de choses n'avait pas tardé à amener des disproportions des plus choquantes que la loi du 17 août 1835 fit cesser en disposant qu'on tiendrait compte désormais, dans la détermination des contingents, du mouvement annuel des constructions et des démolitions. Depuis lors, les maisons et usines nouvellement construites ou reconstruites, et devenues imposables, accroissent, du montant des cotisations en principal dont elles sont reconnues passibles, les contingents de la commune, de l'arrondissement et du département où elles sont situées[1].

L'application des dispositions de la loi de 1835 a donné d'excellents résultats : elle a mis fin à des inégalités de traitement qui avaient motivé de vives réclamations et, sans rien ajouter aux cotisations existantes, elle a procuré au Trésor des ressources qui lui étaient légitimement acquises et qui, de 1837 à 1888 inclusivement, ont atteint un chiffre de 29.218.591 fr.

4. Contribution des portes et fenêtres.

Comme pour la contribution foncière et par les motifs qui viennent d'être ci-dessus indiqués, la loi du 17 août 1835 a décidé que les contingents de la contribution des portes et fenêtres seraient modifiés en plus ou en moins en raison des constructions ou des démolitions annuellement constatées.

D'autre part, la loi du budget de 1845 (4 août 1844) a mis fin à un état de choses qui avait donné lieu à de nombreuses critiques. Antérieurement à 1844, lorsqu'une commune se trouvait dans le cas de payer la contribution des portes et fenêtres d'après un tarif plus élevé, en raison de l'accroissement du nombre de ses habitants constaté par un dénombrement quinquennal de la population, l'augmentation résultant du passage de cette commune dans une catégorie plus élevée de population venait diminuer la part contributive des autres communes du département, sur lesquelles retombait, au contraire, tout dégrèvement causé par l'abaissement du tarif des portes et fenêtres dans les communes dont la population diminuait. On faisait remarquer qu'il était peu rationnel de modifier les contingents en raison des démolitions et des constructions, et de ne pas tenir compte des mouvements de population qui faisaient varier ces contingents dans des proportions bien plus considérables. Le Gouvernement a reconnu la valeur de ces observations et la loi précitée du 4 août 1844 a disposé qu'à l'avenir les contingents départementaux de la contribution des portes et fenêtres seraient modifiés toutes les fois que, par suite d'un recensement de la population, une commune devrait être soumise à un tarif supérieur ou inférieur à celui dont il lui était fait précédemment application.

5. Contribution personnelle-mobilière.

La loi précitée du 4 août 1844 a apporté d'importantes modifications dans le mode de détermination des contingents de la contribution personnelle-mobilière. La loi du 21 avril 1832 avait prescrit au Gouvernement (art. 31) de soumettre aux Chambres un nouveau projet de répartition de la contribution personnelle-mobilière entre les départements ; les renseignements recueillis pour remplir le vœu de la loi n'ayant pas paru présenter toute l'exactitude désirable, une loi du 14 juillet 1838 avait décidé, dans la suite, que le Parlement serait saisi, dans la session de 1842, pour avoir son effet en 1843, du projet de répartition depuis si longtemps attendu.

En présence des difficultés causées par le recensement de 1841 (*V.* **Péréquation**), le Gouvernement dut demander un nouvel ajournement, et, comme il paraissait impossible de répartir le contingent personnel-mobilier au prorata des valeurs locatives d'habitation constatées, M. Humann, alors ministre, demanda à la Chambre des députés, au cours de la session de 1844, d'introduire dans la loi de finances une disposition permettant de faire graduellement disparaître les inégalités constatées dans la répartition des contingents entre les départements. Le système préconisé par le Gouvernement et sanctionné par la loi du 4 août 1844 consistait à diminuer le contingent personnel-mobilier du montant, en principal, des taxes personnelles et des cotes mobilières payées par les occupants des maisons détruites ou démolies et à l'augmenter proportionnellement à la valeur locative des maisons nouvellement construites. Cette augmentation était fixée au vingtième des valeurs locatives réelles des locaux consacrés à l'habitation des imposables.

En soumettant cette disposition aux Chambres, le but de M. Humann était, disait-il, non « d'accroître les ressources du Trésor, mais bien d'arriver un jour à une péréquation entre les départements ». On peut se demander si la mise à exécution de ce système ingénieux de lente péréquation a donné les résultats attendus ; en tout cas, le Trésor, contrairement à l'attente de M. Humann, en a largement profité, car, depuis 1847, les contingents de la contribution personnelle-mobilière ont été, par le jeu de la loi du 4 août 1844, augmentés d'une somme de 27,848,764 fr.

III. RÉPARTITION.

La loi du budget assigne tous les ans à chaque département son contingent particulier dans le contingent général fixé pour les trois impôts de répartition. Les contingents départementaux sont ensuite distribués par des corps électifs locaux, agissant par délégation du pouvoir législatif, qui sont les conseils généraux et les conseils d'arrondissement.

La répartition des contingents départementaux entre les arrondissements est effectuée par le conseil général dans sa session du mois d'août. Le ministre des finances fait connaître au préfet le montant des contingents attribués au département et le conseil général, aidé par les renseignements statistiques fournis par le service des contributions directes, opère, en francs, le *répartement*

1. Les dispositions de la loi de 1835 ont été étendues aux terrains non cultivés, employés à un usage commercial ou industriel, tels que chantiers, lieux de dépôt de marchandises et autres emplacements de même nature... » par la loi du 29 décembre 1884 (art. 1er).

entre les arrondissements. En ce qui concerne spécialement les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, le conseil général est muni de deux tableaux dressés par le directeur des contributions directes et présentant : l'un, une répartition des contingents basée sur le nombre des contribuables passibles de la taxe personnelle et le montant des valeurs locatives d'habitation ; l'autre, une répartition des contingents réglée en raison du produit des taxes afférentes aux ouvertures imposables. (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 11 *et* 26.)

Les résultats de la répartition sont consignés dans l'*état général du répartement entre les arrondissements,* qui est signé par les membres du conseil général.

La loi du 2 messidor an VII sur les réclamations en matière de contribution foncière avait décidé que le conseil général (à cette époque, l'administration centrale du département) ne pouvait se dispenser de répartir le contingent départemental, sous peine, contre les membres de l'assemblée, « de destitution de leurs places ».

Cette disposition ne comportait plus naturellement de sanction avec des conseillers généraux nommés à l'élection ; aussi, a-t-elle été remplacée par le texte suivant dans la loi du 10 mai 1838 (*art.* 27), puis dans celle du 10 août 1871 (*art.* 39) :

« Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents..... seront délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente.... » Ces derniers mots ont été ajoutés, lors de la discussion de la loi de 1838, pour maintenir la distinction entre le pouvoir législatif délégué au conseil général et le pouvoir exécutif qui appartient au préfet.

Dès que les contingents des arrondissements ont été arrêtés, le préfet adresse à chaque sous-préfet un *mandement* qui lui fait connaître le contingent de son arrondissement dans les trois contributions. Ce mandement est remis, avec tous les documents qui peuvent faciliter la répartition, au conseil d'arrondissement dans la seconde partie de sa session.

Les résultats de la répartition des contingents sont relatés dans l'*état général de sous-répartement entre les communes,* qui présente l'indication des contingents attribués à chaque commune en ce qui touche les contributions foncière (propriétés non bâties et bâties), personnelle-mobilière et des portes et fenêtres.

Ce travail effectué, le directeur des contributions directes applique aux contingents déterminés par le conseil d'arrondissement les augmentations ou diminutions résultant : 1° pour la contribution foncière des propriétés non bâties, des accroissements et pertes de matière imposable (*L.* 1er *mai* 1822, *art.* 13) ; 2° pour la contribution foncière des propriétés bâties et pour les deux autres impôts de répartition, des accroissements ou des diminutions provenant de l'exécution de la loi du 17 août 1835 et de la loi du 4 août 1844 (maisons démolies ou nouvellement construites). Les contingents obtenus, après ce travail de modifications, sont ceux qui seront inscrits dans les rôles de l'année suivante.

Le législateur a dû égalment prévoir le cas où le conseil d'arrondissement ne remplirait pas ses obligations : s'il ne se réunissait pas ou s'il se séparait sans avoir effectué le sous-répartement entre les communes, cette opération serait effectuée par le préfet d'après les éléments de la sous-répartition précédente. (*L.* 10 *mai* 1838, *art.* 47.)

IV. RÉCLAMATIONS.

Aux termes de l'article 51 de la loi du 10 août 1871, le conseil général est autorisé à adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il croit devoir présenter dans l'intérêt du département. Il suit de là que cette assemblée a toute latitude pour demander une diminution du contingent départemental et c'est au Parlement qu'il appartiendrait, le cas échéant, de donner à cette demande la suite convenable.

Quant aux conseils d'arrondissement et aux communes, la loi leur reconnaît expressément le droit de réclamer contre les contingents qui leur ont été attribués.

D'après l'article 40 de la loi du 10 mai 1838, chaque conseil d'arrondissement se réunit et délibère, avant la session du conseil général, sur les réclamations auxquelles peut donner lieu la fixation des contingents attribués à l'arrondissement pour l'année courante. La demande du conseil d'arrondissement est communiquée au directeur des contributions directes, qui réunit tous les documents de nature à en faire apprécier le mérite. Le dossier de l'affaire est remis ensuite, avec les observations du préfet, au conseil général qui l'apprécie et statue avant de procéder au répartement annuel.

D'autre part, les réclamations formées par les communes contre leurs contingents sont communiquées par le préfet au directeur des contributions directes, qui, en s'aidant, soit des documents qu'il a entre les mains sur les forces contributives des communes, soit des données statistiques qu'il fait spécialement recueillir, rédige un rapport que le préfet communique pour avis au conseil d'arrondissement dans la première partie de sa session ; la délibération de cette assemblée est ensuite soumise au conseil général qui statue.

Le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer, dans la sous-répartition qu'il est chargé d'effectuer ultérieurement, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes, quand il leur a été accordé un dégrèvement. Faute par lui de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, rectifie la répartition en diminuant les contingents des communes intéressées et en reportant le montant des diminutions au centime le franc sur les autres communes de l'arrondissement.

Les décisions prises par les conseils généraux, en matière de répartition d'impôt, sont définitives. Elles ne peuvent être attaquées devant la juridiction administrative ; en répartissant l'impôt, les conseils généraux agissent, en effet, comme délégués du pouvoir législatif, et on comprend, dès lors, que leurs décisions ne puissent être soumises à l'examen d'aucune autorité. (*Arr. C. d'État* 29 *août* 1834, *Compagnie des salines de l'Est* [Meurthe].)

V. STATISTIQUE.

Le tableau qui suit présente, à intervalles différents, le montant des contingents des contributions foncière et personnelle-mobilière depuis 1791, et celui du contingent de la contribution des portes et fenêtres à partir de 1803.

Mouvement des contingents depuis 1791.

ANNÉES.	CONTRIBUTIONS foncière.	des portes et fenêtres.	personnelle-mobilière.
1791	240,000,000f	»	60,000,000f
1803	183,[illegible]	13,213,870f	27,252,900
1815	172,132,202	12,892,000	27,289,000
1821	161,412,693	12,812,466	27,161,020
1832	154,704,459	22,000,000	34,000,000
1840	155,200,000	22,449,300	34,000,000
1850	159,639,736	25,181,160	35,046,793
1860	163,180,757	28,111,359	37,589,798
1870	171,818,044	33,578,465	45,076,103
1880	173,206,157	36,158,161	51,554,394
1888 Propriétés non bâties[1]	118,587,498	40,881,283	60,642,840
1888 Propriétés bâties[1]	61,217,669		

Nous avons groupé dans le tableau ci-après certaines indications intéressantes au sujet des majorations apportées aux contingents des trois impôts de répartition par la mise en application des lois du 17 août 1835 et du 4 août 1844.

Augmentations apportées aux contingents à partir de 1837 et de 1847.

PÉRIODES	RÉSULTATS DE L'APPLICATION DES LOIS du 17 août 1835 (art. 2). Contribution foncière.	du 17 août 1835 (art. 2). Contribution des portes et fenêtres.	du 4 août 1844 (art. 2). Contribution personnelle-mobilière.
De 1837 à 1846	3,209,733f	2,066,000f	»
De 1847 à 1860	5,255,815	3,394,933	3,579,798f
De 1861 à 1870	7,151,900	4,216,919	7,113,245
De 1871 à 1880	6,836,822	3,917,186	7,837,275
De 1881 à 1888	6,764,061	4,181,573	9,288,446
Totaux	29,218,391f	17,776,611f	27,848,761f

Édouard ARNOUX.

CONTRAINTE. *V.* **Perception** *et* **Porteurs de contraintes.**

CONTRAINTE PAR CORPS.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.
II. LÉGISLATION ACTUELLE.

1. En matière pénale.

1. *Amendes.*
2. *Restitution.*
3. *Dommages et intérêts.*
4. *Frais de justice.*

2. En matière forestière et de pêche fluviale.
3. En matière administrative.
4. Durée de la contrainte par corps.
5. Règles générales.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

La contrainte par corps est une voie d'exécution des jugements. C'est le droit que la loi confère, dans certains cas, au créancier de faire incarcérer son débiteur pour le contraindre à payer ce qu'il doit. L'exécution a lieu alors sur le corps même du débiteur : c'est de là que vient le mot contrainte par corps.

Cette mesure n'a cependant pas pour objet de faire de la personne du débiteur le gage du créancier. Elle est tout simplement un moyen coercitif pour vaincre la mauvaise volonté d'un débiteur qui refuse de remplir son obligation. C'est une simple épreuve de solvabilité réelle du débiteur, dit M. Leveillé ; mais cette définition exacte lorsque la contrainte est exercée contre un débiteur dont la solvabilité est douteuse, ne saurait être admise lorsqu'elle s'applique à un condamné notoirement insolvable.

Les législations de tous les peuples, sauf peut-être celle des Hébreux, paraissent avoir toujours accordé au créancier des droits sur la personne de son débiteur. Aucune cependant ne semble lui en avoir donné de plus étendus que la législation romaine, où la personne même du débiteur constituait le gage du créancier. Aussi celui-ci, jusqu'aux jours où les empereurs Zénon et Justinien vinrent défendre aux particuliers d'avoir chez eux des prisons privées, pouvait-il retenir son débiteur prisonnier dans sa propre maison. La dette n'était-elle pas payée dans les 60 jours de cette détention, il pouvait même se faire adjuger définitivement son débiteur, et alors il avait le choix ou de lui faire remise de sa dette et de lui rendre la liberté ou de le vendre comme esclave au delà du Tibre, c'est-à-dire en territoire étranger, ou même de le mettre à mort.

En France, la contrainte par corps n'atteignit jamais ce degré de rigueur. Il semble même qu'à l'origine elle n'était prononcée que lorsque les parties s'y étaient soumises expressément. Ce n'est que l'ordonnance de Moulins (février 1566) qui y assujettit tous les débiteurs de sommes d'argent. Mais cette disposition ayant donné lieu à une foule d'abus, l'ordonnance de 1667 proscrivit la contrainte par corps en matière civile, sauf quelques cas particuliers et ne l'autorisa qu'en matière commerciale et de deniers publics. Abolie par la Convention, qui ne la maintint qu'à l'égard des comptables des deniers nationaux, elle fut de nouveau autorisée par la loi très importante du 15 germinal an VI (4 avril 1798).

Cette loi réunissait en un seul et même contexte toutes les règles qui depuis l'ordonnance de 1667 avaient été posées sur ce mode de coercition, tant en matière civile qu'en matière commerciale, et s'occupait du mode d'exécution des jugements portant la contrainte par corps ; mais celle-ci, en matière criminelle restait soumise à la loi antérieure des 19-22 juillet 1791. Puis vint la loi du 4 floréal an VI, traçant les voies de coercition pour engagements entre Français et étrangers, et qui fut suivie de plusieurs décrets comblant les lacunes qui existaient encore sur l'exercice de la contrainte par corps en diverses matières.

Le Code civil de 1804 parut alors et posa dans les articles 2059 à 2070 quelques règles générales sur la contrainte par corps en matière civile, qui furent complétées par le Code de procédure civile (*art.* 126 *et* 127, 780 *à* 805) promulgué en 1806, et dont les règles sont, pour la plupart, encore en vigueur.

Vivement attaquée dans son principe et dans son application comme un legs de la barbarie des

1. Nous rappelons ici que le Parlement, donnant suite, en partie du moins, aux projets de loi successivement déposés par M. Léon Say (23 mars 1876, 11 janvier 1877 et 19 mai 1879), a prescrit (*L.* 22 *juill.* 1881) la séparation des contingents des propriétés non bâties et des propriétés bâties. Cette distinction, réalisée depuis 1883, avait d'ailleurs été prescrite par la loi du 15 septembre 1807 et elle n'avait cessé qu'en 1821, à la suite des travaux de péréquation effectués à cette époque. Elle facilite singulièrement le travail de l'évaluation des propriétés bâties entrepris par l'administration des contributions directes en vertu des lois des 8 août 1885 et 8 juin 1887, travail actuellement en cours d'exécution (1888).

anciens temps, la contrainte par corps, à la suite de diverses propositions de loi qui ne purent aboutir, se vit entièrement modifiée par la loi du 17 avril 1832, qui, entre autres innovations, décida qu'en matière commerciale on ne pourrait plus l'appliquer que pour une dette d'au moins 300 fr., qu'en matière civile sa durée serait limitée, et qu'en matière criminelle, correctionnelle et de police elle aurait, comme en matière forestière (*C. for.*, *t. XIII*), un mode particulier d'exécution.

Avec la révolution de 1848 parut le décret du 9 mars, qui abolit de nouveau la contrainte par corps. Mais réclamée par le commerce, elle fut aussitôt rétablie par loi du 13 décembre 1848, qui en réduisit notablement la durée en matière civile et commerciale ainsi qu'en matière répressive, en interdit la stipulation dans les baux ruraux et consacra diverses immunités au profit de certaines personnes.

II. LÉGISLATION ACTUELLE.

Mais cette mesure de coercition était toujours vue avec défaveur et la loi du 22 juillet 1867 la supprima en matière commerciale, civile et contre les étrangers et ne la maintint que dans quelques cas déterminés, que nous passerons en revue :

1. En matière pénale.

La contrainte par corps peut être exercée en matière criminelle, correctionnelle et de simple police pour le recouvrement des condamnations pécuniaires.

1. *Amendes.*

La contrainte par corps s'applique aux condamnations à l'amende résultant de faits déférés aux tribunaux correctionnels ou de simple police; mais elle ne s'appliquerait pas aux condamnations à l'amende prononcées par les tribunaux civils en vertu de leur compétence ordinaire, à moins que ces condamnations n'aient été basées sur un crime, un délit ou une contravention reconnus par la juridiction criminelle.

Les décimes ajoutés à l'amende par les lois de finances (*V.* **Amendes**, *tableau des décimes*) sont comme elle recouvrables par corps.

2. *Restitution.*

Les choses dont le plaignant a été frustré et dont la justice a ordonné la restitution sont recouvrables par corps (*C. pén.*, *art.* 52 *et* 469) ; mais il est indispensable pour l'application de la contrainte par corps aux restitutions, que les tribunaux en apprécient l'importance pécuniaire, la fixation de la durée de la contrainte par corps étant uniquement fondée sur le chiffre de la condamnation évaluée en argent. (*L.* 1867, *art.* 9.)

3. *Dommages et intérêts.*

La contrainte par corps est autorisée pour les dommages-intérêts ou réparations civiles qui prennent leur source dans un crime, un délit ou une contravention de police (*C. pén.*, *art.* 52, 469), soit que le plaignant se constitue partie civile devant la juridiction répressive, soit qu'il porte son action devant les tribunaux civils, pourvu que dans ce dernier cas les tribunaux criminels aient déjà statué sur l'infraction. (*L.* 1867, *art.* 5.)

4. *Frais de justice.*

D'après l'ordonnance de 1667, titre 34, article 2, la contrainte par corps pouvait être ordonnée en matière civile pour dépens adjugés, s'ils montaient à 200 livres et au-dessus. En matière criminelle, elle était autorisée pour dépens même au-dessous de 200 livres, pourvu qu'elle eût été prononcée par le jugement et que les dépens eussent été adjugés à titre de dommages-intérêts; car l'accusé n'était jamais condamné personnellement aux frais. Mais d'après les principes du Code pénal de 1810, les frais de justice, comme les dommages-intérêts, les restitutions et les amendes emportèrent la contrainte par corps en matière criminelle, et les Codes de 1804 et 1806 établirent qu'en matière civile la condamnation aux dépens ne pouvait plus comme autrefois entraîner la contrainte par corps, sauf le cas où ils auraient été alloués à titre de dommages-intérêts; encore fallait-il que le montant en dépassât 300 fr.

La loi de 1867 a conservé la contrainte par corps aux parties lésées pour le recouvrement des frais en matière répressive ; mais elle en a interdit l'exercice à l'État par dérogation aux dispositions des décrets du 20 septembre 1809 et du 18 juin 1811, des articles 120 et 355 du Code d'instruction criminelle et des articles 52 et 469 du Code pénal.

La loi du 19 décembre 1871, § 3, a restitué ce droit à l'État pour le paiement des frais.

2. En matière forestière et de pêche fluviale.

En matière forestière et de pêche fluviale, lorsque le débiteur ne fait pas les justifications prescrites par l'article 420 du Code d'instruction criminelle, la durée de la contrainte par corps est fixée par le jugement dans les limites de 8 jours à 6 mois (*C. for.*, *t. XIII*, *et L.* 15 *avril* 1829). En cas d'insolvabilité justifiée, les condamnés sont mis en liberté après avoir subi la contrainte par corps pendant la moitié de la durée fixée par le jugement.

3. En matière administrative.

Les administrations publiques auxquelles est confié le soin de poursuivre le paiement des amendes et frais encourus à raison de faits dont elles sont chargées de provoquer la répression, pouvaient dans leur intérêt propre, qui n'est autre que celui de l'État, requérir l'exercice de la contrainte par corps. Telles sont les administrations des contributions indirectes (*D.* 18 *juin* 1811, *L. fin.* 28 *avril* 1816, *L.* 12 *fév.* 1835, *art.* 222 *et* 224), des douanes (*D.* 6-22 *août* 1791, *art.* 6, *t. XII*), des postes (*D.* 18 *juin* 1811, *art.* 158) et la société anonyme à laquelle a été adjugé le 12 octobre 1872 le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes chimiques, et qui exerce concurremment avec l'administration des contributions indirectes le droit de poursuivre la répression des fraudes commises en cette matière. Mais l'administration de l'enregistrement ne jouit pas de ce privilège pour le recouvrement des amendes encourues pour contravention aux règlements en matière d'enregistrement ou de timbre. Les articles 63 à 65 de la loi du 22 frimaire an VII et l'article 76 de la loi du 28 avril 1816 disent bien, il est vrai, qu'en matière d'enregistrement et de timbre, le recouvrement des amendes est poursuivi par voie de contrainte. Mais il ne peut être question, dans l'espèce, de contrainte par corps. Il ne s'agit ici que de la contrainte administrative.

4. Durée de la contrainte par corps.

Avant 1832, dans l'ancien droit français, comme sous l'empire de la loi des 19-22 juillet 1791 et

du Code pénal de 1810, la durée de la contrainte par corps n'était pas limitée. Les lois subséquentes lui ont toutes assigné une durée. Celle du 17 avril 1832 faisait à cet égard une double distinction, 1° entre les condamnations inférieures ou supérieures à 300 fr., et 2° entre les condamnations prononcées au profit de l'État et celles prononcées au profit des particuliers. Celle du 13 décembre 1848 supprimait cette distinction et assignait à la contrainte par corps pour toute condamnation inférieure à 300 fr., un maximum de durée qui variait suivant l'importance des condamnations et la solvabilité des débiteurs ; mais elle ne fixait pas de minimum (*L. de* 1848, *art.* 8, *comb. avec l'art.* 34 *de la loi de* 1832). A partir de 300 fr., c'était le jugement de condamnation qui devait fixer la durée de la contrainte dans les limites de 6 mois à 5 ans (*L. de* 1848, *art.* 12, *comb. avec l'art.* 40, § 1er, *de la loi de* 1832). Aujourd'hui les jugements de condamnation pour frais dus à l'État doivent toujours fixer la durée de la contrainte par corps. Toutefois la chancellerie admet que lorsqu'un jugement prononçant la contrainte par corps a omis d'en fixer la durée, c'est le minimum fixé par l'article 9 de la loi du 22 juillet 1867 qui doit être appliqué d'après la jurisprudence généralement suivie par la Cour de cassation. (*Déc.* 8 *mai* 1876.)

Pour les autres condamnations la durée est fixée par l'article 9 de la loi du 22 juillet 1867, suivant une échelle graduée proportionnellement à l'importance pécuniaire de la condamnation, savoir :

De 2 jours à 20 jours pour les amendes inférieures à 50 fr. inclus.
De 20 jours à 40 jours pour les amendes de 50 fr. à 100 fr.
De 40 jours à 60 jours pour les amendes de 100 fr. à 200 fr.
De 2 mois à 4 mois pour les amendes de 200 fr. à 500 fr.
De 4 mois à 8 mois pour les amendes de 500 fr. à 2,000 fr.
De 1 an à 2 ans pour les amendes supérieures à 2,000 fr.

En matière de simple police, la durée maximum de la contrainte par corps est de 5 jours.

5. Règles générales.

Le paiement partiel de la condamnation n'a jamais pour effet de diminuer la durée de la contrainte ; elle est fixée sur le chiffre initial de la dette et jusqu'à complète libération, le débiteur y reste soumis pour le tout. (Dalloz, *Contrainte par corps*, n° 491.)

Les arrêts, jugements et exécutoires portant condamnation au profit de l'État à des amendes, restitutions, dommages-intérêts et frais en matière criminelle, correctionnelle ou de police ne peuvent être exécutés par la voie de la contrainte par corps que cinq jours après le commandement qui est fait au débiteur de satisfaire à la condamnation prononcée contre lui. (*L.* 1867, *art.* 3.)

Lorsque la condamnation a lieu à la requête et dans l'intérêt des particuliers, ils sont obligés de pourvoir aux aliments des détenus ; faute de provision, le condamné est mis en liberté. La consignation d'aliments doit être effectuée d'avance pour 30 jours au moins. Elle ne vaut que pour des périodes entières de 30 jours. Elle est pour chaque période de 45 fr. à Paris, de 40 fr. dans les villes de 100,000 âmes et de 35 fr. dans les autres villes. (*L.* 2-4 *mai* 1861, 22 *juill.* 1867, *art.* 6.)

Une exception à l'obligation de consigner les aliments est faite en faveur de l'État. Les détenus en prison à la requête du Trésor public ou de tout fonctionnaire public pour dettes envers l'État reçoivent la nourriture comme les prisonniers à la requête du ministère public, c'est-à-dire sans consignation préalable. La dépense en est comprise, chaque année, au nombre de celles du département de l'intérieur pour le service des prisons. (*D.* 4 *mars* 1808.)

LEBALLEUR.

Bibliographie.

Instruction générale du 20 septembre 1875 sur le service des amendes et condamnations pécuniaires. In-4°. Paris, 1875.

GIRAUD et PASSY, *[illegible]*. In-8°. Paris, 1877.

[illegible], *De l'abolition de la contrainte par corps.* In-8°. Paris, 1866.

DARBOIS, *Traité théorique et pratique de la contrainte par corps.* In-8°. Paris, 1880.

DALLOZ, *Jurisprudence générale. Répertoire alphabétique*, etc. 44 vol. in-4°. Paris.

CONTRESEING. *V.* **Postes.**

CONTRIBUTIONS. — L'État, selon les besoins des temps, diminue ou augmente la *quote-part* de contribution qu'il demande aux capitaux ou aux revenus généraux du pays, mais cette contribution dans les temps ordinaires ne subit d'autres variations que celles qui proviennent du développement naturel de cette richesse et ces variations, presque toutes ascensionnelles, répondent aussi au développement graduel des services de l'État et de ses dépenses.

Cependant, les deux grandes branches de contribution qui donnent au budget ses recettes ne s'élèvent pas parallèlement et ne se développent pas avec la même amplitude dans la série des années ; et, depuis qu'ils ont une existence et une forme régulière, nos budgets s'y alimentent bien différemment.

On sait quelle fut l'erreur de 1789 en matière d'imposition. L'Assemblée constituante entraînée par le préjugé économique des physiocrates et voulant d'ailleurs saisir la richesse où elle s'était le plus évidemment montrée, s'adressa à la propriété immobilière et à son revenu net en le frappant d'un sixième de contribution pendant que par besoin de popularité elle abandonnait à peu près entièrement les ressources que l'ancien régime s'était procurées en taxant les objets de consommation.

Avec le Directoire seulement, reparurent les impôts dits indirects. Ils furent réunis et augmentés sous l'Empire et la formation du budget s'en ressentit peu à peu.

L'impôt direct n'était pas alors seulement considéré comme fondamental en sa qualité de contribution antique et de source de revenu général très abondante. Son mérite était dans sa fixité, tant pour le contribuable que pour l'État même, toujours inquiet de la variabilité de ses autres revenus et attachant par comparaison un plus grand prix à celui qui ne bougeait pas et qui s'encaissait exactement pour la somme qu'il avait à fournir. On savait bien que dans les cas de nécessité l'impôt indirect pouvait supporter des décimes et des demi-décimes de supplément, comme l'impôt direct avait supporté des sous pour livre et supportait des centimes additionnels, mais l'impôt direct semblait mieux fait pour l'élasticité contributive et il était alors celui sur lequel se superposaient les recettes formant le fonds des ressources départementales et communales.

Le budget dans cet ordre d'idées a donc demandé beaucoup plus autrefois aux contributions directes

et particulièrement à la contribution foncière qu'il ne demande aujourd'hui.

Au commencement du siècle les contributions directes formaient près du tiers des ressources du budget, elles n'en forment plus aujourd'hui que le septième.

Voici les chiffres relatifs au décroissement de cette proportion ; ils sont donnés en milliers de francs pour les fonds généraux des contributions directes et le montant des recettes ordinaires du budget, avec le pourcentage comme point de comparaison. Et, parmi les années choisies, sont comprises celles où commence et finit chacun des régimes politiques sous lesquels s'est trouvée placée la France depuis le commencement du siècle.

	Fonds généraux des contributions directes. — En milliers de francs.	Recettes ordinaires du budget. — En milliers de francs.	Pourcentage. —
An IX.	264,792	749,605	35.32
1810.	302,429	964,197	31.36
1816.	338,657	878,903	38.53
1830.	249,723	971,035	25.71
1848.	294,098	1,207,298	24.35
1852.	269,561	1,336,212	20.17
1860.	296,157	1,722,305	17.19
1870.	336,073	1,597,686	21.03
1886.	397,331	2,952,705	13.45

Malgré ce qu'en pensent les économistes et les publicistes de l'école sentimentale, l'impôt indirect avec tous ses défauts est la contribution de l'avenir et la contribution foncière n'a été, depuis 1789, que l'impôt du passé. L'impôt indirect est loin d'être fixe puisqu'il dépend de l'aisance des peuples ; il est loin d'être proportionnel aux facultés, puisqu'il porte sur la satisfaction qu'on se donne ou sur les besoins qu'on éprouve, mais il est en définitive à peu près volontaire et représente assez exactement la richesse que les gens possèdent ou qu'ils affectent de posséder. Il ne prend presque rien à ceux qui mènent une vie sobre et il n'atteint que par exception dans les droits de douane les instruments de travail. Son imperfection la plus choquante est celle des droits d'enregistrement et de timbre sur la succession des pauvres et sur les ventes de biens de peu de valeur.

Pendant longtemps on a cherché une définition scientifique pour établir nettement la nature des impôts. On a même tenté de grouper sous ces deux dénominations de contributions directes et indirectes toute la matière imposable en déclarant qu'il ne pouvait exister d'autres catégories d'impôts.

On aurait voulu diviser les impôts en impôts supportés par ceux qui en versent le montant au Trésor, et impôts remboursés par les consommateurs à ceux qui les ont payés au Trésor. C'est la théorie de l'incidence de l'impôt qu'on aurait voulu résoudre par une classification méthodique. Dans la pratique, on a été obligé de reconnaître que la seule distinction était celle du mode de perception, et on a mis d'un côté tout ce qui était perçu au moyen de rôles, c'est-à-dire en obligeant des personnes dénommées à l'avance à payer une cote déterminée, et en impôts perçus sur des quantités de marchandises au moyen de tarifs et par la formation de titres de perception sur le vu des matières soumises aux droits, ou sur la déclaration des assujettis. Cette division se rapprochait de la division par l'incidence et pouvait donner lieu à la distinction des impôts directs et des impôts indirects, mais il a bien fallu reconnaître que pour certains impôts tels que, par exemple, ceux qui frappent les actes, les mutations, pour ne citer que ceux-là, il était difficile pour ne pas dire impossible de les faire entrer dans une classe plutôt que dans une autre.

Exposé général. Il n'est pas dans notre intention de développer ici une thèse économique au sujet des diverses natures de contribution; nous n'insisterons pas davantage sur les avantages et les inconvénients que présentent les contributions directes et indirectes comparées entre elles. Cette partie doctrinale du sujet sera traitée avec ampleur au mot *Impôts*.

Dans ces conditions, l'article sur les contributions ne peut être qu'un résumé aussi succinct que possible des grandes lignes qui régissent en France les contributions directes et indirectes, sous la rubrique desquelles un grand nombre d'impôts et de produits sont dénommés.

Les droits d'enregistrement, de timbre et de douane, qui en quelque sorte pourraient être classés au nombre des contributions indirectes, sont traités à part aux mots : *Enregistrement, Douane, Timbre.*

CONTRIBUTIONS DIRECTES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

II. APERÇU HISTORIQUE DES IMPÔTS CORRESPONDANT AUX CONTRIBUTIONS DIRECTES, SOUS L'ANCIENNE MONARCHIE.

1. **Taille et taillon.**
2. **Vingtièmes.**
3. **Dîmes.**
4. **Capitation et corvée.**

III. DIVISION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES ACTUELLES.

IV. RÈGLES GÉNÉRALES DE L'ASSIETTE ET DE LA RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

5. **Instruments de l'assiette et de la répartition.**
1. *Administration des contributions directes.*
2. *Agents et mécanisme de la répartition.*

6. **Confection des rôles.**
7. **Contentieux; réclamations; procédure et compétence.**
1. *Demandes en décharge ou réduction.*
2. *Demandes en mutation de cote et en inscription au rôle.*
3. *Demandes en remise ou modération.*

V. RÈGLES GÉNÉRALES DU RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

8. **Agents du recouvrement.**
9. **Du paiement et de l'exigibilité de l'impôt.**
10. **Privilège du Trésor.**
11. **Contre qui le recouvrement peut être poursuivi.**
12. **Procédure du recouvrement en cas de poursuites.**
13. **Compétence en matière de recouvrement.**
14. **Responsabilité des agents de la perception, en cas de non-recouvrement; prescription.**
15. **Cotes indûment imposées et cotes irrecouvrables.**

VI. STATISTIQUE GÉNÉRALE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

16. **Mouvement du produit des quatre contributions directes depuis 50 ans.**
17. **Mouvement des frais de poursuites depuis 1846.**

I. DÉFINITION.

Les contributions *directes* sont établies *nominativement* sur les personnes, à raison de leurs facultés, c'est-à-dire de leurs revenus, soit fon-

ciers, soit mobiliers, constatés ou présumés, à la différence des contributions *indirectes* qui se perçoivent, à l'occasion d'un fait, d'un acte, d'un échange, sans égard à la fortune de celui qui les paie, et qui n'en est atteint qu'*indirectement*.

Il ne faudrait rien voir d'absolu dans cette démarcation qui, bien que généralement observée, ne l'est pas toujours dans le classement des impôts.

Pratiquement sa principale importance consiste en ce que, suivant que la loi l'a placé dans l'une ou l'autre catégorie, chaque impôt est soumis à un ensemble de règles différentes d'assiette, de perception et de contentieux.

Ainsi, les contributions directes sont toujours établies en vertu d'un rôle dressé après d'assez longues formalités et souvent avec la participation de conseils locaux représentant les contribuables; — pour les contributions indirectes, la taxe est appliquée par les agents du fisc, suivant un tarif, au moment où le fait qui lui sert de base se manifeste ou se produit. — Les contributions directes ne sont exigibles que dans certains délais; — tandis que les contributions indirectes se perçoivent ordinairement aussitôt après la constatation du droit. — Le contentieux des impôts directs appartient à la juridiction administrative, sauf pour les voies d'exécution, lorsqu'il s'agit d'appliquer des dispositions du droit commun; — celui des impôts indirects est, au contraire, presque sans exception, de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Tels sont les principaux caractères qui théoriquement et pratiquement distinguent les deux natures d'impôts.

Une classification plus scientifique a été essayée par divers auteurs.

Pour ne citer qu'un de ces essais, celui qui semble le plus en rapport avec la nature des choses, M. Rau et M. J. Stuart Mill ont classé les impôts en directs et indirects, suivant leur *incidence*. Les impôts seraient directs lorsqu'ils restent à la charge de ceux qui les paient; ils seraient, au contraire, indirects lorsque ceux qui en font l'avance parviennent à les récupérer contre d'autres personnes.

Mais cette division repose sur un caractère très difficile à reconnaître; elle est exclusivement scientifique.

Nous devons, en la mentionnant, conserver la classification adoptée par notre langue législative et administrative.

II. APERÇU HISTORIQUE DES IMPÔTS CORRESPONDANT AUX CONTRIBUTIONS DIRECTES, SOUS L'ANCIENNE MONARCHIE.

La dénomination de contributions directes est moderne. Mais des impôts ayant la même nature ont toujours existé.

Les principales de ces taxes qui correspondaient en France, avant 1789, à une partie de nos contributions directes actuelles, étaient la *taille*, les *vingtièmes*, les *dîmes*, la *capitation* et la *corvée*.

1. Taille et taillon.

La taille paraît avoir été d'abord un impôt féodal levé par les seigneurs dans l'étendue de leurs domaines; on en trouve le nom dans les actes du XIe siècle. D'impôt arbitraire et vexatoire, elle devient, dans les chartes des communes, une taxe régulière et consentie. Le pouvoir royal la perçut à son tour sur ses vassaux, en temps de guerre, et la rendit permanente, en même temps que les armées (1445). Bientôt il supprima la taille seigneuriale (*O. de* 1439), et en fit un impôt exclusivement perçu au profit du Trésor royal.

Sous Charles VII, les États généraux de 1439 avaient consenti une taille annuelle et permanente de 1,200,000 livres; mais ce chiffre ne conserva pas longtemps sa fixité ni sa modicité relative.

Dès cette époque, la répartition en était faite d'abord entre les élections, et ensuite successivement entre les paroisses de chaque élection et les contribuables de chaque paroisse, mais avec de nombreuses exceptions; la noblesse, le clergé, en avaient été généralement affranchis. Cependant cette règle ne s'était pas établie sans intermittence et sans efforts. D'autres exceptions étaient accordées aux titulaires d'un grand nombre d'offices.

Sully, en 1598, révoqua certains affranchissements. Un édit de mars 1600 réduisit les privilèges et détermina les règles de la perception. Les contribuables devaient être taxés au lieu de leur domicile réel, « à raison de leurs facultés, quelque « part qu'elles soient, meubles ou immeubles, hé« ritages nobles ou roturiers, trafic et industrie ». Cette disposition ne s'appliquait pas cependant aux pays de taille réelle, où les exemptions étaient attachées à certaines terres et non à certaines personnes. La répartition était faite, — entre les paroisses de chaque élection par les *élus*, nommés autrefois par le peuple et depuis par le roi, — entre les habitants de chaque paroisse par les *asséeurs* choisis parmi les contribuables; — des *collecteurs* percevaient l'impôt et le versaient aux receveurs. L'édit de mars 1600 est remarquable par certaines précautions prises contre les asséeurs qui avaient l'habitude de se décharger eux-mêmes dans la répartition. Il porte que, pendant l'année de leur charge, les *asséeurs* seront taxés sur le pied de leur cote précédente, et qu'ils seront en même temps *collecteurs*, afin que, tenus d'avancer les taxes, ils soient intéressés à ne pas surcharger les pauvres. Sully fit remise des arrérages de la taille antérieurs à 1597 qui s'élevaient à près de 20 millions de livres. La taille produisait, en 1599, 17,755,000 livres. De 1600 à 1609, elle rapporta en moyenne 15,854,000 livres, par suite de réductions dues à la sagesse du ministre d'Henri IV.

Sous Richelieu, la taille fut réglementée par un édit de janvier 1634, qui révoqua des privilèges, tout en reconnaissant ceux des nobles et ecclésiastiques, et essaya d'établir, pour la répartition, des garanties de justice et d'égalité. Ainsi les *asséeurs* durent être nommés par tous les habitants de la paroisse à l'issue de la grand'messe. Mais un édit de mai 1634, postérieur de 4 mois au premier, rétablit dans leurs privilèges un grand nombre de titulaires d'offices. En 1636, le montant des tailles s'élevait à 39,649,000 livres.

Sous l'administration de Colbert, le poids des tailles fut allégé, du moins dans les pays d'élection. De 1662 à 1683, la moyenne de la taille dans les pays d'élection fut de 36,527,000 livres; cette moyenne fut, dans les pays d'États, de 2,166,000 livres pendant la même période. La correspondance de Colbert signale à la fois l'inégalité de la répartition des tailles et les causes de cette inégalité; les riches et les principaux habitants trouvent le moyen de se décharger du poids de l'impôt et d'en surcharger les petits et les pauvres (*C.* 28 *mai*

1681). Diverses mesures sont prises pour remédier à ces inconvénients, mais sans succès, car le mal était inhérent au système. Colbert recommanda aussi aux intendants d'éviter les rigueurs excessives pour le recouvrement, comme l'emploi de la force armée, la saisie des bestiaux, et l'emprisonnement ; mais le principe de la solidarité entre tous les taillables fut maintenu dans toute sa rigueur.

Voici quelles furent, d'après le dernier état de la législation, avant 1789, les bases de cet impôt.

On distinguait la taille *réelle* et la taille *personnelle*.

La taille *réelle*, établie à raison des propriétés des contribuables, se composait de :

1° La taille d'exploitation ;

2° La taille d'occupation.

La taille d'exploitation avait pour base les propriétés non bâties et les propriétés bâties susceptibles de produire des fruits, comme les usines, les moulins, etc.

La taille d'occupation portait sur les propriétés bâties destinées à l'habitation.

Toutes deux étaient assises au lieu de la situation des biens, et réglées sur le prix des baux pour les propriétés données à loyer, — et, pour les biens non affermés, par comparaison avec ceux qui l'étaient.

Le prix du loyer des terres labourables variait de 30 livres à 1 livre 5 sous ; celui des vignes, de 60 livres à 2 livres 10 sous ; celui des prés, jardins et clos, de 90 livres à 3 livres 5 sous.

Les communes étaient divisées en 24 classes, suivant la valeur des terres qui les composaient. Le taux de la taille d'exploitation était gradué ; il était de 4 sous pour livre du revenu, pour les communes placées dans les neuf premières classes ; pour celles de la dixième, il n'était plus que de 3 sous 9 deniers ; il décroissait ainsi, de degré en degré, à raison de 3 deniers, jusqu'aux dernières classes.

Le taux de la taille d'occupation était le même dans toutes les communes. Il était de 1 sou pour livre du prix du loyer ou de l'estimation.

La taille *personnelle* était inhérente à la personne ; elle était due par le contribuable au lieu de son domicile, et fixée à raison de ses facultés.

Les facultés comprenaient les revenus provenant des propriétés foncières du contribuable, en quelque lieu qu'elles fussent situées, des rentes actives, et du produit de son industrie, s'il était journalier, artisan, laboureur-fermier ou laboureur-propriétaire.

L'industrie des journaliers était estimée à 200 journées de travail ; celle des commerçants et des artisans était évaluée d'après leur déclaration et la commune renommée ; celle des fermiers et des propriétaires exploitants, d'après l'estimation faite pour l'assiette de la taille réelle.

Le taux de la taille personnelle était du sou pour livre de l'estimation, excepté pour les fermiers et les propriétaires exploitants qui ne payaient que le dixième de leur taille d'exploitation.

Le montant total de la taille était fixé, chaque année, pour les généralités d'élection, dans le brevet général des impositions arrêté par le Conseil du roi ; — pour les pays d'États, il était voté par les assemblées provinciales.

Il était ensuite réparti entre les communes et les habitants, ainsi que nous l'avons vu plus haut. Si l'application du tarif donnait un chiffre supérieur au contingent de la commune, on abaissait le taux de manière à ne pas dépasser le contingent fixé.

Les exemptions de la taille étaient nombreuses, et reposaient sur des règles qui n'étaient ni fixes ni générales. Les nobles, les officiers de justice ne payaient pas la taille *personnelle*. On peut dire que la partie la plus riche du tiers-état en était également exempte, par suite de privilèges attachés à beaucoup de fonctions.

Du reste, et malgré les règles que nous venons d'indiquer, il serait aussi difficile de chercher à préciser le mode d'application de la taille que d'y découvrir un principe d'uniformité, si l'on s'en rapporte au rapport qui a précédé la loi du 1er décembre 1790. « La taille, dit ce rapport, qui, « dans quelques provinces, se percevait sous d'autres noms, était, dans certains lieux, assise sur les « facultés présumées des contribuables, et s'appelait *taille personnelle ;* dans d'autres, assujettie « à des règles un peu moins arbitraires, et fondée « sur des bases calculées tant bien que mal, elle « se nommait *taille tarifée ;* et enfin, dans quelques autres, elle était devenue, sous le nom de « *taille réelle*, un véritable impôt territorial. Dans « quelques-uns de ces derniers pays, l'exemption « ne portait pas sur le possesseur du fonds, mais « sur le fonds même, qui, lors du premier établissement, avait reçu l'empreinte de la qualité de « son propriétaire, et l'avait conservée en changeant de mains. »

Necker évalue, dans son livre sur l'administration des finances de la France, le produit total de la taille à 91 millions de livres, dans les dernières années de la monarchie.

Dans ce chiffre figuraient les divers accessoires de la taille, parmi lesquels on doit compter le *taillon*.

Cette taxe, une des principales crues « de la taille », qui prit le nom de taillon en 1555, remontait à François Ier, et avait eu pour objet de remplacer les prestations en nature exigées pour l'entretien des troupes. En 1566, le taillon était de 1,200,000 livres; en 1627, de 2,400,000 livres. Bien que les réquisitions qu'il devait remplacer eussent reparu, le taillon subsista jusqu'en 1790.

Voici comment l'Assemblée constituante appréciait la taille dans son adresse aux Français du 24 juin 1791, sur le paiement des contributions :

« La taille *réelle* n'avait lieu que dans quelques « provinces. Dans celles où elle était connue, elle « ne frappait que sur certains héritages ; d'autres « héritages en étaient exempts.

« La taille *personnelle* ou *mixte* était divisée en « taille de propriété, que les privilégiés ne payaient « jamais ; et en taille d'exploitation qu'ils ne « payaient point pour leurs prés, leurs vignes, leurs « bois, ni pour quatre charrues de terres labourables, lorsqu'ils les faisaient valoir par eux-mêmes ; « qu'ils ne payaient qu'indirectement lorsqu'ils « donnaient leurs terres à loyer.

« Les autres citoyens qui semblaient soumis à « cette imposition avec un principe d'égalité entre « eux ne l'étaient au contraire qu'avec beaucoup « d'inégalité.

« Plusieurs villes en étaient exemptes, et leurs « habitants, en faisant dans ces villes leurs pâques « et quelques autres actes publics de domicile, « étendaient leurs exemptions à la campagne, au « moins pour la taille de propriété, et même ordi-

« nairement pour l'exploitation de leurs prés et de « leurs bois, quand ils la faisaient par leurs mains.

« Les habitants mêmes des autres villes, et en « général, les riches qui avaient des biens-fonds « éloignés du lieu de leur domicile n'en acquit- « taient presque jamais la taille de propriété, parce « que, l'imposition suivant les personnes, on ne « faisait payer dans le lieu de la situation des biens « que la taille de leur exploitation. Et, quoique les « propriétaires dussent être imposés à leur domi- « cile pour la taille des facultés que leur procu- « raient leurs domaines, quelque part qu'ils fussent « situés, comme on ignorait quelles étaient leurs « propriétés lointaines, on ne pouvait leur en de- « mander la légitime imposition. Ainsi, les pauvres « qui n'avaient de terre que dans une seule com- « munauté, où toutes leurs facultés étaient connues, « portaient rigoureusement la taille de propriété et « celle d'exploitation, et les riches ne payaient le « plus souvent que cette dernière pour toute la « portion de leurs biens dont on n'avait pas con- « naissance dans la communauté qu'ils habitaient.

« La taille *personnelle* était arbitraire et les ci- « toyens craignaient de se livrer à quelques jouis- « sances, parce que tout signe d'aisance attirait sur « eux une augmentation désordonnée d'imposition. Il « en résultait dans la plupart des habitations cham- « pêtres une négligence, un dénuement, une insa- « lubrité très nuisibles au bonheur et à la conser- « vation des cultivateurs. »

La taille fut remplacée par la contribution foncière que créa la loi du 1er décembre 1790.

2. Vingtièmes.

A diverses époques de notre histoire, le revenu territorial avait été frappé d'un impôt du 10e, du 15e, ou du 20e. On en cite des exemples en 1147, 1318 et 1359. Mais ces diverses impositions avaient été depuis longtemps remplacées par la taille, lorsque, en 1710, au milieu des malheurs qui attristèrent la fin du règne de Louis XIV, l'impôt du 10e reparut. Vauban l'avait proposé quelques années auparavant, comme une réforme et un soulagement, parce que, dans sa pensée, il devait être substitué aux taxes existantes, tandis qu'il fut créé comme un impôt nouveau, et à titre d'expédient.

Une déclaration royale du 10 octobre 1710 soumit à l'impôt du 10e les revenus de toute nature : revenus des biens ruraux, des maisons, des charges, des offices, rentes sur l'État ou les particuliers, appointements, pensions, profits des commerçants et gens d'affaires. Les contribuables sont astreints à déclarer la valeur de leurs biens et la totalité de leurs revenus; mais ils sont autorisés à retenir le montant de la taxe avancée par eux sur les rentes, pensions, droits ou intérêts qu'ils paient à leurs créanciers, de telle sorte que l'impôt est perçu sur la totalité du revenu, distraction faite des charges. Ce qui caractérisa cet impôt, c'est que nul n'en dut être exempt; il s'appliquait aux nobles comme aux roturiers; les biens ecclésiastiques eux-mêmes y furent assujettis; mais une ordonnance du 27 octobre 1711 les en exonéra. En raison de cette exemption, le clergé s'imposa, l'année suivante, un don gratuit extraordinaire de 8 millions. Quelques villes se rachetèrent; les pays d'États, sans se racheter, obtinrent un abonnement. Le produit de la taxe fut d'environ 27 à 28 millions de livres. L'impôt devait cesser trois mois après la paix. Il fut néanmoins maintenu jusqu'en 1717. Il reparut en 1733, pour cesser en 1736, et une seconde fois en 1741, au moment de la guerre de la succession d'Autriche. Comme précédemment, le clergé en fut exempté, mais il s'imposa des dons gratuits. Le produit de l'impôt fut, en 1742, de 42 millions de livres. Il fut perçu jusqu'en 1749, après la paix d'Aix-la-Chapelle. Un édit de mai 1749 supprima l'impôt du 10e des biens, mais en maintenant, comme par le passé, le 10e de retenue sur les pensions et appointements, et créa, à partir du 1er janvier 1750, un impôt d'un *vingtième* sur tous les revenus. C'était, sous un autre nom, la même taxe diminuée de moitié, et qui, de temporaire et motivée par les nécessités de la guerre, devenait permanente.

Une déclaration du 7 juillet 1756 établit un *second vingtième*, par suite de la guerre qui venait d'éclater avec l'Angleterre, et un édit de février 1760 ordonna le prélèvement d'un troisième vingtième. Ces deux derniers vingtièmes devaient être temporaires; mais le troisième fut seul supprimé, au 1er janvier 1761, et les deux autres subsistèrent jusqu'à l'établissement de la contribution foncière. Le troisième vingtième fut même rétabli, de 1782 à 1786.

Necker évalue le produit des deux premiers vingtièmes à 55 millions de livres, et celui du troisième à 21,500,000 livres.

« Les *vingtièmes*, dit l'Adresse aux Français, du « 24 juin 1791, qui étaient la moins imparfaite et « la moins vexatoire des anciennes impositions, « puisqu'elle présentait une borne qui ne pouvait « pas être excédée, étaient encore très inégale- « ment répartis. Les ecclésiastiques du clergé de « France ne les payaient pas; quelques pays, quel- « ques villes, quelques corporations, et même quel- « ques particuliers puissants avaient obtenu des « abonnements tout à fait disproportionnés avec « leur revenu et avec la charge que supportaient « les autres citoyens. Enfin cette imposition étant « individuelle, sans aucun rapport avec la totalité « des contribuables de chaque province, ni de « chaque communauté, personne n'avait intérêt de « vérifier si son voisin était ou non taxé comme il « aurait dû l'être; personne ne se trouvait offensé « de ce qu'un autre échappât, en tout ou en partie, « à l'imposition; chacun avait la tentation et faci- « lité de cacher sa fortune et de tromper le percep- « teur. Les riches surtout y parvenaient. Plusieurs « parlements n'avaient pas eu honte de prétendre « que c'était un délit que de perfectionner la ré- « partition; qu'un *vingtième* ne devait pas être un « *vingtième* pour tout le monde; que ce ne devait « être qu'un moyen de lever une certaine somme « dans laquelle les erreurs de la première assiette « devaient être éternelles. Ils avaient effrayé les « directeurs et les contrôleurs; et il en résultait « que les pauvres sans protection acquittaient les « vingtièmes avec exactitude, mais qu'aucun noble, « qu'aucun magistrat, qu'aucun officier public, « même qu'aucun riche que l'on pût supposer en « liaison avec quelques magistrats, ne payait plus « de la moitié ou des deux tiers de ce qu'il aurait « dû. »

3. Dîmes.

Les dîmes étaient un prélèvement en nature fait sur les fruits de la terre au profit du clergé.

L'obligation de payer à l'église la dîme, ou dixième des fruits, après avoir été un précepte

ecclésiastique, devint une loi civile dans les capitulaires de Charlemagne. Cette obligation était universelle; tous les biens y étaient assujettis. La dîme, d'après un capitulaire de 805, devait être divisée en 4 parts: une pour l'évêque, l'autre pour les clercs, la troisième pour les pauvres, la quatrième pour l'entretien de l'église.

Sous le régime féodal, les dîmes furent tantôt vendues ou données en fiefs à des seigneurs laïques, tantôt usurpées par la force, et souvent ensuite rétrocédées ou restituées à l'église. Les dîmes laïques reçurent le nom de dîmes inféodées et de dîmes militaires, pour les distinguer des dîmes ecclésiastiques.

Le taux de la dîme n'était pas toujours du 10e, ainsi que semble l'indiquer son nom; il variait depuis le septième jusqu'au trente-deuxième. On appelait *grosses* dîmes celles qui se percevaient sur les gros fruits, tels que le blé et le vin, *menues* dîmes, celles prélevées sur les fruits de moindre importance, *vertes* dîmes, celles établies sur les grains ou récoltes consommés en vert, dîmes d'*usage* ou *locales,* celles qui avaient pour objet certains fruits particuliers, d'après les usages locaux.

Les dîmes furent abolies par le décret du 4 août 1789, « sauf, dit l'article 5 de ce décret, à aviser « aux moyens de subvenir d'une autre manière à « la dépense du culte divin, à l'entretien des mi- « nistres des autels, au soulagement des pauvres, « aux réparations et reconstructions des églises et « presbytères, et à tous les établissements, sémi- « naires, écoles, collèges, hôpitaux, communautés « et autres, à l'entretien desquels elles sont actuel- « lement affectées. »

Le décret du 25 août 1792 et celui du 17 juillet 1793 les déclarèrent supprimées *sans indemnité.*

L'adresse du 24 juin 1791 les jugeait ainsi:

« Les dîmes ne portaient pas sur toutes les pro- « ductions. Elles pesaient inégalement sur celles « qu'on y avait assujetties; inégalement, à raison « de ce que le taux de la dîme variait dans le « royaume, et selon les localités, depuis le septième « jusqu'au trente-deuxième; inégalement encore, « en ce que, la dîme étant prélevée sur le produit « total, avant qu'on eût défalqué les frais de cul- « ture, sa proportion ave le produit net ou revenu « variait dans la même paroisse d'un champ à « l'autre, selon que ces divers champs sont plus « ou moins fertiles. »

4. Capitation et corvée.

En raison de l'importance que les impôts de capitation ont tenue sous l'ancien régime et des discussions qui se sont produites relativement à la suppression et au rétablissement des corvées, nous avons cru devoir réserver des articles spéciaux à ces deux impôts. (*V.* **Capitation** *et* **Corvée.**)

III. DIVISION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES ACTUELLES.

Dans l'état de notre législation, les contributions directes comprennent quatre contributions principales et une série de taxes dont nous allons indiquer la dénomination et la base, en renvoyant aux articles consacrés à chacune d'elles tout ce qui concerne son mode *spécial* d'assiette et de répartition, cet article ayant pour objet d'étudier, sous le titre général de contributions directes, les règles *communes* à toutes ces contributions.

Les quatre contributions directes principales sont:

1° La *contribution foncière* créée par le décret des 23 novembre-1er décembre 1790, en remplacement des anciens impôts qui pesaient sur les immeubles. Ce décret des 23 novembre-1er décembre 1790 a été abrogé par la loi du 3 frimaire an VII qui forme aujourd'hui la base de la législation relative à la contribution foncière. L'impôt foncier est assis sur toutes les propriétés foncières, *à raison de leur revenu net.* (*L.* 3 *frim. an VII, art.* 2.) [*V.* **Foncière.**]

2° La *contribution personnelle et mobilière* établie par la loi du 13 janvier 1791, souvent modifiée depuis, et régie aujourd'hui par la loi du 21 avril 1832. La contribution mobilière a pour base la valeur locative des bâtiments servant à l'habitation personnelle. La taxe personnelle qui y est adjointe est égale à la valeur de trois journées de travail. (*V.* **Personnelle-mobilière.**)

3° La *contribution des portes et fenêtres,* établie par la loi du 4 frimaire an VII sur toutes les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours ou jardins des bâtiments et usines; la loi du 4 frimaire an VII a été modifiée par plusieurs autres et notamment par celle du 21 avril 1832. (*V.* **Portes et fenêtres.**)

4° La *contribution des patentes,* qui a été longtemps régie par la loi du 25 avril 1844, et qui l'est aujourd'hui par celle du 15 juillet 1880; la contribution des patentes est établie sur les bénéfices du commerce, de l'industrie et de certaines professions. (*V.* **Patentes.**)

Au principal de ces quatre contributions il a été ajouté, dès l'origine, des suppléments que l'on appelle *centimes additionnels.* Ils sont établis au profit de l'État, des départements et des communes, et portent les noms de centimes généraux, départementaux et communaux. (*V.* **Centimes additionnels.**) Certains centimes additionnels sont appliqués aux dépenses générales de l'État, des départements et des communes; d'autres ont des affectations spéciales, comme ceux qui servent à former *un fonds de non-valeurs* mis à la disposition du ministre des finances pour remises et modérations, décharges et réductions. (*V.* **Fonds de non-valeurs.**)

Enfin, sous le titre de taxes assimilées aux contributions directes, on compte:

1° Les *redevances sur les mines* (*L.* 21 *avril* 1810) se divisant en redevance fixe et redevance proportionnelle. [*V.* **Mines (Taxe sur les).**]

2° La *taxe des biens de mainmorte* établie par la loi du 20 février 1849, sur les immeubles passibles de la contribution foncière appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes et tous établissements publics légalement autorisés. Cette taxe est de 70 cent. par franc du principal de la contribution foncière et soumise en outre aux décimes auxquels sont assujettis les droits d'enregistrement dont elle est l'équivalent. Elle a pour but, en effet, de remplacer les droits de mutation auxquels ces biens échappent dans une certaine mesure, parce qu'appartenant à des personnes morales, ils changent rarement de mains. (*V.* **Mainmorte.**)

3° L'*impôt sur les voitures, chevaux, mules et mulets,* créé par la loi du 2 juillet 1862, supprimé en 1866, et rétabli et régi par les lois des 16 septembre 1871, 23 juillet 1872 et 22 décembre 1879.

Il atteint les voitures suspendues destinées au transport des personnes, les chevaux de selle et les chevaux servant à atteler les voitures imposables. (*V.* **Voitures et chevaux, etc.**)

4° *L'impôt sur les cercles, sociétés et lieux de réunion* qui est de 20 p. 100 du montant des cotisations de tous les abonnés. (*L.* 16 *sept.* 1871.) [*V.* **Cercles (Taxe sur les).**]

5° *L'impôt sur les billards publics et privés* qui frappe les billards publics et privés d'une taxe qui diffère suivant la population. (*L.* 16 *sept.* 1871.) [*V.* **Billards (Taxe sur les).**]

6° La *rétribution pour la vérification des poids et mesures*, établie pour prix de la vérification faite chaque année dans toutes les communes. (*L.* 18 *germ. an III*). [*V.* **Poids et mesures.**]

7° Les *droits de visite chez les pharmaciens, les droguistes, les épiciers et les herboristes.* Ces droits ont été créés par la loi du 21 germinal et un arrêté du Gouvernement du 25 thermidor an XI. (*V.* **Droits de visite, etc.**)

8° Le *droit de vérification des alcoomètres.* (*L.* 28 *juill.* 1883.)

(Les taxes dont les noms précèdent sont perçues au profit de l'État.)

9° La *taxe sur les chiens* établie par la loi du 2 mai 1855, au profit des communes. (*V.* **Chiens.**)

10° Les *prestations pour les chemins vicinaux.* La loi du 21 mai 1836 autorise les communes à pourvoir à l'entretien des chemins vicinaux au moyen de prestations *en nature* dont le maximum est fixé à trois journées de travail, et qui peuvent être acquittées en argent, au gré du contribuable. (*V.* **Prestations, etc.**)

11° *Diverses taxes municipales* pour : 1° l'établissement de trottoirs (*L.* 7 *juin* 1845); 2° le pavage des rues dans les villes où l'usage met les frais de pavage à la charge des riverains (*L.* 11 *frim. an VII*; *Déc. du* 25 *mars* 1808; *L.* 25 *juin* 1841, *art.* 28); 3° le balayage des rues à Paris (*L.* 26 *mars* 1873; *Déc. du* 24 *déc.* 1873); 4° affouage, pâturage, pacage. (*L.* 18 *juill.* 1837, *art.* 44.)

(Ces dernières taxes sont perçues au profit des communes.)

12° La *contribution pour l'entretien des bourses et chambres de commerce*, perçue sur certaines catégories de patentables, en vertu des lois du 28 ventôse an IX, 25 avril 1844 et du 15 juillet 1880. (*V.* **Bourses et chambres de commerce.**)

13° Les *contributions pour l'entretien des digues et le curage des canaux et rivières non navigables*, mises à la charge des riverains par la loi du 14 floréal an XI.

14° Les *taxes d'arrosage*, autorisées par le Gouvernement au profit de concessionnaires de canaux d'irrigation ou d'associations de propriétaires intéressés. (*L.* 23 *juin* 1857.) [*V.* **Arrosage.**]

15° Les *contributions pour les travaux de dessèchement des marais.* (*L.* 16 *sept.* 1807; *D.* 15 *fév.* 1811; *L.* 21 *juin* 1865.)

16° Les *taxes pour les travaux d'assèchement de mines.* (*L.* 27 *avril* 1838; *Ord. royale* 23 *mai* 1841.)

17° Les *taxes imposées à l'effet de mettre les villes à l'abri des inondations.* (*L.* 28 *mai* 1858.)

18° Enfin, les *taxes ou cotisations des associations syndicales autorisées.* (*L.* 21 *juin* 1865, *art.* 15.)

(Ces taxes sont perçues au profit des associations syndicales ou des services pour lesquels elles sont établies.)

IV. RÈGLES GÉNÉRALES DE L'ASSIETTE ET DE LA RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

On entend par assiette de l'impôt la manière dont l'impôt est assis ou établi. Les contributions directes diffèrent entre elles sous ce rapport et se distinguent en deux grandes catégories. Pour les unes, la cote de chaque contribuable, ou le montant d'impôt réclamé de lui est fixé en vertu d'un tarif établi à l'avance; celles-là s'appellent des *impôts de quotité*; — pour les autres, le montant de la taxe individuelle dépend de la répartition de son chiffre total entre tous les contribuables proportionnellement à leurs facultés imposables; celles-ci se nomment *impôts de répartition.*

L'*impôt de répartition* est celui dont le montant total est fixé d'avance par la loi, et réparti ensuite entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables; — l'*impôt de quotité* est celui dont la loi a fixé, au moyen d'un tarif, la part individuelle, et non le produit total.

Parmi les taxes principales, la contribution foncière, la contribution personnelle-mobilière, et celle des portes et fenêtres sont des impôts de répartition; — la contribution des patentes est seule un impôt de quotité. Toutefois la contribution des portes et fenêtres participe de l'impôt de répartition et de l'impôt de quotité, en ce que chaque ouverture est taxée d'après un tarif; — mais si le montant des cotes est supérieur ou inférieur au contingent assigné à la commune, chaque cote subit une augmentation ou une diminution proportionnelle.

Il en est de même de la contribution personnelle-mobilière, en ce que le contingent de la commune est réparti d'abord en taxes personnelles, suivant le tarif, et pour le surplus proportionnellement à la valeur des loyers d'habitation.

Les taxes assimilées aux contributions directes sont généralement des impôts de quotité.

5. Instruments de l'assiette et de la répartition.

D'après ce qui précède, on peut comprendre que l'établissement des contributions directes comporte deux séries d'opérations :

Celles qui ont pour objet la détermination et la constatation de la matière imposable, et qui constituent l'*assiette* de l'impôt;

Celles qui ont pour but de distribuer l'impôt, d'abord entre les circonscriptions administratives, et ensuite entre les particuliers; ce sont des opérations de *répartition.*

Ces deux natures d'opérations sont confiées à des pouvoirs et à des agents différents.

Dans l'assiette de l'impôt, tout ce qui est relatif à la détermination de la matière imposable est du ressort du pouvoir législatif et ne peut être réglé que par la loi; tout ce qui touche à la recherche et à la constatation des objets imposables appartient au pouvoir exécutif, et est effectué par les soins de l'administration des contributions directes.

Quant à la répartition, elle est faite, au premier degré, entre les départements, par le pouvoir législatif; aux degrés suivants, c'est-à-dire entre les arrondissements et les communes, par les conseils généraux et d'arrondissement, et, entre les particuliers, par des conseils de répartiteurs communaux.

Ainsi, le pouvoir législatif vote l'impôt, et en détermine l'objet, règle les bases d'après lesquelles cet

objet y sera soumis, enfin répartit entre les départements celles des contributions dont le montant total est fixé par avance ; tout cela est l'œuvre de la loi de finances annuelle et des lois spéciales à l'assiette de chaque nature d'impôts. Nous n'avons pas à indiquer autrement ces attributions du pouvoir législatif qui sont la conséquence du principe, inscrit depuis 1789 dans nos constitutions successives, qu'aucun impôt ne peut être établi que par une loi.

Mais nous devons entrer dans des détails sur l'organisation de l'administration des contributions directes qui recherche la matière imposable et prépare les éléments de la répartition, ainsi que sur les attributions des conseils locaux qui effectuent cette répartition entre les divisions administratives et les particuliers.

1. *Administration des contributions directes.*

L'administration des contributions directes est chargée, sous l'autorité du ministre des finances, de diriger le travail de l'assiette de l'impôt direct ; elle concourt également à sa répartition, soit en préparant les éléments du travail du pouvoir législatif et des conseils locaux, soit en assurant l'exécution de leurs décisions.

L'administration se compose d'un service central et d'un service local.

Service central. Le service central est dirigé, sous les ordres du ministre des finances, par un directeur général assisté de deux administrateurs, formant avec lui un conseil d'administration qu'il préside. Ce service comprend, en outre, des chefs de bureau, sous-chefs, et commis de diverses classes.

Le directeur général et les administrateurs sont nommés par le chef de l'État, sur la proposition du ministre des finances ; les autres agents sont à la nomination du ministre ou du directeur général.

Le conseil d'administration délibère : 1° sur le budget de l'administration ; 2° sur les révocations et mises à la retraite ; 3° sur le contentieux des contributions directes ; 4° généralement, sur toutes les affaires sur lesquelles le ministre juge convenable qu'il donne son avis.

Le travail de l'administration centrale est partagé entre un bureau central et du personnel, qui est sous les ordres immédiats du directeur général, et deux divisions, à la tête de chacune desquelles est placé un administrateur. (*D.* 17 *juin* 1853 *et Arr. min.* 21 *du même mois.*)

Service local. Le service local comprend, par département, un directeur, chef du service, un ou plusieurs inspecteurs, un premier commis de direction et plusieurs contrôleurs. (*L.* 3 *frim. an VIII.*)

Les directeurs sont nommés par le chef de l'État ; les inspecteurs par le ministre des finances ; les autres agents par le directeur général. Le service local se recrute parmi les surnuméraires nommés par le directeur général, après diverses épreuves destinées à constater leur aptitude.

Les directeurs dirigent et surveillent toutes les parties du service dans les départements ; ils sont spécialement chargés de recueillir et de préparer tous les documents nécessaires pour la répartition annuelle de l'impôt entre les arrondissements et les communes ; de la confection des rôles, de l'instruction des réclamations, et de toutes les opérations de comptabilité.

Les inspecteurs surveillent et vérifient les travaux exécutés par les contrôleurs ; ils remplissent, en cas d'absence ou de vacance, les fonctions de directeur par intérim.

Les contrôleurs font, avec le concours des maires et des répartiteurs, le recensement des imposables, la rédaction des matrices, le travail annuel des mutations, la vérification et l'instruction des demandes de toute nature et des états de cotes irrecouvrables ou de cotes indûment imposées présentés par les percepteurs ; enfin, ils tiennent au courant les matrices cadastrales déposées dans les mairies.

Les premiers commis de direction, choisis parmi les contrôleurs, sont placés sous l'autorité des directeurs, et prennent part à leurs travaux.

2. *Agents et mécanisme de la répartition des contributions directes.*

La répartition embrasse quatre degrés. Elle est faite comme nous l'avons dit :

Entre les départements, par le pouvoir législatif ;

Entre les arrondissements, par les conseils généraux ;

Entre les communes, par les conseils d'arrondissement ;

Et, entre les particuliers, dans chaque commune, par une commission de répartiteurs.

De la répartition entre les départements. La loi du budget des recettes fixe tous les ans, pour chacune des trois contributions foncière, personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, la somme totale de l'impôt et le contingent de chaque département en principal et centimes additionnels généraux.

Ce contingent varie en raison des mouvements de la matière imposable, ainsi qu'il est expliqué aux articles spéciaux à chacune des trois contributions indiquées.

De la répartition entre les arrondissements. Avant la session des conseils généraux, les conseils d'arrondissement sont convoqués pour délibérer sur les réclamations auxquelles peut donner lieu la fixation du contingent de l'arrondissement et sur les demandes en réduction formées par les communes. (*L.* 10 *mai* 1838, *art.* 40.)

Le conseil général se réunit ensuite ; il statue sur ces demandes, et répartit entre les arrondissements le contingent départemental (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 37 *et* 38). Si le conseil général ne se réunit pas, ou s'il se sépare sans avoir fait cette répartition, elle est arrêtée d'office par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à y apporter en exécution des lois. (*L.* 10 *août* 1871, *art* 39.)

De la répartition entre les communes. Le contingent de l'arrondissement fixé, il en est donné connaissance, par un mandement du préfet, au conseil d'arrondissement, dans une seconde session, où celui-ci le répartit entre les communes. Le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer, dans cette répartition, aux décisions rendues par le conseil général, sur les réclamations des communes. Faute par le conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions. En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite est répartie au centime le franc sur toutes les autres communes de l'arrondissement. Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait

sans avoir fait la répartition des contributions directes, il y serait pourvu par le préfet, de la manière indiquée plus haut pour la répartition du contingent départemental. (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 45 *et* 46.)

Le maire de chaque commune est informé, par un mandement du sous-préfet, de la fixation du contingent communal.

De la répartition individuelle. La répartition entre les contribuables de chaque commune est opérée par un conseil de répartiteurs composé ainsi qu'il suit : le maire et l'adjoint dans les communes de moins de 5,000 âmes, ou deux conseillers municipaux dans les communes d'une population supérieure, et cinq propriétaires dont deux au moins non domiciliés dans la commune, s'il s'en trouve de tels (*L.* 3 *frimaire an VII, art.* 9). Ces cinq derniers commissaires-répartiteurs sont nommés tous les ans par le sous-préfet, sur une liste dressée par le conseil municipal et contenant un nombre double de celui des répartiteurs à nommer. (*L.* 3 *frimaire an VII, art.* 9 *et* 10, *Arr. consulaire* 19 *floréal an VIII, art.* 4, *et L.* 5 *avril* 1884, *art.* 61.) — A Paris, le conseil des répartiteurs est remplacé par une commission des contributions. (*D.* 23 *frimaire an III, art.* 2, *et Arr.* 5 *messidor an VIII, art.* 1er.)

Les fonctions de répartiteur ne peuvent être refusées que pour l'une des causes ci-après : 1° les infirmités graves et reconnues, ou vérifiées en la forme ordinaire, en cas de contestation; 2° l'âge de 60 ans commencés ou plus ; 3° l'entreprise d'un voyage ou d'affaires qui obligeraient à une longue absence du domicile ordinaire ; 4° l'exercice de fonctions administratives ou judiciaires autres que celles de suppléant de juge de paix ; 5° le service militaire de terre ou de mer, ou un autre service public actuel ; 6° le domicile à plus de deux myriamètres de la commune. (*L.* 3 *frimaire an VII, art.* 13, 14 *et* 15.)

Les répartiteurs ne peuvent, sous prétexte de surcharge et de demande en réduction ou pour tout autre motif, se dispenser de faire les opérations qui leur sont attribuées par la loi, à peine de responsabilité solidaire et même de contrainte pour le paiement de tous les termes de la contribution assignée à la commune, dont le recouvrement se trouverait en retard par l'effet de la non-exécution de ces opérations dans les délais prescrits. (*L.* 2 *messidor an VII, art.* 15.)

Les sept répartiteurs délibèrent en commun à la majorité des suffrages. Ils ne peuvent prendre aucune détermination s'ils ne sont au nombre de cinq au moins présents. (*L. du* 3 *frimaire an VII, art.* 23.)

Participation de l'administration des contributions directes au mécanisme de la répartition. Avant de terminer ce paragraphe, nous devons dire quelques mots de la participation de l'administration des contributions directes au mécanisme de la répartition.

Au premier degré, c'est-à-dire pour la répartition de l'impôt par le pouvoir législatif entre les départements, l'administration des contributions directes, tenant compte des mouvements de la matière imposable, prépare les *états de répartement* proposés aux Chambres, pour les trois contributions foncière, personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, et qui sont annexés au budget des recettes.

Au second et au troisième degré, pour la répartition entre les arrondissements et les communes, les directeurs de chaque département présentent les éléments nécessaires, par l'intermédiaire des préfets, aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement, savoir :

Pour la contribution foncière, le tableau des revenus imposables ;

Pour la contribution personnelle-mobilière, le tableau des individus passibles de la taxe personnelle et des valeurs locatives d'habitation ;

Pour la contribution des portes et fenêtres, le tableau du nombre et de la nature des portes et fenêtres.

Les directeurs rédigent, en outre, une note indiquant l'objet et la durée des impositions départementales autorisées par des lois spéciales et un état, s'il y a lieu, des contributions à transporter par suite de réunion ou distraction de territoires.

Les préfets veillent à ce que les documents nécessaires soient mis sous les yeux des conseils dès l'ouverture de leur session. Pour abréger le travail de ces conseils, le directeur de chaque département est chargé d'appliquer au principal de chaque contribution les centimes additionnels de toute nature. Aussitôt donc que le conseil général a fixé le contingent *en principal* de chaque arrondissement, dans les trois contributions, et le nombre des centimes départementaux à imposer, le directeur rédige l'état général de répartement qui est ensuite arrêté et signé par le conseil général. Le préfet expédie immédiatement les mandements destinés à faire connaître aux sous-préfets le contingent assigné à leur arrondissement. Les sous-préfets mettent ces mandements sous les yeux des conseils d'arrondissement qui procèdent à la sous-répartition, en fixant également le contingent de chaque commune *en principal*. Le résultat de leur travail est porté sur un tableau qui doit être rédigé en triple expédition, arrêté et signé par les membres du conseil. Les trois expéditions sont adressées par les sous-préfets au préfet, qui les transmet sans délai au directeur des contributions directes du département ; ce dernier se trouve ainsi à portée d'appliquer au principal les centimes additionnels de toute nature.

L'une des trois expéditions est renvoyée aux sous-préfets, et sert à la rédaction des mandements destinés à faire connaître aux maires le contingent de leur commune ; l'autre reste entre les mains du directeur ; la troisième est adressée au ministre des finances.

Vient ensuite la répartition du 4e degré, ou répartition individuelle. Tant pour permettre aux répartiteurs d'y procéder que pour établir les éléments nécessaires à la répartition des premiers degrés, le contrôleur des contributions directes a dû préalablement, dans le cours de l'année, relever les mouvements de la matière imposable, dans un travail qui porte le nom de travail des *mutations*. Mais ce travail suppose l'existence d'un état présentant, pour chaque commune et pour chaque contribution, la part contributive de chaque contribuable. Cet état, dressé par les soins de l'administration, pour la contribution foncière, d'après les résultats du cadastre, par les répartiteurs pour les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, et par l'administration seule pour la contribution des patentes, porte le nom de *matrice des rôles*. Tous les ans, le contrôleur et le percepteur, dans des tournées spéciales, recueillent et constatent les mutations de propriété ou autres chan-

gements que la situation des contribuables a pu éprouver. Ce travail permet au directeur de dresser les tableaux nécessaires à la répartition du contingent départemental entre les arrondissements et les communes, tableaux dont nous avons parlé plus haut. Puis, quand vient le moment de procéder, dans chaque commune, à la répartition individuelle, c'est avec ses indications que le contrôleur éclaire les décisions des répartiteurs, en ce qui concerne les contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres, et établit lui-même, avec l'assistance du maire, les changements à apporter à la matrice des patentes.

Après avoir reçu des contrôleurs le résultat de ces opérations, le directeur dresse la matrice générale des rôles pour toutes les communes du département, et y porte la cotisation individuelle des contribuables en principal et centimes additionnels.

Tels sont les agents et le mécanisme général de la répartition des contributions directes, dont nous avons eu soin d'éliminer, pour plus de clarté, les détails particuliers à chaque contribution, lesquels ont d'ailleurs leur place dans l'article spécial à chacune d'elles.

6. Confection des rôles.

On entend par rôles les états de recouvrement de l'impôt. Ils sont rédigés d'après les matrices dont nous venons de parler.

Il n'est établi que deux matrices de rôle pour les contributions directes proprement dites : l'une pour les contributions foncière, personnelle-mobilière et des portes et fenêtres ; l'autre, pour la contribution des patentes. Dans quelques grandes villes, on réunit dans la même matrice cette dernière contribution et l'impôt personnel-mobilier.

Les matrices indiquent, pour chaque contribuable, ses nom, prénoms, surnoms, demeure et profession, le revenu cadastral pour la contribution foncière, le nombre des ouvertures passibles de l'impôt pour la contribution des portes et fenêtres ; la cotisation pour la contribution personnelle; l'évaluation du loyer d'habitation pour la contribution mobilière ; la désignation de la classe dans laquelle le contribuable est rangé pour le droit fixe de patente, le chiffre de la valeur locative servant de base au droit proportionnel, et le taux de celui-ci.

Les rôles se divisent en rôles généraux, rôles spéciaux et rôles supplémentaires.

Les rôles généraux comprennent les quatre contributions directes. Sauf l'exception dont il est parlé ci-dessus, il n'est fait qu'un rôle, d'après la matrice générale, pour les trois contributions foncière, personnelle-mobilière et des portes et fenêtres. Le rôle de la contribution des patentes est établi séparément et à une époque plus éloignée que celle où est préparé le rôle des trois autres contributions, attendu les époques différentes du recensement.

Les rôles spéciaux sont ceux établis pour chacune des diverses taxes assimilées aux contributions directes, et pour les bois ou tous autres biens qui sortent du domaine de l'État et qui deviennent imposables dans le courant de l'année. Il est également rédigé des rôles spéciaux pour les impositions communales qui n'ont pu être comprises dans les rôles généraux.

Des rôles supplémentaires sont faits pour les patentes, d'après les matrices supplémentaires dressées tous les trois mois : ces rôles comprennent les droits dus par les nouveaux patentables et par ceux qui sont devenus passibles d'un droit plus élevé. On forme aussi des rôles supplémentaires pour les taxes des prestations, des chiens, des voitures et chevaux, des billards, des cercles et des poids et mesures.

Le directeur des contributions directes, dans chaque département, est chargé de la confection des rôles ; il doit y porter tous les centimes additionnels dont est grevé le principal des diverses contributions.

Les rôles sont arrêtés et rendus exécutoires par le préfet. Cette formalité est très importante ; il y a lieu de remarquer son caractère obligatoire et solennel. C'est d'elle que les rôles tirent leur force légale. L'administration des contributions directes n'est chargée que de la préparation des rôles ; les préfets seuls les rendent exécutoires.

Ils sont ensuite envoyés aux receveurs des finances, pour être transmis aux percepteurs avec des avertissements pour les contribuables, également rédigés par les directeurs des contributions directes. (*V.* **Avertissement.**)

Ces avertissements indiquent les proportions entre la part de la contribution revenant à l'État, la part de la contribution revenant au département, la part de la contribution revenant à la commune, et le total de la contribution réclamée au contribuable. (*L.* 5 *août* 1874, *art.* 6.)

Le préfet prend, lorsque les rôles sont prêts, un arrêté pour ordonner leur publication et leur mise en recouvrement. La publication a lieu au moyen d'une affiche, que le maire doit faire apposer à la porte principale de la mairie et aux endroits accoutumés, le dimanche qui suit la réception des rôles. Cette affiche porte que le rôle est entre les mains du percepteur, et que chaque contribuable doit acquitter la somme pour laquelle il y est porté, dans les délais fixés par la loi, sous peine d'y être contraint (*L.* 4 *mess. an VII*). Le maire doit, en outre, certifier, au bas du rôle, que la publication en a été faite *tel jour*.

7. Contentieux : réclamations; procédure et compétence.

On distingue deux sortes de réclamations en matière de contributions directes :

1° Les demandes en *décharge* ou *réduction;*

2° Les demandes en *remise* ou *modération*.

Lorsqu'un contribuable a été indûment imposé, c'est-à-dire contrairement à la loi, pour la totalité ou pour une partie de sa taxe, il a droit à une *décharge* ou à une *réduction*.

Celui qui, légalement taxé, perd en totalité ou en partie les revenus ou les facultés qui sont l'objet de la taxe, peut réclamer une *remise* ou une *modération*.

La *décharge* et la *réduction* sont de justice rigoureuse ; quand elles sont dues, elles ne peuvent être refusées.

La *remise* et la *modération* tiennent plus à l'humanité et à la bienfaisance qu'à la stricte justice ; et la quotité de l'allégement peut être subordonnée à la latitude du fonds de non-valeurs destiné à y pourvoir. (*Instr.* 16 *prair. an VIII*.)

Du principe que les décharges et réductions sont de droit strict, et les remises et modérations, de pure équité, découlent deux conséquences importantes :

1° On obtient les décharges et les réductions,

par la voie contentieuse, en s'adressant au conseil de préfecture, et, au second degré, au Conseil d'État (*L. des 28 pluv. an VIII, art.* 4, *et* 21 *avril* 1832, *art.* 29). L'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII est ainsi conçu : « Le conseil de préfecture « prononcera sur la demande des particuliers ten- « dant à obtenir la décharge ou la réduction de « leur cote de contributions directes. »

Les demandes en remise ou modération sont portées, *par la voie gracieuse*, devant les préfets, et, au second degré, devant le ministre des finances. (*Arr.* 24 *flor. an VIII, art.* 28.)

2° Le montant des décharges et réductions accordées sur les contributions foncière, personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, est réimposé, l'année suivante, par la raison que ce qui n'était point dû par un contribuable, et dont il obtient la décharge, était dû par la masse des imposables de la même commune, et qu'il n'y a aucun motif pour les en exonérer. Il n'en est pas de même pour les remises et modérations : dans ce cas, l'impôt ayant été régulièrement établi, on impute le dégrèvement sur un fonds de non-valeurs (*V. ce mot*). Toutefois, cette différence n'existe, entre les décharges et réductions et les remises et modérations, que lorsqu'il s'agit d'un impôt de répartition ; les dégrèvements de toute nature, en ce qui concerne les impôts de quotité, sont toujours imputés sur un fonds de non-valeurs, attendu que, le contingent de la commune n'étant point fixé, ce qui a été imposé en trop sur un contribuable ne peut être dû par les autres et réimposé sur eux. Pour certaines taxes assimilées, les dégrèvements viennent en déduction du rôle, parce qu'il n'existe pas de fonds de non-valeurs qui leur soit applicable.

Un autre principe domine le contentieux des contributions directes : la répartition individuelle étant la seule qui affecte *directement* chaque contribuable, les demandes en décharge ou réduction ne sauraient être admises, lorsqu'elles ne sont motivées que sur l'inégalité de la répartition des degrés supérieurs.

1. *Demandes en décharge ou réduction.*

Voyons maintenant *par qui, dans quels délais, dans quelles formes,* les réclamations doivent être faites, et *comment elles sont instruites et jugées.*

Par quelles personnes. Il faut être inscrit au rôle pour pouvoir réclamer ; les réclamations des tiers ne sont point admises, si ce n'est comme mandataires réguliers des contribuables qui se prétendent surtaxés, sauf ce qui sera dit plus bas pour les présentations par les percepteurs des états de cotes indûment imposées.

De même, la décision ne peut être attaquée que par la partie contre qui elle a été rendue ou par un tiers chargé par elle de la représenter. Toutefois, la loi du 2 messidor an VII, article 31, permet à l'autorité municipale qui croit la commune lésée par une réduction accordée (en raison de la réimposition qui doit en être la suite), de former opposition contre la décision intervenue.

Dans quels délais. Les demandes en décharge ou réduction doivent être faites dans les trois mois de la publication des rôles dans chaque commune, ***sous peine de déchéance*** (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 28, *et* 4 *août* 1844, *art.* 8). Le jour de la publication des rôles ne compte pas dans le délai de trois mois. (*Arr. du C.* 9 *juill.* 1846 *et* 4 *févr.* 1858.)

Le contribuable ne serait relevé de la déchéance qu'en justifiant d'un déplacement de résidence qui aurait empêché un avertissement de lui parvenir en temps utile (*Arr. du C.* 31 *mars* 1847, 14 *janv.* 1863). Mais un contribuable qui a conservé un établissement dans la commune où il prétend avoir été indûment imposé à la patente, ne peut être admis à réclamer, à raison de son changement de domicile, plus de trois mois après la publication du rôle (*Arr. du C.* 12 *janv.* 1844). De même, pour la contribution foncière, le propriétaire est toujours suffisamment averti par la notification collective du rôle. (*Arr. du C.* 16 *janv.* 1861, 14 *janv.* 1863.)

La loi du 29 décembre 1884 (art. 4) a prévu un cas particulier où le délai de trois mois ne court pas après la publication des rôles, mais bien après que le contribuable a eu connaissance officielle des poursuites dirigées contre lui par le percepteur : c'est le cas où les cotes seraient indûment imposées *par suite de faux ou double emploi.*

Dans quelles formes. Les demandes en décharge ou en réduction doivent être adressées sur papier timbré au préfet ou au sous-préfet. Le contribuable doit y joindre la quittance des termes échus de sa cotisation, sans pouvoir, sous prétexte de réclamation, différer le paiement des termes qui viennent à échoir pendant les trois mois qui suivent la réclamation, et dans lesquels elle doit être jugée définitivement. (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 28.)

Les réclamations ayant pour objet une cote moindre de 30 fr., ne sont point assujetties au droit de timbre. (*Ibid.*)

Instruction et jugement des réclamations. La pétition transmise par le préfet au directeur des contributions directes est renvoyée par ce dernier au contrôleur qui vérifie les faits et donne son avis, après avoir pris celui des répartiteurs, ou seulement celui du maire, s'il s'agit de la contribution des patentes.

Si le directeur des contributions directes est d'avis qu'il y a lieu d'admettre la demande, il fait son rapport, et le conseil de préfecture statue.

Dans le cas contraire, le directeur exprime les motifs de son opinion, transmet le dossier à la sous-préfecture, et invite le réclamant à en prendre communication, et à faire connaître dans les dix jours s'il veut fournir de nouvelles observations, ou recourir à la vérification par voie d'experts.

Si l'expertise est demandée, les deux experts sont nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le réclamant. Ces experts se rendent sur les lieux avec le contrôleur, et ils font leur vérification en présence de deux répartiteurs et du réclamant ou de son fondé de pouvoirs ; en matière de patentes, les répartiteurs sont remplacés par le maire. (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 29.)

S'il y a désaccord entre l'expert de l'administration et celui du réclamant, ce dernier ou l'administration peut réclamer une tierce expertise. Le tiers expert est désigné sur simple requête de la partie la plus diligente et sans frais par le juge de paix du canton. Le tiers expert doit déposer son rapport dans la quinzaine de sa nomination, faute de quoi le conseil de préfecture peut refuser de le comprendre dans la liquidation des dépens. (*L.* 29 *déc.* 1884, *art.* 5.)

Le contrôleur rédige un procès-verbal des dires des experts, y joint son avis, et renvoie l'affaire au directeur, qui la soumet, avec son rapport, au conseil de préfecture. (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 29.)

Les frais d'expertise et de tierce expertise sont supportés par la partie qui succombe, dans les termes des articles 130 et 131 du Code de procédure civile. (*L.* 29 *déc.* 1884, *art.* 5.)

Les rôles de contributions étant annuels, les décisions n'ont d'effet que pour l'exercice auquel elles se réfèrent, et les contribuables ne peuvent s'en prévaloir pour les exercices suivants. (*Arr. du C.* 23 *févr.* 1839, 22 *juin* 1843, 22 *janv.* 1849.)

Le recours contre les arrêtés du conseil de préfecture devant le Conseil d'État n'est soumis qu'au droit de timbre. Il peut être transmis au Gouvernement, par l'intermédiaire du préfet, sans frais (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 30). Le délai du recours est de trois mois à partir de la notification de l'arrêté. (*Déc.* 22 *juill.* 1806.)

Nous n'avons pas compris dans cet exposé du contentieux des contributions directes, concernant les demandes en décharge ou réduction, les causes qui peuvent donner lieu à ces demandes pour les diverses natures de contribution, ce travail appartenant au contentieux spécial de chaque contribution.

2. Demandes en mutation de cote et en inscription au rôle.

A côté des demandes en décharge ou réduction, le contentieux des contributions directes comprend les demandes en mutation de cote et les demandes en inscription au rôle.

Les demandes en mutations de cote ont pour objet la substitution du nom d'une personne à celui d'une autre sur le rôle nominatif des contribuables.

La compétence, en ce qui touche ces demandes, varie suivant la nature des contributions. La législation manque d'harmonie sur cette matière qui ne paraît pas avoir attiré suffisamment l'attention du législateur. Pour les impôts foncier et des portes et fenêtres, le conseil de préfecture est compétent, en vertu de l'article 2 de l'arrêté des consuls du 24 floréal an VIII et de l'article 13 de la loi du 8 juillet 1852. Le préfet l'est, pour les patentes, aux termes de l'article 28 de la loi du 15 juillet 1880, mais en ce sens seulement que la mutation de cote est réglée par le préfet et que les droits formant double emploi au préjudice du cessionnaire, doivent être alloués en décharge par le conseil de préfecture. En ce qui concerne la contribution personnelle-mobilière, aucun texte ne porte attribution de compétence ; mais la mutation de cote ne semble pas possible, cette contribution étant due, *pour toute l'année*, par celui qui était imposable au 1er janvier. Le décret du 27 décembre 1871, article 2, prévoit la mutation de cote pour la taxe sur les billards *publics*, en cas de cession d'établissement, mais sans indiquer la compétence. (*V.* **Billards.**)

Les demandes en inscription au rôle sont soumises aux mêmes règles que les demandes en décharge ou réduction, aux termes de l'article 28 de la loi du 21 avril 1832.

3. Demandes en remise ou modération.

Les demandes en remise ou modération formées, soit par les particuliers, soit par les maires au nom des communes, dans le cas de pertes collectives résultant d'événements extraordinaires, doivent être présentées dans les quinze jours qui suivent les événements qui ont occasionné les pertes. (*Circ. min.* 22 *déc.* 1826.)

Elles sont instruites dans la même forme que les demandes en décharge ou réduction, mais elles ne sont pas sujettes au timbre, et il n'est pas nécessaire qu'elles soient accompagnées de la quittance des douzièmes échus. En outre, le maire seul, sans le concours des répartiteurs, est appelé à donner son avis. Les pertes résultant de grêle, inondation, etc., sont vérifiées, avec le concours du contrôleur, par deux commissaires nommés par le sous-préfet.

Les directeurs des contributions directes ne doivent pas faire instruire les demandes présentées après les délais, à moins d'une autorisation spéciale du ministre des finances.

Le préfet statue sur toutes les demandes en remise ou modération.

Celles qui concernent des pertes collectives sont, en général, réunies vers la fin de l'année, et l'on fait alors, entre les contribuables et les communes dont les réclamations ont été reconnues fondées, la distribution des sommes que le préfet a pu accorder, soit sur la portion du fonds de non-valeurs mise à sa disposition pour cet objet, soit sur celle qui a pu être allouée au département dans la répartition *du fonds commun* (*V. ce mot*) dont dispose le ministre des finances. (*Arr. cons.* 24 *flor. an VIII.*)

V. RÈGLES GÉNÉRALES DU RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

8. Agents du recouvrement.

La perception des contributions directes et des taxes y assimilées est dirigée et centralisée dans chaque département par le trésorier-payeur général, et dans chaque arrondissement par le receveur particulier des finances (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 330). [*V.* **Trésorier-Payeur général** *et* **Receveur particulier.**]

Elle est opérée par les percepteurs des contributions directes, lesquels ont seuls titre pour en poursuivre et effectuer le recouvrement (*Instruct. gén.* 20 *juin* 1859, *art.* 69). [*V.* **Percepteur.**]

Nous avons vu plus haut que les rôles, après avoir été arrêtés par le préfet, sont, par l'intermédiaire des receveurs des finances, transmis aux percepteurs et publiés dans les communes.

Mais, avant d'en faire usage, les trésoriers-payeurs généraux doivent s'assurer, d'après la loi de finances, de la régularité des impositions (*Instr. gén.* 20 *juin* 1859, *art.* 58); car une disposition reproduite tous les ans dans la loi du budget porte que « toutes contributions, directes ou indirectes, « autres que celles qui sont autorisées par les lois « de finances, à quelque titre et sous quelque dé- « nomination qu'elles se perçoivent, sont formel- « lement interdites, à peine, contre les autorités « qui les ordonneraient, contre les employés qui « confectionneraient les rôles et tarifs, et ceux qui « en feraient le recouvrement, d'être poursuivis « comme concussionnaires, sans préjudice de l'ac- « tion en répétition, pendant trois années, contre « tous receveurs, percepteurs ou individus qui « auraient fait la perception. »

Pour faciliter l'examen de la régularité des impositions locales, les préfets font remettre aux trésoriers-payeurs généraux, après l'émission des rôles, des états certifiés contenant les extraits des délibérations des conseils généraux sur le vote des centimes additionnels et les extraits des décrets ou arrêtés préfectoraux relatifs aux impositions départementales ou communales. (*Instr.* 20 *juin* 1859, *art.* 59.)

Les trésoriers-payeurs généraux doivent aussi vérifier l'exactitude des calculs établis dans les rôles. S'ils reconnaissent des erreurs, ils se concertent avec les directeurs des contributions directes pour en expliquer la cause, et en faire opérer la rectification. (*Ibid. art.* 58.)

9. Du paiement et de l'exigibilité de l'impôt.

Un percepteur ne peut exiger aucune somme des contribuables, s'il n'est porteur d'un rôle rendu exécutoire par le préfet, et publié par le maire dans chaque commune. (*Ibid., art.* 70.)

Aussitôt après la publication des rôles, le percepteur est tenu de faire parvenir aux contribuables les avertissements qui ont été dressés par le directeur des contributions directes. (*L.* 15 *mai* 1818, *art.* 51.)

Il y indique: 1° la date de cette publication, 2° le jour et l'heure où son bureau est ouvert aux contribuables. (*Instr.* 20 *juin* 1859, *art.* 71.)

Les contributions directes sont *quérables*, c'est-à-dire que le percepteur doit aller, pour les recevoir, dans chaque commune; mais elles sont *portables* dans l'intérieur de la commune, c'est-à-dire qu'elles doivent être payées dans le bureau que le percepteur y établit tous les mois, à jour déterminé et publié à l'avance. (*L.* 3 *frim. an VII.*) [*V.* **Avertissement.**]

Les contributions directes sont payables par douzièmes. Chaque douzième est exigible le 1er de chaque mois pour le mois qui précède. (*L.* 3 *frim. an VII. Instr.* 20 *juin* 1859, *art.* 61.)

Toutefois, lorsque le rôle des patentes est mis en recouvrement postérieurement au 1er mars, le paiement des taxes qu'il comprend est exigible par portions égales, réglées d'après le nombre de mois restant à courir jusqu'à la fin de l'année. (*L.* 15 *juillet* 1880, *art.* 29.)

La même disposition s'applique aux cotes comprises dans les rôles supplémentaires des patentes. (*L.* 4 *juin* 1858, *art.* 13.)

Mais il est des cas où le montant total de l'impôt est immédiatement exigible: les marchands forains, les colporteurs, les directeurs de troupes ambulantes, les entrepreneurs d'amusements et jeux publics non sédentaires, et tous autres patentables dont la profession n'est pas exercée à demeure fixe, sont tenus d'acquitter le montant total de leur cote au moment où la patente leur est délivrée. (*L.* 15 *juill.* 1880, *art.* 29.) — En cas de déménagement hors du ressort de la perception, et, en cas de vente volontaire ou forcée, la contribution personnelle et mobilière, ainsi que la contribution des patentes, sont exigibles pour la totalité de l'année courante; il en est de même, en cas de décès et de faillite déclarée, pour la contribution personnelle-mobilière, mais non pour la contribution des patentes qui, dans ces deux cas, n'est due que pour le mois courant et les mois écoulés. (*L.* 21 *avril* 1832, *et* 15 *juill.* 1880, *art.* 30.)

Il en est de même enfin, en cas de dissolution, ou de fermeture, en cours d'exercice, pour les cercles, sociétés et lieux de réunion. (*D.* 27 *déc.* 1871, *art.* 4) [*V.* **Cercles**], et, en cas de déménagement hors du ressort de la perception, pour l'impôt sur les billards. (*D.* 27 *déc.* 1871, *art.* 2.) [*V.* **Billards.**]

Lorsqu'un contribuable est en instance pour obtenir une décharge ou une réduction, l'exigibilité de l'impôt ne peut être suspendue qu'après le délai de trois mois, à partir de la date de la réclamation, si celle-ci n'est pas, dans ce délai, définitivement jugée. (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 28.)

Nul fonctionnaire n'a le droit de surseoir au recouvrement des contributions directes ni aux poursuites qui ont ce recouvrement pour objet; seulement, lorsqu'il est constaté que le territoire d'une commune a éprouvé des pertes résultant d'événements désastreux qui ont mis les contribuables dans l'impossibilité de payer, le préfet en informe le trésorier-payeur général, afin de prévenir des poursuites pour des contributions qui devraient tomber à la charge du fonds de non-valeurs. (*Instr. gén.* 20 *juin* 1859, *art.* 68; *Règl.* 21 *déc.* 1839, *art.* 7.)

10. Privilège du Trésor.

Pour assurer le recouvrement des contributions directes, la loi a attribué au Trésor, indépendamment des droits qu'il a comme tout créancier, sur les biens des redevables, un privilège qui s'exerce *avant tout autre*:

1° Pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution;

2° Pour l'année échue et l'année courante des autres contributions directes générales et spéciales, sur tous les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables, *en quelque lieu qu'ils se trouvent.* (*L.* 12 *nov.* 1808, *art.* 1er.)

Le privilège du Trésor s'étend au recouvrement des frais dûment taxés. (*Règl.* 21 *déc.* 1839, *art.* 17.)

On doit remarquer que le privilège du Trésor pour le recouvrement des contributions directes ne s'exerce que sur les meubles et revenus, et non sur les immeubles; mais ce privilège, ainsi restreint et limité, atteint les produits de l'immeuble dans quelques mains qu'il passe. (*Arr. cass.* 6 *juill.* 1852; *Arr. du Conseil d'État* 21 *sept.* 1859.)

11. Contre qui le recouvrement peut être poursuivi.

L'impôt est dû par la personne inscrite au rôle.

Sont néanmoins tenus de payer:

1° En vertu d'une action personnelle, et comme le redevable lui-même:

Les héritiers et légataires;

Les fermiers, pour la contribution foncière de l'année courante des biens qu'ils tiennent à ferme, sauf à eux à précompter sur le prix de leurs fermages les sommes qu'ils auront avancées (*L.* 3 *frim. an VII, art.* 147), à moins que le bail n'ait mis l'impôt à leur charge; les fermiers peuvent encore être tenus de payer, à la décharge des propriétaires, en vertu des délégations faites par ces derniers et des rôles auxiliaires établis conformément à l'article 6 de la loi du 4 août 1844;

Les propriétaires et les principaux locataires, pour les contributions personnelle-mobilière et des patentes de leurs locataires ou sous-locataires, lorsqu'en cas de déménagement de ces derniers hors du ressort de la perception, ils n'en ont point informé le percepteur un mois à l'avance, ou, si le déménagement a été furtif, lorsqu'ils ne l'ont pas fait constater dans les trois jours par le commissaire de police, le juge de paix ou le maire. La responsabilité ne s'étend pas toujours à la totalité de la contribution de l'année. La loi l'a limitée, pour la contribution personnelle-mobilière, en cas de déménagement furtif, aux termes échus, et, pour la

contribution des patentes, dans tous les cas, au douzième échu et au douzième courant (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 22 *et* 23; 15 *juill.* 1880, *art.* 30.);

2º Indirectement, et comme détenteurs des objets qui sont le gage du Trésor:

Sur la simple demande du percepteur, et, en cas de refus, par les voies de contrainte administrative, les fermiers, locataires, receveurs, économes, notaires, commissaires-priseurs, et autres dépositaires et débiteurs de *deniers provenant du chef des redevables et affectés au privilège du Trésor public,* jusqu'à concurrence des sommes qu'ils doivent ou qui sont en leurs mains; les quittances des percepteurs doivent leur être allouées en compte (*L.* 12 *nov.* 1808, *art.* 2);

3º Sur saisie-arrêt et autres moyens de droit commun, les détenteurs de *tous autres biens* du redevable, sur lesquels le Trésor public a un privilège ou le droit de gage accordé à tout créancier. (*Ibid., art.* 3.)

Les receveurs des communes, hospices et autres établissements publics sont tenus au paiement des contributions dues par ces communes ou établissements (*L.* 3 *frim. an VII*, *art.* 109 *et* 110), à moins, en ce qui concerne les communes, que la contribution due à raison des biens communaux, d'un usage commun, n'ait été répartie entre les habitants, en proportion de leur part de jouissance, conformément à la loi du 26 germinal an XI. Les quittances des percepteurs sont allouées en compte aux receveurs.

12. Procédure du recouvrement en cas de poursuites.

Le contribuable qui n'a pas acquitté, au 1er du mois, le douzième échu pour le mois précédent, est dans le cas d'être poursuivi (*L.* 17 *brum. an V, art.* 3; *Règl. sur les poursuites du* 21 *déc.* 1839, *art.* 20), et pour toutes les sommes dues par lui. (*Ibid., art.* 22.)

Le percepteur ne peut commencer les poursuites avec frais qu'après avoir prévenu le retardataire par une *sommation gratis*, donnée à son domicile dans la commune, ou, s'il n'y réside pas, à son principal fermier ou locataire, ou régisseur, ou, à défaut, à la personne qui le représente, huit jours avant le premier acte entraînant des frais; la date en est constatée sur le rôle. Il suffit d'une seule sommation dans le courant d'un exercice (*L.* 15 *mai* 1818, *art.* 51; *Règl.* 21 *déc.* 1839, *art.* 21). La sommation n'est pas timbrée.

Aucune poursuite donnant lieu à des frais ne peut être exercée qu'en vertu d'une contrainte décernée par le receveur particulier de l'arrondissement, visée par le sous-préfet, et qui désigne nominativement les contribuables à poursuivre. (*Règl.* 21 *déc.* 1839, *art.* 23.)

La contrainte peut être délivrée, soit sur la demande du percepteur, soit d'office, par le receveur particulier. (*Ibid., art.* 24.)

Pour les premiers degrés de poursuites, la contrainte est générale, c'est-à-dire qu'elle est délivrée contre tous les contribuables en retard, d'une ou même de plusieurs communes; pour les autres degrés, elle est spéciale et nominative. (*Ibid., art.* 25 *et* 26.)

Lorsque la contrainte est générale, elle doit être publiée dans la commune par les soins du maire. (*Ibid., art.* 27.)

Les agents des poursuites sont: les porteurs de contraintes, qui agissent à tous les degrés. (*Ibid., art.* 28.)

Les porteurs de contraintes sont commissionnés par le préfet; ils prêtent serment. Ils doivent toujours être munis de leur commission et la mentionnent dans leurs actes; ils remplissent les fonctions d'huissiers pour les contributions directes, sauf les droits des commissaires-priseurs; ils ne paient pas patente; à leur défaut, les sous-préfets autorisent les receveurs à se servir des huissiers, lesquels sont alors commissionnés porteurs de contraintes; les porteurs de contraintes doivent tenir un répertoire de tous leurs actes sujets au timbre et à l'enregistrement, avec indication du coût de chacun. (*Règl.* 21 *déc.* 1839, *art.* 29, 30, 33, 34, 35, 39.)

Les agents des poursuites comprenaient aussi autrefois les garnisaires.

Ces agents étaient employés à la garnison collective et individuelle. Mais la loi du 9 février 1877 a supprimé la garnison individuelle et substitué à la garnison collective la *sommation avec frais.*

La sommation avec frais est employée contre les contribuables retardataires qui ne se sont pas libérés huit jours après la sommation gratis. Elle consiste dans une notification faite aux redevables, au moyen de la remise d'un bulletin imprimé et rédigé d'après un état nominatif dressé par le percepteur.

Il suffit, pour que la sommation avec frais puisse être faite, d'une contrainte collective. Le salaire de l'agent de poursuites consiste en une somme fixe, par bulletin de garnison, d'après le taux réglé par l'arrêté du préfet. (*Règl.* 21 *déc.* 1839, *art.* 44 à 48.)

Le deuxième degré de poursuites est le *commandement.* Le commandement peut avoir lieu trois jours après la sommation avec frais. Aucun contribuable retardataire ne peut être poursuivi par voie de commandement qu'en vertu d'une contrainte qui le désigne nominativement. Cette contrainte est décernée à la suite d'un état envoyé préalablement par le percepteur ou dressé par le receveur particulier d'après l'inspection des rôles et la situation des poursuites. La contrainte comprend l'ordre de procéder à la saisie, si le contribuable ne se libère pas dans le délai de trois jours, à compter de la signification du commandement. (*Règl., art.* 55, 56.)

Les commandements doivent contenir les formalités des exploits (*Circ. min. du* 10 *oct.* 1831). Un tarif fixe le prix pour l'original et la copie, de manière à comprendre les frais, mais non l'enregistrement (*Règl., art.* 58). Le commandement est soumis à un droit de timbre (*Arr.* 16 *therm. an VIII, art.* 29; *Circ. min. des fin. du* 20 *mai* 1874). Le droit d'enregistrement est dû pour chaque cote excédant 100 fr. (*L.* 16 *juin* 1824, *art.* 6; 28 *févr.* 1872, *art.* 4; 19 *févr.* 1874, *art.* 2.)

Lorsqu'un contribuable retardataire est domicilié hors du département dans lequel il est imposé, sans y être représenté par un fermier, locataire, ou régisseur, il peut être procédé immédiatement contre lui par voie de commandement. Dans ce cas, comme dans celui où le contribuable réside dans un autre arrondissement, la contrainte, après avoir été visée par le sous-préfet, est transmise au receveur particulier de l'arrondissement où le contribuable a son domicile, afin qu'il en fasse suivre l'exécution par un porteur de contraintes et fasse opérer le recouvrement de l'impôt par le percep-

teur de la résidence du débiteur. (*Règl.* 21 *déc.* 1839, *art.* 59 *et* 60.)

Après le commandement viennent la saisie des meubles et celle des fruits pendants par racines, lorsque, dans les trois jours, le contribuable ne s'est point libéré. Le porteur de contraintes qui a signifié le commandement a qualité pour effectuer la saisie, en vertu de la même contrainte. Il ne peut être procédé à la saisie des fruits pendants par racines ou à la saisie-brandon que dans les six semaines qui précèdent l'époque ordinaire de la maturité des fruits. La saisie est faite pour tous les termes échus des contributions et pour ceux qui sont devenus exigibles au jour de la vente, quoique le commandement ait exprimé une somme moindre. Les saisies s'exécutent d'après les formes prescrites pour les saisies judiciaires, titre VIII, livre V du Code de procédure civile. Elles sont effectuées nonobstant toute opposition, sauf à l'opposant à se pourvoir par-devant le sous-préfet, par une déclaration consignée au procès-verbal de saisie ou par un exploit d'huissier. Le sous-préfet ne prononce que sur la suspension ; quant aux questions de fond, les parties doivent les débattre devant la juridiction compétente. En cas de revendication des objets saisis, l'opposition n'est portée devant les tribunaux qu'après avoir été, conformément aux lois des 5 novembre 1790 et 12 novembre 1808, déférée à l'autorité administrative. (*Règl.* 21 *déc.* 1839, *art.* 63, 64, 65, 66, 67 *et* 69.)

Si le porteur de contraintes trouve une saisie déjà faite, il procède seulement au récolement des objets saisis, et, s'il y a lieu, il provoque la vente, conformément aux articles 611 et 612 du Code de procédure. S'il trouve les portes fermées, ou qu'on refuse de les ouvrir, il agit comme il est dit dans l'article 587 du Code de procédure. (*Règl.*, *art.* 70 *et* 71.)

Le procès-verbal de saisie mentionne la réquisition au saisi de présenter un gardien volontaire, qui doit être admis, lorsque le maire atteste sa solvabilité. Si le saisi n'en présente point, le porteur de contraintes en établit un d'office, en observant l'article 598 du Code de procédure. Les gardiens sont contraignables par corps pour la représentation des objets saisis; s'ils ne les représentent pas, le percepteur demande au sous-préfet l'autorisation de poursuivre devant le tribunal civil, pour le paiement de l'impôt et des frais, et même par la voie criminelle, si les gardiens se sont rendus coupables de soustraction frauduleuse. (*Règl.*, *art.* 72 *à* 76.)

Ne peuvent être saisis les objets mentionnés à l'article 592 du Code de procédure civile. (*Règl.*, *art.* 77.)

L'insolvabilité des contribuables est constatée par des procès-verbaux de carence, pour ceux contre lesquels une saisie précédée de commandement a été faite, et par de simples certificats d'indigence délivrés par le maire, pour ceux dont l'insolvabilité est notoire. Les percepteurs produisent ces certificats à l'appui de leurs états de cotes irrecouvrables. (*Ibid.*, *art.* 78 *et* 78 *bis.*)

La saisie est suivie de la *vente,* à laquelle il n'est procédé que sur l'autorisation spéciale du sous-préfet et huit jours après la clôture du procès-verbal de saisie. Toutefois ce délai peut être abrégé, avec l'autorisation du sous-préfet, lorsqu'il y a lieu de craindre le dépérissement des objets saisis.

Les ventes de meubles sont faites par les commissaires-priseurs dans les villes où ils sont établis, d'après la loi du 23 juillet 1820 ; toutes autres ventes sont faites par les porteurs de contraintes, dans les formes usitées pour celles qui ont lieu par autorité de justice. (*C. de proc. civ., tit. IX, liv. V.*) Les porteurs de contraintes et les commissaires-priseurs sont tenus, sous leur responsabilité, de discontinuer la vente, aussitôt que son produit est suffisant pour solder le montant des contributions dues et les frais de poursuites. (*Règl.* 21 *déc.* 1839, *art.* 79, 80 *et* 81.)

La vente doit se faire dans la commune où s'opère la saisie, ou bien, avec l'autorisation du maire, au marché le plus voisin, ou à celui qui est jugé le plus avantageux (*Règl.*, *art.* 82). Les porteurs de contraintes et percepteurs ne peuvent, sous peine de destitution, s'adjuger ou faire adjuger aucun des objets vendus (*Ibid*, *art.* 83). Le percepteur doit être présent ou représenté à la vente, pour en recevoir les deniers dont il répond (*art.* 84) ; il ne peut toutefois se les faire délivrer, en cas d'opposition, qu'autant que le Trésor a privilège sur le prix ; sinon, il y a lieu à consignation, et le percepteur fait ensuite valoir ses droits.

Dès que le percepteur a reçu le produit, il donne quittance au saisi jusqu'à concurrence des sommes dues, il conserve le surplus jusqu'après la taxe des frais et en délivre reconnaissance ; il en rend compte au saisi, après la taxe. (*Ibid.*, *art.* 85.)

En cas de contestation sur la légalité de la vente, et d'opposition sur les fonds en provenant, le percepteur en réfère d'abord à l'autorité administrative. (*Ibid.*, *art.* 86.)

Toute vente faite contrairement aux formalités prescrites par les lois donne lieu à des poursuites contre ceux qui y ont procédé, et les frais faits restent à leur charge. (*Ibid.*, *art.* 87.)

Les frais de poursuite de toute nature sont réglés par le sous-préfet, d'après un tarif arrêté par le préfet.

A côté des poursuites directes, se placent quelques moyens conservatoires des droits du Trésor. Ainsi, à défaut de paiement de contributions, par un receveur, agent, économe, notaire, commissaire-priseur ou autre dépositaire et débiteur de deniers provenant d'un redevable, le percepteur peut faire entre leurs mains une saisie-arrêt, s'il ne procède pas contre eux par voie directe, ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus. La saisie-arrêt ou opposition s'opère à la requête du percepteur, par le ministère d'un huissier, ou d'un porteur de contraintes, suivant les formes réglées par le titre VII, livre V, du Code de procédure civile. Lorsqu'un percepteur est informé d'un commencement d'enlèvement furtif de meubles ou de fruits, et qu'il y a lieu de craindre la disparition du gage de la contribution, il a le droit, s'il y a déjà eu un commandement, de faire procéder immédiatement, et sans autre ordre ni autorisation, à la saisie-exécution par un porteur de contraintes, et, à son défaut, par un huissier. Si le commandement n'a pas été fait, le percepteur établit d'office, soit au domicile du contribuable, soit dans le lieu où existe le gage de l'impôt, un gardien chargé de veiller à sa conservation, en attendant qu'il puisse être procédé aux poursuites ultérieures qui doivent commencer sous trois jours au plus tard. (*Règl.* 21 *déc.* 1839, *art.* 88, 89, 91 *et* 92.)

Enfin, si les meubles, après le commandement

signifié, sont transportés chez un tiers, et si le tiers fait opposition à la saisie, le percepteur assigne en référé pour faire déclarer qu'il sera passé outre. Quand le transport des meubles chez un tiers a eu lieu au mépris d'une saisie existante, il est procédé suivant les articles 826 et suivants du Code de procédure.

Les actes relatifs au commandement, à la saisie et à la vente sont sujets aux droits de timbre et d'enregistrement (*Règl., art.* 95). Toutefois sont enregistrés gratis tous les actes de poursuites pour les cotes n'excédant pas un total de 100 fr. (*art.* 97), et même pour les cotes excédant 100 fr., si, dans les quatre jours, les redevables se sont intégralement libérés (*art.* 98).

13. Compétence en matière de recouvrement.

Nous avons vu que les conseils de préfecture sont, en général, juges du contentieux relatif à l'assiette des contributions directes, en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, ainsi conçu : « Le conseil de préfecture prononcera sur « la demande des particuliers tendant à obtenir la « décharge ou la réduction de leur cote de contri- « butions directes. »

S'il existe quelques exceptions à cette compétence, c'est lorsqu'il s'agit de demandes en mutation de cote, pour lesquelles une attribution spéciale de compétence a été faite par la loi, ou qui, dans certains cas, doivent être déférées à la juridiction administrative *de droit commun* (le ministre), par suite d'un défaut d'attribution déterminée.

Mais ce qui est vrai sans exception, c'est que tout le contentieux de l'assiette des contributions directes appartient à la juridiction administrative, par suite de la loi des 16-24 août 1790, sur la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire.

En est-il de même du contentieux du recouvrement ?

Cette question a été résolue par la jurisprudence, à la lumière du même principe sur la séparation des pouvoirs. Il a été reconnu que la compétence se détermine par la nature des dispositions qu'il s'agit d'appliquer à la contestation. Ces dispositions sont-elles spéciales au droit fiscal, la juridiction administrative est compétente ; sont-elles de droit civil, la compétence appartient à la juridiction civile. Or, tout le fond du droit, en matière de contributions directes, ayant été réglé par des lois spéciales à la matière, il en résulte que tout ce qui tient à l'établissement de l'impôt, jusqu'à l'acte qui déclare le contribuable débiteur, est du ressort de la juridiction administrative, et qu'en ce qui touche les voies d'exécution pour le recouvrement de l'impôt, celles qui sont de droit fiscal appartiennent à la juridiction administrative, et celles qui sont de droit civil, à la juridiction civile.

En partant de ce principe, on peut déterminer, ainsi qu'il suit, les cas principaux de la compétence de l'une et de l'autre juridiction.

Les conseils de préfecture sont compétents, en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, et de l'article 29 de la loi du 21 avril 1832, attributif de juridiction pour tout ce qui concerne les demandes en décharge ou réduction de contributions directes, dans toutes les contestations qui portent :

1° Sur l'établissement de l'obligation du redevable ;

2° Sur la régularité du titre, à moins qu'au lieu de procéder par voie d'opposition aux poursuites, le contribuable n'ait attaqué le percepteur par une action en concussion ;

3° Sur la régularité des actes de poursuites qui ont précédé le commandement.

Les tribunaux civils sont compétents, en général, sur toutes les questions :

1° De régularité des poursuites, à partir du commandement ;

2° D'hérédité, en ce qui touche les obligations des héritiers du redevable ;

3° De solidarité entre propriétaires indivis ;

4° D'ordre et de privilège à l'égard des tiers créanciers et des tiers acquéreurs ;

5° De propriété ;

6° De revendication des meubles saisis ;

7° De distraction des objets insaisissables.

14. Responsabilité des agents de la perception en cas de non-recouvrement ; prescription.

Les agents de la perception sont responsables du recouvrement des contributions portées sur les rôles. Les percepteurs en doivent compte au receveur particulier, qui, lui-même, en doit compte au trésorier-payeur général, lequel est responsable vis-à-vis du Trésor.

Les receveurs des finances sont tenus de verser dans les caisses du Trésor, *de leurs deniers personnels,* le 30 novembre de chaque année, les sommes qui n'auraient pas été recouvrées sur les rôles des contributions directes de l'année précédente.

Si, à cette époque, il y a des restes à recouvrer, les percepteurs sont autorisés à en poursuivre la rentrée, au nom du Trésor, jusqu'à la fin de la troisième année de l'ouverture de l'exercice.

Passé ce délai, ils soldent eux-mêmes les rôles, *de leurs deniers personnels,* et ils sont subrogés aux droits du Trésor contre les redevables.

Toutefois, ils ne peuvent plus agir contre eux, lorsqu'ils ont laissé passer sans faire de poursuites, trois ans à compter du jour où les rôles leur ont été remis, ou lorsque, après avoir commencé les poursuites, ils les ont abandonnées pendant le même laps de temps. (*L.* 3 *frim. an VII, art.* 149 *et* 150 ; *Arr. du* 16 *therm. an VIII, art.* 17.)

15. Cotes indûment imposées et cotes irrecouvrables.

Il est des cotes que, malgré toutes ses diligences, un percepteur ne peut recouvrer : ce sont celles qui portent sur des individus décédés avant le 1er janvier, et sur lesquels l'impôt n'a pu dès lors être légalement établi, ou bien sur des personnes non domiciliées dans la commune et n'y possédant aucun revenu ni aucune faculté qui ait pu servir de base à l'impôt, ou bien encore sur des individus dûment imposés, mais insolvables.

Dans ces divers cas, il y aurait injustice à rendre le percepteur responsable du recouvrement de cotes qui sont irrecouvrables, les unes, parce qu'il n'est personne contre qui les poursuites puissent être exercées, et les autres, à cause de l'insolvabilité des débiteurs.

Aussi la loi a-t-elle donné aux percepteurs le droit d'en réclamer la décharge. Ils doivent, à cet effet, dresser un état distinct pour chacune des deux espèces de cotes ci-dessus mentionnées. Le premier état comprend les cotes indûment imposées, et doit être soumis, comme les demandes en décharge, au conseil de préfecture, dans les trois mois de la publication des rôles. Les cotes dont la

décharge a été accordée par ce conseil, sur les impôts de répartition, sont réimposées, l'année suivante, d'après les mêmes règles que les décharges et réductions obtenues par les contribuables. Le second état, qui doit être présenté dans les deux premiers mois de la seconde année de l'exercice, comprend toutes les cotes irrecouvrables. Le conseil de préfecture prononce sur celles indûment imposées et irrecouvrables qui auraient été omises sur l'état rédigé au commencement de l'exercice, et celles de ces cotes appartenant aux impôts de répartition, dont il accorde la décharge, sont réimposées. Le préfet statue sur les autres cotes, et alloue en non-valeurs celles dont le percepteur justifie n'avoir pu opérer le recouvrement. C'est, on le voit, l'application des mêmes principes que ceux auxquels sont soumis les dégrèvements accordés sur les réclamations directes des contribuables. (*L. des 3 juill.* 1846 *et 22 juin* 1854 ; *Circ. de l'ad. des* 13 *mars*, 2. *déc.* 1826 *et 27 sept.* 1854.)

VI. STATISTIQUE GENERALE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

16. Mouvement du produit des quatre contributions directes depuis 50 ans.

Le produit des quatre contributions directes a suivi depuis 50 ans le mouvement ci-après :

	1830.	1840.	1850.	1860.	1870.	1880.	1885.
	—	—	—	—	—	—	—
	Par milliers de francs.						
1° Principal :							
Foncière	154,799	155,957	160,175	163,867	172,648	173,827	177,761
Personnelle-mobilière	27,161	34,000	33,328	38,151	46,004	52,161	57,846
Portes et fenêtres	12,812	22,687	25,263	28,451	33,911	36,588	39,703
Patentes (non compris les 8 centimes attribués aux communes)	23,047	28,738	32,254	48,508	62,929	72,987	75,102
Totaux	217,819	241,382	253,020	278,947	315,492	335,563	350,412
2° Centimes additionnels généraux :							
Foncière	26,525	32,907	27,229	»	»	»	»
Personnelle-mobilière	4,099	7,174	6,006	6,486	7,820	8,867	9,834
Portes et fenêtres	2,181	3,584	3,991	4,495	5,358	5,781	6,273
Patentes	870	2,167	2,421	5,695	7,328	27,145	27,973
Totaux	33,675	45,832	39,647	16,676	20,506	41,793	44,080
3° Centimes additionnels départementaux et communaux :							
Foncière	62,732	74,912	94,221	115,920	145,373	176,093	190,270
Personnelle-mobilière	9,413	14,316	19,177	25,020	37,004	53,866	62,642
Portes et fenêtres	210	3,831	6,554	10,187	17,142	25,949	29,972
Patentes (y compris les 8 centimes sur le principal attribués aux communes)	730	7,367	11,463	22,413	37,650	58,299	63,748
Totaux	73,085	100,426	131,415	173,540	237,169	314,207	346,632
4° Fonds de secours et de non-valeurs.							
Foncière	2,415	3,538	3,351	4,476	4,308	5,239	5,446
Personnelle-mobilière	596	1,186	1,623	1,615	1,975	1,569	1,764
Portes et fenêtres	320	680	758	1,155	1,250	1,864	2,075
Patentes	3,609	1,963	2,290	3,513	4,442	6,174	5,093
Totaux	6,940	7,367	8,025	10,759	11,975	14,846	14,378
Totaux généraux (principal et centimes additionnels)	331,519	395,007	432,107	479,922	585,142	706,409	755,502

17. Mouvement des frais de poursuites depuis 1846.

Voici quelle a été, à diverses époques, depuis 1846, la proportion des *frais de poursuites* par 1,000 fr. de contributions directes :

1846. . . .	1 58	1854. . . .	2 01	1872. . . .	1 91
1847. . . .	2 37	1855. . . .	1 80	1873. . . .	1 82
1848. . . .	3 55	1856. . . .	1 42	1874. . . .	1 86
1849. . . .	4 23	1857. . . .	1 60	1876. . . .	1 78
1850. . . .	[illegible]	1858. . . .	1 47	1878. . . .	1 83
1851. . . .	[illegible]	1859. . . .	1 35	1879. . . .	1 79
1852. . . .	2 71	1869. . . .	1 25	1882. . . .	1 72
1853. . . .	2 27	1871. . . .	1 50	1887. . . .	2 03

Ce tableau est intéressant, en ce qu'il indique le degré de facilité avec lequel l'impôt a été payé, c'est-à-dire un des signes les moins contestables de prospérité.

Édouard VIGNES.

Bibliographie.

ALLARD, *Code des contributions directes*. 1 vol. 18-?? Berger-Levrault et Cie, 1875.

BAILLY, *Histoire financière de la France*.

BELMONDI, *Code des contributions directes*. 2e édit., 3 vol. in-8o. 1818-1825.

BOCQUILLON, *Détail de la France*.

Bulletin des contributions directes et du cadastre, édité par P. Dupont depuis 1832.

CLAMAGERAN, *Histoire de l'impôt en France*.

Dictionnaire des contributions directes et du cadastre, édité par P. Dupont en 1881.

E. DURIEU, *Poursuites en matière de contributions directes*. 2 vol. in-8o. Paris, 1838.

FORBONNAIS, *Recherches et considérations sur les finances*.

GERVAISE, *Traité de l'administration des contributions directes*. 2e édit. 1 vol. 1846.

SAURIMONT, *Code des contributions directes*. Derniere édition. Février 1847.

LEMERCIER DE JAUVELLE, *Répertoire général des contributions directes*. 1877.

Paul LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*.

MACAREL et BOULATIGNIER, *De la Fortune publique en France*.

NECKER, *De l'Administration des finances de la France*.

PERROUX, *Recueil de la législation des contributions directes*. 1866.

VAUBAN, *Dîme royale*.

Ed. VIGNES, *Traité des impôts en France*. 4e édition mise au courant de la législation, par M. VERGNIAUD. 2 vol. in-8o. Guillaumin et Cie, 1880.

VUITRY, *Études sur le régime financier de la France avant 1789*.

CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET CARACTÈRES.

Les contributions indirectes, dans leur acception la plus étendue, sont perçues, en vertu de tarifs, à l'occasion de certains faits considérés comme signes d'aisance ou de fortune. Elles reposent, en général, sur des consommations, des jouissances ou des services rendus et sont, dans la plupart des cas, simplement avancées au Trésor par les contribuables qui les acquittent les premiers.

C'est le contraire de ce qui se passe au regard des contributions directes, qui sont établies directement sur les personnes et les propriétés, qui frappent la richesse acquise entre les mains de ses possesseurs actuels, et qui ont pour objet de faire passer, sans intermédiaire, le montant de l'impôt de la bourse des contribuables frappés dans la caisse des percepteurs.

Par l'impôt direct, le législateur s'est efforcé d'atteindre le contribuable proportionnellement à sa fortune apparente ou réelle; mais quand les signes caractéristiques de cette fortune manquent de précision, ce qui est souvent le cas, quand les signes extérieurs et saisissables ne donnent, ni la mesure exacte, ni une vue complète des facultés du contribuable; quand les ressources imposables échappent à toute mesure par leur variété, les procédés de l'imposition directe sont inapplicables. Il faut avoir recours alors à la forme indirecte, qui, seule, permet d'atteindre avec sûreté les revenus mobiliers du contribuable visé.

Les contributions directes réduisent les revenus dans la main même de l'imposé en en prenant, pour ainsi dire sur le vif, une portion pour le Trésor. Les taxes indirectes diminuent la quantité des choses ou restreignent l'étendue des jouissances qui pourraient être obtenues avec la même somme d'argent; elles imposent un effort, ou diminuent l'aisance.

Les contributions directes et indirectes ont cependant un caractère commun, mais ce caractère commun est le seul côté par lequel elles se ressemblent. Les unes et les autres portent atteinte au droit de propriété; les unes en forçant le contribuable à en abandonner une partie, et les autres en l'appauvrissant, parce qu'elles le privent des jouissances que sa propriété pourrait lui assurer.

Les dénominations de contributions directes et de contributions indirectes ne tirent pas seulement leur origine du mode de perception de ces impôts et de leur incidence; elles trouvent aussi leur explication dans l'erreur des économistes français du XVIIIe siècle, formant la secte des physiocrates qui, à l'exemple de Quesnay et de Turgot, considéraient la terre comme étant la source unique des revenus « du produit net », et, par conséquent, de la richesse. L'impôt assis sur le sol frappant, suivant eux, la seule valeur réelle, devait être l'impôt direct; les autres, n'atteignant que les transformations diverses et multiples de cette valeur, devaient s'appeler indirects. La cause erronée de ces distinctions a depuis longtemps disparu, mais les qualifications sont restées.

Nous n'avons, d'ailleurs, à parler ici des contributions indirectes qu'au sens étroit et fiscal qui s'attache à ce mot, quand on l'emploie dans les documents financiers français, c'est-à-dire des impôts de consommation intérieure dont la constatation et le recouvrement sont dévolus à l'*Administration des contributions indirectes.*

II. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES IMPÔTS DE CONSOMMATION.

Si, d'après la définition qu'en a donnée Gaudin, duc de Gaëte, le meilleur impôt était celui dont « les formes dissimulent le mieux la nature et qui « en dispensant d'ailleurs le contribuable de toute « prévoyance, s'identifie le plus complètement avec « les dépenses de nécessité que l'on fait communé- « ment sans regret[1] », les taxes de consommation seraient incontestablement celles qui remplissent le mieux les conditions de fiscalité préconisées par l'ancien ministre des finances du premier Empire. Mais elles n'ont pas ce seul mérite.

Tant qu'ils restent modérés et qu'ils ménagent les objets de première nécessité, les droits de cette nature sont, en effet, les plus justes, les plus productifs et les moins onéreux de tous les impôts

1. *Mémoires du duc de Gaëte,* tome Ier, page 215.

pour les contribuables qui les acquittent journellement et imperceptiblement.

Adam Smith a posé en principe que tout impôt qui n'affecte que l'une des trois sortes de revenus : *rente, profits, salaires*, est nécessairement inégal en tant qu'il ne touche pas aux deux autres ; or, les taxes sur les consommations doivent être classées parmi celles qui satisfont le mieux à cette triple condition. Infiniment réparties, se confondant avec le prix des choses vendues, elles se proportionnent exactement aux dépenses, la plupart du temps volontaires, de chaque individu qui, par l'importance de sa consommation, donne la mesure de sa fortune.

Les impôts de consommation sont aussi les seuls qui permettent de faire contribuer aux charges publiques, d'une part, les étrangers voyageant ou résidant dans le pays et, d'autre part, les petits rentiers, les ouvriers et employés vivant de salaires, c'est-à-dire la classe la plus nombreuse des redevables, que les contributions directes ne sauraient atteindre.

Leur rendement s'accroît avec le développement de la richesse de la population, et leur prospérité se trouve étroitement liée à celle des contribuables. Il n'est pas inutile d'ajouter que les moins-values auxquelles ils sont exposés en temps de crise, sont moins fortes qu'on serait tenté de le croire.

Ces taxes ont enfin le rare mérite de ne pouvoir être excessives sans cesser d'être productives, ce qui avertit le pouvoir législatif et le ramène à la modération. Un droit trop élevé, porté à l'extrême, cesse de produire les effets qu'on en attend, et ce que l'on ajoute à son tarif est retranché de son produit. L'impôt indirect, quand il dépasse la mesure, a pour conséquence d'anéantir l'industrie qu'il frappe par la restriction qu'il amène dans la consommation. Les objets sans débouchés cessent d'être produits et le fisc perd ses droits parce qu'il n'y a plus rien, et, par conséquent, rien à prendre.

Ce n'est pas à dire qu'il faille nier les inconvénients ou les défectuosités des impôts indirects.

On reproche aux impôts de consommation d'exiger de nombreux agents de perception, de rendre nécessaires des formalités multiples, compliquées et gênantes pour la circulation des produits et la liberté du commerce. Il faut bien surveiller les choses assujetties aux droits pendant le temps qu'on les fabrique. Il est nécessaire de suivre les produits partout où ils se meuvent et se transforment, de les arrêter à l'entrée des villes, de constater leur existence au domicile même des *assujettis* et de se rendre compte de leur débit au moyen de l'*exercice*. Dans certains cas, les objets imposés sont fabriqués et vendus par l'État, qui se réserve le monopole de la fabrication et de la vente. Quelquefois, ce qui vaut encore moins, l'État concède à des compagnies fermières le monopole qu'il renonce à exercer. Par l'élévation des frais de leur perception qui immobilise et frappe de stérilité un nombre considérable de citoyens enlevés aux carrières productives de l'industrie et du commerce, les impôts de consommation semblent devoir être considérés comme doublement onéreux aux contribuables. Mais ils n'ont pas seulement pour agents de perception les employés payés sur les fonds du budget ; ils sont le plus souvent acquittés par des intermédiaires qui ont des risques à courir, puisque les marchandises grevées de droits peuvent périr ou rester invendues et qu'on perd alors avec leur valeur, le montant du droit dont elles ont été majorées. Ces agents de perception d'un autre ordre sont payés par le consommateur, dont le fardeau se trouve ainsi plus lourd sans aucun profit pour le Trésor. Vexatoires, contraires à la liberté, ils entravent le travail et la production, ils arrêtent le progrès et contribuent à distribuer l'industrie et le commerce entre les citoyens et sur la surface du territoire, dans des conditions absolument factices. Ils sont, enfin, pour finir par la critique la plus grave, une cause permanente de démoralisation pour le peuple, parce qu'ils excitent les producteurs et les commerçants à la fraude et les poussent à la sophistication des marchandises.

Ce sont là de bien graves défauts, mais on peut en dire qu'ils sont plus apparents que réels. La science fiscale qui a de tout temps cherché à faire excuser son exigence, en variant les sources où elle puise, et dont les procédés se sont perfectionnés au fur et à mesure que les mœurs sont devenues plus douces, s'est constamment efforcée d'atténuer les inconvénients réels qui sont inhérents aux différents modes de taxation qu'elle emploie pour atteindre la consommation.

Les frais de perception des contributions indirectes qui, d'après M. de Chabrol, étaient de 11 p. 100 environ en 1828, ont été considérablement réduits. Leur taux actuel (4 p. 100 environ) dépasse à peine celui des contributions directes, 3 1/2 p. 100 [1]. Les termes que l'administration des contributions indirectes a fixés pour l'exigibilité des droits, le crédit qu'elle accorde sous certaines conditions aux producteurs, la faculté d'entrepôt qu'elle donne aux redevables pour retarder le moment des paiements des droits, toutes ces mesures de faveur permettent de dire que l'acquittement des taxes n'est réclamé au contribuable qu'au moment où la marchandise entre dans la consommation et souvent même après qu'elle a été consommée. Les avances imposées aux intermédiaires sont ainsi ramenées à leur plus étroite limite.

Il est excessif de soutenir que les impôts indirects sont, par leur nature même, vexatoires et contraires à la liberté. Les abus de l'ancien régime que l'instinct et la tradition populaires ont peut-être, d'ailleurs, exagérés, ont néanmoins laissé des souvenirs si vifs, que cette opinion risque de se perpétuer. Montesquieu pensait le contraire, car il a dit que la taxe sur les marchandises est plus conforme à la liberté parce qu'elle se rapporte d'une manière moins directe à la personne. Les faits ne confirment-ils pas la justesse de la maxime du grand penseur? N'est-il pas incontestable que les peuples les plus riches, les plus libres, les plus civilisés, sont précisément ceux chez lesquels cette forme d'impôt si combattue, si décriée même par tant d'écrivains et tant d'hommes politiques, est pourtant la plus développée?

Les nations les plus chargées d'impôts sur les objets de consommation générale sont celles dont les richesses se sont accrues dans les proportions

1. Le budget général de 1885 assigne, par exemple, pour l'année 1882 aux frais de perception des contributions directes un taux de 1,988 p. 100 qui ne s'applique qu'aux remises des percepteurs à l'exclusion des frais d'assiette. Si on ajoute à ces frais ceux du recouvrement, qui comprennent non seulement les remises aux percepteurs citées plus haut, mais encore les indemnités aux porteurs de contraintes, les frais judiciaires, etc., on obtient la proportion ci-dessus indiquée qui est seule exacte.

les plus rapides, dont la puissance économique est le mieux attestée par les plus-values constantes du produit des taxes indirectes. Le travail, le progrès et la répartition naturelle de l'industrie et du commerce n'ont donc pas été entravés et l'impôt indirect n'a pas nui à leur fortune. Si les impôts de consommation encouragent la fraude, on doit reconnaître, néanmoins, qu'en frappant de droits élevés le tabac et l'alcool, ils sont un des moyens de restreindre l'abus de consommations qui, si elles étaient trop développées, nuiraient à la moralité et à la santé publiques.

III. PROPORTIONNALITÉ, INCIDENCE, RÉPERCUSSION.

Nous ne terminerons pas cette discussion sans parler de la proportionnalité, de l'incidence, de la répercussion des contributions indirectes.

Les droits de consommation peuvent porter, ou bien sur les objets de luxe, ou bien sur les objets de nécessité, soit absolue, soit relative ; mais l'expérience a démontré qu'ils sont, dans le premier cas, c'est-à-dire quand il s'agit d'objets de luxe, très peu productifs et le plus souvent très difficiles à percevoir. On a donc été conduit à imposer, et si c'est une partialité regrettable, elle est obligatoire, les objets de consommation générale qui présentent à des degrés plus ou moins accusés le caractère de nécessité. C'est alors qu'on a pu soutenir que c'est un impôt qui pèse plus sur le pauvre que sur le riche, qui charge outre mesure le travail et qui devient, en réalité, progressif à rebours.

On peut, sans doute, prétendre que le riche ne consomme pas par lui-même beaucoup plus que le pauvre, mais on ne peut pas nier qu'il ne fasse consommer les autres, ceux qu'il entretient par son genre de vie ou qu'il emploie à son service et dont il paie la dépense. Bien que dans la plupart des cas, l'impôt ne puisse tenir compte que de la quantité et non pas de la qualité des objets consommés, bien que le fisc n'établisse pour la perception des droits aucune différence entre le vin du prix le plus élevé et celui du prix le plus bas, il n'est pas exact de dire que le pauvre paie plus, ni même qu'il paie autant que le riche. C'est le contraire qui est vrai.

Quand l'impôt n'affecte que les objets de luxe, les salariés ne sont pas, il est vrai, fondés à se plaindre puisqu'il dépend d'eux de ne pas contribuer aux charges publiques en s'abstenant de dépenses auxquelles il leur est facile de se soustraire. L'élévation du prix d'acquisition produite par la taxe peut toutefois leur causer un préjudice par la diminution qu'elle amène dans la consommation des objets, diminution qui a pour effet de réduire la production, et par conséquent le travail[1].

Si la taxe, et c'est le cas le plus fréquent, frappe des objets de nécessité absolue ou relative dont la consommation n'est pas susceptible d'être indéfiniment réduite, la condition des salariés est plus dure, mais il leur arrive souvent de se faire rembourser en élevant leurs prétentions vis-à-vis de leurs employeurs, prétentions qui s'accroissent en même temps que leurs besoins. La statistique démontre que le prix du travail augmente toujours en même temps que le prix des choses nécessaires à la vie, souvent même les salaires montent plus vite que le prix des choses. Depuis 1850, les salaires ont progressé de 50 à 60 p. 100, pendant que le prix des subsistances ne s'est accru que de 30 à 40 p. 100. Les taxes indirectes n'empêchent donc pas les salariés de vivre de leur travail, d'améliorer même la condition de leur existence. Ce sont plutôt les petits rentiers, les désœuvrés peu aisés, qui ont à souffrir du renchérissement de la vie que font naître les taxes de consommation. Doit-on faire à ces droits un bien grave reproche de constituer à leur égard une véritable peine contre l'oisiveté? La peine des oisifs est la restriction constante de leur bien-être.

En temps normal, l'impôt de consommation atteint donc, suivant l'expression de M. de Parieu, le producteur par incidence et le consommateur par réflexion. Quand le consommateur est un salarié, il répercute à son tour le droit sur tous ceux qui, directement ou indirectement, ont fait appel à ses services.

C'est peut-être ici le cas de constater avec J. B. Say, que l'effet indirect des taxes détruit en quelque façon leur effet direct, à tel point que le choix à faire entre les unes ou les autres devient pour ainsi dire indifférent. Nous préférons, cependant, admettre avec M. Gladstone que le meilleur moyen d'améliorer le sort des classes ouvrières n'est pas d'agir sur les matières qu'elles consomment, mais de favoriser les articles qui peuvent leur donner le plus de travail.

On a discuté et on discutera, sans doute, longtemps encore les avantages et les inconvénients des impôts de consommation ; mais il deviendra de plus en plus difficile de contester leur utilité, leur nécessité. C'est par eux que le crédit public est maintenant soutenu, que les budgets actuels se soldent sans de trop lourds déficits. Par ces temps de dettes énormes, de militarisme à outrance et de travaux publics intensifs, leur rôle prépondérant n'est pas près de finir.

Vieux comme le monde, ils dureront autant que lui.

IV. PARTIE HISTORIQUE.

L'histoire des impôts de consommation est liée d'une façon si intime à celle des autres taxes, que si on voulait entrer dans les détails, on ferait en réalité une histoire générale des contributions publiques; nous ne pouvons donc que résumer les faits principaux de l'histoire des impôts de consommation dans notre pays.

1. Époque romaine et moyen âge.

Époque romaine. Sans remonter jusqu'aux Juifs qui taxaient le sel, nous trouvons dans la savante organisation fiscale des Romains un système complet et bien ordonné de contributions indirectes. Sous le nom générique de *vectigalia,* ces impôts se subdivisaient en *portoria* (douanes) et en *centesima rerum venalium* qui ne sont pas autre chose que nos taxes actuelles de consommation intérieure. Ils frappaient, comme les nôtres, la circulation des marchandises quand elles passaient d'un lieu à un autre, ou simplement quand elles changeaient de possesseur. Des droits étaient, en outre, perçus sur la vente du sel, des esclaves, des denrées apportées dans les marchés. Ils étaient payables en argent et leur perception, ou bien se faisait en régie, ou bien était affermée à des publicains pour une durée moyenne de cinq ans.

Époque barbare et féodale. Après les invasions

1. Certaines contributions directes, telles que celle des patentes, ont souvent sur les salaires une influence plus préjudiciable que les taxes de consommation.

barbares et la chute de l'empire romain, la coutume s'est substituée peu à peu, en France, au droit écrit et cette substitution était déjà complète lors de l'épanouissement de la féodalité. La réaction contre la centralisation romaine a été d'autant plus violente que cette centralisation avait été excessive. Le pays est alors divisé à l'infini; les barrières et les péages se multiplient; tout seigneur, quel que minime que soit son territoire, veut être maître absolu dans ses limites. Les impôts de consommation se transforment alors en exactions, en extorsions de bestiaux, de grains et autres denrées. Tels sont les tonlieux, champarts, forages, grosses et menues dîmes, charruées, grueries, etc., etc.

Moyen âge. Quant à l'organisation du système fiscal de l'ancien régime, il faut, pour en retrouver l'origine, attendre la formation et l'affranchissement des communes qui se poursuivaient en même temps que la consolidation et l'affermissement du pouvoir royal.

Traité de Brétigny. Aide générale de 1349. C'est à Philippe le Bel au commencement du XIVe siècle, vers 1314, qu'il faut remonter pour reconnaître un essai timide d'établissement d'un impôt de 6 deniers par livre sur la vente de certains objets de consommation; mais les soulèvements occasionnés par la perception de cette taxe ne permirent pas de la maintenir.

Dix ans plus tard, en 1324, Louis le Hutin frappait certaines denrées de taxes d'exportation et assujettissait la vente du vin à un droit de 2 sols par tonneau. Enfin, on peut trouver un commencement d'organisation sérieuse des contributions indirectes sous Philippe de Valois, en 1349. C'est alors que les habitants de Paris consentirent, pour faire face aux dépenses de la guerre contre les Anglais, à fournir « subside et aide » au roi et à payer, dans ce but, une imposition sur toutes les denrées et marchandises qui seraient vendues dans la ville et dans les faubourgs.

Le roi Jean qui succède l'année suivante à Philippe de Valois, fait accepter par les États de la ville de Paris, la prorogation de cet impôt qui fut ensuite étendu à la province et successivement implanté, de 1350 à 1354, dans la plupart des bailliages. Mais la continuation de la guerre avec les Anglais rendit bientôt les subsides insuffisants. Le roi convoqua en 1355 les États généraux à Rueil et obtint, avec l'établissement d'une gabelle sur le sel, une imposition générale de 8 deniers par livre sur toutes les choses vendues, sans exception ni privilège pour personne.

Après le traité de Brétigny et pour le paiement de la rançon du roi Jean, l'aide générale fut portée à 12 deniers par livre.

L'augmentation rapide et continue de la taxe provoqua des résistances. Certaines provinces la refusèrent, d'autres la rachetèrent par un seul paiement ou se rédimèrent par un abonnement annuel. Les unes et les autres de ces provinces seront, dès lors, réputées étrangères et toutes les marchandises expédiées des pays d'aides à leur destination auront à payer des droits de sortie, comme si elles allaient en pays étranger. Il y aura, par suite, des barrières entre la Picardie et l'Artois, le Poitou et l'Angoumois, en Anjou et dans le Maine sur la Bretagne, en Berry et Bourbonnais sur la Marche, l'Auvergne et le Forez, en Lyonnais et Languedoc sur le Dauphiné et la Provence, sur tous les points, enfin, où l'aide n'a pas cours.

L'impôt sur la consomation ne cessera plus, dès lors, de faire partie intégrante de notre système fiscal et c'est le même système fiscal qui remonte au XIVe siècle, qui survivra dans des proportions et sous des dénominations diverses, à l'ancien régime, après la Révolution de 1789.

A partir de la bataille de Poitiers, les aides sont le plus souvent mises en ferme. Ce n'est que si elles ne trouvent pas de preneurs, qu'on les fait percevoir directement par les officiers du roi, sergents et autres agents commis à cet effet.

Les nombreuses contestations auxquelles la perception des aides donne lieu sont jugées en première instance par les Élus, en appel par les gens du roi. Les gens du roi deviennent *les généraux conseillers sur le fait des aides* et, réunis à Paris, ils constituent la Chambre des aides, transformée plus tard en Cour des aides.

Leurs fonctions devaient être fort laborieuses, et elles étaient fort impopulaires, si l'on s'en rapporte à l'ordonnance de 1413 qui, dans son article 104, constate que les officiers du roi, « fatiguent, menacent, mangent, robent, vexent et travaillent le menu peuple ».

Sous Louis XI, les aides se spécialisent. En 1465, le sol pour livre fut supprimé sur la plupart des marchandises, à l'exception des vins, poissons, bétail, draps et bois. Ce sont ces denrées et produits qui, l'élimination des draps une fois opérée, formeront ce qu'on appellera dans le langage fiscal des XVIIe et XVIIIe siècles, les quatre espèces réservées et constitueront la partie la plus importante des aides (*Ordonn. nov.* 1668). Les aides commencent donc à se spécialiser; leur nom ne servira bientôt plus qu'à désigner l'impôt des boissons et quelques autres taxes perçues comme cet impôt, au moyen de l'exercice. Sous François Ier et ses successeurs, les abus signalés par l'ordonnance de 1413 vont en empirant jusqu'au moment où Sully prend la direction des finances.

2. Temps modernes.

Avant l'administration de Sully, la plupart des baux relatifs à l'affermage des aides ne s'appliquaient qu'à une seule taxe, et souvent même pour cette seule taxe à une seule province, à une seule ville. L'adjudication avait lieu tous les ans. A chaque renouvellement du bail, les officiers de finances s'entendaient avec les adjudicataires et obtenaient des pots-de-vin, appelés *vinages,* ou des parts et intérêts permanents dans le produit de la ferme. Les fermiers, par de semblables manœuvres, se faisaient attribuer les fermes à des prix bien inférieurs à leur valeur réelle.

Sous le ministère de Sully, les fermes devinrent l'objet d'adjudications sérieuses et le revenu qu'en tira le roi en fut doublé. Les fermes particulières chargées de la perception des aides furent réunies en une seule ferme adjugée pour plusieurs années. Le premier bail des fermes réunies fut passé le 4 mars 1604 à Drouart du Bouchet.

Au commencement du XVIIe siècle, le produit des impôts que les contributions indirectes actuelles ont remplacés dans notre budget moderne, n'atteignait pas 30 millions de livres, savoir :

Gabelles.	14,000,000 livres
Aides.	5,000,000
Autres fermes.	8,000,000 —

La France avait été divisée en généralités par François Ier. En 1637, Richelieu avait placé à la

tête des généralités, à titre permanent, les intendants du militaire, justice, police et finances, qui concentraient en leurs mains tous les pouvoirs. La juridiction des intendants fut substituée à celle des Élus. Juges et parties dans toutes les affaires qui leur étaient soumises, les intendants jouèrent le rôle le plus néfaste ; ils ruinaient le peuple, disent les historiens, bien plus vite que les Élus. Subventionnés par les fermiers et autres gens de finances qui les achetaient, certains d'entre eux touchaient, en pots-de-vin, jusqu'à mille écus par mois.

L'ordre que Sully avait rétabli dans la perception des impôts disparut promptement sous ses successeurs, et les dilapidations, les rapines atteignirent avec Mazarin leur plus grand développement. Le ministère de Mazarin fut, sans hyperbole, l'âge d'or des traitants.

Les fermiers généraux étaient cautions des adjudicataires de certaines taxes qui faisaient partie des revenus ordinaires du royaume; les baux consentis aux adjudicataires avaient une durée habituelle de six années; mais il existait une autre catégorie de financiers : ceux-là entreprenaient à forfait, moyennant une somme déterminée appelée *finance*, payable d'avance, soit la perception de contributions extraordinaires, créées, à titre temporaire et exceptionnel, pour des besoins urgents, soit la négociation ou l'émission d'emprunts et autres opérations de finances. C'était cette catégorie de financiers qu'on appelait les partisans et les traitants. Leurs gains étaient autrement considérables que les bénéfices réalisés par les fermiers généraux. Forbonnais donne pour exemple une affaire dont la finance s'élevait à 14,420,000 liv. Elle avait été prise ferme pour 14 millions.

Les traitants avaient obtenu d'abord un premier bénéfice de.	420,000 liv.
auquel venaient s'ajouter :	
1° Une remise d'un sixième sur 14 millions	2,333,333
2° Une remise d'un sol pour livre sur les 10 premiers millions.	500,000
3° Une remise de deux sols pour livre sur les 4 derniers millions	400,000
Soit en totalité.	3,653,333 liv.

Le trésor royal n'avait encaissé en réalité que 10,766,667 liv.

Ces affaires extraordinaires étaient en réalité des emprunts déguisés contractés à des taux tout à fait usuraires. Le système des adjudications, avec le cortège des affaires de finances dont nous parlons, fut étendu par Mazarin à tous les impôts jusqu'aux tailles elles-mêmes.

Après la mort de Mazarin et la chute de Fouquet, Colbert réorganisa sur de nouvelles bases l'administration des finances (*Ord.* 15 *sept.* 1661). Il groupa, sous le nom de fermes unies, les gabelles, les cinq grosses fermes, les aides et entrées, le convoi de Bordeaux, la patente de Languedoc et le droit de fret. Le nombre des agents employés par toutes ces fermes put être ainsi considérablement réduit et le produit net devint plus considérable.

Le premier bail que ce ministre passa le 25 septembre 1663 fut le bail consenti à Rouvelin (44,100,000 liv.), qui présenta une augmentation de 7 millions sur les derniers baux de Fouquet (36,900,000 liv.). C'est aussi la première fois que les droits furent divisés selon leur nature et classés dans l'ordre méthodique qui a été respecté jusqu'à la fin de l'ancien régime. La quotité des droits, les espèces donnant ouverture à la perception et les formalités de régie y furent succinctement détaillées. Ce bail et les suivants formèrent comme un code des règles à suivre tant par les fermiers que par les redevables. Pour rédiger plus tard les célèbres ordonnances de 1680 et 1681 (V. art. **Boissons**), Colbert n'aura pas autre chose à faire que de rassembler les dispositions éparses qu'il avait fait insérer dans tous les baux conclus sous son administration. C'est dans le dernier des baux des fermes unies que ce ministre a préparé (1682), qu'on trouve pour la première fois, dans un article relatif aux cinq grosses fermes, la mention du droit exclusif à vendre le tabac. Le monopole en avait été adjugé, en 1674, à un fermier spécial, concurremment avec la recette des droits sur l'étain, à raison de 500,000 liv. pour les deux premières années et 600,000 liv. pour les suivantes.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, Colbert avait réglé son premier bail (Rouvelin) à 44 millions 100,000 liv.; son dernier (Fauconnet) s'élevait à 65 millions de livres. Sous son administration vigilante et habile, le produit des fermes s'était donc accru de 78 p. 100.

De Colbert au cardinal Fleury. Le produit resta stationnaire sous les successeurs de Colbert et déclina rapidement dans les dernières années du règne de Louis XIV. Les affaires extraordinaires allaient d'ailleurs en augmentant. Signalons en 1692 et 1693 les taxes nouvelles établies sur les aubergistes, qui furent l'objet de finances. Leur montant était de 3,200,000 liv. pour les pays d'aides et de 1,140,000 livres pour les pays rédimés. En 1708, la désorganisation est poussée à ce point que les fermes générales ne trouvent plus preneurs. Les aides et les gabelles sont mises en régie de1709 à 1714. Après l'opération du *visa* (1716), les fermes générales sont concédées pour 48,500,000 liv., les tabacs pour 2,200,000 liv., les huiles pour 600,000 liv., les suifs pour 250,000 liv. C'était, en définitive, une diminution de plus de 15 millions par rapport au dernier bail qu'avait souscrit Colbert. Cet état de choses dura jusqu'en 1720. L'effondrement du *Système* obligea Paris-Duverney à remettre en régie tous les impôts de consommation, à l'exception des tabacs qui furent concédés pour 3 millions de livres à la Compagnie des Indes. La Compagnie des Indes garda les tabacs jusqu'en 1730, époque à laquelle on les réunit, pour ne plus les en distraire, aux fermes générales rétablies en 1726 et adjugées à Pierre Carlier.

Rétablissement des fermes générales. Si le règne de Mazarin avait été l'âge d'or des traitants, le ministère du cardinal Fleury (1726 à 1742) fut celui des fermiers généraux. Cet homme d'État voulut fonder à côté de la Noblesse et de la Robe une aristocratie financière qui lui fut dévouée. Il y parvint sans difficulté. En 1725, la régie organisée par Paris-Duverney avait donné un produit net de plus de 92 millions de livres; le bail Carlier fut adjugé pour 80 millions. C'était ménager aux fermiers généraux un bénéfice assuré de plus de 70 millions. D'un autre côté, les arriérés de la régie nous dirions aujourd'hui les restes à recouvrer, se montaient à 500 millions. Fleury les céda pour 461 millions à l'adjudicataire Bourgeois. Ces deux traités firent perdre au Trésor plus de 110 millions et Forbonnais, dont on ne peut suspecter la sincérité, estime que les bénéfices de toute nature réalisés par les familles de finance dans les 30

années qui suivirent l'entrée aux affaires du cardinal Fleury dépassèrent la somme énorme pour l'époque de 550 millions de livres.

De 1732 à 1780, huit sociétés remplacèrent successivement et sans changements dignes d'être signalés la société primitive constituée pour le bail Carlier. Le tarif des taxes pour les aides ne subit pas d'aggravation bien notable jusqu'en 1769 (ministère de l'abbé Terrai). On chercha l'accroissement du produit plutôt dans une perception plus rigide ou, si l'on veut, plus vexatoire, que dans l'augmentation des tarifs.

C'est ainsi qu'en 1728 on avait étendu abusivement l'annuel de l'ordonnance de 1680, qui correspond à nos droits de licence d'aujourd'hui. Ce droit qui constituait le prix qu'on faisait payer pour permettre de vendre les boissons, se percevait en raison du nombre des établissements dans lesquels la vente était autorisée. On obligea les aubergistes à le payer dans chacun de leurs établissements, autant de fois qu'ils vendaient de sortes de boissons.

En 1731, le droit de détail payé par les cabaretiers fut étendu aux simples particuliers, *gens du commun,* soupçonnés de faire venir chez eux des boissons en quantités supérieures à leurs besoins réels. Les contestations que soulevait l'application d'une semblable mesure étaient jugées par les intendants, qui fixaient la quantité consommable et la proportion au delà de laquelle le droit était dû. Cet excédent frappé ainsi du droit de détail fut appelé par le peuple : le « trop bu ». On voulut supprimer le trop bu en 1762, mais les fermiers généraux démontrèrent, pièces en mains, que les sommes encaissées à ce titre n'atteignaient pas 13,000 liv. par an et que c'était un moyen de prévenir la fraude pratiquée par les cabaretiers avec l'aide de voisins complaisants, et de recouvrer plusieurs millions qui auraient échappé sans cela. Le trop bu ne disparut qu'avec l'ancien régime [1].

Les excès de fiscalité qui se commettaient alors avaient fait donner le surnom « d'extendeurs » aux fermiers généraux réputés les plus habiles à faire produire le plus de revenus à la ferme. Les gazettes du temps représentent le fermier général Poujaud, bras droit de l'abbé Terrai, dont la part était grevée d'une croupe de moitié au profit de Louis XV, comme « le grand extendeur » des fermes du roi « en raison « de son talent merveilleux à faire valoir l'impôt, à « l'étendre comme une tache d'huile » (6e *lettre de l'observateur hollandais du 2 janv.* 1771, imprimée à Londres en 1788).

Notons, enfin, qu'en 1756, dans le bail Henriet, le nombre des fermiers généraux fut porté de 40 à 60. Leurs fonds d'avances, nous dirions aujourd'hui leurs cautionnements, étaient pour chacun d'eux de 1,500,000 liv. environ; on obtint ainsi, au profit de la dette flottante, par la création de vingt emplois nouveaux, une ressource supplémentaire de 30 millions.

Ministère de Necker. Création de la Régie générale. Lorsque Necker prit pour la première fois la direction des finances (1776), on en était à la seconde année du bail Laurent David que l'abbé Terrai avait porté à 152 millions de livres ; c'était une augmentation de près de 100 p. 100 sur le bail Carlier (80 millions). De 1726 à 1774, c'est-à-dire en un peu moins de 50 ans, le produit des fermes avait donc presque doublé.

Dès son entrée au ministère, Necker voulut innover. La principale de ses réformes consista à séparer les aides des fermes générales et à créer à côté d'elles une régie générale chargée de la perception de tous les droits constatés au moyen de l'exercice. Toutefois, les entrées de Paris et les aides du plat pays furent maintenues dans les attributions des fermes. Ce changement, arrêté en principe au mois d'avril 1777, ne fut réalisé qu'en 1780 à l'expiration du bail Laurent David. Le nombre des fermiers généraux fut alors réduit à 40 et, pour ne pas avoir à faire les fonds du remboursement de la finance des vingt places supprimées, on créa 25 emplois de régisseurs dont les fonds d'avances, portés pour chacun d'eux à 1,200,000 liv., représentaient exactement les 30 millions dont on avait besoin pour désintéresser les fermiers généraux sortants.

La réforme inaugurée par Necker, dont les motifs sont développés dans l'arrêt de règlement du 9 janvier 1780, fut vivement critiquée, même par les encyclopédistes. Le mince avantage de réunir dans une régie séparée tous les droits d'exercice était, en effet, largement compensé par l'augmentation de personnel qui devenait nécessaire et par l'inconvénient qu'il y avait à soustraire à l'action des agents de la régie, les gabelles et le tabac. « La « liaison extérieure de ces produits, dit l'*Encyclo- « pédie méthodique des finances,* art. *Bail*), n'a pas « plus été aperçue que la cause si simple qui l'opé- « rait. »

Les régimes de la ferme et de la régie générales étaient, d'ailleurs, à peu près semblables. Les fermiers abandonnaient une part des bénéfices réalisés au-dessus d'une certaine somme ; les régisseurs avaient, au contraire, une part déterminée dans les excédents de produits au-dessus d'un certain chiffre. La différence entre ces deux formes de perception n'était que nominale et conduisait aux mêmes résultats.

Construction à Paris du mur des fermiers généraux sous le ministère de Calonne. Les fermiers généraux qui continuaient à percevoir les droits aux entrées de Paris, étaient depuis longtemps préoccupés des fraudes énormes qui se pratiquaient aux barrières et dans les faubourgs de la capitale. Dès 1775, sous le ministère de Turgot, ils avaient fait adopter un plan de clôture de Paris et de ses faubourgs dont l'exécution, successivemément ajournée, fut enfin décidée, en 1784, conformement aux conclusions du rapport de Lavoisier. Les travaux en furent activement poussés et l'enceinte méridionale fut terminée en 1786 sous le ministère de Calonne.

Cet emprisonnement de Paris causa un vif mécontentement dans la partie remuante du peuple des faubourgs, et comme la mode était encore aux chansons, on fit des quatrains et des jeux de mots dans les gazettes :

Le mur murant Paris rend Paris murmurant.

Pour augmenter son numéraire
Et raccourcir notre horizon,
La ferme a jugé nécessaire
De mettre Paris en prison.

Toujours est-il que la fraude fut en partie annulée et que les entrées de Paris rendirent de 2 à 3 millions de plus.

1. On en retrouve des traces, atténuées il est vrai, dans les articles 62, 63 et 64 de la loi du 28 avril 1816.

Situation des impôts de consommation à la fin de l'ancien régime.

Au moment où l'ancien régime va disparaître, les revenus indirects les plus productifs, ceux dont la perception incombe aujourd'hui à l'administration des contributions indirectes, sont recouvrés par deux compagnies distinctes, la Ferme générale et la Régie générale.

Outre les traites qui correspondent à nos droits actuels de douane, la Ferme avait conservé la perception des gabelles grandes, petites et locales, les salines des pays annexés et des pays conquis, les tabacs, les entrées de Paris et les aides du plat pays. La Régie comprenait avec les aides et les droits y joints, les droits réservés, les droits réunis, etc., dont l'énumération complète serait sans intérêt. Citons seulement parmi ces droits multiples et divers: les octrois du roi, les droits sur les papiers et cartons, sur les cartes à jouer ainsi que la marque et le contrôle des ouvrages d'or et d'argent.

Enfin, en dehors de ces deux grandes compagnies, il y en avait d'autres de moindre importance qui étaient chargées des messageries, des poudres et salpêtres, de la perception de certains droits locaux établis en remplacement des droits d'aides, notamment dans les pays d'États où les Aides n'avaient point cours, etc.

Nous trouvons dans le traité de Necker sur l'administration des finances (1784), une évaluation du produit de ces différentes branches de revenus. Nous la résumons dans le tableau ci-dessous :

DÉSIGNATION de chaque branche de revenu.	PRODUIT brut.	FRAIS de perception.	PRODUIT net.
Fermes générales . . .	166,000,000	22,300,000	143,700,000
Régie générale	51,500,000	8,600,000	42,900,000
Fermes de Sceaux et de Poissy.	1,100,000	300,000	800,000
Ferme des messageries.	1,100,000	»	1,100,000[1]
Régie des poudres. . .	800,000	»	800,000[1]
Droits perçus par les pays d'États.	10,500,000	1,700,000	8,800,000
Octrois des villes, hôpitaux et chambres de commerce	27,000,000	3,000,000	24,000,000
Aides de Versailles . .	900,000	150,000	750,000
Totaux.	258,900,000	36,050,000	222,850,000

D'après ce tableau, les frais de perception ne dépassaient pas, dans leur ensemble, 14 p. 100 du produit brut des impositions. Si on en retranche le produit des droits de traites qui n'a jamais été de plus de 24 à 25 millions, on obtient pour le rendement brut des impôts intérieurs de consommation de l'ancien régime la somme de 234 millions de livres.

3. Période contemporaine.

1. Assemblée nationale. Doctrine des physiocrates.

L'Assemblée nationale déclara dans sa séance du 17 juin 1789, que toutes les contributions perçues au nom du roi étaient illégales et nulles parce qu'elles n'avaient pas été acceptées par la nation; mais elle consentit, malgré leur tache originelle, à maintenir provisoirement la perception de ces impôts sur les mêmes bases que par le passé; toutefois, pour faire obstacle aux coups de force du pouvoir royal, elle décida que la perception, déclarée provisoire, prendrait fin de plein droit le jour même de sa première séparation, « de quelque cause qu'elle pût provenir ».

Les effets de cette déclaration furent aussi prompts que décisifs. Un mois après, jour pour jour, le 17 juillet, les barrières de Paris furent détruites et l'impôt fut refusé partout. L'Assemblée essaya vainement de réagir contre l'impulsion qu'elle avait si imprudemment donnée (*D.* 23 *sept.* 1789, 28 *janv.*, 4 *et* 10 *août*, 22 *sept. et* 22 *déc.* 1790). Sous la pression de l'opinion publique, elle abolit d'abord les gabelles (*D.* 26 *mars* 1790), et l'impatience des réformateurs la conduisit, un an plus tard, à voter, par le décret du 2 mars 1791, la suppression, à partir du 1er avril suivant, des Aides et de tous les autres droits qui dépendaient de la Régie générale. Quelques jours plus tard, le 20 mars, elle supprima radicalement la Ferme et la Régie générales. Plus de droit sur les boissons, plus de gabelles, plus de monopoles et plus de déficits! N'avait-on pas la planche aux assignats?

L'Assemblée nationale avait ainsi dépassé les espérances des physiocrates. Elle avait aboli les monopoles du sel, du tabac, parce qu'ils étaient contraires à la liberté du commerce et de l'industrie. Par les mêmes considérations, elle supprimait tous les autres impôts de consommation. Elle leur trouvait, d'ailleurs, l'inconvénient beaucoup plus grave de former double emploi avec l'impôt direct. La terre, source unique de la richesse, devait supporter seule le poids des contributions publiques. C'étaient les théories qui dominaient alors dans les meilleurs esprits et elles puisaient une force nouvelle dans un des sentiments populaires le plus accusés du moment, celui de la jalousie et même de la haine, contre la propriété foncière. La terre aux mains du clergé et de la noblesse, n'était-elle pas, en effet, affranchie de la taille et des corvées, c'est-à-dire des charges qui pesaient le plus durement sur le menu peuple, sur l'artisan des villes et des campagnes? D'un côté, les immunités dont étaient injustement comblées les deux classes privilégiées de la nation, de l'autre, les idées philanthropiques répandues et mises à la mode par les philosophes de la dernière moitié du XVIIIe siècle, avaient exalté le sentiment populaire et assuré le triomphe des doctrines physiocratiques.

L'Assemblée nationale avait donc fait table rase des impôts de consommation et avait privé le Trésor du tiers environ des revenus de l'ancien régime.

2. Assemblée constituante et Directoire.

La suppression complète des taxes indirectes dura pendant tout le temps qu'on put faire fonctionner la planche aux assignats. Dès le mois de février 1796, le cours du papier-monnaie tomba à 18 centimes par 100 fr. Les émissions à cette date dépassaient 45 milliards, mais en raison des dépréciations successives et de plus en plus accentuées de la valeur des assignats, ces émissions n'avaient jamais représenté plus de 12 milliards en numéraire. On s'était donc procuré une ressource annuelle d'à peu près 2 milliards.

« Jusqu'alors, écrivait Ramel dans son compte « rendu de thermidor an VII, les assignats avaient « pourvu à tous les besoins; la facilité avec laquelle « on trouvait dans de nouvelles émissions tout ce

1. Prix net de la concession du monopole.

« que l'on pouvait désirer n'avait pas même laissé « place à l'idée si simple d'évaluer au commence- « ment de l'année les dépenses probables de chaque « année de service, etc... »

La nécessité s'imposait donc de revenir sur la proscription dont on avait frappé les taxes de consommation. Le Directoire entra timidement dans cette voie. Il reconstitua d'abord, par la loi du 13 fructidor an V, et en invoquant la sûreté de l'État et la tranquillité publique, le monopole des poudres et salpêtres. Il assujettit plus tard, par une loi du 9 vendémiaire an VI, les cartes à jouer à un droit de timbre dont la quotité et la forme de perception furent ensuite réglées par deux arrêtés portant les dates des 3 pluviôse et 19 floréal de la même année. Il établit, en outre, par la même loi, un droit de dixième sur le prix des places des voyageurs transportés par les voitures publiques. Le droit de marque et de garantie des objets d'or et d'argent fut à son tour repris et réglementé par la loi du 19 brumaire an VI. L'année suivante, les tabacs furent replacés sous la main du fisc : ils furent frappés, une première fois, d'un droit minime de fabrication par la loi du 22 brumaire an VII, droit qui devait bientôt être accru. Une autre loi du 27 vendémiaire de la même année rétablit sous le nom *d'octroi municipal et de bienfaisance* l'octroi de la ville de Paris, dont l'administration ne pouvait même plus payer régulièrement les balayeurs de la rue. Enfin, la loi du 11 frimaire suivant étendit l'établissement des taxes locales et indirectes à toutes les communes dont les recettes ordinaires étaient insuffisantes pour pourvoir à la totalité de leurs dépenses.

C'est à ces mesures que se borna l'œuvre de reconstitution du Directoire. On peut voir en lisant le compte rendu déjà cité de Ramel, que tous les hommes politiques qui s'occupaient alors de finances avaient applaudi au rétablissement des contributions indirectes ; cependant le Directoire n'osa point restaurer les impôts qui étaient encore les plus impopulaires, mais qui avaient aussi été les plus productifs sous l'ancien régime, nous voulons parler des droits sur les boissons et de la taxe sur les sels.

3. *Consulat et Empire.*

Consulat. Cette tâche fut préparée par le Consulat et achevée par l'Empire. Avant de la résumer, faisons connaître avec l'historien du Consulat et de l'Empire quelle était à cette époque la situation des finances publiques.

« . . . . Le produit des domaines de l'État était « presque annulé par une mauvaise administration, « celui de l'enregistrement par le défaut de tran- « sactions particulières, celui de la douane par la « guerre. Les contributions directes formaient à « peu près la seule ressource du Trésor. »

Nous ajouterons, d'ailleurs, que les impôts directs ne rentraient pas, ou du moins qu'ils rentraient fort mal.

Trois mois à peine avant son avènement au trône impérial, Napoléon prit sur lui de braver l'impopularité qui pouvait être la suite du rétablissement d'un impôt sur les boissons.

Jusqu'à cette époque, la perception des impôts indirects reconstitués par le Directoire avait été confiée à la régie de l'enregistrement qui suffisait avec peine à ses multiples obligations.

La loi de finances du 5 ventôse an XII, dont le premier Consul soutint la discussion devant le Conseil d'État, établit un droit sur les boissons qui devait être assis et perçu par le moyen d'un inventaire. Elle réglementa à nouveau les droits sur les tabacs et les voitures publiques et créa, sous le nom de *Régie des droits réunis*, une administration qui était chargée de percevoir tous les impôts de consommation dont la surveillance et la perception avaient été confiées à l'enregistrement (*V.* **Boissons**). L'organisation et le fonctionnement de cette nouvelle régie furent réglés et assurés par trois arrêtés qui portent la date des 5 et 6 germinal de la même année.

Empire. Telle était la situation au moment de la proclamation de l'Empire. L'œuvre de reconstitution ébauchée par le Directoire, continuée avec résolution par le Consulat, sera désormais rapidement menée.

Bientôt, en effet, le décret du 1er germinal an XIII, rendu pour l'exécution de la loi de ventôse, vint tracer les formes suivant lesquelles les procès-verbaux de contravention devaient être dressés, fixa les conditions et le rang du privilège du Trésor sur les biens des redevables, indiqua les règles à suivre pour assurer le recouvrement des droits. Ces dispositions calquées, pour la plupart, sur l'ordonnance de 1680, constituent, aujourd'hui encore, le code spécial de l'administration, tant en matière civile, qu'en matière correctionnelle (*V. chap. VI*).

On n'était pas encore revenu sur l'immunité absolue dont les sels bénéficaient depuis 1791. Deux décrets des 16 et 27 mars 1806 rétablirent dans une certaine mesure la situation ancienne ; ils les assujettirent à un droit de consommation de 20 centimes par kilogramme et soumirent à l'inventaire les fabriques, entrepôts et magasins de sels. Les prescriptions de ces décrets qui, au fond, étaient illégales, furent consacrées quelques jours plus tard par la loi du 24 avril 1806.

La loi du 24 avril 1806 qui réorganisa sur des bases plus solides l'impôt des boissons, peut être considérée à juste titre comme le point de départ de notre législation actuelle. De même que pour le décret de germinal, ses principales dispositions étaient tirées des ordonnances de Colbert. La taxe fixe d'inventaire instituée par la loi de ventôse était maintenue, mais reportée sur l'acheteur au moment de l'enlèvement des boissons. Deux nouveaux droits étaient créés : l'un de vente ou revente en gros et l'autre de vente au détail. Comme conséquence, les formalités à la circulation, les visites et exercices chez les débitants, marchands en gros, distillateurs et bouilleurs étaient rétablis et la régie recevait le pouvoir de consentir de gré à gré des abonnements avec les redevables. En outre, suivant le principe que l'ancienne administration des aides avait fait adopter par un arrêt du conseil en date du 10 octobre 1719, Paris restait affranchi des exercices et les droits de gros et de détail étaient remplacés par une taxe unique perçue à l'entrée des boissons.

Les tabacs n'étaient pas non plus oubliés. Le droit minime dont ils étaient frappés n'atteignait la matière première qu'au moment de l'introduction qui en était faite dans les fabriques et ne frappait pas les bénéfices qui résultaient de la transformation des matières. La loi du 24 avril 1806 imposa ces bénéfices en établissant un droit de deux décimes par kilogramme sur les tabacs fabriqués à leur sortie des ateliers et éleva le droit de fabrication à 8 décimes par kilogramme ; elle atteignit

enfin la vente au détail de ces produits en assujettissant les quantités vendues par les débitants à un troisième droit d'un décime par kilogramme payé sous forme de licence.

La loi du 25 novembre 1808 vint améliorer pour la seconde fois l'assiette des droits sur les boissons (*V.* **Boissons**). Deux années plus tard, le monopole des tabacs était reconstitué par décrets du 20 décembre 1810 et du 12 janvier 1811. (*V.* **Tabacs.**) Citons encore, avant la chute de l'Empire, les décrets des 5 janvier 1813 et 27 avril 1814. Le dernier ne fut promulgué que quelques jours après le départ de Napoléon pour l'île d'Elbe. Le premier réglait quelques points de détail tels que les déchets pour ouillage et coulage ; le second jetait les bases de la taxe unique.

4. *Première Restauration et Cent-Jours.*

La première Restauration s'occupa tout de suite, par la loi du 8 décembre 1814, de codifier, sans faire de grands changements, les prescriptions qui avaient eu cours dans le régime antérieur. Au début des Cent-Jours, tout fut remis en cause par le décret du 8 avril 1815. Napoléon était convaincu que l'établissement des « droits réunis » n'avait pas été étranger à sa chute. Il voulut obtenir un regain de popularité en renversant l'œuvre qu'il avait laborieusement édifiée lui-même.

Il n'est pas sans intérêt de rechercher quel était, à cette époque, l'état des esprits et comment on jugeait alors la question des impôts indirects. Les extraits de la curieuse correspondance que nous citons ci-dessous permettront de se rendre compte, bien mieux que par des développements historiques, des sentiments qui existaient dans le pays. La correspondance dont nous parlons fut échangée entre Dupont de Nemours et J.-B. Say, deux hommes qui, à des âges et sous des régimes différents, avaient été appelés à prêter le concours de leur expérience et de leur savoir à l'élaboration de nos lois fiscales.

Le premier touchait au terme de sa carrière ; c'était le disciple éminent de Quesnay, il avait été l'ami de Turgot qui en avait fait en quelque sorte son bras droit pendant la trop courte durée de son ministère. Nommé conseiller d'État dans les dernières années du règne de Louis XVI, sous le ministère de Calonne, il avait fait partie de l'Assemblée nationale ; il était entré ensuite dans le Conseil des Anciens, où il avait pris la plus large part à l'étude et à la discussion de tous les projets présentés pour la réforme des impôts de consommation.

Le second, alors dans la force de l'âge et en pleine possession de son talent, avait été nommé, tout jeune encore, membre du Tribunat. Puis, éliminé brusquement par l'ombrageuse susceptibilité du premier Consul, il avait refusé l'emploi de directeur des droits réunis à Moulins qu'on lui avait offert comme compensation (*Arr. 5 germ. an XII*). Encouragé par le succès de son traité d'économie politique qui en était à sa seconde édition, J.-B. Say allait ouvrir le cours célèbre qu'il a professé à l'Athénée, quand Dupont de Nemours, fuyant devant le retour de l'île d'Elbe, lui écrivit du bateau qui l'emportait vers l'Amérique, la lettre dont nous citons les passages suivants :

Dupont de Nemours à J.-B. Say.

A bord du Fingal, *22 avril 1815.*

Mon cher Say,

. . . .

[illegible] qui les Anglais, n'ont calculé [illegible]
approximativement ce que coûtent ces détestables impositions sur les consommations, sur le travail, sur le commerce.

Le salaire des percepteurs, ils l'ont compté.

Le trouble, l'interruption du travail et des transports, la violation du domicile, la gêne, les vexations, les procès, les poursuites, leurs frais, les amendes, les emprisonnements, les indemnités de tout cela et la cumulation perpétuelle de l'intérêt des intérêts, et des commissions sur les commissions qui se renouvellent à chaque remboursement des remboursements qui ont lieu depuis le premier contribuable arrêté dans son travail, gêné dans sa dépense, jusqu'aux producteurs et aux distributeurs des récoltes qui doivent, en définitive, acquitter tout ce qu'on a enlevé ou fait perdre *aux salariés*, aux consommateurs, aux capitalistes, voilà ce que les ministres n'ont jamais connu, ce que plusieurs d'entre eux n'ont pas voulu connaître, ce dont on n'a jamais rendu compte aux nations.

. . . .

Le caractère de Buonaparte ne pouvait pas être retenu par l'injustice de faire payer double impôt à de certaines cultures, d'exiger, sur mille écus de revenus en vignes qui avaient acquitté et continuaient d'acquitter leur contribution territoriale, beaucoup plus que sur mille autres écus de revenus en prés et en céréales ; ces choses-là n'étaient pour lui que des bagatelles de nulle considération.

. . . .

Se peut-il que vous en soyez encore à dire et à croire, mon cher ami, qu'il y a dans ce genre d'imposition (*droits réunis*) l'avantage de dissimuler l'impôt en le confondant avec la jouissance ? Ainsi disaient les fermiers généraux et même la plupart des contrôleurs généraux. Mais quel conseil à donner aux rois par un philosophe ! *Dupez votre peuple, afin de lui prendre plus aisément son argent !* . .

Le peuple a si bien jugé votre impôt quand vous le croyiez habilement dissimulé, que ces odieux droits réunis ont produit, dans une seule année, deux révolutions : celle qui dans l'espoir de la destruction des rats de cave a détrôné Buonaparte ; et celle qui dans le courroux de ce qu'une opération si désirée n'était pas complète lui a rendu la couronne.

. . . .

J'ai engagé l'Assemblée constituante à réformer la gabelle, les aides, la marque des fers et celle des cuirs qui avait détruit nos tanneries, les droits sur les papiers et cartons, qui avaient nui à nos fabrications, enfin les droits d'entrée des villes et des bourgs, et le monopole du tabac. Laquelle regrettez-vous de ces sales guenilles ? . . . . . .

Louis XVIII régnerait encore s'il n'avait voulu être que Louis-Stanislas, et s'il n'avait pas eu la faiblesse de conserver vos chers et abominables *droits réunis*.

Quant aux octrois, ou droits d'entrée dans les villes, je vous dirai une anecdote ; les vieillards aiment à raconter :

Ces droits entraient pour quarante millions dans les revenus de l'ancien Gouvernement, qui les avait étendus jusqu'aux bourgs et aux gros villages, d'après votre principe de confondre l'impôt avec la jouissance et la consommation. Le comité des contributions ne voulait pas renoncer à une branche de finances que l'on regardait comme si *productive*. Je m'étais fortement opposé à la proposition. L'Assemblée constituante avait cru tout arranger en décrétant : 1° qu'il y aurait des droits d'entrée dans toutes les villes closes ; 2° que Dupont de Nemours en rédigerait le projet, puisque y trouvant beaucoup de difficultés, il mettrait plus de soin qu'un autre à les lever.

Il était dans mon caractère de refuser net cette mission ; mais je songeai qu'à mon refus, quelque échappé de la régie générale saisirait cette occasion d'accabler sans mesure le commerce et de passer pour un grand financier parce que son travail *produirait beaucoup*. Je me mis donc à l'ouvrage. Je fis entrer dans mon plan tout ce que je pus y mettre de précautions pour qu'il fût moins vexatoire ; et le jour où il fallut présenter mon rapport à la tribune, j'y improvisai une préface où j'exposai avec bonheur : l'injustice d'imposer sur des marchandises de même nature dont la qualité plus ou moins précieuse ne pouvait être distinguée, des taxes qui seraient légères sur la consommation du riche (laquelle est toujours dans les meilleures qualités), pesantes sur celle du pauvre, qui ne pouvait atteindre qu'aux qualités inférieures, etc., etc.

J'ajoutais que l'opération serait désagréable à nos commettants d'un bout de la France à l'autre ; que partout on avait brisé les barrières des villes ; et je finis en déplorant mon sort d'avoir été forcé par le décret impérieux de l'Assemblée, de prodiguer *mon temps et mes efforts contre mon opinion formelle et déclarée, pour une opération contraire à mes principes, à mes lumières, à mon devoir, au vôtre, Messieurs.* . . . .

Mes derniers mots furent : *Je vous ai donné plus que ma vie !*

J'étais vivement ému ; je versais de grosses larmes : mon émotion gagna mes collègues de tous les partis. Presque

[illegible]

. . . .

Et J.-B. Say lui répondait :

[illegible] de ce que je dis sur les revenus publics, et cela doit être. Malheureusement après avoir dit mon *peccavi*, je ne peux pas faire mon acte de contrition. Car je vois, quoi que vous en disiez, des productions créées autrement que par la munificence de la nature. . . . .

Vous voyez, mon cher maître, sur quel terrain vous [illegible] bien mieux leur dire à peu près ce qui est vrai : *l'intérêt* [illegible] rêts des hommes se résolvent en ce mot, leurs *biens*, leurs [illegible] assez à lever beaucoup d'argent sur les peuples, ne le peuvent qu'autant que les peuples ont beaucoup de richesses.

[illegible] *le peuple pour lui prendre plus aisément son argent !* J'ai dit seulement que l'impôt sur les consommations s'acquit[illegible]*s facilement*, et l'on ne saurait le nier ; vous vous [illegible]ez que notre judicieux Adam Smith met au nombre des qualités de l'impôt, d'être payé commodément et volontiers. Or, c'est là uniquement ce que j'ai remarqué dans l'impôt sur les consommations. Et encore fais-je la restriction qu'il doit être modéré ; car s'il devient excessif, il provoque les fraudes, les vexations des percepteurs, les rigueurs du fisc : maux que je réprouve tout aussi vivement que vous-même. Je ne perds pas une occasion d'insister sur les abus, sur les dangers des contributions indirectes ; ce qui ne vous empêche pas de me taxer d'en être le patron, et de les appeler *vos chers et abominables droits réunis*.

Convenez à votre tour, mon cher maître, que si je n'étais pas aussi, avant tout, un bon homme, je serais en droit, à mon tour, d'être un peu fâché. Je fus nommé par le Gouvernement, en 1814, d'une commission chargée de réviser les droits réunis. Je fus *seul* d'avis de les supprimer, ou du moins de les réduire au point de faire tomber toute tentation de frauder. Mais ce n'était pas cela qu'on voulait ; on voulait dépenser tout autant et seulement faire crier un peu moins ; on se borna uniquement à changer le nom de *droits réunis* en celui de *contributions indirectes* ; et les courtisans de toutes les époques de dire : *c'est une nation qui n'est jamais contente !* comme s'il y avait de quoi. . .

. . . .

On le voit : malgré toute l'affectueuse déférence témoignée par J.-B. Say à son vénérable contradicteur, les utopies ou, si l'on veut, les préjugés répandus par la vieille école physiocratique étaient bien près de disparaître devant le bon sens, la netteté, la clarté des nouvelles doctrines économiques.

5. *Seconde Restauration.*

Le décret du 8 avril 1815 avait fait naître des espérances que la seconde Restauration était impuissante à réaliser. Partout, à leur rentrée en France, les princes de la maison de Bourbon étaient accueillis aux cris de « plus de droits réunis », et l'un d'eux, gagné par l'exubérance des émotions populaires de la région du midi, prit, au nom du roi, l'engagement de ne pas les rétablir, grave imprudence qui pouvait rouvrir l'ère des déficits.

Pendant son court passage au ministère des finances, le baron Louis n'eut pas de peine à prouver que l'insuffisance des ressources dont le Trésor disposait, rendait le maintien des impôts de consommation absolument nécessaire.

Le baron Louis eut à lutter dans les conseils du roi contre la ténacité du comte d'Artois dont il triompha, dit-on, par cette judicieuse observation : « Il y a une autre promesse que vous avez faite ; « c'est d'acquitter la dette publique et cette pro« messe vaut l'autre. »

La vive réplique du ministre acheva de dissiper les derniers scrupules de Louis XVIII. Mais, pour donner une satisfaction dans les mots puisqu'on ne pouvait la donner dans les choses, il fut entendu, ainsi que le raconte J.-B. Say dans sa lettre à Dupont de Nemours, que les droits réunis seraient rétablis sous le nom de contributions indirectes.

Le Code de la nouvelle régie fut promulgué le 28 avril 1816. Avec cette loi et le décret du 1er germinal an XIII qui subsistait à peu près intact, l'administration des contributions indirectes entrait en [illegible] qui lui ont permis de consolider son œuvre et d'assurer par les progrès successivement réalisés dans l'exécution de son service, le développement en quelque sorte indéfini de ses abondants revenus.

L'histoire de la formation de l'administration des contributions indirectes françaises s'arrête ici. A partir de 1816, le système de nos taxes intérieures de consommation a revêtu sa forme définitive que n'altéreront plus désormais dans ses principes, ni les variations incessantes des tarifs, ni les changements apportés par les fluctuations de la politique. Nous n'avons pas à les rappeler ici. Ce serait faire un double emploi avec les articles spéciaux consacrés aux différents droits. (*V. les mots* **Alcool**, **Bière**, **Boissons**, **Sels**, **Tabacs**, **Voitures publiques**, etc...)

4. Période actuelle.

Les désastres de la guerre de 1870-1871 ayant accru dans une proportion extrêmement forte les charges publiques, le principal effort fut demandé aux taxes de consommation. Il ne suffisait pas d'augmenter les tarifs, ou de rendre les formalités et les pénalités plus sévères et plus dures pour les fraudeurs, il fallait créer de toutes pièces de nouvelles ressources. La loi du 4 septembre 1871 imposa les allumettes, la chicorée, les papiers [1] ; celle du 14 du même mois les huiles de schiste. Les droits sur les allumettes furent convertis par la loi du 2 août 1872 en monopole dont l'exercice fut ensuite réglé par la loi du 16 mars 1873. Des droits de timbre sur les marques de fabrique (*L.* 26 *nov.* 1873), de fabrication sur les savons et les bougies (*L.* 30 *déc.* 1873), vinrent accroître la nomenclature des impôts de consommation. Le droit d'entrée dans les villes à octroi sur les huiles fut rétabli par la loi du 31 décembre 1873. Enfin les lois des 8 mars et 17 juillet 1875 imposèrent des droits plus ou moins élevés sur la dynamite, les vinaigres et les acides acétiques.

La solide organisation de l'administration des contributions indirectes put suffire à ce surcroît de besogne. En un laps de temps qui paraîtra relativement fort court, la régie est parvenue sans troubles, sans qu'on ait pu constater la moindre hésitation dans son fonctionnement, à doubler à peu près la somme totale de ses perceptions. Les recouvrements qui s'élevaient à 660 millions en 1869, ont dépassé 1 milliard depuis 1875, et les plus-values des années suivantes ont été si considérables qu'on a cru pouvoir supprimer en 1878 l'impôt sur la chicorée, en 1879 le droit de fabrication sur les savons et dégrever en 1880 les sucres et les boissons.

Dégrèvement de 1880.

On a, récemment, discuté le dégrèvement opéré sur les vins (séance de la Chambre des députés du

1. L'impôt sur le papier a été supprimé à partir du 1er décembre 1866.

CONTRIBUTIONS INDIRECTES

23 novembre 1884). Il est certain que l'expérience de 1830 aurait pu rendre plus circonspects les promoteurs de ce dégrèvement. En 1830, l'abaissement du droit de détail de 15 à 10 p. 100 n'avait pas eu d'effet au profit du consommateur et M. Léon Say en a dit très simplement la raison dans le discours qu'il a prononcé au Sénat le 20 décembre 1883 : « Le commerce des boissons, a-t-il dit, est entre « les mains d'un trop grand nombre de personnes; « il y a trop de débitants, et parmi ces débitants il « y en a beaucoup qui ne font pas leurs affaires. « Si vous faites un dégrèvement au profit d'une « industrie qui est exercée par un trop grand nom- « bre de personnes, dont beaucoup ne font pas de « bonnes affaires, il y a de grandes chances pour « que ce dégrèvement ne profite pas aux consom- « mateurs, car ces industriels ayant beaucoup de « peine à subsister, commencent par chercher à « vivre, à se soutenir, et absorbent ainsi le produit « du dégrèvement. »

71 millions, montant du dégrèvement de 1880 sur les vins, répartis entre tout près de 400,000 débitants de boissons, donnent, en effet, un peu moins de 180 fr. par tête de redevable. Quoi d'étonnant, si une différence aussi minime a disparu dans les comptes de vente de ces faméliques intermédiaires? Nous ne saurions, dès lors, trop applaudir à l'intention manifestée à la Chambre par l'honorable ministre des finances, dans la séance du 23 novembre déjà citée, de « reprendre la partie de « l'impôt sur les vins si imprudemment sacrifiée, « pour pouvoir réaliser en revanche la suppression « totale ou grandement partielle de l'impôt sur la « grande vitesse ».

5. Conclusions.

Nous ne sommes plus au temps où, à l'entrée de Paris, une pièce de vin payait, ainsi que les reçus en faisaient foi, trente-deux ou trente-trois droits différents, après en avoir acquitté à peu près autant d'autres sur sa route [1], et si un bateau chargé de vin du Languedoc, du Dauphiné ou du Roussillon, avait encore à remonter le Rhône pour arriver au cœur du pays par le canal de Briare, il n'aurait plus à stationner des semaines entières devant quinze ou seize bureaux de péage pour satisfaire aux exigences d'une fiscalité oppressive et rapace [2].

Necker ne pourrait donc plus justifier aujourd'hui, comme autrefois, la nécessité d'exiger des fermiers et régisseurs généraux des avances à titre de garantie en s'appuyant sur cette considération qu'« il est utile que leurs manutentions ne soient « jamais confiées à des hommes d'une éducation « commune, car, tandis que la multiplicité des « droits, la complication de leur jurisprudence et « la diversité des coutumes, attachent aux percep- « tions un certain degré d'arbitraire, il est impor- « tant que le moral des administrateurs vienne « étayer l'esprit de la loi [3]. »

Actuellement, il n'existe plus ni exceptions, ni privilèges au profit de certaines localités ou de certaines personnes; les tarifs s'appliquent uniformément partout et les prescriptions des lois fiscales, rédigées avec simplicité, clarté et précision, ne laissent plus de place à l'arbitraire.

Mais, si des progrès incontestables ont été réalisés sous ce rapport, la matière imposable n'a pas changé de nature et les moyens de la rechercher ont dû forcément rester, à peu de chose près, les mêmes que par le passé. Necker serait encore aujourd'hui fondé à dire, comme autrefois, que pour les impôts de consommation, « la rigidité plus ou moins grande « avec laquelle les agents du fisc sont autorisés « à se conduire influe aussi d'une manière sensible « sur la mesure des recouvrements [1] ».

N'en a-t-on pas fait, d'ailleurs, la coûteuse expérience ?

Les taxes indirectes sont, en effet, celles dont l'exacte perception réclame le plus de dévouement professionnel. Ce sont les agents chargés du recouvrement qui, par leurs efforts et leur vigilance, créent en quelque sorte la matière imposable, et pour ne pas la laisser échapper, ils doivent se montrer tout à la fois prudents et sagaces, non seulement ils doivent ne pas pactiser avec les fraudeurs, mais ils ne doivent pas craindre de s'exposer à l'animadversion des redevables, le plus souvent même, à leurs dénonciations intéressées.

Aussi est-il absolument indispensable que le personnel puisse compter sur la bienveillance, la sympathie, les encouragements des pouvoirs publics. Tout découragement du personnel est un encouragement à la fraude.

L'ancienne administration avait bien compris son rôle quand elle cherchait à exciter l'émulation de ses agents, à *relever leur moral* « par le spectacle « des hommes parvenus à de grandes places de « finances, après avoir commencé dans les emplois « des Aides [2] ».

L'Encyclopédie ajoute (*Dict. des fin.*, *Aides*) : « Cette régie fait d'abord le choix de ses employés « dans une classe mitoyenne où l'éducation et « l'honneur peuvent donner quelque élévation dans « les sentiments avec l'ambition de parvenir. En- « suite, elle soutient leur courage et leur patience, « elle excite leur zèle et leur exactitude par la « perspective du relâchement des chaînes qu'on « trouve à l'entrée de cette carrière. Elle compense « la modicité des salaires qu'elle accorde, par l'es- « pérance d'une gradation successive, mais rapide « et avantageuse. Ces différents objets sont remplis « d'une manière si supérieure, que cette régie a « servi de modèle à toutes les autres manuten- « tions. »

On ne saurait appliquer entièrement à la nouvelle régie l'optimisme dont l'Encyclopédie faisait preuve à l'égard de l'ancienne. La nécessité où elle se trouve d'employer un nombreux personnel oblige l'administration actuelle, de même que son aînée, à se montrer peu généreuse dans la fixation des chiffres des traitements; mais, à son exemple, elle s'est souvent efforcée d'améliorer ses cadres, de donner plus de cohésion à son organisation, à son œuvre. A ce point de vue, deux mesures prises en 1884 par M. Félix Renaud, directeur général, auront une influence considérable et des plus heureuses sur la composition du cadre supérieur. Elles

1. *L'Antifinancier*, page 5 et 6. In-8°. Amsterdam. 1764.
2. Le Trosne, *De l'Administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, page 523. 1779.
3. *Compte rendu au roi*, page 12. In-4°. Paris. 1781.

1. Necker, *De l'Administration des finances de la France*, tome Ier, page 15. In-8°. 1784.
2. Nous avons sous les yeux des notes sur les origines, noms, qualités, etc., des fermiers généraux employés de 1720 à 1751 (*Vie privée de Louis XV*, tome Ier. In-12. Londres, 1781). Sur les 75 noms cités, nous en relevons 30 environ qui s'appliquent à des hommes ayant débuté dans les emplois subalternes des aides, des traites ou des gabelles. La proportion devait être plus considérable encore dans les dernières années du règne de Louis XVI.

consistent à réserver les deux tiers des vacances de ce cadre aux employés reconnus aptes à les remplir à la suite d'un concours entouré des plus sérieuses garanties et à recruter exclusivement par le même moyen et parmi les agents de l'extérieur, le personnel de l'administration centrale.

On doit, d'ailleurs, être assuré qu'en matière d'impôts indirects, la réduction de la quotité des frais de perception dépend avant tout du bon recrutement des employés, et il est nécessaire d'ajouter que le recrutement se fera dans des conditions d'autant meilleures que les traitements seront plus élevés.

L'application bien entendue de ce principe d'administration trop longtemps méconnu permettrait de réaliser d'utiles réformes.

V. ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

C'est la loi du 5 ventôse an XII (25 fév. 1804) qui a reconstitué l'ancien service des Aides sous la dénomination de *Régie des droits réunis*, qu'elle a conservée jusqu'à la première Restauration.

Une ordonnance du 17 mai 1814 décida la réunion de la régie des *douanes* et de la régie des *droits réunis*, sous le titre commun de direction générale des contributions indirectes ; mais bientôt après (*D.* 25 *mars* 1815) les deux administrations furent séparées et la régie des droits réunis conserva seule la qualification de *Régie des contributions indirectes*.

Réunies de nouveau en 1851, ces deux administrations furent enfin définitivement séparées en 1869 et érigées en directions générales distinctes. (*D.* 19 *mars* 1869.)

L'administration des tabacs fut également, à diverses reprises, rattachée à celle des contributions indirectes ; mais un décret du 9 novembre 1865 en ajoutant aux attributions de l'administration des tabacs, la fabrication des poudres de chasse, de mine et de commerce qui jusqu'alors avait appartenu au ministère de la guerre, créa une administration spéciale, sous le nom de direction générale des manufactures de l'État.

Depuis, la fabrication des poudres à feu a été reprise par le ministère de la guerre (*L.* 13 *mars* 1875), mais la direction générale des manufactures de l'État a conservé son autonomie, n'ayant plus dans ses attributions que la culture et la fabrication des tabacs.

L'administration des contributions indirectes qui comprend deux services distincts, l'un central, l'autre local, est dirigée sous les ordres du ministre des finances, par un directeur général, assisté de trois administrateurs formant avec lui un conseil d'administration qu'il préside.

6. Service central.

Le travail de l'administration centrale est réparti entre trois divisions composées chacune de deux à trois bureaux.

Un bureau central et du personnel est placé sous les ordres immédiats du directeur général.

Chaque division est dirigée par un administrateur.

Chaque bureau comprend un chef de bureau, un, deux ou trois sous-chefs, et des commis de diverses classes, selon les besoins du service.

Le directeur général et les administrateurs sont nommés par décret du chef de l'État, sur la proposition du ministre des finances, les chefs de bureau, sous-chefs de bureau et commis principaux, par le ministre sur la proposition du directeur général, et les commis ordinaires par le directeur général, sous la sanction du ministre et du sous-secrétaire d'État, lorsqu'il y en a un.

Attributions du service central.

Le directeur général révoque, destitue et met à la retraite les agents qui sont à sa nomination, après avis du conseil d'administration ; ces mesures disciplinaires sont soumises à l'approbation du ministre des finances. Le directeur général peut aussi suspendre les autres employés, sauf à rendre compte immédiatement au ministre qui statue (*Art.* 9 *de l'ordonn.* 3 *janv.* 1821). Il signe la correspondance avec les autorités et les particuliers ainsi que les circulaires et les ordres généraux de service.

Le conseil d'administration qu'il préside délibère sur le rapport qui lui est fait par l'un de ses membres :

1° Sur le budget général des dépenses de l'administration ;

2° Sur toutes les affaires résultant de procès-verbaux, saisies et contraventions ;

3° Sur le contentieux de la comptabilité, débets des receveurs, contraintes à exercer contre les redevables ;

4° Sur les demandes en décharge ou remboursement de droits ;

5° Sur la liquidation de pensions de retraite de tout grade ;

6° Sur les suppressions, divisions et créations d'emplois ;

7° Sur les projets, devis, marchés et adjudications à passer pour le service de la régie ;

8° Sur les révocations, destitutions et mises à la retraite des employés ;

9° Sur les questions douteuses, dans tous les cas d'application des lois, ordonnances et règlements, dans tous ceux qui ne sont pas prévus ou qui ne sont pas suffisamment définis par lesdites lois, ordonnances et règlements et sur les instructions générales relatives à leur exécution ;

10° Sur les autres affaires pour lesquelles le ministre des finances juge convenable d'avoir son avis et sur celles qui lui sont aussi, à cet effet, renvoyées par le directeur général.

7. Service local.

Le service départemental ou local des contributions indirectes se compose :

Cadre supérieur. D'un directeur par département[1] ; de sous-directeurs placés à la tête de circonscriptions composées d'un ou de plusieurs arrondissements[2] ;

D'inspecteurs départementaux ; d'inspecteurs sédentaires dans les centres les plus importants tels

1. Seul le département de la Seine comprend 3 directions : 1° la direction proprement dite des contributions indirectes du département de la Seine ; 2° la direction des *droits d'entrée et d'octroi*, chargée spécialement de la perception des droits sur *les boissons introduites à Paris* ; 3° la direction de la *garantie*, chargée du service de la marque des objets d'or et d'argent.

2. Un sous-directeur est adjoint au directeur dans les directions les plus importantes, qui ne sont plus aujourd'hui qu'au nombre de trois, savoir : Paris (direction de la Seine ; Paris (direction des droits d'entrée) et Marseille.

que Lyon, Marseille, Nantes, Rouen, le Hâvre, Lille, Bordeaux, Cette;

De receveurs principaux entreposeurs, à chaque siège de direction ou de sous-direction; d'entreposeurs spéciaux de tabacs dans les villes importantes; de receveurs particuliers entreposeurs dans les chefs-lieux d'arrondissement où il n'y a pas de sous-direction; de receveurs particuliers sédentaires qui, suivant leur classe, peuvent appartenir soit au cadre supérieur, soit au cadre inférieur; de contrôleurs.

Cadre inférieur. Commis principaux chefs de poste; receveurs ambulants à pied ou à cheval; commis principaux à pied ou à cheval; commis; surnuméraires.

Cadre secondaire. Préposés; receveurs buralistes et débitants de tabacs.

Le chef de l'État nomme les directeurs, le ministre des finances les sous-directeurs, les inspecteurs, les receveurs principaux entreposeurs, les entreposeurs, les receveurs particuliers entreposeurs, les employés de tous grades de la garantie; le directeur général nomme, sous la sanction du ministre des finances, à tous les autres emplois, à l'exception des surnuméraires dont la nomination appartient aux préfets, et des préposés qui sont nommés par les directeurs de département.

Le directeur général commissionne :

1° Les titulaires des débits de tabacs simples d'un bénéfice brut annuel supérieur à 1,000 fr.; 2° les titulaires des recettes buralistes simples et des recettes buralistes avec débit de tabacs, lorsque ces bureaux produisent plus de 800 fr. par an, ou lorsqu'ils sont établis dans des localités dont la population agglomérée atteint 1,500 âmes.

Mais le directeur général ne fait ici que consacrer les nominations qui sont faites par le ministre des finances pour les débits de tabacs simples et pour les recettes buralistes.

Les directeurs de département nomment aux autres recettes buralistes avec ou sans débit de tabacs, et les préfets aux débits de tabacs dont le produit brut ne dépasse pas 1,000 fr.

Attributions du service local.

Dans les départements, le service des contributions indirectes se divise en deux parties distinctes : le service sédentaire et le service actif.

Le *service sédentaire* comprend les directeurs, sous-directeurs, le personnel attaché à leurs bureaux et les comptables chargés uniquement de l'encaissement des droits.

Le *service actif,* qui se compose, y compris les inspecteurs, des employés des postes, contrôles et recettes ambulantes, est spécialement chargé des exercices chez les divers assujettis, de la constatation des droits et de la surveillance.

A ces dernières attributions, le receveur ambulant joint celle de la perception des droits; il est donc, à la fois, agent d'assiette et agent de recouvrement.

Directeurs. Comme l'indique son titre, le directeur dirige tout le service et tout le personnel du département. Il transmet aux agents sous ses ordres les instructions générales émanant de l'administration et veille à leur exécution.

Il correspond seul avec l'administration centrale, avec le préfet et avec les différents chefs départementaux des services publics. Il est ordonnateur secondaire de toutes les dépenses applicables au département et il centralise les opérations de recettes et de dépenses.

Il apprécie les besoins du service au point de vue de l'organisation (créations, suppressions, transformations d'emplois) et soumet des propositions à l'administration.

Le directeur est chargé de la suite des affaires contentieuses qui prennent naissance dans la circonscription administrative du *chef-lieu* et souscrit les transactions, c'est-à-dire les arrangements à l'amiable sur les procès-verbaux ; ces arrangements sont définitifs lorsque le montant des amendes et confiscations encourues n'est pas de plus de 500 fr. Il statue, dans les mêmes limites, sur les transactions consenties par les sous-directeurs sous ses ordres.

En matière d'acquits-à-caution, c'est-à-dire d'expéditions qui, délivrées avec suspension du paiement de l'impôt, donnent lieu à un recours lorsqu'elles ne rentrent pas dûment déchargées, le directeur a la faculté de faire remise des droits exigibles à *titre d'amende,* lorsque le montant de ces droits n'excède pas 500 fr.

Il peut, dans les mêmes limites, faire remise du simple droit chaque fois que des différences en moins reconnues sur les chargements de boissons résultent d'accidents dûment constatés.

Enfin, il a la faculté de libérer les soumissionnaires des *acquits-à-caution* dont il n'a pas été fait usage et de ceux qui, du fait des buralistes, présentent des énonciations erronées ayant ou n'ayant pas motivé de procès-verbal dans la limite de 250 fr. pour les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools.

Le directeur statue également sur les demandes en exonération du paiement des *droits d'entrée ou de taxe unique* exigibles, à défaut de certificats de sortie, sur des boissons ayant fait l'objet d'un passe-debout ou déclarées pour le dehors d'un lieu sujet par un entrepositaire, lorsque ces droits n'excèdent pas les maxima ci-dessus fixés.

Quand ces maxima sont dépassés, la décision appartient à l'administration.

Il nomme les *préposés* et les titulaires des *recettes buralistes* dont les bénéfices ne sont pas supérieurs à 800 fr. et qui se trouvent dans une localité dont la population agglomérée est inférieure à 1,500 âmes.

Il instruit les candidatures aux débits de tabacs de toutes classes et fait des tournées d'inspection dans son département.

En ce qui concerne le personnel, il peut dans les circonstances graves, comme dans les cas de malversation, suspendre les employés; mais il doit en rendre compte immédiatement à l'administration.

Le directeur a sous ses ordres immédiats, des commis de bureaux dont le nombre varie suivant l'importance de la direction.

Sous-directeurs. Le sous-directeur administre, sous l'autorité du directeur, un ou deux arrondissements.

Tous les employés de sa circonscription, y compris le receveur principal, lui sont subordonnés.

Il veille à la bonne exécution du service; il contrôle et centralise toutes les opérations de comptabilité et d'écritures de sa circonscription.

Il suit l'apurement des acquits-à-caution et des passe-debout. Il est également chargé de la suite des affaires contentieuses et il transige sur les procès-verbaux, sauf approbation de l'autorité supérieure

Enfin, c'est par son intermédiaire et avec ses observations que toutes les questions de service et de personnel sont transmises au directeur.

Comme le directeur, il a pour collaborateurs immédiats des commis de bureaux. Il est tenu de faire des tournées d'inspection dans sa circonscription administrative.

Inspecteurs. L'inspecteur est placé sous les ordres immédiats du directeur et réside au chef-lieu de département. Il a pour mission de vérifier *sur place* l'exécution du service dans tout le département, à l'exception toutefois des bureaux des sous-directions; il vérifie les caisses, les entrepôts de tabacs, les recettes principales, la comptabilité, les écritures et participe avec les employés aux exercices et à la surveillance de jour et de nuit.

Chaque mois, le directeur lui désigne les postes qu'il a à vérifier dans le courant du mois suivant.

A l'issue de chaque vérification, il dresse un rapport faisant connaître le résultat de ses investigations, les principales irrégularités qu'il a pu relever, les recommandations qu'il a faites aux employés, enfin son appréciation sur la façon dont le service est exécuté.

Dans les villes importantes, il y a un inspecteur sédentaire dont l'action s'étend seulement à la ville même.

Dans les départements où les fabriques de sucre et les distilleries sont nombreuses, le contrôle du service de la régie, qui exerce une surveillance permanente dans ces usines, est effectué par des inspecteurs spéciaux; partout ailleurs, ces services sont vérifiés par les inspecteurs du service général dont le nombre varie de 1 à 5 par direction, suivant l'importance du département. A Paris, la vérification du service de la garantie est également assurée par des inspecteurs spéciaux.

Receveurs principaux. Le receveur principal est exclusivement agent comptable supérieur et réside au chef-lieu de la circonscription administrative (direction ou sous-direction).

Il centralise les opérations de comptabilité (recettes et dépenses) des receveurs secondaires de la circonscription administrative, y compris les receveurs particuliers entreposeurs et les entreposeurs spéciaux; il est également chargé du service de distribution du matériel (impressions, instruments, etc.).

Il a, en outre, la gestion des entrepôts de tabacs et de poudres à feu, excepté cependant dans les grandes villes où il existe des entreposeurs spéciaux, et il remplit, sauf de rares exceptions telles qu'à Paris, Lyon, etc., les fonctions de receveur particulier sédentaire pour l'une ou l'autre des *circonscriptions d'exercice* que forme la ville où il réside.

De tous les comptables du service des contributions indirectes, le receveur principal est le seul qui soit justiciable de la Cour des comptes. Les entreposeurs de tabacs et de poudres à feu soumettent également leur compte de gestion à celle-ci, mais seulement en ce qui concerne la comptabilité des matières.

Entreposeurs des tabacs et des poudres. L'entreposeur spécial a pour unique mission de demander aux manufactures de tabacs et aux poudreries les matières nécessaires et de les distribuer aux débitants.

Dans les villes les plus importantes, il y a, en outre, des entreposeurs *de vente directe*, chargés de vendre *directement* aux consommateurs les cigares et tabacs de luxe.

Receveurs particuliers entreposeurs. Aux attributions de l'entreposeur spécial, le receveur particulier entreposeur joint celles ci-après du *receveur particulier sédentaire*.

De plus, il procède, pendant les deux premiers mois du trimestre, à l'appel des acquits-à-caution et des portatifs des employés de l'arrondissement. Le troisième mois, ces appels sont faits dans les bureaux de direction ou de sous-direction, lors des versements.

Receveurs particuliers sédentaires. Dans les villes, il y a des employés chargés spécialement des exercices et de la constatation des droits : ce sont les contrôleurs, ayant sous leurs ordres des commis principaux chefs de poste, des commis et des préposés. Le recouvrement de ces droits est confié à ces agents qui ont le titre de *receveur particulier sédentaire*.

Il y a généralement un receveur particulier sédentaire par circonscription d'exercice, dont le nombre varie suivant l'importance des villes.

Indépendamment du recouvrement des droits, le receveur particulier sédentaire est chargé de centraliser les recettes effectuées pour le compte du Trésor par les receveurs buralistes et par les receveurs d'entrée et d'octroi.

Il peut remplir également les fonctions de receveur buraliste pour la délivrance des expéditions, soit pour la totalité, soit seulement pour une partie de sa circonscription.

Responsable de l'encaissement des droits, il est tenu de prendre en temps utile toutes les mesures conservatoires nécessaires pour la garantie des créances du Trésor (contraintes, saisies, etc.).

Contrôleurs. Le contrôleur est placé à la tête d'une *circonscription d'exercice urbaine.* Cette circonscription se subdivise généralement en deux ou trois postes dirigés par des commis principaux chefs de poste ayant sous leurs ordres plusieurs commis.

Le contrôleur est spécialement chargé de surveiller l'exécution du service en participant aux exercices chez les divers assujettis; il vérifie les portatifs tenus par les employés, les recettes particulières sédentaires, les recettes buralistes, les bureaux d'entrée et d'octroi, enfin, comme l'indique son nom, il contrôle toutes les opérations du service et rend compte, par un rapport trimestriel au chef de la division administrative, directeur ou sous-directeur, du résultat de ses opérations.

Dans les villes d'une importance secondaire où la *constatation* de l'impôt peut être assurée par deux ou trois sections seulement, composées chacune de deux employés, le contrôleur dirige directement ces sections. Quelquefois même, lorsqu'il n'y a que deux sections et toujours lorsqu'il n'y en a qu'une, la direction du service d'exécution est confiée à un employé du grade de *commis principal chef de poste* dont les attributions sont alors à peu près les mêmes que celles ci-dessus indiquées du contrôleur.

Commis principaux chefs de poste. Placé sous les ordres immédiats du contrôleur, le commis principal chef de poste a pour mission spéciale de diriger le travail des commis, généralement au nombre de trois, avec lesquels il forme section. Chaque jour, il donne l'ordre, sur un registre *ad hoc.* En d'autres termes, il indique ce qu'il doit faire et ce qu'il donne à faire à ses commis.

Receveurs ambulants et autres employés du cadre inférieur. — Dans les *circonscriptions d'exercice rurales*, lesquelles sont composées d'un plus ou moins grand nombre de communes, selon leur importance, le service est assuré par un *receveur ambulant*, à pied ou à cheval, auquel est adjoint un commis principal.

Ces employés sont chargés de la constatation et de la perception de l'impôt dans toute l'étendue de leur circonscription; ils procèdent ensemble aux exercices et vérifications chez les divers assujettis : débitants de boissons, marchands en gros, brasseurs, distillateurs, entrepreneurs de voitures publiques, etc.; ils surveillent le mouvement des objets soumis aux impôts indirects, la gestion des débitants de tabacs, etc.

Au receveur ambulant incombe spécialement le recouvrement des droits constatés au domicile des contribuables. En outre, il vérifie les écritures des *receveurs buralistes* de sa circonscription ainsi que celles des receveurs des droits d'entrée et d'octroi, et retire de leurs mains les sommes qu'ils ont encaissées pour le compte du Trésor.

Le *commis principal* est chargé de la tenue des *portatifs*, c'est-à-dire des registres sur lesquels les employés inscrivent toutes leurs opérations chez les assujettis. Mais le receveur répond de la régularité des écritures de son adjoint, comme de tout ce qui a trait à l'exécution du service.

Les *commis* ont pour mission de procéder, sous la direction de leur chef immédiat, contrôleur ou commis principal chef de poste, aux exercices chez les divers assujettis, de tenir les écritures qu'ils entraînent et de prendre part à la surveillance générale.

Les *surnuméraires* ont les mêmes attributions que les commis, mais ils ne sont pas payés. Recrutés par la voie du concours, ils ne sont maintenus dans les cadres et commissionnés dans les premiers emplois salariés qu'après avoir satisfait aux examens qu'ils ont à subir pendant la durée de leur stage.

Employés du cadre secondaire. Les *préposés* ont encore les mêmes attributions que les commis lorsqu'ils coopèrent au *service général*, mais ces agents, dont le recrutement est entouré de moins de garanties que celui des surnuméraires, sont généralement attachés aux services spéciaux tels que les sels, les sucres, les distilleries, les fabriques de bougies, etc., où la constatation de l'impôt est assurée par la surveillance permanente des usines. Le cadre inférieur ne leur est pas fermé; ils peuvent y entrer à la suite d'examens qu'ils subissent dans des conditions déterminées.

Les *receveurs buralistes* sont chargés de recevoir les déclarations des assujettis et des récoltants, et de délivrer les expéditions nécessaires pour le transport des boissons, la circulation des voitures publiques, etc. Payés au moyen de remises calculées d'après le nombre des expéditions qu'ils délivrent, leurs émoluments ne sont pas soumis à la retenue de 5 p. 100 pour la caisse des retraites et leurs services ne donnent pas droit à pension.

Chaque recette buraliste est généralement pourvue d'un débit de tabac dont le revenu vient s'ajouter aux remises touchées par le titulaire de l'emploi.

La régie des contributions indirectes est tenue d'établir un bureau dans toutes les communes où il est présenté un habitant solvable qui puisse remplir les fonctions de buraliste (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 233.)

VI. RECOUVREMENT ET CONTENTIEUX DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

La diversité des matières soumises aux impôts indirects et la nécessité d'approprier la législation à la nature ou à la destination de ces matières, ont motivé un grand nombre de lois et règlements. Aussi, les contestations auxquelles peut donner lieu l'application de ces lois et règlements sont-elles, selon leur nature, de la compétence de juridictions diverses, à savoir :

1° Des *tribunaux civils* lorsqu'il s'agit de contestations sur le fond du droit, ou de poursuites engagées pour le recouvrement des droits constatés ;

2° Des *tribunaux correctionnels* lorsqu'il s'agit de contraventions relevées par procès-verbal;

3° Des *tribunaux administratifs* (*conseils de préfecture, Conseil d'État*) dans certains cas spéciaux, comme par exemple, lorsqu'il s'agit de contestations sur le fermage des bacs, passages d'eau, etc., ou bien encore sur la base des abonnements à consentir aux débitants de boissons.

8. Recouvrement des droits.

Les taxes perçues par l'administration des contributions indirectes se classent en trois grandes catégories :

1. *Droits au comptant.*

Les droits *au comptant*, c'est-à-dire ceux qui sont payables et qui sont effectivement payés à l'instant même où les contribuables font aux recettes buralistes les déclarations prescrites par la législation.

2. *Droits constatés.*

Les *droits constatés*, c'est-à-dire ceux qui résultant soit de faits établis par les exercices chez les assujettis, soit d'engagements souscrits par les contribuables, doivent être ultérieurement recouvrés à la diligence et sous la responsabilité des receveurs.

3. *Tabacs et poudres.*

Les *tabacs et poudres* dont le prix est payé par les débitants au moment où ils en prennent livraison dans les entrepôts.

De ces trois catégories nous ne retiendrons ici que celle des droits constatés, puisque c'est la seule qui puisse donner matière à contestation, soit pour l'assiette du droit, soit pour le recouvrement.

Les *droits constatés* sont déterminés, à la suite d'exercices, par des actes dressés par les employés de la régie sur des registres dits portatifs, lesquels doivent être au préalable cotés par le juge de paix.

Ces actes font foi en justice jusqu'à inscription de faux. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 242.)

4. *Privilèges de la régie.*

La régie a privilège et préférence à tous les créanciers sur les meubles et effets mobiliers des redevables pour les droits qui lui sont dus, à l'exception :

1° Des frais de justice;

2° Du montant de six mois de loyer dus au propriétaire;

3° Des contributions directes de l'année échue et de l'année courante ; et sauf aussi la revendication dûment formée par les propriétaires des marchandises en nature qui sont encore sous balle et

sous corde. (*L.* 12 *nov.* 1808 ; *D.* 1er *germ. an XIII, art.* 47.)

Le privilège de la régie sur les meubles et effets du redevable s'étend à la caution solidaire du débiteur. (*A. C.* 14 *mai* 1816, 12 *déc.* 1822 *et* 28 *janv.* 1841 ; *Arr. de la cour de Paris* 29 *nov.* 1864.)

5. *Faillites.*

Lorsqu'un redevable tombe en faillite, une contrainte lui est immédiatement décernée pour tous les droits sans exception dont il est débiteur, et cette contrainte est dénoncée au syndic entre les mains de qui l'on pratique une saisie-arrêt sur toutes les valeurs mobilières dont il est ou dont il pourra devenir détenteur en sadite qualité.

Sommation lui est faite d'avoir à verser à la caisse du receveur de la régie le montant de la somme formant l'objet de la contrainte.

L'exercice de l'action de la régie contre un redevable en faillite n'est pas soumis aux règles du Code de commerce et les tribunaux civils seuls sont compétents pour connaître de toutes les contestations qui s'élèvent relativement à l'exercice du privilège de la régie. (*Arr. de la cour de Paris* 29 *nov.* 1864.)

Le concordat ne porte aucune atteinte à ce privilège, lequel s'étend aux meubles que les redevables acquièrent après la faillite. (*Arr. C. de Paris* 29 *août* 1836.)

6. *Contraintes.*

A défaut de paiement des droits, il est décerné contre les redevables des *contraintes* qui sont exécutoires nonobstant opposition et sans y préjudicier. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 239.)

La contrainte est décernée par le directeur ou le receveur de la régie ; elle est visée et déclarée exécutoire, sans frais, par le juge de paix du canton où le bureau de perception est établi, et peut être notifiée par les employés de la régie. (*D.* 1er *germ. an XIII, art.* 44.)

La signification doit être faite à personne ou à domicile ; elle ne peut avoir lieu les dimanches et autres jours fériés.

La contrainte doit être enregistrée dans les quatre jours de sa date.

L'administration peut donc, en vertu d'une contrainte rendue exécutoire, faire tout ce qu'il est permis de faire en vertu d'un jugement ayant le caractère de force de chose jugée, c'est-à-dire en poursuivre l'exécution, en faisant saisir les meubles des redevables ou les sommes qui leur sont dues, procéder à la vente du mobilier, etc. Mais elle ne peut plus prendre inscription hypothécaire sur les immeubles sans faire valider la contrainte par les tribunaux civils. (*Nouvelle jurisprudence résultant de l'arr. de cass.* 9 *nov.* 1880.)

De ceci il résulte que les sommes pour lesquelles la contrainte a été décernée, devraient toujours être acquittées, même lorsqu'elles ne sont pas dues, avant que le litige soit porté devant le tribunal, sauf au redevable à demander ensuite des dommages-intérêts, indépendamment de la restitution des sommes indûment payées. (*A. C.* 4 *févr.* 1807.)

Mais c'est là une faculté dont la régie n'use que fort rarement et seulement lorsque la rentrée de l'impôt pourrait être compromise par suite de l'insolvabilité du redevable ; en thèse générale, quand il y a contestation sur le fond des droits, l'administration ajourne les poursuites jusqu'à ce que le tribunal ait prononcé.

Les mesures coercitives concernant l'exécution des contraintes (saisie-exécution, saisie-brandon, saisie-arrêt ou opposition) doivent être prises selon les règles du droit commun fixées par les articles 583 et suivants du Code de procédure civile.

7. *Opposition aux contraintes.*

L'opposition aux contraintes délivrées pour le recouvrement des droits constatés ou des droits garantis par des acquits-à-caution, doit être *motivée* et contenir assignation à jour fixe devant le tribunal civil de l'arrondissement, avec élection de domicile dans la commune où siège le tribunal ; le délai pour l'échéance de l'assignation ne peut excéder huit jours ; le tout à peine de nullité de l'opposition. (*D.* 1er *germ. an XIII, art.* 45.)

L'instruction se fait par simples mémoires respectivement signifiés, sans qu'il soit besoin du ministère des avoués.

Les tribunaux doivent accorder soit aux parties, soit aux préposés de la régie qui suivent les instances, le délai qu'ils leur demandent pour produire leurs défenses ; mais ce délai ne peut être de plus d'un mois.

Les jugements doivent être rendus dans les trois mois au plus tard, à compter de l'introduction des instances, sur le rapport d'un juge, fait en audience publique, et sur les conclusions du procureur de la République ; ils sont sans appel et ne peuvent être attaqués que par la voie de cassation. Il n'y a pas d'autres frais à supporter pour la partie qui succombe que ceux du papier timbré, des significations et du droit d'enregistrement des jugements. (*L.* 22 *frim. an VII,* 27 *vent. an IX et* 5 *vent. an XII.*)

La régie n'est tenue d'exécuter un jugement qu'elle attaque par voie de cassation que si, au préalable, ceux au profit desquels le jugement a été rendu ont donné bonne et suffisante caution pour sûreté des sommes à eux adjugées. (*D.* 16 *juill.* 1793.)

8. *Prescriptions.*

La prescription est acquise à la régie contre toutes demandes en restitution de marchandises, paiement d'appointements, etc., après un délai révolu de deux années. (*D.* 1er *germ. an XIII, art.* 50.)

Les contribuables de qui il aurait été exigé ou perçu quelques sommes au delà du tarif, ou d'après les seules dispositions d'instructions ministérielles, peuvent en réclamer la restitution dans le délai de six mois, à partir du jour où le droit dont on demande la restitution a été perçu. (*L.* 28 *avril* 1816, *et A. C.* 1er *août* 1831.)

La prescription est acquise aux redevables contre la régie pour les droits que ses préposés n'auraient pas réclamés dans l'espace d'un an, à compter de l'époque où ils étaient exigibles. (*D.* 1er *germ. an XIII, art.* 50.)

Les condamnations prononcées soit contre le Trésor public, soit en sa faveur, pour restitution ou supplément de droits, ne peuvent être accompagnées d'une condamnation en paiement d'intérêts, ni de dommages-intérêts. (*A. C.* 21 *déc.* 1831, *art.* 247, *et* 21 *janv.* 1840.)

Le seul cas où la loi spéciale sur la matière permette de prononcer des dommages-intérêts contre l'administration des contributions indirectes est

spécifié dans l'article 29 du décret du 1er germinal an XIII, qui ne vise que les saisies mal fondées faites par suite de procès-verbaux judiciaires.

9. Contraventions.

1. *Procès-verbaux.*

Les employés de tous grades de la régie, y compris les receveurs buralistes, quand ils sont âgés de 20 ans au moins et qu'ils ont prêté serment, ont qualité pour constater les fraudes et les contraventions en matière de contributions indirectes.

Ils peuvent également dresser des procès-verbaux, à la requête d'administrations étrangères, en matière de douanes, d'octrois, de timbre, de grande voirie, de chasse, de pêche, de postes et de police de roulage; mais ces procès-verbaux doivent être établis conformément aux règles particulières à chacune de ces matières et ils sont remis aux fonctionnaires ou magistrats chargés spécialement d'assurer la répression de ces infractions.

Ont qualité pour verbaliser à la requête de l'administration des contributions indirectes :

1° Les préposés des octrois sur le territoire de la commune où ils exercent leurs fonctions (*D.* 1er *germ. an XIII, art.* 53);

2° Les simples débitants de tabacs ou de poudres commissionnés et assermentés exclusivement à ces titres, mais seulement en matière de fraude sur les tabacs ou les poudres à feu.

D'autres fonctionnaires ou agents ont été, en outre, investis par la loi du pouvoir de dresser des procès-verbaux, mais ce droit est limité à la constatation de fraudes ou contraventions déterminées ou touchant des taxes spécialement désignées, savoir :

Circulation des boissons. Tous les employés des finances, la gendarmerie, les agents des ponts et chaussées, de la navigation, des chemins vicinaux, les gardes champêtres. (*L* 28 *avril* 1816, *art.* 17; 28 *févr.* 1872, *art.* 5, *et* 21 *juin* 1873, *art.* 2.)

Cartes à jouer. Tabacs. Poudres à feu. Les préposés des douanes, les gendarmes, les maires, les adjoints, les gardes champêtres, les gardes forestiers, les agents de police et généralement tous les agents assermentés. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 169 *et* 223; *D.* 16 *mars* 1813, *art.* 5; *L.* 25 *juin* 1841, *art.* 25.)

Sucres. Les préposés des douanes. (*L.* 31 *mai* 1846, *art.* 18.)

2. *Forme des procès-verbaux.*

Il faut qu'ils énoncent, sous peine de nullité, la date et la cause de la saisie, la déclaration qui en a été faite au prévenu, les noms, qualités et demeures des saisissants et de celui chargé des poursuites, l'espèce, poids ou mesure des objets saisis, la présence de la partie à leur description, ou la sommation qui lui a été faite d'y assister, le nom et la qualité du gardien, s'il y a lieu, le lieu de la rédaction et l'heure de la clôture. Si le motif de la saisie porte sur le faux et l'altération des expéditions qui accompagnent les marchandises, le procès-verbal doit énoncer le genre de faux, les altérations ou surcharges, et les pièces fausses y sont annexées, avec mention de la sommation faite à la partie de les parapher *ne varietur* avec les verbalisants, ainsi que sa réponse.

Il doit être offert mainlevée, sous caution solvable ou moyennant consignation de la valeur, jusqu'à concurrence du montant de l'amende encourue, des moyens de transport saisis, à moins que les marchandises ne soient prohibées; et cette offre ainsi que la réponse de la partie doivent être mentionnées au procès-verbal. Si le prévenu est présent, le procès-verbal doit énoncer qu'il lui en a été donné lecture et copie; s'il est absent, la copie doit lui être signifiée à domicile ou affichée dans le jour, à la porte de la maison commune du lieu de la saisie. Le procès-verbal doit être affirmé dans les trois jours, par deux des saisissants au moins, devant l'un des juges de paix ou de leurs suppléants établis dans le ressort du tribunal qui doit connaître du procès-verbal (*L.* 24 *juin* 1873, *art.* 3) et l'affirmation doit énoncer qu'il en a été donné lecture aux affirmants; enfin le procès-verbal doit être enregistré dans les quatre jours (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 20). Tous ces délais se calculent à partir du jour et de l'heure de sa clôture.

Les tribunaux ne peuvent admettre, contre les procès-verbaux, d'autres nullités que celles résultant de l'omission des formalités indiquées ci-dessus et les juges ne peuvent modérer les amendes et confiscations, à peine d'en répondre en leur propre et privé nom. (*D.* 1er *germ. an XIII.*)

3. *Foi due aux procès-verbaux.*

Les procès-verbaux dressés par un ou plusieurs agents étrangers autres que les préposés des douanes ou des octrois et établis suivant les formes propres à l'administration ou aux services auxquels les verbalisants appartiennent, ne font foi en justice que jusqu'à preuve contraire, conformément aux articles 154 et suivants du Code d'instruction criminelle. Il en est de même des procès-verbaux dressés par un seul employé des contributions indirectes. (*L.* 21 *juin* 1873, *art.* 5.)

Les procès-verbaux dressés par deux employés des contributions indirectes, dont l'un au moins sera majeur, ou par des préposés d'octroi ou encore de la douane, si ceux-ci ont observé les formalités prescrites par le décret du 1er germinal an XIII, font foi en justice jusqu'à inscription de faux. (*D.* 1er *germ. an XIII, art.* 26, *et L.* 21 *juin* 1873, *art.* 4.)

4. *Suite des procès-verbaux.*

La suite des procès-verbaux rapportés en matière de contributions indirectes appartient au chef de la division administrative (directeur ou sous-directeur) où la contravention a été constatée.

L'administration des contributions indirectes est autorisée à transiger, soit avant, soit après jugement, sur toutes les contraventions aux lois qui la régissent, excepté en matière de garantie. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une infraction aux lois sur les poudres à feu ou d'une contravention qui entraîne l'emprisonnement, telle que la fraude par escalade, par souterrain à l'entrée des villes (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 46), ou la fraude sur les spiritueux dissimulés sous vêtements ou au moyen d'engins prohibés, etc. (*L.* 21 *juin* 1873), le droit de transaction qui, pour les poudres, appartient à l'autorité préfectorale, ne peut s'exercer qu'après jugement rendu, et seulement sur le montant des condamnations pécuniaires prononcées. (*L.* 21 *juin* 1873, *art.* 15.)

Les procès-verbaux en matière de garantie doivent être transmis au ministère public dans le délai de 10 jours et les condamnations prononcées ne peuvent être remises ou modérées que par voie de

grâce. (*L.* 19 *brum. an VI, art.* 102, *et Décis. C. d'Ét.* 26 *févr.* 1850.)

Les transactions sont consenties par les directeurs ou sous-directeurs et elles sont définitives :

1° Avec l'approbation du directeur de département lorsque, sur les procès-verbaux de contravention et saisie, les condamnations encourues (amende et confiscation) ne dépassent pas 500 fr. ;

2° Avec l'approbation du directeur général, prise en conseil d'administration, lorsque lesdites condamnations s'élèvent de 501 à 3,000 fr. ;

3° Avec l'approbation du ministre des finances dans les autres cas. (*Arr.* 5 *germ. an XII, art.* 23.)

En matière de poudres à feu, l'approbation des transactions appartient au préfet statuant en conseil de préfecture lorsque les condamnations pécuniaires encourues ne s'élèvent pas au delà de 1,000 fr., et au ministre des finances dans les autres cas. (*D.* 25 *mars* 1852, *art.* 8, *et L.* 21 *juin* 1865, *art.* 11.)

En cas de non-transaction ou lorsque la transaction n'a pas reçu l'approbation de l'autorité compétente, assignation *à fin* de condamnation par les tribunaux correctionnels, doit être donnée dans les *trois mois* au plus tard de la date du procès-verbal, à peine de déchéance, si le prévenu n'est pas en état d'arrestation, et dans le délai *d'un mois* s'il est détenu. Cette assignation peut être donnée par les employés de la régie. (*L.* 15 *juin* 1835, *art. unique.*)

Il doit y avoir au moins un délai de trois jours, outre un jour par trois myriamètres, entre l'assignation et le jugement, à peine de nullité de la condamnation qui serait prononcée par défaut.

Toutes les condamnations entraînant la confiscation et l'amende en matière de contributions indirectes, sont poursuivies devant les tribunaux correctionnels. (*L.* 5 *vent. an XII, art.* 90.)

En dehors des points prévus par le décret du 1er germinal an XIII, l'instruction se fait conformément aux règles tracées par les articles 154 et suivants du Code d'instruction criminelle.

Les conclusions peuvent être prises devant le tribunal par les employés de la régie (*A. C.* 1er *germ. an X*) ; mais généralement l'administration se fait représenter par un avocat ou par un avoué.

Les procès-verbaux qui font foi jusqu'à inscription de faux doivent être tenus comme valables pour tous les faits qu'ils constatent, même lorsque ces faits paraissent invraisemblables (*A. C.* 1er *févr.* 1822), et ils ne peuvent être combattus par la preuve contraire tant qu'il n'y a pas eu inscription de faux.

5. *Inscription de faux.*

Celui qui veut s'inscrire en faux contre un procès-verbal est tenu d'en faire la déclaration par écrit, en personne ou par un fondé de pouvoir spécial institué par acte notarié, au plus tard à l'audience indiquée par l'assignation à fin de condamnation ; il doit, dans les trois jours suivants, faire au greffe le dépôt des moyens de faux et des noms et qualités des témoins qu'il veut faire entendre, le tout à peine de déchéance.

Le délai pour l'inscription de faux ne commence à courir que du jour de la signification de la sentence, si elle a été rendue par défaut. (*D.* 1er *germ. an XIII, art.* 40 *et* 41.)

Celui qui succombe dans une inscription de faux doit être condamné à une amende de 300 fr., à la requête du ministère public. (*C. proc. civ., art.* 246 *et* 247.)

Si les moyens de faux sont admis et déclarés pertinents, les auteurs du faux sont poursuivis et traduits, dans les formes communes à tous les citoyens, devant la cour d'assises, sans autorisation préalable de la régie. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 244.)

6. *Jugements.*

Les jugements rendus correctionnellement en matière de contributions indirectes peuvent être attaqués, soit par la voie de l'opposition s'ils sont par défaut, soit par la voie de l'appel, soit enfin en cassation.

L'opposition doit être faite dans les cinq jours, outre un jour par cinq myriamètres, à dater de la signification du jugement ; elle emporte de droit citation à la première audience. (*C. d'instr. crim., art.* 187 *et* 188.)

L'appel doit être notifié dans la huitaine de la signification du jugement et contenir assignation à trois jours plus un jour par chaque deux myriamètres de distance du domicile du défendeur au lieu où siège la cour. (*D.* 1er *germ. an XIII, art.* 32.)

Le pourvoi en cassation doit être déclaré au greffe de la cour d'appel dans le délai de trois jours francs après la prononciation de l'arrêt, conformément aux règles du droit commun.

Si la saisie est jugée bonne et si le jugement n'est pas attaqué dans les délais ci-dessus, il peut être procédé, cinq jours après l'annonce qui en est faite par affiches, à la vente publique des objets confisqués.

La confiscation des objets saisis doit être prononcée, nonobstant la nullité du procès-verbal, si la contravention se trouve suffisamment constatée par l'instruction. (*D.* 1er *germ. an XIII, art.* 33 *et* 34.)

Les propriétaires des marchandises sont responsables du fait de leurs facteurs, agents ou domestiques, en ce qui concerne les droits, confiscations, amendes et dépens. Néanmoins, la confiscation des objets saisis peut être prononcée contre les conducteurs sans que la régie soit tenue de mettre en cause les propriétaires, quand même ils lui seraient indiqués, sauf à eux à intervenir ou aux conducteurs à les appeler. (*D.* 1er *germ. an XII, art.* 35 *et* 36.)

Toutefois les transporteurs ne sont pas considérés comme contrevenants lorsque par une désignation exacte et régulière de leurs commettants, ils mettent l'administration en mesure d'exercer des poursuites contre les véritables auteurs de la fraude. (*L.* 21 *juin* 1873, *art.* 13.)

Enfin, les objets saisis ou confisqués ne peuvent être revendiqués par les propriétaires, ni le prix réclamé par aucun créancier, même privilégié, sauf leur recours contre les auteurs de la fraude. (*D.* 1er *germ. an XIII, art.* 38.)

Les arrêts et jugements portant condamnation à des amendes et confiscations en matière de contributions indirectes sont exécutoires par la voie de la contrainte par corps. (*L.* 22 *juill.* 1867, *art.* 3.)

Mais la contrainte par corps ne peut être exercée que contre les auteurs directs de la contravention et ne s'applique pas, dès lors, aux personnes civilement responsables. (*A. C.* 28 *mai et* 3 *juin* 1843.)

Si le tribunal juge la saisie mal fondée, il peut condamner la régie non seulement aux frais du procès, mais encore à une indemnité qui ne doit cependant pas excéder 1 p. 100 par mois de la valeur des objets dont le prévenu a été privé.

De plus, la régie est responsable du dépérissement des objets saisis, à moins que le lieu du dépôt ou le dépositaire n'aient été choisis par le saisi. (*D. 1er germ. an XIII, art. 29 et 30.*)

7. *Amendes.*

Les employés saisissants ont droit au partage du produit net des amendes et confiscations pour toutes les contraventions constatées en matière de contributions indirectes, sauf l'exception ci-après concernant les boissons.

Lorsqu'il s'agit de contraventions constatées au domicile des assujettis, par application de la législation du droit de détail ou de celle qui détermine les obligations imposées aux brasseurs, aux marchands en gros, aux bouilleurs et aux distillateurs, les employés de la régie sont exclus du partage des amendes si ces contraventions ne se rattachent pas à une fraude à la circulation. Ces exclusions ne concernent pas les préposés étrangers qui sont admis au partage en quelque matière que ce soit. (*Arr. min. fin. 17 oct. 1816, art. 4.*)

Dans tous les cas, autres que ceux concernant les poudres à feu et la garantie, où il y a lieu d'admettre les verbalisants au partage du produit des amendes et confiscations, le partage s'effectue comme suit : un quart au Trésor public ; un quart à la caisse des retraites ; la moitié aux saisissants. (*Arr. min. 27 mai 1875.*)

En matière de poudres à feu, il est attribué $^1/_4$ aux pensions et $^3/_4$ aux saisissants, et en matière de garantie $^9/_{10}$ au Trésor, $^1/_4$ du 10e aux pensions et $^3/_4$ du 10e aux saisissants, mais seulement sur le montant de la valeur des objets confisqués.

Il est accordé en toute saisie, à titre d'indemnité, à celui qui a dénoncé la fraude ou la contravention, un tiers du produit des amendes et confiscations, pourvu que le dénonciateur se soit fait connaître à l'administration ou au directeur avant la saisie. (*Arr. min. fin. 17 oct. 1816, art. 7.*)

En matière de garantie, cette indemnité est seulement du dixième de la valeur des objets saisis.

Les directeurs, les sous-directeurs, les receveurs principaux et les entreposeurs sont exclus du partage des amendes et confiscations, même dans les saisies auxquelles ils auraient personnellement coopéré, à moins qu'ils n'y soient admis par une décision spéciale. (*Arr. M. F. 27 mai 1875, art. 2.*)

VII. PRODUITS DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES DEPUIS 1830.

Le tableau suivant présente de dix ans en dix ans à partir de 1830 jusqu'en 1869 et d'année en année à partir de 1872 jusqu'en 1885, le relevé par chapitre des produits recouvrés par l'administration des contributions indirectes.

ANNÉES.	Boissons.	Sels.	Sucres.	Allumettes.	Chicorée.	Papiers.	Huiles minérales.	Huiles végétales et autres.	Savons.
1830	100,426,569	7,360,390	»	»	»	»	»	»	»
1840	[illegible]	[illegible]	4,798,394	»	»	»	»	»	»
1850	101,055,335	4,805,240	31,360,709	»	»	»	»	»	»
1860	176,496,937	9,722,272	37,827,719	»	»	»	»	»	»
1869	250,055,315	10,615,847	[illegible]	»	»	»	»	»	»
1872	289,942,325	8,753,747	58,973,815	6,295,932	2,514,637	10,858,349	158,935	»	»
1873	327,686,143	9,777,058	103,451,679	9,137,402	4,411,082	11,278,607	125,688	»	»
1874	347,751,608	[illegible]	107,304,786	9,838,833	4,981,432	11,693,808	293,968	4,924,741	5,336,277
1875	385,355,977	10,460,921	119,361,668	16,795,436	5,118,241	13,186,687	203,521	5,793,599	5,917,457
1876	399,467,158	11,437,957	125,798,915	16,401,214	5,370,842	14,591,619	84,486	5,740,400	6,170,378
1877	[illegible]	9,860,368	92,417,468	16,045,436	5,348,614	15,613,098	[illegible]	5,844,379	5,834,624
1878	411,473,285	[illegible]	114,677,759	16,030,596	5,122,399	16,124,942	144,271	5,939,565	1,306,606
1879	421,790,642	14,819,449	127,512,899	16,213,578	[illegible]	16,578,194	372,316	3,906,069	»
1880	439,453,083	14,386,171	91,158,794	16,066,070	»	17,718,535	84,597	3,375,049	»
1881	414,884,562	12,768,307	75,309,001	16,052,395	»	16,050,459	[illegible]	3,359,352	»
1882	407,528,925	11,795,739	82,461,120	16,065,644	»	15,574,822	12,898	3,216,760	»
1883	421,097,386	12,092,237	93,225,491	16,054,462	»	16,400,368	13,240	3,070,608	»
1884	429,044,012	10,372,707	101,379,552	16,121,860	»	16,117,355	17,426	2,746,043	»
1885	416,942,470	[illegible]	69,616,771	17,011,489	»	[illegible]	18,216	2,851,071	»

ANNÉES.	Stéarine et bougies	Vinaigres.	Chemins de fer.	Voitures publiques.	Droits divers	Tabacs.	Poudres à feu.	Dynamite.	Total général.
1830	»	»	»	5,296,909	20,149,152	67,267,497	4,179,999	»	204,680,516
1840	»	»	192,886	8,257,630	25,511,849	95,169,417	5,615,916	»	238,410,522
1850	»	»	1,903,604	7,194,141	32,416,767	122,117,863	5,945,095	»	306,798,751
1860	»	»	20,462,730	6,055,241	29,961,415	193,021,298	10,177,064	»	483,724,676
1869	»	»	33,033,389	5,217,656	[illegible]	254,712,643	13,086,081	»	660,758,043
1872	»	»	72,702,945	5,799,218	41,471,444	268,443,314	9,354,047	»	775,268,708
1873	»	»	63,249,381	5,714,253	43,103,694	290,949,795	11,469,188	»	[illegible]
1874	5,769,891	»	77,646,379	5,554,895	47,283,966	298,771,226	12,310,218	»	947,355,498
1875	6,466,887	1,152,612	104,428,425	5,581,344	56,516,904	312,435,486	13,573,074	»	1,062,348,239
1876	7,250,916	2,005,390	[illegible]	5,629,791	49,500,139	322,373,799	13,732,345	203,373	1,080,494,711
1877	7,239,663	2,039,166	94,130,850	[illegible]	48,702,289	329,437,261	12,576,972	321,795	1,049,732,518
1878	7,397,731	2,111,562	93,296,932	[illegible]	49,129,001	332,182,837	13,291,111	[illegible]	1,086,314,013
1879	7,836,157	2,103,699	75,965,329	5,061,300	47,307,620	335,265,550	13,548,974	570,732	1,088,857,200
1880	7,927,702	2,441,522	82,868,507	4,139,837	43,295,821	341,197,412	13,370,312	983,358	1,081,766,770
1881	8,375,507	[illegible]	87,300,276	4,549,727	42,310,234	353,552,534	14,989,590	1,439,869	1,053,746,568
1882	[illegible]	2,696,728	[illegible]	4,667,758	43,022,172	[illegible]	14,519,146	1,762,528	1,063,951,393
1883	8,810,017	[illegible]	90,221,393	4,722,051	44,526,120	371,217,489	14,255,505	1,535,446	1,099,986,242
1884	9,167,103	[illegible]	86,770,520	4,791,673	43,832,640	376,478,643	13,922,331	1,191,390	1,114,897,554
1885	8,779,659	[illegible]	85,817,182	[illegible]	[illegible]	374,421,063	[illegible]	[illegible]	1,065,239,340

Depuis 1875, les produits sont restés à peu de chose près stationnaires. Mais ils ont plus que quintuplé en 45 ans puisque, de 1830 à l'année précitée, ils se sont élevés de 204 millions à 1 milliard 62 millions.

Pareille progression n'a jamais été observée à aucune autre époque, en aucun autre pays.

En ce qui concerne l'historique et la législation des matières et objets compris dans la nomenclature des contributions indirectes, nous prions le lecteur de se reporter aux mots spéciaux qui les concernent.

L. SESTIER.

Bibliographie.

DE FORBONNAIS, *Recherches et considérations sur les finances de France.* 2 vol. in-4°. Bâle, 1758.

LEFEBVRE DE LA BELLANDE, *Traité général des droits d'aides.* 2e édit. 1 vol. in-4°. Paris, Prault. 1770.

Encyclopédie méthodique. Dictionnaire des finances. 3 vol. in-4°. Paris, Panckoucke. 1784, 1785, 1787.

D'AGAR, *Manuel alphabétique des droits réunis.* 1 vol. in-8°. Paris, Schoell. 1813.

D'AGAR, *Traité du contentieux des contributions indirectes.* 2 vol. in-8°. Paris, Bailleul. 1819.

Mémoires du duc de Gaëte. 2 vol. in-8°. Paris, Baudouin. 1826.

Rapport de M. de Chabrol au Roi. In-4°. Paris, Imprimerie royale. 1830.

Rapport de la commission d'enquête. 1851.

Collection des principaux économistes. Dupont de Nemours. Paris, Guillaumin. 1846.

Rapport nº 2004 de M. Bocher, député du Calvados, au nom de la commission d'enquête sur les boissons. 1851.

GIRARD et FROMAGE, *Manuel des contributions indirectes.* 1 vol. in-8°. 1857.

BOITEAU, *Fortune publique et finances de la France.* 2 vol. in-8°. Paris, Guillaumin. 1866.

DE PARIEU, *Traité des impôts.* 2e édit. 4 vol. in-8°. Paris, Cotillon et Guillaumin. 1866.

BONNET (Victor), *Des Impôts après la guerre.* Paris, Guillaumin. 1871.

Code des lois, décrets et ordonnances sur les contributions indirectes de 1790 à 1874. 1 vol. in-8°. Paul Dupont. 1874.

(Nouvelle édition en cours de publication. Poitiers, Oudin.)

CLAMAGERAN, *Histoire de l'impôt en France.* 3 vol. in-8°. Paris, Guillaumin. 1867-1876.

GARNIER, *Traité des finances.* 4e édit. 1 vol. in-8°. Paris, Guillaumin. 1883.

MAURICE BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française.* 2e édit. 1 vol. Paris, Berger-Levrault et Cie. 1877.

OLIBO, *Code des contributions indirectes et des octrois.* 3 vol. in-8°. Lyon, imprimerie, rue de Condé, 20. 1878-1879.

VIGNES, *Traité des impôts en France.* 4e édit. 2 vol. in-8°. Paris, Guillaumin. 1880.

A. DELAHANTE, *Une Famille de finances au XVIIIe siècle.* 2 vol. in-8°. Paris, Hetzel et Cie. 1881.

Rapport nº 3,700 de M. Pascal Duprat, député, au nom de la commission d'enquête sur les boissons (séance du 2 juin 1881). 1881.

NOËL (Octave), *Organisation financière de la France.* 1 vol. Paris, Charpentier. 1881.

CHAUVEAU, *Traité des impôts. Réformes à introduire.* Paris, Pedone-Lauriel. 1883.

Léon SAY, *La Politique financière de la France.* (*Journal des Économistes* du 15 novembre 1882.) Discours prononcés au Sénat les 19 et 20 décembre 1883. 1883.

ROUSSET et LOUICHE-DESFONTAINES, *Histoire des impôts indirects.* In-8°. Paris, Arthur Rousseau. 1883.

Paul LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances.* 2 vol. in-8°. Paris, Guillaumin. 1883.

TRESCAZE, *Dictionnaire général des contributions indirectes.* In-4°. Poitiers, Oudin, 1884.

Circulaires et instructions de la direction générale des contributions indirectes.

KAUFFMANN, *Les Finances de la France.* Paris, Guillaumin.

[illegible] et BATTE, *Les administrations françaises.*

JOSAT, *Le Ministère des finances.* Librairie Berger-Levrault et Cie.

CONTRÔLE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

En matière de finances, le contrôle, ainsi que l'indique le mot lui-même, est la constatation contradictoire, par deux agents, d'une opération qui touche plus ou moins directement aux intérêts du Trésor. C'est l'application de ce principe qui, dans des cas déterminés, exige une double intervention pour constater un seul et même fait. Mais, pris dans une plus large acception, le mot contrôle s'applique aussi à la surveillance exercée, à tous les degrés, sur l'ensemble des actes qui embrassent la gestion de la fortune et des finances de

l'État. Cette surveillance, si l'on parcourt les diverses phases de notre histoire, on la voit, après bien des essais, se perfectionner en même temps que nos institutions, arriver peu à peu à son développement normal, à mesure que la centralisation gouvernementale devient plus complète, et produire enfin ce résultat que rien de ce qui touche à la gestion du patrimoine commun n'échappe aux investigations des pouvoirs compétents.

En un mot, surveiller la stricte exécution des lois et règlements en matière de finance; s'assurer que les impôts régulièrement autorisés, de même que les revenus de l'État, quelle que soit leur origine, entrent intégralement dans les caisses publiques, que les dépenses ordonnancées sont exactement renfermées dans la limite des autorisations consenties, et qu'elles sont acquittées conformément aux règles prescrites ; participer à toutes les opérations qui engagent ou dégagent le Trésor; rendre des jugements sur la gestion des comptables, et au besoin prononcer contre eux des pénalités; arrêter législativement les comptes généraux de l'État : telles sont, dans leur ensemble, les opérations qui constituent le contrôle financier. De l'énumération qui précède, il résulte que le contrôle peut revêtir un triple caractère : administratif, quand le pouvoir exécutif intervient par des règlements ou par ses délégués ; législatif, quand les assemblées électives statuent; judiciaire, quand un tribunal prononce.

II. HISTORIQUE.

1. Le contrôle antérieurement à 1789.

L'institution des *missi dominici,* qui date de Charlemagne, et qui dura jusqu'à la seconde moitié du IXe siècle, apparaît comme la première manifestation de l'esprit du contrôle. Les *missi dominici* peuvent être considérés comme les ancêtres des inspecteurs des finances d'aujourd'hui. Ils parcouraient en tous sens les provinces, et s'assuraient de l'exécution des lois, de la répartition et de la perception des revenus royaux.

Au XIIIe siècle, sous Louis IX, les gens du roi étaient chargés d'exercer une surveillance sur les faits de finance. Ils avaient pour mission de vérifier la gestion des agents royaux ainsi que celle des maires, lorsque les villes contribuaient, par des cotisations volontaires, aux dépenses générales du royaume. D'après une ordonnance de 1262, ces divers comptables devaient, *aux octaves de la Saint-Martin,* venir à Paris pour rendre leurs comptes. Ce fut l'origine des chambres des comptes qui, pendant longtemps, constituèrent le seul élément de contrôle à la disposition de la royauté.

Dans la suite, on reconnut l'utilité d'un contrôle plus sévère. Philippe le Bel augmenta les attributions des Chambres des comptes. Philippe le Long (1316-1322) rendit une ordonnance séparant l'administration des impôts de la comptabilité de leurs produits. Voulant être tenu au courant de la situation financière de ses États, il fit présenter, chaque mois, au grand conseil, un rapport sur les finances et, chaque année, le compte rendu général des opérations de recette et de dépense. Il prescrivit en outre aux trésoriers de ne payer les dépenses qu'au vu d'un ordre émanant de l'autorité supérieure, et de soumettre, tous les six mois, leurs comptes aux gens du roi.

Cependant, l'autorité royale allait subir une atteinte profonde; les États qui, en 1338 et en 1355 s'étaient fait reconnaître le droit de contrôler eux-mêmes le recouvrement et l'emploi des subsides qu'ils accordaient à la royauté, voulurent prendre les mesures propres à atteindre ce but. Ils nommèrent trois commissaires choisis dans chacun des trois ordres qui, sous le nom d'*Élus*, furent envoyés dans les provinces pour surveiller, dans l'intérêt des contribuables, le recouvrement des taxes.

L'institution d'un contrôle dans l'armée remonte aussi à cette époque; il était exercé par les connétables et les maréchaux qui déléguaient leurs pouvoirs aux commissaires des guerres. « Connoitront, « dit une ordonnance de 1356, les connétables et « maréchaux, des montres, revues, payements, ga- « ges, soldes, appointements . »

Les commissaires élus par les États furent plus tard remplacés par trois trésoriers dont l'un résidait à Paris, tandis que les deux autres procédaient à l'inspection des officiers de finance.

Charles VI fit quelques tentatives pour améliorer le régime financier du royaume. L'acte fameux, connu sous le nom d'*ordonnance cabochienne,* avait pour objet de saisir la Chambre des comptes de tous les faits d'ordre financier, de supprimer la vénalité des charges, et de modifier les formes usitées pour le jugement des comptes. Mais cette ordonnance ne put recevoir son exécution.

Ce n'est qu'à partir du règne de François Ier que nous trouvons trace d'un embryon de contrôle. François Ier, voulant augmenter le nombre des recettes générales, commença par créer, pour assurer la centralisation des revenus, une charge de trésorier de l'épargne auprès duquel il plaça, comme surveillant de gestion, un intendant des finances, dont les fonctions consistaient à tenir registre des recettes et contre-rôle des dépenses. L'institution fut bientôt généralisée, et un intendant fut envoyé dans chaque province.

C'est également de cette époque que date la création de presque tous les contrôleurs d'ordre secondaire, tels que les contrôleurs particuliers et généraux des domaines ; les contrôleurs des rentes; les agents chargés de la vérification des mandats présentés à l'acquit des receveurs généraux et du visa des pièces comptables destinées à être soumises au jugement des chambres des comptes. Grâce à la création de ces offices, une surveillance sérieuse aurait pu s'exercer sur la plupart des services financiers, mais le système général de tolérance réciproque qui s'était introduit dans toutes les branches de l'administration, la rendit bientôt illusoire.

La royauté donnait elle-même un fâcheux exemple. Pour soustraire ses dépenses au contrôle des Chambres des comptes, elle avait pris l'habitude de faire un usage excessif des « acquits de comptant » au vu desquels le trésorier de l'épargne ne pouvait refuser le paiement.

Pour qu'une surveillance et un contrôle sérieux pussent être exercés sur les finances, il fallut la main de fer de Colbert.

D'abord intendant des finances, Colbert eut plus tard le titre de contrôleur général; il fut, en cette qualité, chargé du règlement de toutes les questions relatives à l'administration des finances. Poursuivant la réforme des abus, il eut encore recours aux chambres de justice, qui reçurent l'ordre de poursuivre tous les actes coupables commis par les officiers de finance à partir de l'année 1635.

Les dispositions prises par Colbert témoignent de ses constants efforts pour assurer le contrôle de l'emploi des deniers publics. Au commencement de l'année, il remettait au garde ou caissier général du Trésor un tableau des sommes que devait payer chaque receveur, fermier ou autre comptable, avec l'indication des époques de paiement. Les versements devaient être effectués exactement aux échéances, sous la déduction des fonds dont le ministre avait disposé au moyen d'assignations. Tous les comptables faisaient constater l'accomplissement de leurs obligations en représentant au contrôleur général les récépissés du garde du Trésor ou les assignations acquittées.

Les sages principes d'administration de Colbert ne devaient pas survivre à celui qui les avait tracés. — Vers la fin du XVII[e] siècle, les comptes généraux du Trésor cessèrent d'être établis. Le désordre reparut dans les finances comme dans les autres parties de l'administration.

Un des successeurs de Colbert, son neveu et son élève, Desmarets, s'inspirant des traditions du passé, voulut créer des charges d'inspecteurs des finances. Mais le peu de goût qu'on avait alors pour des fonctions exigeant un travail assidu et des connaissances réelles ne les fit point rechercher; le prix élevé des offices fut aussi l'une des causes pour lesquelles ils ne trouvèrent pas d'acquéreurs. Il n'en fut pas de même des charges analogues instituées pour assurer le contrôle des opérations des trésoriers ou payeurs de la guerre et de la marine. Les comptables intéressés, comprenant quelles seraient les conséquences de cette innovation, achetèrent ces offices, de sorte que les fonctions de surveillant et de surveillé se trouvèrent réunies dans les mêmes mains. (*Édit de janvier* 1712.)

En 1716, un édit du mois de juin déclara que l'usage des écritures en partie double déjà employées dans le commerce, serait adopté pour la comptabilité publique.

Cet édit fut accompagné d'une déclaration destinée à régler les rapports des comptables entre eux et à déterminer les obligations relatives au recouvrement des deniers et à la destination à leur donner. Ces garanties nouvelles furent complétées par l'institution, dans les vingt généralités, d'une inspection des finances ayant pour mission de vérifier les opérations de recettes et de dépenses effectuées par les receveurs, et de rendre compte au conseil des omissions, des faux emplois et de toutes les infractions aux lois et règlements. (*Décl.* 10 *juin* 1716.)

Cependant, l'énormité des dépenses dissimulées sous le couvert des acquits de comptant, continuait à jeter le trouble dans les finances. — Les observations présentées au roi Louis XV, le 19 décembre 1759, sur ce sujet par la Chambre des comptes ne furent pas écoutées. La royauté qui venait de faire casser le Parlement de Paris, et qui s'était affranchie, par une mesure semblable, des remontrances du grand conseil et de la cour des aides, semblait être peu disposée à tolérer l'ingérence de la Chambre des comptes. Menacée de suppression, comme les autres cours souveraines avec lesquelles elle se trouvait depuis longtemps en opposition, elle ne dut son salut qu'à la soumission dont elle fit preuve, en retirant un mémoire rédigé par ses soins et rappelant, avec les attributions respectives des cours souveraines, les antiques prérogatives de chacune d'elles. Quoi qu'il en soit, elle ne put profiter longtemps de la situation favorable que lui créait la disparition de ses rivales. Une déclaration non motivée ayant accordé au garde du Trésor, aux trésoriers généraux du clergé et des pays d'États une décharge entière de leur gestion passée et ayant défendu à la Chambre des comptes de connaître de la validité des pièces produites par ces comptables, la Chambre adressa au roi de nouvelles remontrances. On lui répondit en la privant du droit de connaître de la comptabilité des receveurs particuliers des tailles, qui seule permettait à la Chambre de contrôler efficacement les comptes des receveurs généraux.

2. Le contrôle de 1789 à 1815.

Privée de ses attributions les plus importantes, désormais impuissante à assurer un contrôle qui, plus que jamais, eût été nécessaire, la Chambre des comptes, en 1789, n'exerçait plus qu'une surveillance illusoire.

Aussi, lorsque la nation eut pris possession d'elle-même, un des premiers actes de l'Assemblée nationale fut de proclamer ce principe, devenu l'une des bases de notre droit public, à savoir : que la nation qui vote l'impôt doit en connaître l'emploi, et qu'elle doit en arrêter définitivement les comptes. Il n'y avait pas alors, comme aujourd'hui, des comptes ministériels établis avec les garanties de la comptabilité actuelle. Il n'y avait d'autres comptes que ceux des comptables, jugés par les Chambres des comptes. L'Assemblée décida que ces comptes lui seraient soumis; elle n'avait pas en effet d'autres éléments pour exercer son contrôle suprême.

Les Chambres des comptes furent supprimées par le décret des 6-7 septembre 1790.

1. *Bureau de comptabilité.*

L'Assemblée investie du droit de régler directement les comptes des comptables ne pouvait les examiner elle-même. Elle institua donc par les décrets des 4 juillet-25 août 1791, 17 et 29 septembre de la même année, un bureau de comptabilité qui hérita des attributions des Chambres des comptes, pour tout ce qui concernait l'apurement de la comptabilité. Le bureau fut composé de quinze commissaires qui devaient recevoir les comptes du caissier général et des payeurs principaux de la trésorerie nationale, du trésorier de l'extraordinaire, des administrateurs des domaines, de ceux des douanes, de ceux de la régie, de ceux de l'enregistrement et du timbre, et de tous les préposés généraux à la recette des droits perçus dans toutes les parties du royaume. Après examen, ils faisaient un rapport sur ces comptes qui devaient être vus et apurés définitivement par l'Assemblée nationale législative, et la mettaient en mesure de décider s'il convenait d'exercer l'action en responsabilité contre quelques-uns des ministres ou autres agents du pouvoir exécutif.

La constitution du 5 fructidor an III chercha à fortifier le contrôle, sans cependant parvenir à le rendre beaucoup plus efficace.

Cinq commissaires de la trésorerie nationale, élus par le Conseil des Anciens, furent chargés de surveiller la recette de tous les deniers nationaux : le paiement des dépenses publiques consenties par le Corps législatif.

Au-dessus des commissaires de la trésorerie,

cinq commissaires de la comptabilité nationale, élus par le Corps législatif, et qui remplacent l'ancien bureau de comptabilité, vérifient et arrêtent le compte général des recettes et des dépenses de la République, appuyé des comptes particuliers et des pièces justificatives, lequel est présenté par les commissaires de la trésorerie nationale (*art.* 321 *et* 322).

La Constitution du 22 frimaire an VIII apporta peu de changement à cette organisation. Les attributions dévolues aux commissaires de la trésorerie passèrent au ministre spécialement chargé de l'administration du Trésor public (*art.* 56 *de la constitution et Arr.* 1er *pluviôse an VIII*), et les cinq commissaires de la trésorerie furent remplacés par une commission de comptabilité formée de sept membres choisis par le Sénat pour vérifier et arrêter les comptes des recettes et des dépenses de la République (*art.* 89 *de la Constitution et Arr.* 29 *frim. an IX*).

Il n'est pas sans intérêt de faire remarquer que l'arrêté du 1er pluviôse an VIII, relatif à l'administration du Trésor public, fixe l'organisation d'un contrôle intérieur qui n'était pas indépendant comme aujourd'hui, mais qui se rapproche par plus d'un point de ce qui existe actuellement. C'est aussi à cette époque (19 *fruct. an IX*) que furent créés les inspecteurs généraux du Trésor public.

Un arrêté du 27 prairial an X (16 juin 1802), supprimant la place de contrôleur général des recettes, fixa les formes dans lesquelles devait s'exercer, par l'intermédiaire des directeurs départementaux, le contrôle des recettes faites par les receveurs généraux et particuliers sur les contributions indirectes.

2. *Création de la Cour des comptes.*

Les institutions de contrôle créées par la Révolution manquaient de proportion avec l'importance du but à atteindre.

Napoléon, une fois empereur, pensa que les difficultés qu'une vérification approfondie des comptes de tous les services devait offrir ne pourraient céder que devant l'autorité d'un corps judiciaire. L'ancienne institution des Chambres des comptes fut rétablie sous le nom de Cour des comptes, par le décret du 16 septembre 1807, qui plaça sous cette juridiction tous les comptables des deniers publics, et qui lui imposa le devoir de faire parvenir au chef de l'État ses observations générales et ses vues d'amélioration, par l'entremise de l'architrésorier. (*V.* **Cour des comptes.**)

III. LÉGISLATION ACTUELLE.

Avec la monarchie constitutionnelle, le gouvernement parlementaire se fonde, en même temps que les rouages administratifs se perfectionnent. Les lois et règlements faits en vue de s'assurer de l'exacte rentrée des revenus publics aussi bien que de leur rigoureux emploi datent surtout de cette époque ; ils font ressortir nettement les principes sur lesquels repose notre système financier, à savoir : la direction, l'exécution et le contrôle, et posent enfin les bases du triple contrôle, tel qu'il fonctionne aujourd'hui : le contrôle judiciaire, le contrôle administratif et le contrôle législatif.

3. Contrôle judiciaire.

1. *Cour des comptes.*

Le contrôle judiciaire ne fonctionne réellement d'une manière efficace que depuis 1821. Le gouvernement impérial avait bien cherché à l'asseoir sur des bases solides en décrétant (16 *sept.* 1807) l'établissement de la Cour des comptes; mais, faute d'uniformité dans le mécanisme financier, il n'avait pas facilité à cette cour de justice les moyens d'accomplir sa tâche. Un décret du 17 mai 1809 avait encore affaibli les garanties qu'elle pouvait offrir, et rendu ses vérifications plus tardives et plus insuffisantes pour tous les préposés des régies financières, en substituant aux comptes individuels de ces préposés et à leur responsabilité personnelle un compte général d'ordre, par exercice, rendu sous la responsabilité illusoire des administrateurs résidant à Paris. Il en était de même relativement aux comptables du service de la dépense. Les payeurs spéciaux établis aux chefs-lieux des départements, des divisions militaires et dans les ports, avaient été soustraits à la juridiction directe de la Cour des comptes, qui recevait de quatre payeurs généraux en résidence à Paris, et centralisant tous les faits relatifs à l'acquittement des ordonnances ministérielles, des résumés administratifs dressés, par exercice, et substitués aux comptes des véritables payeurs.

La nécessité d'une réforme s'imposait. Il fallait en effet prendre des garanties pour prouver l'exactitude des faits exposés annuellement dans les comptes généraux des finances, laquelle devait résulter de la concordance de ces comptes généraux avec les comptes particuliers soumis à la Cour. C'est dans ce but que furent rendues les ordonnances des 18-25 novembre 1817 et 8-12 novembre 1820 qui organisèrent les services de la recette, de la dépense et de la comptabilité, fixèrent les nouveaux modes à suivre pour les comptes à rendre par les receveurs généraux, les payeurs et les préposés des régies financières, et soumirent individuellement ces comptables à la juridiction de la Cour des comptes.

Plus tard, une loi du 6 juin 1843 (*art.* 14) et l'ordonnance du 26 août 1844, rendue en exécution de la loi précitée, ont réglé l'intervention de la Cour des comptes en ce qui concerne l'examen de la comptabilité-matière. (*V.* **Cour des comptes.**)

2. *Conseils de préfecture.*

Afin de ne pas accroître outre mesure la tâche de la Cour des comptes, et aussi parce qu'ils sont plus à même d'en connaître, les conseils de préfecture sont chargés du jugement des comptes des receveurs des communes (*L.* 18 *juill.* 1837, *art.* 66; *D.* 31 *mai* 1862, *art.* 427), des receveurs d'octrois (*O.* 15 *juin* 1824, *art.* 1er), des receveurs des hospices, hôpitaux et autres établissements publics (*L.* 18 *juill.* 1837, *art.* 66), des économes des écoles normales primaires (*O.* 7 *juill.* 1844, *art.* 1er), des comptables des associations syndicales (*L.* 21 *juin* 1865, *art.* 16), le tout lorsque les revenus n'excèdent pas 30,000 fr. et sauf recours à la Cour des comptes. (*V.* **Conseil de préfecture.**)

4. Contrôle administratif.

Quant au contrôle administratif, avec ses formes multiples, toujours distinct de l'exécution, parfois indépendant, le plus souvent réuni ou subordonné à la direction, l'exercice en a été singulièrement facilité depuis l'avènement de la Restauration, grâce à l'établissement de certaines règles générales qu'il est bon de rappeler.

Une des principales est celle qui a prononcé l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable. (*O.* 14 *sept.* 1822.)

Celles dont l'énumération suit et qui visent spécialement les comptables n'ont pas moins d'importance.

Tout versement ou envoi en numéraire et autres valeurs fait aux caisses des trésoriers-payeurs généraux et receveurs particuliers des finances, aux payeurs et aux trésoriers, pour un service public, donne lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à talon.

Ce récépissé est libératoire et forme titre envers le Trésor public, à la charge toutefois, par la partie versante, de le faire viser et séparer de son talon, à Paris immédiatement, et dans les départements, dans les vingt-quatre heures de sa date, par les fonctionnaires et agents administratifs désignés à cet effet.

A l'égard des envois faits par des comptables à d'autres comptables qui n'habitent pas la même résidence, le visa à apposer sur les récépissés est requis par celui qui a reçu les fonds et valeurs. (*L.* 24 *avril* 1833, *art.* 1er; *O.* 8 *déc.* 1832 *et* 12 *mai* 1833.)

Les fonctionnaires administratifs chargés du contrôle rendent immédiatement aux parties les récépissés revêtus de leur visa, après en avoir détaché le talon qu'ils adressent tous les mois au comptable supérieur qui les transmet, après vérification, au ministère des finances. (*D.* 4 *janv.* 1808, *art.* 5; *O.* 19 *nov.* 1826, *art.* 3, *et* 8 *déc.* 1832, *art.* 1er.)

Ces récépissés sont enregistrés sur les livres tenus par les agents du contrôle. Les résultats de ces enregistrements sont comparés chaque mois avec les bordereaux détaillés de récépissés que les comptables sont tenus de former, et que les agents du contrôle adressent au ministère, après les avoir dûment certifiés.

Le contrôle des comptables supérieurs sur les agents de la perception qui leur sont subordonnés, s'exerce par le visa des registres, la vérification de la caisse, l'appel des valeurs, des pièces justificatives et des divers éléments de leur comptabilité, et par tous les autres moyens prévus par les règlements de chaque service. La libération des comptables inférieurs s'opère par la représentation des récépissés du comptable supérieur, qui justifient le versement intégral des sommes qu'ils étaient tenus de recouvrer. (*O.* 31 *mai* 1838, *art.* 321.)

5. Contrôles spéciaux au ministère des finances.

Ces préliminaires une fois indiqués, il faut faire voir comment la surveillance se trouve assurée, à tous les degrés de la hiérarchie, soit que les règlements exigent l'intervention de plusieurs agents pour une seule et même opération, soit qu'ils prescrivent un ensemble de vérifications dans chaque service en particulier.

1. *Inspection générale des finances.*

Tout d'abord apparaît le contrôle supérieur exercé, au nom du ministre, par l'inspection générale des finances qui réunit les attributions de l'ancienne inspection générale du Trésor.

Les inspecteurs vérifient tous les services financiers qui relèvent de l'autorité du ministre, la gestion de tous les comptables qui ressortissent directement ou indirectement au ministère des finances, celle des trésoriers des invalides de la marine, des receveurs des villes et communes, hospices, caisses d'épargne, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété, dépôts de mendicité, maisons de détention, haras, etc., etc. Ils surveillent l'exécution des lois et ordonnances concernant l'administration des finances. Ils ont aussi pour mission de vérifier la comptabilité des compagnies de chemins de fer, toutes les fois que l'État a stipulé en leur faveur des garanties d'intérêt, ou qu'il s'est réservé un droit au partage des bénéfices. Enfin, ils peuvent être appelés à vérifier la comptabilité de certaines entreprises, lorsque l'État les subventionne ou qu'il s'est attribué un droit de surveillance.

2. *Contrôle des régies financières.*

En dehors du contrôle exercé sous différentes formes par les agents des régies financières, à l'effet d'assurer l'exécution des règlements ainsi que la régularité de la perception des impôts et revenus publics, il existe un contrôle supérieur, d'une nature spéciale, exercé par le ministre des finances sur certaines affaires qui lui sont déférées par les directions générales. Chargé de les centraliser, notamment celles qui donnent lieu à des correspondances avec les départements ministériels, le service du contrôle des régies prépare les décisions à intervenir, donne son avis sur les projets de budget des administrations financières et sur les dépenses à autoriser. Sa mission est de maintenir la tradition et l'unité de doctrine.

6. Contrôles locaux propres à chaque service.

En dehors de la surveillance intermittente et par épreuves de l'inspection générale, les lois et règlements ont organisé des contrôles de diverses natures propres à chacun des services, lesquels s'exercent, soit dans les départements, par des agents spéciaux, soit à Paris, au siège des administrations centrales. Il est intéressant de les faire connaître.

1. *Comptables directs.*

Les receveurs particuliers des finances ont pour devoir de suivre, dans toutes ses parties, le service des percepteurs de leur arrondissement. Les trésoriers-payeurs généraux, à leur tour, surveillent la gestion des receveurs particuliers dont ils centralisent les opérations. Les receveurs spéciaux des communes, hospices et bureaux de bienfaisance et les trésoriers des caisses d'épargne sont soumis aux vérifications des receveurs des finances.

2. *Contributions directes.*

L'administration des contributions directes s'assure, par ses directeurs et ses inspecteurs départementaux, que les agents d'exécution se conforment aux lois et règlements concernant la recherche et l'assiette de l'impôt.

3. *Enregistrement, domaine et timbre.*

Le directeur de l'enregistrement et des domaines, dans chaque département, surveille l'ensemble du service. Les agents sous ses ordres ayant des attributions spéciales de contrôle sont : les inspecteurs, qui s'assurent que la gestion des receveurs a été vérifiée avec soin ; les sous-inspecteurs qui ont pour mission de vérifier, dans toutes ses parties, la gestion des comptables ainsi que les dépôts pu-

blics; les receveurs-contrôleurs établis à Paris et dans les grandes villes, pour suivre les mutations de toute nature et veiller à la répression de la fraude; les gardes-magasins, en tant qu'ils sont chargés du contrôle du timbre extraordinaire.

4. *Douanes.*

Le contrôle local supérieur est exercé par le directeur qui centralise le service, et spécialement par les inspecteurs et sous-inspecteurs qui surveillent aussi bien la comptabilité et les caisses que l'exacte liquidation des droits; par des contrôleurs chargés de suivre les opérations de la visite ou celles des différentes sections ou bureaux dans les douanes d'une certaine importance; par les capitaines ou lieutenants qui s'assurent de l'exécution du service des brigades.

5. *Contributions indirectes.*

Les directeurs et sous-directeurs sont les premiers agents du contrôle local. Il est également exercé par des inspecteurs qui ont exclusivement des attributions de surveillance; par des contrôleurs-receveurs ambulants, chefs de poste, agents d'exécution et de contrôle tout à la fois, chargés de suivre le travail des commis et de vérifier la gestion des comptables inférieurs.

On trouve surtout dans l'administration des contributions indirectes l'application de ce principe de contrôle en vertu duquel on fait intervenir deux agents dans la recherche et la constatation de la matière imposable ainsi que dans la rédaction des divers actes qui engagent ou dégagent les assujettis.

6. *Manufactures de l'État.*

Si l'administration des manufactures de l'État n'a point de manutention en deniers, elle doit tenir des comptes-matières. A ce titre, des contrôles spéciaux sont établis auprès des manufactures et auprès des magasins de feuilles de tabacs. Une surveillance générale et intermittente est exercée en outre sur toutes les branches du service par deux ingénieurs-inspecteurs.

7. *Fabrication des monnaies et médailles.*

Un contrôleur au change, placé près la direction des monnaies, a pour mission de tenir des écritures pouvant servir de contrôle à celles du directeur.

8. *Caisse des dépôts et consignations.*

Une commission composée de sept membres est chargée de surveiller les opérations de la Caisse des dépôts et consignations. (*D. du* 31 *mai* 1862, *art.* 849.)

Comme en matière de versements aux caisses des trésoriers-payeurs généraux et receveurs particuliers, les récépissés délivrés aux parties versantes sont libératoires et forment titre envers la caisse, à la charge par elles de faire viser et séparer ces récépissés de leur talon, à Paris, immédiatement, et dans les départements, dans les vingt-quatre heures de leur date, par les fonctionnaires et agents administratifs préposés à cet effet. — Le décret du 31 mai 1862 renferme, en outre, une série de dispositions relatives à l'organisation du contrôle intérieur dont plusieurs étaient déjà renfermées dans les ordonnances des 22 mai 18[illegible] et 4 août 18[illegible].

7. Contrôle supérieur exercé par l'administration centrale des finances.

Le contrôle supérieur dévolu à l'administration centrale des finances sur tous les faits de recette et de dépense intéressant les deniers de l'État, est exercé par trois services dont l'action combinée complète l'œuvre des contrôles locaux, assure l'exécution de la loi ainsi que l'application des prescriptions du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, et, enfin, prépare les voies et moyens du contrôle suprême de la Cour des comptes et du Parlement.

Les trois services qui sont ainsi appelés à centraliser ce contrôle, et dont il convient d'indiquer le fonctionnement à ce point de vue spécial, sont :

1° Le contrôle central du Trésor public;

2° La direction du mouvement général des fonds;

3° La direction générale de la comptabilité publique.

1. *Contrôle central du Trésor public.*

Le service spécial de contrôle institué, à Paris, près des caisses centrales du Trésor et des agents comptables de la dette inscrite, en exécution des prescriptions de la loi des 24 avril-7 mai 1833, forme une division indépendante, placée sous les ordres d'un agent supérieur nommé par décret et ayant le titre de contrôleur central du Trésor public.

Les attributions générales du contrôle central sont définies ainsi qu'il suit dans les règlements organiques des 16 décembre 1869 et 23 décembre 1887 sur les services intérieurs du ministère des finances.

« En ce qui concerne les caisses centrales :

« 1° De prévenir toute dissimulation de recette, « toute fausse déclaration de dépense;

« 2° De veiller à la conservation des encaisses « du Trésor. »

« En ce qui concerne la dette inscrite :

« De reconnaître et de constater que tout certi- « ficat d'inscription sur les livres de la dette pu- « blique, rentes, pensions, cautionnements, etc., « résulte, soit de la concession d'un droit à cette « inscription, soit de l'échange d'un titre équiva- « lent préalablement frappé d'annulation.

« Enfin, le contrôle central donne aux effets pu- « blics, par son visa, le caractère d'authenticité « qui leur est nécessaire pour former titre contre « le Trésor. »

La division du contrôle central comprend deux sections. La première est chargée de suivre tous les faits relatifs à la recette, à la dépense, aux conversions de valeurs, aux opérations de trésorerie, au service des intérêts de la dette perpétuelle et viagère, etc., effectués, soit par le caissier-payeur central du Trésor public, soit par le payeur central de la dette publique. La seconde a pour mission de connaître, au point de vue de la sauvegarde des intérêts du Trésor, des opérations des agents comptables de la dette inscrite chargés de l'inscription sur les grands-livres du Trésor des rentes perpétuelles, amortissables et viagères dont les lois de finances ont autorisé la création, des mutations survenues dans la propriété des rentes déjà existantes, des pensions, des cautionnements en numéraire, etc., enfin de l'émission des titres de ces différentes dettes.

L'action du contrôle est exercée par des délégués du contrôleur central placés près des agents d'exécution des services des caisses et de la dette

inscrite. Ces délégués constatent tous les faits à la charge ou à la décharge du Trésor, s'assurent, sans déplacer les responsabilités, et au vu, soit des titres de recette et de dépense, soit des valeurs du Trésor, de la validité des opérations, visent les récépissés dont ils détachent et gardent les talons, tiennent des feuilles contradictoires des opérations qui ont été sanctionnées par leur visa, et enfin préviennent tout double emploi par l'apposition d'un timbre annulant le droit dont il a été fait usage.

Le contrôleur appose sur les nouvelles inscriptions de rentes, pensions, cautionnements, valeurs de trésorerie, etc., le visa spécial qui leur donne titre contre le Trésor.

Ces feuilles contradictoires, avec les talons afférents aux opérations qu'elles relatent, servent de base aux écritures que tient le contrôle en vue :

1° De dégager les soldes du Trésor que le contrôleur central a mission de vérifier chaque jour, et de faire ressortir dans une situation journalière produite au ministre.

2° De justifier le visa que ce chef de service appose sur les situations, résumés, etc., remis chaque jour, par les comptables des caisses, à la direction générale de la comptabilité publique et au mouvement général des fonds, ainsi que sur les comptes de gestion des comptables auprès desquels le contrôle a été établi.

Les talons et, quand il y a lieu, les feuilles contradictoires sont transmis à la Cour des comptes, à titre de documents complémentaires, au soutien des comptes de gestion des comptables. La production de ces pièces destinées à faciliter les travaux de la Cour s'explique par cette raison que les comptables du Trésor, à la différence de tous les autres comptables, ne soumettent pas à l'examen préalable de la direction générale de la comptabilité publique des justifications à l'appui de leurs écritures mensuelles et de leur compte de gestion.

Enfin, le contrôle central reçoit des directions de la comptabilité publique, du mouvement général des fonds et de la dette inscrite, ampliation de toutes les décisions, ordonnances, états de paiement, etc., nécessaires à l'exécution de la mission qui lui est confiée.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, l'origine des contrôles établis près des caisses centrales du Trésor remonte au décret du 4 janvier 1808 qui a déterminé pour la première fois la forme des récépissés délivrés en échange des fonds versés dans ces caisses, et a commis des agents spéciaux et indépendants des comptables, au soin de viser les récépissés, d'en conserver les talons et de tenir écriture contradictoire des faits de recette.

Étendu aux faits de dépense par l'ordonnance du 18 novembre 1817 et l'arrêté ministériel du 21 du même mois, le contrôle reçut, en même temps, l'organisation et les formes rigoureuses que commandait la concentration, entre les mains d'un seul agent comptable, des nombreuses opérations suivies jusqu'alors séparément par la caisse des recettes, la caisse des dépenses et la caisse générale de service.

Cependant, malgré les améliorations successives apportées à leur exécution, ces mesures de contrôle ne purent mettre le Trésor à l'abri des malversations de deux de ses caissiers (déficits Matheo et Kesner).

C'est alors que, sur le rapport du ministre Humann, furent rendues plusieurs ordonnances auxquelles la loi du 24 avril 1833 vint bientôt donner l'autorité et la force rigoureusement obligatoires qui avaient jusqu'alors fait défaut aux prescriptions édictées postérieurement au décret de 1808, lequel n'avait même pas été inséré au *Bulletin des lois*.

Le service du contrôle des caisses est régi par la loi du 24 avril 1833, le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, le décret du 18 décembre 1869 (*Ire section, art.* 1 *à* 42) sur les services intérieurs, modifié par le décret du 23 décembre 1887 et par les deux décrets du 25 mai 1875 qui ont spécifié à nouveau les attributions du caissier-payeur central du Trésor, ainsi que celles du payeur central de la dette publique institué par décret du 27 mars précédent.

A l'origine, tous les contrôles de la dette inscrite étaient centralisés dans les mains du directeur de ce service. Cependant à l'occasion de la création des rentes départementales, la loi du 14 avril 1819 et l'ordonnance du 23 du même mois, rendue en exécution de cette loi, ont attribué aux préfets le visa des inscriptions de rentes ainsi que le contrôle matériel des opérations effectuées par les receveurs généraux appelés à remplir désormais, dans les départements, la fonction d'agents comptables auxiliaires de la dette inscrite.

Ce n'est qu'au moment où la nécessité s'est imposée d'instituer près des caisses centrales un service de contrôle absolument indépendant des comptables qu'un arrêté ministériel en date du 1er décembre 1832, bientôt sanctionné par la loi du 24 avril 1833, a étendu l'action de contrôle spécial aux opérations de deux des agents comptables de la dette inscrite, celui des transferts et mutations et celui du grand-livre. Depuis la création de la rente au porteur (*O.* 29 *avril* 1831), ceux-ci étaient en effet devenus comptables de valeurs assimilables à des deniers, dont les soldes devaient être logiquement soumis à la surveillance du service déjà chargé de veiller à la sûreté des encaisses en deniers du Trésor.

Plus tard, l'action du contrôle central fut étendue, par un arrêté du 17 février 1843, aux opérations des agents comptables des pensions et des cautionnements en numéraire, ainsi qu'aux privilèges de second ordre des bailleurs de fonds.

Enfin l'arrêté du 12 mars 1877, approuvé par décret du même jour et relatif à l'organisation du service de l'agent comptable des reconversions et renouvellements des rentes au porteur, créé par décret du 14 décembre 1876, a déterminé, en ce qui concerne les opérations de ce dernier comptable, des moyens de contrôle en rapport avec les responsabilités qu'imposent au Trésor public la nature et la valeur des dépôts effectués aux guichets de cet agent, ainsi que le chiffre élevé des soldes journaliers de son portefeuille.

Les règles spéciales au service du contrôle de la dette inscrite se trouvent d'ailleurs résumées dans le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, le règlement organique du 16 décembre 1869 (*Ve section, art.* 43 *à* 57), et enfin l'arrêté précité du 12 mars 1877, modifié par le décret du 23 décembre 1887.

2. Direction du mouvement général des fonds.

Chargée de pourvoir, sur toute l'étendue du territoire, à l'application des ressources du Trésor aux dépenses régulièrement ordonnancées, la direction du mouvement général des fonds s'assure, au

moyen d'écritures tenues à cet effet, que les demandes de crédits et les émissions d'ordonnances de paiement et de délégation émanant des différents départements ministériels ne dépassent pas les limites étroites posées par les lois de finances. (*O.* 17 *sept.* 1822, *art.* 18; *Arr.* 16 *déc.* 1869. 2e *section. art.* 3 ; *D.* 31 *mai* 1862, *art.* 296.)

Les émissions et conversions d'emprunts en rentes sur l'État, perpétuelles ou amortissables, sont soumises à un contrôle concerté entre la direction du mouvement général des fonds, de la comptabilité publique et de la dette inscrite, tandis que la surveillance des opérations relatives à la dette flottante appartient exclusivement au mouvement des fonds. (*Arr.* 16 *déc.* 1869, 2e *section, art.* 18.)

La suite à donner aux opérations d'achat et de vente de rentes, confiées à la chambre syndicale des agents de change, à la demande des particuliers qui ont recours à l'entremise des trésoriers-payeurs généraux et du caissier-payeur central du Trésor, est aussi du ressort du mouvement des fonds (*Arr.* 16 *déc.* 1869, *art.* 11). Ce service est également chargé d'exercer une surveillance sur la fabrication et la circulation des monnaies métalliques (*L.* 31 *juill.* 1879), ainsi que sur les émissions d'obligations effectuées, après autorisation du ministre des finances, par les compagnies de chemins de fer subventionnées ou jouissant de la garantie d'intérêt.

Le directeur du mouvement général des fonds concourt, avec son collègue de la comptabilité publique, à la surveillance de la gestion des comptables, réclame les vérifications qui lui paraissent nécessaires, et signale au ministre les irrégularités qu'il reconnaît. Il fait procéder à la vérification du portefeuille du Trésor public. (*Arr.* 16 *déc.* 1869, *art.* 12.)

Enfin la direction du mouvement général des fonds établit chaque année le compte général des dépenses de trésorerie, des intérêts de la dette flottante et des frais de négociations. Elle soumet ce compte à la commission de vérification instituée par l'ordonnance du 18 novembre 1817, modifiée par le décret du 31 décembre 1881, et en transmet une ampliation à la Cour des comptes, avec le procès-verbal de la commission (*Arr.* 16 *déc.* 1869, *art.* 18 ; *D.* 31 *mai* 1862, *art.* 295.)

3. Direction générale de la comptabilité publique.

La direction générale de la comptabilité publique exerce sur les faits comptables de recette et de dépense intéressant le Trésor public, un contrôle administratif qui prépare le contrôle judiciaire de la Cour des comptes, et ensuite le contrôle du Parlement. Elle veille, en conséquence, à la ponctuelle exécution des règlements en matière de comptabilité. (*Arr.* 16 *déc.* 1869, *art.* 2, 1re *section ; D.*31 *mai* 1862, *art.* 372.)

A cet effet, les comptables du Trésor qui relèvent directement de la Cour des comptes, à l'exception du caissier-payeur central et du payeur central de la dette publique, tous deux soumis à des mesures spéciales de contrôle, sont tenus d'adresser :

1° Par périodes mensuelles, les bordereaux de leurs opérations, appuyés des pièces justificatives des faits qu'ils relatent (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 315 ; *Arr.* 9 *nov.* 1820, *art.* 5.)

2° En fin d'année, d'exercice et de gestion, les comptes qu'ils doivent produire à la Cour. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 315 ; *Arr.* 9 *nov.* 1820, *art.* 5.)

Cette direction reçoit, en outre, communication des ordonnances émises par les différents départements ministériels, ainsi que des arrêtés, décisions, etc.,concernant les autres services de l'administration centrale des finances et dont l'application intéresse les faits comptables. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 296 ; *Arr.* 16 *déc.* 1869, 1re *section, art.* 8.)

A ces divers éléments de contrôle viennent s'ajouter les situations de dizaine, copies de journaux, etc., produites par les trésoriers-payeurs généraux et autres agents du Trésor. (*Arr.* 16 *déc.* 1869, 1re *section, art.* 7.)

Ainsi mise à même de suivre et de contrôler la prise en charge régulière de toutes les constatations et liquidations de droits établissant soit des recouvrements à faire pour le compte de l'État, soit des dépenses à acquitter au profit de ses créanciers, la direction générale de la comptabilité prescrit les redressements d'écritures, régularisations de pièces, reversements de deniers dont ses vérifications peuvent faire ressortir la nécessité. (*Arr.* 16 *déc.* 1863, *art.* 5; *D.* 31 *mai* 1862, *art.* 315 ; *Arr.* 9 *nov.* 1820, *art.* 5.)

8. Contrôle des ministères.

1. *Affaires étrangères.*

La direction des fonds et de la comptabilité au ministère des affaires étrangères contrôle et vérifie les opérations des chanceliers et des agents consulaires. Elle poursuit auprès de ses agents le redressement des erreurs commises par eux dans leurs états de recettes et assure l'application de toutes les règles financières qui régissent le service des chancelleries.

Un agent spécial, l'agent comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires, placé sous l'autorité administrative du chef de la direction des fonds et justiciable de la Cour des comptes, centralise les opérations des chanceliers et agents consulaires et en forme le compte général à soumettre au jugement de la Cour. Comme tous les comptables directs du Trésor, il est responsable, sauf recours contre qui de droit, de la gestion financière des chanceliers et agents consulaires chargés des perceptions, et se trouve placé sous le contrôle de la direction générale de la comptabilité publique. Il est également soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances.

Il dresse, en outre, un résumé des opérations de recettes et de dépenses afférentes au service des chancelleries (personnel et matériel) et ce résumé certifié par le directeur de la comptabilité et visé par le ministre des affaires étrangères, est communiqué, sur leur demande, aux commissions des finances des Chambres législatives. (*D.*16 *janv.* 1877, *art.* 3 *et* 35 *à* 44.)

2. *Agriculture* (*forêts*).

En dehors de la surveillance exercée par des agents locaux, le service forestier, par une mesure récente, vient d'être replacé sous le double contrôle de l'inspection des finances, et de trois administrateurs dont les fonctions, à cet égard, étaient précédemment exercées par des inspecteurs généraux spéciaux. Le contrôle s'y exerce également par la double intervention des agents dans certaines opérations techniques et dans la rédaction de certains actes.

3. *Guerre.*

En ce qui concerne les dépenses de son département, l'administration de la guerre a son contrôle spécial qui était exercé, antérieurement à la Restauration, par les commissaires des guerres et les inspecteurs aux revues. Une ordonnance du 29 juillet 1817 réunit, sous le nom d'intendance militaire, les deux corps constitués par l'arrêté du 9 pluviôse an VIII, et une autre ordonnance du 18 septembre 1822, réorganisant le corps de l'intendance, définit les attributions de ces nouveaux fonctionnaires chargés « de veiller à tout ce qui « intéresse le bon ordre des finances du département, c'est-à-dire l'économie dans les dépenses, « la régularité dans les paiements, l'exactitude et « la célérité dans la reddition des comptes ». La loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée a restreint les attributions de l'intendance en matière de contrôle; mais elle n'a pu lui enlever le contrôle local, car on ne saurait retirer à celui qui a qualité pour donner un ordre, le droit de s'assurer comment cet ordre est exécuté. Cette même loi a créé un corps spécial de contrôle résidant à Paris, qui étend sur les divers services ressortissant au ministère de la guerre un contrôle intermittent qui semble devoir s'exercer à beaucoup d'égards dans des conditions analogues à celui de l'inspection des finances.

4. *Instruction publique.*

Les comptables qui dépendent des services de l'instruction publique sont assujettis à des contrôles. C'est ainsi que la gestion des économes des lycées est surveillée par les proviseurs et par le recteur ou son délégué (*Règl.* 16 *déc.* 1841), et que celle des comptables des écoles normales primaires est soumise aux vérifications de l'ordonnateur et de l'inspecteur d'académie ou de son délégué. (*D.* 26 *déc.* 1855.)

5. *Intérieur.*

1. Budgets et comptes départementaux.

Les finances départementales sont, au point de vue du contrôle, l'objet de règlements analogues à ceux édictés en matière de dépenses et revenus publics, puisque ce sont les mêmes comptables qui sont préposés à la recette et à la dépense, qu'il s'agisse des deniers de l'État ou des fonds départementaux.

Le conseil général du département intervient en outre pour contrôler l'emploi des ressources. Il entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet, après avoir été préalablement communiqués à la commission départementale. Il les arrête provisoirement, en attendant qu'un décret les règle définitivement. (*L.* 10 *mai* 1838, *art.* 24, *et* 10 *avril* 1871.)

2. Budgets et comptes communaux.

Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la gestion des revenus ainsi que de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité municipale (*L.* 5 *avril* 1884, *art.* 9); il tient des écritures à cet effet et dresse un compte administratif sur lequel le conseil municipal est appelé à délibérer, et qui est définitivement approuvé par le préfet (*L.* 5 *avril* 1884, *art.* 151). Une copie de ce document doit être transmise par le receveur municipal, à la juridiction compétente, comme élément de contrôle du compte de sa gestion.

Comme les autres comptables de deniers publics, les receveurs municipaux délivrent immédiatement, pour toutes les sommes versées à leur caisse, des quittances détachées d'un journal à souche. Ils sont assujettis à la surveillance des receveurs des finances, et leurs comptes sont, avant d'être soumis aux conseils municipaux, vérifiés et certifiés exacts dans leur résultat par le receveur des finances. Ils sont ensuite vérifiés sur pièces d'une manière approfondie par le même comptable, avant d'être soumis au jugement des conseils de préfecture ou de la Cour des comptes, suivant les cas. (*L.* 5 *avril* 1884, *art.* 71, 157 *et* 158.)

Enfin, la loi de 1884 a permis à tous les habitants eux-mêmes de la commune de contrôler les actes des conseils municipaux, en leur donnant le droit de prendre connaissance des budgets et des comptes, et aussi d'en prendre copie et de les publier.

3. Budgets et comptes des établissements de bienfaisance.

La gestion des deniers des établissements de bienfaisance est soumise, sous le rapport du contrôle, à des règles analogues, avec cette différence que les comptes du receveur sont examinés par la commission administrative, avant d'être approuvés par le conseil municipal. (*O.* 31 *oct.* 1821, *art.* 8 *et* 12.)

6. *Marine et Colonies.*

Dans les services de la marine et des colonies, on prescrit aussi parfois l'intervention de plusieurs agents pour la constatation d'un même fait. Le décret du 31 mai 1862, art. 95, en donne un exemple à propos de l'émission des traites. Quant à la surveillance, elle est opérée à l'extérieur par un corps spécial d'inspecteurs, tandis qu'un contrôle central, fonctionnant au ministère, vérifie les décomptes et ordonnances de paiement et la comptabilité centrale du matériel. — Les opérations de la caisse des invalides de la marine sont aussi soumises à des contrôles organisés par l'ordonnance du 22 mai 1816 et le règlement du 17 juillet de la même année.

7. *Postes et télégraphes.*

L'administration centrale des postes et des télégraphes intervient dans la vérification des produits et dans celle des opérations de recette et de dépense relatives au service des articles d'argent. Sous l'autorité du directeur départemental qui surveille en même temps qu'il dirige, un ou plusieurs inspecteurs visitent les bureaux des receveurs de toute classe, des distributeurs et facteurs boîtiers. Un brigadier facteur veille à la bonne exécution du service confié aux facteurs ruraux. Enfin, un décret de novembre 1882 soumet aux vérifications du directeur de la caisse d'épargne postale l'agent comptable de cette caisse.

Depuis sa réunion au ministère des finances, l'administration des postes et télégraphes s'est trouvée replacée sous le contrôle et la surveillance de l'inspection des finances, comme elle l'était avant sa séparation.

8. *Travaux publics.*

Les conventions passées avec les compagnies de chemins de fer ayant associé en 1883 les intérêts de l'État à ceux des compagnies d'une manière

plus étroite que par le passé, on a voulu fortifier le contrôle déjà existant, et l'on a créé (*D.* 7 *juin* 1884) des commissaires généraux chargés, sous l'autorité du ministre des travaux publics, de s'assurer de l'exécution des statuts des compagnies et de surveiller tous les actes de leur gestion financière. (*V.* **Chemins de fer**, Contrôle.)

9. Commission de vérification des comptes des ministres.

Dans l'article *Comptabilité publique,* nous avons réservé un paragraphe spécial pour indiquer comment se préparaient et se vérifiaient les comptes des ministres. Pour ne pas faire de double emploi, le lecteur est prié de s'y reporter (page 1147).

10. Contrôle législatif.

Le contrôle législatif actuel trouve son origine dans la loi du 25 mars 1817, posant en principe (*art.* 148) l'obligation pour les ministres de présenter, à chaque session, les comptes de leurs opérations effectuées pendant l'année précédente, et dans la loi du 15 mai 1818 dont l'article 102 porte que « le « règlement définitif des budgets antérieurs sera « l'objet d'une loi particulière qui sera proposée « aux Chambres avant la présentation de la loi an- « nuelle de finances ».

Le décret du 31 mai 1862, reproduisant cette dernière disposition (*art.* 107), ajoute que la présentation du projet de loi spécial pour le règlement définitif du budget du dernier exercice clos et la production des comptes à l'appui doivent avoir lieu dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de cet exercice.

Les deux Chambres procèdent pour l'examen de ce projet de loi comme pour le budget lui-même. Leurs bureaux nomment une commission qui nomme elle-même un rapporteur, et le rapport, après avoir été déposé, est discuté en séance publique. Enfin le vote de la loi règle d'une manière solennelle les recettes et les dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires de l'exercice expiré.

Nous ne nous étendrons pas davantage sur le contrôle exercé par le pouvoir législatif, la matière ayant été traitée au mot *Budget,* auquel nous prions le lecteur de se reporter. (*V.* **Budget.**)

11. Conclusions.

En France, nous l'avons vu, le contrôle des recettes et des dépenses publiques est exercé en dernier lieu par le Parlement sur le vu des comptes présentés par les ministres, mais ce contrôle tout spécial ne s'opère qu'une fois les faits accomplis, c'est-à-dire longtemps après que les dépenses ont été payées et les recettes encaissées. La plupart des autres contrôles s'exercent de la même manière. Dans certains pays, au contraire, ainsi qu'on le verra plus loin, des contrôles préventifs ont été organisés permettant aux autorités ou aux pouvoirs qui en sont chargés de s'opposer dans une certaine mesure soit à l'ordonnancement des dépenses, soit à leur paiement. En Italie, par exemple, la Cour des comptes est investie d'un pouvoir très étendu qui s'exerce avant les faits accomplis. En Angleterre, le chancelier de l'Échiquier possède un pouvoir de contrôle qui lui est propre à l'égard des dépenses proposées par les autres ministres, ses collègues. En France, nous n'avons pas de contrôle préventif.

Le ministre des finances est chez nous absolument désarmé vis-à-vis de ses collègues qui à leur gré proposent des dépenses et préparent des lois engageant le Trésor sans l'assentiment du principal intéressé, c'est-à-dire du ministre chargé de la direction du Trésor public.

Bien souvent, c'est au moment même où sont discutées les lois administratives comme celles qui font passer certains agents dans des catégories plus favorisées au point de vue de la liquidation de leur retraite, et surtout comme celles qui déclarent l'utilité publique de certains travaux ou qui approuvent la condition financière de certaines conventions, que le ministre des finances doit faire le compte de la dépense engagée et préparer les ressources pour y faire face.

« Le ministre des finances ne sait pas ce que « dépensent ses collègues, il n'a aucune action « sur leurs dépenses, disait M. Léon Say dans le « discours qu'il prononçait au Sénat le 19 décem- « bre 1882, et le lendemain il ajoutait : Le mi- « nistre des finances n'est pas un contrôleur gé- « néral; il ne sait ce qui se passe que parce qu'il « a l'habitude des affaires et qu'il suit avec soin « les débats qui s'engagent devant la Chambre... « On engage les finances de l'État et le ministre « ne s'en doute même pas. »

Le texte de l'article 39 du règlement du 31 mai 1862 et l'arrêté présidentiel du 1er avril 1871 sont aujourd'hui à l'état de lettre morte.

Leur texte était cependant clair et ne laissait aucune ambiguïté sur l'obligation imposée à tous les ministres de soumettre à leur collègue des finances tout projet engageant les finances de l'État. En voici d'ailleurs le texte :

Art. 39. Décret du 31 mai 1862. — Aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges de l'État n'est soumis à la signature de l'Empereur, qu'accompagné de l'avis du ministre des finances.

Arrêté du 1er avril 1871. — Aucune dépense de l'État ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor qu'autant que le ministre des finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir.

M. Guichard, député de l'Yonne, s'est élevé contre l'oubli d'aussi sages prescriptions, plusieurs propositions de loi ont même été déposées pour réclamer le retour à des règles aussi salutaires, mais aucun de ces projets n'a encore abouti.

Contre les textes que nous avons rapportés on a objecté que le premier n'avait trait qu'aux dépenses engagées par décret, et que le second ne s'appliquait qu'aux paiements à faire par le Trésor au moment où le service de trésorerie était fait à Versailles par les soins du trésorier-payeur général de Seine-et-Oise.

Il serait bien facile cependant de décider, pour mettre fin aux discussions qui se sont élevées à ce sujet, qu'à l'avenir, tout projet de loi ou tout décret concernant des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'augmenter les dépenses ou de modifier les recettes de l'État, sera accompagné de l'avis du ministre des finances et revêtu de son contreseing. (*V.* **Budget, Comptabilité publique, Cour des comptes.**)

IV. LE CONTRÔLE À L'ÉTRANGER.

12. Angleterre.

A l'égard du contrôle exercé sur la gestion des deniers publics, le chancelier de l'Échiquier est investi de pouvoirs très étendus. Le contrôle qu'il exerce est effectif sur les chefs de tous les départements ministériels : non seulement les dépenses

du service civil ne peuvent être engagées qu'avec son concours, mais encore le secrétaire d'État de la guerre et le premier lord de l'amirauté ne peuvent, sans son autorisation préalable, décréter une mesure qui se traduirait par une augmentation de dépenses. Sa responsabilité étant absolue, son droit de vote est presque sans limite.

En dehors du contrôle exercé par le chancelier de l'Échiquier, un contrôle permanent *à priori* est exercé par le contrôleur auditeur général qui est tenu de refuser toute sortie d'argent de l'Échiquier si les crédits ne sont pas votés par les Chambres. Ce contrôle ne porte sur la réalité des opérations qu'après l'exécution des paiements.

Le contrôle législatif est exercé au nom de la Chambre des communes par un comité élu dans son sein (*Committee of public accounts*), qui examine en séances spéciales les comptes dits d'*appropriation* présentéspar les divers départements ministériels, en sommant les chefs de bureaux de se présenter devant lui pour donner les renseignements nécessaires. Les procès-verbaux des séances de ce comité sont rendus publics.

13. Autriche-Hongrie.

Il y a deux contrôles administratifs : l'un *à priori*, exercé par les bureaux de comptabilité des divers départements ministériels; l'autre *à posteriori*, exercé par le bureau de la comptabilité centrale sur les copies des journaux que les départements exécutifs lui remettent.

Un contrôle législatif est confié à une commission parlementaire permanente de la dette publique nommée par les deux Chambres autrichiennes, laquelle exerce sa surveillance sur presque toute l'administration des finances. Le contrôle législatif sur la gestion des ministres est exercé par les Chambres qui, après avoir voté les budgets, les règlent définitivement et les sanctionnent.

14. Belgique.

Un contrôle administratif *à priori* est exercé par la Cour des comptes, à laquelle toutes les créances à la charge de l'État sont soumises pour être préalablement visées avant leur liquidation.

15. Italie.

En sus de ses attributions judiciaires, la Cour des comptes du royaume d'Italie est chargée d'exercer, non seulement un contrôle préventif sur les dépenses, mais aussi de veiller au recouvrement des revenus publics. Elle donne son avis préalable sur tout décret-règlement en matière de finances; enfin c'est elle qui est déléguée pour contrôler directement les administrations de la dette publique, de la Caisse des dépôts et prêts et celle des chemins de fer de l'État.

La loi du 14 août 1862, qui règle ses attributions, soumet à son visa et à son enregistrement tous les décrets royaux, quel que soit le ministre de qui ils émanent. Lorsque par une délibération motivée elle refuse son visa, ce refus est transmis au ministre qu'il concerne; si l'administration persiste, la délibération est soumise à l'examen du conseil des ministres. Décide-t-il que l'acte ou le décret doit être suivi d'exécution, la Cour est alors appelée à se prononcer à nouveau, toutes sections réunies, et lors même qu'elle maintient son avis, elle ordonne l'enregistrement de l'acte, mais en y apposant *son visa avec réserve*.

Quant au contrôle préventif de la Cour sur les dépenses, il s'exerce des deux façons suivantes : d'abord par le visa et l'enregistrement de tous les arrêtés ministériels autorisant ou approuvant des dépenses au-dessus de 2,000 fr. quelles qu'en soient la forme et la nature; ensuite par le visa et l'enregistrement de tous les mandats et ordres de paiement émis par les ministres. Avant de viser et d'enregistrer les mandats, la Cour doit vérifier si les dépenses mandatées ne sont faites en violation d'aucune loi, si elles sont régulièrement imputées sur les crédits des chapitres et articles du budget y affectés; enfin, si les dépenses n'excèdent pas les limites de ces crédits.

La Cour doit refuser l'enregistrement de tout mandat de dépenses qui excède le crédit ouvert, si l'on ne peut y faire face à l'aide du fonds de réserve voté chaque année dans le but de pourvoir à l'insuffisance *des dépenses obligatoires* et *d'ordre*.

Le refus de la Cour a pour effet d'annuler le mandat; il a les mêmes conséquences quand la Cour juge que l'imputation de la dépense se réfère à un chapitre du budget dont le crédit est déjà épuisé et et non à celui qui est indiqué au mandat.

Dans ces deux cas seulement, les ministres ne peuvent prescrire de passer outre au paiement.

En outre, un contrôle de comptabilité sur toute la gestion financière de l'État est confié à la direction générale de la comptabilité publique (*Ragioneria generale dello Stato*).

16. Prusse.

La commission des comptes nommée par la Chambre soumet à un rigoureux examen le compte rendu général (*Allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt*), fait son rapport à la Chambre avec les observations qui ont eu lieu et ses propositions pour la décharge du Gouvernement.

17. Russie.

Le contrôle, au lieu d'être exercé par une Cour des comptes, qui n'existe pas en Russie, l'est par le contrôle général de l'empire, c'est-à-dire par un ministère présidé par un contrôleur général au centre, et par des bureaux dépendants dans chaque province. Les bureaux reçoivent les documents de la dépense sitôt qu'elle est exécutée, et leur contrôle s'exerce immédiatement.

Le règlement définitif du budget de l'empire est l'objet d'un rapport du contrôleur général, d'accord avec le ministre des finances, au conseil de l'empire composé de 70 membres environ, élus parmi les personnages les plus élevés de l'administration : après l'examen du conseil de l'empire, la sanction finale appartient à l'empereur.

S. de Boisdeffre.

CONTRÔLE (Droit de). — Le contrôle était une formalité créée, sous l'ancien régime, pour assurer l'existence et l'intégrité des actes et pour leur donner date certaine.

Le contrôle consistait dans l'analyse des principales dispositions des actes et contrats sur un registre tenu par un commis ou préposé qui percevait à cette occasion les droits fixés par le tarif et relatait sur l'acte lui-même que la formalité avait été remplie.

Le contrôle remonte à un édit de Henri III du mois de juin 1581, qui le rendit obligatoire pour

les actes notariés. Étendu depuis lors aux autres actes par divers édits, il est remplacé aujourd'hui par l'enregistrement.

On trouvera au mot *Enregistrement* des notions plus détaillées sur l'ancien droit de contrôle.

CONVERSIONS.

SOMMAIRE.

I. THÉORIE.

1. Conversions de dettes publiques en général.

L'État qui désire modifier le contrat le liant à ses prêteurs, a trois moyens réguliers pour obtenir de nouvelles conditions : 1° rembourser la dette primitive et s'adresser à de nouveaux prêteurs; 2° amener les premiers prêteurs à consentir amiablement de nouvelles conditions; 3° offrir le choix entre le remboursement ou des conditions différentes.

Ces trois opérations tendent au même but et arrivent au même résultat ; elles prennent le nom de conversion dans la langue financière.

D'une façon générale, une conversion est une opération financière au moyen de laquelle un État fait disparaître une dette ancienne et la remplace par une dette constituée à des conditions différentes.

Les cas où l'État peut avoir recours à la conversion de tout ou partie de sa dette sont nombreux. Presque toujours (*V.* **Dette publique, Emprunts**), les États modernes empruntent en émettant des rentes annuelles au-dessous du pair, c'est-à-dire qu'ils vendent des rentes annuelles à un prix inférieur à 100 fr. et remboursables au moyen d'un capital fixe de 100 fr. Les emprunts n'étant contractés le plus souvent que pour subvenir aux frais de guerre ou dans des temps de crise, le prix payé par les prêteurs fait ressortir le chiffre de l'intérêt à un taux sensiblement supérieur à celui qui est alloué normalement aux capitaux dans le pays emprunteur. Par suite, lorsque l'état de guerre ou de crise aura disparu, que la confiance sera revenue, que les affaires auront repris, le cours de la rente devra s'élever; si, comme la raison l'exige, la dette n'a pas été constituée à un prix trop inférieur à 100 fr., il ne tardera pas à atteindre et dépasser le chiffre de 100 fr. ou le pair. Dans tous les cas, le taux de l'intérêt fourni aux capitaux a une tendance régulière à décroître dans les pays bien administrés et prospères. Il arrivera donc toujours un moment où l'État, comme un particulier, aura avantage à remplacer la dette portant un intérêt élevé par une dette portant un intérêt moins élevé.

D'autres cas se présentent où la dette primitive est utilement modifiée dans ses conditions.

Un emprunt a été constitué au moyen d'obligations remboursables en un certain nombre d'années. Les obligations peuvent être remplacées soit par des obligations dont le remboursement sera échelonné sur un plus grand nombre d'années, soit par des rentes perpétuelles. La modification portera alors non sur l'intérêt, mais sur le terme.

Une dette a été contractée payable en or; une conversion lui substituera une dette dont les intérêts seront valablement acquittés en argent ou en papier-monnaie. Les titres d'un emprunt ont été garantis contre toute imposition ; si l'État a avantage à faire disparaître ces titres, il constituera une nouvelle dette qui ne jouira pas de la même garantie.

Le taux de l'intérêt étant plus favorable qu'à l'époque de la constitution de la dette, l'emprunteur pourra profiter de cette amélioration du crédit, pour se procurer de nouveaux capitaux sans augmenter ses charges annuelles, soit qu'il s'adresse à de nouveaux prêteurs, soit qu'il obtienne de ses anciens créanciers de lui verser tout ou partie du capital représenté par la différence d'intérêt.

Un État peut encore désirer remplacer des rentes perpétuelles par des titres amortissables par voie de tirage au sort. Il pourrait aussi renoncer à exercer son droit de remboursement d'obligations dépassant le pair, moyennant un avantage consenti par les porteurs.

Ces exemples pourraient être multipliés ; ils suffisent à montrer combien sont nombreux les cas auxquels s'appliquent les conversions de dettes publiques et à quelles combinaisons ingénieuses elles peuvent donner lieu.

2. Conversions de dettes publiques constituées en rentes perpétuelles.

La plupart des conversions s'appliquent à des dettes constituées en rentes perpétuelles, et ont pour but d'amener une diminution des intérêts servis. Elles méritent une étude spéciale.

L'intérêt est composé de trois éléments différents : le loyer du capital, la prime d'assurance destinée à couvrir le risque, le droit de commission ou bénéfice de l'intermédiaire. Dans les circonstances critiques, ces deux derniers éléments ont une grande importance ; mais ils sont rapidement éliminés par la force des choses. Si au moment de la constitution d'un emprunt, la prime d'assurance et la commission de l'intermédiaire ont été représentées dans le taux de l'intérêt par $^1/_2$ ou 1 p. 100, lorsque l'emprunt sera classé et que la crise sera passée, le taux de capitalisation sera débarrassé de ces deux éléments, et la dette constituée à 6 p. 100 par exemple atteindra des cours qui ne donneront plus qu'un intérêt de 5 p. 100 aux nouveaux acheteurs. Une rente perpétuelle en 5 p. 100 émise à 82 fr. s'élèvera ainsi à 100 fr. ; à ce taux, alors même que le loyer des capitaux serait inférieur dans le pays, la rente subira un temps d'arrêt et la progression sera plus lente. L'État s'est engagé à payer une rente perpétuelle de 5 fr. ou à rembourser un capital de 100 fr. L'acheteur de 5 fr. de rente saura donc qu'il est exposé à être remboursé au pair de 100 fr., et il ne consentira à payer ce prix et surtout un prix supérieur que s'il ne peut employer son capital à des conditions plus avantageuses. Plus la rente s'élèvera au-dessus du pair, et plus la perte en cas de remboursement sera considérable, plus, par suite, sera élevé le taux de capitalisation de la rente relativement à celui des autres valeurs similaires.

Le taux de capitalisation de cette rente au-dessus du pair indique donc à l'État le minimum de son crédit. L'État sera assuré de trouver des prêteurs qui n'exigeraient pour leurs capitaux que l'intérêt accepté par les acheteurs du fonds menacé de remboursement. Si une rente 5 p. 100 est à 111 fr. 10 c., il ne pourra y avoir aucun doute sur le succès d'un emprunt en 4 $^1/_2$ p. 100 au pair. Les capitalistes qui consentent à payer 111 fr. 10 c. une rente de 5 fr., c'est-à-dire qui placent leur argent à 4 $^1/_2$ p. 100 et qui sont exposés à recevoir un capital de 100 fr. au lieu de 111 fr., s'empresseraient évidemment de souscrire à un emprunt qui leur donnerait le même revenu de 4 fr. 50 c. et qui, loin de présenter l'aléa prochain d'un remboursement désavantageux, offrirait des probabilités d'augmentation du capital.

L'État, qui verrait ainsi les cours de sa dette s'élever à un chiffre au-dessus du pair, aurait donc tout intérêt à rembourser ses anciens prêteurs et à contracter un nouvel emprunt à des conditions plus favorables. Il se trouverait exactement dans la situation d'un négociant qui aurait emprunté, dans un moment de crise, au taux de 6 p. 100 et qui, ses affaires étant relevées, pourrait se procurer un capital équivalent auquel il n'aurait à servir qu'un intérêt de 5 p. 100. Le négociant n'hésiterait pas; il rembourserait son créancier primitif à l'aide des fonds avancés par le nouveau prêteur.

L'opération simultanée du remboursement d'une dette portant un intérêt élevé et de la constitution d'une dette portant un intérêt moins élevé serait en réalité une conversion. Mais ces deux opérations peuvent être simplifiées, et combinées en une seule et même opération. L'État dont la dette aura dépassé le pair pourra proposer aux rentiers d'accepter en échange de l'ancienne rente, soit le remboursement au pair, soit la remise d'un nouveau titre qui portera un intérêt plus faible. Le rentier aura à opter entre le remboursement de son capital et la réduction de sa rente annuelle. Au fond, l'opération sera la même ; il y aura un remboursement du capital de la rente primitive et constitution d'une nouvelle dette. Mais les deux termes seront concomitants. C'est cette opération simplifiée qui mérite mieux le nom de *conversion*.

Lorsqu'il y a en même temps remboursement et emprunt, la conversion n'existe qu'à l'égard de l'État débiteur. Dans le cas, au contraire, où l'option entre la réduction de la rente et le remboursement est offerte au même créancier, il y a conversion réelle ; l'État a converti la dette, le rentier a été converti, la dette est convertie. Il y a transformation, conversion du titre de créance.

La plupart des écrivains financiers, prenant les faits tels qu'ils viennent d'être décrits, arrivent à définir les conversions de rentes « une opération par laquelle l'État offre à des créanciers ou l'option entre le remboursement des titres au pair et une réduction de leur revenu ». Cette définition est exacte, mais elle a le tort de confondre les trois termes : conversion, remboursement, réduction. L'idée du remboursement, d'extinction de la rente primitive, n'y est pas assez mise en lumière; or il ne faut pas oublier que le remboursement seul est dans le droit de l'État ; la réduction isolée ne pourrait jamais être opérée et serait une banqueroute. La confusion naît de ce que le nouveau et l'ancien titre se trouvent entre les mains du même rentier. Il semble que la rente primitive ait été réduite. Il n'en est rien. La dette primitive a disparu ; l'État s'est libéré d'une manière définitive au moyen d'un remboursement soit en capital, soit en un titre nouveau accepté volontairement par le prêteur. Il semble donc préférable de dire que la conversion d'une dette publique constituée en rente perpétuelle, est une opération au moyen de laquelle l'État, profitant de l'amélioration de son crédit, rembourse la totalité de cette dette, en remettant à chaque porteur d'une unité de rente, à son choix, ou le capital au pair de son titre, ou un titre d'un nouveau fonds portant un intérêt moindre.

3. Légitimité et légalité des conversions.

En Angleterre, aux États-Unis, en Belgique, dans la plupart des pays d'Europe, les emprunts ont été le plus souvent constitués en rentes au pair ou au-dessus du pair, et avec cette clause dans le contrat que le nouvel emprunt ne serait pas remboursable au pair avant un certain nombre d'années. Il ne pourrait donc y avoir doute sur la légalité de l'exercice du droit de remboursement et sur la légitimité de son corollaire, la conversion.

En France, la question a été longtemps controversée et, pendant 18 ans, sous le règne de Louis-Philippe, la Chambre haute a dénié à l'État le droit de se libérer envers ses prêteurs en remboursant le pair nominal de leurs titres. La conversion de 1825 n'avait pas tranché la question puisqu'elle a été facultative. Celle de 1852, édictée par un pouvoir dictatorial, l'a tranchée en fait, mais non en droit. La conversion de 1862, bien que s'appuyant sur le droit que l'État aurait ultérieurement de rembourser le 4 $^1/_2$ p. 100 au pair, était encore facultative et n'a pu donner une solution définitive. La question était donc toujours pendante jusqu'à la dernière conversion de 1883, et il n'est pas sans intérêt de la traiter rapidement.

Les adversaires du droit de remboursement di-

saient : d'après l'article 1911 du Code civil, les rentes sont rachetables par le débiteur, mais l'article 1912 ajoute par corrélation que le créancier aura le droit d'exiger le remboursement, si le débiteur cesse de payer les arrérages ou diminue les sûretés du contrat. Il y a là un droit bilatéral. Or l'article 1912 ne pouvant en fait être opposé à l'État, celui-ci ne peut invoquer en sa faveur l'article 1911. Si on prend la loi du 24 août 1793, créatrice du grand-livre de la dette publique, on remarque qu'elle n'a pas énoncé de capital remboursable pour les rentes; elle se borne à constituer un titre nouveau pour les créanciers de l'État qui jouissent par suite d'une rente perpétuelle et annuelle sans distinction d'origine des diverses créances. Si le principe du remboursement a été posé dans la loi du 9 vendémiaire an VI (*titre* 14 *et art.* 100), l'esprit d'inviolabilité de la dette a reparu avec la loi du 21 floréal an X. A ces arguments juridiques, les adversaires du remboursement ajoutaient une citation du fameux rapport de Cambon qui avait servi d'instruction à la loi de 1793 : « L'inscription sur le grand-livre ne devait « pas rappeler les capitaux, y était-il dit..., en ne « faisant pas mention du capital, la nation aura tou- « jours dans sa main le taux du crédit public. » Ils opposaient également les termes de la loi du 9 vendémiaire an VI qui garantit le tiers consolidé de toutes retenues ou réductions futures. Alors même qu'ils admettraient le droit de remboursement, ils repousseraient la conversion qui en fait n'est qu'une réduction de la rente.

Au point de vue financier et sous le rapport de l'équité, d'autres arguments étaient mis en avant. Le créancier, disait-on, n'a pas acheté la reconnaissance d'un capital ; il a acheté une rente de 5 fr. en courant toutes les chances de hausse et de baisse de la valeur vénale de cette rente. S'il a pour lui toutes les chances de baisse d'une rente qu'on a vue tomber à 30 fr. et même à 7 fr., il faut qu'en compensation il conserve les chances de hausse. On lui enlèverait, ou du moins on réduirait l'aléa favorable, si on lui remboursait un capital fictif. La bonne foi, l'équité permettent de rembourser seulement au cours du jour.

Enfin, on mettait en avant des considérations politiques. Comment s'aliéner, pour un mince profit, toute la masse des rentiers, et en même temps tous les propriétaires dont le droit de propriété est menacé par l'atteinte portée à la propriété de la rente? Sous la monarchie censitaire, on redoutait l'impopularité de la mesure qui frapperait la plupart des électeurs. Sous le régime du suffrage universel, ces mêmes craintes se sont reproduites, parce que, la rente s'étant démocratisée, on a pensé que la conversion irriterait un nombre immense de rentiers. On prenait le chiffre des inscriptions, et on calculait que chaque titre appartenant à un électeur, on arriverait à mécontenter, sans grand avantage, plus du tiers des citoyens inscrits sur les listes électorales.

A ces arguments d'ordres divers, que répondaient les défenseurs du droit de l'État et des contribuables ? Ils disaient en substance : « Sous l'ancien régime, le droit de remboursement n'a jamais été contesté. Sully et Colbert en ont usé. L'article 1911 du Code civil a déclaré essentiellement rachetable toute rente constituée en perpétuel; l'État ne peut être privé de ce droit accordé à tout débiteur. L'intérêt général n'a jamais admis en France qu'il pût exister une rente non remboursable. Le fameux rapport de Cambon, si souvent mis en avant, est contraire à la théorie de l'irremboursabilité. » « Un débiteur en rentes perpétuelles ayant toujours le droit de se libérer », y est-il dit; et le rapport expose que si le capital n'est pas inscrit, c'est pour permettre de rembourser au-dessous du pair. La loi de l'an X a appelé les fonds consolidés *cinq pour cent*. Cette dénomination qui est restée n'aurait pas de sens si chacun de ses termes n'avait pas une valeur particulière. Le premier désigne la rente, le second le capital. Or que signifierait l'indication du capital, si ce capital n'était pas remboursable? » — Le droit de l'État a toujours été si bien admis par les prêteurs, qu'en 1816 les banquiers avaient refusé de souscrire un emprunt en rentes 7 ou 8 p. 100, parce qu'ils redoutaient la possibilité trop prochaine d'un remboursement du capital nominal. La différence constante de capitalisation entre les rentes éloignées du cours de 100 fr. et les rentes se rapprochant du pair ou l'ayant dépassé, n'est-elle pas une preuve que le remboursement est dans l'esprit de tous ?

A tous les points de vue donc le remboursement au pair ou la conversion sont légaux, légitimes, et une opération de conversion doit être faite aussitôt qu'elle est possible.

4. Principes et effets des conversions.

Le premier principe, le plus important, on pourrait dire le seul, est l'offre sincère du remboursement. Pour que cette offre soit sérieuse, il suffit que l'État qui convertit soit assuré contre les chances de demandes de remboursement, et il le sera forcément si la rente à convertir a dépassé le pair dans une large mesure.

Le second principe est que le fonds à remettre en échange du fonds converti doit avoir une valeur au moins égale au pair de ce dernier fonds. Il est indispensable que cette valeur ne puisse donner lieu à aucune contestation. Une rente 5 p. 100 étant à 111, et étant capitalisée à 4 $^1/_2$ p. 100, il est certain que du 4 $^1/_2$ au pair aura une valeur supérieure à 100 fr., puisque la rente 5 p. 100 sera déprimée par la menace du remboursement et que son cours indiquera le minimum du crédit de l'État.

L'équivalence entre le pair de l'ancien fonds et la valeur du nouveau titre ne sera même pas suffisante. Pour assurer le succès de l'opération, il sera nécessaire de proposer au rentier un titre qui lui laisse un bénéfice actuel et immédiatement réalisable. La valeur présente du nouveau titre devra donc être supérieure à la valeur du pair de l'ancien fonds.

Les propositions à faire aux rentiers devront être simples, claires et précises. Les combinaisons savantes et alambiquées qui ne sont même pas toujours comprises seront écartées. Il faut pour éviter les demandes de remboursement du capital que le rentier comprenne sans effort et sans calcul qu'il a avantage à accepter le nouveau titre offert.

Une conversion faite d'après ces principes devient une opération relativement facile, alors même qu'elle touche à une dette représentant un capital considérable, son succès est à peu près certain.

Quel sera son but? quels en seront les résultats? quels seront ses effets?

On a vu que les cas où une conversion est réalisable sont nombreux. Cependant on peut dire que

le plus souvent l'État cherchera par cette opération à obtenir une économie. Au lieu de payer une rente annuelle de 5 fr. à ses prêteurs, il se libérera avec une rente de 4.50 ou 4 fr.; l'économie annuelle sera du dixième ou du cinquième de la dette en intérêts. Une semblable économie obtenue par une mesure à l'abri de toute critique est à elle seule suffisante pour justifier une conversion.

On estime aussi que la conversion peut être utile au point de vue général par l'influence qu'elle exerce sur l'abaissement du loyer des capitaux.

Cet effet économique n'est pas contestable, mais il ne se produit que dans une mesure restreinte. Une rente qui a dépassé le pair est arrêtée dans son essor si elle est menacée du remboursement; elle pèse donc sur les cours des autres valeurs et élève facticement le taux du loyer des capitaux. Il est nécessaire de faire disparaître au plus tôt cette cause de faiblesse.

Dans le même ordre d'idées, on a pensé que dans les pays où la dette était constituée en plusieurs natures de rentes, on devait demander à la conversion l'unité dans les types de la dette. Il n'y a pas de question plus controversée et plus délicate que celle de savoir s'il y a intérêt pour un État à unifier sa dette et à la ramener à un type éloigné du pair.

Les partisans de l'unification de la dette disent qu'une rente cotée au-dessous du pair donne l'indication du taux maximum du crédit et exerce par suite une influence heureuse sur l'ensemble des transactions en abaissant le taux du loyer des capitaux.

D'autres financiers estiment, au contraire, que deux rentes, l'une cotée au-dessous du pair, l'autre ayant dépassé le pair, se soutiennent et s'enlèvent mutuellement. La spéculation, d'après les indications du marché, soutient les cours du type de la dette qui paraît avoir les préférences des capitalistes, et forcément l'autre type de rente en profite. Deux rentes, loin de se faire une concurrence nuisible, s'entr'aideraient au contraire.

Sans prendre parti entre ces deux opinions, on peut faire remarquer qu'en France toutes les fois qu'il a existé en même temps des rentes 3 p. 100 et 5 p. 100 ou 4 $^1/_2$, les cours ont été relativement plus fermes, et que c'est dans la période de 1862 à 1870, où la dette était à peu de chose près unifiée en 3 p. 100 que le marché des fonds publics a été le plus lourd. On ajouterait dans le même ordre d'idées que le 5 p. 100 a toujours été plus soutenu dans les temps de crise que le 3 p. 100 et a arrêté l'effondrement de son concurrent.

Quoi qu'il en soit, il est évident qu'aussitôt qu'une conversion est possible, la rente au-dessus du pair arrêtée dans son essor par la menace du remboursement, entrave l'élévation des autres types de rentes. L'opération ne doit donc pas être différée.

Pour les rentiers, l'effet de la conversion, si elle est bien faite, sera forcément une diminution de leur revenu. Cette réduction est regrettable, mais comment les y soustraire? si elle n'était pas opérée, le rentier recevrait un véritable cadeau au détriment des contribuables. « L'homme qui vit sur une œuvre passée, disait M. Laffitte dans une brochure publiée en 1824 et souvent citée, doit devenir continuellement plus pauvre, parce que le temps le transporte avec sa richesse d'autrefois, au milieu d'une richesse croissante et toujours plus disproportionnée à la sienne. A défaut du travail, il n'y a qu'un moyen de se soutenir au niveau des valeurs actuelles : c'est de diminuer ses consommations. Il faut ou travailler ou se réduire. Le capitaliste a le rôle de l'oisif ; sa peine doit être l'économie. »

5. Différents systèmes de conversion.

1. *Conversions en rentes au pair.*

Le système le plus simple de conversion est d'offrir aux rentiers l'option entre le remboursement et un titre nouveau portant un intérêt moindre, mais sans modification dans le capital de la dette. Dans ce cas, la nouvelle rente sera émise au pair. Les titres d'un emprunt contracté en 5 p. 100 sont cotés 111 ; l'État sera certain de se procurer des capitaux au taux de 4 $^1/_2$ p. 100. Il pourra donc offrir aux porteurs de l'emprunt : ou de leur rembourser non le capital reçu, mais le capital dont il s'est reconnu débiteur, soit 100 fr. par 5 fr. de rente ; — ou de leur remettre un nouveau titre de 4 fr. 50 c. de rente représentant également un capital nominal de 100 fr. L'opération ainsi conçue ne modifiera pas le capital de la dette ; l'État restera débiteur de la même somme en capital.

Les avantages de ce système sont nombreux. Le rentier comprendra sans effort l'opération : il n'aura qu'à calculer si avec le capital de 100 fr. offert, il pourrait se procurer une valeur qui à sécurité égale donnerait un intérêt supérieur à 4 $^1/_2$ p. 100. Le capital de la dette ne sera pas augmenté. De nouvelles conversions restent possibles pour l'avenir et l'État conserve la faculté de profiter des nouvelles améliorations de son crédit.

On objecte contre cette manière de procéder que les rentiers menacés de conversions successives ne resteront pas dans la rente. Une première réduction ne sera que d'un dixième, mais si après une conversion du 5 en 4 $^1/_2$, une seconde opération est faite de 4 $^1/_2$ en 4, puis une troisième de 4 p. 100 en 3 $^1/_2$ p. 100, la réduction sera alors d'un neuvième, puis d'un huitième. Comment admettre que le rentier conserve un titre ainsi menacé ? Il vendra, la rente baissera et le crédit public sera compromis.

Sans nier la valeur de l'objection, on peut affirmer que ces craintes sont exagérées. La rente au-dessus du pair indiquant le minimum du crédit de l'État, le rentier ne pourra trouver un placement équivalent. Les faits du reste en France, en Angleterre et en Belgique prouvent que le créancier de l'État reste fidèle à la rente convertie ou convertissable. Il préférerait sans conteste éviter des réductions, mais il ne le pourrait qu'en se portant sur des valeurs ne lui offrant pas des avantages semblables. Si la réduction est modérée et n'atteint pas le maximum qu'il serait possible d'obtenir, l'intérêt du rentier sera le sûr garant qu'il n'abandonnera pas son titre.

. Un second reproche est adressé aux conversions en rentes au pair. Elles ne détruisent pas l'obstacle qui arrête l'essor de l'élévation des cours des autres fonds. Ce grief serait absolument fondé, si la nouvelle rente, dès le lendemain de son apparition, était menacée encore du remboursement. Mais si on a soin de garantir pendant un certain nombre d'années les porteurs des titres convertis contre l'exercice du droit de remboursement, les rentiers, jusqu'à l'expiration de ce délai, seront à l'abri de toute crainte. Les cours devront donc prendre leur niveau normal.

En résumé, si on demande à une conversion de réaliser avant tout une économie, l'hésitation ne sera pas permise et la préférence sera donnée aux conversions en rentes au pair.

2. *Conversions en rentes au-dessous du pair.*

Les financiers qui voient dans une conversion une mesure dont le but est d'amener l'unification de la dette, et dont l'effet principal est d'abaisser le prix du loyer des capitaux, préconisent les conversions en rentes au-dessous du pair.

Les rentes constituées à un chiffre éloigné du pair sont capitalisées à un taux moins élevé que les rentes qui dépassent le pair ou s'en rapprochent. La plus-value possible de ces rentes est en effet considérable, tandis que la rente qui a dépassé le pair est toujours arrêtée par la menace du remboursement. Lorsque le 5 p. 100 est aux environs de 111, le 3 p. 100 ne sera pas coté au-dessous de 75 fr. Le 5 sera capitalisé à 4 $^1/_2$ p. 100, et le 3 ne rapportera que 4 p. 100. La conversion pourrait ainsi se faire par l'offre du remboursement au pair ou la remise d'un titre de 4 fr. de rente en 3 p. 100.

Avec ce système, l'économie immédiate sera certainement plus forte que si la conversion était réalisée en rentes au pair. Mais, par contre, l'État se privera de la possibilité de trouver dans de nouvelles conversions de nouvelles diminutions de ses charges annuelles.

La réduction sera d'un autre côté plus pénible pour le rentier; mais elle sera compensée, dans une certaine mesure, par l'espoir d'une augmentation du capital.

On objecte contre la conversion en rentes au-dessous du pair l'accroissement considérable du capital de la dette. En échange d'un titre 5 p. 100 qu'il peut rembourser avec un capital de 100 fr., l'État, s'il remet un titre de 4 fr. de rente en 3 p. 100, se constituera débiteur d'un capital de 133 fr. 33 c. L'augmentation sera d'un tiers. On répond : le capital de la dette n'est que fictif et il n'a une valeur réelle qu'au moment où le remboursement peut s'opérer. Il n'y a pas à s'occuper et encore moins à s'inquiéter du capital d'une dette qui n'est jamais exigible. Le jour où le remboursement serait possible, il y aurait lieu de se réjouir, puisque la rente 3 p. 100 aurait atteint le pair de 100 fr. L'augmentation de la fortune publique serait dans ce cas une large compensation à l'accroissement du capital de la dette.

3. *Conversions différées.*

On a donné ce nom à deux conversions successives édictées par la même mesure. Une partie de la réduction résultant de la conversion est obtenue immédiatement; une autre réduction est différée.

Ce système permet d'obtenir le maximum d'économie qui peut être la conséquence d'une conversion, et de réaliser en une fois deux réductions qui nécessiteraient deux mesures différentes. On évite ainsi de renouveler le trouble qui accompagne toujours une opération aussi délicate.

Il est à peu près impossible dans la pratique d'effectuer une conversion au moment précis où elle serait réalisable. Le jour où la situation du marché permet de trouver des capitaux à environ un demi pour cent moins cher que le taux d'intérêt servi à la rente convertissable, l'offre du remboursement doit être faite. Mais les circonstances peuvent s'opposer à la mesure, et, la rente continuant à monter, l'écart s'accentue entre le taux du crédit de l'État et le taux de la rente qui a dépassé le pair. Au cours de 111 fr. une rente 5 p. 100 peut être facilement convertie en 4 $^1/_2$; mais si le cours s'élève à 114 fr., la réduction en 4 $^1/_2$ de rente est insuffisante, et en 4 fr. de rente 4 p. 100, elle serait peut-être trop élevée. Cependant avec les rentes au pair, la conversion ne peut être faite qu'en types de rentes non fractionnés au-dessous de 50 cent. L'État serait donc obligé ou de compromettre le succès de l'opération en offrant une rente dont la réduction serait exagérée, ou de ne pas profiter de la totalité de l'amélioration de son crédit. Il pourrait obtenir une diminution de 70 ou 80 cent. sur la rente 5 p. 100 avec les cours ci-dessus, et cependant, ne pouvant proposer que de la rente 4 $^1/_2$, il perdrait le bénéfice de 20 ou 30 cent.

Dans ce cas, il y aurait tout avantage d'avoir recours à une conversion différée. L'État proposerait alors l'option pour une rente 5 p. 100 entre le remboursement ou l'acceptation d'un titre de rente 4 p. 100 au pair, mais qui pendant un certain nombre d'années recevrait un coupon supplémentaire de 50 cent. Il y aurait ainsi deux réductions successives, l'une de 50 cent. immédiate et l'autre de 50 cent. différée.

Le rentier agréerait sans aucun doute l'offre du nouveau titre. En effet, dans le présent, il ne subirait qu'une réduction atténuée, et il prévoirait que lorsque l'époque de la seconde réduction arriverait, d'après les probabilités de l'accroissement de la richesse publique, le taux de la rente permettrait cette nouvelle réduction.

Les conversions différées pourraient aussi bien être réalisées en rentes au-dessous du pair. Mais il y aurait moins d'intérêt à procéder ainsi. En effet avec les rentes au-dessous du pair, la réduction peut être plus forte et atteindre presque son maximum. Retarder l'effet de la mesure au détriment de l'État et des contribuables et au profit des rentiers serait donc inutile. Cette mesure ne serait acceptable que pour éviter une double opération. Mais il est toujours imprudent d'escompter l'amélioration du crédit public et de faire une conversion exagérée.

Le mode de conversions différées peut se prêter à de nombreuses combinaisons. On a indiqué la plus simple qui consiste à faire deux conversions échelonnées par une même opération. On pourrait aussi convertir immédiatement un fonds 5 p. 100 en 4 p. 100 au pair, avec addition pendant plusieurs trimestres d'un coupon supplémentaire de 10 ou 20 cent. Mais s'il s'agissait d'une dette considérable, ce coupon additionnel pourrait gêner les transactions et peut-être même apporter par la suite un certain trouble sur le marché.

4. *Conversions avec soulte.*

Une rente annuelle représente un capital. Au lieu de réduire la rente, comme il en aurait le droit, l'État pourrait proposer aux rentiers de continuer à leur servir le même intérêt, mais sous la condition qu'ils verseraient tout ou partie du capital représenté par la fraction de rente qui pourrait être réduite au moyen d'une conversion. Ainsi une rente 5 p. 100 cotée à 111 fr. est exposée à une conversion en 4 $^1/_2$: l'État offrirait aux porteurs

cette rente de les garantir pendant plusieurs années contre l'exercice du droit de remboursement contre remise d'un capital ou soulte de 5 ou 6 fr. qui serait encore inférieur au capital nécessaire pour obtenir la rente de 50 cent qui pourrait être réduite. En d'autres termes, l'État vendrait aux rentiers la fraction de rente réductible.

Ce système est évidemment très ingénieux. En l'analysant, il équivaut à deux opérations distinctes, une conversion et un emprunt remboursable par annuités. En théorie, ce procédé est à l'abri de toute critique. Dans la pratique, il est rarement réalisable, et il peut présenter de graves inconvénients.

Si la conversion avec soulte était faite en rentes au-dessus du pair, sans changement de capital, il serait nécessaire de fixer la soulte à un chiffre très faible pour assurer le succès de l'opération. La mesure serait alors onéreuse pour le Trésor, et en outre l'avantage offert ne pourrait être accepté que par les rentiers disposant du capital nécessaire pour payer la soulte.

Si, au contraire, en même temps qu'on demandait une soulte, on échangeait les titres ayant dépassé le pair contre un titre au-dessous du pair, on obtiendrait une soulte plus élevée, mais par contre on augmenterait le capital de la dette, et on n'arriverait pas encore à se procurer le capital qu'assurerait la partie de rente économisée.

Toutes les fois qu'une conversion sera possible, il sera donc plus logique de faire l'opération dans sa simplicité, et, si le Trésor a besoin de capitaux, le faire ensuite un emprunt.

5. *Conversions en rentes amortissables, en annuités terminables et en rentes viagères.*

Les systèmes de conversion qui viennent d'être analysés atténuent les charges présentes. D'autres combinaisons permettent non plus de décharger le présent, mais de diminuer pour l'avenir et d'une façon définitive le capital de la dette. L'État, pour assurer l'extinction de sa dette, peut offrir aux porteurs d'un fonds perpétuel d'échanger leurs titres contre un fonds amortissable en un certain nombre d'années, des *annuités terminables* ou des *rentes viagères* (V. *ces mots*.)

La conversion en rentes amortissables en un certain nombre d'années par voie de tirage au sort ne pourrait être réalisée qu'en rentes au-dessous du pair. Elle présente donc les inconvénients ou les avantages des conversions en rentes au-dessous du pair. Cependant deux différences doivent être notées. D'une part, l'économie serait moins élevée puisqu'en outre de l'intérêt, l'État aurait à payer chaque année la somme affectée au remboursement. D'autre part, l'accroissement du capital serait moins redoutable, puisque par l'effet de l'amortissement annuel, le capital augmenté aurait disparu après un certain nombre d'années. Dans tout pays soucieux de réduire sa dette nationale, la conversion suprême et définitive devrait être réalisée en rentes amortissables.

Les conversions en annuités terminables et en rentes viagères ne sauraient être générales et obligatoires. La masse des rentiers ne consentirait pas en effet à accepter des titres dont l'intérêt ne serait servi que pendant un certain nombre d'années ou seulement pendant leur vie. Le capitaliste veut, en effet, le plus souvent, conserver son capital intact, soit pour en disposer de son vivant, soit pour le laisser à sa postérité. Une conversion de rentes perpétuelles en rentes viagères ou en annuités ne peut donc être que facultative et partielle. C'est une opération de trésorerie plutôt qu'une grande mesure financière.

6. *Autres systèmes de conversions*

Divers publicistes ont proposé d'autres systèmes de conversion qu'il suffit d'indiquer sans s'y arrêter; ils présentent des inconvénients et des dangers qui ne permettent pas de les accepter.

Conversion par réduction de capital. — Un pays dans un état prospère pourrait offrir aux porteurs d'une rente perpétuelle, non de diminuer l'intérêt, mais de réduire le capital. Ainsi une rente 5 p. 100 étant à 110 fr., l'État proposerait de continuer à servir la même rente de 5 fr. mais, en échange, il exigerait que le remboursement pût être opéré dans l'avenir moyennant un capital réduit. Si la réduction exigée était de $^1/_6$, l'État ne devrait plus que 83 fr. 33 c. par chaque 5 fr. de rente, soit du 6 p. 100. Ce mode de procéder élèverait ainsi fictivement le taux de la rente. Il ne serait praticable que dans un État qui n'aurait aucun avantage à réduire les charges annuelles de sa dette. Cet heureux pays ne s'est pas encore rencontré.

Projet de M. J. Laffitte. — En 1824, le célèbre banquier, dans une brochure souvent citée, proposait la création de deux grands-livres de la dette publique, l'un en rentes mobiles à 3 p. 100, l'autre en rentes immobilisées à 5 p. 100. Pendant un délai d'option, les porteurs de 5 p. 100 auraient eu la faculté de convertir leurs titres en rentes 3 p. 100 au cours de 75 fr.; après ce délai, les porteurs de 5 p. 100 pouvaient toujours convertir leurs titres en 3 p. 100 mais au pair, et tout titre 5 p. 100 présenté au bureau des transferts et mutations pour toute autre cause que la succession en ligne directe ou l'avancement d'hoirie était échangé contre un titre en 3 p. 100 au pair. Dans le premier cas, le porteur de 5 fr. de rente 5 p. 100 recevait 4 fr. de rente en 3 p. 100 et dans le second cas 3 fr. de rente en 3 p. 100. Une réduction des deux cinquièmes de l'intérêt sans augmentation de capital n'était pas admissible. D'ailleurs, M. Laffitte n'offrait pas le remboursement du capital.

Projets de M. le marquis d'Audiffret. — Comme pair de France, l'ancien directeur de la comptabilité publique a soumis deux projets de conversion. Par le premier, proposé en 1838, les porteurs de 5 p. 100 avaient la faculté de convertir leurs rentes à leur choix en 4 $^1/_2$ ou en 4 p. 100 au pair, ou 3 $^1/_2$ à un cours rapproché du pair. Dans le second projet, les rentes 5, 4 $^1/_2$ et 4 p. 100 ne pouvaient être transmises à un nouveau propriétaire par transfert ou mutation, que pour leur capital au pair de 100 fr. Le nouveau propriétaire ne pouvait être inscrit sur le grand-livre qu'en 3 p. 100 au cours de ce dernier effet coté le jour même de la mutation. Les titres au porteur étaient supprimés pour les rentes à convertir.

Les projets de M. Laffitte et de M. le marquis d'Audiffret doivent être repoussés parce qu'ils diffèrent l'exécution d'une mesure qui doit être immédiate, et parce qu'ils n'offrent pas aux rentiers l'option entre le remboursement du capital dû et un nouveau titre. Ces combinaisons, aussi ingénieuses que peu pratiques, ne sont plus d'ailleurs soutenues par aucun financier.

II. HISTOIRE DES CONVERSIONS EN FRANCE.

6. Ancienne monarchie.

Sous l'ancienne monarchie, des réductions d'intérêts ont été souvent imposées aux rentiers ; elles constituaient des banqueroutes partielles, plutôt que des conversions sérieuses et honnêtes.

Sully, par un édit dont le texte n'a pu être retrouvé, a réduit l'intérêt de la dette. Les rentes légalement constituées furent réduites, sans tenir compte du taux primitif, soit au denier seize (6.25 p. 100), soit au denier dix-huit (5.55 p. 100), soit au denier vingt ou au denier vingt-cinq (5 et 4 p. 100), suivant le degré de faveur qu'elles parurent mériter d'après leur origine. Cette opération diminua les charges de 12 millions.

Par un édit du 9 décembre 1664, Colbert proposa aux porteurs de rentes sur l'Hôtel de ville, de recevoir le capital représenté par leurs rentes ou de subir une réduction de leur revenu : « Ordonne (Sa Majesté) qu'à tous ceux qui préféreraient leur remboursement des rentes subsistantes à la réduction et à la modération que nous avons faites par ces présentes — ledit remboursement leur sera fait ; lesdits rentiers seront tenus de faire leur déclaration sur le choix dudit remboursement. » Un autre édit du 30 décembre 1681 et portant sur un capital de 158 millions, prescrivait le remboursement de rentes constituées aux deniers quatorze, seize et dix-huit, ou la conversion au denier *vingt*.

Il est à remarquer que dans l'ancien droit, le créancier primitif était à l'abri de la réduction des rentes, le cessionnaire seul pouvait subir la réduction. C'est ainsi que, en 1687, les consuls de Beaucaire, demandant à être déchargés de rentes payables à 7 p. 100 au profit du chapitre de cette ville, étaient déboutés de leur prétention. La communauté de Vallabrègues voyait de même repousser une demande du même genre; celle de Jonquières, au contraire, obtenait de faire reconnaître son droit à une réduction, le chapitre n'étant point le créancier originaire.

En 1696, les États de Bretagne faisaient une véritable conversion. Des contrats ou quittances d'avances avaient été délivrés au denier vingt-quatre, en 1689, à la suite de la faillite de M. de Harouys, trésorier des Etats. Un emprunt au denier quatorze fut constitué ; mais les porteurs des contrats de 1689 eurent la faculté de convertir leur dette primitive au denier dix-huit.

En 1698, les États d'Artois remboursaient et convertissaient au denier vingt, par le moyen d'un emprunt, des rentes anciennement constituées et réduites en 1661 au denier dix-huit.

En 1683, 8 millions et, en 1684, 30 millions de rentes sur l'Hôtel de ville sont remboursées, tant par suite de suppressions que de conversions du denier vingt au denier dix-huit (Mémoire au Roi par M. Le Peletier, ancien contrôleur général). En 1699, on ne cherche plus à convertir pour diminuer l'intérêt, mais bien pour augmenter le capital. « Je me suis persuadé, écrit Chamillart dans un mémoire au Roi (novembre 1699), que le moyen le plus doux pour trouver une bonne partie des fonds nécessaires était celui de la conversion des rentes du denier dix-huit au denier vingt par un supplément volontaire. » Pour y parvenir, il est nécessaire de supprimer les rentes au denier dix-huit, d'en créer au denier vingt. Il faut offrir le remboursement. Pour le faire on a besoin d'argent. Pour faciliter l'opération, Chamillart proposait de réduire de 10 sols par louis l'intérêt payé au 1er janvier, et d'offrir un quartier d'avance à ceux qui accepteraient la réduction.

Un arrêt du 16 mai 1776 réduisit la dette de l'État de Provence du denier *vingt* au denier *vingt-cinq*, c'est-à-dire de 5 à 4 p. 100. Un second arrêt concernait l'État du Languedoc. (V. au sujet de ces différentes conversions la correspondance des contrôleurs généraux publiée par M. de Boislisle.)

Si des conversions efficaces n'ont pu être opérées dans le XVIIIe siècle en France, cette opération n'en était pas moins connue et prévue pour l'avenir. Necker écrivait en 1784 dans son *Administration des finances :* « L'administration offrirait le remboursement en exceptant tous les propriétaires « qui acquiesceraient à une réduction d'intérêt « d'un demi sur cinq. A quelques années de distance, on pourrait employer les mêmes moyens « pour réduire les intérêts de 4 $^{1}/_{2}$ à 4 p. 100. Il « faudrait être aidé sans doute par la confiance publique, mais cette confiance serait entretenue par « les opérations mêmes qu'elle aurait d'abord fécondées. »

L'opération du tiers consolidé, faite par Ramel en 1797 pour liquider les dettes anciennes dont les rentes étaient impayées, ne saurait être appelée conversion. Elle est décrite au mot : *Dette publique.*

7. Restauration.

1. *Projet de conversion de* 1824.

En 1824, la dette totale de la France s'élevait en intérêts à 197,014,892 fr. et était constituée uniquement en 5 p. 100. Le dernier emprunt avait été adjugé à la maison Rothschild frères le 10 juillet 1823 au prix de 89 fr. 55 c., soit 5.58 p. 100. La rente n'avait pas encore été capitalisée à moins de 5.25 p. 100. Cependant la rente à partir de la fin de 1823 s'élève rapidement. A la fin de février 1824, elle atteint le pair; le 5 mars, elle est à 104 fr. 80 c. Le discours de la couronne prononcé le 23 mars 1824 explique cette hausse; il déclare que « des mesures sont prises pour rembourser le « capital des rentes, ou pour obtenir leur conversion en des titres dont l'intérêt soit plus en « rapport avec celui des autres transactions. Il « ajoute que cette opération permettra, quand elle « sera consommée, de réduire les impôts et de fermer les dernières plaies de la Révolution. » La conversion et l'indemnité d'un milliard au profit des émigrés étaient ainsi annoncées en même temps. La conversion était le moyen, l'indemnité était le but.

Le 5 avril, M. de Villèle, ministre des finances, dépose à la Chambre des députés le projet de loi suivant sur la conversion des rentes :

Le ministre des finances est autorisé à substituer des rentes 3 p. 100 à celles déjà créées par l'État à 5 p. 100, soit qu'il opère par échange des 5 contre des 3 p. 100, soit qu'il rembourse les 5 au moyen de la négociation des 3 p. 100. L'opération ne pourra être faite qu'autant qu'elle aura conservé aux porteurs des 5 p. 100 la faculté d'opter entre le remboursement du capital nominal et la conversion en 3 p. 100 au taux de 75 fr. Le Trésor devait entrer en jouissance le 1er janvier 1826 de la diminution d'un cinquième d'intérêt.

Ce projet de conversion, après avoir été adopté par la Chambre des députés, fut apporté à la Chambre des pairs. M. Roy, qui avait été deux fois mi-

nistre du Trésor, donna le véritable motif qui devait faire repousser la mesure : il contesta avec raison que l'intérêt général de l'argent fût descendu au-dessous de 5 p. 100. La condition essentielle pour la réduction de la rente à 4 p. 100 « n'existait donc « pas, et on ne pouvait la créer par un acte d'au- « torité... Je comprendrais, déclara M. Roy en ter- « minant, une réduction successive d'intérêt don- « nant aux rentiers 4 $^1/_2$ ou 4 p. 100 sans aug- « mentation de capital ; mais je ne saurais voir « dans l'opération telle qu'elle est conçue qu'un « moyen d'augmenter la fureur de l'agiotage, qui « aurait pour aliment la différence de 33 p. 100 « existant entre le capital conventionnel et le capi- « tal nominal. »

Après une longue et savante discussion, le projet ministériel fut repoussé. Ce résultat fut dû surtout à l'effet produit par un discours de M. de Quélen, archevêque de Paris, qui « jugeant la loi « non avec son esprit mais avec son cœur, se de- « manda si la réduction d'un cinquième dans les « rentes ne diminuerait pas d'un cinquième les au- « mônes ».

Louis XVIII ne put ainsi accomplir la conversion et faire accorder une indemnité aux émigrés.

2. *Conversion facultative de* 1825.

Charles X ne pouvait abandonner les projets de son prédécesseur. A l'ouverture de la session de 1825, il annonce que « le moment est venu d'exé- « cuter les sages desseins que son frère avait con- « çus pour fermer les dernières plaies de la Révolu- « tion. » Le 3 janvier, le ministre des finances soumet à la Chambre des députés deux projets de loi : le premier, accordant un *milliard* d'indemnité aux émigrés ; et le second autorisant le Gouvernem ent à suspendre l'action de l'amortissement sur le 5 p. 100 quand ce fonds aurait dépassé le pair et à créer de nouveaux titres de rente 3 p. 100 à 75 fr. ou des titres 4 $^1/_2$ au pair à échanger contre les titres 5 p. 100. La conversion était facultative pour les rentiers.

La discussion fut plutôt politique que financière. Les arguments des adversaires du projet peuvent se résumer par ce cri de M. Bertin de Vaux : « Craignez que le rentier ruiné par la conversion, « ne réponde à son enfant qui lui demandera du « pain : Va en demander aux émigrés. » Le projet fut adopté par la Chambre des députés, et la Chambre des pairs ne renouvela pas son opposition de 1825.

M. de Villèle avait compté pour amener les propriétaires du 5 p. 100 à échanger volontairement leurs titres contre du 4 $^1/_2$ p. 100 au pair garanti contre le remboursement jusqu'au 22 septembre 1835, ou contre du 3 p. 100 à 75 fr., sur l'espérance de voir augmenter la valeur des nouveaux 3 p. 100 sur lesquels tout l'effet de l'amortissement devait être réservé. Cependant, malgré les efforts des banquiers, le 5 p. 100 tombait le 28 avril, jour du vote de la loi, à 102 fr. 80 c. et le 2 mai à 100 fr. 95 c. Le 7 mai, le nouveau 3 p. 100, coté d'abord à 75 fr. 30 c., descend à 74 fr. 70 c. La conversion était impossible dans ces conditions et devait échouer piteusement. Mais M. de Villèle voulait réussir ; il imposa l'échange aux fonctionnaires, aux dépôts publics, intimida les commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance, violenta les fabriques d'église ; il syndiqua les receveurs généraux de 78 départements ; tout fut mis en œuvre pour le succès. Malgré tous ces efforts, sur les 157 millions de rentes 5 p. 100[1] qui pouvaient être converties, 31,723,056 fr. seulement répondirent à l'appel du ministre. Les banquiers associés en 1824 pour la conversion projetée possédaient encore à ce qu'on assurait, 20 millions de rentes ; les fonctionnaires et les établissements de bienfaisance avaient donné la différence.

Les chiffres ci-après résument les résultats de cette opération.

	Converties en 3 p. 100.	Converties en 4 $^1/_2$ p. 100.	Totaux.
Rentes 5 p. 100 présentées	30,571,116	1,149,840	31,72[illegible],956
Rentes nouvelles. . .	24,4[illegible],035	1,0[illegible]4,764	25,49[illegible],[illegible]
Économie en rentes .	6,1[illegible]3,081	11[illegible],076	6,2[illegible],157
Capital nominal des rentes 5 p. 100 présentées.	611,482,520	22,996,800	634,479,120
Capital nominal des rentes nouvelles . .	815,301,167	22,994,755	838,295,922
Augmentation du capital nominal de la dette.			203,816,802

Pour le Trésor 6,230,000 fr. d'économie annuelle et une augmentation du capital de la dette de 204 millions de francs, tel fut le résultat de la conversion. Pour les rentiers qui avaient écouté les promesses fallacieuses du ministre, l'opération fut non moins désastreuse. Le 3 p. 100 qui le 5 août, jour de la clôture de l'opération, était à 75 fr. 60 c., tombait le 9 à 73 fr. et le 16 à 71 fr. Trois mois après, il était à 60 fr.

Cette conversion avait deux vices originels : elle était facultative et prématurée. En outre, elle avait le tort d'offrir aux rentiers un fonds au-dessous du pair et de création nouvelle qui, par suite, n'était pas entré dans les habitudes des capitalistes et n'avait pas de marché.

3. *Projet de M. de Chabrol en* 1830.

Dans le célèbre rapport au Roi du 15 mars 1830 dû à la plume de M. le marquis d'Audiffret, M. de Chabrol, ministre des finances, annonçait clairement l'intention de réaliser la conversion du 5 p. 100. Le projet de loi qui avait été préparé n'a jamais été publié. Mais M. Humann, ancien ministre des finances, a déclaré en 1838 à la Chambre des pairs que, d'après ce projet, le 5 p. 100 aurait été converti en 4 $^1/_2$ p. 100 au pair. Cela résulte d'ailleurs des termes du rapport au Roi et de l'indication du chiffre de l'économie que la mesure devait produire. La Révolution de 1830 ne permit pas la réalisation de cette opération.

8. Monarchie de Juillet.

1. *Projet de loi de* 1835.

Dès 1831, M. Thiers, dans son rapport sur le budget de 1832, entrevoyait la possibilité d'une conversion du 5 p. 100. Le rapporteur du budget de 1833, M. Lefebvre, y faisait allusion à son tour. Casimir Périer et le ministre des finances annonçaient que la mesure pourrait être réalisée dans un avenir rapproché. En 1835, M. Humann, ministre des finances, pensait qu'elle devait être soumise à la prochaine session. En effet, le 14 janvier 1836, dans son exposé des motifs du budget de 1837, M. Humann traitait longuement le sujet de la conversion, à la grande surprise de ses collègues et

1. Les rentes 5 p. 100 s'élevaient à 197 millions, mais 50 millions environ appartenaient à la caisse d'amortissement.

de la Chambre. Le 18 janvier, M. Humann était remplacé au ministère des finances. À une interpellation, le président du conseil, M. de Broglie répondait : « On nous demande s'il est dans les in- « tentions du Gouvernement de provoquer la con- « version. Je réponds : Non. Est-ce clair ? »

Les cours étaient cependant favorables à une conversion. Le 5 p. 100 était coté à plus de 109, le 4 p. 100 dépassait 102 et le 3 p. 100 81 fr. Aussi le 1er février, M. Gouin déposa un projet de conversion du 5 p. 100 soit en 4 fr. de rente 4 p. 100 avec six annuités annexes de un franc, soit en 3 fr. de rente 3 p. 100 avec treize annuités de 2 fr. Le Gouvernement demanda l'ajournement, qui fut repoussé à deux voix de majorité. Le cabinet de Broglie donna sa démission et la prise en considération fut votée.

Le cabinet du 28 février présidé par M. Thiers, d'accord avec la commission dont le rapporteur, M. Lacave-Laplagne, avait formulé le droit de l'État de rembourser à ses créanciers le capital nominal de la dette, demanda l'ajournement et l'obtint sur l'engagement formel, pris par le président du conseil, de déposer un projet de conversion qui ne ferait perdre qu'un demi pour cent aux porteurs du 5 p. 100.

2. *Projet de loi de* 1838.

M. Thiers, renversé du pouvoir, ne put tenir sa promesse. En 1837, le cabinet Molé déclare que la conversion n'est pas opportune. En 1838, la Chambre exprime dans l'adresse au roi l'espoir que « la prospérité des finances permettra d'alléger par la conversion de la dette, le fardeau des charges publiques. » L'exposé des motifs du budget restant muet sur ce sujet, M. Gouin déposa, le 18 février, un nouveau projet de loi pour autoriser le ministre des finances à convertir les rentes 5 p. 100 en rentes constituées à un taux inférieur pourvu qu'elles procurent au Trésor une diminution d'un demi pour cent au moins.

La commission modifia légèrement cette proposition. D'après le projet adopté par elle, l'opération devait produire au moins 70 cent. d'économie par 5 fr. de rente avec une augmentation de 23 p. 100 au maximum sur le capital. Il était, en outre, laissé aux rentiers la faculté de conserver pendant six ans leur revenu actuel, à condition qu'ils subiraient ensuite une réduction de 1 fr. par 5 fr. de rente.

Après une longue discussion, et grâce à l'intervention d'un membre de la gauche, M. Garnier-Pagès aîné, qui déjà dans les débats de 1836 avait pris en main la cause des contribuables contre les rentiers, et des rentes au pair contre les financiers, la Chambre adopta une nouvelle rédaction qui laissait aux porteurs du 5 p. 100 l'option entre le remboursement et des rentes soit 4 $^{1}/_{2}$ p. 100 au pair, soit 3 $^{1}/_{2}$ p. 100 à 82 fr.

La Chambre des pairs, à la suite d'un rapport présenté par M. Roy, repoussa ce projet à une énorme majorité.

3. *Projet de loi de* 1840.

L'adresse au roi votée au commencement de 1840 par la Chambre des députés renouvelait le vœu de voir enfin se réaliser la conversion. M. Passy, ministre des finances, proposa pour la première fois au nom du Gouvernement une loi de conversion. « Ce projet », disait le ministre, « consiste « à autoriser le ministre des finances à rembourser « les rentes qui auront dépassé le pair, et se borne « à fixer les conditions auxquelles l'opération « pourra s'accomplir sur le 5 p. 100. C'est un « pouvoir permanent dont il investit le ministre « des finances, un pouvoir qui, en dispensant de « recourir dorénavant à des lois spéciales, placera « les remboursements de rentes à leur véritable « rang, à celui de simples opérations de tréso- « rerie. »

Sauf de légères modifications, le projet spécial de conversion du 5 p. 100 n'était que la reproduction de la proposition adoptée en 1838 par la première Chambre.

Le projet sorti des délibérations de la commission fut plus explicite. Il laissait l'option aux rentiers entre 4 fr. 50 c. de rente 4 $^{1}/_{2}$ ou 4 fr. 05 c. de rentes 3 $^{1}/_{2}$ p. 100 à 86 fr. 42 c. Le silence des rentiers était interprété comme impliquant l'option du remboursement.

Dans la discussion, M. Garnier-Pagès reprit le plan de conversion qu'il avait déposé en 1838. Il soutint avec succès le système simple, logique, facile de la conversion en rente au pair. En effet, la Chambre adopta le paragraphe relatif au 4 $^{1}/_{2}$ et repoussa le paragraphe qui donnait l'option avec le 3 $^{1}/_{2}$ p. 100.

Pour la seconde fois, la Chambre des pairs, malgré l'énergique défense de M. Thiers, président du conseil, suivit son rapporteur, M. Roy, qui, après l'avoir admis jadis, arrivait à refuser formellement à l'État le droit de rembourser le capital nominal de sa dette, et repoussa le projet.

4. *Projets de loi de* 1844, 1845 *et* 1846.

En 1841 et 1842, la mesure de la réduction de la rente ne fut pas reprise. Le 31 mars 1844, M. Garnier-Pagès jeune déposa une proposition de conversion reproduisant les dispositions du projet adopté en 1840. Pour des motifs tirés de l'inopportunité des circonstances, cette proposition ne fut pas prise en considération.

En 1845, le même projet est présenté par M. Muret de Bort. La rente 5 p. 100 était alors cotée à 117 fr. 50 c. La situation était favorable sous tous les rapports. Aussi la Chambre adopte-t-elle de nouveau le projet qui pour la troisième fois vint échouer devant la résistance opiniâtre de la Chambre des pairs.

Quel était le but de la Chambre des pairs en s'opposant ainsi à cette mesure réclamée par l'opinion publique et les mandataires du pays, défendue par tous les ministres qui s'étaient succédé au département des finances ? L'illégalité du remboursement, mise en avant par M. Roy à partir de 1840, ne pouvait être qu'un prétexte. Parmi les pairs, les uns appartenant au parti de la légitimité, repoussaient la conversion comme entamant le droit de propriété dans son immutabilité. D'autres, partageant les appréhensions du Château et surtout du roi Louis-Philippe qui était hostile à la mesure, n'envisageaient la question qu'au point de vue politique, et redoutaient de mécontenter les électeurs censitaires. Quelques-uns enfin, porteurs de 5 p. 100, craignaient sans doute de voir réduire leur revenu, et obéissaient, en repoussant la conversion, à un mobile d'intérêt personnel.

Quoi qu'il en soit, la résistance de la Chambre des pairs a eu un effet déplorable. Une première conversion du 5 p. 100 en 4 $^{1}/_{2}$ aurait été possible en 1835 ou 1836 et aurait produit 14 millions d'écono-

une [illegible]. Une seconde conversion du 4 $^1/_2$ nouveau et du 4 $^1/_2$ créé en 1825 aurait réduit les charges de la dette de 14,103.000 fr. L'opposition de la Chambre haute a empêché cette économie totale de 28 millions qui aurait permis d'éviter tous les embarras financiers de 1848.

9. Conversion de 1852.

Le 23 janvier 1852, M. Bineau qui avait pris une part active aux discussions de 1844 et 1845, est appelé au ministère des finances. La période dictatoriale permettait au ministère de réaliser la conversion sans consulter les mandataires du pays. Le 14 mars, par la lecture du *Moniteur*, le pays étonné apprit que cette mesure était un fait accompli. Le rapport précédant le décret-loi constatait que le 5 p. 100 était à 103 fr. 60 c., et le 3 p. 100 à 68 fr. 60 c., soit à un peu plus de 4 $^1/_2$ p. 100, et déclarait que « la conversion est possible, qu'elle « est opportune et que du jour où elle est possible, « elle est nécessaire. »

L'article premier de ce décret est ainsi conçu :

Art. 1er. Le ministre des finances est autorisé à effectuer le remboursement des rentes 5 p. 100 inscrites au grand-livre de la dette publique, à raison de 100 fr. par chaque 5 fr. de rente, ou à en opérer la conversion en nouvelles rentes 4 $^1/_2$ p. 100. Tout propriétaire de rentes qui, dans les délais ci-dessus fixés, n'aura pas demandé le remboursement, recevra en échange de son inscription un autre titre à raison de 4 fr. 50 c. de rente nouvelle, pour chaque 5 fr. de rente ancienne. Pour ce nouveau fonds à 4 $^1/_2$ p. 100, l'exercice du droit de remboursement est suspendu pendant dix années, jusqu'au 22 mars 1862.

Ce décret était inattaquable dans sa forme. Mais au fond la conversion était-elle opportune ? Le 5 p. 100 n'était capitalisé qu'aux environs de 4.90 p. 100; le capitaliste demandait au 3 p. 100, malgré ses chances de hausse, un revenu variant de 4.68 à 4.40. Le 4 p. 100 enfin et le 4 $^1/_2$, qui n'avait pas dépassé le cours de 90 fr., s'étaient toujours capitalisés aux environs de 5 p. 100. Le taux du crédit de l'État était donc loin, comme l'affirmait le ministre, d'être représenté par du 4 $^1/_2$ p. 100. Dans ces conditions, la conversion était prématurée et ne devait pas réussir.

En échange d'une prorogation du privilège de la Banque de France jusqu'en 1868, le ministre obtint certains avantages qui devaient faciliter le succès de la conversion. La Banque de France abaissa en effet le taux de l'escompte à 3 p. 100, accorda au Trésor un délai de 15 années pour le remboursement d'une dette de 75 millions, et admit de faire des avances sur actions et obligations de chemins de fer et sur obligations de la ville de Paris. Malgré ces mesures prudentes, le cours du 5 p. 100 baissait rapidement. Le 15 mars, le fonds appelé au remboursement tombait à 100 fr. 35 c. et 100 fr. 10 c. Le 19 et le 20 mars, le pair était perdu et on tombait à 99 fr. 05 c. La conversion devenait impossible ; les demandes de remboursement pouvaient affluer ; une panique était à craindre. La haute banque et les compagnies de chemins de fer vinrent au secours du ministre imprudent. Cent millions furent mis à sa disposition pour soutenir les cours. La catastrophe était évitée ; le 5 p. 100 était ramené au-dessus du pair ; les demandes de remboursement en masse étaient ainsi conjurées.

Les demandes de remboursement ne s'élevèrent, grâce aux mesures énergiques prises à la dernière heure, pour la France qu'à 1,936,783 fr. de rentes et en capital à 38,735,660 fr. représentés par 19,000 inscriptions environ, soit 100 fr. en moyenne par titre ; 242 titres furent remboursés à des porteurs résidant hors de France, pour 1,700,000 fr. de rente et 35 millions de capital.

Les résultats de cette opération ne furent pas livrés au public ; mais ils se trouvent dans le *compte général des finances de* 1852. Ils se résument par les chiffres suivants :

Capital des rentes 5 p. 100 inscrites au 2 avril	3,586,992,052f 00
Rentes 5 p. 100 inscrites	179,349,602 60
Rentes présentées pour être remboursées	3,685,592 51
Rentes 5 p. 100 restant à convertir	175,664,010f 09
Nouvelles rentes 4 $^1/_2$ p. 100	158,083,866 54
Économie annuelle produite par la conversion du 5 en 4 $^1/_2$ p. 100	17,580,143f 55
Remboursement de capitaux de rentes 5 p. 100 provenant de la conversion	73,706,849f 76

Cette somme comprend le capital des rentes remboursées sur la demande des porteurs de 5 p. 100, et le capital des fractions de rentes non inscriptibles.

La proportion des demandes de remboursement atteignit le chiffre anormal de 2 p. 100 du capital des rentes converties ; ce qui prouve que la mesure était inopportune.

Pour terminer l'opération, un décret du 27 avril 1852 autorisa le ministre à substituer des rentes 3 p. 100 à des rentes 4 $^1/_2$ p. 100 pour 1,475,655 fr. 90 c. de rentes 4 $^1/_2$. Les documents officiels ne donnent aucun renseignement sur cette opération de trésorerie qui augmenta le capital nominal de la dette de 46,822,100 fr. [1].

En résumé, la conversion de 1852, quoique prématurée et par suite injuste à l'égard des rentiers, a réussi. Avec une presse libre et un parlement, elle eût été impossible. Il est du reste à remarquer que la mesure ne fut ni impolitique, ni impopulaire, et qu'elle ne nuisit en rien à l'autorité de l'administration qui l'exécuta.

10. Conversion de 1862.

Le 21 janvier 1862, M. Fould, ministre des finances, annonce dans un rapport à l'Empereur une nouvelle conversion. « Cette opération devait réaliser « un progrès bien désirable dans notre régime financier, en nous faisant faire un pas décisif vers « l'unité de la dette publique, et en procurant des « ressources importantes au Trésor. »

Depuis plusieurs années, le 4 $^1/_2$ était très éloigné du pair. L'arrivée aux affaires de M. Fould et l'annonce de ses plans financiers, bien accueillis du monde de la Bourse, n'avaient pu pourtant faire toucher au 4 $^1/_2$ le cours de 100 fr. Toute conversion normale, avec offre de remboursement, était impraticable. Le ministre eut recours à une combinaison financière aussi ingénieuse que compliquée.

M. Fould faisait le raisonnement suivant. L'essor de la rente 3 p. 100, seul étalon du crédit de l'État, est comprimé par la rente 4 $^1/_2$ p. 100 qui, aux approches du pair, est menacée du remboursement. L'État aurait donc avantage à unifier sa dette en 3 p. 100. Les porteurs de 4 $^1/_2$ p. 100, de leur côté, auraient grand intérêt à posséder des titres susceptibles de hausse et à l'abri du remboursement. Mais

1. Cette substitution était faite pour récompenser les banquiers du concours qu'ils avaient prêté à la conversion. Les rentes 4 $^1/_2$ qu'ils avaient achetées pour soutenir les cours furent converties en 3 p. 100.

l'État ne peut donner gratuitement aux rentiers, en échange du 4 $^{1}/_{2}$ p. 100, la même somme de rente en 3 p. 100. Il leur proposera de payer une soulte pour prix de cet échange.

Le ministre des finances déposa en conséquence sur le bureau du Corps législatif un projet de loi de conversion facultative du 4 $^{1}/_{2}$ p. 100, du 4 p. 100 et des obligations trentenaires en 3 p. 100 moyennant une soulte. Malgré l'opposition des *Cinq* et de quelques députés, le projet fut accepté par le Corps législatif et voté sans discussion par le Sénat. La loi fut promulguée le 12 février. Le même jour un décret déterminait les conditions et termes de la soulte à payer de la manière suivante :

Art. 2. La soulte à verser au Trésor, pour l'échange des rentes 4 $^{1}/_{2}$ et 4 p. 100 contre des rentes 3 p. 100 de création nouvelle est fixée, savoir :

A la somme de 5 fr. 40 c. pour 4 fr. 50 c. de rentes de 4 $^{1}/_{2}$ p. 100.

A la somme de 1 fr. 20 c. pour 4 fr. de rentes 4 p. 100.

La libération en aura lieu en six termes égaux et trimestriels du 1er juillet 1862 au 1er octobre 1863.

Les propriétaires de rentes 4 $^{1}/_{2}$ et 4 p. 100 et d'obligations trentenaires avaient vingt jours pour faire leur demande de conversion en rente 3 p. 100.

Pour faire réussir cette opération tout le personnel administratif et financier fut mis en mouvement, des démarches furent faites auprès des évêques, des fabriques, des établissements religieux et de bienfaisance, des maires. Les receveurs généraux furent invités à faire des avances aux rentiers. Le délai fatal de 20 jours fut prolongé. Un traité fut passé avec la Banque pour une négociation longue et compliquée dans laquelle on fit intervenir les receveurs généraux.

Grâce à la pression exercée sur les propriétaires de 4 $^{1}/_{2}$ et de 4 p. 100, au concours de la presse et de la haute banque, cette conversion facultative eut un succès relatif. Les résultats financiers, d'après les comptes généraux des finances, furent les suivants :

	Rentes 4 $^{1}/_{2}$ p. 100.	Rentes 4 p. 100.	Obligations trentenaires
Rentes existant avant la conversion. . .	173,310,437	2,112,015	13,503,200
Rentes non converties.	39,690,850	476,192	1,410,680
Rentes et obligations converties	133,619,587	1,635,823	12,092,250
Soultes provenant de la conversion. . .	160,343,974	490,746	

Le total des soultes était ainsi de	160,834,721f70
d'où il faut déduire les frais de l'opération.	3,010,469 09
L'opération n'a donc produit net que.	157,824,252f61

Mais, en regard de ce chiffre, il est nécessaire d'indiquer l'augmentation du capital nominal de la dette provenant de la conversion des 4 $^{1}/_{2}$, 4 p. 100 et des obligations trentenaires en rentes 3 p. 100, soit 1,599,054,986 fr.

L'État, en échange d'un capital de 157,800,000 fr. qui permettait de réduire la dette d'une charge annuelle de 7 millions de francs, se reconnaissait débiteur d'un capital nominal de 1 milliard 600 millions. L'opération était déplorable sous le rapport financier. Elle n'amenait pas l'unification de la dette, car après la conversion, il restait encore 39,690,850 fr. de rente 4 $^{1}/_{2}$ et 476,192 fr. de rentes 4 p. 100. Elle ne relevait pas le crédit de l'État; les cours du 3 p. 100 restèrent aussi faibles et les anciens porteurs du 4 $^{1}/_{2}$ p. 100 furent loin de retrouver dans l'augmentation du capital une compensation de la soulte qu'ils avaient été contraints de verser. Le résultat inverse fut même obtenu. Pendant les 8 années qui précédèrent la conversion de 1862, la différence de capitalisation du 4 $^{1}/_{2}$ et du 3 p. 100 était de 43 cent. ; l'écart en 1863 et 1864 descend à 26 cent., en 1866 à 23 cent., en 1868 et 1869, il descend à 19 et à 20 cent.

La conversion facultative de 1862 n'a été qu'un expédient financier ; elle a eu pour conséquence déplorable d'égarer l'opinion publique sur la portée des conversions sérieuses et honnêtes qui sont inséparables de l'offre du remboursement ; elle mérite d'être jugée sévèrement.

11. Conversion des obligations Morgan.

De 1862 à 1875, les cours des fonds publics n'ont pas permis de réaliser de nouvelles conversions. On ne peut en effet donner ce nom à la mesure, appelée inexactement *conversion des titres mexicains,* qui n'a été qu'une répartition aux porteurs de ces titres de sommes numéraires et de rentes 3 p. 100 que la loi du 2 août 1868, article 29, leur avait attribuées.

En 1875 une conversion devint possible et fut heureusement réalisée par M. Léon Say, ministre des finances.

Les obligations de l'emprunt de 250 millions 6 p. 100 contracté par le Gouvernement de la défense nationale et connu sous le nom d'emprunt Morgan, étaient remboursables après avis préalable de six mois. Après le rétablissement de la paix et de l'ordre, ces obligations dépassèrent rapidement le pair. Le 18 mars 1875, une loi autorisa le ministre des finances à appeler ces obligations au remboursement à partir du 1er octobre. Le 15 mai, M. Léon Say propose à l'Assemblée nationale un projet de loi autorisant la conversion de l'emprunt Morgan. La loi fut votée sans discussion et à l'unanimité moins une voix.

La conversion de ces obligations 6 p. 100 en 5 p. 100 eût été facile, mais, disait le ministre dans l'exposé des motifs : « Malgré l'avantage immédiat « et certain d'une économie, il nous a semblé que « le remplacement pur et simple d'une dette amor- « tissable dans un délai relativement court (31 ans) « par une dette perpétuelle présentait un incon- « vénient sérieux, que ce procédé faisait trop faci- « lement bon marché de l'avenir. » M. Léon Say avait recours à une opération de crédit aussi ingénieuse que loyale et irréprochable. Il empruntait à la Caisse des dépôts (fonds des caisses d'épargne) 14,541,780 fr. de rente 3 p. 100 en échange de laquelle il serait servi une annuité de 17,300,000 francs pendant 39 ans. La période d'amortissement de l'emprunt Morgan n'était prolongée que de huit ans, mais pendant 31 ans le Trésor bénéficiait de la différence de 350,000 fr. entre la nouvelle annuité et l'annuité de l'emprunt Morgan, qui, avec les frais, s'élevait à 17,650,000 fr.

Au moyen de la remise ou de la négociation de ces 14,541,780 fr. de rente 3 p. 100, le ministre était autorisé à convertir ou à rembourser les porteurs des obligations Morgan. Les obligations rapportant 30 fr. reçurent 30 fr. de rente en 3 p. 100. Mais comme le 3 p. 100 était coté à 64 fr., 30 fr. de rente 3 p. 100 valaient 640 fr. Il était juste par suite de demander une soulte aux porteurs des obli-

[illegible] qui opteraient pour la conversion. Cette soulte fut fixée à 124 fr.

Pour 484,726 obligations, cette soulte devait produire 60,106,024 fr. C'est en effet cette somme qui figure au Compte général des finances. Mais en outre, il a été réalisé comme bénéfices de la conversion de l'emprunt Morgan, une somme de 6,733,825 fr. 55 c. en 1879. Le produit de cette opération a donc été au total de 66,839,849 fr.

12. Conversions en rentes viagères.

Les rentes viagères émises en remplacement des rentes perpétuelles qui sont annulées constituent en France, comme en Angleterre, de véritables conversions partielles et facultatives. Mais en France, jusqu'à présent, les résultats ont été peu favorables. Au 31 décembre 1881 il existait des rentes viagères sur la vieillesse pour 17,906,634 fr., et les rentes perpétuelles annulées ne dépassaient pas [illegible] fr.

La progression était effrayante; en effet, en 1883, les rentes viagères montaient à 27 millions, auxquels on ne pouvait opposer que 11 millions de rentes perpétuelles annulées. Il devenait nécessaire de modifier l'organisation de la caisse des retraites pour la vieillesse. C'est ce que M. Tirard, ministre des finances, a proposé en 1883. (V. **Caisse de retraites pour la vieillesse.**)

13. Conversion du 5. p. 100 en 1883.

Les emprunts en rentes 5 p. 100, à la suite des désastres de 1870-1871, avaient été souscrits par 1,276,182 souscripteurs dont 172,549 demandèrent des unités irréductibles de 5 fr. Le chiffre des souscripteurs réels ne devait pas dépasser 800,000. Les rentes ainsi créées s'élevèrent à 346,001,605 fr. qui, par suite de diverses annulations, étaient réduites au 1er janvier 1882 à 342,388,441 fr.

Depuis le mois d'août 1876, la conversion du 5 p. 100 était théoriquement réalisable. Le 4 $^1/_2$ était en effet presque toujours coté au-dessus du pair; le 3 p. 100 dépassait 70 fr. et le 5 p. 100 ne perdait plus le cours de 105 fr. Dès cette époque l'opportunité de la mesure était discutée par de nombreux publicistes. Malgré la possibilité du remboursement au pair, les cours du 5 p. 100 ne cessaient pas de s'élever.

Cependant la conversion ne se réalisait pas. La situation extérieure et intérieure, le cours forcé des billets de banque, ont expliqué longtemps la réserve du Gouvernement. Ensuite la crainte de l'impopularité d'une réduction de la rente arrêta certaines hautes personnalités qui craignaient que cette mesure ne produisît un effet aussi désastreux pour la nouvelle République que l'impôt des 45 cent. de 1848. Au début d'un nouveau régime, à la veille d'élections répétées, et par suite de l'état de nos relations extérieures et de la situation de l'Europe, il pouvait être en effet imprudent d'engager une opération aussi grave et atteignant une dette de sept milliards.

Toutes ces considérations ont retardé jusqu'en 1883 la réalisation de la conversion du 5 p. 100. Ce retard a eu une conséquence fâcheuse. La spéculation et les rentiers ne voyant pas la conversion effectuée quand elle paraissait possible, ont conclu qu'elle ne se réaliserait pas et les cours du 5 p. 100 ont été poussés à des prix exagérés.

Les illusions des rentiers étaient sans excuse. Lors de l'émission du 5 p. 100 par les emprunts de 2 et de 3 milliards, malgré le triste état des finances et des crédits, le Gouvernement et l'Assemblée nationale avaient eu soin de prévenir les souscripteurs. Dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'emprunt de 2 milliards, le ministre des finances avait justifié ainsi le choix du type du 5 p. 100 : « Le chiffre de notre dette se trouvera « considérablement accru..... Mais le Gouvernement..... à l'exemple des États-Unis, pourra réduire par des mesures d'un effet rapide et certain, « ces charges nouvelles. » Dans son rapport du 17 juin 1871, sur cet emprunt, M. Casimir Périer disait : « Avec le 5 p. 100, le capital nominal de « la dette est moins élevé et cette raison..... peut « sembler décisive alors qu'un emprunt fait fort « au-dessous du pair offre à l'emprunteur des « chances futures d'un remboursement avantageux « tout en laissant au prêteur, dans la différence « entre le prix d'émission et celui de remboursement, une large part. » M. Thiers était encore plus explicite en déclarant que « quand la rente « sera au-dessus du pair, nous pourrons renouveler le contrat; même avant que le 5 p. 100 soit « au pair; il sera possible de renouveler le contrat « à de meilleures conditions. » Dès le début, les rentiers étaient bien prévenus.

Depuis que le 5 p. 100 a dépassé le pair, la presse politique, les publicistes, les journaux financiers n'ont pas cessé d'entretenir le public de l'éventualité de la conversion. Dès le 27 octobre 1876, M. Léon Say, ministre des finances, ne laissait aucun doute sur les intentions futures du Gouvernement: « Quels que soient l'époque de la conversion et le mode qu'on emploiera », disait-il à la Commission du budget », il est certain qu'on y trouvera au minimum 25 millions. »

La question fut souvent débattue à la Chambre des députés, soit à la Commission du budget, soit en séance publique. Mais toujours il fut entendu que le Parlement laissait au Gouvernement, seul juste appréciateur de l'opportunité et des circonstances, l'initiative de la mesure.

Un article du 15 janvier 1880 du *Journal des débats* apprenait au public que M. Léon Say, au moment où il quittait le ministère des finances (décembre 1879), s'apprêtait à réaliser la conversion. De son côté, M. Allain-Targé, pendant le ministère Gambetta, avait préparé un projet de conversion. Le krach, les embarras financiers, les événements d'Égypte obligèrent encore à différer l'opération et l'ajournement parut devoir être prolongé.

Au commencement de l'année 1883, les bruits de conversion reprirent de nouveau. Enfin, le 19 avril de cette année, M. Tirard, ministre des finances, dépose sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi portant autorisation de rembourser ou de convertir en rente 4 $^1/_2$ p. 100 les rentes 5 p. 100.

L'exposé des motifs était très sobre de développement. Il établit : que depuis juin 1877 la Bourse n'a enregistré que des cours compris entre 110 et 120 fr.; que dès lors on a pu dire que la conversion était faite et qu'il n'y avait plus qu'à la sanctionner; que dans l'intérêt général du pays, du crédit et des contribuables, il y a nécessité à ne pas prolonger l'état d'incertitude qui résulte de l'ajournement de la mesure; que le droit de remboursement du 5 p. 100 est hors de discussion; que les souscripteurs des emprunts de 2 et 3 milliards qui sont encore de beaucoup les plus nombreux ont été prévenus que l'État se réservait la faculté de rem-

bourser à 100 fr. les rentes qui leur étaient offertes ; que les nouveaux acheteurs n'étaient entrés dans la rente à des cours élevés qu'en connaissance de cause, et qu'ainsi la légitimité de la conversion ne peut faire doute pour personne. Le ministre continue en démontrant que la conversion en 4 $^1/_2$ p. 100 produira une économie de plus de 34 millions et, en faisant disparaître le 5 p. 100 paralysé par la menace du remboursement, détruira l'obstacle à l'établissement normal de la valeur de nos fonds d'État.

Dans la séance du 23 avril 1883, M. Alfred Naquet, au nom de la Commission, dépose le rapport sur le projet de loi de conversion. Il établit qu'une conversion n'est pas une réduction de l'intérêt dû par l'État à ses prêteurs, que c'est un remboursement. Il rappelle ensuite la légitimité de la mesure, les paroles de MM. Casimir Périer, Pouyer-Quertier et Thiers au moment de l'émission du 5 p. 100, et l'usage fait par toutes les nations du monde du droit de remboursement. La Commission, mise en présence de trois amendements qui proposaient la conversion en 3 p. 100, avait dû rechercher si les inconvénients de l'augmentation du capital étaient compensés par l'accroissement de l'économie et par les avantages de l'unification de la dette. Après une longue discussion, la Commission rejette ces amendements et adopte le projet du Gouvernement en y apportant deux légères modifications. D'une part, le délai de cinq ans proposé par le ministre pour l'irremboursabilité des nouvelles rentes 4 $^1/_2$ p. 100 est porté à dix ans ; de l'autre, il est décidé qu'afin d'éviter dans l'avenir de se trouver en présence d'une masse de 7 milliards de rente, les nouveaux titres 4 $^1/_2$ seront divisés en séries.

La Chambre comprit qu'une loi de conversion devait être votée aussi rapidement que possible pour éviter les abus de la spéculation. La discussion immédiate fut prononcée. Le lendemain 25 avril, la loi fut votée dans une séance de nuit, par 378 voix contre 102, après un débat approfondi.

Le 26 avril, le Sénat adoptait à son tour le projet de loi par 200 voix contre 71.

La loi du 27 avril 1883 portait les dispositions suivantes :

Art. 1er. Le ministre des finances est autorisé à rembourser les rentes 5 p. 100 inscrites au grand-livre de la dette publique à raison de 100 fr. par 5 fr. de rente, ou à les convertir en nouvelles rentes 4 $^1/_2$ p. 100 portant jouissance du 16 août 1883, à raison de 4 fr. 50 c. de rente pour 5 fr. de rente.

Art. 2. L'exercice du droit de remboursement de l'État est suspendu pour les nouvelles rentes 4 $^1/_2$ p. 100 pendant un délai de dix années à courir du 16 août 1883.

Art. 3. Le nouveau fonds 4 $^1/_2$ p. 100 est divisé en séries.

Art. 4. Tout propriétaire de rente 5 p. 100 qui, dans un délai de 10 jours, n'aura pas demandé le remboursement, sera considéré comme ayant accepté la conversion.

Un décret de la même date fixait les délais pendant lesquels les demandes de remboursement devaient être adressées.

Le décret du 27 juin 1883 réglemente les conditions dans lesquelles devra s'effectuer l'échange des titres 5 p. 100 contre des titres 4 $^1/_2$ p. 100. Les fractions non inscriptibles détachées des rentes converties étaient représentées par des promesses au porteur remises aux titulaires de rentes en même temps que les nouveaux titres 4 $^1/_2$ nominatifs, mixtes ou au porteur.

Au point de vue financier, cette conversion ne pouvait pas rencontrer d'obstacle sérieux. Les cours de la rente 5 p. 100 et des autres fonds d'État rendaient impossibles les demandes de remboursement ; d'ailleurs les mesures les plus sages étaient prises pour faire face aux réclamations qui pourraient se produire. La loi mettait à la disposition du ministre des ressources plus que suffisantes.

Dans un rapport du 31 mars 1884, le ministre des finances, conformément à l'article 13 de la loi du 27 avril 1883, a rendu compte des opérations de la conversion.

Les rentes 5 p. 100 s'élevaient à	340,519,124 f
Des demandes de remboursement au nombre de 38 ont été faites pour .	4,767
La conversion avait donc à porter sur	340,514,357 f
L'économie du dixième s'élèvera ainsi à	34,051,435

Le remboursement du capital des rentes 5 p. 100 non converties, arrêté à la somme de 95,340 fr., a pu avoir lieu dès le 16 mai.

Les inscriptions de rente au moment de la conversion s'élevaient savoir :

Inscriptions				de rentes.
nominatives .	344,783	représentant	151,382,146 fr.	
départementales.	40,159	—	12,498,571	
mixtes	116,509	—	17,329,542	
au porteur . .	1,779,896	—	159,308,865	
Soit au total. .	2,281,347	—	340,519,124 fr.	

Les frais matériels d'employés et de confection de titres se sont élevés à 2,660,000 fr.

Jusqu'à la conversion du 4 $^1/_2$ p. 100 de 1852, aucune nouvelle opération de conversion ne fut réalisée. Mais le 16 mars 1886, M. Sadi Carnot, ministre des finances, dépose un projet de loi dont l'article 1er était ainsi conçu :

Le ministre des finances est autorisé à convertir en rentes 3 p. 100 portant jouissance du 1er avril 1886, les obligations du Trésor à court terme en circulation, montant à la somme de 466,149,563 fr., et à inscrire au grand-livre de la Dette publique la somme de rentes nécessaire pour cette opération.

Il est à remarquer que ni dans le texte de la loi, ni dans l'exposé des motifs, il n'était parlé du remboursement des titres à convertir et qu'aucune indication n'était donnée sur la façon dont l'opération devait être conduite. Il ne fut pas donné suite d'ailleurs à ce projet, qui avait pour but de remplacer une dette à très courte échéance par une dette perpétuelle.

14. Conversion du 4 $^1/_2$ de 1852 en 1887.

Depuis le milieu de 1876, le 4 $^1/_2$ p. 100 ancien provenant de la conversion de 1852 oscillait aux environs du pair. A partir de 1878, le cours de 100 fr. est dépassé et n'est plus perdu. Ce fonds aurait donc pu facilement être converti. Mais on ne pouvait songer à faire cette petite opération avant d'avoir mené à bien la grande conversion du 5 p. 100. A partir de 1884, le marché financier s'attendait à voir annoncer la conversion du 4 $^1/_2$ p. 100 1852 ; les commissions du budget n'hésitaient pas à la réclamer.

Enfin, le 25 octobre 1887, M. Rouvier, ministre des finances, dépose un projet de loi proposant la conversion du 4 $^1/_2$ p. 100 (ancien fonds) et du 4 p. 100 et en demande le renvoi à la commission du budget.

L'exposé des motifs est sobre de considérations. Il constate l'anomalie du taux de capitalisation du 3 p. 100, qui est de 3.65 p. 100, et du 4 $^1/_2$ p. 100

qui monte à 4.36 p. 100. Après avoir indiqué l'obligation pour l'État d'alléger les charges de la dette, et de réaliser une économie, il insiste sur la nécessité de réagir contre toutes les causes qui peuvent contribuer à renchérir le loyer de l'argent. Il annonçait que l'opération projetée se présentait de la façon suivante. Les porteurs de rentes à convertir devraient avoir le choix : soit de réclamer le remboursement de leurs rentes au pair de 100 fr. en espèces ; soit de recevoir ce remboursement en rentes nouvelles 3 p. 100 calculées à un cours à déterminer ; soit, enfin, de s'assurer le maintien de leurs arrérages actuels moyennant, d'une part, l'échange de leurs titres, comme dans le cas précédent, et, d'autre part, le paiement du supplément de rentes 3 p. 100 destiné à parfaire leur ancien revenu.

L'exposé des motifs expliquait en terminant les raisons qui avaient fait adopter la substitution de rentes 3 p. 100 aux rentes converties. En écartant la création d'un fonds nouveau et en faisant disparaître deux types de rentes, on voulait réaliser un progrès marqué dans le sens de l'unification de la dette publique.

Le 29 octobre, M. Ribot donne lecture de son rapport au nom de la Commission du budget. Tout en reconnaissant que la conversion était légitime et nécessaire, et en relevant que cette opération aurait pu se faire pour le 4 $^1/_2$ p. 100 en 4 p. 100, le rapporteur déclarait que la responsabilité appartenait tout entière au Gouvernement et que la commission s'était ralliée au projet du ministre.

Dans la discussion à la Chambre des députés qui eut lieu le 3 novembre, le ministre des finances appuya surtout, pour défendre la conversion en 3 p. 100, sur le peu d'importance de l'opération, les préférences des financiers pour le 3 p. 100 et les inconvénients pour le marché de la création d'un fonds nouveau, ne devant comprendre que 37 millions de rentes, qui serait sans aucune élasticité et qui serait un fonds mort-né. Il constate que les réductions de dettes promises par les conversions successives étaient bien éphémères, et il en donne pour preuve l'existence depuis 62 ans d'une partie des fonds qu'il s'agissait de convertir. Malgré une opposition assez vive, qui réclamait la conversion en 4 p. 100 sans augmentation de capital, la Chambre adopta le projet du Gouvernement à une très forte majorité.

Le Sénat à son tour, dans sa séance du 7 novembre, donnait son approbation au système de conversion en 3 p. 100, par 196 voix contre 35.

La loi du 7 novembre 1887 comprenait les principales dispositions suivantes :

Art. 1er. Le ministre des finances est autorisé :

1° À inscrire au grand-livre de la dette publique et à aliéner au mieux des intérêts du Trésor une somme de 37,632,997 fr. de rentes 3 p. 100 portant jouissance du 1er janvier 1888 ;

2° À rembourser à raison de 100 fr. par 4 fr. 50 c. de rente 4 $^1/_2$ p. 100 et par 4 fr. de rente 4 p. 100 les rentes 4 $^1/_2$ p. 100 (ancien fonds) et les rentes 4 p. 100 inscrites au grand-livre de la Dette publique.

Art. 2. Dans l'adjudication des rentes 3 p. 100 à aliéner en exécution de l'article 1er ci-dessus, un droit de préférence sera réservé aux détenteurs des rentes dont le remboursement est autorisé par le même article.

Ce droit de préférence pourra être exercé par le détenteur de titres de rentes 4 $^1/_2$ p. 100 (ancien fonds) ou de rente 4 p. 100 : soit jusqu'à concurrence seulement de la rente 3 p. 100 à laquelle lui donne droit le taux de conversion fixé par un décret, en échange des rentes 4 $^1/_2$ p. 100 ou 4 p. 100 dont il est détenteur ; soit, en outre, pour une somme de rente 3 p. 100 égale au montant de la réduction que sa rente a subie par le fait de la conversion, sans toutefois que cette somme de rente puisse comprendre des fractions de franc.

Art. 3. Tout propriétaire de rente 4 $^1/_2$ p. 100 (ancien fonds) ou de rente 4 p. 100 qui, dans un délai de 10 jours à courir de l'époque qui sera fixée par un décret, n'aura pas demandé le remboursement effectif, ou fait connaître son intention de souscrire l'intégralité de la rente à laquelle il a droit en vertu de l'article 2 précédent, sera considéré comme exerçant son droit de préférence jusqu'à concurrence de la rente à laquelle lui donne droit le taux fixé pour la conversion.

La somme de rente 3 p. 100 dont la création était autorisée représentait exactement les intérêts des anciennes rentes 4 $^1/_2$ p. 100 et 4 p. 100 converties. Cette conversion ne constituait donc pas une économie annuelle. La différence entre l'intérêt des rentes 4 $^1/_2$ p. 100 et 4 p. 100 et des nouvelles rentes 3 p. 100 était immédiatement absorbée pour gager un emprunt en 3 p. 100. Les nouveaux titres, au lieu de faire l'objet d'une souscription publique, étaient offerts par préférence aux porteurs des fonds convertis qui voudraient conserver la totalité de leur revenu primitif. Ils avaient dans ce cas à payer une soulte ou plus exactement à acheter la quotité de rente 3 p. 100 nécessaire pour parfaire la différence entre le montant de leurs titres anciens et le montant du nouveau titre 3 p. 100.

Cette opération était donc double et comportait une conversion et un emprunt, l'emprunt devant être émis en deux fois. Une première partie était offerte par privilège aux détenteurs des rentes 4 $^1/_2$ p. 100 ancien fonds et 4 p. 100, et le solde devait être émis ultérieurement.

La conversion de 1887 présente les inconvénients et les avantages des conversions de rentes au-dessous du pair. On l'a comparée à tort à la conversion de 1862, avec laquelle elle n'a qu'un rapport apparent. L'opération faite en 1862 était une conversion facultative avec soulte et elle est surtout critiquable parce que, étant facultative, elle ne pouvait réussir que par l'emploi de moyens de pression sur les rentiers. La conversion de 1887 est au contraire une conversion obligatoire avec souscription privilégiée à un emprunt nouveau pour les porteurs de rentes converties. A ce titre, elle est inattaquable.

Pour l'exécution de la loi du 7 novembre, un décret et un arrêté ministériel du même jour prévoyaient trois natures d'opérations distinctes :

1° La réception des demandes de remboursement à former pendant un délai de dix jours par les propriétaires de rentes 4 $^1/_2$ p. 100 (ancien fonds) et 4 p. 100 qui n'accepteront pas la conversion ;

2° Les souscriptions à effectuer pendant le même délai par les détenteurs de rentes, qui, acceptant la conversion, déclareront vouloir user du droit de préférence qui leur est accordé par l'article 2 de la loi ;

3° La conversion pure et simple en rentes 3 p. 100 des titres de rentes 4 $^1/_2$ p. 100 (ancien fonds) et 4 p. 100. Dans ce dernier cas, les propriétaires de rentes converties n'avaient aucune déclaration à faire.

Les rentes 4 $^1/_2$ p. 100 (ancien fonds) et 4 p. 100 dont le remboursement n'aurait pas été demandé étaient converties en rentes 3 p. 100 à raison de 0,833 de rente 3 p. 100 pour 1 fr. de rente 4 $^1/_2$ p. 100 et de 0,937 de rente 3 p. 100 pour 1 fr. de rente 4 p. 100 (*D., art.* 7). Les rentes souscrites par préférence étaient remises au taux de 80 fr. 10 c. par 3 fr. de rente (*D., art.* 9). Les fractions non inscriptibles détachées des rentes 4 $^1/_2$ p. 100 et

des rentes 4 p. 100 converties seront représentées par des promesses au porteur (*D.*, *art* 11). La rente souscrite par préférence devait être égale à la différence entre la rente 4 $^1/_2$ p. 100 ou la rente 4 p. 100 présentée à la conversion et la rente 3 p. 100 attribuée en échange, déduction faite des fractions de rentes (*Arr. min.*, *art*. 3). Le versement du prix des rentes était à effectuer comme suit : 18 fr. au moment du dépôt des titres, 30 fr. le 1er avril 1888, 32 fr. 10 c. le 1er juillet 1888; au total 80 fr. 10 c. par 3 fr. de rente.

Le délai pour les demandes de remboursement et les déclarations de souscriptions privilégiées devait courir du 14 au 23 novembre inclusivement. Depuis l'annonce officielle du projet, qui remontait au 25 octobre, il devait donc s'écouler près d'un mois avant que l'opération fût terminée. Dans cette situation, il eût peut-être été préférable de ne pas établir cette concordance de délai pour les deux cas. Le procédé était certainement d'une rectitude parfaite, mais il eût été plus prudent d'impartir un premier délai très court pour les demandes de remboursement et ensuite un délai plus long pour les déclarations d'option.

Quoi qu'il en soit, depuis la promulgation de la loi jusqu'au 23 novembre, date de l'expiration du délai de 10 jours, tout semblait se combiner pour faire échouer l'opération : crise politique, bruits de guerre, baisse considérable à la Bourse. Malgré ce concours défavorable de circonstances exceptionnelles, la vieille clientèle du Trésor détentrice des rentes touchées par la conversion, résista à toutes les suggestions et la majorité des rentiers accepta la conversion pure et simple en 3 p. 100.

L'opération devait porter sur les rentes 4 $^1/_2$ p. 100 (ancien fonds) provenant de la conversion de 1862, pour 37,212,434f

Les rentes 4 p. 100 émises en vertu de la loi du 19 juin 1828, pour . . . 446.096

Soit en total. 37,658,730f

se répartissant ainsi :

	Parties.	Sommes.	Moyenne par titre.
Rentes nominatives . . .	96,022	27,103,344f	282f
Rentes au porteur	108,129	10,329,190	95

Les rentes nominatives se décomposaient ainsi :

	Parties.	Sommes.	Moyenne par titre.
Rentes appartenant à des particuliers	92,742	23,311,945f	251f
Rentes appartenant à des établissements publics.	3,280	3,791,399	1,156

Le capital des rentes à convertir s'élevait :

Pour le 4 $^1/_2$ p. 100 à.	826,945,831f
Pour le 4 p. 100 à	11,152,190
Total.	838,098,031f

Au taux indiqué par l'article 7 du décret, il fallait pour l'échange de 37,212,534 fr. de rente 4 $^1/_2$ p. 100 à 0,833. . . . . 30.998.040f
et de 446 096 fr. de rente 4 p. 100 à 0,937. . . . . 417.991

Soit au total. . . . 31.416.031f
au lieu de l'ancienne annuité qui était de. 37.658.630

La différence de 6.242.599f

(de rente 3 p. 100)

disponible permettait de se procurer, au cours de 80 fr. 10 c., un capital de 166,679,060 fr. si tous les porteurs de titres convertis avaient usé de leur droit de préférence.

Les résultats définitifs de l'opération n'ont pas été encore indiqués dans un document officiel. Mais les chiffres publiés ont annoncé que les demandes de remboursement ont atteint en capital à Paris. 33,642,514f
et pour les départements 46,545,000

Au total. 80,187,514f

soit une proportion de 9.56 p. 100 avec le capital touché par la conversion.

Les rentes souscrites par les porteurs de 4 $^1/_2$ et de 4 p. 100 ont atteint à Paris. . . 1,386,245f
et dans les départements 413,037

Au total. 1,799,282f

représentant un capital de 48,040,829 fr.

Le cours du 3 p. 100 ayant monté depuis l'époque de la conversion, le solde des rentes 3 p. 100 dont la création a été autorisée sera facilement émis à un prix sensiblement plus élevé que celui de 80,10. L'opération produira donc un capital plus élevé que celui qui avait été prévu.

On peut donc dire que la mesure a réussi et que le but poursuivi a été atteint. D'une part, une somme de 160 millions environ sera obtenue, et de l'autre, par la disparition du 4 $^1/_2$ p. 100 (ancien fonds) et du 4 p. 100, un pas sérieux aura été fait vers l'unification de la dette qui, à la suite de cette conversion, ne se trouve plus constituée qu'en 3 p. 100 perpétuel, en 3 p. 100 amortissable et en 4 $^1/_2$ p. 100 de 1883.

15. Conversion des dettes des communes et des établissements financiers.

La conversion des obligations Morgan en 1876, celle du 5 p. 100 en 1883 et celle des 4 et 4 $^1/_2$ p. 100 en 1887 ne sont pas les seules qui aient été réalisées. Depuis 1876 de nombreuses opérations de ce genre ont été faites en France soit par les établissements financiers, soit par les départements ou les communes.

En 1879, le Crédit foncier de France a converti ses lettres de gage rapportant 5 p. 100 en obligations à lots 3 p. 100. La plupart des grandes villes de France ont également remboursé leurs dettes rapportant un intérêt élevé en constituant de nouvelles dettes contractées à un intérêt moins élevé. Elles ont pu ainsi unifier les titres de leurs emprunts, réduire leurs charges annuelles, ou trouver de nouveaux capitaux sans augmenter les intérêts de leur dette. Ces opérations n'ont pas été faites au moyen de conversions simples, mais par voie d'emprunts dans lesquels un droit de préférence était réservé aux porteurs de la dette appelée au remboursement.

Au sujet des conversions de dettes communales, il s'est élevé la question de savoir, d'une part, si des emprunts amortissables en un certain nombre d'années par voie de tirage au sort pouvaient être appelés au remboursement avant l'échéance, d'autre part dans quelles conditions pouvaient être remboursés les emprunts à lots.

Sur le premier point les villes, s'appuyant sur l'article 1187 du Code civil, d'après lequel le terme est toujours présumé stipulé en faveur du débiteur, ont usé de la faculté de rembourser au pair leurs obligations. En fait aucune difficulté n'a été soulevée par les créanciers remboursés.

La seconde question était plus délicate. Le comité consultatif de la ville de Paris, dans deux avis du 29 janvier 1883 et du 18 juin 1884, a exprimé l'opinion que la Ville, pour se libérer des obligations à lots, devrait rembourser au pair les obligations et procéder immédiatement au tirage et au paiement de tous les lots. La commission du budget de la Ville a estimé au contraire que le contrat qui lie la Ville à ses prêteurs est double et comprend : 1° un contrat commutatif, un prêt à intérêt ; 2° un contrat aléatoire, un jeu ; elle a pensé que la Ville pouvait se libérer du premier contrat en remboursant le pair des obligations, et maintenir les clauses du second contrat en réservant aux porteurs des obligations remboursées leur droit au tirage des lots.

La ville de Bruxelles qui se trouvait dans les mêmes conditions a, du reste, fait un traité à la fin de 1886 avec diverses maisons de banque pour arriver à la conversion de ses anciens emprunts et à l'unification de sa dette. Aux termes du contrat, les obligataires étaient remboursés au pair ; tous les tirages restant à effectuer sur les anciens emprunts devaient être faits avant le 1er juillet 1887, et il était loisible aux porteurs de recevoir au comptant, moyennant escompte de 3 p. 100 l'an, la prime qui leur serait dévolue.

Quoi qu'il en soit, par suite de cette difficulté, la ville de Paris n'a pu encore unifier sa dette en convertissant les emprunts 1855, 1860, 1865, 1869, 1871, 1875 et 1876.

III. CONVERSIONS À L'ÉTRANGER.

16. Conversions en Angleterre.

1. *Conversions du* XVIIIe *siècle.*

La première conversion réalisée en Angleterre remonte au commencement du XVIIIe siècle. Elle eut un succès complet. En 1715, Robert Walpole, chancelier de l'Échiquier, proposa aux porteurs du 6 p. 100 consolidé l'option entre le remboursement du capital ou une réduction d'un pour cent d'intérêt. Combiné avec une modération d'intérêts sur les valeurs appartenant à la Banque d'Angleterre et à la Compagnie de la mer du Sud, cette conversion amena ainsi une économie de 8,050,000 fr. « Je suis satisfait », dit un riche porteur de rentes, « de la mesure adoptée, attendu que par la réduction des intérêts, je regarde le capital comme mieux assuré. »

En 1715, il n'avait été possible d'atteindre que les rentes rachetables de la dette consolidée. En 1719, la Compagnie de la mer du Sud sut amener presque tous les porteurs des rentes non rachetables et des annuités à long et à court terme, émises d'abord à 6, 7 et même 9 p. 100, à les échanger contre du 4 p. 100 de la rente rachetable. Une nouvelle économie de 6,768,000 fr. fut ainsi produite.

En 1737, le crédit de l'Angleterre était à son apogée. Le 3 p. 100 provenant d'un emprunt émis en 1726 était coté à 107 fr. La proposition fut faite à la Chambre des communes de réduire les rentes 4 p. 100 en 3 p. 100. Robert Walpole s'y opposa. La mesure fut retardée de 12 ans. En 1749, la situation était moins favorable ; une conversion régulière, avec offre de remboursement, n'était pas possible en 3 p. 100. L'Échiquier eut recours à une conversion *facultative et différée* et fit adopter le *bill* suivant : « Les porteurs de rentes rachetables qui, avant le 28 février 1750, soit dans un délai de 3 mois, déclareront accepter la conversion en 3 p. 100 à partir du mois de décembre 1757, seront garantis jusque-là de toute réduction nouvelle. Les intérêts continueront à leur être payés à raison de 4 p. 100 jusqu'à la fin de 1750, et au taux de 3 1/2 depuis cette époque jusqu'au moment fixé pour la réduction à 3 p. 100. » Les rentiers étaient prévenus que s'ils n'acceptaient pas volontairement la réduction échelonnée, ils s'exposeraient à subir une réduction pleine d'une unité, aussitôt qu'elle serait possible. La majorité se soumit et présenta ses titres pour la conversion :

Sur un capital de rentes 4 p. 100 de.	1,412,500,000f
les consentements portèrent sur un capital de	1,000,000,000
les non-consentants pour un capital de	442,500,000f

furent convertis en 3 p. 100 dès l'année 1755. Les demandes de remboursement ne portèrent que sur un capital de 87,500,000 fr. Les rentiers récalcitrants furent punis de leur résistance par la perte d'un intérêt de 1/2 p. 100 pendant deux ans ; il est vrai que, pendant 5 années, ils avaient touché 1/2 p. 100 de plus que ceux qui avaient accepté les offres de l'Échiquier en 1749.

L'économie produite par cette double opération combinée et échelonnée du 4 p. 100 en 3 p. 100 atteignit environ 14 millions et demi. Malgré son succès, cette mesure est critiquable comme toutes les conversions facultatives ; il suffit de faire remarquer que si la seconde conversion obligatoire n'avait pas été réalisée en 1755, elle devenait impossible l'année suivante, par suite de la guerre de Sept ans. Les rentiers qui n'auraient pas accepté la conversion facultative eussent ainsi conservé leur revenu intégral pendant de longues années.

En résumé, les quatre conversions opérées en Angleterre pendant le XVIIIe siècle, en 1715, 1719, 1750 et 1755 ont produit une économie totale de 31,675,000 fr., soit le tiers environ des charges annuelles de la dette.

2. *Conversion de* 1822.

Les illusions produites par le système du docteur Price sur l'amortissement, qui amenèrent l'émission de rentes au-dessous du pair, les guerres de Sept ans et de l'Indépendance, la longue lutte entreprise contre Napoléon, ne permirent plus à l'Angleterre de recourir aux conversions pendant près de trois quarts de siècle. Mais, en 1822, les consolidés 5 p. 100 ayant dépassé le pair, l'Échiquier put reprendre les traditions anciennes. Le 4 p. 100 était coté 98 fr. environ ; il n'était donc pas possible de réaliser une réduction d'un pour cent sur le 5 p. 100. La conversion était facile en 4 1/2 ; mais d'une part, les Anglais n'ont jamais admis un fonds 4 1/2 p. 100 qui se prête difficilement aux calculs, et de l'autre, une réduction d'un demi p. 100 ne produisait pas l'économie entière que l'état du marché permettait d'obtenir. Pour opérer la conversion en 4 p. 100, il était donc nécessaire d'accorder un avantage aux rentiers. L'Échiquier eut recours à une conversion avec augmentation du capital. Le chancelier de l'Échiquier, M. Vansittard, proposa aux porteurs du 5 p. 100 le remboursement du capital ou des titres nouveaux en 4 p. 100 offerts à 105 fr., suivant le système anglais d'établir le rapport entre la somme de 100 fr. à payer par le prêteur et le capital dont l'État se reconnaît débiteur. La mesure consistait à remettre à chaque porteur d'un titre de 5 fr. de rente 5 p. 100,

un nouveau titre de 4 fr. 20 c. en 4 p. 100. La réduction était ainsi de 80 cent., compensée pour le rentier par une augmentation de capital nominal de 5 fr.

Les consentants étaient garantis contre toute nouvelle conversion pendant 8 ans, jusqu'en 1830.

Le capital représenté par le 5 p. 100 en 1822 s'élevait à la somme de.	3,810,553,575f
Les demandes de rembourse-ments atteignirent seulement. .	69,857,650
La réduction du 5 p. 100 en 4 p. 100 ne frappa donc que sur. .	3,740,695,925f
Par suite de l'augmentation du capital, le nouveau capital des 4 p. 100 s'éleva à.	3,927,730,000
L'accroissement du capital fut ainsi de.	187,034,075f

L'économie annuelle pour l'Échiquier produite par la diminution de 80 cent. par 5 fr. de rente fut de 29,925,750 fr.

3. *Conversions de* 1824, 1830 *et* 1834.

En 1824, la conversion de l'ancien 4 p. 100 qui n'était pas garanti contre le remboursement devint possible en 3 $^1/_2$. Le 24 février, M. Robinson, chancelier de l'Échiquier, l'annonça au Parlement. Les remboursements devaient avoir lieu en trois années. Les consentants étaient garantis pendant cinq ans contre une nouvelle conversion.

Le capital représenté par le 4 p. 100 ancien était de	1,906,366,225f
Les demandes de rembourse-ment s'élevèrent à	153,731,150
La conversion porta ainsi sur un capital de.	1,752,635,075f

et produisit une économie annuelle sur les intérêts de 8,763.175 fr.

Les demandes de remboursement dépassèrent 8 p. 100 du capital des rentes à convertir. Cette proportion anormale a quatre causes : 1° la réduction d'un demi p. 100 était le maximum de ce qui pouvait être demandé aux porteurs du 4 p. 100; 2° le délai d'option qui, en 1822, n'avait été que de 12 jours fut prolongé pendant 42 jours; 3° en 1822, le silence des rentiers avait été interprété dans le sens de l'adhésion à la conversion; en 1824, au contraire, les porteurs de 4 p. 100 qui ne firent pas connaître leur adhésion, furent remboursés; 4° enfin une suspension de cinq années du droit de remboursement était insuffisante.

Le 4 p. 100 qui provenait de la conversion de 1822 n'était garanti contre une nouvelle réduction que jusqu'en 1830. Dès que ce délai fut expiré, M. Goulburn, chancelier de l'Échiquier, imposa aux porteurs de ce fonds les mêmes conditions qu'en 1824.

En 1830, le capital représenté par le 4 p. 100 nouveau était de.	3,841,777,350f
Les demandes de remboursement s'élevèrent à	66,234,150
L'opération porta donc sur un capital de.	3,775,543,200f

et produisit une économie annuelle de 18,877,716 fr.

Le droit de remboursement était suspendu pendant 7 ans. Un délai de 15 jours, du 5 au 24 avril, fut laissé aux rentiers pour réclamer le remboursement. La proportion des remboursements pour cette conversion irréprochable ne dépassa pas 1.7 p. 100 du capital.

En 1834 il restait encore une partie du fonds 4 p. 100 qui n'avait pas été soumise aux deux conversions précédentes. On procéda à sa conversion en 3 $^1/_2$ p. 100 au pair. Aucune demande de remboursement ne fut adressée.

Cette petite conversion porta sur un capital de 265,593,000 fr. L'économie réalisée fut de 1,327,900 fr.

4. *Conversions différées de* 1844 *et* 1854.

Ces conversions successives avaient fait disparaître complètement le 4 p. 100. La dette anglaise était constituée en 3 $^1/_2$ p. 100 et en 3 p. 100. Une conversion devenait plus difficile. L'opération devait atteindre un capital de plus de 6 milliards; elle avait à frapper les porteurs de l'ancien 5 p. 100 qui avaient déjà subi des réductions s'élevant à trois dixièmes de leur revenu, et les titulaires des 4 p. 100 qui avaient vu leurs intérêts diminuer d'un huitième. Il fallait attendre que des budgets sortissent de la longue période des déficits.

En 1844, le 8 mars, M. Goulburn, chancelier de l'Échiquier, qui avait déjà présidé à l'opération de 1830, présente un tableau rassurant de la situation financière et annonce son intention de convertir le 3 $^1/_2$ p. 100 dans les conditions suivantes: les détenteurs de 3 $^1/_2$ auraient à faire l'option entre le remboursement et la remise d'un titre au pair rapportant 3 $^1/_4$ pendant 10 ans et échangeable à l'expiration de ce délai contre un nouveau titre de 3 fr. en 3 p. 100 garanti contre toute autre réduction pendant 20 années.

Le 11 mars, l'avis officiel de la mesure est publié; il accordait aux rentiers jusqu'au 23 mars, soit douze jours, pour faire connaître leur dissidence.

Le fonds 3 $^1/_2$ se composait de dettes de diverses origines : du 3 $^1/_2$ créé en 1818, du 4 p. 100 créé en 1760 et pendant la guerre contre la France et réduit en 1824 en 3 $^1/_2$, du 5 p. 100 remontant en partie à 1784, réduit en 4 p. 100 en 1822 et en 3 $^1/_2$ en 1830, enfin de l'ancien 3 $^1/_2$ irlandais créé en 1787. La conversion s'adressait à un capital énorme de 6,218,990,700 fr. Les demandes de remboursement ne dépassèrent pas 2,588.000 fr. La première économie obtenue par la réduction en 3 $^1/_4$ atteignit 15,541,000 fr. La seconde économie obtenue en 1854 par la seconde réduction en 3 p. 100 s'élève à 15,466,500 fr.

A partir de cette époque toute la dette anglaise s'est trouvée constituée en un fonds unique; l'unification avait été amenée par cinq conversions successives ayant produit une économie totale de 82,902,000 fr. sur les charges annuelles.

5. *Résumé et observations.*

Les sommes données par ces opérations sont résumées dans le tableau suivant :

	Fonds convertis.	Capital converti.	Demandes de remboursement.	Économie annuelle.
	—	—	—	—
Conversion de 1822.	5 p. 100 en 4 p. 100	3,810,553,000f	69,857,000f	29,925,570f
— de 1824.	4 p. 100 en 3 $^1/_2$ p. 100	1,906,366,000	153,731,000	8,763,175
— de 1830.	4 p. 100 en 3 $^1/_2$ p. 100	3,841,777,000	66,234,000	18,877,716
— de 1834.	4 p. 100 en 3 $^1/_2$ p. 100	265,573,000	Néant.	1,327,900
— de 1844 et 1854	3 $^1/_2$ en 3 $^1/_4$ et 3 p. 100	6,218,990,000	2,588,000	31,007,500

En terminant l'historique des conversions en Angleterre, il convient de faire une remarque qui explique la facilité, le nombre et la rapidité de ces opérations. En Angleterre, une mesure de conversion est considérée comme un acte de haute administration qui n'est pas soumis aux délibérations du Parlement. Le chancelier de l'Échiquier se contente, dans son exposé de la situation budgétaire, d'annoncer qu'il abaissera l'intérêt de telle partie de la dette ; à son heure, il livre son plan à la publicité, fait ses offres et donne de courts délais aux dissidents pour faire leur demande de remboursement du capital. Le cabinet prend cette mesure sous sa responsabilité et ne s'adresse au Parlement que pour obtenir les voies et moyens nécessaires pour faire face aux demandes de remboursement. C'est ainsi que la conversion de 1844 fut annoncée officiellement le 11 mars, et que le bill accordant les crédits était voté le 19 mars par la Chambre des lords et recevait la sanction royale le 22, la veille du jour où expirait le délai d'option. Il semble regrettable qu'en France le Gouvernement, comme l'a demandé M. Passy, en 1838, ne soit pas armé des mêmes droits qu'en Angleterre, en matière de conversion. Les conversions ne sont pas terminées en Angleterre. Le 3 p. 100, qui a dépassé le pair, doit être à son tour réduit en 2 $^{1}/_{2}$ p. 100.

Dès 1881, M. Gladstone déclare que sa politique est celle de la réduction de la dette. Des pourparlers furent engagés dans ce but ; des crises industrielles ayant éclaté, la mesure fut ajournée. Au mois de mars 1883, M. Chamberlin annonçait que le taux des consolidés était assez élevé pour que l'on puisse reprendre la question.

Malgré les événements d'Égypte, dès le 25 avril 1884, dans l'exposé du budget de 1884-1885, M. Childers, chancelier de l'Échiquier, annonce une conversion du 3 p. 100 consolidé et du 3 p. 100 réduit qui, aux termes de la loi de 1870, sont remboursables en prévenant un an d'avance. Il se proposait de convertir ces fonds en rentes 2 $^{3}/_{4}$ p. 100 au taux de 102 livres par 100, ou en rentes 2 $^{1}/_{2}$ p. 100 au taux de 108 ; le 2 $^{3}/_{4}$ devait être garanti jusqu'en 1905 contre le remboursement et serait payable par trimestre. La conversion était facultative. Le bill fut adopté à la Chambre des communes par 117 voix contre 35.

Cette loi du 3 juillet 1884 assignait un délai de 2 ans pour l'opération. Le Gouvernement donna aux rentiers jusqu'au 17 octobre suivant pour réclamer l'échange de leurs rentes 3 p. 100 contre les nouvelles rentes.

Les rentes 3 p. 100 à convertir s'élevaient à 62,761,000 l. de capital. Il a été présenté à la conversion par les particuliers. 9,686,000 } 21,648,000 l.
et par le Gouvernement. 11,962,000 }

Il reste donc à convertir ou à rembourser . . . . 41,113,000 l.

L'option des rentiers a porté en capital sur le 2 $^{1}/_{2}$ p. 100 pour 18,006,000 livres et sur le 2 $^{3}/_{4}$ p. 100 pour 4,451,000 livres.

Le succès était donc modéré et une fois de plus on a pu voir les inconvénients des conversions facultatives.

Depuis, une nouvelle conversion a été faite par M. Goschen ; elle portait cette fois sur un capital de près de 560 millions de livres sterling (14 milliards de francs). C'est la plus colossale conversion qui ait été tentée jusqu'à nos jours.

L'opération portait sur ce que l'on appelait en Angleterre le nouveau 3 p. 100, les consolidés et les 3 p. 100 réduits.

M. Goschen offrait aux propriétaires du nouveau 3 p. 100 (166,960,000 £ de rentes) qui n'auraient pas signifié à la Banque d'Angleterre ou à la Banque d'Irlande le refus d'être convertis, des rentes nouvelles dont les arrérages seraient payés par trimestre au taux de 3 p. 100 pendant la première année, jusqu'au 5 avril 1889, au taux de 2 $^{3}/_{4}$ pendant 14 ans, jusqu'au 5 avril 1913, et ensuite au taux de 2 $^{1}/_{2}$ p. 100 par an.

Le nouveau fonds est garanti contre toute conversion nouvelle pendant 35 ans, c'est-à-dire jusqu'au 5 avril 1923.

Les demandes de remboursement devaient être faites avant le 29 mars 1888.

Les propriétaires des consolidés et 3 p. 100 réduits purent demander la conversion de leur fonds en fonds nouveau, à charge de signifier leur consentement à la Banque d'Angleterre ou à la Banque d'Irlande avant le 12 avril 1886.

Tout propriétaire de consolidés qui convertit recevra un dividende de 15 shillings pour chaque 100 £, payable le 5 avril prochain, ce dividende représentant l'intérêt de son fonds du 5 janvier dernier au 5 avril, et recevra le premier dividende trimestriel du nouveau fonds, c'est-à-dire 15 shillings, le 5 juillet prochain.

Tout propriétaire de 3 réduit qui convertit recevra le dividende du fonds existant, qui est payable le 5 avril, et son premier dividende sur le nouveau fonds, soit 15 shillings, le 5 juillet.

Afin de faciliter la prompte conversion des consolidés et du 3 réduit, des avantages spéciaux seront offerts aux propriétaires qui, en acceptant la conversion, abandonneront leur droit d'être prévenus un an à l'avance du rachat de leur rente.

Tout propriétaire de ces fonds recevra 5 shillings pour chaque 100 £ qu'il apportera à la conversion.

La Banque d'Angleterre et la Banque d'Irlande avaient le pouvoir de donner aux agents autorisés une commission de 1 sh. 6 d. p. 100 sur les consolidés et 3 réduits qu'ils apportaient à la conversion.

Voici, d'après les communications faites à la Chambre des communes le 13 avril dernier par le chancelier de l'Échiquier, les résultats de cette colossale opération, et bien que les chiffres que nous allons donner ne soient encore que provisoires, nous avons cru devoir les reproduire ici, cette opération de conversion se poursuivant encore en ce moment.

On se trouvait, il y a un mois, dit M. Goschen, en face d'un capital de 558 millions de livres sterling en rentes 3 p. 100. Elles se trouvent converties jusqu'à concurrence d'environ 473 millions de livres sterling, et comme on a laissé aux porteurs de rentes demeurant à l'étranger et aux *trustees* un délai supplémentaire pour produire leurs réclamations, on ne saurait considérer ce total comme définitif.

Pour le nouveau 3 p. 100, la tâche était relativement facile. Les porteurs de ce titre avaient jusqu'au 29 mars pour refuser la conversion. Les demandes de remboursement ne se sont élevées, pour ce fonds, qu'à 400,000 £.

La conversion des consolidés et du 3 réduit présentait de plus sérieuses difficultés. Les porteurs de ces titres devant être, au cas de remboursement, prévenus un an à l'avance, ne pouvaient, comme

les autres, être contraints à opter immédiatement entre la conversion et le rachat. On leur offrait de grands avantages. Mais voudraient-ils les accepter? De là dépendait le succès de l'opération. Or, à la date du 15, on avait, d'après l'exposé fait à la Chambre par M. Goschen, converti pour 307 millions de livres sterling de ces fonds. Sur 323 millions de livres sterling, montant total des consolidés, il n'en restait que 68,500,000 à convertir. Sur 69 millions de 3 réduit, 16 millions seulement avaient échappé à la conversion. Il en résulte que si l'opération de la conversion s'arrêtait brusquement, si les porteurs qui n'ont pas à l'heure actuelle fait connaître leur décision refusaient d'être convertis, le nouveau 2 $^{3}/_{4}$ p. 100 constituerait encore près des $^{4}/_{5}$ de la dette totale.

La question se pose maintenant de savoir comment on agira envers les porteurs qui auront refusé la conversion. Ils ne peuvent s'attendre à conserver le bénéfice d'un intérêt supérieur à celui dont la grande masse des porteurs se sera contentée. M. Goschen demandera sans doute au Parlement l'autorisation de les prévenir que dans un délai d'un an ils seront remboursés au pair.

De toute façon le succès de la conversion est maintenant assuré, et tout le monde est d'accord pour rendre hommage au talent dont M. Goschen a fait preuve en cette circonstance.

6. *Conversions en annuités terminables.*

L'Angleterre ne s'est pas contentée de faire des conversions de consolidés à intérêt élevé en consolidés portant un intérêt moindre; elle réalise en outre des conversions partielles soit en rentes viagères, soit en *terminables annuités,* au moyen des fonds de caisse d'épargne.

Jusqu'en 1829, par suite de l'usage de tables de mortalité défavorables, les résultats ont été mauvais. Mais depuis le 5 janvier 1829, date à laquelle on s'est servi des tables de la ville de Carlisle, le système des conversions volontaires des consolidés contre des rentes viagères a produit des bénéfices considérables. Le tableau suivant analyse les opérations faites dans les deux périodes.

Périodes.	Capital des titres annulés.	Intérêts annulés.	Rentes viagères concédées.	Rentes viagères annulées.	Résultats.
Du 1er septembre 1808 au 5 janvier 1829 .	290,718,200f	9,131,825f	16,795,175f	10,450,575f	Perte 1,318,750f
Du 1er janvier 1829 au 31 mars 1869 . . .	1,309,330,175	41,059,375	115,157,000	15,056,425	Bénéfice 26,002,950

(*V.* **Rentes viagères.**)

En 1863, les fonds des caisses d'épargne suivant une marche ascendante constante, M. Gladstone, chancelier de l'Échiquier, estima que l'on pouvait faire sans danger un emploi temporaire de ces fonds. Dès cette année 1863, puis en 1867 et à différentes époques, des conversions de consolidés appartenant aux caisses d'épargne ont été réalisées en annuités terminables à l'échéance de 1885. 48,000,000 de consolidés ont été ainsi annulés et amortis en 1885. Ces annuités doivent elles-mêmes faire l'objet d'une nouvelle conversion qui engloberait en même temps une masse considérable de consolidés.

Aux termes d'une loi adoptée au mois d'août 1884, cette annuité qui s'élevait à 5,135,000 livres et qui devait finir en 1885 doit être encore maintenue pendant 20 ans; elle servira à convertir des rentes 3 p. 100 appartenant aux caisses d'épargne pour un capital de 133 millions de livres. (*V.* **Annuités terminables.**)

17. Pays divers d'Europe.

La plupart des autres conversions réalisées en Europe ont porté sur un capital peu considérable et ne présentent pas un aussi grand intérêt que celles effectuées en Angleterre, le pays classique du crédit. Il suffira de les passer rapidement en revue.

En 1829, le grand-duché de Bade convertit une dette constituée en obligations au taux de 4 $^{1}/_{2}$ p. 100 en nouveaux titres 4 p. 100. En 1836 et pendant les années suivantes, ces dernières valeurs furent à leur tour remplacées par des obligations 3 $^{1}/_{2}$ p. 100.

L'année 1832 vit commencer deux conversions. La Bavière échangeait ses obligations 4 p. 100 contre des titres 3 $^{1}/_{2}$ p. 100. La Prusse, de son côté, substituait à des titres 5 p. 100 des rentes 4 p. 100. L'exemple fut suivi, et à leur tour, le Wurtemberg, la Hesse-Darmstadt, la Hesse électorale, l'État de Brunswick, Brême et Francfort, réalisèrent des conversions de titres 4 p. 100 en obligations 3 $^{1}/_{2}$ p. 100. Toutes ces opérations furent fractionnées et furent faites au moyen du tirage au sort des obligations appelées au remboursement ou à l'échange contre des titres à intérêt réduit. Elles ne présentaient donc aucun danger et eurent un plein succès.

En 1835, l'Autriche voulut également rembourser sa dette 5 p. 100 au moyen d'un emprunt 4 p. 100 qui ne fut pas couvert. L'opération resta inachevée.

En 1842, le 4 p. 100 prussien provenant de la conversion de 1832 fut à son tour converti en 3 $^{1}/_{2}$ p. 100.

En 1844, la Hollande qui, au XVIIIe siècle, était arrivée, par plusieurs conversions, à réduire sa dette au taux de 2 $^{1}/_{2}$ p. 100, entreprit la conversion en 4 p. 100 de ses obligations 5 p. 100 et 4 $^{1}/_{2}$. Le capital entier de la dette à convertir s'élevait à 400,251,200 florins. L'opération commença sur 32 millions de florins 5 p. 100 qui furent convertis en 4 p. 100 au taux de 95 fr.; elle réussit et fut immédiatement renouvelée pour 30 millions de florins au taux de 95 $^{1}/_{2}$ et ensuite pour 36 millions de florins à 96 $^{1}/_{2}$. L'année suivante, la mesure fut achevée au taux de 97, 98 et enfin 99, c'est-à-dire presque au pair. L'économie annuelle fut de 4 millions de florins environ avec une faible augmentation de capital.

La même année 1844, le royaume des Deux-Siciles convertissait ses rentes extérieures 5 p. 100 *commerciabili,* en rentes 4 p. 100. L'économie produite faisait retour à la dotation de l'amortissement.

Enfin, en 1844, la Belgique fit deux opérations qui méritent d'être analysées. Le 9 mars, la Chambre des députés adopta un projet présenté par M. Mercier, ministre des finances, et qui convertissait le 5 p. 100 en 4 p. 100. La période d'irremboursabilité était de huit ans, et le délai d'option

fut fixé à un mois. La Bourse de Paris protesta contre cette conversion ; le ministre belge n'eut pas de peine à démontrer qu'il était dans son droit. Le succès de l'opération fut complet. Les cours du 5 p. 100 auraient permis une conversion en 4 p. 100. La réduction d'un demi était si modérée qu'aucune demande de remboursement ne fut déposée.

En même temps, la Belgique remboursait à la Hollande une dette de 80 millions de florins constituée en 2 $^1/_2$ p. 100 au moyen d'un emprunt en 4 $^1/_2$ p. 100 au taux de 101 fr. Cet emprunt contracté au-dessus du pair fut couvert deux fois. Il permit d'éteindre une dette représentant un capital nominal de 169 millions par une nouvelle dette ne s'élevant en capital qu'à 84 millions.

En 1853, la Belgique fit une nouvelle conversion du 5 p. 100 s'élevant en capital à 157,614,300 fr. en 4 $^1/_2$ p. 100 avec suspension pendant huit ans du droit de remboursement ; l'économie produite fut de 788,070 fr. En 1857, une troisième conversion dans les mêmes conditions fit disparaître les dernières rentes 5 p. 100. Ces trois conversions de 1844, 1853 et 1857 ont réduit les charges annuelles de la dette belge de 1,338,690 fr.

Au commencement de 1880, la Belgique a opéré la conversion de 166,000,000 de francs de 4 $^1/_2$ en 4 p. 100. Elle n'a eu recours pour cette conversion à aucune opération de trésorerie, à aucun rachat pour soutenir les cours, à aucun emprunt pour se prémunir contre des demandes de remboursement. Elle a annoncé qu'elle offrait aux porteurs des 406,000,000 de 4 $^1/_2$ soit de les rembourser, soit de recevoir en échange un titre rapportant 4 p. 100. Pas un seul titre n'a été présenté au remboursement. Le cours du 4 $^1/_2$ était alors entre 104 et 105. Un mois après, le nouveau fonds était coté à 106 fr.

Cette rente 4 p. 100 a été à son tour convertie aux termes d'une loi qui a été présentée le 16 novembre 1886 et votée le 17 par la Chambre des députés et par le Sénat. Le 20, cette loi était insérée au *Moniteur ;* elle était obligatoire le jour même de sa publication. Les divers emprunts et dettes de l'État en 4 p. 100 étaient appelés au remboursement au pair ou convertis en 3 $^1/_2$ p. 100 garanti contre l'exercice du droit de remboursement jusqu'au 30 juin 1893, soit pendant six années et demie. Au moment de l'annonce de la conversion, le 4 p. 100 était coté 103 fr. ; un an après, le 3 $^1/_2$ voyait des cours semblables.

En 1865, le gouvernement ottoman fait une conversion non pour réduire l'intérêt de sa dette, mais pour différer indéfiniment l'époque de remboursement. Les titres de la dette 6 p. 100 remboursables en 18 ou 21 ans par tirages semestriels furent convertis en 5 p. 100 rachetables par voie d'amortissement au-dessus du pair. La combinaison ne modifiait pas les intérêts et augmentait le capital nominal de la dette.

En 1867, l'Espagne, par une loi du 12 juin, convertit en 3 p. 100 *extérieure* les trois dettes amortissables dites *Dette différée, passive extérieure 2e classe et passive intérieure 2e classe.* Les porteurs de ces diverses dettes devaient accepter une réduction sur la valeur nominale des titres présentés à la conversion et de plus payer une soulte avant la délivrance des nouveaux titres. La soulte produisit plus de 80,000,000 de francs. Ces deux opérations ne sont pas des conversions régulières, le remboursement au pair n'étant pas offert.

En exécution d'une décision des Chambres du 20 décembre 1878, le conseil fédéral suisse a émis le 21 janvier 1880 un emprunt de 35 millions en obligations 4 p. 100 à 99 fr. 50 c. pour la souscription duquel les porteurs des titres fédéraux des emprunts de 1867, 1871 et 1877 étaient privilégiés jusqu'à concurrence du montant nominal de leurs anciens titres. Les obligations qui n'ont pas été présentées pour la conversion ont été remboursées à l'échéance du coupon suivant. Par une loi du 22 décembre 1886, ces rentes 4 p. 100 pouvaient à leur tour être converties en 3 $^1/_2$ p. 100 au cours de 99 fr. Pour l'exécution de cette opération, une convention a été conclue le 1er juillet 1887 avec une maison de banque et le remboursement des anciens 4 p. 100 a eu lieu le 31 décembre 1887.

En mars 1881, la Hongrie a procédé à la conversion de sa rente 6 p. 100 or. En vertu de la loi n° XXXII de 1881, il a été procédé à l'émission de 100 millions de florins, capital nominal de la rente 4 p. 100 or, exclusivement destinés à rembourser et amortir une somme équivalente des obligations 6 p. 100 or encore en circulation. Les porteurs des obligations 6 p. 100 ont eu la faculté de demander la conversion de leurs titres en rentes 4 p. 100. Les titres 6 p. 100 or déposés pour la conversion ont été reçus au prix de 102 fr. 90 c. pour 100 florins à capital nominal. Au commencement de 1887, le comte Szapary, ministre des finances de Hongrie, voulait convertir toutes les dettes remboursables s'élevant à 321 millions de florins de capital en obligations 4 p. 100. Par cette conversion et un échelonnement plus long de l'amortissement, on aurait obtenu une économie de 5 millions $^1/_2$ de florins.

Une loi publiée le 9 mars 1885 autorisait le remboursement des rentes prussiennes 4 $^1/_2$ p. 100 en rente 4 p. 100 dans les termes suivants :

> Art. 1er. Les inscriptions de rente consolidée 4 $^1/_2$ p. 100 pourront être appelées au remboursement pendant 3 mois à partir du 1er avril 1885, contre paiement en numéraire au capital nominal.
>
> Art. 2. Le ministre des finances ne procédera à l'appel au remboursement qu'après avoir préalablement offert, par un avis officiel, aux propriétaires de 4 $^1/_2$ p. 100 l'échange de leurs titres contre des inscriptions de rente consolidée 4 p. 100. L'offre sera considérée comme acceptée si, dans le délai d'un mois à dater de la publication de l'avis, les inscriptions de rente n'ont pas été déposées, appuyées d'une demande de remboursement du capital.

Les rentes à convertir figuraient au budget pour 24 millions $^1/_2$ de marks. L'économie devait être de 2,700,000 marks. Le succès de l'opération fut complet. Il n'y eut à rembourser que 23,000 marks de rente.

Une loi nouvelle du 26 avril 1885 étendit les pouvoirs du ministre des finances et l'autorisa à appeler au remboursement les obligations de chemins de fer 5 p. 100 et 4 $^1/_2$ p. 100 remboursables, ou à les convertir en 4 p. 100. L'opération devait porter immédiatement sur un capital de 1,160 millions de marks et ultérieurement sur 209 millions de marks. L'économie première à retirer de l'application de cette loi était évaluée à 5 millions de marks.

En mars 1886, le gouvernement hollandais demande aux Chambres l'autorisation de convertir les rentes 4 p. 100 en rentes 3 $^1/_2$ p. 100 au taux de 97 p. 100.

Au commencement de 1887, le ministre des finances d'Italie dépose un projet de loi autorisant la création de rente 4 $^1/_2$ p. 100 destinée à conver-

tir toutes les dettes rachetables de l'État. Ces dettes s'élevaient au 31 octobre 1886 à 697,700,000 fr.

Par décret du 28 juillet 1887, le Gouvernement portugais autorise la création d'obligations 5 p. 100 destinées à la conversion du 3 p. 100 portugais extérieur.

18. États-Unis.

L'union américaine ne procède pas à des conversions simples comme celles qui ont été réalisées en Angleterre, en Belgique et en France. Elle émet des emprunts nouveaux à intérêt réduit qui servent à rembourser des dettes contractées à des conditions plus onéreuses. L'opération est donc double ; un emprunt et un remboursement ; mais l'effet est le même.

Pendant la guerre de la Sécession, tous les emprunts, sauf un premier emprunt de 200 millions de dollars constitué en *bonds* 5 p. 100 10-40, furent réalisés en *bonds* 5-20 à 6 p. 100. La dette américaine qui, en 1860, ne s'élevait qu'à 65 millions de dollars, dépassait à la fin de 1866 le chiffre colossal de 2,773 millions de dollars.

Dès 1870, le congrès songeait à remplacer les *bonds* 6 p. 100 par des consolidés émis à un taux moins élevé. Par les actes des 14 juillet 1870 et 20 janvier 1871, il autorisait le secrétaire de la trésorerie à émettre, selon les circonstances, des rentes 5 p. 100 ou 4 p. 100 et à rembourser au moyen des capitaux procurés par ces émissions les *bonds* 5-20 de 1862, de 1864 et de 1865 et les *consols* 6 p. 100 de 1865, 1867 et 1868 ; il était stipulé formellement par ces actes, que le capital de la dette ne devrait pas s'en trouver augmenté en quoi que ce soit.

En conséquence, le 1er décembre 1871, une partie des 5-20 de 1862 étaient appelés au remboursement. Le 13 novembre 1875, les *bonds* de 1864 étaient entamés, et le 15 février 1876, ceux de 1865 avaient leur tour. Tous ces *bonds* 5-20 étaient éteints. Le 21 août 1877, le secrétaire de la trésorerie attaquait les *consols* 6 p. 100 de 1865. Le nouveau 5 p. 100 émis en remboursement des 6 p. 100 était remboursable à partir du 1er mai 1881. Le 4 $^1/_2$ constitué dans les mêmes conditions est remboursable à partir du 1er septembre 1891 et le 4 p. 100 à partir du 1er juillet 1907.

Ces diverses opérations constituent de véritables conversions. Toute la dette provenant de la guerre de Sécession est actuellement éteinte, et les *bonds* ou *consols* 6 p. 100 sont remplacés par les *Timded-loan* qui ont été émis, selon les circonstances du crédit, à 5, 4 $^1/_2$ ou 4 p. 100. Le 5 p. 100 est dès maintenant appelé à son tour au remboursement et avant longtemps aura disparu.

Il est à noter que l'union américaine a pu réaliser facilement ces diverses opérations de remboursement, parce que sa dette était constituée en *bonds* remboursables à partir d'une certaine époque et dans un délai déterminé. Le Trésor n'a pas eu ainsi à s'adresser à une masse compacte et considérable de titres ; il a pu attaquer successivement les différents lots, et échelonner l'opération sur plusieurs années selon ses ressources et l'état du crédit. Ce peuple jeune et énergique n'admet pas les dettes perpétuelles; même au moment où il était aux prises avec des complications pleines de périls, il songeait en empruntant, aux moyens de se réserver la facilité de réduire les intérêts, et d'arriver à l'amortissement rapide de sa dette. La paix assurée, l'ordre rétabli, il se mettait à l'œuvre et obtenait des résultats inouïs.

Au 1er avril 1885, la dette des États-Unis était :

	Dollars en capital.	Dollars en intérêts.
En obligations 4 $^1/_2$ p. 100 de.	250,000,000	11,250,000
— 5 p. 100 de. .	737,710,900	29,508,456
— 3 — de. .	194,190,500	5,835,715
Totaux.	1,181,901,400	46,584,171

Il est bon de rappeler, après ces chiffres, que le montant de la dette des États-Unis, au commencement de 1867, était de 2,773 millions de dollars et 150 millions de dollars en intérêts. La dette a donc diminué grâce aux conversions et à l'amortissement, en 18 ans, en capital de 1,591 millions et en intérêts de plus de 100 millions de dollars.

CORPS DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE. — Dans les capitales, résidences des souverains ou chefs d'État, le corps diplomatique étranger est formé par la réunion des représentants accrédités par les puissances amies ou alliées. D'un commun accord entre elles, le nonce du Saint-Siège, partout où il s'en trouve, est accepté comme le doyen. Lorsqu'il n'y a pas de nonce, la présidence appartient de droit au membre le plus ancien du grade le plus élevé, l'ancienneté étant fixée par la date de la remise des lettres de créance. L'acte final du congrès de Vienne, du 9 juin 1815, a déterminé le rang des diplomates dans l'ordre suivant : les légats, nonces et ambassadeurs, les envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires, les chargés d'affaires.

Au mot *Ambassadeur* se trouvent définis les immunités et privilèges du corps diplomatique. Les décrets des 31 mars et 17 juillet 1882 fixent ainsi les rangs, nombres, assimilation et traitements personnels des membres des corps diplomatique et consulaire français, du cadre d'activité.

9 ambassadeurs.	40,000f
12 ministres plenipotentiaires de 1re classe . . .	30,000
15 ministres plenipotentiaires de 2e classe . . .	24,000
8 conseillers d'ambassade et 32 consuls généraux	18,000
12 premiers secretaires d'ambassade et 45 consuls de 1re classe	12,000
18 seconds secretaires et 55 consuls de 2e classe.	10,000
36 troisièmes secrétaires et 12 consuls suppléants	5,000
Vice-consuls, drogmans, interprètes et chanceliers de 1re classe	6,000
Tous autres vice-consuls, drogmans, interprètes et chanceliers.	5,000

Les places d'attaché au département, de troisième secrétaire et d'élève-consul, nommés aujourd'hui consuls suppléants, s'obtiennent au concours dans les conditions fixées par le décret du 10 juillet 1880. Le premier traitement alloué est de 1,500 fr. pour les attachés payés et de 5,000 fr. pour les consuls suppléants, mais seulement lorsqu'ils sont envoyés à l'étranger.

CORPS LÉGISLATIF. *V.* Chambres législatives.

CORRÈZE. — Chef-lieu : Tulle ; sous-préfectures : Brive, Ussel.

Nombre de communes : 287 ; population totale, 317,066 ; superficie territoriale, 586,568 hectares ; bois domaniaux : 103 hectares ; bois communaux : 3,132 hectares.

Cour d'appel de Limoges; chef-lieu d'académie : Clermont; évêché : Tulle, suffragant de l'archevêché de Bourges; 12e corps d'armée (Limoges).

Sénateurs : 2; députés : 5; percepteurs : 40.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1887 : 41,808 fr.

Valeur du centime départemental, 1887 : 13,997 fr.

Revenus communaux annuels, 1887 : 514,336 fr.

Voies de communication.

	Longueur kilomètres.
Chemins de fer d'intérêt général	266
— — local	—
Routes nationales	372
— départementales	520
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	2,297
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	2,469
Canaux	»
Rivières navigables	
— flottables	116

Budget du département.

SOMMAIRE.	1885.	1886.
Recettes ordinaires	842,043f12	1,201,530f77
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	55,917f50	86,238f67
Propriétés départementales	6,334 97	9,111 75
Routes départementales	141,205 61	139,187 10
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	293,797 37	516,957 80
Enfants assistés	43,412 64	35,891 42
Aliénés	12,544 97	82,000 00
Assistance publique	25,295 40	18,825 36
Encouragements et subventions	32,159 81	34,554 82
Instruction publique	5,300 00	76,118 98
Dépenses diverses	37,166 39	24,245 72
Total des dépenses ordin.	663,134f16	1,021,131f62
Recettes extraordinaires	331,836f81	751,205f26
Dépenses extraordinaires	281,455 52	604,524 81
Emprunts. Dette en principal	1,413,520f04	3,990,041f25

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1885.

ATTRIBUTIONS et le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État				
Principal	883,757f00	207,987f00	140,186f00	154,011f19
Cent. généraux.	»	35,350 99	22,195 81	56,904 31
Fonds de sec. et non-valeurs	17,675 14	4,158 94	4,211 40	8,370 17
	901,432f14	247,456f93	166,890f21	219,285f67
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	517,782 76	121,815 35	47,749 15	58,005 30
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	313,163 89	76,258 06	43,524 56	62,215 84
Total par contr.	1,732,378f79	445,530f34	258,163f95	339,506f81

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 4,170 fr. 06 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 2,780 fr. 04 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 1,[illegible] fr. [illegible] c.; Département : 745,35[illegible] fr. [illegible] c.; communes : [illegible] fr. [illegible] c.; ce qui fait monter le total général des 4 contributions directes à	2,782,5[illegible]f90
Taxes assimilées	75,525 50

Contributions indirectes.		
Boissons	1,13[illegible],557f97	
Tabacs	1,9[illegible],6[illegible]1 53	
Douanes	»	3,473,491 08
Autres contributions indirectes	374,261 58	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	2,670,7[illegible]8 30	
Forêts	1,7[illegible] 10	
Postes et télégraphes	472,869 10	4,302,296 04
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	1,[illegible]	
Revenus et produits divers	1,155,558 55	
Soit un total général de		10,633,815f52

représentant 0 fr. 30 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1885 pour 3,528,828,539 fr. 37 c.: budget général, 3,056,639,029 fr. 04 c.; budget sur ressources spéciales, 472,189,510 fr. 33 c.

CORSE. — Au point de vue fiscal le département de la Corse est placé sous un régime exceptionnel dont l'origine remonte aux arrêtés pris, à la date du 21 prairial an IX par l'administrateur général Miot, en vertu des pouvoirs qui lui avaient été provisoirement conférés par une délibération des conseils du 19 nivôse an VII.

Les arrêtés pris, en matière d'impôt, par le conseiller d'État Miot ont été suivis à différentes époques de mesures de faveur et d'exemption, qui en ont étendu les effets et qui ont constitué un régime spécial dont les conséquences se résument ainsi :

En matière d'enregistrement et de timbre, la quotité des droits et la base des perceptions sont de beaucoup inférieures à celles qui sont fixées sur le continent. Certains actes ne sont soumis à aucun droit, ni même à la formalité de l'enregistrement; la déclaration des mutations par décès n'étant pas obligatoire dans un délai déterminé.

A compter du 1er juillet 1811, les perceptions confiées à la régie des contributions indirectes ont été supprimées et remplacées par l'addition d'une somme de 30,000 fr. au principal de la contribution personnelle-mobilière.

L'impôt en matière de douane se perçoit également d'après des règles spéciales déterminées par la loi 21 avril 1818, et les tarifs appliqués sont notablement inférieurs à ceux en vigueur sur le continent.

Enfin le monopole des tabacs n'existe pas en Corse. Les seuls impôts indirects proprement dits qui soient perçus sont ceux qui ont été établis par les lois des 4 septembre 1871 et 30 décembre 1873 sur les allumettes, les huiles de schiste, les savons et les bougies ou produits similaires[1].

CORSE. — Chef-lieu : Ajaccio; sous-préfectures : Bastia, Calvi, Corte, Sartène.

Nombre de communes : 364; population totale : 272,639; superficie territoriale : 849,897 hectares; bois domaniaux : 45,230 hectares; bois communaux : 72,965 hectares.

1. La chicorée et le papier étaient également assujettis à l'impôt, mais les taxes qui frappaient ces produits ayant été supprimées, la Corse en a bénéficié comme les autres départements.

Cour d'appel de Bastia; chef-lieu d'académie : Aix; évêché : Ajaccio, suffragant de l'archevêché d'Aix; 15e corps d'armée (Marseille).

Sénateurs : 2; députés : 5; percepteurs : 36.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1887 : 9,814 fr.

Valeur du centime départemental, 1887 : 5,757 fr.

Revenus communaux annuels, 1887 : 739,701 fr.

Voies de communication.

	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	»
— — local	»
Routes nationales	1,131
— départementales	210
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	1,613
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	671
Canaux	»
Rivières navigables	»
— flottables	»

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1876.
Recettes ordinaires.	953,559f15	758,935f65
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires . . .	101,5[illegible]f83	136,597f41
Propriétés départementales.	27,1[illegible] 52	15,[illegible]52 22
Routes départementales . .	32,894 50	50,971 10
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local.	403,172 67	185,846 85
Enfants assistés	65,268 00	43,238 60
Aliénés.	18,898 00	50,32[illegible] 7[illegible]
Assistance publique	6,41[illegible] 38	6,610 75
Encouragem. et subvent. .	8,700 00	11,676 40
Instruction publique. . . .	25,4[illegible] 83	34,1[illegible] 73
Dépenses diverses	69,817 01	48,641 97
Total des dépenses ordin.	762,284f74	561,044f73
Recettes extraordinaires . .	392,827f91	709,[illegible]7f75
Dépenses extraordinaires .	175,519 37	511,750 00
Emprunts. Dette en principal	789,7[illegible]f75	2,958,499f56

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1885.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal . . .	194,815f00	160,882f00	62,465f00	140,621f87
Cent. généraux.	»	27,319 94	9,869 47	49,472 62
Fonds de sec. et non-valeurs .	3,896 30	3,217 64	1,873 95	7,642 49
	198,711f30	191,449f58	74,208f42	197,736f98
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	168,819 29	128,010 27	34,601 49	86,312 79
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	251,833 89	185,328 02	65,734 84	133,168 20
Total par contr.	619,364f48	504,787f87	174,544f75	417,217f97

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables, et qui se sont élevés à 1,178 fr. 97 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 2,085 fr. 38 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 666,584 fr. 35 c. Département : 417,743 fr. 84 c. Communes : 639,050 fr. 33 c.; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . . .		1,723,378f52
Taxes assimilées.		82,909 37
Contributions indirectes.		
Boissons	»	
Tabacs	»	
Douanes	1,195,302f49	1,195,302 49
Autres contributions indirectes	»	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	884,274f38	
Forêts	59,413 69	
Postes et télégraphes	457,643 25	2,525,158 91
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	570 54	
Revenus et produits divers .	1,123,257 05	
Soit un total général de.		5,526,749f29

représentant 0 fr. 15 c. p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1885 pour 3,528,828,539 fr. 37 c.; budget général, 3,056,639,029 fr. 04 c.; budget sur ressources spéciales, 472,189,510 fr. 33 c.

CORVÉE. — Sous l'ancien régime on donnait ce nom aux prestations en nature que l'administration se croyait en droit d'imposer aux taillables, d'abord pour les travaux et les convois militaires, ensuite pour la réfection des chemins. Ces prestations consistaient en journées d'hommes et en fournitures de voitures, chevaux et bestiaux.

L'emploi des corvées pour les chemins n'a commencé que sous Louis XV vers 1726 [1], il a duré jusqu'en 1787. Jusque-là la dépense des chemins avait toujours été supportée par les propriétaires de biens-fonds. Mais les guerres de Louis XIV et le *Système* avaient ruiné la nation; la fiscalité avait épuisé tous ses procédés.

On ne pouvait plus demander aux taillables que leurs bras. Les intendants n'hésitèrent pas; ils trouvèrent très légitime d'exiger de gens soumis aux corvées seigneuriales, des corvées pour le service du roi; telle est l'origine des corvées royales pour les chemins.

La corvée est un droit royal; elle ne peut être exigée que des taillables; tels étaient les principes. Dans l'application, la corvée était abandonnée au pouvoir arbitraire de l'intendant. C'était lui qui, pour chaque route, désignait les paroisses qui contribueraient à sa construction ou à son entretien, et réglait le nombre de journées d'hommes et la quantité de voitures que chacune devrait fournir. Dans certaines provinces on demandait seulement 3 journées; dans d'autres 4, 6, et jusqu'à 12.

Même variété dans les moyens dont on usait pour triompher de la résistance des corvoyeurs; dans quelques généralités c'était la contrainte par corps, dans d'autres la saisie mobilière, l'amende, ou la voie de garnison.

Une instruction de 1737 autorisait les intendants à faire exécuter à prix d'argent les tâches qui ne seraient pas achevées dans les délais, et à en répartir le montant sur les corvéables des paroisses en retard.

1. Nous donnons la date indiquée dans les remontrances de 1776. Elle n'est qu'approximative.

M. de Fontette, intendant de la généralité de Caen, se crut dès lors autorisé à donner aux paroisses la faculté de faire leur tâche en nature, ou de la racheter en s'engageant à payer en argent, et au marc la livre de la taille, le prix de l'adjudication qui en serait faite ; mais en leur laissant l'option, il assignait un délai, passé lequel la paroisse qui n'aurait pas fait connaître sa détermination, serait présumée avoir accepté le rachat (O. 10 mars 1758). Les cultivateurs du pays comprirent bien vite quel était leur intérêt, et vers 1765 toutes les paroisses étaient dans l'usage de racheter les tâches.

Les deux autres généralités de Normandie imitèrent ce qui se pratiquait à Caen, et un peu plus tard le même régime fut introduit en Picardie.

En 1761, Turgot fut nommé à l'intendance de Limoges. Il adopta les plans de M. de Fontette, les perfectionna et par une combinaison ingénieuse il fit disparaître à peu près tous les vices de cet impôt.

Dans le système de M. de Fontette, l'impôt changeait seulement de nature ; mais la charge était toujours supportée par les seules paroisses qui, à raison de leur proximité des chemins, pouvaient être commandées pour la corvée. On ne demandait rien aux communes plus éloignées.

Turgot voulut être plus juste, et rendre l'impôt aussi proportionnel qu'il le pourrait.

Il promit aux paroisses qui voteraient le rachat, de diminuer leurs tailles d'une somme égale au montant de leurs tâches, et il ajouta le total de ces dégrèvements au rôle général des tailles de la province. De cette façon tous les taillables contribuaient à une dépense qui profitait à tous. L'autorité de l'intendant ne pouvait aller au delà.

De leur côté les économistes dénonçaient l'injustice et les vices du système des corvées. Tout raisonnement en faveur des corvées, disait Quesnay, *est fondé sur les principes de Satan.* Dupont de Nemours publia sur l'administration des chemins (1767) un petit écrit qui eut beaucoup de succès, et qui est un véritable réquisitoire contre l'usage des corvées :

1° La corvée en nature est un impôt qui porte directement sur ceux qui n'ont que peu ou point d'intérêt à l'emploi qu'on en fait. Il porte sur les ouvriers agricoles, et c'est le propriétaire qui a le plus d'intérêt à ce que les chemins soient en état.

2° C'est un impôt qui ne porte que sur une partie de ceux qu'on considère comme contribuables ; en effet, on ne peut commander à la corvée que les paroisses limitrophes des chemins. Les autres échappent à l'impôt.

3° C'est un impôt qui dans les paroisses qui en sont chargées est nécessairement réparti avec inégalité.

4° C'est un impôt qui coûte réellement à ceux qui le supportent, au moins le double de la valeur qui en résulte à cause de l'éloignement des ateliers, des pertes de temps et de l'inexpérience des travailleurs.

5° C'est un impôt qui détourne les cultivateurs de leurs travaux productifs et qui coûte aux propriétaires et à l'État cent fois peut-être la valeur du travail des corvoyeurs.

Dupont établissait que les propriétaires avaient tout intérêt à voir remplacer la corvée par une imposition assise sur les biens-fonds.

Ces idées étaient aussi celles de Trudaine, l'administrateur distingué qui avait la direction des ponts et chaussées. Mais la réforme ne pouvait se faire qu'avec l'approbation du Parlement, et l'on redoutait son opposition. Les efforts de Trudaine se bornèrent à encourager le système du rachat. On arriva ainsi jusqu'au règne de Louis XVI.

Turgot fut appelé au contrôle général. Le roi était jeune, bien disposé à soulager les misères du peuple ; le ministre crut que les circonstances étaient favorables, et au mois de février 1776 parut l'édit supprimant les corvées et ordonnant la confection des grandes routes à prix d'argent. Dans le préambule de cet édit célèbre, Turgot plaidait avec chaleur la cause des ouvriers agricoles.

On a imaginé, dit-il, qu'il valait mieux exiger des habitants de la campagne des bras qu'ils avaient, que de l'argent qu'ils n'avaient pas ; ceux qui faisaient ce raisonnement oubliaient qu'il ne faut demander à ceux qui n'ont que des bras, ni l'argent qu'ils n'ont pas, ni les bras qui sont leur unique moyen pour nourrir eux et leur famille. Dans un autre passage, il dit : Prendre le temps du laboureur, même en le payant, serait l'équivalent d'un impôt. Prendre le temps sans le payer est un double impôt..... Nous croyons impossible d'apprécier tout ce que la corvée coûte au peuple.

Fidèle au système des économistes, Turgot voulut que tous les propriétaires de biens-fonds supportassent le nouvel impôt. C'est pour cela qu'il avait pris pour base les vingtièmes que payait la noblesse, et non les tailles dont les nobles et certains privilégiés étaient exempts. Aussi le Parlement fit une vive opposition et il fallut tenir un lit de justice pour enregistrer l'édit.

Le Parlement, dans ses remontrances, rappelait cette maxime des instituts de Loisel. « Le service « des nobles est noble comme eux ; noble n'est « tenu payer la taille ni faire vile corvée. »

Turgot avait voulu réaliser trop de réformes à la fois, abolir les corvées, supprimer les jurandes, établir la libre circulation des blés. La coalition des intérêts provoqua sa chute, et l'édit de février 1776 ne reçut pas d'exécution. Une déclaration du 11 août de la même année rétablit l'ancien ordre de choses, sans rapporter l'édit.

M. de Clugny, successeur de Turgot, se contenta d'adresser aux intendants une instruction qui établissait quelques règles pour la répartition des corvées, en les invitant à favoriser le système du rachat.

Necker, qui n'eut ni le cœur ni le génie de Tur- « got, trouvait que « *la corvée est peut-être une* « *heureuse idée fiscale,* c'est-à-dire un moyen nou- « veau de multiplier entre les mains du souverain « les efforts de ses peuples. » (Compte rendu 1781.)

« Mais, ajoute-t-il, de pareilles combinaisons ne « pouvant plaire à Votre Majesté, j'ai cru seconder « ses intentions en favorisant avec ménagement le « système des corvées, et partout où elles subsis- « tent, j'ai excité les intendants à veiller sur leur « juste répartition. »

Il comptait du reste qu'on pourrait, au moyen des administrations provinciales, obtenir des résultats satisfaisants. En effet, dès 1781, l'assemblée provinciale du Berry présentait un plan pour la suppression de la corvée et c'est ce plan qui a servi à Calonne pour dresser l'arrêt du conseil du 6 novembre 1786.

Sa Majesté, dit le préambule, a résolu d'ordonner un essai uniforme et général... Elle a considéré qu'une prestation pécuniaire substituée à la corvée et répartie au marc la livre *des impositions roturières* remédierait en même temps aux inconvénients attachés au travail en nature et à ceux qui auraient résulté *de la base de répartition* indiquée par l'édit de 1776. En conséquence, l'on décide qu'à commencer du 1er janvier 1787 tous les travaux des grandes routes seront exécutés dans tout le royaume, pendant les années 1787, 1788, 1789, au moyen d'une contribution en argent représen-

tative de la corvée. Les articles suivants disposent que cette contribution sera répartie au marc la livre de la taille et qu'elle ne pourra excéder le sixième de la taille et de ses accessoires.

Les notables acceptèrent la suppression de la corvée, et en conséquence une déclaration royale du 27 juin 1787, rendue après le départ de Calonne, transforma en loi définitive l'essai de réforme de 1786.

La déclaration ne statuait que pour les pays d'élections ; mais les États provinciaux s'empressèrent d'en admettre les dispositions, et en 1789, de toutes les provinces de France, la Bretagne seule avait maintenu la corvée.

Quarante ans plus tard, la prestation en nature a de nouveau paru « *une heureuse idée fiscale* », et depuis 1826 elle figure au nombre des ressources affectées au service des chemins vicinaux. (*V.* **Prestations.**)

MOUTON-DUVERNET.

COTE DES VALEURS. — La cote est l'indication du cours des effets publics ou valeurs de Bourse, des monnaies et des changes. Aux termes de l'arrêté du 27 prairial an X, les agents de change sont tenus de consigner leurs opérations sur des carnets et de les transcrire, le jour même, sur un journal timbré, coté et paraphé par les juges du tribunal de commerce ; ils doivent représenter ces registres et carnets aux juges et arbitres. Par extension, on appelle cote le bulletin où sont mentionnés les cours des valeurs, et les variations qu'ils ont subies pendant le marché.

Depuis le commencement du siècle, il a été fait, à la cote, des changements considérables. Pendant la Révolution et sous le premier Empire, elle tenait tout entière sur le recto d'une feuille de la dimension d'un in-octavo, et les cours des matières d'or et d'argent en occupaient la plus grande partie ; quelques lignes étaient consacrées aux effets publics qui comprenaient la rente 5 p. 100, la rente de Naples, les actions de la Banque de France, des compagnies d'assurances la *Royale*, la *Générale*, le *Phénix* ; les actions des Ponts ; les obligations de la Ville, de la Caisse de la boulangerie, de la Caisse de service.

Le 1er août 1821, la cote commence à occuper le verso de sa feuille. La première page est consacrée aux changes, la deuxième aux effets publics. Mais peu à peu la Bourse envahit la place réservée aux changes ; on voit apparaître les actions des canaux, des compagnies d'assurances nouvelles, des emprunts napolitains, espagnols, autrichiens, portugais.

En 1832, le format de la cote est agrandi, mais toutes les opérations ne se font toujours qu'au comptant. Ce n'est que le 30 mai 1844 qu'elle prend sa forme actuelle avec les colonnes du comptant, du terme, des reports et des primes, donnant ainsi l'essor à un genre d'opérations qui semblaient prohibées par l'ancienne législation et considérées comme une cause d'agiotage. Depuis cette époque, les dimensions de la cote s'augmentent successivement, mais son ordonnancement général reste à peu près le même.

La cote publiée par la Compagnie des agents de change de Paris porte le nom de *Cours authentique, seul officiel*. On l'appelle communément : la cote officielle.

En Angleterre, la cote se nomme : *Stock and Share list*, Bulletin des fonds publics et actions ; on la désigne aussi sous le nom de *Money Market*. A Berlin c'est le *Cours-Bericht*, relation, revue des cours ; à Francfort, à Vienne, le *Cours-Blatt*, feuille des cours ; en Espagne, on l'appelle la *Cotizacion official del collegio de agentes de cambios* ; en Italie : *Bollettino della Borsa* ; à Saint-Pétersbourg : *la cote officielle de la Bourse*.

La cote des agents de change de Paris est bien supérieure à celles de l'étranger au point de vue des dispositions générales et des indications qu'elle fournit. Elle comprend huit grandes pages qui contiennent le cours de plus de 700 valeurs. Les quatre premières pages sont consacrées aux valeurs qui se traitent au comptant et à terme ; les 5e, 6e et 7e pages et la moitié haute de la 8e page à celles qui se négocient seulement au comptant. La moitié basse de la dernière page est réservée à divers renseignements et avis.

Chaque page de la cote à terme est divisée en 15 colonnes.

Les trois premières colonnes à gauche sont consacrées aux reports. Elles indiquent les différences de prix d'une même valeur entre deux époques distinctes, soit du jour même à la liquidation courante ; soit du jour même à la liquidation prochaine, c'est-à-dire à la liquidation qui doit suivre celle en cours ; soit d'une liquidation à l'autre.

La 4e colonne de la cote est réservée au taux d'émission des titres ; c'est-à-dire au prix auquel ces titres ont été livrés au public lors de la souscription ; de sorte qu'en comparant le taux d'émission avec le cours du jour on se rend compte de la plus-value ou de la moins-value. Il ne faudrait pas toutefois faire cette comparaison sans se reporter à la 5e colonne qui indique si les titres sont ou ne sont pas libérés entièrement. A la Bourse de Paris, les cours s'établissent sur la valeur nominale.

La 5e colonne contient en outre des renseignements qui varient selon la nature des titres : s'ils sont nominatifs ou non, le numéro du dernier coupon payé, les changes fixes sur certains fonds d'État, la quotité des diverses coupures, etc.

La 6e colonne indique la jouissance, c'est-à-dire l'époque à laquelle a eu lieu le dernier paiement d'intérêt ou de dividende.

La 7e colonne contient tous les cours qui ont été faits au comptant de midi et demi à trois heures, durée du marché officiel. Sur les fonds d'État les cours s'établissent par demi-centime, sur les actions par 1.25 et sur les bons du Trésor, les obligations des villes et départements, par 0.25.

Voici la reproduction exacte des 8e, 9e, 10e, 11e et 12e colonnes, fin décembre 1887, sur le 3 p. 100 français, pris comme exemple :

	A TERME			
	1er cours.	Plus haut.	Plus bas.	Dernier cours.
En liq. . . .	»	»	»	»
Fin cour. . .	81 10	81 15	81 02 1/2	81 15
Pr. fin c. . .	»	» d 2 f	»	»
Pr. fin c. . .	»	» d 1 f	»	» d 50
Pr. fin c. . .	81 27 1/2	81 20 d 25	»	» d 2 f
Pr. fin p. . .	81 57 1/2	81 50 d 1 f	81 80	81 65 d 50
Pr. fin p. . .	»	» d 2 f	»	»
Pr. fin p. . .	82 05	82 00 d 25	»	»
En liq. . . .	»	»	»	»

Le première ligne ne s'emplit en général que le jour de la liquidation. Ce jour-là, jusqu'à 2 heures, les acheteurs et les vendeurs sont tenus de décla-

rer s'ils *lèvent* ou s'ils *livrent*, c'est-à-dire, s'ils prennent possession des titres qu'ils ont achetés ou s'ils fournissent ceux qu'ils ont vendus, et, dans ce cas, ils se liquident ; ou bien s'ils se font reporter ou s'ils reportent, en un mot, s'ils veulent conserver leur position d'acheteurs ou de vendeurs pour la liquidation prochaine. Jusqu'à 2 heures, il y a donc deux cours à terme : l'un en liquidation pour ceux qui désirent se liquider, l'autre, fin courant ou liquidation prochaine, pour ceux qui préfèrent continuer leurs opérations. Il existe entre ces deux cours un écart qui correspond généralement au prix du report. (*V.* **Report.**)

Lorsqu'un client omet de faire connaître ses intentions, sa position n'est pas liquidée, elle est reportée d'office.

La date de la liquidation des rentes françaises est fixée à la première Bourse du mois ; les fonds d'États étrangers et les valeurs se liquident à la Bourse suivante et à la Bourse qui suit la date du 15, soit deux liquidations par mois. Toutefois, un certain nombre de valeurs, comme les rentes françaises, n'ont qu'une liquidation qui a lieu à la seconde Bourse du mois, ce sont les actions de la Banque de France, du Crédit foncier de France, des grandes Compagnies françaises de chemins de fer, etc.

La seconde ligne du tableau ci-contre indique, comme on vient de le voir, les cours fermes pour la liquidation prochaine. Les cours à terme variant à l'infini, il serait impossible de les transcrire tous, on se contente, en conséquence, de coter le cours d'ouverture et celui de clôture ainsi que le plus haut et le plus bas, fait dans l'intervalle. A partir de la 3e ligne c'est le marché des primes. (*V.* **Primes.**)

Les 13e et 14e colonnes donnent les derniers cours de la Bourse précédente, au comptant et à terme.

La 15e colonne, sous l'annotation « intérêts et dividendes », renseigne exactement sur les derniers intérêts et dividendes distribués, sans déduction des impôts qui les frappent.

La partie de la cote réservée au comptant, est bien moins complète que celle du terme. Pour les actions chaque page ne contient que quatre colonnes : taux d'émission, nom des titres, cours au comptant, intérêts et dividendes. Pour les obligations la dernière colonne est supprimée, car elle devient ici inutile. Il suffit de multiplier le prix du remboursement divisé par 100 par le taux de l'intérêt pour savoir ce que chaque obligation rapporte annuellement. Ainsi, par exemple, les obligations du chemin de fer du Nord étant inscrites de la façon suivante : « Nord, 3 p. 100, rembours. à 500 fr. », il suffit pour connaître l'intérêt annuel de faire le calcul ci-après : $500 \times 3 : 100 = 15$ fr. La colonne intérêts et dividendes peut donc être supprimée sans inconvénient et la place pour coter les cours toujours fort nombreux sur les obligations se trouve augmentée d'autant. Les obligations se traitent par 25 centimes.

C'est au comptant que sont cotées, sauf quelques rares exceptions, les actions de jouissance. Un grand nombre de sociétés emploient, d'après leurs statuts, une partie de leurs bénéfices au remboursement de leur capital-actions. Ce remboursement s'effectue en général par des tirages au sort. Les actionnaires qui ont ainsi été remboursés au pair, reçoivent gratuitement un nouveau titre que l'on nomme action de jouissance. Cette action conserve ses droits aux bénéfices ; sa part est seulement diminuée de l'intérêt du capital remboursé. Les actions de jouissance ne touchent rien si les bénéfices de la Société ne sont pas assez élevés pour donner un dividende au delà de l'intérêt statutaire. Lorsque toutes les actions de la Société sont remboursées, les actions de jouissance prennent alors leur place avec tous leurs droits aux bénéfices et au partage de l'actif social.

Dans la moitié basse de la dernière page on trouve le cours des changes avec l'escompte à l'étranger pour les valeurs se négociant à 3 mois et à 6 mois sur les principaux marchés ; le cours des matières d'or, d'argent, etc., qui se traitent comme les obligations par 25 cent. ; l'escompte des bons du Trésor à 3 mois, de 4 à 11 mois, et à un an ; l'escompte de la Banque de France et l'intérêt des avances ; les dépêches télégraphiques de Londres et de Vienne. La dépêche de Londres indique seulement le cours des consolidés 3 p. 100 à midi ; elle est suivie d'une seconde dépêche indiquant le cours de 1 heure. La dépêche de Vienne est bien plus complète ; elle contient le cours du florin argent, du florin papier, du Crédit mobilier autrichien, des chemins de fer autrichiens et des Lots d'Autriche ; en outre, elle donne la demande et l'offre du chèque sur Londres et sur Paris. A cette partie de la cote sont inscrits les cours de compensation, les avis de versements sur les titres non libérés, de paiement de coupons et de répartitions.

Les actions admises à la cote ne peuvent être de moins de 100 fr. lorsque le capital des entreprises n'excède pas 200,000 fr., ni de moins de 500 fr. si le capital est supérieur à 200,000 fr. Elles doivent être libérées jusqu'à concurrence du quart au moins. Mais il est de tradition à la Chambre syndicale de ne pas admettre à la cote, sauf de très rares exceptions, les titres de sociétés dont le capital social est inférieur à trois millions de francs.

Sous l'ancien régime on n'admettait à la cote que les effets royaux, le cours des changes et celui de quelques actions privilégiées. La négociation, et, par suite, la cote des valeurs étrangères, était absolument prohibée comme elle l'est encore, du reste, dans certains pays, par exemple en Autriche et en Russie.

Sous le premier Empire et particulièrement sous la Restauration, des arrêtés spéciaux autorisèrent l'admission à la cote de quelques fonds d'États étrangers. Enfin une ordonnance royale du 15 novembre 1823 autorisa formellement la négociation des emprunts des gouvernements étrangers.

A la suite de nombreux abus, la loi du 15 juillet 1845 (*art.* 8) déclara non négociables les titres provisoires d'actions conditionnelles, qui ne devenaient définitives qu'après l'obtention d'une concession souvent sollicitée par plusieurs.

Elle défendit à toute compagnie adjudicataire d'émettre des actions ou promesses d'actions négociables, avant de s'être constituée en Société anonyme (*art.* 20) ; elle interdit aux agents de change de se prêter à leur négociation et d'en publier les cours avant que l'adjudication fût homologuée (*art.* 13).

Quant aux titres émis par les compagnies de chemins de fer étrangers, un décret du 22 mai 1858, concernant leur négociation aux diverses Bourses de France, sans déroger aux autorisations précédemment accordées, ordonne que les compa-

gnies devront justifier désormais qu'elles sont constituées conformément aux lois du pays où elles ont pris naissance, et fournir au ministre des finances et à la chambre syndicale des agents de change des copies authentiques de tous les documents qui constatent et règlent leur existence ; justifier en outre : 1° que ces titres sont cotés dans les pays auxquels les chemins de fer appartiennent ; 2° que toutes les actions émises sont libérées jusqu'à concurrence des sept dixièmes. Enfin, les actions ne pourront être portées sur la partie officielle du Cours authentique des Bourses françaises, que lorsqu'elles auront donné lieu en France à des opérations publiques assez nombreuses pour que leur cours puisse être apprécié.

Pour les sociétés françaises en commandite la loi du 17 juillet 1856 dispose que les actions ou coupons d'actions ne sont négociables qu'après le versement des deux cinquièmes.

Les valeurs françaises et étrangères ont de nombreuses formalités à remplir pour être admises à la cote officielle, mais ne sont sujettes à aucun droit, de ce chef.

Voici, pour les fonds d'États étrangers, les valeurs françaises et étrangères, les pièces et renseignements à fournir à l'appui d'une demande d'admission, qui doivent toujours être accompagnés, pour les titres étrangers, d'une traduction française en due forme :

Valeurs françaises. — Deux exemplaires des statuts. — Pièces constitutives complètes. — État nominatif des souscripteurs. — Pièces de publications légales et spécimen des titres. — Derniers inventaires et comptes rendus des assemblées. — Adhésion à la formule de transfert spéciale pour les agents de change si les titres sont nominatifs.

Valeurs françaises et valeurs étrangères. — Adhésion à la circulaire relative au paiement des coupons présentés par la Chambre syndicale. — Engagement de fournir à la Chambre syndicale 200 listes de chaque tirage, s'il y a lieu ; lesdites listes devront être du format du Bulletin des Oppositions (32 centimètres sur 23) et contenir, intercalés en caractères ou couleurs différents, les numéros des titres sortis antérieurement et non encore présentés au remboursement. — Engagement de faire parvenir à la Chambre syndicale un compte rendu (en langue française) de chacune des assemblées générales que pourra tenir la Société.

Valeurs étrangères. — Actes publics ou privés, statuts, cahiers des charges, etc.

Fonds d'États étrangers. — Lois ou décrets qui ont autorisé l'emprunt. — Adhésion à la circulaire relative aux listes de tirage à fournir à la Chambre syndicale, s'il y a lieu.

Fonds d'État et valeurs étrangères. — Spécimen des titres provisoires ou définitifs avec indication des coupures s'il y en a, et, dans ce cas, des numéros afférents à chacune d'elles. — Certification par l'autorité consulaire établie en France, que la valeur est cotée officiellement dans son pays d'origine, à moins qu'il n'existe pas de Bourse officielle, auquel cas le fait serait constaté par le certificat. — Indication de la caisse chargée, à Paris, du service des titres et coupons.

Toutes les valeurs françaises, étrangères et fonds d'États étrangers : le taux d'émission, le montant de la libération actuelle, les époques de jouissance, la jouissance actuelle.

L'admission à la cote est gratuite ; la Chambre syndicale a le droit de l'accorder ou de la refuser. Elle doit exiger, en outre des pièces et renseignements susindiqués, l'agrément par le ministre des finances d'un représentant responsable du paiement des droits du Trésor pour les valeurs étrangères qui comprennent, pour toutes les valeurs sans exception :

Un droit de timbre, que l'on peut payer par abonnement.

Un droit de 20 cent. p. 100 établi par les articles 6 et 8 de la loi du 23 juin 1857, sur les transferts des actions et obligations nominatives ainsi que sur les conversions de titres ;

Un droit de 3 p. 100 sur le revenu. (*L. 29 juin* 1872.)

Malgré le paiement de ces droits, le ministre des finances peut toujours interdire en France la négociation d'une valeur étrangère.

Le jour où les droits ne sont plus acquittés régulièrement, le ministre des finances fait purement et simplement rayer la valeur du marché français. Les sociétés étrangères ne paient que sur le nombre de titres qu'elles accusent circuler en France et dont elles doivent fournir les numéros. S'il est trouvé d'autres titres que ceux ainsi désignés, les Sociétés sont frappées d'une amende et le marché peut leur être interdit comme à celles qui ne se sont pas acquittées entièrement envers le Trésor. Cependant dès que l'admission à la cote a été autorisée par le ministre, si la radiation des titres a lieu par le seul fait du syndicat des agents de change, sans la participation du ministre, les droits de timbre et de transmission continuent à être dus. (*Trib. de la Seine,* 31 *août* 1872.) [*V.* **Valeurs mobilières.**]

Alfred Joubert.

CÔTE-D'OR. — Chef-lieu : Dijon ; sous-préfectures : Beaune, Châtillon-sur-Seine, Semur.

Nombre de communes : 717 ; population totale : 382,819 ; superficie territoriale : 878,259 hectares ; bois domaniaux : 39,954 hectares ; bois communaux : 100,136 hectares.

Cour d'appel de Dijon ; chef-lieu d'académie : Dijon ; évêché : Dijon, suffragant de l'archevêché de Lyon ; 8e corps d'armée (Bourges).

Sénateurs : 2 ; députés : 6 ; percepteurs : 93.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1887 : 248,290 fr.

Valeur du centime départemental, 1887 : 44,972 fr.

Revenus communaux annuels, 1887 : 4,047,612 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	490
— — local	»
Routes nationales	715
— départementales	826
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	1,373
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	5,063
Canaux	156.5
Rivières navigables	83
— flottables	»

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1886.
Recettes ordinaires	1,510,457f65	1,849,023f00
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	69,617f29	87,452f96
Propriétés départementales	42,632 86	18,506 83
Routes départementales	363,035 08	420,959 36
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	371,384 61	474,099 35
Enfants assistés	115,535 26	131,639 17
Aliénés	84,000 00	109,608 69
Assistance publique	39,583 65	36,506 61
Encouragem. et subvent.	100,276 38	121,649 71
Instruction publique	124,472 31	178,929 20
Dépenses diverses	58,976 14	94,609 83
Total des dépenses ordin.	1,369,513f58	1,673,961f71
Recettes extraordinaires	88,078f85	799,718f64
Dépenses extraordinaires	87,031 48	510,355 53
Emprunts. Dette en principal	»	1,085,060f00

épartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1886.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal . . .	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Cent. généraux.	»	101,700 12	58,900 19	213,113 10
Fonds de sec. et non-valeurs .	[illegible]	[illegible]	[illegible]	31,108 92
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	1,319,163 58	277,807 53	80,549 14	137,046 66
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	[illegible]	[illegible] 45	101,828 21	218,858 81
Total par contr.	[illegible]	[illegible]	625,247f 12	[illegible]

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 8,556 fr. 90 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 5,704 fr. 60 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 4,805,756 fr. 79 c. Département : 1,814,566 fr. 91 c. Communes : [illegible] fr. 01 c. ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . . . 8,103,902f71
Taxes assimilées. 417,283 05

Contributions indirectes.

Boissons	4,013,999f74	9,084,416 85
Tabacs	3,897,781 80	
Douanes	»	
Autres contributions indirectes.	1,172,635 31	

Autres produits.

Enregistrement, domaines et timbre.	6,380,758 26	9,962,199 11
Forêts.	617,[illegible] 57	
Postes et télégraphes	1,689,514 70	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	18,327 24	
Revenus et produits divers. .	1,254,920 34	

Soit un total général de 27,566,891f72

représentant 0 fr. 78 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1885 pour 3,528,828,539 fr. 37 c. : budget général, 3,056,639,029 fr. 04 c.; budget sur ressources spéciales, 472,189,510 fr. 33 c.

CÔTES-DU-NORD. — Chef-lieu : Saint-Brieuc ; sous-préfectures : Dinan, Guingamp, Lannion, Loudéac.

Nombre de communes : 389 ; population totale : 627,585 ; superficie territoriale : 687,590 hectares; bois domaniaux : » hectares ; bois communaux : » hectares.

Cours d'appel de Rennes ; chef-lieu d'académie : Rennes; évêché : Saint-Brieuc, suffragant de l'archevêché de Rennes ; 10e corps d'armée (Rennes).

Sénateurs : 4 ; députés : 8 ; percepteurs : 56.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1887 : 159,501 fr.

Valeur du centime départemental, 1887 : 28,025 fr.

Revenus communaux annuels, 1887 : 897,924 fr.

Voies de communication.

	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	253
— local	»
Routes nationales	179
— départementales[1]	»
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.	3,121
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction.	2,989
Canaux	78
Rivières navigables	61
— flottables	»

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1886.
Recettes ordinaires.	1,073,615f96	1,357,784f30
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires . . .	[illegible]f91	183,502f83
Propriétés départementales.	9,860 82	11,326 58
Routes départementales . .	205,155 67	»
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local.	311,563 54	365,515 50
Enfants assistés	83,872 81	129,982 00
Aliénés.	122,890 00	230,479 02
Assistance publique	31,667 50	75,987 70
Encouragem. et subvent. .	47,865 50	59,706 58
Instruction publique. . . .	100,388 09	128,672 75
Dépenses diverses	27,984 25	89,557 50
Total des dépenses ordin.	1,035,681f00	1,274,730f46
Recettes extraordinaires . .	522,386f63	520,386f15
Dépenses extraordinaires .	418,418 90	198,777 08
Emprunts. Dette en principal	385,035f30	2,690,388f00

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1885.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal . . .	1,780,402f00	449,780f00	237,662f00	291,148f46
Cen. généraux.	»	76,462 60	37,550 60	108,228 14
Fonds de sec. et non-valeurs .	35,608 04	8,995 60	7,129 86	15,986 33
	1,816,010f04	535,238f20	282,342f46	418,362f93
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	953,049 19	210,767 23	68,541 72	93,999 61
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	495,151 45	138,468 82	58,391 13	112,684 76
Total par contr.	3,264,210f68	914,174f25	409,275f31	625,047f30

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 8,024 fr. 34 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 5,349 fr. 56 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 3,059,977 fr. 97 c. Département : 1,356,357 fr. 75 c. Communes : 810,045 fr. 71 c. ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à. . . . 5,226,381f44
Taxes assimilées. 159,389 74

A reporter. 5,385,771f18

1. Les routes départementales ont été déclassées.

Report.		5,385,771f18
Contributions indirectes.		
Boissons	5,152,080f71	
Tabacs	5,358,741 95	
Douanes	348,100 41	11,266,587 42
Autres contributions indirectes	407,661 35	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	4,772,266 18	
Forêts.	»	
Postes et télégraphes	786,024 98	6,707,327 93
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	6,050 45	
Revenus et produits divers. .	1,142,986 32	
Soit un total général de		23,359,686f53

représentant 0 fr. 66 c. p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1885 pour 3,528,828,539 fr. 37 c. : budget général, 3,056,639,029 fr. 04 c.; budget sur ressources spéciales, 472,189,510 fr. 33 c.

COTES INDÛMENT IMPOSÉES ET IRRECOUVRABLES (ÉTATS DE).

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

On entend par *cotes indûment imposées*, en matière de contributions directes, les cotes qui résultent d'erreurs matérielles commises dans les rôles, telles que faux ou doubles emplois, ou celles qui concernent des contribuables décédés, absents ou notoirement indigents depuis une époque antérieure au 1er janvier.

On désigne sous le nom de *cotes irrecouvrables* celles dont le recouvrement n'a pu être effectué soit en totalité, soit en partie, pour des causes survenues depuis la mise en recouvrement des rôles.

II. ÉTATS DE COTES INDÛMENT IMPOSÉES.

1. Historique et objet.

Pour être mis en recouvrement au 1er janvier de chaque année, les rôles des contributions directes doivent être confectionnés dans les derniers mois de l'année précédente, ce qui implique la nécessité de recueillir bien avant cette dernière époque les éléments de cotisation des contribuables. Entre le moment où les contrôleurs des contributions directes déterminent les bases d'imposition et le 1er janvier, il survient inévitablement des changements de nature à modifier les indications des matrices, mais dont il n'est pas possible de tenir compte avant le commencement de l'année. Pour remédier à cet inconvénient, l'administration des finances avait, dès 1826, autorisé les percepteurs des contributions directes à demander d'office, dans les trois premiers mois de l'année, la décharge des cotes indûment imposées : cette décharge était prononcée par les conseils de préfecture.

Cette mesure donna lieu à des difficultés d'application et, par divers arrêts, le Conseil d'État décida qu'aucune disposition législative n'autorisait les conseils de préfecture à statuer sur les états ainsi présentés par les comptables. Comme, d'un autre côté, il était difficile de renoncer aux avantages évidents de cette manière de procéder, le Gouvernement proposa d'introduire dans la loi du budget de 1847 une disposition ayant pour but d'autoriser officiellement les percepteurs à proposer le dégrèvement des cotes indûment imposées. Adoptée par les Chambres, cette disposition fit l'objet de l'article 6 de la loi du 3 juillet 1846, ainsi conçu :

> Dans les trois mois de la publication des rôles, les percepteurs des contributions directes formeront, s'il y a lieu, pour chacune des communes de leur perception, des états présentant par nature de contribution, les cotes qui leur paraîtront avoir été indûment imposées, et adresseront ces états aux préfets et aux sous-préfets, par l'intermédiaire des receveurs de finances...

Cette mesure offrait l'avantage d'assurer la réimposition, dès l'année suivante, des cotisations imposées à tort dans les rôles de l'année antérieure. Mais les comptables ne peuvent pas toujours apprécier, dans les trois mois de la publication des rôles, quelles sont les cotes qui doivent être considérées comme indûment imposées. Pour parvenir à l'apurement de leurs rôles, les percepteurs inscrivaient sur leurs états de cotes irrecouvrables présentés en fin d'année (*voir ci-après*) toutes les cotisations dont le recouvrement n'avait pu être effectué pour une cause quelconque. L'instruction faisait connaître ensuite celles de ces cotisations qui, bien établies au 1er janvier, étaient devenues irrecouvrables au cours de l'année, et celles qui présentaient le double caractère de cotes indûment imposées et de cotes irrecouvrables. Le préfet accordait aux percepteurs remise des premières avec imputation sur le fonds de non-valeurs; le conseil de préfecture statuait sur les secondes, dont le montant était réimposé.

Mais les conseils de préfecture de quelques départements s'étaient déclarés incompétents pour prononcer sur les cotes indûment imposées comprises dans les états de cotes irrecouvrables, en se fondant sur ce que les états de cotes indûment imposées devaient, d'après la loi de 1846, être présentés dans les trois mois de la publication des rôles, et non en fin d'année.

Pour couper court à ces difficultés, l'article 16 de la loi du 22 juin 1854 disposa que « les cotes indûment imposées aux rôles des contributions directes, qui n'auraient pas été comprises dans les états présentés par les percepteurs dans les trois premiers mois de l'exercice, et dont l'irrecouvrabilité serait, d'ailleurs, dûment constatée, pourront être portées sur les états de cotes irrecouvrables rédigés en fin d'année, et être allouées en décharge par les conseils de préfecture ».

Tels sont les textes légaux qui régissent aujourd'hui la matière.

2. Formation, instruction et jugement.

Les états des cotes indûment imposées doivent être présentés par les percepteurs dans les trois mois de la publication des rôles; mais il suffit, d'après la jurisprudence, que les états aient été déposés à la recette des finances dans les trois mois pour qu'on ne leur oppose pas la déchéance, alors même qu'ils n'auraient été enregistrés à la

préfecture ou à la sous-préfecture que postérieurement à l'expiration de ce délai.

Les états sont remis au directeur des contributions directes, qui les fait vérifier sur les lieux par le contrôleur, après avis du maire et des répartiteurs. Le directeur fait son rapport et le conseil de préfecture statue.

Le Conseil d'État a rendu de nombreuses décisions sur le point de savoir quelles étaient les cotisations qui pouvaient être portées sur les états de cotes indûment imposées. La loi de 1846 semblait laisser aux percepteurs une grande latitude à cet égard ; mais la jurisprudence est venue circonscrire, dans des limites assez étroites, l'action des comptables, qui, aujourd'hui, ne sont autorisés à inscrire sur leurs états que les cotes des contribuables hors d'état de réclamer par eux-mêmes.

Il n'existe pas de disposition de loi qui autorise les percepteurs à attaquer directement devant le Conseil d'État les décisions rendues par le conseil de préfecture ; la raison en est qu'ils agissent dans un intérêt d'ordre général et que ces décisions ne les obligent pas personnellement : en conséquence, leurs pourvois ne peuvent être admis que si le ministre des finances, chargé de la surveillance générale du recouvrement, consent à s'en approprier les conclusions. Les comptables qui contestent le bien-fondé d'une décision du conseil de préfecture doivent donc adresser une demande spéciale au ministre, qui apprécie s'il y a lieu ou non, d'introduire un recours devant le Conseil d'État.

Ajoutons que l'administration a accordé aux percepteurs la faculté de rédiger des états de cotes indûment imposées en matière de taxes assimilées. Ces états sont présentés dans les mêmes formes et délais que ceux qui concernent les contributions directes proprement dites : il est à remarquer toutefois qu'en ce qui touche les droits de visite dans les pharmacies et magasins de drogueries et les droits de vérification des poids et mesures, les cotes indûment imposées sont inscrites dans l'état comprenant les cotes irrecouvrables, lequel doit être présenté, sous peine de forclusion, dans les trois premiers mois de la deuxième année de l'exercice. Quant aux états de cotes indûment imposées relatifs à la taxe des chiens, leur présentation a lieu avant le 1er avril de l'année qui suit celle à laquelle les cotes se rapportent.

3. États spéciaux formés par le service de l'assiette.

L'administration des contributions directes s'est préoccupée depuis longtemps d'assurer la rectification d'office, de certaines erreurs qui peuvent se produire dans les rôles et qui rendent particulièrement intéressants les contribuables qui en sont victimes : ce sont les impositions par double emploi et les taxations abusives résultant d'erreurs matérielles d'écritures ou de calcul. Dans ce but, le Gouvernement a demandé aux Chambres de conférer à l'administration le droit de faire disparaître spontanément des rôles, à défaut d'une réclamation des intéressés, les irrégularités dont nous venons de parler. Tel est l'objet de l'article 3 de la loi du 21 juillet 1887 sur les contributions directes, qui porte ce qui suit :

Les cotes ou portions de cotes qui seront reconnues former double emploi ou avoir été mal établies, par suite d'erreurs matérielles d'écritures ou de taxation, pourront, en tout temps, être inscrites par le directeur des contributions directes sur des états particuliers de cotes indûment imposées, et être soumises au conseil de préfecture pour qu'il en prononce le dégrèvement.

Cette disposition a été mise en application à partir du 1er janvier 1888.

III. ÉTATS DE COTES IRRECOUVRABLES.

4. Historique et objet.

Depuis de longues années, les percepteurs sont autorisés à présenter des états de cotes irrecouvrables en matière d'impôts directs. Les conditions et les limites dans lesquelles ils peuvent faire usage de cette faculté ont été réglementées à plusieurs reprises par diverses instructions ou circulaires du ministère des finances, dont la première remonte à 1815.

Les percepteurs sont, comme on le sait, responsables du recouvrement intégral des rôles qui leur sont remis chaque année ; mais ces titres de perception renferment forcément un certain nombre de cotisations qui ont été bien établies, mais dont le recouvrement devient impossible, en cours d'année, par suite du décès, de l'absence, de l'irrecouvrabilité des débiteurs, etc. Ce sont ces cotes dont ils peuvent annuellement demander l'allocation en dégrèvement, afin d'assurer l'apurement régulier de leurs rôles. Ils ont également la faculté d'inscrire sur les états dont il est question ici les frais de poursuites qui ont pu être exposés pour parvenir au recouvrement de ces cotisations.

5. Formation, instruction et jugement.

Pour être recevables, les états doivent être présentés dans les deux premiers mois de la deuxième année de l'exercice et être remis, dès le 1er mars, au receveur particulier des finances, chargé de les faire parvenir à la préfecture ou à la sous-préfecture avant le 1er avril suivant. Il est d'ailleurs admis dans la pratique que la déchéance ne peut être opposée aux états qui n'ont été remis à la recette des finances que postérieurement au 1er mars, mais qui ont été enregistrés à la préfecture ou à la sous-préfecture avant le 1er avril, seul terme de rigueur.

D'autre part, le délai de deux mois n'est pas applicable aux états de cotes irrecouvrables concernant les rôles supplémentaires de patentes du quatrième trimestre. Ces rôles sont rattachés à l'exercice courant quand ils sont émis avant le 31 janvier de la deuxième année ; il eût été dès lors difficile pour les comptables de se renfermer dans les délais ordinaires en ce qui concerne la formation des états de l'espèce. Aussi, l'instruction générale du 20 juin 1859 dispose-t-elle (*art.* 129, § 4) que les percepteurs ont jusqu'au 1er mai pour la présentation des états dont il s'agit.

De même, lorsqu'un percepteur entre en fonctions dans les deux premiers mois de l'année, l'époque de la présentation des états de cotes irrecouvrables est reculée de deux mois à partir du jour de son installation, sans que cependant ces documents puissent parvenir à la préfecture ou à la sous-préfecture après le 1er mai.

En outre des cotes irrecouvrables proprement dites, les états à présenter dans les deux premiers mois de la seconde année de l'exercice comprennent les cotes à la fois indûment imposées et irrecouvrables, prévues par l'article 16 de la loi du 22 juin 1854 et dont il a été question au chapitre précédent.

En raison des difficultés spéciales du recouvre-

ment, les percepteurs du département de la Seine présentent de premiers états de cotes irrecouvrables le 10 février de la seconde année de l'exercice, puis, du 10 au 25 juin, de nouveaux états sur lesquels ils portent les taxes présumées d'abord recouvrables et dont ils n'ont pu cependant obtenir le paiement; enfin, ces comptables sont autorisés à présenter jusqu'au 15 août, dans des états supplémentaires, les cotes dont le préfet a cru devoir suspendre le recouvrement en vertu de la faculté qui lui est accordé par le règlement sur les poursuites.

En Corse, les percepteurs peuvent différer la formation de leurs états jusqu'au 1er juin de l'année qui suit celle à laquelle se rapportent les cotes irrecouvrables. Cette mesure exceptionnelle s'explique par les difficultés particulières que présente, dans ce département, la rentrée de l'impôt direct.

Les états de cotes irrecouvrables, accompagnés de toutes les pièces nécessaires pour établir l'insolvabilité des redevables, sont remis par le préfet au directeur des contributions directes, qui les fait instruire par le contrôleur de concert avec le maire et les répartiteurs. Cet agent doit procéder sur place à une vérification approfondie de l'exactitude des motifs invoqués par le percepteur et rechercher par tous les moyens d'information dont il dispose si ce dernier a fait toutes les démarches nécessaires pour obtenir le paiement des cotisations demeurées en souffrance. Il examine en même temps si les frais de poursuite, dont l'allocation en non-valeurs est demandée, n'ont pas été abusivement engagés. En un mot, il réunit tous les renseignements nécessaires pour formuler son avis en connaissance de cause et pour éclairer son chef de service, le préfet et, s'il y a lieu, le conseil de préfecture.

Sur le rapport du directeur, le préfet statue en ce qui concerne les cotisations et frais de poursuites irrecouvrables; le conseil de préfecture prononce sur les cotes qui sont à la fois indûment imposées et irrecouvrables.

Les décisions ainsi rendues par le préfet sont des actes administratifs qui ne sauraient dès lors être portées devant le Conseil d'État par la voie contentieuse; les percepteurs ne peuvent donc en demander la réformation qu'au ministre des finances.

Nous ajouterons en terminant que les percepteurs sont autorisés également à former des états de cotes irrecouvrables en matière de taxes assimilées. En règle générale, ces états sont présentés, instruits et jugés de la même manière que les états concernant spécialement les quatre contributions directes. Il existe cependant quelques différences : c'est ainsi que les états pour droits de visite des pharmacies et magasins de drogueries et pour droits de vérification des poids et mesures sont produits dans les trois premiers mois de la deuxième année de l'exercice; il en est de même en ce qui touche les taxes sur les chiens et sur les prestations. D'autre part, pour ces dernières taxes, qui constituent des ressources communales, les conseils municipaux doivent être mis à même de donner leur avis sur l'opportunité de l'admission en non-valeurs, qui est, en définitive, réglée par le préfet dont la décision peut d'ailleurs être portée en appel devant le ministre de l'intérieur.

IV. STATISTIQUE.

Nous avons groupé dans le tableau ci-dessous quelques données statistiques sur les états de cotes indûment imposées et irrecouvrables.

Montant des dégrèvements accordés.

ANNÉES.	IMPÔTS DE RÉPARTITION[1]	CONTRIBUTION DES PATENTES.	
	États de cotes irrecouvrables.	États de cotes indûment imposées	États de cotes irrecouvrables.
—	—	—	—
1872	674,337 fr.	772,012 fr.	1,491,068 fr.
1875	394,921	1,055,634	1,134,042
1880	401,161	912,914	959,539
1885	487,923	1,147,818	918,770

Le nombre des états de cotes irrecouvrables et indûment imposées s'est élevé respectivement, en 1872, à 21,484 et à 3,886, et, en 1884, à 21,066 et à 3,622.

Édouard ARNOUX.

COTISATIONS MUNICIPALES ET PARTICULIÈRES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

II. DES COTISATIONS MUNICIPALES ET PARTICULIÈRES PROPREMENT DITES.

1. Nomenclature.
2. Origine et but.
3. Règles applicables aux cotisations en général.
4. Fixation des contingents, recouvrements, dépenses, poursuites et compétence.

III. DES TAXES LOCALES AUXQUELLES ON A DONNÉ LE NOM DE COTISATIONS.

I. DÉFINITION.

Lorsque des travaux, ou plus généralement des dépenses à faire, intéressent collectivement un certain nombre d'individus ou de personnes morales, comme des communes, des établissements de bienfaisance, des syndicats, etc., sans que la nature de la dépense permette de la fractionner au moment du paiement, ou sans que l'intérêt général et l'urgence qu'elle présente rendent prudent de subordonner aux disponibilités et à la bonne volonté de chacun des intéressés l'acquittement des sommes dépensées pour l'ensemble, il devient nécessaire de faire masse des dépens, et de réclamer à chacun sa quote-part au prorata du profit qu'il en a retiré : c'est cette quote-part qu'on a nommée cotisation.

Les cotisations municipales et particulières représentent donc, dans chaque département, les sommes que l'État ou le département dépensent pour assurer un service public, — sommes dont le montant doit être supporté ou par toutes les communes, ou par certaines d'entre elles, ou par certains établissements, ou même par un groupe de particuliers, et qui se trouvent ensuite réparties entre les communes, établissements ou particuliers intéressés, au prorata du profit que chacun a retiré de l'exécution de ce service : la part ainsi assignée à chacun prend le nom de contingent.

Il ne faut pas confondre les cotisations municipales et particulières avec les fonds de concours pour dépenses publiques, bien que le but à atteindre et le mode de recouvrement se rapprochent singulièrement. Les fonds de concours, comme l'indique leur nom, sont de la part des communes ou des particuliers l'objet d'offres volontaires, spon-

1. Il n'a pas été possible de déterminer le montant des dégrèvements accordés sur les états de cotes indûment imposées pour les trois impôts de répartition. Les dégrèvements réimposables prononcés sur les états de cotes irrecouvrables ne sont pas compris dans la colonne 2; pour 1885, ces dégrèvements se sont élevés à 815,802 fr.

tances et facultatives. Une commune, par exemple, veut avoir un bureau télégraphique; l'État prendrait bien à sa charge une partie de la dépense, mais il ne veut pas la supporter tout entière. Pour faire cesser toute difficulté, la commune offre de supporter 50 p. 100 des frais occasionnés par l'établissement des lignes et du bureau : c'est un fonds de concours, et le versement n'en devient obligatoire qu'à partir du moment où le contrat, librement débattu et consenti, a été définitivement accepté. Les cotisations, au contraire, représentent toujours une dépense obligatoire, à laquelle les communes et les particuliers ne peuvent se soustraire, bien qu'elle ait été parfois décidée sans leur participation et en dehors de tout consentement de leur part; le versement du contingent qui leur a été assigné peut être poursuivi contre les intéressés par les voies de droit.

Les cotisations municipales et particulières proprement dites, dont la nomenclature, comme on le verra plus loin, est arrêtée d'une manière invariable, dont le recouvrement est centralisé dans la caisse du trésorier général du département, et qui ont, en général, pour objet l'acquittement de dépenses d'un intérêt public, ne doivent pas être confondues non plus (bien que la langue administrative permette cette confusion) avec certaines taxes d'un intérêt purement local ou communal auxquelles on a donné le même nom (taxes d'élagage, de curage, d'entretien des bêtes mâles, salaire des taupiers, etc.).

Mais ni la fixation des contingents, qui appartient aux conseils municipaux; ni la prise en charge, qui se fait directement par le receveur des syndicats; ni enfin le mode de recouvrement et de poursuites qui les assimile complètement aux contributions, ne permettent de les confondre avec les cotisations municipales et particulières proprement dites.

II. DES COTISATIONS MUNICIPALES ET PARTICULIÈRES PROPREMENT DITES.

1. Nomenclature.

La nomenclature des cotisations municipales et particulières est arrêtée de concert par les ministres de l'intérieur et des finances; aucun autre produit ne peut y être ajouté sans une autorisation spéciale, également concertée entre ces deux ministres (*Instr. gén.* 20 *juin* 1859, *art.* 604); et chaque nature de dépense forme un paragraphe spécial, qui doit être suivi séparément, sans qu'il soit permis de reverser de l'un à l'autre les ressources qui y figurent, soit en recette, soit en dépense.

Voici cette nomenclature (*Mod. n°* 8, *Circ.* 15 *nov.* 1864, § 21) :

§ 1. *Frais de registres de l'état civil et de confection des tables décennales.* — Les registres de l'état civil et les tables décennales sont fabriqués pour toutes les communes par les soins de la préfecture, et sur un même modèle; la dépense représente donc les frais de timbre encaissés par le receveur de l'enregistrement, et les frais de papier, d'impressions et de copie; la recette consiste dans le remboursement par chaque commune de la portion de ces frais avancée pour son compte.

§ 2. *Frais de confection de matrices, rôles et avertissements à la charge des communes.* — Les sommes encaissées concernent :

1° Les matrices des rôles généraux déposés dans les communes;

2° Les matrices, rôles et avertissements des prestations, des chiens et autres produits communaux dont le recouvrement se fait au moyen des rôles;

3° Les rôles auxiliaires à la charge des propriétaires qui les font établir.

Elles sont, suivant les cas, versées par les communes et par les particuliers.

Les dépenses à imputer à ce paragraphe, comprennent les frais d'établissement des différents documents indiqués ci-dessus; elles sont mandatées par le préfet au profit du directeur des contributions directes du département.

§ 3. *Frais d'impression à la charge des communes et établissements publics.* — Comprenant toutes les fournitures d'imprimés ayant trait aux relations de service entre la préfecture et les communes, ou pour lesquels il est préférable d'avoir dans tout le département un modèle unique, tels que les mandats communaux, les mandats de remboursement des fonds placés au Trésor, etc. La dépense totale est mandatée par le préfet au profit de l'imprimeur, et son montant est réparti entre toutes les communes et les établissements en vertu d'un arrêté préfectoral.

§ 4. *Frais de timbre à la charge des communes et établissements publics.* — On ne se sert de ce paragraphe, en général, que pour les frais de timbre à apposer sur les mandats des instituteurs; les mandats sont timbrés d'avance à 0 fr. 10 c., à la préfecture, au moment de leur délivrance, et on ne retient aux titulaires aucun droit de timbre-quittance au moment du paiement; mais le remboursement est réclamé aux communes au moyen d'états de contingents dressés par arrêté préfectoral.

Il convient de remarquer cependant que, dans certains départements, on laisse supporter aux instituteurs ces frais de timbres-quittances.

§ 5. *Pensions des malades, vieillards et incurables.* — C'est un service analogue à celui des aliénés indigents, avec cette différence cependant, d'abord que les pensions d'aliénés qui y figuraient autrefois, appartiennent aujourd'hui aux produits éventuels départementaux, ensuite que les pensions d'aliénés indigents peuvent être mises d'une façon obligatoire à la charge des communes, sans que ces communes aient consenti à l'internement de l'aliéné dans l'asile départemental, tandis que, pour les malades, vieillards et incurables indigents placés dans les hospices, la charge ne leur incombe que si elles ont elles-mêmes demandé l'admission, en promettant de supporter les frais.

Ces frais sont établis d'après des états dressés par les receveurs des hospices, mandatés par la préfecture au profit de ces receveurs, et mis en recouvrement par la trésorerie générale sur les communes qu'ils concernent.

§ 6. *Fourniture des imprimés des caisses scolaires.* — On centralise à ce paragraphe les fonds destinés aux fournitures des imprimés des caisses scolaires, fonds votés par le conseil général, par les conseils municipaux, par des associations, ou offerts par des particuliers.

Les fonds centralisés sont mandatés par le préfet, soit au profit des fournisseurs directs, soit au profit des personnes autorisées par le conseil général ou les conseils municipaux à retirer les sommes versées à mesure des besoins.

§ 7. *Dépenses des travaux d'intérêt commun.* — Lorsque plusieurs communes ont à concourir à la dépense de certains travaux, tels que construction ou entretien de chemins classés dans la petite vicinalité, la centralisation des fonds s'opère à ce paragraphe.

S'il y a des souscriptions volontaires ou des taxes contributives à mettre en recouvrement pour ces travaux, les percepteurs peuvent exceptionnellement être chargés de ce recouvrement par arrêté du préfet; dans ce cas, et bien qu'ils ne servent que d'intermédiaires à la trésorerie générale, qui centralise l'ensemble des fonds et en tient seule la comptabilité d'ensemble, ces subventions particulières et ces taxes sont considérées, à l'égard des percepteurs, comme de véritables taxes assimilées sur lesquelles ils ont droit à la remise de 3 p. 100.

Quant à la dépense, elle est justifiée par des mandats délivrés par la préfecture au profit des ayants droit, appuyés d'états de frais et honoraires, ou de mémoires des travaux.

§ 8. *Fonds destinés à divers salaires.* — Les fonds destinés à ce paragraphe (qui ne faisait qu'un autrefois avec le précédent) concernent presque exclusivement :

1° Les traitements des gardes forestiers communaux;

2° Les salaires des concierges des maisons de dépôt.

Des mandats trimestriels sont délivrés par la préfecture au profit de ces divers agents, et le montant en est réclamé aux communes intéressées.

§ 9. *Traitements et frais concernant le service de la police.* — Les ressources de ce paragraphe sont alimentées au moyen des contingents assignés aux communes, et versés par elles, et d'autre part, au moyen de subventions fournies par l'État (direction de la sûreté générale).

La dépense se compose des mandats délivrés mensuellement au profit des commissaires de police par les soins de la préfecture.

§ 10. *Frais d'abonnement à diverses publications.* — Les principales publications auxquelles les fonds centralisés à ce paragraphe sont destinés à faire face sont les suivants :

1° *Bulletin des lois.* (Contingents de toutes les communes.) Les mandats sont délivrés au profit de l'imprimerie Paul Dupont.

2° *Bulletin de l'instruction primaire.* (Contingents de toutes les communes.) Les mandats sont délivrés au profit de l'imprimeur départemental de la préfecture.

3° *Bulletin de l'intérieur.* (Contingents de toutes les communes.) Mandats au profit de la maison Paul Dupont.

4° *Journal officiel.* (Contingents des communes chefs-lieux de canton seulement.) Mandats au nom du trésorier général.

5° *Ouvrages destinés aux bibliothèques scolaires.* (contingents facultatifs).

6° *Cartes des circonscriptions de corps d'armée, cartes de l'état-major, etc., etc.*

§ 11. *Service médical.* — Il s'agit ici des dépenses du service médical établi en faveur des indigents. Les mandats sont délivrés par les soins de la préfecture au profit des médecins chargés du service de la médecine gratuite, sur des états fournis par eux. Ces états servent ensuite à fixer les contingents qui doivent être réclamés à chaque commune; les ressources du paragraphe sont, en outre, alimentées par des subventions, lorsque les communes sont dans l'impossibilité de supporter la totalité des contingents.

§ 12. *Fonds destinés aux traitements des instituteurs.* — Ce paragraphe est de beaucoup le plus important du service des cotisations, soit par le chiffre des sommes qui s'y trouvent centralisées, soit en raison des difficultés constantes auxquelles donne lieu l'établissement d'abord, puis ensuite l'apurement des contingents.

Les instituteurs et institutrices, qui étaient autrefois des agents communaux, payés directement sur la caisse communale, et en vertu de mandats délivrés par le maire, reçoivent aujourd'hui directement leurs mandats mensuels de traitement de la préfecture.

Les fonds destinés à faire face à ces paiements se composent :

1° Du contingent à verser par la commune, en vertu de la loi du 16 juin 1881, c'est-à-dire les 4 centimes affectés au service de l'instruction primaire, du cinquième des revenus ordinaires pour celles des communes dont le centime dépasse 20 fr., enfin, dans certains cas, de prélèvements à faire sur les revenus des dons et legs.

2° De subventions allouées par l'État et le département, afin de parfaire la différence entre ce contingent et les dépenses occasionnées par le service de l'instruction primaire, subventions qui, depuis l'établissement de la gratuité, ont dû presque partout suppléer au vide laissé dans la caisse municipale par la suppression de la rétribution scolaire.

§ 13. *Indemnité des contrôleurs rapporteurs* (bâtiments scolaires). — Par arrêté du ministre de l'instruction publique, en date du 8 novembre 1881, il a été créé dans chaque département une commission spéciale chargée d'examiner les projets de construction de maisons d'école. Cette commission comprend un contrôleur rapporteur auquel il est alloué une indemnité fixée par ladite commission.

Cette indemnité doit être payée sur l'ensemble des ressources créées en vue de l'exécution de chaque projet, que ces ressources proviennent d'ailleurs de la commune, du département ou de l'État. Elle est mandatée par le préfet.

§ 14. *Frais de conseils de prud'hommes à la charge des communes.* — L'article 136, § 15, de la loi municipale du 5 avril 1884 comprend parmi les dépenses obligatoires « les frais et dépenses des « conseils de prud'hommes. Ces frais doivent être « supportés par les communes comprises dans le « territoire de la juridiction de chacun de ces con- « seils; ils sont répartis proportionnellement au « nombre des électeurs inscrits sur les listes élec- « torales spéciales à ce genre d'élections. »

Les dépenses sont mandatées par le préfet.

§ 15. *Fonds commun provenant des amendes de police correctionnelle.* — Les fonds centralisés à ce paragraphe, et qui comprennent d'une façon générale une partie du principal des amendes provenant de condamnations en police correctionnelle, sont divisés en trois parts :

1° Un premier tiers est versé au département pour subvenir aux dépenses des enfants assistés.

2° Un deuxième tiers est versé à la Caisse des dépôts et consignations pour concourir à *la dépense du Journal officiel.*

3° Enfin on prélève sur le dernier tiers les sommes nécessaires au paiement d'une partie des

frais de poursuites sur amendes tombes en non-valeur. Le surplus est laissé à la disposition du préfet pour accorder des subventions à certaines communes, dont la situation financière est embarrassée.

Réciproquement, les ressources peuvent éventuellement comprendre :

1° L'allocation faite au département dans l'excédent disponible en fin d'année, sur les sommes centralisées à la Caisse des dépôts et consignations pour le service du *Journal officiel*.

2° Le recouvrement des frais de poursuites précédemment admis en non-valeur, et tombés à la charge du fonds commun.

2. Origine et but.

Ce service des cotisations municipales, qui présente, comme on le voit, une grande importance et une complication non moins appréciable, a dû sa création à la nécessité d'assurer, avec uniformité, et dans des conditions d'économie satisfaisantes, la marche régulière d'un certain nombre de services municipaux auxquels on attribuait un intérêt général.

C'est un puissant moyen de centralisation, qui a permis de ne plus laisser à la bonne ou à la mauvaise volonté des maires, en tout cas à leur disposition, le mandatement périodique des traitements d'agents municipaux, tels que les instituteurs, les gardes forestiers, les commissaires de police, etc., dont la mission supérieure ne devait jamais risquer d'être laissée en souffrance.

C'est une garantie de régularité pour l'établissement de certains documents, comme les registres de l'état civil, les matrices générales, les rôles des prestations et des chiens, qu'il eût pu être dangereux de confier à l'inexpérience de certaines municipalités, une garantie d'uniformité pour certaines formules d'imprimés, telles que les mandats communaux et surtout les mandats de remboursement de fonds placés, et par suite une simplification dans la comptabilité.

C'est enfin, d'une façon générale, un moyen de s'assurer que certains créanciers des communes, dont la situation présente un intérêt particulier, comme les hospices par exemple, n'attendront jamais le remboursement de leurs avances, et que les tiraillements et les conflits entre plusieurs communes et plusieurs établissements n'ajourneront pas, au grand dommage de l'œuvre entreprise, la liquidation des dépenses à effectuer et le paiement de ces dépenses.

3. Règles applicables aux cotisations en général.

La règle qui domine, en matière de cotisations, c'est la spécialité des ressources affectées à chaque paragraphe, et la défense absolue d'opérer un virement quelconque entre ces ressources ; c'est aussi, et par voie de conséquence, de n'engager les dépenses que dans la limite des ressources à réaliser, et de ne les payer qu'au fur et à mesure de la réalisation effective des fonds destinés à y pourvoir. Le trésorier général, chargé de viser les mandats délivrés par le préfet au compte de chacun des services, a donc pour devoir de s'assurer que ces mandats ne dépassent pas le montant des ressources disponibles, et c'est cette disponibilité même qui constitue pour lui la limite des crédits qui ne doivent pas être dépassés.

4. Fixation des contingents, recouvrements, dépenses, poursuites et compétence.

Les recouvrements sont effectués d'après des arrêtés du préfet de chaque département qui sont notifiés au trésorier général, et qui énoncent les lois, décrets, ordonnances ou décisions ministérielles en vertu desquels les cotisations sont établies.

Dans le cas où, par suite de circonstances imprévues, le recouvrement d'un produit devrait être suspendu, l'arrêté pris à cet égard par le préfet serait notifié au trésorier général.

Les arrêtés pris par le préfet pour autoriser les recouvrements sont accompagnés d'états formés par arrondissement, et qui désignent la somme à verser par chaque commune, chaque établissement, ou par les particuliers. Ces états sont remis au trésorier général, qui en fait parvenir aux receveurs d'arrondissement des extraits pour les sommes à recouvrer par leurs soins. Les receveurs prennent charge de ces états comme titres de perception.

C'est également le préfet, après avis du conseil général, qui statue sur les admissions en non-valeur des contingents présentés en fin d'année comme irrecouvrables par le trésorier général. Les restes à recouvrer peuvent être, suivant les cas, ou définitivement admis en non-valeur, ou reportés à l'année suivante, ou mis à la charge du comptable, sauf à lui à se pourvoir devant le ministre contre la décision préfectorale.

Les poursuites sont exercées par le trésorier général, à la requête du préfet quand il s'agit de particuliers ; quand il s'agit de communes ou d'établissements publics, on procède par voie d'inscription d'office au budget de la dépense à effectuer, après mise en demeure du conseil municipal ou de la commission administrative.

Les dépenses sont acquittées au moyen de mandats que les préfets délivrent sur la caisse des trésoriers généraux.

Lorsqu'il y a lieu de faire faire les paiements par les percepteurs et autres comptables de l'arrondissement chef-lieu, ou par les comptables des arrondissements de sous-préfecture, les mandats doivent être revêtus du visa du trésorier général.

III. DES TAXES LOCALES AUXQUELLES ON A DONNÉ LE NOM DE COTISATION.

Les receveurs municipaux peuvent, en dehors du service communal, être chargés de recouvrer diverses taxes établies d'après les usages locaux ou en vertu de règlements particuliers, et d'acquitter les dépenses auxquelles elles sont destinées. Les plus usuelles de ces taxes sont celles qui sont dues pour travaux de curage, d'élagage, pour frais d'entretien de bêtes mâles (ce qu'on appelle dans les campagnes le rôle du taureau), pour salaire des taupiers, pour le paiement du traitement des inspecteurs chargés de visiter les établissements, fabriques et dépôts d'eaux minérales, etc.

Les recouvrements et les paiements, qui sont faits en général pour le compte de particuliers, ou dans l'intérêt d'habitants de plusieurs communes réunies pour un même objet, doivent faire partie des services exécutés en dehors du budget.

Ces cotisations et taxes particulières sont réparties par délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet.

Elles sont perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions directes.

A. Tournus.

COULAGE. — Les déductions pour coulage ou creux de route sont accordées, en matière de boissons, par l'administration des contributions indirectes.

Ces déductions sont réglées d'après les distances parcourues, l'espèce des boissons, les moyens employés pour le transport, sa durée, la saison dans laquelle il aura été effectué et les accidents légalement constatés. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 16.)

La constatation de ces *creux de route* doit être faite, autant que possible, avant le déchargement des liquides.

Les tolérances généralement admises en pareil cas sont ainsi réglées : alcools, 1 p. 100; vins, 2 à 5 p. 100; cidres, 5 à 10 p. 100. (*V. pour renseignements complémentaires le mot* **Déduction.**)

COUPES DE BOIS. *V.* **Forêts** *et* **Traites.**

COUR DES AIDES. *V.* **Aides.**

COUR DES COMPTES.

SOMMAIRE.

I. ORIGINES.

1. Chambre des comptes. Bureau et commissions de comptabilité.

L'origine historique de la Cour des comptes remonte aux Chambres des comptes de l'ancienne monarchie, supprimées par l'Assemblée constituante[1] qui, par les lois des 17-29 septembre 1791, déclara se réserver à elle seule, non seulement le contrôle de la comptabilité, mais même le jugement des comptes de deniers. Elle institua, dans ce but, pour la réception et la vérification provisoire des comptes, un bureau spécial de comptabilité. Toutefois, les arrêts sur les comptes étaient rendus par l'Assemblée elle-même.

Ce mode de procéder, bien que constituant un empiétement de la puissance législative sur le pouvoir exécutif, en opposition absolue avec le principe de la séparation des pouvoirs que l'Assemblée venait de proclamer, fut cependant maintenu jusqu'à la mise en vigueur des Constitutions de 1793, de l'an III et du 22 frimaire an VIII, lesquelles, réformant la loi de 1791, instituèrent, pour le jugement des comptes, des commissions spéciales prises en dehors de la représentation nationale.

II. CRÉATION DE LA COUR DES COMPTES. ORGANISATION ET COMPÉTENCE.

Toutes les commissions de comptabilité ainsi successivement créées et modifiées, ayant donné la preuve de leur insuffisance, il devint urgent de remédier à un état de choses qui compromettait tout à la fois les intérêts du Trésor et ceux des comptables : c'est dans ces circonstances que le ministre du Trésor, Mollien, conçut en 1807 la pensée de confier le jugement des comptes à une magistrature spéciale d'un ordre plus élevé. Déjà une comptabilité centrale avait été organisée de manière à concentrer tous les moyens de constatation et de contrôle des faits financiers, mais l'autorité purement administrative qu'exerçait cet important service ne pouvait suppléer à l'absence d'une juridiction ayant qualité pour apurer les comptes, dégager les comptables, affirmer, après examen et sur documents authentiques, l'exactitude des comptes de finances et donner à leur règlement la forme et l'autorité d'un arrêt de Cour suprême.

Tels furent les motifs qui déterminèrent le vote de la loi du 16 septembre 1807.

Cette loi et le décret du 28 du même mois ont institué et organisé la Cour des comptes et lui ont confié la double mission de contrôler et de juger tous les faits de recettes et de dépenses intéressant les deniers publics.

Aux termes de la loi du 16 septembre 1807, du décret organique du 18 du même mois, du décret du 29 mars 1813, de l'ordonnance du 27 février 1815, de la loi du 18 juillet 1837, de l'ordonnance du 26 août 1844, du décret du 29 octobre 1852, des décrets des 14 décembre 1859, 12 décembre 1860, 31 mai 1862, 25 décembre 1869, 17 juillet 1880, 20 octobre 1884, etc., l'organisation actuelle de la Cour des comptes, sa compétence, les attributions dévolues à ses magistrats peuvent se résumer ainsi qu'il suit :

2. Attributions générales de la Cour.

Tribunal administratif, la Cour des comptes est chargée de la vérification et du jugement des comptes de gestion en deniers, dont le dépôt à son greffe est ordonné par les lois et règlements. Mais strictement limitée aux faits de comptabilité, sa juridiction ne s'étend pas aux crimes de concussion ou de faux, que ses investigations peuvent établir à la charge

1. Voyez l'article spécial réservé aux *Chambres des comptes.*

des comptables; elle ne peut non plus connaître des questions civiles qui s'élèvent à l'occasion des comptes.

La Cour des comptes est également appelée à connaître des comptes en matière, mais une distinction est à établir entre les comptabilités de l'espèce, ressortissant aux administrations des contributions indirectes, de l'enregistrement, des postes, de l'Imprimerie nationale, etc., et les comptes relatifs aux matières de consommation et de transformation de toute espèce appartenant à l'État.

Les premiers sont l'objet d'arrêts rendus dans la même forme que ceux relatifs aux comptes sur deniers, dont ils ne sont le plus souvent que des annexes.

Les seconds ne sont, au contraire, soumis et seulement depuis le 1er janvier 1845 (*L.* 6 *juin* 1843 *et Ord.* 26 *août* 1844), qu'au contrôle de la Cour qui rend à leur endroit des déclarations de conformité après rapprochement des comptes individuels avec les comptes généraux des départements ministériels auxquels ressortissent les comptables en matières.

La juridiction de la Cour ne s'étend pas aux ordonnateurs, mais lorsque dans l'examen des comptes elle relève de graves irrégularités ou des abus en fait d'ordonnancement, elle a le devoir de les signaler, par la voie du référé, à l'attention du ministre compétent.

Enfin, corps politique, la Cour des comptes doit éclairer le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sur les résultats de ses contrôles; elle procède à cet égard par voie des déclarations de conformité spéciales et générales d'année et d'exercice. Dans ses déclarations générales, la Cour ne se borne pas à constater la conformité, mais elle fait des réserves et relève les irrégularités qui engagent les responsabilités des ministres. Le plus important des documents publiés par la Cour est le rapport annuel au Chef de l'État qui donne le résultat de ses travaux, fournit des éclaircissements sur le fonctionnement général des finances, expose les vues de la Cour sur les réformes dont les services soumis à sa juridiction ou à son contrôle lui semblent susceptibles et, enfin, signale les faits graves ou les abus relevés dans l'accomplissement de la haute mission qui lui est dévolue. Considérée à ces divers points de vue, elle est la gardienne de la fortune publique et des lois de finances.

La Cour des comptes est placée dans le département des finances; son action s'étend sur la France et sur ses colonies. Elle prend rang après la Cour de cassation et ses arrêts ne relèvent que du Conseil d'État et seulement pour excès de pouvoir, incompétence ou violation des formes de la loi.

Les séances de la Cour des comptes ne sont pas publiques, elle statue toujours en dernier ressort, et, en général, comme unique degré de juridiction. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'elle est saisie sur appel des arrêtés des conseils de préfecture en matière de comptabilité des communes et des établissements publics dont les revenus n'excèdent pas 30.000 fr. pour la métropole et 50,000 fr. pour l'Algérie. Elle peut aussi être saisie sur appel des règlements prononcés par les conseils privés des colonies à l'égard des comptes annuels de comptables soumis à la juridiction de ces conseils. (*D.* 26 *sept.* 1855.)

Par assimilation avec la magistrature judiciaire, les présidents, conseillers maîtres et référendaires de la Cour des comptes jouissent de l'inamovibilité, seuls les magistrats de son parquet, le procureur général, l'avocat général, sont révocables, ainsi que le greffier en chef. C'est ainsi que par voie de conséquence, le décret du 1er mars 1852, sur la mise à la retraite des magistrats, est appliqué aux membres assis de la Cour des comptes et que les présidents et maîtres des comptes sont retraités à 75 ans, comme les membres de la Cour de cassation, tandis que les référendaires ne conservent leur siège que jusqu'à 70 ans, âge de la retraite des conseillers aux cours d'appel. (*D.* 19 *mars* 1852.)

Ce même décret du 19 mars, par ses articles 3 et 4, donne pouvoir à la Cour des comptes de prononcer d'office, sur les réquisitions de son procureur général, la censure, la suspension de fonctions ou la déchéance contre ceux de ses membres qui auraient manqué à leurs devoirs professionnels ou compromis leur dignité.

Toutefois la suspension de fonctions ou la déchéance ne sont exécutoires qu'en vertu d'un décret du pouvoir exécutif rendu sur rapport du ministre des finances.

3. Attributions et divisions des membres de la Cour.

Le premier président a la haute direction de tous les travaux de la Cour ainsi que la police et la surveillance générale. Il préside de droit les assemblées générales et les réunions de la Cour en chambre du conseil. Ses attributions sont spécifiées dans la loi de 1807, article 10, le décret organique rendu en exécution de la loi (*art.* 4 19 et 35) et par le décret du 9 juin 1853.

La Cour se divise en trois chambres, chacune composée d'un président et de six maîtres des comptes.

Les 18 maîtres sont répartis entre les trois chambres par le premier président.

Chaque année, deux membres de chaque chambre sont répartis entre les deux autres ou placés dans une seule, selon que le service l'exige.

Les décisions sont prises dans chaque chambre à la majorité des voix; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Chaque chambre ne peut juger qu'à cinq membres au moins.

Les référendaires ne sont spécialement attachés à aucune chambre, ils sont chargés de faire les rapports et n'ont pas voie délibérative.

Les trois chambres se réunissent, quand il y a lieu, pour former la chambre du conseil.

4. Attributions du ministère public.

Le procureur général ne peut exercer son ministère que par voie de réquisition; ses attributions sont déterminées dans le décret organique de 1807, modifiées par le décret du 20 octobre 1884.

Il fait dresser un état général de tous les comptables qui doivent présenter leurs comptes à la Cour. Il s'assure s'ils sont ou non exacts à les présenter dans les délais réglementaires et requiert l'application des peines contre ceux qui sont en retard.

Il s'assure que les chambres tiennent régulièrement leurs séances, que les référendaires et les auditeurs font exactement leur service, et, en cas de négligence, il adresse au premier président les réquisitions nécessaires.

Il a mission de faire parvenir au ministre des

finances les expéditions des arrêts de la Cour et de suivre devant elle l'instruction et le jugement des demandes à fin de révision pour cause d'erreurs, de doubles ou de faux emplois reconnus à la charge du Trésor public, des départements, des communes, des hospices et des établissements publics de bienfaisance.

Il ne peut être statué sur les demandes en mainlevée, réduction, translation d'hypothèques qu'après communication des dossiers au procureur général.

Toutes les fois qu'une prévention de faux ou de concussion s'élève contre un comptable, le procureur général est appelé en la chambre et entendu dans ses conclusions avant qu'il soit statué sur l'affaire.

Le procureur général peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire; cette communication peut même être ordonnée d'office par la chambre.

Le procureur général peut se faire suppléer et assister dans ses fonctions par l'avocat général et son substitut s'il y en a un.

Lorsque le procureur général veut être entendu devant une des chambres, il en informe le président qui lui fait connaître le jour fixé pour la discussion. Le ministère public prend alors place à l'audience en face du président.

Lorsque la chambre du conseil statue par voie de déclaration générale, délibère sur rapport public, sur les questions générales de jurisprudence, ainsi que sur les affaires d'ordre intérieur, le ministère public prend part aux débats ainsi qu'au vote.

Le procureur général est tenu de correspondre avec les ministres sur les demandes de renseignements qu'ils peuvent lui adresser pour l'exécution des arrêts, les mainlevées, radiations ou restrictions de séquestres, saisies, oppositions et inscriptions hypothécaires.

5. Attributions du greffe.

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume.

Il est chargé de la tenue des différents registres et notamment de celui des délibérations de la Cour, de la conservation des minutes des arrêts, de la garde des pièces qui lui sont confiées et de concourir à leur suppression aux époques et dans les formes déterminées par les règlements.

Il est également chargé de l'enregistrement par numéros et dates des remises des comptes déposés par les comptables.

Le soin de faire les expéditions des actes et arrêts de la Cour incombe aussi au greffier en chef, les premières expéditions en sont délivrées gratuitement aux parties, les autres sont soumises à un droit d'expédition de soixante-quinze centimes par rôle.

Le greffier signe et délivre les certificats collationnés et extraits de tous les actes émanant du greffe et des archives et dépôts ainsi que la correspondance avec les comptables.

En cas d'empêchement, le greffier en chef est remplacé par un commis-greffier désigné par le premier président.

6. Composition des chambres.

La Cour se compose d'un premier président dont le traitement est de 30,000 fr., de trois présidents de chambre à 25,000 fr., de 18 conseillers maîtres à 18,000 fr., de 86 conseillers référendaires, dont 26 de première classe au traitement de 7,000 fr. et 60 au traitement de 3,000 fr., et de 25 auditeurs de première et de seconde classe au traitement de 2,000 fr.

Les conseillers référendaires et les auditeurs de 1re classe reçoivent en outre, à titre de préciput et de récompense, des émoluments qui élèvent à 12,000 fr. le traitement intégral des référendaires de 1re classe, à 8,000 fr. celui des référendaires de 2e classe et à 3,200 fr. celui des auditeurs rapporteurs. Les prescriptions de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles sont applicables aux membres de la Cour des comptes. Le costume des magistrats de la Cour est déterminé par les décrets des 28 septembre 1807 et 20 vendémiaire an XI. La résidence à Paris est obligatoire pour les membres de la Cour. Ils sont nommés par décret du Chef de l'État sur la proposition du ministre des finances. Les présidents et les conseillers maîtres doivent avoir au moins 30 ans accomplis et les référendaires au moins 25 ans. Nul ne peut être nommé référendaire de 1re classe s'il n'a passé 2 ans au minimum dans la 2e classe, le passage à la supérieure s'effectue moitié au choix, moitié à l'ancienneté. Les vacances dans l'ordre des référendaires de 2e classe sont réservées pour moitié aux auditeurs de 1re classe; nul ne peut être nommé auditeur de 2e classe que par voie de concours; la liste des candidats est arrêtée par le ministre des finances. Pour être admis au concours il faut avoir 21 ans au moins et pas plus de 28 ans et être licencié en droit.

7. Parquet.

Le parquet se compose d'un procureur général qui doit être âgé de 30 ans au moins et dont le traitement s'élève à 30,000 fr., d'un avocat général choisi parmi les référendaires de 1re classe. Ils sont l'un et l'autre délégués par décret du Président de la République, ils conservent leur rang dans la classe à laquelle ils appartiennent. (*D.* 17 *juill.* 1880.)

8. Greffe.

A la tête du greffe se trouve placé un greffier en chef qui a le rang et le traitement d'un maître des comptes, 18,000 fr. Les fonctions de commis au greffe sont dévolues à des employés qui ne sont point membres de la Cour des comptes.

9. Comptables soumis au jugement de la Cour.

1. *Comptabilités intéressant directement le Trésor public.*

Les trésoriers-payeurs généraux qui rendent compte :

1° De leurs propres opérations, et de celles des receveurs particuliers et des percepteurs sous leurs ordres;

2° Des opérations effectuées pour le compte du département dans lequel ils exercent leurs fonctions;

3° Des opérations dont ils sont chargés pour divers services spéciaux;

Les receveurs principaux des douanes, des contributions indirectes et des postes et télégraphes (les comptes de ces comptables doivent présenter non seulement leurs opérations propres, mais encore

celles des comptables subordonnés de leur circonscription :

Les receveurs de l'enregistrement, des domaines, du timbre et les conservateurs des hypothèques qui sont tous directement justiciables de la Cour des comptes ;

Le receveur central de la Seine ;

Le caissier-payeur central du Trésor public ;

Le payeur central de la Dette publique ;

Les payeurs d'armées ;

Les trésoriers-payeurs en Algérie, en Tunisie et en Cochinchine ;

Les trésoriers coloniaux ;

Les receveurs principaux des contributions diverses, des douanes, des postes et les receveurs de l'enregistrement en Algérie ;

Les receveurs des postes dans les stations étrangères ;

L'agent comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires ;

L'agent comptable des virements de fonds ;

L'agent comptable des traites de la marine ;

L'agent comptable de la caisse d'épargne postale (ces trois derniers agents, bien que n'ayant aucun maniement de deniers, n'en sont pas moins responsables de leur gestion vis-à-vis de la Cour).

La Cour reçoit en outre chaque année les revues de solde des armées de terre et de mer; ces documents constituent le complément nécessaire des opérations effectuées par les comptables pour le compte des départements de la guerre et de la marine.

2. Comptabilités rattachées pour ordre au budget de l'État.

L'agent comptable du grand-livre de la Dette publique (accroissement et réduction) ;

L'agent comptable des transferts et mutations ;

L'agent comptable des reconversions et renouvellements des rentes au porteur ;

L'agent comptable des pensions ;

L'agent comptable des monnaies et médailles ;

L'agent comptable de la Légion d'honneur ;

Le trésorier général des invalides de la marine ;

Les caissiers de la Caisse des dépôts et consignations, de l'Imprimerie nationale, des chemins de fer de l'État ;

L'agent comptable de l'école centrale des arts et manufactures ;

Les économes des lycées nationaux, de l'école centrale supérieure, de l'école forestière de Nancy, de l'école normale spéciale de Cluny, des lycées de filles et des écoles normales primaires.

3. Comptabilités des communes et des établissements publics et de bienfaisance.

Les receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, hôpitaux, hospices, asiles d'aliénés, etc., dont le revenu est supérieur à trente mille francs pour la métropole et cinquante mille francs pour l'Algérie ;

Les comptables des associations syndicales créées dans un intérêt d'utilité générale, assujettis aux règles de comptabilité communale (*L.* 21 *juin* 1865) ;

Les comptables des monts-de-piété. (*L.* 24 *juin* 1851, *Règl. spécial* 2[illegible] *juin* 1865.)

4. Comptabilités en matières.

Les comptabilités-matières se rattachant en général aux comptabilités en deniers avec lesquelles elles présentent une grande analogie.

Le compte du conservateur de l'Imprimerie nationale ; les comptes relatifs : 1° aux papiers à timbrer ; 2° aux papiers timbrés ; 3° aux timbres mobiles ; les comptes des préposés à la vente des poudres et des préposés à la vente des tabacs ; le compte de l'agent comptable de la fabrication des timbres-poste, etc.

5. Gestions occultes.

La juridiction de la Cour s'étend à toutes les personnes qui, sans autorisation légale, se sont immiscées dans le maniement des deniers publics. Ces personnes sont par ce seul fait constituées comptables et elles peuvent en outre être poursuivies pour usurpation de fonctions publiques (*C. pénal, art.* 258). Les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes responsabilités que les gestions patentes et régulièrement décrites. Néanmoins le juge peut, à défaut de justifications suffisantes, et lorsque aucune infidélité ne se sera révélée à la charge du comptable occulte, suppléer, par des considérations d'équité, à l'insuffisance des justifications produites.

10. Forme de la vérification des comptes.

Les comptables de deniers publics sont tenus de fournir et de déposer leurs comptes au greffe de la Cour dans les délais prescrits et en cas de retard ou de défaut, ils peuvent être condamnés aux amendes et peines édictées par les lois et règlements.

Les comptes présentés, le premier président en fait la distribution entre les référendaires en indiquant la chambre à laquelle le rapport doit être fait.

Les référendaires sont tenus de vérifier eux-mêmes tous les comptes qui leur sont distribués ; ils rédigent sur chaque compte un rapport raisonné contenant leurs observations, d'abord sur la ligne de compte, c'est-à-dire sur les charges et souffrances dont chaque article du compte leur a paru susceptible relativement au comptable, ensuite sur la comparaison des recettes avec les lois qui les ont prescrites ou autorisées et des dépenses avec les crédits sur lesquels elles sont imputées.

Les référendaires peuvent entendre, pour l'instruction des comptes, les comptables ou leurs fondés de pouvoirs ; la correspondance est préparée et remise par eux au président de la chambre qui doit entendre le rapport.

Lorsque la vérification d'un compte nécessite le concours de plusieurs référendaires, un référendaire de 1re classe désigné par le premier président est chargé de diriger le travail et de faire le rapport à la chambre. Les référendaires qui ont pris part à la vérification assistent aux séances de la chambre pendant le rapport. Le compte, le rapport et les pièces à l'appui sont mis sur le bureau pour y avoir recours au besoin. Le président fait la distribution du rapport à un maître qui est tenu de vérifier si le référendaire a fait lui-même le travail et si les difficultés élevées dans le rapport sont fondées. Le maître examine par épreuve les pièces produites au soutien du compte, afin de s'assurer qu'il a été vérifié dans toutes ses parties.

11. Formes du jugement des comptes.

Le maître présente à la chambre son opinion motivée sur la ligne du compte et sur les autres observations du référendaire. La chambre prononce ses décisions sur la première partie et renvoie, s'il

y a lieu, les propositions formulées dans la deuxième partie à la chambre du conseil chargée de statuer à leur égard.

Le prononcé de l'arrêt a lieu dans les formes suivantes, le référendaire rapporteur donne son avis qui n'est que consultatif, le maître rapporteur opine et chaque maître successivement dans l'ordre de sa nomination. Le président inscrit chaque décision en marge du rapport et prononce l'arrêt.

La minute de l'arrêt est rédigée par le référendaire rapporteur et signée de lui et du président de chambre, elle est remise avec les pièces au greffier en chef, celui-ci la présente à la signature du premier président, puis ne fait et ne signe les expéditions qu'après avoir fait mention des arrêts sur la minute du compte. Il dépose ensuite le dossier aux archives.

Les arrêts de la Cour sont définitifs ou provisoires. Elle apure les comptes qui lui sont présentés et, par ses arrêts définitifs, établit si les comptables sont quittes, en avance ou en débet. Dans les deux premiers cas, elle prononce leur décharge définitive, et, si les comptables ont cessé leurs fonctions, elle ordonne mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises ou prises sur leurs biens à raison de la gestion dont le compte est jugé. Dans le troisième cas, elle les condamne à solder leur débet dans le délai prescrit par la loi.

Une expédition des arrêts rendus sur les comptes des agents du Trésor est adressée au ministre des finances pour en faire suivre l'exécution.

Les arrêts de la Cour sur les comptes des receveurs des communes, des établissements de bienfaisance, hospices, etc., sont notifiés aux comptables par les receveurs des finances, qui doivent, dans un délai de 15 jours, transmettre au greffier en chef de la Cour, le récépissé constatant la notification faite aux intéressés. (*D.* 27 *janv.* 1866.)

Les débets avoués par les comptables, lors de la présentation de leurs comptes ou constatés soit administrativement, soit judiciairement, produisent intérêt au profit de l'État à partir du jour où le versement aurait dû être effectué.

12. Voies de recours.

1. *Recours en révision.*

La Cour, nonobstant l'arrêt qui a jugé définitivement un compte, peut procéder à sa révision, soit sur la demande du comptable appuyée de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt, soit d'office, soit à la réquisition du procureur général pour erreurs, omissions, doubles emplois ou faux emplois reconnus par la vérification d'autres comptes.

La requête en révision ne peut être admise que pour erreurs purement matérielles. Elle ne se prescrit qu'après 30 ans révolus. Elle doit être notifiée à la partie adverse conformément aux prescriptions de l'ordonnance du 28 décembre 1830, sur l'introduction des pourvois.

La requête en révision donne généralement lieu à deux arrêts. Le premier, déclarant qu'il y a lieu à révision, est notifié aux parties adverses qui ont trois mois pour produire leurs défenses. Enfin un second arrêt statue sur le fond.

2. *Recours en cassation.*

Les arrêts de la Cour contre les comptables sont exécutoires, ils ne peuvent être attaqués que devant le Conseil d'État pour violation des formes ou de la loi. Le pourvoi qui doit être fait dans les trois mois de la notification de l'arrêt n'est pas suspensif.

Le ministre des finances ou tout autre ministre peut, dans le même délai, et en ce qui concerne son département, présenter au Chef de l'État un rapport proposant le renvoi au Conseil d'État des arrêts de la Cour des comptes, dont il demande la cassation. (*L. de* 1807.)

Le Conseil d'État statue non comme cour d'appel, la Cour des comptes ayant une juridiction souveraine, mais comme Cour de cassation.

Le Conseil ne peut, par suite, ni retenir, ni juger le fond de l'affaire, laquelle, sauf le cas de cassation pour incompétence, est renvoyée à la Cour des comptes et portée pour le jugement du fond, devant une des chambres qui n'en a pas connu. (*Ord.* 1er *sept.* 1819.)

Dans le cas où plusieurs membres de la chambre qui a rendu le premier arrêt seraient passés dans la chambre nouvellement saisie de l'affaire, ils devraient s'abstenir d'en connaître et ils seraient au besoin remplacés par d'autres conseillers maîtres dans l'ordre de leur nomination.

3. *Appel contre les arrêtés des conseils de préfecture.*

Les communes et les comptables peuvent se pourvoir en appel devant la Cour des comptes contre tout arrêté de compte définitif rendu par les conseils de préfecture. (*V.* **Conseils de préfecture.**)

Dans les trois mois qui suivent la notification des arrêtés, la partie qui veut se pourvoir rédige sa requête en double expédition. L'un des doubles est remis à la partie adverse qui en donne récépissé; en cas d'absence et de refus, la signification est faite par huissier.

L'autre original, rédigé sur papier timbré, est adressé à la Cour des comptes, appuyé de l'arrêté dont appel. Ces pièces doivent parvenir à la Cour au plus tard dans le mois qui suit l'expiration du délai d'appel. Si la Cour admet l'appel, la partie poursuivante a deux mois, à partir de la notification de l'arrêt d'admission, pour la production des pièces à l'appui de l'appel.

Faute de productions suffisantes de la part de l'appelant dans les délais prescrits et sauf le cas de nouveau délai consenti par la Cour, sur la demande des parties intéressées, l'affaire est rayée du rôle.

La requête rayée du rôle ne peut être reproduite. Cependant une requête rejetée pour défaut d'accomplissement des formalités prescrites peut, néanmoins, être reproduite si le délai de trois mois, accordé pour l'appel, n'est pas expiré. Les mêmes dispositions sont applicables aux appels concernant les établissements de bienfaisance, hospices, hôpitaux, établissements d'aliénés, dépôts de mendicité, monts-de-piété, etc.

13. Réduction ou transformation d'hypothèques.

La Cour des comptes se prononce sur les demandes en radiation ou en transformation d'hypothèques formées, soit par les comptables en exercice, soit par les comptables hors de fonction dont les comptes ne sont pas définitivement apurés.

En cas d'admission des demandes, la Cour exige des intéressés toutes les sûretés nécessaires à la conservation des droits et des intérêts du Trésor.

14. Crimes de faux ou de concussion reconnus par la Cour.

Lorsque dans l'examen des comptes qui lui sont soumis, la Cour des comptes relève à la charge d'un comptable les preuves d'un crime de faux ou de concussion, elle rend immédiatement compte du fait au ministre des finances, qui en réfère à son collègue de la justice, à qui il appartient d'ordonner les poursuites nécessaires contre les coupables et de les faire traduire, s'il y a lieu, devant la juridiction criminelle.

15. Contrôle de la Cour des comptes.

1. *Vis-à-vis des ordonnateurs.*

La Cour ne peut, dans aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements régulièrement effectués par eux sur ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des pièces déterminées par les lois et règlements.

La Cour des comptes n'a sur les ordonnateurs qu'un droit de contrôle qui s'exerce sur les comptes d'administration présentés chaque année par les ministres, chacun pour son département, ainsi que sur le compte de l'administration centrale des finances.

2. *Sur les matières de consommation et de transformation appartenant à l'État.*

Dans chaque magasin, chantier, usine, arsenal ou autre établissement appartenant à l'État et géré pour son compte, il y a un agent ou préposé responsable des matières y déposées.

Cet agent est comptable de la quantité desdites matières, suivant l'unité applicable à chacune d'elles. Les dispositions générales concernant les comptables en deniers publics, sont applicables aux comptables en matières. Aux époques fixées par les règlements spéciaux à chaque département ministériel les agents comptables dressent, d'après leurs livres, des relevés présentant toutes les opérations à charge ou à décharge qui ont été effectuées. Ces relevés contrôlés sur les lieux sont adressés par la voie hiérarchique avec les pièces justificatives des opérations au ministre ordonnateur du service.

Dans les trois premiers mois de chaque année, tous les agents comptables font parvenir au ministre compétent le compte général de leur gestion pendant l'année précédente. Dans chaque ministère il est tenu, d'après les documents fournis par les comptables, une comptabilité centrale des matières. Cette comptabilité sert de base aux comptes généraux publiés, chaque année, par les ministres.

Chaque année, les ministres transmettent à la Cour les comptes individuels des comptables de leurs départements, dûment vérifiés et appuyés des pièces justificatives dont la production est prescrite par les règlements. Ils y joignent un résumé général par branche de service.

La Cour des comptes, après avoir procédé à la vérification des comptes individuels, statue sur lesdits comptes par voie de déclaration.

Une expédition de chaque déclaration est envoyée au ministre ordonnateur qui en donne communication au comptable.

Le ministre, au vu de la déclaration et des observations du comptable, arrête définitivement le compte.

Immédiatement après l'arrêté définitif de tous les comptes de l'année, chaque ministre transmet à la Cour un résumé faisant connaître la suite qui a été donnée à ses déclarations, ainsi que les redressements que leur prise en considération motivera dans les comptes de l'année suivante.

La Cour des comptes prononce chaque année en audience solennelle, dans les mêmes formes que pour les comptabilités en deniers, une déclaration générale sur la conformité des résultats des comptes individuels des comptables en matières, avec les résultats des comptes généraux publiés par les ministres.

La Cour consigne, en outre, dans son rapport annuel, les observations auxquelles a donné lieu l'exercice de son contrôle, tant sur les comptes individuels que sur les comptes généraux, elle fait connaître en même temps ses vues d'améliorations et de réformes sur la comptabilité en matières. (*D.* 31 *mai* 1862, *art.* 861 *et suiv.*)

16. Déclarations de conformité.

Comme corps politique ayant mission d'éclairer le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sur la gestion de la fortune publique, la Cour des comptes rend, non plus des arrêts, mais des déclarations.

Les déclarations de conformité de la Cour sont de deux sortes, spéciales et générales.

Elles sont rendues pour l'année et pour l'exercice.

Les déclarations spéciales sont rendues par chacune des trois chambres de la Cour; chaque chambre rend, selon sa compétence, une déclaration partielle sur les résultats de la comparaison qu'elle a établie entre les résultats des comptes individuels des comptables qu'elle a jugés et ceux correspondants des résumés généraux qui sont produits à la Cour par le ministère des finances et les autres ministères auxquels ressortissent les comptables justiciables directs de la Cour. Il est dressé un résumé unique par nature de comptabilité et par exercice. (Voir pour la nomenclature des résumés, celle qui a été donnée pour les comptabilités du Trésor et celles rattachées pour ordre au budget.) Ces dernières ne sont l'objet que d'un seul résumé par année. Ces résumés sont accompagnés des comptes du caissier-payeur central du Trésor et du payeur central de la Dette publique. Le résumé général des virements de comptes est également produit à la Cour des comptes. Les comptes du caissier-payeur central, du payeur de la Dette et de l'agent comptable des virements, bien que ne donnant pas lieu à la production de résumés, sont néanmoins l'objet de déclarations spéciales de conformité.

Les déclarations générales de conformité sont arrêtées en chambre du conseil, le procureur général entendu, et sont ensuite prononcées en audience solennelle et publique en présence de la Cour entière, puis elles sont, avant le 1er septembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice, transmises au ministre des finances pour être imprimées et communiquées au Sénat et à la Chambre des députés.

La déclaration générale de conformité sur l'année expirée constate qu'il y a concordance entre les résultats des arrêts individuels rendus par la Cour et les chiffres correspondants du compte annuel des finances et que l'accord existe, en outre, entre les résultats de ces mêmes arrêts et ceux corréla-

tifs du bilan de l'administration des finances, tel qu'il est porté au compte général des finances.

La seconde déclaration générale annuelle, celle relative à l'exercice, établit que l'accord existe entre les résultats des arrêts individuels prononcés par la Cour et les indications correspondantes des comptes des ministres. Dans ses déclarations générales, la Cour ne se borne pas à une simple constatation de conformité, mais elle formule des réserves, signale les irrégularités engageant la responsabilité des ministres, notamment en matière de crédits, etc.

17. Rapport annuel au Chef de l'État.

Chaque année, le résultat général des travaux de la Cour, ainsi que l'exposé des vues de réformes et d'améliorations dont les différentes parties de la comptabilité publique lui ont paru susceptibles, sont portés à la connaissance du Chef du pouvoir exécutif.

Ce rapport est préparé par un comité formé par le premier président et composé des présidents de chambres, du procureur général et de trois maîtres délégués par les chambres, pour procéder à un premier examen du projet de rapport au Chef de l'État. Les éléments de ce rapport consistent dans les observations de la Cour, résultant de la comparaison : 1° des recettes réalisées avec les lois qui en ont autorisé le recouvrement; 2° des dépenses effectuées avec les crédits correspondants alloués par les lois de finances, ainsi que dans l'exposé des réformes ou des améliorations qu'a pu suggérer à la Cour l'étude des comptabilités soumises à son examen ou à son contrôle.

La rédaction du rapport est ensuite discutée, délibérée et arrêtée en chambre du conseil, en présence du procureur général.

Après ce dernier examen, le rapport est présenté au Chef de l'État, dans le délai fixé pour la remise au ministre des finances des déclarations générales de conformité.

Ce rapport est imprimé et distribué au Sénat et à la Chambre en même temps que les éclaircissements fournis par les différents ministères.

Prétet.

COUR DES MONNAIES. — La cour des monnaies était une cour souveraine, investie tout à la fois d'attributions judiciaires, administratives et de haute police.

Sa compétence n'était pas bornée aux affaires intéressant la fabrication, le poids et le titre des monnaies, elle s'étendait au commerce des matières d'or et d'argent qui antérieurement à la Révolution était soumis à des dispositions restrictives édictées par de nombreux règlements, dont la cour des monnaies avait la garde et qu'elle avait mission de faire observer.

Son action s'étendait sur tout le territoire de la France ; elle avait dans les provinces, des généraux provinciaux, des tribunaux des monnaies, juridictions inférieures dont l'appel ressortissait à la cour; elle exerçait une surveillance sur les hôtels où on fabriquait les monnaies; enfin elle avait auprès d'elle un prévôt général et une compagnie d'ordonnance, maréchaussée spéciale, qui pouvait instrumenter dans toute la France, et poursuivre la répression des contraventions et des délits dont la cour avait la connaissance.

Disons en peu de mots comment cette organisation, qui a disparu en 1790, avait pris naissance et s'était développée.

Dans les premiers temps de la monarchie, alors que le roi n'était que le plus puissant des seigneurs féodaux, le soin de surveiller la fabrication dans les Monnaies du roi et de réprimer le faux-monnayage était confié à trois officiers, nommés généraux des monnaies; dans le principe ils étaient unis aux trésoriers des finances et aux maîtres des comptes, et ils formaient avec eux la chambre des comptes, qui connaissait de toutes les affaires intéressant le domaine ou les finances du roi.

Au xive siècle les seigneurs avaient perdu depuis longtemps le droit de battre monnaie ; les affaires dont étaient chargés les généraux des monnaies étaient plus nombreuses et plus importantes; on sépara les attributions; on créa une chambre des comptes et une chambre des monnaies. Cela eut lieu en 1358. On augmenta le nombre des généraux; on institua dans les provinces des généraux subsidiaires et des juridictions inférieures dont l'appel venait à la chambre des monnaies ; et celle-ci prit alors le nom de cour des monnaies.

La cour n'était cependant pas encore souveraine en matière criminelle, et l'appel était porté au Parlement de Paris.

Un édit de janvier 1550 lui donna tous les caractères d'une cour souveraine, tant en matière civile qu'en matière criminelle et sa juridiction s'étendit sur toute la France[1].

La cour des monnaies était chargée de surveiller la fabrication des monnaies, jetons et médailles et de veiller à la conservation du titre et du poids. Tous les édits et règlements sur le fait des monnaies étaient enregistrés à cette cour.

La cour était seule compétente pour homologuer les statuts des communautés, des artistes et ouvriers travaillant l'or et l'argent pour les admettre à la maîtrise et recevoir leur serment.

Comme cour de justice, elle connaissait du poids et du titre des monnaies, jetons et médailles, des contestations entre les directeurs des monnaies, les changeurs et les particuliers pour le fait des monnaies; des crimes de billonnage et de faux-monnayage, des délits et des crimes commis dans l'intérieur des Monnaies ; comme juge d'appel, elle connaissait des jugements rendus par les commissaires de la cour, les commissaires du roi en l'hôtel des monnaies de Paris, les généraux provinciaux, les tribunaux des monnaies, enfin par le prévôt général.

La cour des monnaies prenait rang immédiatement après la cour des aides; elle jouissait des droits de *committimus* et autres attribués aux cours souveraines. Ses membres avaient la noblesse dès le premier degré.

La cour était dépositaire de l'étalon ou *poids de France,* qu'on conservait dans un coffre fermé à trois serrures.

Le prévôt et son lieutenant connaissaient, en première instance, de tous les délits justiciables de la cour des monnaies, et, en concurrence avec le prévôt des maréchaux, des cas royaux et prévôtaux. Leur juridiction s'étendait sur tout le territoire.

La cour des monnaies désignait en son sein des commissaires, pour visiter les provinces et s'assu-

1. Une deuxième cour des monnaies fut instituée à Lyon en 1704, mais elle fut supprimée en 1771.

rer que les règlements sur le titre et le poids des monnaies étaient observés.

Mais elle avait aussi dans les provinces des commissaires permanents.

C'étaient les généraux provinciaux; ils étaient au nombre de 28, ayant chacun leur département, et chargés, sous l'autorité de la cour, de tout ce qui tenait à la juridiction des monnaies. Ils étaient les chefs du tribunal des monnaies de leur département; mais ils avaient eux-mêmes une juridiction propre : de plus ils avaient entrée à la cour des monnaies pour les affaires de leur département.

La loi du 7 septembre 1790 (*art.* 9 *et* 10) a supprimé la cour ainsi que toutes les juridictions des monnaies.

COURS D'EAU. *V.* **Navigation.**

COURS DE COMPENSATION. — Le jour de la liquidation des rentes françaises et le jour de la liquidation des autres valeurs à la Bourse de Paris, les agents de change fixent le cours sur lequel s'établissent les comptes des acheteurs et des vendeurs qui veulent continuer leurs opérations, c'est-à-dire ceux qui se font reporter et ceux qui reportent.

Ce cours se nomme : Cours de compensation.

Il est fixé pour les rentes comme pour les valeurs d'après la moyenne des cours faits au commencement de la Bourse au comptant et à terme. C'est à deux heures qu'il est porté à la connaissance du public.

Ce cours a été appelé cours de compensation parce qu'il sert également à la compensation des opérations entre agents de change. Ainsi, par exemple, une personne est acheteur d'une certaine quantité de titres chez un agent de change et vendeur d'un nombre égal chez un autre. Elle avertit alors les deux agents d'avoir à compenser entre eux; l'achat et la vente se trouvent alors réglés, le jour de la liquidation, au cours de compensation, sans qu'il y ait à payer aucun autre droit que le prix du courtage d'achat et de vente à l'agent acheteur et à l'agent vendeur. Il est bien entendu naturellement que les titres doivent être de même sorte et que les opérations ne peuvent s'effectuer que par fractions de 25 titres, minimum fixé pour les transactions à terme.

Les cours de compensation n'occupent pas sur la cote publiée par la compagnie des agents de change de Paris la place importante qui conviendrait. Ils sont relégués à la dernière page de la cote du comptant, entre le cours des matières et des changes et les avis de paiement de coupons. Ils y restent jusqu'à ce qu'ils soient remplacés à la liquidation suivante par les nouveaux cours de compensation. Ils se trouvent donc complètement détachés de la cote à terme et des valeurs auxquelles ils se rapportent.

Il serait plus logique et plus commode, tout à la fois, d'inscrire les cours de compensation dans une colonne spéciale, en regard des valeurs, ainsi que cela existe pour le « taux d'émission » et les » intérêts et dividendes ». (*V.* **Cote des valeurs.**)

Il y a des valeurs qui, quoique cotées à terme, ne sont l'objet que de très rares transactions sur ce marché; telles sont les bons du Trésor, les obligations de la ville de Paris et celles du Crédit foncier de France. Cependant, les agents de change ont l'habitude de leur fixer un cours de compensation d'après les cours du comptant.

COURS DES VALEURS. *V.* **Cote des valeurs.**

COURS FORCÉ [1].

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Le cours forcé crée, pour les régnicoles, l'obligation de recevoir en paiement le papier qui fait l'office de numéraire, sans pouvoir en exiger la conversion en monnaie métallique, les institutions d'État ou les Banques qui l'ont émis étant dispensées de l'obligation de le rembourser à vue.

Il ne doit pas être confondu avec le cours légal qui, tout en rendant l'acceptation du papier-monnaie obligatoire pour tous, garantit, par contre, aux porteurs le droit de le présenter au remboursement et de recevoir du numéraire en échange.

II. INFLUENCE DU COURS FORCÉ.

L'établissement du cours forcé a pour conséquence immédiate de déprécier le signe ou l'instrument de la circulation fiduciaire. Cette dépréciation est plus ou moins sensible, selon le degré de crédit dont jouissent les États ou les Banques qui font les émissions, mais, quelle que soit la confiance que peuvent inspirer ces États ou ces Banques, la dépréciation est inévitable, quoiqu'il soit quelquefois difficile de la traduire en chiffres.

Cette conséquence, que l'on pourrait qualifier de nécessaire, serait assez restreinte dans ses effets si, au moment où il est proclamé, le cours forcé n'avait pas d'autre but que de donner force libératoire à une monnaie de papier en circulation depuis quelque temps; mais c'est rarement le cas.

Les gouvernements ne font, en général, appel au cours forcé que dans les moments de crise, alors que des commotions politiques ou la guerre ont rendu impossible ou incertain l'appel qu'on ferait dans d'autres circonstances au crédit ou à l'impôt. Il ne s'agit plus alors de suppléer par l'émission d'une monnaie fiduciaire privilégiée à l'insuffisance de la monnaie métallique, mais bien de créer au moyen du cours forcé une véritable monnaie fabriquée dans le but unique de procurer au Trésor public obéré les ressources indispensables pour satisfaire aux besoins du pays.

L'augmentation de la circulation fiduciaire faite dans ces conditions est souvent, pour ne pas dire

1. Extrait d'un mémoire sur le cours forcé, couronné par l'Académie des sciences morales et politiques.

toujours, hors de proportion et même de relation avec les besoins du commerce, et il en résulte une dépréciation. Cette dépréciation amène un renchérissement correspondant des métaux précieux monnayés ou en lingots dont le prix constitue l'étalon de la valeur des produits.

Dans les époques de crise, les personnes qui épargnent s'alarment et attirent à elles, pour les conserver, les espèces métalliques; les spéculateurs désirant profiter de la prime qui s'établit sur les métaux précieux recherchés par le commerce pour ses règlements avec l'étranger, rassemblent, comme par un drainage, le numéraire, et ce numéraire accumulé dans les mains de ceux qui ont intérêt à l'exporter disparait bientôt de la circulation.

L'influence qu'exercent ces différents faits sur les relations commerciales des peuples et sur leur régime économique réagit aussi bien sur le prix des capitaux, des denrées et des salaires que sur le taux de l'intérêt et le cours des changes.

1. Influence sur le loyer des capitaux de toute nature.

La dépréciation du signe de la circulation fiduciaire et l'exportation du numéraire ont pour corollaire, comme nous venons de l'indiquer, l'élévation des prix, parce que le prix des choses n'est que l'expression du rapport entre la valeur du signe monétaire et la valeur des produits.

Au premier abord, cette élévation des prix semble être l'indice d'une plus grande richesse. Les commerçants recevant en paiement contre la livraison des mêmes objets une somme plus forte, croient pouvoir s'en féliciter; mais c'est une prospérité fictive, car la valeur du produit n'a pas changé. En réalité, l'augmentation dont on croit profiter tient uniquement à la dépréciation du papier-monnaie qui est devenu l'étalon de la valeur à la place du numéraire et il n'en est résulté d'amélioration pour personne; ceux qui vendent plus cher achètent plus cher les matières premières de leur industrie ou les produits destinés à leur consommation.

Il n'est pas difficile de reconnaître, si on étudie de près les conséquences économiques de la disparition de la monnaie métallique et de son remplacement dans la circulation par un papier-monnaie d'une valeur nominale surhaussée, que l'accroissement apparent de la quantité des capitaux, qu'on a pu croire réel parce qu'il s'exprimait en plus gros chiffres, est un accroissement absolument fictif. Il n'en résulte rien qui puisse avoir de l'effet sur la puissance de production de la nation.

Aussi longtemps que l'étalon métallique demeurera le régulateur de toutes les transactions internationales, la plus-value du capital-papier sur le capital métallique ne représentera que le prix du change. Plus ce prix s'élèvera, plus le pays s'appauvrira, et l'augmentation de valeur des produits ou des capitaux de toute nature exprimée en papier, qui pouvait paraître au début la source d'un bénéfice nouveau, se traduira finalement par une perte non seulement pour le pays qui est soumis au système du papier-monnaie, mais encore pour l'universalité du monde commercial.

2. Influence sur le cours du change.

On admet généralement que l'emploi direct de la monnaie métallique dans le règlement des affaires commerciales est d'autant plus limité que la civilisation est plus avancée.

Dans les temps modernes, la lettre de change constitue la représentation des crédits avec l'extérieur. Ce mode de procéder procure au commerce le double avantage de le soustraire aux frais considérables qu'occasionne le transport du numéraire, et, ensuite, de permettre à chaque négociant de proportionner ses opérations non pas seulement à ses ressources immédiates, mais encore à l'importance du crédit dont il dispose.

Dans les relations commerciales des nations qui ont une monnaie métallique, la valeur du change, c'est-à-dire les conditions de la négociation des lettres de change, ne subit d'autres oscillations que celles résultant des variations dans les frais d'assurances et de transport des espèces métalliques.

Mais il n'en est plus ainsi dès qu'on est sous l'influence du cours forcé. En premier lieu, le cours forcé n'étant établi en général qu'aux époques de crises, les transactions commerciales ne s'engagent, au moment du changement dans le système des monnaies, qu'au comptant ou à très court terme. L'emploi de la lettre de change dans les relations internationales devient alors beaucoup plus limité, en même temps que la production et la consommation se restreignent par l'effet de la crise. Il en résulte nécessairement pour le pays qui inaugure le régime du cours forcé une balance commerciale défavorable; c'est-à-dire une balance qui entraine un change à perte.

En second lieu, l'étranger ne règle ses ventes à crédit avec les nationaux des pays faisant usage de papier-monnaie qu'au moyen de traites payables en lingots, ce qui constitue un change dans lequel il est tenu compte des frais de frappe, d'affinage et de monnayage des lingots.

Quant aux traites tirées du pays soumis au cours forcé sur les habitants des pays à étalon monétaire métallique, qu'elles soient payables en papier ou en valeurs métalliques, elles trouveront toujours difficilement un change à prime, alors même que la monnaie intérieure n'est pas encore dépréciée par l'abus du papier-monnaie, et cela par deux raisons, d'abord par l'incertitude naturelle sur la valeur du papier-monnaie, et ensuite par les frais qu'entraîne le règlement des traites en monnaie métallique d'autres pays ou même en lingots précieux.

En définitive, l'établissement du cours forcé ne peut avoir qu'une action défavorable sur le change, indépendamment même de la dépréciation par l'abus dans le pays qui subit le cours forcé.

3. Influence sur le commerce extérieur.

La cause première du trouble apporté dans les transactions commerciales réside dans l'état de crise qui a mis le pays dans la nécessité de recourir à l'expédient du papier-monnaie.

Quant à l'action subséquente qu'entraîne la substitution du papier à la monnaie métallique, elle est toujours en relation directe avec le mouvement des émissions de papier-monnaie. Et, comme ces émissions sont subordonnées à des événements d'ordre politique dominés par l'imprévu, il en résulte une incertitude continuelle dans la valeur de la monnaie courante. Une pareille instabilité rend les affaires avec le dehors fort difficiles; aussi le commerce étranger, dans l'impossibilité d'asseoir des prévisions pour l'avenir, hésitera-t-il toujours à engager des transactions à longue échéance avec un pays soumis au régime du cours forcé. Si mal-

gré tout il s'y décide, il a soin, s'il est vendeur, de se garantir contre les fluctuations du papier-monnaie en majorant le prix de ses marchandises et en exigeant des lingots en paiement, tandis qu'il ne consentira à acheter les produits du pays soumis au cours forcé qu'à un prix inférieur à leur valeur réelle, et cela par les mêmes raisons. De telle sorte que la nation, qui a adopté l'étalon monétaire en papier, perd fatalement sur toutes ses opérations avec l'étranger, qu'il s'agisse d'importation ou d'exportation.

On pourrait croire cependant qu'un industriel réaliserait un bénéfice si, après avoir vendu ses produits à l'étranger pendant que le cours du change était élevé, il avait reçu un paiement en papier pour une valeur nominale plus considérable ou bien si, après avoir acheté alors que le change était très bas, il avait placé ses marchandises dans un moment de dépréciation du papier. En fait, et dans ces deux hypothèses, il ne saurait résulter de l'opération aucun bénéfice réel. Les fluctuations en papier-monnaie n'exercent qu'une action fictive sur la valeur des marchandises : à quoi sert, en effet, de recevoir 120 fr. au lieu de 100 fr., si les 120 fr. n'ont pas une puissance d'acquisition plus forte que 100 fr.?

Plus la valeur en papier-monnaie va en décroissant, plus le prix des objets de consommation augmente. La main-d'œuvre qui a besoin de transformer le salaire en consommation, suit la même progression dans ses exigences. Il en résulte une crise économique et ouvrière qui amène le plus souvent les gouvernements à chercher dans un relèvement des droits de douanes un remède ou un palliatif à cet état de choses d'autant plus dangereux que les oscillations de la main-d'œuvre ne peuvent pas suivre mathématiquement celles des prix des objets de consommation et que c'est en général la main-d'œuvre qui est en retard et qui souffre le plus jusqu'au rétablissement de l'équilibre. Le cours forcé et le régime protecteur sont, d'ailleurs, les deux ressources extrêmes auxquelles on ne voit que trop souvent les gouvernements faire successivement appel dans les moments critiques.

Si les droits protecteurs ont pour effet immédiat de protéger les industries agricoles et manufacturières contre la concurrence étrangère des pays à cours forcé, c'est parce qu'ils amènent une augmentation dans le prix des choses. Les denrées alimentaires ne peuvent être soustraites à ce mouvement de hausse; par suite la consommation se restreint à l'intérieur; la production devient de plus en plus difficile et c'est juste à ce moment que la main-d'œuvre a de nouvelles exigences en rapport d'ailleurs avec le renchérissement de la vie matérielle.

Plus gênée à l'intérieur par le rétrécissement du marché, l'industrie ne peut pas placer davantage ses produits à l'étranger, car elle se trouve en présence d'industries similaires qui sont établies dans des pays où on a conservé l'étalon monétaire métallique et qui n'ont subi que très indirectement les effets de la crise qui a été la cause première du cours forcé. En outre, il arrive le plus souvent que l'étranger, par une réciprocité bien naturelle, a élevé barrière contre barrière et a répondu en frappant de droits élevés les provenances des pays à cours forcé qui sont devenus protectionnistes.

C'est alors que la crise économique, un moment conjurée, s'impose avec une violence extrême qui donne la mesure de l'influence du cours forcé sur le commerce extérieur d'une nation.

4. Influence sur le taux de l'intérêt.

Les fluctuations du taux de l'intérêt sont soumises, d'une manière générale, à la double influence de la loi économique de l'offre et de la demande et des risques plus ou moins grands que peut courir le capital engagé dans une opération de prêt.

D'où il suit que plus les capitaux sont abondants, moins le taux de l'intérêt est élevé, et que, en outre, ce taux demeure en rapport constant avec les garanties et les sûretés offertes aux bailleurs de fonds.

Ces données consacrées par l'expérience dans tous les pays qui admetttent l'étalon monétaire métallique, sont-elles aussi certaines sous le régime du cours forcé, et dans quelle mesure la substitution de l'étalon monétaire en papier à l'étalon métallique influe-t-elle sur le taux de l'intérêt?

Le régime du cours forcé ne s'impose qu'aux nations dont le Trésor public est obéré, et alors que les espèces métalliques en circulation ne répondent plus aux besoins du commerce et de l'industrie, c'est-à-dire à un moment où les détenteurs de capitaux, alarmés par les événements, ne consentent, sous l'action des causes générales dont nous avons parlé, à les céder en location qu'à un taux très élevé,

Il est vrai qu'au premier moment, alors que se font les premières émissions de papier-monnaie, la situation se modifie dans une certaine mesure : le papier est accepté avec une certaine faveur; et tant que l'émission ne dépasse pas les besoins du commerce, il est admis dans les transactions pour sa valeur nominale. On se trouve dès lors en présence d'un capital pour une partie composée de monnaie métallique n'ayant qu'une valeur commerciale, et, pour l'autre partie, de monnaie de papier n'ayant qu'une valeur conventionnelle, mais constituant cependant l'étalon monétaire légal. Le capital en monnaie métallique n'étant plus indispensable pour les besoins du commerce intérieur, et n'étant point encore l'objet d'un agio important, a une tendance à baisser ses prétentions, et, par suite, le taux de l'intérêt éprouve une baisse relative.

Cette période de confiance dans le papier n'a d'ailleurs qu'une bien courte durée ; dès que les émissions dépassent les besoins de la place, il perd de sa valeur, tandis que la monnaie métallique accaparée par l'épargne et le commerce qui la recherche pour ses règlements de compte avec l'étranger devient alors l'objet d'un agiotage considérable.

Le taux de l'intérêt est soumis dans cette seconde période du cours forcé non seulement aux lois économiques dont nous avons parlé, mais encore à une influence nouvelle qui résulte uniquement de l'existence du cours forcé.

En effet, sous le régime de l'étalon monétaire métallique, le remboursement du capital prêté et le service des intérêts sont toujours effectués en valeurs identiques aux valeurs prêtées, car les valeurs métalliques ne sont soumises qu'à des chances de dépréciation pour ainsi dire insensibles.

Aussitôt qu'intervient le cours forcé, l'identité de valeur entre le capital prêté et le capital remboursé qui formait une des sûretés de l'opération disparaît, et le bailleur d'espèces métalliques, ne

pouvant légalement se soustraire à l'obligation d'accepter du papier-monnaie pour le remboursement et le service des intérêts de son capital, devra nécessairement faire intervenir dans le calcul du taux qu'il exigera de l'emprunteur une estimation des nouveaux risques auxquels l'expose la dépréciation non seulement inévitable, mais encore illimitée du papier-monnaie.

Le régime du cours forcé exerce donc une influence fâcheuse sur le crédit. Sous son influence, le taux de l'intérêt ne peut que suivre une marche irrégulière.

5. Influence sur les salaires.

L'établissement du cours forcé est toujours précédé d'une période de trouble profond dans les affaires commerciales et industrielles, période pendant laquelle le taux des salaires s'abaisse sous la double influence de la diminution du travail et de la rareté du numéraire.

La situation fâcheuse qu'entraîne cet état de choses dans les relations entre les patrons et les ouvriers paraît d'abord heureusement modifiée par les premières émissions de papier-monnaie, qui répondent à un besoin urgent de capitaux de circulation et rendent aux transactions commerciales une activité suffisante pour produire un relèvement du taux des salaires.

Mais le bien-être apparent résultant de l'établissement du cours forcé disparaît bientôt sous la pression des événements. Le Gouvernement entraîné par d'impérieuses nécessités se voit presque toujours contraint de recourir à des émissions incessantes de papier-monnaie, qui en ruinent dès lors le crédit. L'agio sur les métaux précieux augmente sans mesure; tous les intérêts sont alarmés; le travail s'arrête, et la main-d'œuvre ne trouve plus qu'une rémunération insuffisante et hors de toute proportion avec le renchérissement de la vie matérielle.

Le cours forcé n'exerce pas sur le taux des salaires une influence moins funeste que sur toutes les autres manifestations de la vie économique des nations qui, aux époques critiques, font appel à la ressource empirique du papier-monnaie. On peut même dire que la main-d'œuvre souffre davantage parce qu'elle ne peut jamais suivre le mouvement des prix; c'est toujours elle qui est en retard. Le salaire est fixé sur les prix des jours qui viennent de s'écouler, et c'est la difficulté de se nourrir aux prix que l'ouvrier a dû subir, qui l'oblige à demander davantage et qui oblige le patron à lui accorder ce qu'il demande, mais ce qu'il obtient, il l'obtient toujours trop tard et après avoir souffert.

6. Influence sur les finances de l'État.

Au point de vue des finances de l'État, le papier-monnaie présente tous les inconvénients d'un emprunt forcé, sans en avoir les avantages.

En effet, ces deux méthodes ou plutôt ces deux expédients, atteignant l'une et l'autre la richesse nationale dans sa source, paralysent la production et la consommation et réagissent naturellement sur la situation du Trésor. Mais, tandis que l'emprunt forcé n'apporte à la situation du Trésor qu'un trouble momentané et limité, compensé d'ailleurs par les ressources métalliques qu'il fait entrer dans les caisses publiques, le papier-monnaie, au contraire, ne laisse derrière lui que des ruines, et le mal que produit sa liquidation ne peut pas être mis en balance avec les facilités apparentes qui en sont résultées pour l'État dans les premiers temps du système.

On ne saurait toutefois méconnaître que le cours forcé est, dans certains cas, pour les gouvernements un moyen de se soustraire à une banqueroute imminente ; mais, si c'est un procédé qui permet de pourvoir aux nécessités immédiates du Trésor public, c'est un expédient qui tarit les sources auxquelles s'alimentent normalement les finances de l'État. Aussitôt qu'on proclame le cours forcé, les revenus et les impôts, sauf quelquefois les droits d'importation quand on oblige les importateurs à payer en espèces métalliques les droits de douanes, ne font plus rentrer dans les caisses du Trésor que du papier-monnaie qui, pour l'État, ne représente rien que les frais de la gravure et du tirage des feuilles de papier. Le taux de l'agio sur les monnaies métalliques demeure, quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, l'étalon de la valeur des choses, et ce taux variable s'élève à mesure qu'on augmente la quantité des émissions. Le Gouvernement est toujours entraîné à de nouvelles émissions, puisque c'est sa principale et parfois son unique ressource. Il arrive nécessairement un jour où le papier a perdu tout crédit et où il devient absolument nécessaire d'en opérer le retrait. Ce retrait ne peut avoir lieu que par la consolidation plus ou moins complète de la valeur nominale du papier qu'on a mis en circulation. La dette publique se trouve par là grevée d'une charge qui est toujours hors de proportion avec le service qu'a rendu au pays l'émission du papier-monnaie.

C'est quand on a opéré la liquidation qu'il est enfin possible de se rendre un compte exact de l'influence néfaste exercée par le cours forcé sur les finances. L'État subit alors, en effet, une liquidation qui n'est en réalité qu'une sorte de banqueroute, et cette banqueroute affecte profondément la richesse publique et pèse, par conséquent, pendant de longues années sur le crédit et les finances de l'État.

Les observations qui précèdent ne s'appliquent qu'au papier-monnaie mis en circulation directement par le Trésor, sous la seule garantie de l'État. Il y a une autre série d'opérations à cours forcé plus usitées dans les temps modernes ; ce sont celles qui se fondent sur le cours forcé des billets de certaines banques privilégiées.

Les émissions de billets à cours forcé effectuées par certaines banques pour le compte des États ne sont pas toujours réglées, comme celles des billets d'État, par les seules nécessités du Trésor; elles sont le plus souvent déterminées par des règles arrêtées dans des conventions passées entre les États et certains établissements privés qui ne peuvent naturellement s'engager à mettre leurs effets en circulation pour une valeur supérieure à celle du gage souscrit par l'État. Les conventions de cet ordre stipulent ordinairement le mode et les conditions de retrait des valeurs fiduciaires qu'il s'agit de créer. L'État connaît par là au moment où il engage l'opération quelle est l'étendue des charges qui pourront incomber plus tard à la dette publique. C'est bien différent quand on est dans le régime des billets directement émis par le Trésor, car alors la charge future est inconnue, et c'est une liquidation ultérieure dont on ne peut prévoir les conditions qui seule peut dégager, quand il

n'est plus temps de s'arrêter dans une voie funeste, les inconnues des premiers jours.

Enfin, la dépréciation certaine et progressive qui est la conséquence et le principal danger du papier d'État, est conjurée ou tout au moins singulièrement atténuée lorsqu'on fait une opération sur des billets émis par des banques investies de la confiance publique. Le public peut se sentir encore en sécurité quand il a dans les mains des billets qui reposent tout à la fois sur le crédit de l'État, sur le crédit des banques et aussi sur un gage matériel constitué par les ressources métalliques et le portefeuille des banques.

III. MOYENS DE SORTIR DU COURS FORCÉ.

Un des problèmes les plus difficiles à résoudre est le retrait du cours forcé.

Tant qu'un pays soumis à ce régime se trouve, par suite d'un excès d'importation, débiteur de soldes considérables envers l'étranger, le retrait reste impossible. La pratique l'a démontré dans maintes et maintes circonstances.

En revanche aussitôt que la balance commerciale commence à s'établir en faveur du pays où le cours est forcé, l'agio de la monnaie métallique disparaît, et sans qu'il soit besoin d'une intervention quelconque de l'autorité, le cours forcé cesse de fait ; on peut dire qu'il n'existe plus.

En France, où le cours forcé fut établi à la veille de la guerre de 1870, l'agio sur les métaux précieux a disparu avant l'abrogation du cours forcé quand l'industrie française a pu reprendre sa place dans les transactions du monde.

L'Autriche, au contraire, a vainement tenté en 1858-1859 de rétablir la circulation métallique. On a eu beau y décréter l'abolition du cours forcé, on n'a pu que faire une baisse artificielle de l'agio. Cette baisse ne dura que fort peu de temps ; l'Autriche était trop endettée vis-à-vis de l'étranger. Lors même que la guerre d'Italie eût été évitée, le rétablissement de la circulation métallique était absolument irréalisable.

En Russie, après la guerre de Crimée, un ministre des finances eut la pensée de diminuer progressivement et jusqu'à extinction complète l'agio qui existait sur l'or. Il fit établir, pour y arriver, une échelle descendante des prix auxquels, à des époques déterminées, la Banque d'État rembourserait ses billets en or monnayé. Prétention aussi vaine que celle des faiseurs de calendriers, qui veulent nous renseigner, une année à l'avance, sur les changements de temps. A peine l'agio avait-il baissé, par ordre, de quelques centimes, qu'on s'apercevait de l'impossibilité où on se trouvait de lutter contre le flot toujours croissant des importations commerciales qui rendaient de plus en plus élevée la créance des États étrangers sur la Russie. Il fallait trouver du numéraire ; et comme, par malheur, il n'y a pas de creuset dans lequel on puisse convertir des roubles de papier en lingots d'or ou d'argent, on dut renoncer à l'échange impossible des billets contre du numéraire.

IV. HISTORIQUE.

Dans les chapitres précédents, nous avons montré l'influence exercée par le cours forcé sur le régime économique des pays ; il nous reste maintenant à en retracer l'histoire dans les principaux pays de l'Europe.

7. France.

1. *Au* XVIII[e] *siècle.*

La première application du cours forcé en France eut lieu au commencement du XVIII[e] siècle. On venait alors d'ordonner une refonte générale des monnaies et l'on avait décidé que des billets dits de monnaie seraient remis aux porteurs en représentation des espèces ou des lingots déposés. (*Édit sept.* 1701.)

Tant que ces billets représentèrent exactement les espèces déposées à l'Hôtel des monnaies, leur cours se maintint au pair, mais bientôt, entraîné par le besoin, on émit des billets à découvert, c'est-à-dire sans qu'au préalable il ait été déposé à la Monnaie des espèces ou des lingots.

Ces émissions amenèrent une dépréciation du cours des billets. Au lieu de suspendre ces émissions, ce qui eût arrêté le mal, un édit prescrivit le cours forcé des billets et ordonna que les paiements de 400 livres et au-dessous seraient seuls exigibles pour leur totalité en argent ; quant à ceux de 400 à 600 livres, ils pouvaient être faits moitié argent, moitié billets, ceux de 700, 800 et 900 livres, 2/3 en billets et 1/3 en argent, enfin pour les paiements de 1,000 livres et au-dessus, 7/8 en billets et 1/8 en argent.

Les billets de monnaie ayant été convertis en rentes et en billets des fermes, le cours forcé cessa sans qu'il y ait eu besoin de l'ordonner.

Quelques années plus tard, en 1719, au moment où les actions de la Compagnie des Indes, fondée par Law, avaient atteint le cours fantastique de 20.000 fr., un grand nombre d'actionnaires profitèrent de cette hausse extraordinaire pour réaliser, mais ils mirent tant d'empressement à rechercher le numéraire qu'ils firent naître l'inquiétude dans le public et provoquèrent de nombreuses demandes de remboursement des billets de la Banque royale, ancienne Banque générale de Law.

Pour préserver la Banque et reformer son encaisse, Law, contrôleur général des finances, fit rendre un édit prescrivant qu'à l'avenir, l'argent ne pourrait figurer que dans les paiements au-dessous de 100 livres et l'or dans les paiements au-dessous de 300 livres. Le même édit fixait en outre, et d'une manière arbitraire, la valeur des billets de la Banque à 5 p. 100 au-dessus des espèces métalliques.

Ces moyens ne suffisant pas, un nouvel édit du 23 février 1720 donna cours forcé aux billets pour tous les paiements au-dessus de 100 livres et défendit, en outre, de posséder à la fois plus de 500 livres de numéraire. Malgré ces mesures ou plutôt à cause d'elles, la dépréciation des billets augmenta de jour en jour jusqu'au moment où ils furent retirés de la circulation. Voir à ce sujet l'article consacré dans le Dictionnaire à l'étude du système de Law. (*V.* **Système de Law.**)

Signalons à titre purement historique le cours forcé donné aux assignats créés par l'Assemblée nationale en 1789 en représentation des biens nationaux dont elle avait autorisé l'aliénation. (*V. article* **Assignats.**)

2. *En* 1848.

Il nous faut franchir plus d'un demi-siècle pour retrouver dans l'histoire financière de la France trace du cours forcé. Pendant cette période de cinquante années, alors qu'autour d'elle presque toutes

les puissances s'étaient ou restaient soumises au cours forcé, la France fut assez heureuse pour n'avoir pas besoin de recourir à ce procédé désastreux. C'est en 1848 seulement, c'est-à-dire à une époque de crise politique, qu'il apparaît de nouveau.

Au moment de la révolution de 1848, les demandes de remboursement affluèrent en tel nombre à la Banque de France que bientôt elle en fut réduite à ne pouvoir satisfaire qu'en partie aux demandes d'escompte du commerce. Le 15 mars 1848, son encaisse métallique étant tombée à 59 millions, le ministre des finances, M. Garnier-Pagès, fit décréter le même jour que les billets de la Banque de France auraient cours forcé et seraient reçus comme monnaie légale par les caisses publiques et par les particuliers et que jusqu'à nouvel ordre la Banque de France serait dispensée de rembourser ses billets avec des espèces.

Le même décret limitait à 350 millions les émissions de la Banque et de ses comptoirs. La même mesure fut appliquée quelques jours plus tard aux billets des banques départementales. (*D.* 25 *mars* 1848.)

Le premier effet du cours forcé en France et notamment à Paris fut une hausse assez considérable sur les prix des métaux précieux et de la monnaie métallique. Le 17 mars, la prime cotée pour les pièces de 20 fr. fut de 120 à 130 p. 1000. Les souverains anglais valurent de 26 fr. 50 c. à 27 fr.; et la prime de l'argent monta le 25 avril 1848 à 15 p. 100. Il fallut, à un moment donné, pour se procurer de la monnaie, recourir à la fonte de l'argenterie. Toutefois la crise monétaire dura peu et la confiance ne tarda pas à renaître. En mai 1848, la prime de l'or n'était plus que de 20 p. 100, de 10 p. 100 en août, et l'argent était retombé au pair à la même époque. Enfin dès 1849, la Banque, ayant repris ses échanges de billets contre espèces à bureau ouvert, bien que le décret du cours forcé fût encore nominalement en vigueur, ses billets furent recherchés par le commerce, à tel point qu'on put élever la limite de la circulation à 525 millions. (*L.* 22 *déc.* 1849.) La loi du 6 août 1850 qui prescrivit la reprise des paiements en espèces ne fit que sanctionner un état de choses préexistant.

Grâce à ces circonstances, le cours forcé ne fut qu'une mesure provisoire motivée par les événements, et si la première panique avait fait disparaître momentanément la monnaie métallique de la circulation, elle ne la fit pas fuir à l'étranger, on la vit reparaître au fur et à mesure que la confiance renaissait. Aussi chercherions-nous vainement à découvrir en France, pendant cette durée du cours forcé, les effets que nous constaterons dans les autres pays soumis à ce régime : accroissement anormal de la dette publique, augmentation du prix des marchandises et des salaires.

L'acuité de la crise fut, il est vrai, beaucoup atténuée par l'abondance des récoltes de l'année 1848.

Quant aux salaires, le peu de durée du cours forcé ne lui donna pas le temps de réagir sur leurs prix qui pendant toute la crise restèrent au contraire des plus bas ; mais cette diminution momentanée fut surtout motivée par la stagnation des affaires et par l'interruption des travaux de construction dont le développement s'était complètement arrêté pendant les années 1848 et 1849.

3. *En* 1870.

En 1870, comme en 1848 et comme presque toujours, c'est une circonstance extraordinaire et nullement économique qui provoqua l'établissement du cours forcé. La déclaration de guerre et surtout les premiers succès des armées allemandes avaient jeté l'inquiétude dans le pays et surexcité de nombreux retraits de numéraire à la Banque de France. Ces retraits prirent en quelques jours une telle importance que le Gouvernement fut amené dans un intérêt d'ordre public à proposer aux Chambres d'établir le cours forcé des billets, qui fut voté le 12 août 1870.

Les lois des 12 et 14 août, qui prescrivirent le cours forcé des billets de la Banque de France, limitèrent la circulation à 2,400 millions et autorisèrent en même temps la création de coupures de 25 fr., remplacées plus tard par celles de 20 fr. Malgré la situation critique du pays et les charges énormes qu'il eut à supporter, la Banque de France ne cessa pas de fournir la monnaie d'argent nécessaire aux petites transactions et c'est peut-être pour cette raison que le prix des métaux précieux varia fort peu à Paris et en France pendant toute la guerre et n'atteignit qu'une prime insignifiante, 2 p. 1000 environ[1].

C'est seulement après la guerre et lorsqu'il s'agit de payer l'indemnité de guerre que la prime de la monnaie métallique contre billets de banque devint momentanément élevée. L'or valut 25 p. 1000 en octobre 1871 et l'argent 4 p. 1000 en novembre pour retomber quelques mois après, l'or à une prime très ordinaire et l'argent au pair. A la même époque le change sur Londres montait à 26 fr. 10 c.; en 1873, il était déjà descendu à un cours moyen de 25 fr. 45 c.

Cette bonne tenue du billet de banque s'explique par la confiance illimitée que la Banque de France inspirait au public. Le pays était convaincu en outre que le cours forcé n'était, comme en 1848, qu'un expédient passager auquel un emprunt très rapproché ne tarderait pas à mettre fin.

Il faut noter ensuite que les émissions de billets furent très modérées et si l'on considère qu'une somme de 1 milliard de monnaie métallique fut exportée pour faire les premiers versements de l'indemnité de guerre, on voit que ces émissions ne furent nullement en disproportion avec les besoins du pays.

Bientôt d'ailleurs le développement considérable que prirent nos exportations, provoquèrent des rentrées considérables d'or et d'argent, et dès 1874 nous aurions pu rentrer de plain-pied dans la circulation métallique, sans léser aucun intérêt, sans provoquer aucune variation dans l'équilibre des métaux et des billets, des salaires et des marchandises.

Depuis cette époque, le cours forcé ne régna plus que nominalement en France. La loi budgétaire de 1876 (*art.* 28) prescrivit d'ailleurs la reprise des paiements en espèces aussitôt que les avances consenties par la Banque de France au Gouvernement, en vertu des lois des 20 juin 1871 et 5 août 1874, auraient été réduites à 338 millions. Ces conditions s'étant réalisées en 1878, le cours forcé cessa d'exister, mais ladite loi a maintenu le cours légal.

1. A Francfort, au contraire, à partir de novembre 1870, la prime s'accentua sur le napoléon en raison des besoins de l'armée allemande et monta jusqu'à 20 p. 1000.

8. Angleterre.

L'Angleterre offre dans les temps modernes un exemple vraiment sérieux et complet de l'application du cours forcé pendant une longue période de temps.

L'introduction de ce régime dans la Grande-Bretagne fut provoquée par la situation financière extrêmement difficile où la politique de Pitt avait placé le gouvernement et le peuple anglais au moment des grandes guerres de la Révolution française, situation aggravée encore par de mauvaises récoltes. La suspension des paiements en espèces de la Banque d'Angleterre fut autorisée par un *order in Council* du 27 février 1797 et sanctionnée par l'acte du Parlement connu sous le nom de *restriction act* à la date du 3 mai suivant. Le *restriction act* enjoignait à la Banque de ne plus faire de paiements en espèces au-dessus de 20 shillings (un acte du 3 mars 1797 avait préalablement prescrit l'émission de billets de 1 et 2 livres, qui ne furent supprimés que vers 1825).

La Banque était toutefois autorisée à rembourser en numéraire les trois quarts des sommes qui lui avaient été remises antérieurement en dépôt, pourvu que ces sommes ne fussent pas supérieures à 500 liv. sterl.

Cette suspension dont la durée avait été fixée provisoirement à 13 mois, fut maintenue par des prorogations successives jusqu'en 1821.

L'Angleterre eut à subir tous les effets du cours forcé : dépréciation des billets, émigration de la monnaie métallique, mauvais état du change étranger, hausse du prix des denrées, stagnation du commerce, enfin tout un ensemble de phénomènes désastreux s'enchaînant et formant un cercle vicieux dont il n'était pas possible de sortir.

A l'occasion de la paix conclue à Amiens avec la France en 1802, il fut pourtant sérieusement question de revenir à la circulation métallique ; mais la guerre recommença bientôt entre les deux pays et la situation commerciale de l'Angleterre ne tarda pas à se compliquer du blocus continental (1807). Sur ces entrefaites, la paix s'étant rompue entre la France, l'Espagne et le Portugal, l'accès des colonies espagnoles et portugaises de l'Amérique du Sud lui rouvrit un commerce brillant. Cette circonstance aurait pu améliorer considérablement la situation financière de l'Angleterre, mais l'escompte fait sans discernement, amena un nouvel accroissement de circulation et une nouvelle dépréciation des billets.

En 1810, l'opinion publique s'émut de cette dépréciation qui avait atteint 15 p. 100. Le Parlement ordonna une enquête pour rechercher les causes de la « hausse du prix de l'or en lingots ». La commission dans un rapport célèbre, le *Bullion report*, plein de vérités admirables, de lucidité et de logique, déclara que cette hausse était due au cours forcé et conclut bravement à la nécessité de la reprise des paiements en espèces. Mais la Chambre en décida autrement et pour donner satisfaction à l'orgueil anglais, elle décréta, sur la proposition de M. Vansittart, que la différence qui existait entre la valeur des lingots et celle du papier était due à un renchérissement des lingots et que le mauvais état du change avait pour cause la situation politique et commerciale du pays. On essaya bien néanmoins de limiter un peu la circulation, mais on ne put y parvenir et les cours continuèrent à s'élever jusqu'en 1814.

La paix de 1815 amena sur ces entrefaites une heureuse recrudescence des affaires en Angleterre, et dès 1816 une balance commerciale très favorable parut devoir faciliter la reprise des paiements en espèces. La Banque en profita pour diminuer sa circulation de 2 à 3 millions sterling. Mais à la fin de 1817, la face des choses changea complètement : l'or que la Banque avait mis graduellement en circulation pour diminuer la masse de ses billets, fut exporté pour payer les denrées de provenance étrangère, les rachats de fonds étrangers et les frais de voyage des Anglais sur le continent, de sorte que la balance, qui jusque-là avait été favorable à l'Angleterre, tourna contre elle.

Cependant l'opinion publique réclamait la reprise des paiements en espèces. Il fallut chercher des moyens énergiques pour arriver à ce but.

Après une enquête prolongée et le rejet de plusieurs combinaisons jugées impraticables, le Parlement s'arrêta en 1819 à la méthode suggérée dans l'enquête par David Ricardo qui donna naissance à l'acte de 1819 auquel Robert Peel a donné son nom.

Voici quelles en étaient les principales dispositions :

1° L'acte de restriction continuerait à être en vigueur jusqu'au 1er mai 1823, jour où il serait définitivement abrogé.

2° Du 1er février au 1er octobre 1820, la Banque paierait à vue et en lingots au titre, essayés et timbrés par la monnaie, toute somme de billets ayant une valeur d'au moins 60 onces d'or au taux de £ 4.1 par once (soit 4 p. 100 de perte pour les billets sur leur valeur nominale, le pair de l'once d'or étant de £ 3.17.10 1/2).

3° Du 1er octobre 1820 au 1er mai 1821, les remboursements auraient lieu de la même manière au taux de £ 3.19.6 par once d'or.

4° Du 1er mai 1821 au 1er mai 1823, le taux de l'once d'or serait fixé à £ 3.17.10 1/2, c'est-à-dire au pair.

5° Enfin à partir du 1er mai 1823, les remboursements auraient lieu en monnaie du royaume.

Les dispositions habiles de l'acte de Robert Peel rendirent pleine confiance dans la valeur des billets de banque et le peu de commodité qu'offraient les lingots aux particuliers, empêcha les demandes de remboursement de se multiplier.

D'ailleurs, la Banque, ayant opéré de nombreuses rentrées d'or, put devancer le terme fixé par le Parlement, et dès le 1er mai 1821, elle commença de nouveau à payer ses billets en espèces monnayées. Depuis cette époque le cours forcé n'a pas reparu dans la Grande-Bretagne.

9. Autriche.

Le cours forcé a été établi en Autriche pour la première fois pendant la guerre de Sept ans, et depuis près d'un siècle il n'a pas cessé d'être en vigueur dans ce pays.

Jusqu'en 1848, il avait été appliqué seulement aux billets émis par l'État, mais à cette époque il dut être étendu également aux billets de la Banque nationale créée en 1848. La Banque avait à ce moment une encaisse métallique de 30 millions de florins et une circulation de 250 millions. Ce n'est que peu à peu qu'elle put se remettre de la crise éprouvée et revenir à une situation normale. Elle avait à peine repris ses paiements en espèces que la guerre d'Italie amena en 1859 une nouvelle sus-

pension. En même temps l'État, pour faire face à ses dépenses de guerre, émettait, en dépit du monopole attribué à la Banque, 130 millions de florins en papier-monnaie.

La paix conclue, la Banque se mit en devoir de revenir à un fonctionnement régulier. Mais au moment où elle se préparait à rembourser ses billets en monnaie métallique, éclata la guerre de 1866 avec la Prusse et l'Italie.

Le Gouvernement dut émettre encore, comme en 1848 et en 1859, des sommes considérables de papier-monnaie, simultanément avec la Banque. La circulation totale s'éleva à 548 millions de florins, alors que l'encaisse métallique de la Banque se montait seulement à 108 millions.

Depuis cette époque le cours forcé n'a pas subi d'interruption en Autriche et il est impossible de prévoir si son retrait sera prochain.

Le cours forcé et la dépréciation du papier-monnaie autrichien qui en résulte à l'étranger exercent une influence désastreuse sur les achats à faire pour l'armée, la marine, etc., et les sommes qu'absorbe le paiement en numéraire des arrérages de la dette extérieure se chiffrent par millions. En tenant compte d'un boni de 15 millions de florins résultant de l'économie d'intérêts réalisée sur la dette du papier-monnaie, nous trouvons que la circulation fiduciaire grève le budget autrichien de 35 millions de florins par an.

La prime de l'argent a toujours été très variable en Autriche. Ainsi elle s'est élevée à 53 p. 100 en 1859, elle n'était plus que de 34 p. 100 en 1875 et elle est remontée en 1877 à 70 p. 100 [1].

Il n'y a pas eu, comme en Amérique et en Italie, de période décroissante bien suivie.

Les fluctuations sont brusques et incessantes. On constate en effet 16 p. 100 de fluctuation en 1848, 39 p. 100 en 1850, 9 p. 100 en 1853, 52 p. 100 en 1864, 39 p. 100 en 1866, 16 p. 100 en 1870, 6 p. 100 en 1875. Ces chiffres démontrent l'incertitude qui a toujours régné en Autriche, quant au résultat des transactions commerciales entreprises avec l'étranger, incertitude qui est devenue plus grande encore depuis que la dépréciation du métal argent a forcé les pays de l'Union latine à suspendre la frappe de ce métal.

10. Italie.

Le cours forcé a été établi en Italie par décret royal du 1er mai 1866. Cette mesure était commandée par la situation difficile du Trésor italien, dont les ressources financières engagées ou épuisées ne lui permettaient plus de subvenir aux dépenses motivées tant par la guerre avec l'Autriche que par les besoins intérieurs du pays.

L'histoire du cours forcé en Italie comprend trois phases distinctes : la première, celle du désordre complet, dura jusqu'en 1874, la seconde phase comporte la réglementation de la circulation fiduciaire prescrite par la loi du 30 avril 1874, la troisième enfin qui commence au 27 avril 1882 embrasse les mesures édictées pour la reprise des paiements en espèces.

Dès le début du cours forcé, le Gouvernement puisa à pleines mains dans les caisses des banques d'émission et s'empara du numéraire qui s'y trouvait pour payer ses dettes à l'étranger. De leur côté, les financiers et négociants étrangers, créanciers de l'Italie, s'empressèrent de liquider leurs comptes et se firent payer en monnaie métallique.

La conséquence de cette exportation du numéraire fut une émission désordonnée de billets de banques. La circulation du papier s'éleva rapidement de 247 millions à 1,360 millions, sur lesquels une somme de 840 millions fut prêtée à l'État. En même temps l'agio de l'or atteignit le chiffre de 19 p. 100 et provoqua l'émigration même de la petite monnaie. Cette émigration fut d'ailleurs singulièrement favorisée au commencement par l'Union latine qui venait de donner cours légal aux monnaies italiennes en France, en Belgique et en Suisse.

C'est alors qu'on vit les banques populaires, très nombreuses en Italie, profiter de cette circonstance pour émettre, de leur propre autorité et sous le nom de bons de caisse, des billets de monnaie en coupures depuis 10 cent. jusqu'à 5 fr. dont la circulation atteignit bientôt plus de 20 millions. Ces émissions, quoique illégales, furent tolérées et en réalité elles rendirent des services, car sans elles on se serait trouvé presque subitement dépourvu de signe représentatif de la petite monnaie. Ces banques, toutes locales, possédaient la confiance des habitants, aussi leurs billets furent-ils acceptés sans difficulté.

Néanmoins ces émissions successives jetèrent le trouble dans les affaires, trouble d'autant plus grand que le régime de la circulation fiduciaire en Italie comporte le système de pluralité des banques d'émission, et par conséquent la régionalité des billets émis par chacune d'elles ; ainsi malgré le cours forcé on ne prenait pas à Milan les billets émis à Naples et on refusait à Florence tout billet n'ayant pas une origine toscane.

Vis-à-vis des fabricants étrangers le cours forcé mit les consommateurs italiens dans une position déplorable. L'étranger vendeur pouvait, il est vrai, tirer immédiatement pour le montant de sa créance en lires-papier et négocier aussitôt sa traite pour se mettre à l'abri des fluctuations du change. Mais pour cette même raison, les acheteurs italiens ne purent plus obtenir de crédit dépassant trois mois (limite du papier escomptable), et au lieu d'être, suivant l'usage, débiteurs par comptes, ils durent se résigner à des règlements immédiats par acceptation. Encore les portefeuilles étrangers se débarrassaient-ils au plus vite de tous les effets de provenance italienne, tandis que les escompteurs italiens réservaient une grande partie de leurs disponibilités pour l'achat de valeurs étrangères payables en or ; ils voulaient ainsi mettre une partie de leur fortune à l'abri des variations du change.

Pendant ce temps le 5 p. 100 italien tombait à 40 fr. en 1866, dépréciation due pour la plus grande partie au cours forcé et à l'empressement des étrangers à réaliser les valeurs italiennes.

L'agio de l'or monta jusqu'à 20.50 p. 100 en 1866, il était encore, après des variations diverses très grandes, à 17.65 en 1873. Il n'est plus aujourd'hui que de 2 p. 100.

L'influence des fluctuations de l'agio de l'or en Italie s'est fait peu sentir sur les salaires, dont les variations les plus fortes sont de 20 p. 100, et encore il est bien difficile de décider si cette augmentation est bien une des conséquences de la situation financière de l'Italie ou si plutôt elle n'est pas l'effet de la hausse des salaires en Europe. Quant aux objets d'alimentation, il est certain que

1. Les cours que nous citons ne sont pas, bien entendu, des cours à l'étranger, mais les cours à Vienne même.

l'augmentation qui s'est produite de 1866 à 1874 a été en grande partie causée par le cours forcé, puisqu'en France, à part le froment et le pain, nous constatons pendant la même période une légère diminution sur ces objets.

En ce qui concerne l'intérêt de l'argent, le cours forcé fut sans influence en Italie. L'exportation complète du numéraire réduisit en effet ce pays aux seuls billets inconvertibles, et cette situation le rendit insensible aux fluctuations monétaires des marchés étrangers. Les variations de l'escompte, que nous constatons en France et en Anglerre de 1866 à 1874, ne se produisirent pas en Italie, car les motifs qui déterminent habituellement l'élévation extraordinaire du taux de l'escompte n'existent pas sous le régime du papier-monnaie.

En 1874, le désordre régnait en maitre, et la situation était devenue tellement tendue que le Gouvernement dut prendre l'engagement de régulariser la circulation du papier, promesse qui se trouva réalisée par la loi du 30 avril 1874.

La caractéristique de cette loi fut la création faite par le Gouvernement d'une nouvelle monnaie de papier remplaçant l'or et l'argent. L'émission qui en fut faite au compte de l'État par les six banques italiennes réunies en syndicat se montait à un milliard de lires. Les nouveaux billets imprimés sur papier blanc et divisés en coupures de 1/2, 1, 2, 5, 10 et 20 lires, étaient inconvertibles et avaient cours forcé. Ces billets destinés à fournir des fonds au Trésor italien étaient garantis par les six banques d'émission qui fonctionnent encore en Italie, et à son tour l'État les garantissait aux banques par un dépôt équivalent de rentes.

Quant aux banques, elles continuaient à émettre des billets pour leur propre compte, mais ces billets imprimés sur papier de couleur et d'une valeur de 50, 100, 200, 500 et 1,000 lires n'avaient plus que le cours légal.

Les diverses mesures édictées par la loi du 30 avril 1874 étaient un premier pas fait vers l'abolition du cours forcé. Ce n'est cependant qu'à partir de 1881 que l'Italie a pu revenir à la circulation métallique. Une loi du 27 avril de la même année autorisait le Gouvernement à émettre des rentes 5 p. 100 en quantité suffisante pour produire une somme de 644 millions en capital, chiffre que l'on estimait nécessaire pour assurer la reprise du paiement en espèces. Pour faciliter cette reprise le cahier des charges de l'emprunt contracté en Angleterre stipula que les versements en seraient opérés en or jusqu'à concurrence de la somme de 491 millions et en argent pour le reste, soit 153 millions.

Par suite de diverses compensations, l'Italie ne reçut en espèces que 528 millions environ qu'elle put immobiliser pour préparer le remboursement de ses billets, auxquels il convient d'ajouter les 79 millions de monnaie d'appoint en argent qu'elle s'était engagée à retirer de la circulation en exécution de la loi du 1er août 1879.

Il est vrai que, sur cette somme de 79 millions, 48 millions furent compensés en écus de 5 fr. versés par les contractants de l'emprunt à la Banque de France pour solde des monnaies d'appoint italiennes que cet établissement avait retirées de la circulation.

Ces compensations et ces substitutions allégèrent la tâche du gouvernement italien et facilitèrent d'autant l'opération monétaire qu'il avait eu la hardiesse d'entreprendre.

Grâce à ces rentrées, le gouvernement italien a pu reprendre ses paiements en espèces à partir du 1er juillet 1881 et opérer officiellement le retrait du cours forcé.

Nous disons officiellement, car les engagements de l'Italie envers l'étranger dépassant ses ressources, le numéraire fait aujourd'hui une prime de 2 p. 100, de sorte que bien qu'aboli légalement, le cours forcé existe encore de fait.

11. Russie.

Bien qu'aucune réglementation spéciale n'ait établi le cours forcé en Russie, ce régime n'existe pas moins de fait dans ce pays depuis plus de 30 ans.

Jusqu'en 1854 les billets russes, garantis par les biens de la couronne et un fonds en numéraire, avaient été maintenus dans une proportion raisonnable avec la monnaie métallique, aussi, pouvaient-ils être convertis au gré du porteur à Saint-Pétersbourg pour toutes sommes, jusqu'à concurrence de 3,000 roubles à Moscou et de 100 roubles dans les provinces.

Mais la guerre de Crimée vint complètement changer cette proportion, des émissions répétées de papier-monnaie faites pour subvenir aux dépenses de guerre, amenèrent entre la circulation fiduciaire et le stock métallique de la Russie un écart tel que les billets devinrent inconvertibles, le rouble-papier dut prendre la place du rouble-argent dans toutes les transactions et devint la monnaie courante de la nation. La pénurie de numéraire donnait ainsi, *ipso facto*, cours forcé au papier-monnaie.

La guerre terminée, le gouvernement russe chercha à raffermir la situation financière que les émissions de papier-monnaie avaient, comme on le voit, fort aggravée. Dans ce but il institua une Banque d'État (1860) à laquelle il confia le soin de réduire par des retraits de billets, la circulation fiduciaire, et de ramener peu à peu l'usage de la monnaie métallique. Pour commencer ses opérations, la Banque reçut du Trésor une somme de 87 millions de roubles or et argent. Ce fonds de garantie métallique fut encore augmenté par les emprunts que le Gouvernement contracta à l'étranger. Vers 1863 le papier étant presque revenu au pair avec le métal, on pouvait espérer reprendre les paiements en espèces lorsque l'insurrection polonaise vint tout remettre en question.

Cependant le rouble-papier se relevait insensiblement ; après 1870 il ne perdait plus que 15 à 20 p. 100 et l'on pouvait entrevoir l'époque où, par suite de l'amélioration des cours, la Russie pourrait sortir du cours forcé. On avait d'autant plus de raisons d'espérer ce résultat que les produits des douanes, dont les droits avaient été prescrits payables en monnaie d'or russe ou étrangère à partir du 1er janvier 1877, devaient assurer au Trésor un stock de monnaie métallique.

A ce moment survinrent les événements d'Orient ; la guerre fut déclarée à la Turquie (1877), et loin de pouvoir opérer des retraits de papier, le gouvernement russe fut contraint de recourir à de nouvelles émissions de billets. En novembre 1878, il avait été émis pour les besoins de la guerre 491 millions de billets et au commencement de 1881 la circulation fiduciaire comportait plus de 1,133 millions et demi de roubles.

Bien que la guerre ait rejeté les finances de la Russie plus en avant dans le papier-monnaie, le Gouvernement ne désespère pas de voir reprendre les paiements en espèces et la suppression du cours forcé.

J. DE REINACH.

COURS LÉGAL. *V.* **Cours forcé.**

COURS MOYEN. — Le cours moyen est le cours également distant du plus haut et du plus bas cours cotés au comptant sur une valeur pendant la durée du marché officiel de la Bourse.

A terme, il n'y a pas de cours moyen.

Il se traite à ce cours des opérations considérables, notamment sur les obligations de la ville de Paris, les obligations du Crédit foncier de France et les obligations de chemins de fer français et étrangers. La cote des agents de change ne publie pas ce cours et n'en fait même pas mention. La manière la plus simple de le trouver est d'additionner le cours le plus élevé avec le cours le plus bas et de prendre la moitié du total ainsi obtenu. En admettant par exemple que le 3 p. 100 français ait coté au plus haut 81.22 $^1/_2$ et au plus bas 81.10, le cours moyen sera 81.1625 ou 81.16 $^1/_4$.

De même si le 4 $^1/_2$ p. 100 cote 107.42 $^1/_2$ et 107.05, plus haut et plus bas, le cours moyen sera 107.2375 ou 107.23 $^3/_4$. Les actions et les obligations se traitant, les premières par 1.25 et les secondes par 0.25, le cours moyen est plus facile à établir sur celles-ci.

Les commis d'agents de change chargés du comptant se réunissent à la Bourse de midi à midi et demi, c'est-à-dire une demi-heure avant l'ouverture du marché officiel pour exécuter les ordres d'achat et de vente qu'ils ont reçus au cours moyen. Ils ne peuvent savoir à ce moment à quel cours ils achètent et ils vendent, puisqu'on ne peut coter de cours fermes avant le coup de cloche qui annonce l'ouverture du marché.

Quelques minutes après la clôture, qui a lieu à 3 heures, on affiche dans une des salles de la Bourse le cours moyen sur les rentes et les principales valeurs; cet affichage a surtout pour but de permettre aux commis d'agents de change, de retour à leur bureau, de ne pas attendre l'arrivée de la cote pour transcrire sur leurs bordereaux et leurs registres, les opérations effectuées à ce cours.

COURTAGE. *V.* **Valeurs mobilières.**

COURTIERS DE COMMERCE.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

« Que nuls courratiers ne puist être marchand « de denrées dont il sera courratier...... et que nuls « ne puist user de courretage sans le congé du « mestre de mestier et de son conseil du lieu, ou « de la justice, si mestre n'avait, et jusques à tant « que devant le mestre, ou la justice, il aura fait « le serment que doivent et devront courratiers. »

Tel est le premier texte relatif à l'exercice du courtage que l'on rencontre dans une ordonnance de 1312.

Ces antiques prescriptions, renouvelées d'âge en âge, se retrouvent encore dans notre législation moderne.

Il serait oiseux de rapporter le détail d'autres édits des XIVe et XVe siècles, péniblement exhumés par les savants des archives locales ou générales, et contenant des articles spéciaux sur le courtage à Paris, Bergerac ou Montivilliers, etc., d'autant plus que le caractère général en est conforme aux dispositions de 1312.

Presque toutes ces ordonnances sont spéciales aux villes ou à tel genre de négoce, mais voici un édit général qui englobe le courtage tout entier. En 1572 Charles IX s'avise de reconnaître que « dans plusieurs bonnes villes de son royaume et « autres lieux d'iceluy, l'estat de courretier, auquel « la légalité et preudhommie sont principalement « requises, est exercé par toutes personnes indifféremment qui s'en entremettent sans prester aucun « serment par devant ses juges. » Ceci lui donne l'ingénieuse idée d'établir en titre d'office tous les courtiers pour le change ou la marchandise, et de les obliger à prendre du roi des lettres de provisions à charge d'en payer la finance.

Quelques années après (1598), le Conseil d'État de Henri IV renouvelle les prescriptions de l'édit du feu roi Charles.

Il exige que « tout courtier de draps, de soye, « laines, cuirs et toutes sortes de marchandises, « vins, bleds et autres grains en aucunes villes et « lieux du royaume, prenne chacun particulière« ment des lettres de provision de sa dite Majesté « et *payent la finance à laquelle ils seront modé« rément taxés.* » Par une juste compensation et aussi une entente parfaite des intérêts du Trésor, on interdit en même temps à tous autres marchands de se mêler de courtage « s'ils ne sont pourvus par « sa dite Majesté ».

« On peut distinguer comme deux sortes de « courtiers », dit Savary dans son *Dictionnaire du commerce,* « les uns qu'on peut appeler simplement « courtiers de marchandises et les autres courtiers « de manufactures, d'ouvriers et d'artisans. Leurs « fonctions sont semblables, mais l'objet de ces « fonctions est différent. Les uns facilitant aux « marchands entre eux la vente des marchandises « dont ils sont chargés en gros, ou que les mar« chands forains apportent, et les autres ne se « mêlant que de faire vendre aux manufacturiers, « ouvriers et artisans, les matières propres à leurs « manufactures et ouvrages, ou à leur procurer la « vente des étoffes et marchandises, quand elles « sont fabriquées. »

Tous les courtiers, qu'ils fussent plus ou moins assujettis aux règlements locaux ou généraux, se trouvèrent implicitement rendus au droit commun par les préambules et les dispositions des édits de 1776, lorsque Turgot fit son coup d'État économique. Théoriquement tout le monde approuvait les réformes preconisées par la philosophie; quand leur application commençait, chacun s'empressait de les refuser en ce qui le concernait. Quelques mois après les ordonnances libérales, on en faisait d'autres qui les abolissaient, et les corps de métiers étaient réorganisés aussitôt après leur dissolution. Mais il faut encore observer ici que ce fut un moyen de se procurer de l'argent, car on fit *payer la finance* à tous ceux qui voulurent rentrer dans le privilège. Les choses étaient en l'état que nous venons d'indiquer lorsque l'Assemblée nationale

constituante ordonna la liberté du courtage en déclarant que chacun serait désormais libre de faire tel commerce qui lui plairait, et en décrétant que « les offices et commissions d'agents et cour- « tiers de change, de banque, de commerce et « d'assurance, tant de terre que de mer, conduc- « teurs, interprètes des ports de mer, tant français « qu'étrangers et autres, de quelque nature et « sous quelque dénomination qu'ils aient été créés, « sont et demeurent supprimés. » (*L. 21 avril-8 mai* 1791, *art.* 1er.)

Tout en déclarant les courtiers libres, on leur imposa des obligations professionnelles conformes aux vieilles prescriptions des ordonnances du moyen âge : interdiction de cumuler le courtage avec le commerce direct, déclaration et serment devant un juge, inscription sur un tableau affiché dans l'enceinte du tribunal de commerce, etc.

La liberté commerciale ne trouva pas grâce devant le pouvoir autoritaire trop tôt réorganisé sur les débris confondus de l'ancien régime et de la réforme de 1789. Il fut impossible à la Convention de supporter la spéculation, c'est-à-dire la hausse ou la baisse plus ou moins rapide et accentuée sur les valeurs financières ou les objets de commerce. Après divers décrets restrictifs et la fermeture de la Bourse, le Gouvernement rétablit l'investiture officielle.

« Considérant que l'ordre et la liberté qui en est « la suite, doivent régner dans l'enceinte de la « Bourse, que la sûreté du commerce exige que les « fonctions des agents de change et courtiers de « marchandises soient classées et déterminées.

« ...... Les comités feront choix dans une décade, « de 60 courtiers pour les marchandises. Jusqu'au « moment de la nomination de ces 60 courtiers, « ceux actuellement en exercice continueront leurs « fonctions. »

Le Directoire ne changea rien à cette législation. Sous le Consulat d'abord et sous l'Empire ensuite Napoléon imposa promptement au courtage, comme à tout le reste, sa réglementation administrative et méthodique. Après avoir fait déclarer au Corps législatif par l'orateur Regnault de Saint-Jean d'Angely : « Toutes les bourses de commerce offrent le « spectacle décourageant du mélange des hommes « instruits et probes avec une foule d'agents de « change et de commerce qui n'ont pour vocation « que le besoin, pour guide que l'avidité, pour « instruction que la lecture des affiches, pour res- « sources que la fuite et la banqueroute », le Gouvernement faisait décider en 1801 que les courtiers de commerce seraient désormais choisis par l'État, avec la garantie d'un cautionnement maximum de 12,000 fr. et 2,000 fr. au minimum. Ensuite le Code de commerce (1807) leur reconnut le droit exclusif de faire le courtage des marchandises, d'en constater le cours, d'exercer concurremment avec les agents de change le courtage des matières métalliques. Il leur donne aussi la faculté, comme aux commissaires-priseurs et aux huissiers, de « procéder aux ventes publiques des marchandises « provenant des faillites ». D'autre part, des arrêtés ministériels leur organisent un syndicat, leur donnent à la Bourse un lieu séparé, ou parquet, comme pour les agents de change.

Sous la Restauration, la loi du 28 avril 1816 autorisa les courtiers, en même temps que tous les officiers ministériels, à présenter leur successeur. Les ordonnances des 1er mai 1816 et 9 janvier 1818 réglèrent de nouveau, en l'augmentant le chiffre du cautionnement qu'ils devaient fournir. Mais si le nombre restreint de ces agents intermédiaires entre les commerçants pouvait suffire aux besoins de cette époque, le développement rapide de la production et de l'échange qui caractérise le milieu du XIXe siècle, ne tarda pas à dépasser toute l'activité des titulaires de ces offices. Dès lors on ne se trouva plus en face de théories économiques, de principes plus ou moins applicables à l'organisation sociale, mais devant des faits, devant les nécessités des transactions commerciales. Les négociants se plaignirent que le monopole du courtage ne leur procurait pas assez de ventes ou d'achats, et malgré la défense légale on vit des intermédiaires officieux, vulgairement appelés courtiers marrons, se mêler avec succès de la fonction spéciale réservée aux courtiers brevetés par l'État. Il y eut des procès, les tribunaux appliquèrent rigoureusement le texte du Code de commerce, et la jurisprudence étendit même le privilège des courtiers aux opérations entre les places, ce qui n'avait pas été nettement édicté par le législateur. Le commerce protesta, se déclara entravé dans son extension normale. Sous le roi Louis-Philippe, dès 1831, les Chambres reçurent des pétitions et Marseille se fit remarquer par l'ardeur de ses réclamations. Néanmoins le *statu quo* fut maintenu ; on se contenta de nommer quelques courtiers en supplément, jusqu'au moment où, en 1866, la profession du courtage fut rendue libre.

II. SUPPRESSION DU PRIVILÈGE. RACHAT DES OFFICES DE COURTIER.

Le développement commercial qui résulta du traité de commerce de 1860 avait fait ressortir les inconvénients du monopole dont jouissait la corporation des courtiers de commerce. Dans les enquêtes ouvertes après la conclusion de ces traités, le commerce avait élevé de nombreuses plaintes contre le monopole, et ce furent ces plaintes qui donnèrent naissance à la loi du 18 juillet 1866 portant suppression du privilège des courtiers de commerce et ordonnant le rachat de leurs charges.

La liberté consentie, restait à régler les indemnités que devait l'État aux courtiers dépossédés. Après la restitution de leur cautionnement, ne pouvaient-ils pas continuer la même profession avec la même clientèle et bénéficier ainsi encore du privilège qui leur avait été antérieurement accordé. Les courtiers revendiquèrent le bénéfice que leur offrait l'article 91 de la loi du 28 avril 1816, en vertu duquel le droit leur était accordé de présenter eux-mêmes leur successeur.

La loi du 18 juillet 1866 leur reconnut de ce chef le droit à indemnité ; elle fit plus encore.

Le prix des offices était habituellement déterminé, dans le cas de transmission à titre onéreux, par l'application de deux éléments distincts ayant chacun une valeur propre : le titre, c'est-à-dire le droit d'instrumenter, et la clientèle, c'est-à-dire la chance plus ou moins aléatoire que peut avoir un successeur. On n'aurait dû accorder d'indemnité qu'au premier ; on en donna pour tous les deux.

« Il a été soutenu », disait le conseiller d'État Cornudet, dans l'exposé des motifs, « qu'en droit « l'État ne doit que le prix des titres sans la valeur « de la clientèle. Mais on a jugé *plus juste et plus* « *politique* de ne point aggraver les difficultés de « la réforme salutaire qu'on vous propose d'accom-

« plir par la répulsion que pourrait soulever la ri-
« gueur d'un principe absolu. »

Le montant des cautionnements à rembourser s'élevait à 3,450,000 fr. Ce n'était qu'une restitution à faire par la dette flottante; mais il fallait créer des ressources pour couvrir la dépense extraordinaire des indemnités évaluées à 40 millions. Le Gouvernement proposait une surtaxe de 10 cent. additionnels sur toutes les patentes; sur ce point il rencontra la résistance obstinée des députés qui ne voulurent pas faire payer au commerce le libre choix de ses intermédiaires. En échange ils offrirent de créer un droit d'inscription pour tous les courtiers qui voudraient se faire agréer par le tribunal de commerce. Ce droit fut fixé, au maximum à 3,000 fr. pour les villes de Paris, Marseille, Lyon, Bordeaux; à 2,500 fr. pour les villes de deuxième classe, type Lille et Rouen; à 2,000 fr. pour la 3e classe, type Amiens et Dieppe, 1,500 fr. pour la quatrième classe, type Abbeville et Versailles (cette dernière ville par décret de 1871); à 1,000 fr. pour la cinquième classe, type Agen.

A cette ressource éventuelle et incertaine, le Corps législatif ajouta le produit des patentes qui seraient désormais prises par tous les intermédiaires commerciaux, auxquels allait plus spécialement profiter l'anéantissement du privilège. Il est dit dans l'article 20 :

Les patentables qui sont actuellement compris dans la législation des patentes sous la dénomination de commissionnaires en marchandises, courtiers de marchandises, facteurs de denrées et marchandises et représentants de commerce, ainsi que tous les individus qui prêtent leur entremise pour l'achat et la vente des marchandises pour le compte de tiers, et dont la profession n'est pas spécialement dénommée dans les tableaux annexés aux lois des patentes, seront assujettis, à partir de 1867, aux droits de patentes fixés comme il suit : à Paris, 400 fr.; dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus, 300 fr.; de 30,000 âmes et au-dessus ou de 15,000 âmes avec un entrepôt réel, 200 fr.; de 15,000 âmes et au-dessus ou ayant un entrepôt réel, 150 fr.; dans les autres villes, 75 fr. Droit proportionnel au quinzième.

Pour les intermédiaires du commerce de détail et des consommateurs, les droits furent ceux de la 1re classe du tableau A annexé à la loi du 25 avril 1844, c'est-à-dire de 75 fr. au maximum et 12 fr. au minimum, suivant la population des villes.

Le rapporteur du projet de loi, M. Pouyer-Quertier, se plaisait à croire que ces attributions seraient suffisantes pour liquider promptement le compte qu'on allait ouvrir. Il déclarait avec assurance que le droit d'inscription ne pouvait manquer de donner 600,000 fr. par an et les patentes 2,500,000 fr. par l'affluence des nouveaux courtiers et intermédiaires de toute qualité, au total trois millions. C'était assez pour régler les intérêts et l'amortissement de quarante millions. Séduits par cette perspective, les législateurs fixèrent le paiement des indemnités dans un délai restreint, un quart comptant dès le 1er janvier 1867, le surplus en dix ans, par titres productifs d'un intérêt et remboursables. Nous allons examiner les mécomptes que devaient subir les espérances de M. Pouyer-Quertier.

Quarante-deux commissions de liquidation, fonctionnant du 22 décembre 1866 au 18 mai 1867, accordèrent à 621 courtiers la somme de 44 millions 44,984 fr. 16 c. dont le Trésor eut à faire l'avance.

Il fut créé 10 annuités égales de 4,174,761 fr. 17 c., négociables en forme de bons du Trésor, libellées à l'ordre des ayants droit, et productives d'un intérêt de 4 1/2 p. 100 payable le 2 janvier de chaque année.

Le premier quart payé comptant s'éleva au chiffre de	11,011,245f 60
Les trois quarts en valeurs au 1er janvier 1867 à.	33,033,738 12
Le montant des intérêts 4 1/2 ajouté aux titres fut de	8,713,873 58
Il fallut ajouter en intérêt 4 1/2 p. 100 pour le retard dans le règlement des indemnités	70,705 55
Total de l'avance du Trésor. .	52,829,562f 25

L'article 19 de la loi du 18 juillet 1866 prescrivait de dresser tous les ans, dans la forme à déterminer par un règlement d'administration publique, un compte spécial dans lequel les ressources énoncées (droits d'inscriptions et patentes) seraient appliquées au service des annuités, aux intérêts de l'avance pour le quart payé comptant et à l'amortissement de ladite avance. La Dette flottante fut chargée de cette opération, avec faculté de récupérer ses avances sur les droits d'inscription et l'excédent annuel du produit des patentes spéciales aux intermédiaires.

Les prévisions de M. Pouyer-Quertier ne se réalisèrent pas, les recettes qu'il avait estimé, dans son rapport, devoir s'élever annuellement à 600,000 francs pour les droits d'inscription et à 2,500,000 fr. pour les patentes, furent loin d'atteindre ces chiffres.

Les droits d'inscription qui, en 1867, avaient produit 413,500 fr. descendirent dès l'année 1868 à 42,500 fr. et oscillèrent, dans les années suivantes, entre 13,500 et 62,500 fr. Quant à l'excédent de produit annuel des patentes, il varia entre 325,999 fr., chiffre de 1871, et 1,481,000 fr. environ en 1887, avec progression sensible dès les premières années à partir de 1872.

En résumé le compte « indemnités allouées aux courtiers de commerce », publié chaque année dans le compte général des finances, présentait au 1er janvier 1887 la situation suivante :

Dépense totale pour le rachat des offices des courtiers de commerce portée au crédit du compte	52,829,562f 00
Ressources appliquées au débit (droit d'inscription et excédent du produit des patentes)	21,868,255 00
Soit, comme solde débiteur.	30,961,107f 00

D'après les résultats obtenus pendant cette période de 20 ans (1867-1887), la liquidation totale de ce compte n'aurait pu, suivant toutes probabilités avoir lieu avant l'année 1917, si la loi du 9 juillet 1886 n'en avait prescrit la clôture.

En effet, en vertu de l'article 2 de ladite loi, le solde débiteur du compte « indemnités aux courtiers de commerce », ressortant des écritures de l'administration des finances au 1er janvier 1887, a dû être inscrit parmi les découverts du Trésor, à compter de cette dernière date, et les ressources annuelles, affectées jusqu'alors au remboursement des avances du Trésor, ont dû être, d'un autre côté, intégralement inscrites au budget ordinaire de l'État.

L. Foyot.

CRÉANCES ACTIVES ET CRÉANCES PASSIVES. — Le Tresor reçoit ou dépense directement pour le compte des budgets et des services speciaux, ou

pour son propre compte, principalement en vue de maintenir l'équilibre entre les ressources et les besoins de l'État.

Dans ce dernier cas, sauf les opérations d'un caractère particulier relatives aux mouvements de fonds entre les comptables des finances, ses dépenses comme ses recettes sont chacune de deux natures.

D'une part, si le Trésor emploie des fonds en avances, il *devient créancier*; il accroît son actif, il fait une DÉPENSE *en augmentation de ses créances actives*;

Au contraire, rembourse-t-il ce qu'il doit à ses créanciers, il diminue son passif, il fait une DÉPENSE *en atténuation de ses créances passives.*

D'autre part, si le Trésor rentre dans ses avances, son actif diminue, c'est pour lui une RECETTE *en atténuation de ses créances actives.*

Tandis que s'il grossit son encaisse par suite d'émissions de valeurs ou de dépôts de fonds en comptes courants, son passif, *ce qu'il a reçu de ses créanciers* augmente, c'est une *recette en augmentation de ses créances passives.*

Les exemples suivants comprenant les quatre opérations agissant deux par deux en sens contraire sur l'actif et le passif du Trésor, feront mieux comprendre le sens de ces expressions : créances actives et créances passives.

Premier exemple.

Dépenses et recettes agissant en sens contraire sur les créances actives, c'est-à-dire augmentant ou diminuant l'actif du Trésor opérant pour son propre compte.

Au 1er janvier 1888, l'actif du Trésor par suite d'avance est de	100 fr.
si, en 1888, il avance de nouveau . . .	5
il fait une *dépense en augmentation de ses créances actives* de même somme, et en effet, de 100 fr. son actif est devenu	105 fr.
Mais si, pendant la même année, ses débiteurs, pour diminuer sa créance, lui remboursent	100
il fait une RECETTE *en atténuation de ses créances actives* égale, car son actif, au lieu de 105 fr. qu'il était devenu, n'est plus que de.	5 fr.

Deuxième exemple.

Recettes et dépenses agissant en sens contraire sur les créances passives, c'est-à-dire augmentant ou diminuant le passif du Trésor opérant pour son compte.

Au 1er janvier 1888, le passif du Trésor, par suite de fonds déposés en comptes courants ou versés dans ses caisses contre remises de bons est de	200 fr.
Si, pendant l'année 1888, de nouveaux dépôts et de nouvelles émissions de bons augmentent son encaisse de.	57
c'est là une RECETTE *de 57 en augmentation des créances passives*; en effet le passif du Trésor de 200 fr. qu'il était est devenu.	257 fr.
Si, pendant la même année, le Trésor rembourse des fonds déposés ou des bons pour	200
c'est une DÉPENSE *en atténuation de ses créances passives*, puisque son passif, au lieu de 257 fr. qu'il était devenu, n'est plus que de.	57 fr.

En résumé, les créances actives et les créances passives du Trésor ont pour origine les opérations de trésorerie concernant particulièrement le service du Trésor.

Lorsque, à l'occasion de ces services extrabudgétaires, le Trésor, en *dépensant*, devient *créancier* de tiers, il en résulte pour lui des *créances actives*. Si, au contraire, à cause de ces mêmes services, le Trésor, *en recevant*, contracte des obligations envers des tiers créanciers, il y a pour lui création de *créances passives.*

Chaque année le compte général des finances publie la situation des créances actives et passives du Trésor; cette situation fait partie du bilan de l'administration des finances.

CRÉANCES HYPOTHÉCAIRES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

II. DROIT FISCAL.

1. Enregistrement.
2. Timbre.
3. Hypothèques.

III. TAXE SUR LE REVENU.

4. Décrets des 19 et 26 avril 1848. Loi du 28 juin 1872.
5. Motifs de l'abrogation des décrets de 1848 et de la loi de 1872 sur les créances hypothécaires.
6. Taxe sur les emprunts des sociétés et établissements publics.

I. DÉFINITION.

La créance hypothécaire est le droit, garanti par une hypothèque, d'exiger le paiement d'une somme déterminée. (*V.* **Hypothèque.**)

Sa formation, ses conditions d'existence et ses modes d'extinction n'étant pas soumis à des conditions autres que celles qui régissent les obligations en général, nous renvoyons à ce mot où sont traitées toutes ces questions.

Les créances hypothécaires peuvent résulter, soit d'une disposition législative, soit d'une décision judiciaire, soit d'une convention.

1° L'article 2121 du Code civil confère aux femmes mariées, sur les biens de leurs maris, ainsi qu'aux mineurs et aux interdits, sur les biens de leur tuteur, un droit d'hypothèque. Ce droit constitue éventuellement une créance hypothécaire qui est réalisée au moment où la créance est déterminée.

2° Une décision judiciaire peut conférer un droit d'hypothèque au créancier dépourvu de garanties suffisantes et transformer ainsi en créance hypothécaire une créance chirographaire ou un droit indéterminé.

3° Mais l'on entend généralement par créances hypothécaires les créances qui résultent des contrats et plus particulièrement du contrat de prêt. Ces dernières feront seules l'objet de cet article.

Le contrat de prêt hypothécaire ne peut être réalisé que par un acte fait en forme authentique (*art.* 2127). Comme l'hypothèque confère un droit réel sur les immeubles affectés (*art.* 2114), elle ne peut être consentie que par celui qui a qualité pour les aliéner (*art.* 2124) ; néanmoins, les personnes qui ont la propriété conditionnelle d'un immeuble peuvent consentir une hypothèque, laquelle est soumise aux mêmes conditions d'existence que la propriété elle-même (*art.* 2125).

II. DROIT FISCAL.

1. Enregistrement.

L'article 69, § 3-3°, de la loi du 22 frimaire an VII a tarifé au droit de 1 p. 100 les promesses de payer. Ce droit qui avait été réduit de moitié par l'article 9 de la loi du 7 août 1850, a été ramené à sa quotité primitive par l'article 15 de la loi du 5 mai 1855.

2. Timbre.

Les créances hypothécaires ne peuvent être réalisées que par un acte en forme authentique, ce qui nécessite un acte en minute et une expédition grossoyée. L'expédition est remise au conservateur des hypothèques accompagnée de deux bordereaux d'inscription. Toutes ces pièces sont rédigées sur papier frappé du timbre de dimension (*L.* 13 *brum. an VII, art.* 12).

Le conservateur constate la remise des pièces sur son registre des dépôts et délivre au requérant une reconnaissance sur papier timbré (*art.* 2200 *Code civ.*). Le bordereau déposé est ensuite transcrit littéralement sur le registre des inscriptions. Le registre des dépôts et celui des inscriptions sont soumis au timbre de dimension par l'article 16 de la loi du 21 ventôse an VII.

Ces divers droits de timbre varient avec les quantités de papier employé pour la rédaction des actes et l'accomplissement des formalités.

3. Hypothèques.

Le conservateur requis d'inscrire une créance perçoit pour le compte du Trésor un droit de 1 fr. par mille francs sur le montant de la créance et des accessoires (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 60). Ce droit n'est perçu qu'une seule fois, alors même que les immeubles affectés, étant situés dans plusieurs arrondissements, il y ait lieu de prendre plusieurs inscriptions pour la garantie du même prêt (*L.* 21 *vent. an VII, art.* 22).

Il est, en outre, alloué au conservateur des hypothèques, à titre de salaire, un franc par inscription et vingt-cinq centimes par reconnaissance de dépôt. Ces droits sont le prix du service rendu et n'entrent pas dans la caisse de l'État.

Le montant total des droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèque perçus annuellement sur les créances hypothécaires est évalué à 24,000,000 de francs [1].

III. TAXE SUR LE REVENU.

4. Décrets des 19 et 26 avril 1848. Loi du 28 juin 1872.

Le capitaliste qui consent un prêt se propose principalement la réalisation d'un bénéfice par la stipulation d'intérêts annuels.

Ces intérêts ne sont frappés d'aucun impôt, quoiqu'ils soient le produit d'une portion de la fortune individuelle, au même titre que les revenus des immeubles. Cette situation a vivement préoccupé les économistes qui se sont demandé, à diverses époques, s'il ne serait pas équitable d'établir une taxe qui frapperait également et sans distinction tous les produits de la richesse nationale et répartirait ainsi les charges sociales entre tous les citoyens, dans la proportion exacte de leurs facultés contributives.

1. Mathieu-Bodet, *les Finances françaises de 1870 à 1878*, p. 128.

En France, la commission du budget de 1871 recherchant toutes les matières imposables qui pourraient fournir des ressources nouvelles susceptibles de combler l'énorme déficit budgétaire, étudia plusieurs projets ayant pour but la création d'un impôt unique frappant tous les produits de la fortune et de l'industrie individuelles.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale n'accueillirent pas avec faveur cette proposition ; néanmoins, tout en repoussant le principe d'un impôt unique sur le revenu, les législateurs, forcés par les nécessités du moment, durent rechercher quels étaient les revenus qu'on pourrait imposer sans soulever les mêmes protestations que suscite l'application de l'*Income-tax* en Angleterre. Une commission de 15 membres fut nommée à cet effet. M. Deseilligny, rapporteur de cette commission, s'exprimait ainsi, en présentant un ensemble de projets de loi imposant divers revenus : « La commission « de 1871 a cherché à atteindre tous les revenus « partout où on peut les constater, en ôtant, autant « que possible, à l'impôt le caractère inquisitorial « qui lui a été reproché, atteindre les fortunes « dans les éléments très divers qui les composent, « sans que le secret de ces fortunes ou des reve- « nus puisse être dévoilé. » (*Journal officiel du* 6 *juin* 1872.)

De ces projets, le premier qui vint en discussion fut celui qui assujettissait à une taxe annuelle de 2 p. 100 les revenus de toutes les créances. La commission ayant reculé devant les difficultés d'application d'une loi frappant les créances chirographaires qui ne peuvent être constatées que par une déclaration, ne retint du projet primitif que la taxe sur les créances hypothécaires.

Ce n'était pas une tentative nouvelle que celle d'imposer les prêts de cette nature ; la facilité apparente avec laquelle cet impôt peut être établi avait déjà séduit le Gouvernement provisoire qui, par les décrets des 19 et 26 avril 1848, avait édicté une taxe considérable (1 p. 100 du capital) sur les créances hypothécaires. Le projet de 1872 avait pour but de créer une charge bien moins lourde que les décrets de 1848, la quotité de la taxe n'étant fixée qu'à 2 p. 100 du revenu ; aussi, après de très vives discussions, ce nouvel impôt fut-il voté à une majorité de dix voix. (*L.* 28 *juin* 1872.)

5. Motifs de l'abrogation des décrets de 1848 et de la loi de 1872 sur les créances hypothécaires.

Cet impôt qui, au premier abord, peut sembler équitable et facile à établir, ne laisse pas de soulever de graves objections et de présenter d'insurmontables difficultés d'application ; aussi, de même que les décrets d'avril 1848 avaient été rapportés par un décret du 12 août de la même année avant d'avoir été mis en pratique, la loi du 28 juin 1872 fut-elle abrogée par la loi de finances du 20 décembre 1872 avant d'avoir reçu son exécution.

Les principales objections faites à l'impôt sur le revenu des créances hypothécaires et qui, deux fois ont prévalu, peuvent se ramener à quatre chefs principaux :

1° Cette contribution est injuste, en ce qu'elle frappe une catégorie de créances alors que les autres catégories qui sont moins dignes de faveur restent en dehors de cette disposition fiscale. En effet, si l'on compare les différentes natures de prêts, l'on est amené à reconnaître que ce sont surtout

les petits capitalistes qui, pour leurs épargnes, recherchent l'hypothèque, tandis que les détenteurs de capitaux considérables [illegible] de leur [illegible] plus importants par le prêt chirographaire ou le placement dans les entreprises industrielles. L'impôt frapperait donc les capitalistes les plus dignes d'intérêt, c'est-à-dire les travailleurs économes.

En outre le créancier hypothécaire est souvent exposé à ne pas recevoir les intérêts [illegible] sa créance au terme qui a été stipulé, ce qui rend sa situation inférieure à celle du porteur d'obligations industrielles.

2° Si l'impôt qui frappe les revenus des créances hypothécaires est injuste alors qu'il est supporté par le bénéficiaire de la créance, son application sera bien plus injuste encore si c'est le débiteur qui est amené à le payer. Il est permis d'affirmer que la taxe édictée par les décrets de 1848 et la loi de 1872 contre les créanciers n'eût presque jamais été supportée par eux. Au moment où cette contribution a été votée, les capitaux étant très rares et sollicités par de gros intérêts, se seraient complètement retirés du prêt foncier, au grand détriment de l'agriculture et de l'industrie nationales, si les emprunteurs n'eussent consenti à subir les exigences des capitalistes et à supporter la charge de ce nouvel impôt.

Le résultat obtenu eût été absolument inique, car, pour éviter d'imposer de nouvelles charges à l'agriculture qui déjà supporte un impôt foncier de 12 à 20 p. 100 de son revenu, on eût grevé une faible partie de la propriété foncière, précisément celle qui est endettée et qui, à ce titre, supporte les impôts dans une proportion bien plus élevée que l'autre. Ainsi le propriétaire d'un domaine évalué 100,000 fr. et grevé de 50,000 fr. de passif paie les mêmes contributions que celui dont la propriété nette de charges est de même valeur et dont la fortune réelle est deux fois plus considérable.

C'est précisément sur cette catégorie de propriétaires déjà très mal partagés que serait retombé tout le poids d'un impôt sur le revenu des créances hypothécaires.

3° L'inspection des registres des conservateurs des hypothèques a démontré que les rôles établis d'après ces documents auraient été absolument faux, étant donné le grand nombre des inscriptions qui ne sont pas radiées, quoique les créances qu'elles garantissent soient éteintes, et de celles qui font double emploi ou ne représentent que des obligations éventuelles ; de telle sorte que, pour dresser avec exactitude des rôles de contribution, il eût été indispensable d'avoir recours à la déclaration des parties, cette plaie de l'*Income-tax* que l'Assemblée nationale a voulu à tout prix éviter.

Quand les rôles auraient été dressés, soit d'après les recherches opérées dans les conservations d'hypothèques, soit d'après les déclarations des contribuables, l'on aurait été obligé de les publier pour permettre aux réclamations de se produire et l'on aurait livré ainsi annuellement à la publicité la situation hypothécaire de tous les propriétaires fonciers, ce qui eût porté une atteinte considérable à leur crédit.

4° En compensation de tous ces inconvénients, les recherches faites en 1872 ont démontré que le Trésor n'eût retiré qu'un bénéfice sans importance de l'application de la loi du 28 juin. L'impôt primitivement évalué à 8 millions de francs, réduit à 6 par la commission, n'aurait produit que 3,400,000 francs ; encore cette dernière évaluation paraît-elle sensiblement exagérée quand on songe à la quantité de créances éteintes ou éventuelles qui ont été relevées comme passibles de la taxe sans que les intéressés aient été appelés à vérifier l'exactitude des rôles.

Le recouvrement de cette taxe peu productive eût été très onéreux par suite de la multiplicité et du peu d'importance des cotes. Les relevés ont démontré que la moitié des emprunts hypothécaires ne dépassaient pas 400 fr. et donnaient lieu à des cotes n'excédant pas 40 cent., et que les trois quarts étaient inférieurs à mille francs.

Les droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèques perçus annuellement sur les créances hypothécaires sont évalués à 24 millions de francs, ce qui représente à peu près six fois le rendement probable de la taxe de 2 p. 100.

En admettant, ce qui ne paraît pas exagéré, que les dispositions de la loi du 28 juin 1872 eussent diminué d'un sixième les placements hypothécaires, le Trésor aurait perçu une taxe dont le montant aurait à peine compensé la diminution des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque.

Telles sont les raisons qui ont été invoquées contre l'impôt sur les créances hypothécaires et qui ont prévalu en 1848 et 1872. (*V. Moniteur universel des 1er août et 2 août* 1848. — *Journal officiel du* 13 *décembre* 1872.)

6. Taxe sur les emprunts des sociétés et établissements publics.

Malgré les deux tentatives faites en 1848 et en 1872, le revenu des créances hypothécaires n'a jamais été imposé; néanmoins, la loi du 29 juin 1872 qui établit une taxe de 3 p. 100 sur les valeurs mobilières atteint un certain nombre de prêts de cette nature.

L'article 1er § 2, de cette loi soumet à une taxe annuelle « les arrérages et intérêts annuels des « obligations des départements, communes et éta- « blissements publics, ainsi que des sociétés, com- « pagnies et entreprises ». Cette disposition législative comprend, dans l'acception la plus large, tous les emprunts des sociétés et établissements publics; aussi l'administration de l'enregistrement chargée du recouvrement de cet impôt a-t-elle pensé que la taxe devait s'appliquer, tant aux créances hypothécaires dont les sociétés sont débitrices qu'aux obligations émises par elles.

Cette opinion a soulevé de grandes objections. On a longtemps soutenu que les deux lois du 28 juin et du 29 juin 1872 ayant existé simultanément, c'était la loi du 28 juin qui était applicable à toutes les créances hypothécaires, sans acception de la qualité du débiteur qui pouvait indifféremment être un particulier ou une personne morale; tandis que la loi du 29 juin ne frappait que les obligations émises par les sociétés et établissements publics. La jurisprudence a définitivement tranché la question en décidant que la loi du 29 juin étant postérieure à celle du 28 avait abrogé dans cette dernière tout ce qui était contraire à ses dispositions et que, par suite, si les deux lois eussent été appliquées concurremment, c'est la taxe de 3 p. 100 édictée par la loi du 29 juin qu'on aurait dû percevoir sur tous les intérêts, sans distinction,

payés par les sociétés, communes, départements, établissements publics et entreprises. Les inconvénients qui ont fait rapporter la loi qui créait une taxe sur les créances hypothécaires n'existent plus lorsqu'il s'agit d'imposer les intérêts payés pour une collectivité. En effet, les dettes de l'être moral sont connues et leur divulgation ne nuit pas au crédit. L'administration peut, sans recourir à des procédés vexatoires, établir l'impôt qui est toujours supporté par les créanciers.

Une seule des objections soulevées par les décrets de 1848 et la loi du 28 juin 1872 peut être invoquée contre la disposition de la loi du 29 juin qui frappe les intérêts des emprunts, c'est celle qui consiste dans le reproche adressé à la taxe de frapper certaines valeurs alors que d'autres valeurs similaires ne sont pas atteintes.

En résumé, dans l'état actuel de la législation, les créances hypothécaires ne supportent directement d'impôt ni sur le capital, ni sur le revenu. Les créances dont le débiteur est une société ou un établissement public tombent seules sous l'application de la loi du 29 juin 1872 et sont passibles d'une taxe annuelle de 3 p. 100 de leur revenu.

SALGUES GÉNIÈS.

CRÉDIT. — Le mot crédit comporte tant d'acceptions dans la langue financière qu'il peut être utile de préciser les plus importantes.

En ce qui concerne le budget, des crédits sont votés et accordés pour faire face aux dépenses publiques; des crédits additionnels plus connus sous le mot de crédits extraordinaires et supplémentaires viennent s'y ajouter. Sous la législation antérieure à 1852, on avait même des crédits complémentaires qui s'ajoutaient aussi au montant des budgets, mais seulement au moment de leur règlement. Nous avons aussi les annulations de crédit pour lequel un article spécial a déjà paru au mot *Annulation*.

En matière de contributions indirectes et de douanes, le mot crédit a une acception spéciale, celle des délais accordés aux redevables pour se libérer des droits qu'ils doivent au Trésor pour les marchandises qu'ils ont introduites aux frontières ou qu'ils ont livrées à la consommation intérieure.

On dit aussi le crédit public; ce qui exprime la confiance dont jouit un État et sa solvabilité. Les ouvertures de crédit sont sujettes à un droit d'enregistrement et donnent lieu par conséquent à des recettes perçues par le Trésor.

Enfin sous le vocable de mot crédit, diverses institutions ont été créées; les unes pour faciliter les prêts hypothécaires, comme le Crédit foncier, ou les prêts agricoles, comme le Crédit agricole. Nous avons aussi un crédit maritime depuis qu'une loi a permis d'immobiliser un gage mobile de sa nature pour faciliter aux armateurs la construction de navires au moyen de l'hypothèque maritime.

Nous ne reviendrons pas ici sur les crédits en matière budgétaire, tout ce qui les concerne a été dit au mot Budget, mais, en raison de la place importante qu'ils ont tenue dans notre histoire financière, nous avons réservé un mot spécial pour les crédits extraordinaires et supplémentaires.

Les autres acceptions du mot *Crédit* viennent à leur ordre alphabétique, commençant par le *Crédit agricole* et finissant par le *Crédit public*.

CRÉDIT (OUVERTURE DE). — L'ouverture de crédit est la convention par laquelle une personne, le *créditeur*, s'engage à prêter des fonds ou à fournir des marchandises à une autre personne, le *crédité*, au fur et à mesure des demandes de celle-ci, mais jusqu'à concurrence d'un maximum convenu.

Le crédité n'étant pas obligé de faire usage du crédit qui lui a été ouvert, sa dette envers le créditeur ne prend naissance et n'existe qu'en cas de réalisation du crédit et dans la mesure de cette réalisation. Or, comme le droit proportionnel d'enregistrement ne peut atteindre, en principe, que des obligations fermes et actuelles, il résultait de là qu'avant la loi du 23 août 1871, ce droit n'était pas exigible sur les actes d'ouverture de crédit; on ne percevait, lors de leur enregistrement, qu'un droit fixe de 2 fr. De même, lorsque ces actes renfermaient une affectation hypothécaire, l'hypothèque étant éventuelle comme la dette elle-même, son inscription sur le registre du conservateur ne donnait lieu à aucune perception. Le droit proportionnel d'obligation de sommes (1 p. 100) ou de vente mobilière (2 p. 100), ainsi que le droit d'inscription hypothécaire, si l'acte renfermait une constitution d'hypothèque, étaient réclamés ultérieurement par l'administration, lorsqu'elle avait acquis la preuve de la réalisation du crédit. Mais cette preuve était bien rarement fournie; le Trésor éprouvait donc de ce chef un préjudice considérable. On masquait même fréquemment des prêts déjà réalisés, ou réalisés séance tenante, sous la forme d'actes d'ouverture de crédit que les parties étaient obligées de passer devant notaire, à cause de la constitution d'hypothèque exigée par le prêteur. Ce système ne préjudiciait point d'ailleurs aux intérêts de ce dernier, car, en cas de non-remboursement, il était toujours à même de justifier devant les tribunaux de la réalisation du crédit, et, par suite, de l'existence de sa créance. On sait d'ailleurs que l'hypothèque inscrite en vertu de l'acte d'ouverture de crédit prend rang du jour de cette inscription et non du jour où les remises de fonds sont faites par le créditeur.

Pour remédier autant que possible à cet état de choses, il a été inséré dans la loi du 23 août 1871 sur l'enregistrement, des dispositions ainsi conçues :

« Art. 5. Les actes d'ouverture de crédit sont soumis à un droit proportionnel d'enregistrement de 50 cent. par 100 fr.

« La réalisation ultérieure du crédit sera assujettie aux droits fixés par les lois en vigueur, mais il sera tenu compte, dans la liquidation, du montant du droit payé en exécution du paragraphe premier du présent article.

« Le droit d'hypothèque fixé à 1 p. 1,000 par l'article 60 de la loi du 28 avril 1816, sera perçu lors de l'inscription des hypothèques garantissant les ouvertures de crédit. »

Ainsi, le droit de 50 cent. p. 100 perçu désormais sur l'acte d'ouverture de crédit, est acquis au Trésor en toute hypothèse; mais il n'est considéré que comme un acompte, si l'administration obtient ultérieurement la preuve de la réalisation du crédit. Dans ce cas, lorsque le crédit a été ouvert en argent, elle réclame un complément de 50 cent. p. 100, ce qui porte la perception à 1 p. 100, montant du droit auquel les obligations pour prêt sont assujetties. Si le crédit a été ouvert en marchandises, le droit complémentaire est de 1.50

p. 100, en sorte que la perception totale s'élève à 2 p. 100. L'administration a trente ans pour réclamer ces droits complémentaires, à moins qu'elle n'ait été mise à même de les percevoir lors de l'enregistrement d'actes constatant la réalisation du crédit : dans ce dernier cas, elle n'a que deux ans à partir de l'enregistrement de ces actes.

On fait remarquer que les droits sont exigibles, aussi bien lorsque les fonds sont fournis par le créditeur sous forme d'escompte d'effets de commerce, que sous forme de prêt, et que le droit complémentaire de 50 cent. p. 100 se calcule, non sur le solde du compte qui constate la situation finale du crédité, mais sur la totalité des sommes qui lui ont été avancées en vertu de l'ouverture de crédit.

Les droits d'investigation accordés aux agents de l'enregistrement, au siège des sociétés par actions, par les articles 22 de la loi du 23 août 1871 et 7 de la loi du 21 juin 1875 permettent de constater aujourd'hui la réalisation d'un très grand nombre de crédits ; l'impôt est donc maintenant recouvré, surtout depuis la loi du 21 juin 1875, dans une très large mesure.

Le produit de cette nature de droit était presque nul avant 1870. En voici le produit pour 1885 et 1886 :

En 1885	Ouvertures de crédit . .	107.970 95
	Réalisations de crédit . .	28[illegible].525 64
En 1886	Ouvertures de crédit . .	418.997 83
	Réalisations de crédit . .	420.877 22

On vient de voir que les ouvertures de crédit, lorsque le crédité en fait usage, ne sont autre chose que des emprunts. Or, les emprunts contractés sous cette forme par les sociétés de toute nature tombent, aussi bien que leurs autres emprunts, sous l'application de l'impôt sur le revenu. La loi du 29 juin 1872, qui a établi un impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières, comprend en effet les intérêts dus par les sociétés emprunteuses dans la nomenclature des revenus imposables.

Ch. Dumaine.

CRÉDIT AGRICOLE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION DU CRÉDIT AGRICOLE. SON UTILITÉ.

En dehors des banques foncières qui sont destinées à faire des prêts sur hypothèque à longue échéance à tout propriétaire d'immeubles, il existe, dans certains pays, des sociétés qui ont pour objet de procurer à court terme et sans hypothèque des capitaux ou des crédits à l'agriculture et aux industries qui s'y rattachent. Ce système de crédit, que l'on appelle crédit agricole, et dont le but spécial est d'aider l'agriculture, peut rendre des services aussi bien aux fermiers qu'aux propriétaires.

L'utilité d'une institution de ce genre est évidente. Parmi les causes qui, dans tous les pays, ont longtemps paralysé les progrès de l'agriculture, il en est une que l'on s'est généralement accordé à reconnaître, c'est le manque d'argent, ou plutôt c'est l'insuffisance du crédit dont elle jouit pour se procurer les capitaux indispensables à ses besoins les plus urgents.

L'agriculture tend à se rapprocher de plus en plus des autres branches de l'industrie. En présence de la concurrence étrangère et des avantages qu'assurent aux autres pays de grandes terres inexploitées et un outillage perfectionné, notre agriculture ne pourra donner des bénéfices qu'à ceux qui emploieront les procédés les plus scientifiques. Mais, sans le crédit, c'est en vain que la science découvrira de nouveaux éléments de fertilisation destinés à combattre l'épuisement du sol, c'est en vain que la mécanique inventera des engins pour suppléer au défaut des bras et accélérer la rapidité du travail.

De même, sans le crédit, l'agriculteur ne peut, le plus souvent, après sa récolte, attendre un moment favorable pour la livrer au commerce. Pour payer les frais de sa culture et subvenir aux besoins de sa famille, il est obligé, s'il ne veut pas se mettre à la merci d'un usurier des campagnes, de se défaire de sa marchandise en temps inopportun ; et c'est ainsi qu'à certaines époques de l'année l'encombrement des céréales sur les marchés devient une cause bien connue de l'avilissement des cours. La conséquence fatale de cet état de choses, c'est que les années d'abondance elles-mêmes ne donnent point au cultivateur les moyens de réparer les pertes que lui occasionnent les années de disette, ainsi que les fléaux, les accidents et les maladies épidémiques qui frappent si souvent ses bestiaux et ses récoltes.

Mettre aux mains de l'agriculteur les moyens d'acheter, en temps opportun et au meilleur marché possible, des outils, des bestiaux et des engrais, de pratiquer sur la terre qu'il cultive des travaux d'amélioration, de choisir le meilleur moment pour l'écoulement de ses produits, c'est non seulement contribuer à son bien-être ou conjurer sa ruine, mais c'est atténuer les effets des grandes calamités publiques et alimenter les sources de la prospérité du pays. Ainsi, soit au point de vue de l'intérêt particulier de l'agriculteur, soit au point de vue de l'intérêt public auquel il est lié intimement, les avantages d'un bon système de crédit agricole apparaissent clairement.

II. ORIGINES DU CRÉDIT AGRICOLE.

C'est en 1856, année de disette, que l'on se préoccupa sérieusement d'organiser en France le crédit agricole. Les Chambres, les conseils généraux et les conseils d'arrondissement, consultés par le Gouvernement, s'accordèrent à signaler comme l'une des causes du défaut de production agricole, l'absence d'un capital ou d'un crédit suffisant pour permettre aux cultivateurs de se procurer les engrais nécessaires au renouvellement de la puis-

sance fertilisante du sol et les bestiaux qu'exigeait l'étendue des exploitations rurales.

Depuis longtemps déjà on voyait fonctionner beaucoup d'établissements de crédit agricole dans plusieurs pays étrangers.

Il en existait en Russie, en Bavière, dans le Wurtemberg, dans le duché de Bade, dans la Hesse-Darmstadt, en Danemark, en Irlande, en Angleterre et en Écosse.

Ces institutions ne prêtaient pas exclusivement aux cultivateurs ; mais bien que prêtant aussi aux commerçants et aux industriels, elles avançaient aux cultivateurs des sommes importantes. Leur succès n'était pas partout égal ; mais partout elles rendaient des services à l'agriculture et aux industries qui s'y rattachent, en abaissant le taux de l'intérêt et en mettant un frein à l'usure. Dans les années 1847 et 1848 notamment, elles avaient puissamment contribué à amoindrir les effets des crises provoquées par la disette et par les commotions politiques. On verra plus loin, lorsque nous nous occuperons des projets de réorganisation actuellement à l'étude, que ces pays continuent à être dotés d'un système de crédit assez satisfaisant qui a été encore perfectionné dans ces derniers temps.

C'est dans ces circonstances qu'une commission fut chargée par le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics d'examiner les systèmes proposés et de donner son avis sur les mesures à prendre pour favoriser l'extension d'un crédit au profit de l'agriculture.

Les systèmes soumis à l'examen de la commission étaient très nombreux. Les uns tendaient à supprimer le privilège de la Banque de France, en proposant, comme moyen d'action, l'émission de billets au porteur dont, dans certains cas, le cours devrait être forcé.

D'autres projets avaient la prétention de satisfaire à tous les besoins et de procurer des capitaux non seulement à l'agriculture, mais aussi à l'industrie, au commerce et à toutes les positions sociales. La commission dans son rapport fit justice de toutes ces utopies. Elle ne prit en considération que les propositions de M. de Germiny, l'un de ses membres, qui se préoccupant moins, et avec raison, de faire naître des capitaux pour les besoins de l'agriculture que de la mettre à même de profiter de ceux existants, demandait la création d'une Société servant d'intermédiaire entre le cultivateur et le capitaliste, garantissant par sa solvabilité celle de l'emprunteur, donnant un état civil, pour ainsi dire, à sa dette, et lui permettant de bénéficier, comme le commerce et l'industrie, des avantages que pourrait lui procurer l'escompte de son papier par la Banque de France. Quant à la compagnie intermédiaire, elle serait garantie soit par la solvabilité générale de l'emprunteur, soit par un gage fourni par lui, gage qui pouvait être laissé entre les mains de l'emprunteur. L'application de ce système devait entraîner la modification du Code civil sur le gage, c'est-à-dire l'établissement du gage à domicile et sans déplacement.

Plusieurs années s'écoulèrent sans qu'aucune suite fût donnée au rapport de la commission. Enfin, en 1860, le Gouvernement demanda aux fondateurs du Crédit foncier de compléter leur œuvre en s'occupant d'une institution qui aurait spécialement pour objet de fournir à l'agriculture le crédit qu'elle réclamait depuis si longtemps. Par leurs soins il s'organisa aussitôt une Société nouvelle sur les bases indiquées par la commission.

Une convention, stipulant à son profit une garantie limitée d'intérêt par l'État pendant les premières années, fut soumise au Corps législatif, et cette convention fut approuvée par la loi du 28 juillet 1860.

III. FONDATION DE LA SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE.

1. Organisation et opérations de la Société.

L'année suivante une Société du crédit agricole est fondée en exécution de cette loi du 28 juillet 1860 que nous venons de mentionner.

Constituée par le décret du 16 février 1861, qui approuva ses statuts, au capital de 20 millions, elle porta ce capital, quatre ans après, à 40 millions, et ses nouveaux statuts furent autorisés par décret du 22 avril 1865.

La Société avait pour objet de procurer des capitaux ou des crédits à l'agriculture et aux industries qui s'y rattachent, et de faire, avec l'autorisation du Gouvernement, toutes opérations ayant pour but de faciliter le défrichement ou l'amélioration du sol, l'accroissement et la conservation de ses produits et le développement de l'industrie agricole.

Elle pouvait, pour les besoins de ses opérations :

1° Faire ou faciliter, par sa garantie, l'escompte ou la négociation d'effets ;

2° Ouvrir des crédits ou prêter sur nantissement ou autre garantie spéciale ;

3° Recevoir des capitaux avec ou sans intérêts ;

4° Ouvrir des comptes courants, opérer des recouvrements ;

5° Créer et négocier des titres en représentation des prêts ou crédits consentis.

La Société n'escomptait et ne garantissait que des effets revêtus de deux signatures au moins. Une de ces signatures devait être celle de l'une des personnes admises au bénéfice de l'escompte et de la garantie de la Société. Ces effets escomptés étaient exigibles au plus tard à 90 jours.

En ce qui concerne les ouvertures de crédit, les prêts sur nantissement et les avances sur titres, c'était le Conseil d'administration qui en déterminait les conditions.

Ces prêts reposant sur un gage certain, la Société n'exigeait pas, pour en consentir la réalisation, d'autre signature que celle de l'emprunteur. En outre, ils pouvaient avoir lieu pour une durée plus longue que celle des prêts commerciaux ordinaires, mais cette durée ne devait pas dépasser trois années.

Pour les dépôts de fonds et les comptes courants, la Société appliquait les règles généralement suivies par les maisons de banque pour ce genre d'opérations.

On vient de dire que la Société du crédit agricole était autorisée (art. 2 des statuts) à créer et à négocier des titres pour les besoins de ses opérations, mais seulement en représentation et dans les limites des crédits ou prêts opérés.

Deux règles étaient imposées à la Société pour la création de ces titres.

1° Leur époque d'exigibilité ne devait pas dépasser 5 ans ; 2° ils ne pouvaient être d'une somme inférieure à 100 fr. Les bons émis par le Crédit agricole étaient à ordre ou au porteur. Leur époque d'exigibilité était de 45 jours au moins à 5 ans au plus. Ils étaient productifs d'un intérêt dont les taux variaient suivant la durée du prêt. Pour les bons de 45 jours à un an, cet intérêt était payé en même temps que le capital. Les bons d'un an et au-dessus

étaient munis de coupons, et l'intérêt en était payé semestriellement.

Le Crédit agricole, obligé par ses statuts à ne recevoir que des effets revêtus de deux signatures au moins, dont l'une émanait de personnes admises au bénéfice de l'escompte et de la garantie de la Société, demandait cette seconde signature :

1° A des banquiers correspondants, opérant sous leur responsabilité personnelle ;

2° A des agents qui opéraient sous le contrôle immédiat et avec l'autorisation préalable de la Société ;

3° A des sociétés anonymes, en commandite ou à responsabilité limitée, créées sous le patronage du Crédit agricole et liées à lui, soit par leurs statuts, soit par des traités ;

4° A des sociétés locales créées sous son patronage.

Les correspondants étaient choisis, sur la proposition du gouverneur, par le conseil d'administration parmi les maisons de banque fonctionnant dans les centres agricoles, ou parmi les propriétaires ruraux.

Il en existait non seulement aux chefs-lieux de département ou d'arrondissement, mais aussi dans les chefs-lieux de canton et dans d'autres localités où se tiennent des foires et marchés.

Par leur intermédiaire, l'établissement de crédit se mettait à la portée des cultivateurs, qui trouvaient ainsi de l'argent sur leurs billets.

La direction, l'administration et la surveillance des affaires de la Société étaient confiées à un gouverneur, à deux sous-gouverneurs, à un conseil d'administration et à un comité de censure.

Les fonctions de gouverneur et de sous-gouverneur étaient exercées par le gouverneur et les sous-gouverneurs du Crédit foncier de France.

Le conseil d'administration se composait du gouverneur, des sous-gouverneurs et des administrateurs au nombre de vingt-deux.

Les censeurs étaient au nombre de trois.

Leurs fonctions duraient trois ans. Ils étaient nommés par l'assemblée générale et rééligibles.

2. Enquête de 1866. Réformes proposées.

Telle était l'organisation de la Société du crédit agricole. Cependant, cette Société, malgré ses efforts, ne pénétra pas bien avant dans les campagnes. Les capitaux et le crédit continuaient à faire défaut aux agriculteurs.

En 1866, le Gouvernement impérial mit de nouveau cette grave question à l'étude et nomma une commission pour examiner les réformes législatives qui pourraient être accomplies en vue de favoriser le développement du crédit agricole.

En même temps il ordonna dans le même but une immense enquête agricole sur toute la surface du pays.

La commission dans son rapport, dont la rédaction nous fut confiée, concluait, comme celle qui avait fonctionné dix ans auparavant, à l'amélioration du gage agricole par des réformes législatives.

Les réformes proposées consistaient :

1° Dans des modifications à introduire au titre du Code civil relatif au nantissement, de façon à autoriser la constitution d'un gage sans déplacement;

2° Dans l'extension aux vendeurs d'engrais du privilège accordé par l'article 2102 aux vendeurs de semences ;

3° Dans l'application de la juridiction commerciale aux cultivateurs qui souscrivent des billets à ordre, pour les besoins d'une exploitation agricole ;

4° Dans la réforme des articles du Code qui règlent actuellement le régime du cheptel, en vue de rendre une entière liberté aux conventions des parties.

Des objections, qui ont été renouvelées depuis quand des projets semblables ont été présentés aux Chambres, furent faites à la tribune. On objecta que la réforme serait sans efficacité, qu'elle serait funeste au crédit du cultivateur, et qu'elle serait une source de difficultés et de fraudes. Ces objections furent réfutées dans le rapport, et la majorité de la commission, sans s'exagérer les effets de la réforme qu'elle demandait, était convaincue qu'il n'y avait pas d'autre moyen pratique pour faire participer les populations agricoles aux avantages du crédit.

Déjà à cette époque il y avait accord entre les gens compétents qui s'occupaient des questions de crédit agricole pour demander que les agriculteurs fussent autorisés à donner en gage sans déplacement leurs récoltes, leurs engrais, leurs bestiaux et leurs instruments aratoires.

Les dépositions faites devant la grande commission d'enquête agricole organisée en 1866 par le Gouvernement, sans être aussi explicites que celle du gouverneur du Crédit agricole, tendaient également à démontrer que l'agriculture nationale souffrait surtout du manque de capitaux et que le seul remède à la situation était la création sur toute la surface du pays de banques publiques agricoles, dont on aurait augmenté les ressources, soit par le versement dans leurs caisses des fonds des caisses d'épargne, soit par l'emploi des 100 millions alloués aux travaux de drainage.

Ces combinaisons étaient formulées en termes vagues, mais elles n'en exprimaient pas moins un désir profond du pays, auquel il n'était possible de donner satisfaction qu'en modifiant, comme nous l'avons déjà dit, certains articles du Code, notamment ceux relatifs au gage, et en étendant l'action de la Société du crédit agricole jusque dans les campagnes.

3. Liquidation du Crédit agricole.

En 1870, le nombre des correspondants du Crédit agricole était supérieur à 500 et le mouvement général de leur caisse à l'administration centrale s'était élevé à 418,095,000 fr.

Au 31 décembre 1870, la Société avait 17 agences établies dans les villes de Marseille, Angoulême, Poitiers, Saint-Jean-d'Angely, Lille, Troyes, Limoges, Avignon, Agen, Bordeaux, Le Havre, Le Mans, Lorient, Orléans, Périgueux, Strasbourg et Toulouse. Leurs comptes, pendant l'année 1870, se sont élevés malgré la guerre à 715,609,000 fr.

Malheureusement les réformes législatives réclamées par tous les esprits pratiques ne furent pas accomplies et le Crédit agricole, victime de l'imprudence de son gouvernement et de la mauvaise gestion de certaines sociétés intermédiaires patronnées par lui et destinées à lui amener la clientèle agricole, fut obligé de prononcer sa mise en liquidation.

La législation actuelle lui avait créé sans aucun doute de graves difficultés, mais la cause directe et principale de sa chute avait été le défaut d'une surveillance sérieuse, surtout dans les affaires de banque et les entreprises financières auxquelles on

avait voulu le faire participer. Si ces affaires avaient été bien étudiées, il est probable que, jointes aux opérations purement agricoles, elles seraient devenues pour la Société une source de bénéfices.

C'est dans ces conditions que prospèrent les banques agricoles d'Angleterre, d'Écosse et d'Italie. La prudence et un examen attentif des faits firent défaut, en ces matières, au gouvernement du Crédit agricole. Personne, par exemple, ne pourra approuver l'avance énorme que la Société fit au gouvernement du khédive d'Égypte. Ces avances, faites à diverses reprises de 1873 à 1876, s'élevèrent à une somme totale de 168 millions. La Société s'était procuré cette somme en se faisant ouvrir des crédits par le Crédit foncier et en transmettant à cette Société les valeurs qui lui avaient été souscrites à elle-même.

Lorsque le gouvernement égyptien annonça qu'il suspendait ses paiements, ce fut l'arrêt de mort pour le Crédit agricole. Il fut décidé alors, pour échapper aux désastres d'une faillite, que le Crédit agricole serait mis en liquidation et que le Crédit foncier serait chargé de cette liquidation, aux conditions que nous faisons connaître dans notre article sur le Crédit foncier.

On ne peut donc pas arguer de l'exemple du Crédit agricole fondé en 1860 pour dire qu'une institution de ce genre ne saurait réussir en France. La vérité, c'est que l'expérience n'a pas été faite, puisque la Société, qui avait été créée pour distribuer le crédit à l'agriculture, a été détournée de sa mission.

IV. LE CRÉDIT AGRICOLE À L'ÉTRANGER.

4. Allemagne.

En Allemagne, il n'existe aucune société spéciale de crédit agricole proprement dit, c'est-à-dire faisant exclusivement des prêts à l'agriculture, mais on y trouve des banques foncières et d'autres établissements qui font aux agriculteurs des prêts basés uniquement sur le crédit personnel, en même temps qu'ils prêtent à d'autres personnes.

Dans le grand-duché de Bade on remarque l'existence de caisses communales qui prêtent à 6 p. 100 aux cultivateurs pour acheter des bestiaux. Les caisses restent jusqu'au remboursement intégral, propriétaires des animaux acquis avec les avances qu'elles ont consenties ; en outre, elles exigent qu'ils soient assurés. Le remboursement du prêt doit toujours être effectué dans l'année. Ces caisses sont surtout utiles aux cultivateurs qui se livrent à la spéculation de l'engraissement.

En Bavière, il existe également dans chaque cercle des caisses de crédit mutuel, qui prêtent aux cultivateurs de petites sommes sur gage ou sur caution. Ces avances sont remboursables à long terme et avec un intérêt de 3 à 4 p. 100, suivant le taux de l'escompte de la Banque de l'Empire. Ces caisses ont un centre commun dit *Union de Crédit agricole,* et sont basées sur la solidarité de tous les membres responsables des opérations de la Société.

Les agriculteurs, en Allemagne, trouvent encore des ressources auprès des Sociétés coopératives de crédit, dites système *Schultze-Delitsch* et système *Rafseiden.*

Le premier, on le sait, consiste dans l'association solidarisée des habitants d'un canton ou d'un cercle, qui sont responsables des opérations faites par l'établissement. Ces banques ne devraient prêter qu'à leurs membres; mais en fait elles font des avances à toutes personnes jugées solvables, même aux cultivateurs. Les avances et les prêts qu'elles font sont toujours à échéances fixes et représentés par des billets que souscrivent les emprunteurs. Le taux de l'intérêt est de 1 p. 100 plus élevé que celui de la Banque de l'Empire.

Le système *Rafseiden* offre le même mécanisme, avec cette différence que chaque banque limite son action à une seule commune et qu'elle ne fait aucun prêt aux personnes étrangères à l'association.

5. Angleterre.

C'est en Angleterre et surtout en Écosse que les agriculteurs trouvent le plus facilement des capitaux.

Les fermiers, en Écosse comme en Angleterre, sont régis par les mêmes lois que les commerçants ; ils relèvent des mêmes tribunaux, sont soumis aux mêmes lois d'exécution et peuvent être mis en faillite. Dans ce dernier cas, le privilège du propriétaire est limité à une seule année de fermage, et, s'il est dû plus d'une année, le surplus de la créance fait masse avec les autres et ne vient qu'au marc le franc au partage de l'actif du débiteur.

La condition légale des cultivateurs étant la même que celle des commerçants, les banques si nombreuses dans ce pays ne font aucune difficulté pour leur ouvrir des crédits. Dans ces banques, le mode le plus pratique est le crédit à découvert, sans l'échéance fixe (*cash accounts*). La banque qui peut, à son gré, rendre exigible le montant de ses crédits les ferme très rarement ; elle les maintient toutes les fois que les débiteurs paient exactement les intérêts et travaillent à se libérer par petites fractions. A ce point de vue, du reste, les fermiers écossais peuvent être cités comme des modèles de ponctualité, car ils satisfont à leurs engagements avec la même régularité que les négociants. Même, pendant le cours des mauvaises années que les agriculteurs du Royaume-Uni viennent de traverser, on a remarqué qu'il y avait eu moins de faillites parmi les fermiers écossais que dans les autres industries.

Les banques écossaises offrent aux agriculteurs tous les moyens possibles pour faciliter le mouvement des affaires. Ainsi, non seulement elles ont de nombreuses succursales, et, par leur entremise toutes les transactions se règlent au moyen de chèques; mais encore, dans toutes les foires et sur tous les marchés, des agents de ces banques transportent leur bureau sur la place publique même et reçoivent les déclarations de leurs clients dont les ventes et les achats se soldent à l'instant par de simples virements de comptes. (*V. l'article consacré aux* **Banques d'Écosse**, page 342.)

6. Belgique.

Pendant que nous en sommes encore en France à discuter sur l'organisation du Crédit agricole, la Belgique est allée de l'avant. Une loi du 20 décembre 1883 a organisé le Crédit agricole. Nous en résumerons ici les dispositions principales.

La loi autorise la Caisse générale d'épargne et de retraite à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts à faire aux agriculteurs.

Ces prêts seront garantis par un privilège sti-

pulé dans l'acte et portant sur les objets qui sont affectés au privilège du bailleur.

Pour conserver ce privilège, le prêteur devra le rendre public par une inscription sur un registre spécial tenu par le receveur de l'enregistrement dans le ressort duquel les bâtiments de la ferme sont situés.

L'acte de prêt devra, en outre, être transcrit en entier sur le registre à ce destiné.

Le prêteur est primé par le bailleur, à moins que celui-ci ne lui ait cédé son rang. Il exerce ses droits sur les objets mobiliers réputés immeubles par destination, ainsi que sur les récoltes pendantes par racines et les fruits des arbres non encore recueillis. Il est primé par les créanciers hypothécaires inscrits avant lui. Il prime les créanciers dont l'inscription est postérieure à celle de son privilège. L'expérience nous apprendra si cette loi répond à toutes les réclamations qui ont été exprimées dans ces derniers temps par la propriété agricole.

7. Italie.

Dans l'Italie septentrionale il s'est fondé, depuis une vingtaine d'années, grâce à l'intervention d'un économiste distingué, M. le député Luzzatti, des banques populaires de crédit mutuel, sur le modèle des banques allemandes *Schultze-Delitsch,* qui rendent de grands services aux petits agriculteurs.

Ces banques sont des sociétés coopératives par actions qui reçoivent des dépôts de leurs associés et qui leur consentent des prêts ou qui escomptent leurs billets. Elles n'ont pas d'autre clientèle que celle de leurs actionnaires, lesquels sont solidaires les uns des autres. Elles escomptent le papier commercial aussi bien que le papier agricole. La loi italienne n'établit pas de différence entre les effets souscrits par des négociants; la cause pour laquelle ils sont créés n'entre aucunement en considération : tous les effets à ordre sont commerciaux. Cette disposition de la loi facilite beaucoup la solution de la question du Crédit agricole. Ces institutions ont pris une si grande extension qu'il s'en trouve dans les plus petites villes, faisant ainsi pénétrer le crédit jusque dans les populations rurales.

Les dépôts qu'elles reçoivent rapportent aux déposants un intérêt de 3 à 5 p. 100. Les prêts qu'elles consentent aux agriculteurs sont faits à un taux qui varie, suivant les contrées, de 6 à 7 et 8 p. 100. Les frais de gestion sont presque nuls. Les bénéfices proviennent de l'écart entre le taux d'intérêt payé aux déposants et celui que l'on perçoit des prêts et des escomptes. Les emprunteurs étant eux-mêmes sociétaires, participent aux bénéfices de la Société.

La principale de ces banques est celle de Milan. Elle réescompte les billets agricoles endossés par les innombrables banques populaires qui rayonnent autour d'elle dans toute la Lombardie. En 1882 elle a escompté à ces petites banques 39,000 effets pour 52 millions de francs ; elle a reçu à l'encaissement 5,327 effets pour 8 millions et demi; elle a émis sur les petites banques pour 19 millions et demi de chèques et a payé pour 60,800,000 francs de chèques émis par elle. La somme de ses dépôts s'élève à 60 millions de francs.

Il existe aujourd'hui, dans la Haute-Italie, 210 sociétés coopératives de crédit qui administrent 300 millions de dépôts, garantis par un capital qui s'accroît chaque année et qui s'élève en ce moment à 60 millions.

Ce qui a fait le succès de ces banques populaires, c'est qu'elles ont su associer les opérations commerciales aux opérations agricoles. La longueur de l'opération agricole pour aboutir à la réalisation du bénéfice constitue une difficulté pour les prêts à l'agriculture dans tous les pays. On ne peut remédier à cette situation qu'en réunissant les deux sortes d'opérations.

Cette observation a été faite également par M. Léon Say dans sa remarquable étude sur les banques de la Haute-Italie.

« Le crédit agraire, dit-il, n'est possible qu'à la « condition que la clientèle ne soit pas entière« ment agricole et qu'elle comprenne, outre les « agriculteurs, un assez grand nombre de commer« çants et d'industriels. Il faut pour les opérations « agricoles des échéances longues et on ne peut « consacrer à des prêts agricoles ou à des escomp« tes d'effets renouvelés par des agriculteurs que « la portion des dépôts qui reste toujours au fond « de la caisse d'épargne. Pour la partie qui pour« rait être reprise par les déposants, il faut une « contre-valeur en effets de petits commerçants. »

M. Luzzatti exprimait la même pensée dans un mémoire sur la loi italienne de 1869 relative au Crédit agricole.

« Cette loi, écrivait-il, est une erreur dans sa « conception fondamentale. Elle suppose qu'on « peut fonder des institutions ayant pour but uni« que le crédit agraire, et que, pour qu'elles puis« sent atteindre ce but, il faille leur interdire tou« tes autres opérations, quelles qu'elles soient. « C'est en cela que réside le principal défaut de « cette loi, car il est nécessaire que les opérations « de commerce soient associées à celles de crédit « agricole. Le législateur ne s'est pas aperçu que « c'est précisément dans le mélange des opérations « diverses que réside le moyen le plus sûr de faire « vivre les institutions qu'on voulait fonder. »

Grâce à l'extension rapide de ces banques (car il n'y a pas actuellement en Lombardie de centre de production agricole de quelque importance qui n'en possède une ou une succursale), tous les cultivateurs solvables trouvent les facilités de crédit que les commerçants obtiennent dans les villes.

En 1887, une loi nouvelle fut édictée en Italie pour favoriser les prêts à l'agriculture. Elle crée au profit du prêteur un privilège qui prend rang après celui du bailleur ; elle réduit le privilège de celui-ci, simplifie les formalités pour l'exécution du gage et commercialise les engagements de l'emprunteur.

V. ÉTUDES FAITES DEPUIS 1878 EN VUE DE L'ORGANISATION DU CRÉDIT AGRICOLE.

Cependant, ceux qui, en France, se préoccupent de l'avenir de notre agriculture et des effets que le crédit pourrait avoir sur la production agricole ont repris de nouveau la question. Ils ont appelé l'attention publique sur ce point, et de toutes parts on s'est livré à de nouvelles études.

En 1878, sur l'initiative de la *Société des agriculteurs de France,* un congrès agricole international s'ouvrit à Paris, lors de l'Exposition universelle, et nous-même avons exposé devant cette assemblée l'état de la question et les propositions qui formaient la conclusion du rapport que nous avions rédigé au nom de la commission de 1866.

Le congrès, auquel assistaient beaucoup de notabilités des nations étrangères, entendit toutes les observations, mais il ne prit aucune résolution.

L'année suivante, une commission spéciale, instituée par le ministre de l'agriculture et du commerce, fut chargée, sous la présidence de M. Léonce de Lavergne, d'étudier les modifications qui pourraient être apportées à notre législation civile sur ce point et de préparer un projet de crédit agricole.

En même temps, le ministre prescrivait une enquête auprès des conseils généraux, et demandait, par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères, des renseignements sur ce qui se passait à l'étranger.

8. Réformes proposées.

La généralité des réponses des conseils généraux confirma les précédentes enquêtes et ce que nous avons toujours dit de l'insuffisance des capitaux offerts à l'agriculture. Quant aux moyens proposés par ces assemblées, ils sont, comme il arrive toujours en pareil cas, très divers et quelquefois contradictoires.

Tandis que certains conseils demandent l'abrogation des dispositions du Code civil sur le cheptel et la liberté de ce contrat, d'autres repoussent toute modification sur ce point.

La modification de l'article 2102 du Code civil, en ce qui touche le privilège du propriétaire, est demandée par divers conseils qui proposent de le réduire à deux années, plus l'année courante; mais quelques-uns la repoussent.

Dans plusieurs départements, on a demandé la création du gage à domicile et par conséquent la modification de l'article 2076 du Code civil; dans d'autres l'assimilation du cultivateur au commerçant.

La création d'une banque spéciale ou de banques spéciales a été demandée à savoir : par l'État, dans 11 départements; par des sociétés garanties ou contrôlées par l'État dans un seul; par des sociétés subventionnées par l'État dans cinq départements; par des sociétés libres, dans neuf départements.

On a demandé aussi la réduction de l'impôt foncier, l'abaissement des droits d'enregistrement sur les prêts, l'abaissement des droits de mutation après décès en ligne directe et l'organisation de syndicats d'agriculteurs pour rechercher, conseiller et répandre les bonnes méthodes de culture et jeter les bases de caisses locales de dépôts et de prêts.

Les autres mesures proposées ne présentent aucun intérêt sérieux.

Les informations transmises par nos consulats tendent à démontrer que dans aucun pays le crédit agricole n'a reçu une organisation complète. On trouve cependant dans certains États des institutions qui rendent d'importants services aux agriculteurs, nous en avons donné l'analyse au chapitre précédent.

Les études auxquelles se livra la commission de 1879, ont été résumées dans les rapports de M. Bozérian, son dernier président; de M. le comte d'Esterno et de M. Mauguin, secrétaire. Ces rapports se terminaient par une proposition de loi, présentée à M. de Mahy, alors ministre de l'agriculture, et tendant à la réforme de certaines dispositions de la loi actuelle, considérées comme des entraves au développement du crédit agricole.

Les réformes proposées étaient : la liberté des conventions en matière de cheptel, la constitution d'un gage agricole sans déplacement, la restriction du privilège du bailleur, la commercialisation des engagements de l'agriculteur, etc. En un mot, c'étaient, sauf quelques modifications, les innovations formulées dans le projet de loi préparé par la commission de 1866.

9. Projet de loi de 1882.

La proposition qui précède, sauf l'article relatif au cheptel, qui devait mieux trouver sa place dans le projet du Code rural, reprise par le ministre de l'agriculture, fut présentée par lui, sous forme de projet de loi, au Sénat le 20 juillet 1882.

Le projet du ministre fut renvoyé par la Chambre haute à la commission sénatoriale chargée d'examiner la proposition de loi relative au taux de l'intérêt de l'argent.

Dans cette commission le projet du Gouvernement fut trouvé trop étroit. On le présenta comme contraire au principe d'égalité et l'on demanda que l'autorisation de constituer des meubles en gage sans s'en dessaisir fût accordée aussi bien à des industriels et aux ouvriers qu'aux agriculteurs.

La majorité de la commission partagea cette opinion et chargea M. Labiche, son rapporteur, de l'exposer dans son rapport et même de la défendre devant le Sénat.

C'est par l'extension du gage sans déplacement à tous les objets mobiliers que le travail de la commission différait essentiellement des propositions présentées jusque-là à la discussion des Chambres.

Bornons-nous à donner les quatre titres de la nouvelle proposition de loi :

I. — Nantissement sans déplacement du gage ;

II. — Restriction du privilège du bailleur;

III. — Subrogation de plein droit des privilèges mobiliers sur les indemnités dues par les compagnies d'assurances.

IV. — Commercialisation des billets à ordre.

La convention de nantissement, d'après le nouveau projet, devait être constatée dans un écrit notarié ou sous seing privé, quelle que soit l'importance de la lettre; cet écrit doit, en outre, recevoir date certaine par l'enregistrement. La commission n'a pas cru utile, et avec raison selon nous, d'exiger la publicité de l'acte au moyen de la transcription. Elle la rendait seulement facultative.

Ce projet de loi, après avoir donné lieu à une vive discussion au Sénat, fut renvoyé à la commission pour y être soumis à un nouvel examen.

10. Objections à ce projet de loi.

Pour compléter notre étude, il nous reste à examiner rapidement les objections qui furent faites à la tribune du Sénat.

Il n'est pas exact, a-t-on dit, que les capitaux manquent à l'agriculture. Tout cultivateur qui mérite confiance trouve soit chez ses amis, soit chez son propriétaire l'argent dont il a besoin. Le véritable crédit, c'est le crédit personnel; le crédit réel n'est qu'un accessoire.

Exciter par de trop grandes facilités le cultivateur à recourir aux emprunts, c'est le pousser vers des opérations dangereuses et l'exposer à se ruiner. Restreindre le privilège du propriétaire, c'est enlever au fermier son meilleur banquier et l'exposer à plus de rigueur dans les clauses du bail. Admet-

tre le gage sans tradition, a-t-on ajouté, c'est bouleverser l'un des principes les plus anciens de notre législation civile, celui qui se formule ainsi : « En fait de meubles possession vaut titre. » Ce qui est bien plus grave encore, c'est d'étendre la dérogation demandée pour les prêts et les gages agricoles à tous les prêts et à tous les gages mobiliers quels qu'ils soient.

Une pareille innovation, d'ailleurs, ne serait pas un moyen d'obtenir du crédit, ce serait un moyen de perdre celui que l'on a. Qui voudrait prêter à un fermier, à un locataire, dès qu'on saurait que le mobilier qui garnit sa ferme ou sa boutique est déjà engagé, non plus seulement au propriétaire, mais aussi peut-être à un autre créancier pour garantir un prêt antérieur ?

11. Examen et critique de ces objections.

A ces objections, nous répondrons par des raisons que nous avons bien des fois invoquées. Après les longues études qui ont été faites sur la question, après toutes les enquêtes, après les travaux des commissions de 1856, de 1866, de 1879, après la grande enquête agricole de 1866, après les vœux et les plaintes tant de fois formulées par tous les organes autorisés de l'agriculture, par la Société nationale, par la Société des agriculteurs de France, et tout récemment (1880) par la majorité des conseils généraux, peut-on encore dire que l'agriculture ne manque pas de l'argent nécessaire pour l'exploitation fructueuse du sol et qu'elle en trouve à des conditions suffisamment modérées? L'impossibilité où elle est, dans l'état de la législation actuelle, d'obtenir des avances plus importantes en offrant aux capitalistes, outre son crédit personnel, la garantie réelle qu'ils pourraient trouver dans ses denrées ou ses ustensiles, ne fait-elle pas l'objet de réclamations incessantes ? Ce sont là des faits aujourd'hui acquis et confirmés par un ensemble de documents et de renseignements de toute nature.

A l'égard du privilège du propriétaire, on pourrait le réduire à d'équitables proportions lorsqu'il s'agit des loyers à venir, mais cette réduction ne devrait être faite en faveur du prêteur sur gage qu'avec l'assentiment du propriétaire. Par là, l'objection est écartée dans la partie qui fait hésiter les meilleurs esprits.

En ce qui concerne le nantissement sans tradition, le reproche de bouleverser l'un des principes du Code civil n'a de valeur que si, comme le demande la commission sénatoriale, l'innovation devait être étendue à tous les gages mobiliers. Mais si l'on n'admet cette mesure exceptionnelle qu'en faveur du cultivateur qui a besoin de recourir au crédit, l'objection perd singulièrement de sa force.

Lorsque, en 1866, la commission du crédit agricole proposa d'introduire, dans ce cas seulement, le gage sans tradition, elle n'a pas cru se départir du respect profond qui l'animait pour l'œuvre admirable de nos codes. Mais elle a cédé en proposant cette exception aux principes de notre législation, à la puissance d'un grand intérêt public. Sans doute, il ne faut toucher à notre Code civil qu'avec une extrême prudence. Cependant, lorsqu'il est démontré qu'une de ses dispositions ne concorde plus avec les nécessités de l'époque, avec les besoins actuels de la société ou d'une partie importante de la société, n'est-il pas juste de la modifier?

La loi française ne permet pas à l'agriculteur, soit qu'il cultive son propre fonds, soit qu'il cultive le fonds d'autrui, d'emprunter sur ses bestiaux ou sur ses récoltes engrangées, tant que ces objets restent entre ses mains, et cependant il ne peut pas s'en dessaisir. Cette richesse mobilière, que l'on n'évalue pas à moins de 12 milliards pour toute la France, est ainsi stérilisée, au point de vue du crédit, entre les mains des cultivateurs, c'est-à-dire la partie la plus nombreuse et la plus productive de la population.

La loi a accordé toutes les facilités de crédit au commerce et à l'industrie ; elle a au contraire multiplié les empêchements quand il s'est agi des agriculteurs. C'est cette anomalie très nuisible à l'intérêt public, puisqu'elle est un obstacle aux progrès de notre agriculture, qu'il est urgent de faire disparaître.

On peut d'ailleurs citer, comme exemples, des cas où l'on a été obligé de faire fléchir le principe de la loi. Une loi du 11 juillet 1851 a organisé le gage à domicile dans les colonies. En France, la législation offre des cas analogues; tels sont ceux: 1° du débiteur saisi qui peut être constitué gardien des objets formant le gage du poursuivant ; 2° du vendeur d'effets mobiliers non payés, lorsqu'ils sont en la possession de l'acheteur; 3° du gage commercial qui, en vertu de la loi du 23 mai 1863, peut être constitué sans tradition par la simple remise du connaissement.

On a dit qu'une trop grande facilité du crédit encouragerait le cultivateur à acheter de la terre et le conduirait à sa ruine. Cette assertion est contredite par les faits et par la prudence bien connue de nos cultivateurs. Ils empruntent, et ils ont besoin d'emprunter, non pas pour étendre leur patrimoine, mais pour augmenter leurs moyens d'action. Un fermier qui a un capital d'exploitation de 50,000 fr. a souvent avantage à augmenter ce capital pour se procurer des machines plus perfectionnées ou une race de bétail supérieure et plus productive. Tout l'avenir de l'agriculture est là, d'ailleurs. Il faut bien remarquer que si la terre que cultive ce fermier ne donne que 3 ou 3.50 p. 100 de rente, le capital d'exploitation produit entre ses mains 8 et 10 p. 100. Dans un pareil cas, et il se présente souvent, le crédit que pourrait obtenir le fermier en engageant une faible partie de son avoir mobilier serait profitable non seulement à lui, mais aussi au propriétaire.

Si donc l'établissement du gage à domicile entendu d'une façon générale et praticable par tout le monde offre les inconvénients que l'on a signalés, il ne peut avoir que des avantages s'il est constitué, comme nous venons de l'indiquer, en faveur du cultivateur et sur des objets spéciaux. Cette réforme s'impose si on ne veut pas entièrement abandonner les intérêts agricoles du pays.

Ainsi, on pourrait admettre que le nantissement sans déplacement en faveur de l'agriculteur serait constitué avec ou sans transcription. Dans tous les cas, le contrat serait toujours constaté par écrit, soit par acte public, soit par acte sous seing privé; il serait enregistré au bureau d'enregistrement du domicile du débiteur. La garantie de l'exécution du contrat se trouverait dans une sanction pénale. Le débiteur serait passible des peines édictées dans les articles 408 et 463 du Code pénal pour tout acte frauduleux portant atteinte au droit du créancier gagiste. La commercialisation des engagements

de l'agriculteur serait établie comme conséquence des dispositions précédentes.

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, le législateur belge nous a précédés dans cette voie.

Cette année encore (1888) le Sénat a discuté un projet destiné à faciliter, suivant l'expression employée par le ministre de l'agriculture, le crédit agricole. Les mêmes orateurs qui avaient combattu le projet déposé en 1882 ont pris la parole pour faire entendre les mêmes objections et presque sous la même forme. L'article 1er du nouveau projet, qui avait pour but d'augmenter le gage des créanciers du fermier, en réduisant à deux années échues, à l'année courante et à une année après l'année courante, le privilège du bailleur, a été voté; mais la discussion s'est arrêtée quand on est arrivé à l'article établissant la commercialisation des billets à ordre signés par les agriculteurs. On a répété ce que l'on avait déjà dit en 1882, que la commercialisation serait la ruine à brève échéance de l'agriculture, que les agriculteurs deviendraient la proie des usuriers. Là-dessus le projet a été renvoyé à la commission.

Nous avons répondu à ces objections, nous n'y reviendrons pas.

Certes, ce serait se faire illusion de croire que les réformes demandées feront disparaître toutes les difficultés et abonder les capitaux. Seulement, il est permis d'espérer que, dans une mesure appréciable, elles fortifieront la confiance qu'inspirent d'honnêtes cultivateurs, et que si elles ne créent pas le crédit, elles l'accroîtront.

Pour l'application du crédit agricole plusieurs systèmes ont été proposés. Il nous semble, quant à nous, que le meilleur est toujours celui qui a été essayé en 1860, et auquel il n'a manqué que d'être pratiqué avec plus de sagesse. Une grande institution centrale, avec des comptoirs ou des sociétés locales dans tous les pays où le besoin s'en fera sentir afin de mettre le crédit à la portée de toute la population agricole. Ces comptoirs ou ces banques locales recevraient les dépôts et répandraient l'argent, sous forme d'ouvertures de crédit ou d'escompte de billets, dans le courant des affaires agricoles commerciales et industrielles. Les billets souscrits par les emprunteurs, endossés par le comptoir ou la Société locale, recevraient de la Société centrale la troisième signature, toutes les fois qu'il serait nécessaire, faute de fonds suffisants, de les faire escompter par la Banque de France.

Sans doute, cette combinaison, ne jouissant pas, comme les banques écossaises, de la faculté d'émettre des billets, ne pourrait offrir aux emprunteurs des conditions aussi avantageuses. Mais grâce au crédit de la Société centrale et au concours de la Banque de France qui serait ainsi assuré à tous les comptoirs et à toutes les banques locales, grâce enfin aux réformes législatives qui augmenteraient la sécurité des prêts, ce système ouvrirait certainement aux cultivateurs un crédit plus large et moins onéreux que celui des banques ordinaires, et il est certain que, si ces facilités sont offertes à l'agriculture, elle saura en profiter pour augmenter la production du sol et la prospérité du pays.

J. B. JOSSEAU.

CRÉDIT FONCIER.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

1. Origine des institutions de crédit foncier.

C'est en Allemagne que sont nées les premières institutions de crédit foncier et agricole. La plus ancienne remonte à l'année 1770; elle fut fondée en Silésie après la guerre de Sept ans, sous les auspices de Frédéric II, qui la dota de 300,000 écus de Prusse (1,125,000 fr.). Cette combinaison due à un négociant de Berlin, M. Büring, a été inspirée par le désir de venir au secours de la propriété que les maux de la guerre, l'élévation du taux de l'intérêt et le vil prix des denrées avaient mise dans la détresse. Beaucoup d'autres États de l'Allemagne suivirent cet exemple. Plusieurs souverains encouragèrent les débuts de ces institutions par des subventions. Dans certaines contrées, l'État ou l'autorité provinciale se chargea de leur direction, dans

d'autres elles se formèrent par l'association des propriétaires entre eux, ou par l'initiative de compagnies financières, mais toujours sous la surveillance du Gouvernement.

Les règles sévères auxquelles elles furent soumises, les privilèges dont elles ont été investies pour le recouvrement de leurs avances leur ont assuré un grand crédit. Les valeurs par elles émises sous le titre de *lettres de gage* (*Pfandbriefe*) se sont maintenues à un taux toujours supérieur à celui des autres effets publics. Le succès de ces établissements a été tel en Allemagne que leur nombre n'a pas cessé de s'accroître. Aujourd'hui il y a en a dans toutes les villes un peu importantes de l'empire, et presque toutes sont dans une situation florissante. Une réduction importante du taux de l'intérêt, la libération progressive de la dette foncière, tels sont les services généraux que ces institutions ont rendus à la propriété. Dans certains États de l'Allemagne elles ont même produit une véritable révolution économique. Dans ces pays, les *biens de paysans* étaient grevés envers les *biens nobles* d'une foule de charges féodales, réelles et personnelles. Grâce à la faculté introduite en faveur des débiteurs par les caisses de crédit foncier de se libérer à long terme, le rachat de ces charges est devenu possible et l'œuvre de l'affranchissement de la moitié du sol de toute l'Allemagne s'est à peu près accomplie ; le paysan est devenu propriétaire libre.

2. Premiers essais de création du crédit foncier en France. 1835 à 1852.

Les excellents résultats que les institutions de crédit foncier avaient produits en Allemagne restèrent longtemps ignorés en France ; ce n'est que vers 1835 que la question d'établir une Société de crédit foncier fut agitée dans notre pays.

A cette époque, un jeune publiciste, qui devait acquérir dans la suite une grande notoriété, M. Wolowski, fit connaître dans un mémoire adressé à l'Institut la théorie des institutions allemandes et proposa d'en introduire de semblables en France, après la réalisation de la réforme hypothécaire qui était alors en projet.

Cette proposition, sans s'imposer encore, fixa l'attention des hommes de science, M. Troplong en faisait mention dans une note mise au bas de la préface du *Commentaire des privilèges et hypothèques,* et M. Rossi s'en fit le défenseur devant l'Académie des sciences morales et politiques.

L'idée fit lentement son chemin. En 1845, les conseils généraux furent consultés ; en même temps, un inspecteur de l'agriculture, M. Royer, reçut la mission d'aller étudier en Allemagne le mécanisme et les effets des institutions de crédit foncier. Les résultats de ses observations et les nombreux documents qu'il recueillit furent consignés dans un remarquable rapport présenté au ministre de l'agriculture et du commerce. L'opinion publique se préoccupait vivement de la question quand éclata la révolution de 1848.

A peine réunie, l'Assemblée constituante fut saisie d'un grand nombre de propositions sur cet important sujet. Mais au milieu des divers projets de *papier-monnaie* et de *mobilisation du sol* qui se produisirent alors et vinrent effrayer les esprits, on eut quelque peine à se rendre compte du nouveau mode de crédit. Les systèmes les plus invraisemblables furent mis en avant. On allait jusqu'à proposer la création par le Gouvernement de billets hypothécaires avec cours forcé jusqu'à concurrence de six milliards. Le comité de l'agriculture et du crédit foncier qui examinait ces diverses propositions, chargea un de ses membres, M. Flandin, de rédiger un rapport, dont la conclusion était d'autoriser le ministre des finances à émettre, jusqu'à concurrence de deux milliards, des bons hypothécaires avec cours forcé, destinés à être prêtés à la propriété foncière. Ce projet fut rejeté par l'Assemblée constituante après une discussion fameuse à laquelle prirent part MM. Thiers et Léon Faucher, les 10 et 11 octobre 1848. Le cours forcé que l'on proposait de donner à ces billets fut la principale cause du rejet.

L'Assemblée constituante prononça sa dissolution avant d'avoir délibéré sur les autres propositions qui lui furent soumises pour l'organisation du crédit foncier.

Cependant les plaintes de la propriété et de l'agriculture ne cessaient de se faire entendre. Tous leurs organes étaient unanimes pour réclamer une loi organisant ce mode de crédit en France. Aussi, dès les premières réunions de l'Assemblée législative la question fut-elle reprise par plusieurs représentants et une commission fut instituée pour étudier les nombreuses propositions présentées sur la matière.

En même temps une réunion de propriétaires se formait à Paris dans le but de résoudre le problème et de vaincre la dernière résistance qui s'opposait à la création des établissements de crédit hypothécaire. Sous le titre d'*Association centrale,* agissant en dehors de toute idée de spéculation et d'intérêt personnel, cette réunion choisit dans son sein une commission composée d'hommes pratiques, et la chargea de rédiger un projet de loi et un projet de statuts.

De son côté le Gouvernement ne restait pas inactif. Une enquête fut ouverte devant le Conseil d'État, dans laquelle les divers systèmes furent exposés et discutés.

Nous-même fûmes chargé par M. Dumas, alors ministre de l'agriculture et du commerce, de coordonner les nouveaux documents qu'on avait recueillis sur les banques foncières à l'étranger et particulièrement sur celles de l'Allemagne. Ces documents publiés par les soins du ministre au commencement de 1851, apportèrent de nouvelles lumières sur l'organisation, les effets et la situation financière de ces établissements.

Tous ces travaux, toutes ces études commençaient à donner un peu plus de précision aux idées. On percevait plus clairement le plan de l'œuvre qu'il s'agissait d'édifier.

Deux projets de loi bien définis restèrent en présence :

1° Le projet du Gouvernement, présenté à l'Assemblée législative, le 8 août 1850, par M. Dumas, ministre de l'agriculture et du commerce, projet que nous-même avons été chargé de soutenir devant l'Assemblée législative, en qualité de commissaire du Gouvernement ;

2° Le projet de la commission, déposé par M. Chegaray, le 29 avril 1851. Dans ces deux projets, le principe de l'association était admis comme base de l'organisation du crédit foncier. Tous deux étaient à peu près d'accord sur les règles auxquelles devaient

être assujetties les sociétés autorisées et sur les privilèges qu'il y aurait lieu de leur accorder[1].

En décembre 1851 une commission fut instituée au ministère de l'agriculture et du commerce pour étudier un projet définitif, qui devint la base du décret-loi du 28 février 1852.

3. État de la propriété foncière avant les décrets de 1852.

Avant de donner l'économie du décret du 28 février 1852, il nous a paru intéressant de présenter l'état de la propriété foncière en France à cette époque et de montrer les causes qui la tenaient dans la situation précaire d'où devait la tirer l'établissement des sociétés de crédit foncier.

D'après le rapport et les chiffres présentés par M. Chegaray à l'Assemblée nationale en 1852, la propriété immobilière, en France, pouvait être évaluée approximativement à 56 milliards produisant un revenu brut de 1,920,000,000 de francs, sur lesquels près de deux cinquièmes (800 millions dit le rapport) étaient absorbés par l'impôt et par l'intérêt de la dette hypothécaire. Et encore, comme cette dette ne pesait pas sur tous les immeubles, car un certain nombre d'entre eux sont exempts d'inscription, il s'ensuit que la proportion entre le revenu et les charges devait être plus désavantageux et la situation des débiteurs propriétaires plus critique que ne semblent l'indiquer les chiffres ci-dessus.

Aussi pliant sous le poids de cette lourde charge, la propriété, loin de pouvoir diminuer sa dette, se grevait-elle chaque année davantage.

Voici, à cet égard, les résultats fournis par les chiffres officiels :

Au 1er juillet 1820, le montant des créances hypothécaires inscrites était de . . . . 8,863,891,9[illegible]5 fr.
Au 1er juillet 1832, il était de 11,233,265,778
Et au 1er juillet 1840, de 12,541,098,600

Ce qui donne pour un espace de 12 ans (1820-1832), un accroissement dans le chiffre des inscriptions de 2,369,370,817 fr. et de 1,310,832,820 fr. pour les 8 années suivantes.

De 1840 à 1848, la moyenne annuelle des prêts hypothécaires s'élevait à 557,973,847 fr.

Le propriétaire qui empruntait, voyait alors son revenu s'absorber par le paiement des impôts et des intérêts, et dans l'impossibilité où il se trouvait de rembourser le capital à l'échéance, il était le plus souvent forcé de solliciter d'onéreuses prorogations qui aboutissaient à l'expropriation et à la ruine.

« Cette situation déplorable, disait M. Léon Faucher, en 1848 à l'Assemblée constituante, ne peut « se prolonger, il est temps d'arriver à une liquidation, à un dégrèvement. Si vous n'en donnez pas « les moyens, si vous ne procurez pas à l'agriculture des capitaux à un prix modéré, la propriété « foncière marchera infailliblement à la banqueroute. » (V. *Monit.* 11 *oct.* 1848.)

A quelles causes fallait-il attribuer la difficulté que la propriété immobilière, la plus solide de toutes les garanties, éprouvait à se procurer des capitaux à des prix modérés et dans les mêmes conditions que le commerce et l'industrie ? C'est ce qu'il convient d'examiner.

Une première cause était dans la législation sur la transcription dont la modification n'eut lieu que quelques années plus tard, dans le peu de sûreté que cette législation offrait aux capitalistes qui prêtaient sur hypothèque.

La constitution de la propriété sans publicité vis-à-vis des tiers, le régime hypothécaire avec les hypothèques occultes sans possibilité de les faire apparaître en cas de prêt exposaient les prêteurs à de trop grands périls et ruinaient le crédit des propriétaires.

Mais la principale cause du peu de crédit dont jouissait la propriété immobilière était la difficulté qu'elle éprouvait à payer avec les revenus du sol les intérêts de sa dette et à se libérer par un remboursement intégral à courte échéance.

4. Décret du 28 février 1852. Économie de ce décret.

Un article inséré au *Moniteur universel* du 9 mars 1852 dont la rédaction nous fut demandée, explique comme suit l'économie du décret du 28 février 1852. « Ce décret ne renferme pas une organisation com- « plète du crédit foncier. Une telle organisation « qui supposerait l'idée d'une institution unique di- « rigée par l'État n'est pas entrée dans la pensée « du Président de la République. Abordant une ma- « tière encore inexpérimentée en France, on a « voulu non pas créer des sociétés, mais favoriser « leur établissement. Aussi s'est-on seulement ap- « pliqué à poser dans la loi les conditions géné- « rales qui doivent les régir, laissant à l'intérêt par- « ticulier le soin de les organiser sous le contrôle « du Gouvernement et d'adapter aux diverses loca- « lités les combinaisons variées à l'aide desquelles « les établissements de ce genre peuvent se fon- « der dans nos départements. »

Les bases posées dans le décret du 28 février 1852 peuvent se résumer en peu de mots.

Quel doit être le but de toute institution de crédit foncier ? Le prêt remboursable par annuités et à long terme.

Quel est le moyen ? L'émission des titres ou lettres de gage garantis par hypothèque, produisant intérêt et négociables sans frais.

Quel est l'instrument ? Un intermédiaire entre les propriétaires et les capitalistes. La fonction de de cet intermédiaire consistant à vérifier le crédit de la propriété foncière, à émettre les lettres de gage, à recevoir l'annuité due par les emprunteurs et à servir aux prêteurs l'intérêt auquel ils ont droit.

Quel est cet intermédiaire ? Une association pouvant revêtir deux formes différentes : constituée entre *emprunteurs*, c'est-à-dire exclusivement dans leur intérêt, sans aucune vue de spéculation et sans le concours d'actionnaires, elle prête non pas de l'argent mais du crédit ; elle livre à ses adhérents des lettres de gage en échange de contrats hypothécaires : formée par des *prêteurs*, c'est-à-dire par des capitalistes, elle remet aux emprunteurs de l'argent et elle livre des lettres de gage aux prêteurs. Les actionnaires ayant droit à des intérêts et à un certain bénéfice pris sur l'annuité payée par l'emprunteur.

A ces deux sortes d'association le décret impose les règles indispensables à leur succès et il leur assure par des moyens énergiques le recouvrement exact des prêts qu'elles ont effectués.

1. Plusieurs de ces privilèges avaient été repoussés par le Conseil d'État, et, dans le projet élaboré sous la présidence de M. Vivien (M. le conseiller Stourm, rapporteur), on ne voit figurer ni la purge, ni le séquestre, ni la dispense de l'ordre. Ces dispositions essentielles ont été ajoutées dans le projet de loi présenté le 8 août 1850 et adoptées par la commission.

Ces principes posés, la mission du législateur est accomplie. C'est aux sociétés qu'est laissé le soin de se former sous le contrôle du Gouvernement.

5. Décrets des 28 mars-3 juillet 1852. Création de la Banque foncière de Paris, Société de crédit foncier.

A peine le décret du 28 février était-il publié qu'une grande société, à la tête de laquelle figuraient les noms les plus considérables dans la banque, dans la finance et dans l'administration, se fondait à Paris, au capital de 25 millions, et réunissait pour 10 millions de souscriptions. La fondation de cette société est principalement due à l'initiative et aux efforts de M. Wolowski, qui en a été le premier directeur. Réalisant, au début, un progrès qui ne s'est accompli en Allemagne qu'après de longues années, elle offrait de prêter du numéraire à l'emprunteur et se chargeait elle-même de la négociation de ses titres.

Le jour même où expirait le pouvoir dictatorial, le 28 mars 1852, un décret autorisa cette société et lui accorda un privilège de 25 ans pour le ressort de la cour d'appel de Paris. Par un nouveau décret du 3 juillet 1852, ses statuts furent approuvés et elle prit le titre de *Banque foncière de Paris, Société de crédit foncier*.

6. Création de sociétés analogues dans les départements.

A l'exemple de Paris, les grands centres de population virent aussitôt les hommes les plus considérables par leur position et leur fortune prendre l'initiative d'institutions semblables.

Une commission dut être nommée au ministère de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce, pour examiner toutes les demandes d'autorisation, réviser les statuts proposés, et étudier les circonscriptions les plus convenables.

Bientôt deux nouvelles sociétés, celles de Marseille et de Nevers, fondées sur les mêmes bases que celle de Paris, et comprenant chacune trois départements, furent autorisées à peu près en même temps que paraissait le décret du 18 octobre 1852, en vertu duquel les sociétés furent placées sous la double surveillance d'un commissariat spécial et de l'inspection des finances [1].

La Société de Marseille, fondée au capital de 3 millions, a été autorisée par décret du 18 septembre 1852. Elle comprenait dans sa circonscription tout le ressort de la cour d'Aix, c'est-à-dire les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Basses-Alpes. Sa fondation est principalement due à l'initiative de M. Raynouard, notaire à Marseille.

La Société de Nevers, formée au capital de 2 millions, a été autorisée par décret du 20 octobre 1852. Sa circonscription se composait des départements de la Nièvre, du Cher et de l'Allier. Elle était l'œuvre de M. Frébault, directeur du sous-comptoir d'escompte de Nevers, Paultre, notaire, et Durand, avocat.

D'autres sociétés importantes, celles de Lyon et de Toulouse, dont les statuts avaient été approuvés par le Conseil d'État, étaient à la veille d'obtenir l'autorisation, lorsque des modifications considérables furent décidées en cette matière.

1. Le décret du 18 octobre 1852, relatif à la surveillance des sociétés de crédit foncier, a été rendu en exécution de l'article 49 du décret du 28 février.

7. Décret du 10 décembre 1852. Fusion de ces sociétés. Création du Crédit foncier de France.

La création de plusieurs sociétés de crédit foncier devint bientôt un obstacle à leur crédit. Les obligations ou lettres de gage émises par les diverses sociétés trouvaient difficilement à se placer, surtout dans les départements. De pareils titres ne pouvaient évidemment se négocier journellement et sans dépréciation inquiétante que sur un grand marché de capitaux, comme celui de la capitale, où les ressources abondent, où les valeurs fiduciaires peuvent trouver un plus grand nombre d'acheteurs [1].

Le Gouvernement dut se décider à absorber toutes les sociétés départementales en un seul établissement. Il choisit la *Banque foncière* de Paris pour constituer le grand instrument de crédit dont il avait résolu de doter la propriété foncière. Une convention conclue entre le ministre de l'intérieur et cet établissement, le 18 octobre 1852, approuvée par décret du 10 décembre suivant, étendit le privilège de cette banque à tous les départements où il n'existait pas de société de crédit foncier, l'autorisa à s'incorporer celles de Nevers et de Marseille, et en fit, sous le titre de *Crédit foncier de France*, une véritable Banque nationale de la propriété immobilière.

II. CRÉDIT FONCIER DE FRANCE.

8. Décret du 10 décembre 1852.

Aux termes du décret du 10 décembre 1852 et de la convention qui y est annexée, le *Crédit foncier de France* reçut de l'État une subvention de 10 millions. Son capital de garantie fut porté à 60 millions, dont la moitié devait être immédiatement souscrite. Il dut en outre s'engager à prêter sur hypothèque, jusqu'à concurrence de 200 millions de francs, à raison d'une annuité de 5 p. 100, comprenant l'intérêt, l'armortissement, les frais d'administration, de manière à éteindre la dette en cinquante années.

Ces 200 millions devaient se répartir entre les départements, proportionnellement à la dette hypothécaire inscrite. De plus, la Société s'obligeait à prendre les mesures, et même à supporter les sacrifices nécessaires pour offrir indéfiniment les mêmes conditions aux emprunteurs.

Mais, en même temps qu'il plaça la Société dans cette grande situation, le Gouvernement lui imposa des obligations compliquées, d'une réalisation difficile, et qui toutes reposaient sur cette idée inexacte, qu'il est au pouvoir du Gouvernement et d'une compagnie de maîtriser le cours naturel du prix des capitaux.

Pour offrir à la propriété des prêts à 5 p. 100, tout compris et remboursables en cinquante années, on émit un emprunt de 200 millions représenté par des obligations foncières de 1,000 fr. au porteur, produisant un intérêt de 3 p. 100, remboursables avec lots et primes, par tirage au sort, dans le même intervalle de temps que les prêts.

On espérait, sous les auspices de circonstances favorables, jeter tout d'un coup un vif éclat sur le nouvel établissement et dépasser en un jour les résultats obtenus en un siècle par les sociétés allemandes.

1. Voir notre *Rapport à l'Association centrale* (janvier 1851). L'organisation actuelle se rapproche peu à peu du plan que nous avions conçu.

Mais l'emprunt n'eut qu'un succès incomplet, les événements publics vinrent modifier la situation de la place, et, le prix des capitaux s'élevant, le taux des prêts à effectuer par la Société subit la même loi.

Il fallut en conséquence modifier le décret du 10 décembre 1852. Ce fut l'objet d'un nouveau décret rendu le 21 décembre 1853.

9. Modifications apportées par le décret du 21 décembre 1853.

Ce nouveau décret substitua au taux de 5 p. 100, amortissement et commission compris, une échelle mobile calculée sur le cours moyen de la rente 3 p. 100.

D'un autre côté, pour dégager les capitalistes qui avaient souscrit à l'emprunt de 200 millions, du poids d'engagements devenus trop lourds pour eux sous l'empire d'une situation devenue moins favorable qu'à l'époque de l'émission, la Société leur offrit la conversion de leurs promesses de 1,000 fr. en lettres de gage de 500 fr. rapportant, à leur choix, soit 3 p. 100 avec lots et primes, soit 4 p. 100 avec droit aux lots seulement. En acceptant cette combinaison, les souscripteurs n'avaient plus à verser que 300 fr. au lieu de 500 fr. pour obtenir un titre définitif.

Cette conversion eut un plein succès. La plupart des porteurs de promesses s'empressèrent de l'accepter, et la Société trouva, dans les versements qui lui furent immédiatement faits des sommes assez importantes pour continuer ses opérations.

10. Décret du 6 juillet 1854. Réorganisation du Crédit foncier.

Grâce aux modifications dont nous venons de parler, au mois d'avril 1854, le total des prêts réalisés s'était élevé au chiffre d'environ 50 millions.

Toutefois, ce n'étaient là que des palliatifs destinés à parer aux nécessités du moment, mais insuffisants pour donner définitivement au Crédit foncier la solidité et la puissance d'action dont il avait besoin pour surmonter de nouvelles crises et pour accomplir l'œuvre qui lui était confiée.

Le Gouvernement le comprit, et prenant une influence de plus en plus décisive dans sa direction, par un décret du 24 juin 1854, il le plaça, comme institution financière, sous la direction du ministre des finances ; puis par un autre décret, en date du 6 juillet suivant, il le réorganisa sur de nouvelles bases.

La date du 6 juillet 1854 peut être considérée comme celle d'une véritable renaissance pour le Crédit foncier de France.

Le décret rendu à cette époque lui donne une organisation analogue à celle de la Banque de France.

Il confie à un gouverneur et à deux sous-gouverneurs nommés par l'Empereur la direction de ses affaires. L'autorité politique se trouvant ainsi constamment représentée au sein de la Société, il supprima les *maxima* imposés au taux de l'annuité par les précédents décrets, et qui gênaient sa liberté d'action.

Prévoyant enfin les moments de crise, pendant lesquels, à raison de l'élévation de l'intérêt, les emprunteurs seraient moins disposés à s'engager pour de longues années, le même décret, dans le but de les habituer à s'adresser en tout temps au Crédit foncier, l'autorise à faire des prêts à court terme sans amortissement, à l'aide des capitaux provenant de la réalisation de son fonds social et de ses bénéfices.

III. ORGANISATION DU CRÉDIT FONCIER.

11. Surveillance de l'État.

A l'origine, le Crédit foncier de France, sous le nom de Banque foncière de Paris, était comme les autres sociétés anonymes administré par un directeur sous la surveillance des ministres de l'intérieur, de l'agriculture et des finances. Le choix du directeur appartenait au conseil d'administration de la Société, sauf l'approbation ministérielle.

Un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, en date du 18 octobre 1852, avait organisé cette surveillance. Il l'avait confiée à des commissaires spéciaux, aux inspecteurs des finances et à une commission permanente.

Le commissaire était chargé de veiller à l'exécution des lois, statuts et règlements. Il avait le droit de se faire représenter les livres, les fonds en caisse, et les valeurs de toute nature, d'assister aux séances de l'assemblée générale, et de faire insérer ses observations au procès-verbal. Il devait veiller à ce que le montant des lettres de gage ne dépassât pas celui des engagements hypothécaires, et à l'annulation desdites lettres de gage dans les cas prévus par les statuts (*art.* 2).

Il devait exiger la transcription sur un registre spécial des décisions de l'Administration supérieure (*art.* 3).

Les inspecteurs des finances avaient pour mission spéciale de vérifier la gestion et la comptabilité, la régularité des écritures, l'exactitude de la caisse et du portefeuille.

Enfin, une commission de huit membres, dont quatre étaient nommés par le ministre de l'intérieur et quatre par le ministre des finances, était créée pour donner son avis sur toutes les questions relatives à la gestion et à la surveillance des sociétés de crédit foncier. Elle fonctionnait sous la présidence du ministre de l'intérieur ou de son délégué. Les rapports des commissaires et des inspecteurs étaient adressés aux ministres, et, tous les ans, la commission devait elle-même adresser au ministre de l'intérieur un rapport sur l'ensemble des opérations, et sur la situation comparative des divers établissements (*art.* 4, 5 *et* 6).

D'après le même décret (et, dans cette partie, il est encore en vigueur), si une société contrevient aux lois, statuts et règlements, ou si elle abuse des droits qui lui sont attribués, le ministre de l'intérieur peut provoquer le retrait immédiat de l'autorisation (*art.* 7).

En cas de liquidation, le mode adopté et le choix des liquidateurs sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur (*art.* 8).

Tous les six mois, un extrait de la situation est remis aux ministres de l'intérieur et des finances, aux préfets, aux chambres de commerce et d'agriculture et aux greffes des tribunaux (*art.* 9).

Enfin les frais de surveillance sont à la charge des sociétés (*art.* 10).

Ce mode de surveillance, assez compliqué, fut modifié en 1854. A cette époque, le monopole[1] ac-

1. La durée de ce monopole a été fixée, par l'article 6 du décret du 28 mars 1852, à 25 ans, à dater de la publication de ce décret. Il a, par conséquent, pris fin en 1877.

cordé à la Société du crédit foncier de France, l'avait placée bien au-dessus des sociétés ordinaires. Il en avait fait une sorte de banque nationale de la propriété immobilière. Il lui fallait donc une direction et une organisation qui la missent à même de sauvegarder les immenses intérêts que la loi lui confiait.

C'est ce qui fut fait par deux décrets, l'un du 26 juin, l'autre du 6 juillet 1854.

Le premier, considérant que la réunion de capitaux considérables entre les mains des sociétés de crédit foncier leur donne le caractère d'institutions financières et qu'il importe de les soumettre à une surveillance unique, les place exclusivement sous l'autorité du ministre des finances.

Mais en présence des intérêts importants que le Crédit foncier de France allait être appelé à gérer, cette mesure ne parut pas suffisante, et il intervint le 6 juillet 1854 un second décret qui fit de cette société un établissement public placé, comme la Banque de France, sous la direction d'un gouverneur nommé par le chef de l'État (*art.* 1er).

Deux sous-gouverneurs, nommés également par le chef de l'État, exercent les fonctions qu'il leur délègue, et le remplacent en cas de vacance, absence ou maladie (*art.* 2).

Aux termes du décret du 6 juillet 1854, le gouverneur est investi du droit de nommer et révoquer les agents ; il préside le conseil d'administration et l'assemblée générale des actionnaires; il vise les lettres de gage ; nulle délibération ne peut être exécutée si elle n'est approuvée par lui et revêtue de sa signature.

Ce n'est pas tout : afin d'assurer encore davantage la surveillance du Gouvernement, la Société est tenue de choisir parmi les receveurs généraux des finances trois des membres du conseil d'administration (*art.* 6).

Ce décret, le plus important qui ait été édicté depuis celui du 28 février 1852, devait nécessairement amener, en effet, des modifications aux statuts primitifs de la Société du Crédit foncier de France, notamment en ce qui concerne les attributions du gouverneur, qui étaient beaucoup plus étendues que celles du directeur.

12. Administration.

Actuellement, l'administration de la Société est exercée, sous la haute surveillance du ministre des finances, par :

1° Un gouverneur nommé par le Président de la République et deux sous-gouverneurs aussi nommés par le chef de l'État;

2° Un conseil d'administration nommé par l'assemblée générale des actionnaires ;

3° Des censeurs également nommés par l'assemblée générale ;

4° Enfin, l'assemblée générale elle-même.

Le gouverneur a la haute direction des affaires de la Société.

Avant d'entrer en fonctions, il doit justifier de la propriété de 200 actions du Crédit foncier de France, et chacun des sous-gouverneurs de la propriété de 100 actions.

Ces actions demeurent affectées par privilège à la garantie de leur gestion. Elles sont inaliénables pendant la durée de leurs fonctions.

Le gouverneur reçoit de la Société un traitement annuel de 40,000 fr. Les deux sous-gouverneurs reçoivent un traitement de 20,000 fr.

Le gouverneur nomme et révoque les agents et pourvoit à l'organisation des services à Paris et dans les départements.

Il signe la correspondance, fait le recouvrement des sommes dues à la Société, signe toutes les quittances, avec ou sans mainlevée, l'endossement et l'acquit des effets, les mandats sur le Trésor, la Banque, la Caisse des consignations et toutes autres caisses où se trouveraient des deniers appartenant à la Société. Il fait tous actes conservatoires, représente la Société vis-à-vis des tiers et exerce les actions judiciaires tant en demandant qu'en défendant. Il signe les titres d'actions et vise les obligations ou lettres de gage. Il a un droit de *veto* sur les délibérations du conseil d'administration. De récents arrêts (*Arr. du C. d'État* 31 *mars* 1882) ont décidé qu'il avait le même droit sur les délibérations de l'assemblée générale.

Les deux sous-gouverneurs remplissent les fonctions qui leur sont déléguées par le gouverneur, et, dans l'ordre de leur nomination, celles du gouverneur en cas d'absence, vacance ou maladie.

Le conseil d'administration se compose du gouverneur, des sous-gouverneurs, des administrateurs et des censeurs.

Les administrateurs sont au nombre de 20 au moins et de 23 au plus.

Ils sont nommés par l'assemblée générale des actionnaires ; trois d'entre eux doivent être pris parmi les trésoriers généraux des finances.

Ils se renouvellent par cinquième chaque année. Les membres sortants sont désignés par le sort, pour les quatre premières années, et ensuite par ordre d'ancienneté. Ils peuvent toujours être réélus. Chacun d'eux dépose dans la caisse sociale 100 actions, inaliénables pendant la durée de ses fonctions.

Le conseil délibère sur les affaires de la Société autres que celles réservées exclusivement au gouverneur, notamment sur tous traités, transactions, compromis, emplois de fonds, transferts de rentes sur l'État ou autres valeurs, achats de créances et autres droits incorporels appartenant à ses débiteurs, cessions des mêmes droits avec ou sans garantie, désistement d'hypothèque, abandon de tous droits réels ou personnels, mainlevées d'oppositions ou d'inscriptions hypothécaires, actions judiciaires, tant en demandant qu'en défendant.

Il autorise l'achat, s'il y a lieu, de biens immeubles, pour y établir le siège de la Société. Il autorise également l'acquisition par adjudication de biens immobiliers, pour assurer le recouvrement des créances de la Société. Il autorise enfin, à l'amiable ou aux enchères, la vente et l'échange des mêmes biens, pourvu qu'en cas d'échange la soulte à payer par la Compagnie n'excède pas le quart de la valeur de l'immeuble échangé.

Le conseil délibère également sur les règlements de son régime intérieur, sur les conditions générales des contrats, l'admission des demandes de prêt, la création, l'émission, l'achat et la vente des obligations de la Société, les avances sur dépôt d'obligations ou lettres de gage, les emprunts à contracter avec ou sans hypothèque, les dépenses de l'administration, les traités à faire, avec les compagnies d'assurance, pour faciliter la libération des débiteurs, ou tout autre système ayant le même but, dans les cas prévus par les statuts, la création ou la suppression des succursales, directions ou agences dans les départements.

Il délibère aussi sur les comptes annuels à soumettre à l'assemblée générale, ainsi que sur la fixation du dividende, sur les propositions à faire à cette assemblée relativement à l'augmentation du fonds social, aux modifications à apporter aux statuts, à la prolongation et, s'il y a lieu, à la dissolution anticipée de la Société.

Nulle délibération ne peut être exécutée si elle n'est approuvée par le gouverneur et revêtue de sa signature.

Les membres du conseil d'administration ne contractent, à raison de leurs fonctions, aucune obligation personnelle. Ils ne répondent que de l'exécution de leur mandat.

13. Censeurs.

Les censeurs sont au nombre de trois; ils sont nommés par l'assemblée générale.

Leurs fonctions durent trois années ; ils se renouvellent par tiers ; ils sont toujours rééligibles. Les censeurs sont chargés de veiller à la stricte exécution des statuts. Ils assistent au conseil avec voix consultative. Ils surveillent la création des obligations et leur émission. Ils examinent les inventaires et les comptes annuels, et présentent à ce sujet leurs observations à l'assemblée générale lorsqu'ils le jugent à propos.

Les livres, la comptabilité et généralement toutes les écritures, doivent leur être communiqués à toute réquisition. Ils peuvent à quelque époque que ce soit vérifier l'état de la caisse et le portefeuille. Ils ont le droit (*art.* 37 *des statuts*), quand leur décision est prise à l'unanimité, de requérir une convocation extraordinaire de l'assemblée générale. Cela ne veut pas dire qu'ils ont le droit de convoquer directement l'assemblée générale, mais qu'ils peuvent obliger le conseil d'administration à délibérer sur l'utilité d'une convocation.

14. Assemblées générales.

L'assemblée générale régulièrement constituée représente l'universalité des actionnaires.

Elle se compose des 200 plus forts actionnaires, dont la liste est arrêtée par le conseil d'administration vingt jours avant la réunion extraordinaire de l'assemblée.

Les actionnaires inscrits sur les registres de la Société par suite du dépôt de leurs actions effectué dans la caisse sociale trois mois avant la confection de la liste peuvent seuls y figurer.

En cas de concours pour l'admission sur la liste entre deux actionnaires possesseurs du même nombre d'actions, la préférence est accordée au plus anciennement inscrit.

La liste des déposants et celle des membres appelés à faire partie de l'assemblée sont tenues à la disposition de tous les actionnaires qui veulent en prendre connaissance. Tant que les actions demeurent nominatives, les actionnaires sont dispensés du dépôt de leurs actions prévu par le présent article, et la liste se compose, indépendamment de tout dépôt d'actions, des 200 plus forts actionnaires inscrits sur les registres, trois mois avant la confection de la liste.

L'assemblée générale est régulièrement constituée lorsque les membres présents sont au nombre de 40 et réunissent le dixième des actions émises.

Elle entend le rapport du gouverneur sur la situation des affaires sociales, et, s'il y a lieu, les observations des censeurs.

Elle délibère, lorsque la proposition lui en est faite, sur l'augmentation du fonds social, sur les modifications à apporter aux statuts, sur la prolongation ou la dissolution anticipée de la Société, et généralement sur tous les cas qui n'auraient pas été prévus par les statuts.

IV. EXTENSION DU CRÉDIT FONCIER.

15. Extension de ses attributions, de ses opérations et de ses privilèges. Augmentation du capital social. Influence de la guerre de 1870.

A partir du décret du 6 juillet 1854, l'institution, dégagée de certaines entraves, raffermie par les liens plus étroits qui la rattachent au Gouvernement, entre dans une phase de consolidation progressive.

La réorganisation des bureaux et de la comptabilité, l'incorporation des Sociétés de Nevers et de Marseille, qui permirent au Crédit foncier d'opérer sur tout le territoire de l'Empire, la suppression des directions coûteuses et peu productives qui avaient été établies dans les chefs-lieux des cours impériales, l'établissement de rapports réguliers avec les receveurs généraux, qui furent chargés d'être, dans chaque département, les intermédiaires du Crédit foncier auprès des capitalistes et des emprunteurs, telles furent les premières mesures prises par la nouvelle administration.

En même temps, elle s'occupait de créer des ressources à la Société par l'émission d'une autre espèce de titres et par des dispositions de nature à tirer parti des anciens.

Les nouveaux titres étaient des obligations rapportant 5 p. 100 sans lots ni primes.

Tandis que l'établissement subissait la loi du marché en empruntant à un taux plus élevé, il profitait de la suppression du maximum pour imposer la même loi à l'emprunteur, et il élevait l'annuité de 5 fr. 95 à 6 fr. 06 p. 100.

Mais la grande difficulté à vaincre, c'était de rappeler la faveur publique sur les titres de l'emprunt de 200 millions. Quelque solides que fussent ces titres, un tel résultat ne pouvait être l'œuvre d'un jour. Pour l'atteindre plus promptement, l'administration prit d'excellentes dispositions.

Elle chargea les receveurs généraux d'en placer dans les départements, obtint de la Banque qu'elle prêterait sur dépôt d'obligations foncières et elle fut autorisée à créer dans ses bureaux une *caisse de service* ayant pour fonction de recevoir des capitaux en compte courant et de faire elle-même, jusqu'à concurrence du cinquième de ses capitaux, des avances sur obligations foncières.

Quelque temps après, pour augmenter les ressources de la Société, son administration résolut, à l'exemple des sociétés allemandes, de prêter non plus en numéraire, mais en obligations. L'application de ce système devint même générale à partir de 1857. Elle contribua, avec les autres facilités que le Crédit foncier offrit aux emprunteurs, telles que la négociation des obligations pour leur compte, la réduction à un minimum de $^1/_2$ p. 100 de l'indemnité due en cas de remboursement anticipé, à accroître notablement le chiffre des affaires de la Société.

Ainsi, on n'avait prêté en numéraire que 12 millions et demi en 1855, que 8 millions et demi en 1856; dans le premier semestre de 1857, le chiffre des prêts était descendu à 2 millions. Dans le second semestre de cette même année, au contraire,

on fit pour 6 millions de prêts en obligations, et, en 1858, le montant des prêts ainsi effectués s'éleva à 30 millions.

L'année 1859 ne fut pas moins prospère. L'ensemble des affaires de la Société s'accrut dans des proportions notables : 26,386,000 fr. de prêts à long terme, 7,301,000 fr. de prêts à court terme, 5,299,047 fr. d'avances sur dépôts, 55,165,567 fr. de comptes courants et de bons de caisse, et enfin un mouvement général de caisse qui de 73,254,953 francs en 1857, de 241,853,504 fr. en 1858, s'était élevé en 1859 à 1 milliard 200 millions.

Le cours des obligations prit bientôt un mouvement ascensionnel. Tantôt placées par le Crédit foncier pour le compte de l'emprunteur, tantôt négociées par ce dernier lui-même, elles furent bientôt accueillies avec une faveur inespérée. En 1859, elles atteignirent des cours plus élevés que les lettres de gage allemandes et que nos obligations de chemins de fer. L'institution avait acquis la confiance du public.

Dès cette époque, sa situation est faite dans le monde financier à côté de la Banque de France.

En présence de la prospérité croissante de cet établissement, le Gouvernement étendit ses attributions et lui annexa, en dehors de ses opérations hypothécaires, cinq grands services que nous mentionnerons seulement, suivant l'ordre des dates.

1° Par la loi des 28 mai-6 juin 1858, le Crédit foncier fut substitué au Gouvernement pour le prêt de 100 millions promis aux propriétaires qui voudraient assainir leurs terres par le drainage.

2° Par un décret du 11 janvier 1860, son privilège est étendu au territoire de l'Algérie.

3° Par une loi en date du 19 mai 1860, il est substitué au Comptoir national pour le contrôle des opérations du sous-comptoir des entrepreneurs.

4° Par une loi du 6 juillet 1860, il est autorisé à prêter, même sans affectation hypothécaire soit à long terme, soit à court terme, aux départements, aux communes et aux associations agricoles.

5° Enfin une loi du 28 juillet 1860 l'autorise à fonder une société de *crédit agricole* avec une subvention de l'État et une garantie d'intérêts.

Par suite de ces privilèges, les opérations de la Société prirent un essor de plus en plus considérable, et, en 1869, on fut obligé d'augmenter le capital social. De 60 millions il fut porté à 90 millions en exécution de l'article 4 des statuts. Les 60,000 actions nouvelles furent libérées de 250 fr. chacune par un prélèvement de 15 millions effectué sur les réserves disponibles de la Compagnie, en dehors des réserves statutaires.

Les terribles événements de 1870 et 1871 devaient montrer la solide organisation de la Société et la sagesse de ses statuts. Plus de la moitié des prêts réalisés depuis l'origine avaient été faits dans le département de la Seine et dans les départements limitrophes. Sur cette masse considérable de prêts, les insuffisances de gage qui pouvaient avoir pour cause la guerre et l'insurrection communaliste ne dépassèrent pas 415,000 fr. Pour parer à toutes les éventualités, l'administration mit à la réserve une partie des bénéfices, dans la crainte des retards que les nouvelles charges imposées par les circonstances à la propriété foncière allaient apporter au paiement des annuités. Le dividende à partager entre les anciennes actions et les nouvelles émises en 1869 fut réduit pour l'exercice 1870 à 12 fr. 50 c., c'est-à-dire à 5 p. 100 du capital versé. A la fin de l'année suivante toutes les difficultés de paiement ont disparu : l'arriéré des annuités ne s'est pas accru ; il s'est même atténué de près de 6 millions, et la somme des prêts à long terme s'est élevée, pendant le second semestre de 1871, à la moyenne des bonnes années antérieures à la guerre, à 22 millions.

16. Fusion du Crédit agricole et augmentation du capital social.

Le Crédit foncier s'était, comme on le voit, fort peu ressenti des malheurs de la guerre, et il aurait repris rapidement toute son activité si la mauvaise situation du Crédit agricole, qui était, pour ainsi dire, son annexe, ne lui avait causé de graves embarras. Cette société avait été fondée, comme on vient de le dire, en exécution de la loi du 28 juillet 1860, pour venir en aide à l'agriculture, elle avait été placée sous le patronage du Crédit foncier, puisqu'il était administré par les mêmes gouverneurs. Malheureusement elle fut entraînée dans des opérations extra-statutaires qui tournèrent à sa ruine. Elle avait consenti au vice-roi d'Égypte, avec les fonds du Crédit foncier, une avance de plus de 168 millions de francs. Cette créance, qui était représentée par des obligations égyptiennes 1873, par des bons de la Daïra et par des bons de la Daïra sur le Mallieh, n'eut qu'une bien petite valeur lorsque le Gouvernement égyptien suspendit ses paiements. Il fallut alors chercher une combinaison pour conjurer les périls qui menaçaient le Crédit foncier. Il fut décidé qu'il absorberait le Crédit agricole, et voici dans quelles conditions cette absorption eut lieu [1] :

Pour reconstituer le capital perdu du Crédit agricole, une somme de 16 millions fut demandée à un syndicat composé des trois gouverneurs. En outre, il fut fait un appel des 300 fr. restant dus sur chaque action aux actionnaires du Crédit agricole ; ce qui, pour 80,000 actions, produisit 24 millions. Cette somme totale de 40 millions était remise au Crédit foncier pour reformer ses réserves et parer aux éventualités des valeurs égyptiennes qu'il prenait à sa charge.

D'un autre côté, le Crédit agricole devait se dissoudre, et ses actionnaires, en échange des 300 fr. par eux versés et de 50 fr. (4 millions) ajoutés pour établir la parité, recevraient pour chaque action du Crédit agricole, une action nouvelle du Crédit foncier libérée de 250 fr. comme les anciennes. A cet effet, le Crédit foncier devait émettre 80,000 actions nouvelles, et son capital serait porté de 90 millions à 130 millions.

Ainsi, moyennant les 16 millions du syndicat et les 350 fr. versés par chacun des actionnaires du Crédit agricole (soit au total 44 millions), moyennant aussi l'actif net du Crédit agricole dissous, qui passait au Crédit foncier chargé de sa liquidation, le Crédit foncier prenait l'engagement de rémunérer 80,000 actions nouvelles et de parer, à ses risques et périls, aux éventualités des affaires égyptiennes et à celles de la liquidation du Crédit agricole. Un décret en date du 23 janvier 1877 approuva cette combinaison et les modifications statutaires qui en étaient la conséquence.

La liquidation de la créance égyptienne et du Crédit agricole fut conduite avec autant d'énergie

1. Voyez l'article consacré au Crédit agricole.

que d'habileté par M. Albert Christophle, nommé gouverneur du Crédit foncier en 1878. Par un nouveau traité conclu le 9 novembre 1878 avec le khédive, cette créance reçut un supplément de gage, et une hausse importante s'étant produite sur les valeurs égyptiennes, le gouverneur de la Société en profita pour négocier le portefeuille égyptien sur le marché de Londres. Des ventes successives de valeurs gagées faites opportunément en 1880 donnèrent des bénéfices, de sorte qu'au mois d'avril 1881 les réalisations effectuées, loin de se solder en pertes, laissaient aux mains de la Société un reliquat de 7,253,000 fr. D'un autre côté, le Crédit foncier se déchargea de la liquidation du Crédit agricole par un arrangement passé avec l'ancienne administration de la Banque hypothécaire, et moyennant lequel sa perte dans cette affaire était ramenée à 16 millions. Si l'on déduit de ce chiffre le reliquat de 7 millions obtenu dans la réalisation des valeurs égyptiennes, on trouve que la perte totale de la Société dans ces participations n'a guère dépassé 9 millions.

La conclusion de ces deux affaires eut le meilleur effet pour le crédit de l'institution. Le cours de ses actions, qui était tombé à 500 fr., remonta successivement à 800 fr., puis à 1,000 et même à 1,750 fr.

En même temps, le nombre des demandes de prêts s'accroissait considérablement. En 1878, il a été réalisé pour 63,039,413 fr. de prêts hypothécaires à long terme et pour 4,691,944 fr. de prêts communaux.

17. Conversion de la dette de la Ville de Paris. Emprunts de 1879. Abaissement du taux des prêts.

Une fois sorti de la liquidation du Crédit agricole, le Crédit foncier dut songer à préparer une opération dont le besoin commençait à se faire sentir. Depuis quelque temps en effet on remarquait chez les anciens emprunteurs une tendance très prononcée à rembourser leurs prêts par anticipation. L'argent étant en ce moment à très bon marché, beaucoup de débiteurs en profitaient pour convertir leurs dettes. La nécessité allait s'imposer, par voie de conséquence, au Crédit foncier de faire la conversion de ses anciens emprunts. La ville de Paris qui était sa débitrice lui en fournit bientôt après l'occasion. La dette de la ville s'élevait à 282,926,352 francs remboursables moyennant 28 annuités de 19,061,570 fr. chacune. L'état du marché lui permettait d'alléger cette charge et de trouver, à de meilleures conditions, les fonds nécessaires pour rembourser sa dette. Le Crédit foncier en effet consentit à traiter à de nouvelles conditions. Le nouveau traité conclu avec le conseil municipal permit à la Ville de se libérer intégralement, mais à l'aide d'un nouvel emprunt fait au Crédit foncier lui-même pour une durée de 58 ans et demi moyennant une annuité de 12 millions. Ce traité était au fond une véritable opération de conversion par laquelle la Ville substituait au taux de 5.16 qu'elle payait, un taux inférieur à 4 p. 100. Il ne pouvait donc être avantageux au Crédit foncier qu'à la condition qu'il procéderait lui-même à la conversion de ses obligations communales de 5 p. 100 qui lui coûtaient en moyenne 5 p. 100 et les remplacerait par des obligations d'un prix très inférieur. Il fut décidé que la mesure serait généralisée et que la conversion comprendrait toutes les obligations 5 p. 100.

C'est pour mettre ce projet à exécution qu'un emprunt de 500 millions, en obligations communales, fut mis en souscription le 5 août 1879. Il fut couvert dix fois. Un autre emprunt de 900 millions, en obligations foncières, fut souscrit quelques mois après avec le même succès.

Un important résultat économique fut la conséquence de cette double opération, ce fut l'abaissement du taux des prêts.

La diminution du taux de l'intérêt et la création de succursales dans les principales villes de France amenèrent de nouveaux emprunteurs. Les opérations de prêts acquirent une activité incroyable. Pendant l'année 1882, la Société prêta tant à la propriété qu'aux communes 394 millions. L'année suivante, sans être aussi élevé, ce chiffre est encore très important. Le total des prêts réalisés en 1883 a atteint 299 millions, dont 254 millions en prêts fonciers et 45 millions en prêts communaux. On constate en même temps que le nombre des petits prêts s'accroît de plus en plus.

18. Fondation du Crédit foncier et agricole de l'Algérie et de la Compagnie foncière de France.

En même temps qu'elle s'occupait de ses propres affaires, l'administration de la Société concourait à la création de deux institutions importantes : celle du Crédit foncier et agricole de l'Algérie, constitué le 9 décembre 1880, et celle de la Compagnie foncière de France, constituée le 20 avril 1881.

La première de ces deux sociétés fait en Algérie et avec le concours du Crédit foncier les mêmes opérations de prêts que celui-ci en France ; elle peut aussi, mais seulement avec ses propres ressources, se livrer à d'autres opérations.

La Compagnie foncière n'a pas le même objet. Elle a principalement pour but d'encourager les travaux de construction, lesquels, une fois terminés, peuvent servir de gage au Crédit foncier ; elle prête également sur hypothèque après cette Société.

19. Fusion de la Banque hypothécaire. Accroissement du capital social.

Enfin, en 1882, la Banque hypothécaire, société fondée en 1879, qui avait cru pouvoir mettre en pratique le système des prêts hypothécaires remboursables à long terme, sans jouir d'aucun des privilèges que le décret de 1852 confère aux seules sociétés autorisées par le Gouvernement, fit des propositions au Crédit foncier pour fusionner avec lui. On s'arrêta à une combinaison en vertu de laquelle la Banque hypothécaire était sous certaines conditions absorbée par le Crédit foncier.

La Société de la Banque hypothécaire était dissoute et le Crédit foncier était chargé de sa liquidation avec les pouvoirs les plus étendus.

La Banque hypothécaire apportait au Crédit foncier une somme de 52,500,000 fr., composée de son capital social versé, de ses diverses réserves, du compte de profits et pertes de l'exercice 1881, et enfin du produit d'un appel de fonds adressé à ses actionnaires. Elle apportait en même temps les profits des opérations de sa liquidation.

En représentation de cet apport, le Crédit foncier créait 50,000 actions nouvelles entièrement libérées qu'elle distribuait aux actionnaires de la Banque à raison de une action du Crédit foncier pour quatre de la Banque hypothécaire. Le capital social du Crédit foncier se trouvait ainsi porté à

155 millions. Les 96 millions de francs de surplus furent employés à libérer entièrement les actions anciennes du Crédit foncier, sur lesquelles il ne restait que 100 fr. à verser. Déjà quelques mois auparavant 26 millions avaient été pris sur les réserves disponibles pour les porter au capital social de manière à libérer le titre de 400 fr.

Telle est la situation du Crédit foncier de France, à l'époque où nous nous trouvons, tels sont les progrès qu'il a accomplis dans ces dernières années ; il est juste de dire qu'il les doit en grande partie à l'activité et à la vigilance de l'administration actuelle.

V. PRIVILÈGES SPÉCIAUX DU CRÉDIT FONCIER.

Une des conditions indispensables du bon fonctionnement du Crédit foncier était de lui assurer la priorité de rang dans l'hypothèque qui lui était consentie. De là dépend la sécurité du prêt. Dans les pays où le Code civil, qui admet les droits occultes, est demeuré en vigueur, ce code a été modifié pour rendre cette condition possible.

On sait quel était le système du Code civil en matière de transmission de droits réels et en matière d'hypothèque lors du décret de 1852. Il prescrivait la publicité, par voie de transcription, pour les donations et les substitutions ; mais il ne l'exigeait pas pour les autres modes de translation de propriété, ni pour les droits réels qui peuvent, en la grevant, diminuer sa valeur. Une foule de droits occultes existaient qui constituaient un obstacle insurmontable à l'établissement du Crédit foncier en France. Il était donc nécessaire de modifier la législation sur ce point et d'accorder aux Sociétés de crédit foncier certains privilèges pour les mettre à l'abri des dangers auxquels les exposait le droit commun.

C'est dans ce but que le décret organique du 28 février 1852 et la loi des 10-15 juin 1852 ont institué, dans l'intérêt du Crédit foncier, le droit de purger les immeubles offerts en garantie de ses prêts, et d'opérer cette purge d'après un système spécial de purge plus simple et plus expéditif.

Le décret du 28 février avait posé comme principe fondamental dans son article 8 : « Que nul prêt ne pouvait être réalisé qu'après l'accomplissement des formalités prescrites par son titre 4 pour purger : 1° les hypothèques légales, sauf le cas de subrogation par la femme à cette hypothèque ; 2° les actions résolutoires ou rescisoires et les privilèges non inscrits. » Ainsi la purge était *obligatoire* dans les deux hypothèses établies par l'article précité. Aujourd'hui, d'après l'article 2 de la loi du 10 juin 1853, cette purge est seulement *facultative*, et, en outre, comme cette loi a abrogé l'article 24 du décret du 28 février, la purge des actions résolutoires et rescisoires et des privilèges non inscrits se trouve abolie.

De même pour le recouvrement du prêt, le chapitre 2 du décret organique stipule en faveur du Crédit foncier plusieurs privilèges qui sont autant d'exceptions aux voies d'exécution décrites dans le Code de procédure. Nous nous bornerons à les indiquer. Ils consistent dans la suppression du délai de grâce pour le débiteur, l'insaisissabilité par voie d'opposition de l'annuité dont il peut être redevable, la disposition qui fait courir de plein droit les intérêts des annuités non payées à l'échéance, le privilège sur le revenu exercé par le droit de mise en séquestre de l'immeuble hypothéqué, l'expropriation au moyen d'une procédure rapide et spéciale ; enfin le droit pour le Crédit foncier d'être payé sur le prix de la vente de l'immeuble hypothéqué, quelle qu'en ait été la forme, par provision, et sans être obligé d'observer les délais et les formalités ordinaires de l'ordre.

Les dispositions législatives qui ont organisé un régime privilégié en faveur des Sociétés de crédit foncier autorisées, continuent à subsister en faveur du Crédit foncier de France, même après l'expiration du monopole accordé à cette Société. Lorsque ces dispositions ont été édictées, elles ont eu pour objet de favoriser l'établissement des institutions de crédit foncier dans notre pays, abstraction faite de la personnalité des Sociétés qui viendraient à se former. La Société du Crédit foncier de France, par cela seul qu'elle a été autorisée, peut donc invoquer, pendant toute sa durée, le bénéfice de ces dispositions dans leur intégrité, et sans qu'il soit besoin ni d'une autorisation nouvelle, ni d'une confirmation législative.

VI. DES PRÊTS ; CONDITIONS DES PRÊTS.

Deux sortes de prêts hypothécaires peuvent être faits par le Crédit foncier :

1° Prêts à court terme, soit avec amortissement, soit sans amortissement ;

2° Prêts remboursables par annuités, à long terme.

20. Prêts à court terme.

Les prêts à court terme sont ceux remboursables dans un délai inférieur à 10 ans. Aux termes de l'article 8 du décret du 6 juillet 1854, ils peuvent être effectués avec des capitaux provenant du fonds social ou des bénéfices. Ils ont été autorisés principalement afin d'ouvrir aux emprunteurs une facilité spéciale de crédit dans les moments où par suite de l'élévation du taux de l'intérêt de l'argent, il ne leur conviendrait pas de s'engager pour de longues années au paiement d'une forte annuité. Ces prêts peuvent, comme ceux émanés de particuliers, être stipulés remboursables à jour fixe, sans amortissement ; dans ce cas, ils sont productifs d'intérêt au taux fixé par l'administration. Cet intérêt ne peut dépasser le taux légal. Il est aujourd'hui de 4.85 p. 100 sans commission. Il est stipulé que l'emprunteur ne peut pas se libérer par anticipation.

Si, à l'expiration du terme fixé, ordinairement de un à cinq ans, au choix de l'emprunteur, celui-ci n'est pas en mesure d'acquitter sa dette, il peut demander que le contrat primitif soit remplacé par un contrat de prêt à long terme avec amortissement.

21. Prêts à long terme.

Contrairement aux prêts à court terme, avec ou sans amortissement, qui sont peu nombreux, le nombre et l'importance des prêts à long terme sont de beaucoup supérieurs. La charge annuelle imposée à l'emprunteur par la libération à longue échéance varie suivant les époques, suivant l'élévation plus ou moins grande du loyer de l'argent. Fixée à l'origine à 6.06 pour éteindre la dette en 60 ans, elle a été abaissée à une certaine époque à 4.80 ; elle est actuellement de 5.13 pour la même durée et de 4.98 pour une durée de 75 ans.

Le tableau qui suit indique le montant des annuités à payer pour l'amortissement des prêts d'une durée de 10 à 75 ans.

Taux des annuités dans les emprunts hypothécaires à long terme.

(*Intérêts 4.85 p. 100 et amortissement.*)

Pour	P. 100. —	Pour	P. 100. —	Pour	P. 100. —
75 ans.	4.98.707	53 ans.	5.26.533	31 ans.	6.26.919
74 —	4.99.400	52 —	5.28.756	30 —	6.36.056
73 —	5.00.129	51 —	5.31.108	29 —	6.45.931
72 —	5.00.896	50 —	5.33.598	28 —	6.56.626
71 —	5.01.703	49 —	5.36.235	27 —	6.68.234
70 —	5.02 553	48 —	5.39.031	26 —	6.80.861
69 —	5.03.447	47 —	5.41.995	25 —	6.94.631
68 —	5.04.389	46 —	5.45.139	24 —	7.09.689
67 —	5.05.381	45 —	5.48.478	23 —	7.26.204
66 —	5.06.425	44 —	5.52.024	22 —	7.44.376
65 —	5.07.526	43 —	5.55.795	21 —	7.62.444
64 —	5.08.686	42 —	5.59.806	20 —	7.86.694
63 —	5.09.908	41 —	5.64.077	19 —	8.11.473
62 —	5.11.197	40 —	5.68.628	18 —	8.39.203
61 —	5.12.556	39 —	5.73.482	17 —	8.70.407
60 —	5.13.989	38 —	5.78.664	16 —	9.05.738
59 —	5.15.502	37 —	5.84.202	15 —	9.46.023
58 —	5.17.098	36 —	5.90.127	14 —	9.92.326
57 —	5.18.784	35 —	5.96.474	13 —	10.46.038
56 —	5.20.564	34 —	6.03.281	12 —	11.09 012
55 —	5.22.444	33 —	6.10.590	11 —	11.83.777
54 —	5.24.432	32 —	6.18.452	10 —	12.73.871

Des tableaux relatifs à ces annuités sont déposés chez tous les notaires.

22. Réalisation des prêts, règles suivies.

Quant aux règles générales qui président à la réalisation des prêts hypothécaires, elles se réduisent à trois. Nous ne pouvons mieux faire que de reproduire les articles 52 à 57 des statuts où elles sont énoncées.

« Art. 52. La Société ne prête aux propriétaires « d'immeubles que sur première hypothèque, « excepté dans les cas prévus par les statuts, les « lois et décrets existants.

« Sont considérés comme faits sur première hypo- « thèque, les prêts au moyen desquels doivent être « remboursées les créances déjà inscrites, lorsque « par l'effet de ce remboursement ou de la subro- « gation opérée au profit de la Société, son hypo- « thèque vient en première ligne et sans concur- « rence.

« Dans ce cas, la Compagnie conservera entre ses « mains valeur suffisante pour opérer ce rembour- « sement.

« Art. 54. Ne sont point admis au bénéfice des « prêts faits par la Société :

« 1° Les théâtres ; 2° les mines et carrières ; 3° les « immeubles indivis, si l'hypothèque n'est établie « sur la totalité de ces immeubles du consentement « de tous les copropriétaires ; 4° ceux dont l'usu- « fruit et la nue propriété ne sont pas réunis, à « moins du consentement de tous les ayants droit à « l'établissement de l'hypothèque.

« Art. 55. La Société n'accepte pour gage que les « propriétés d'un revenu durable et certain.

« Art. 56. Le montant du prêt ne peut dépasser « la moitié de la valeur de l'immeuble hypothéqué. « Il est au plus du tiers de la valeur pour les « vignes, les bois et autres propriétés dont le re- « venu provient de plantations; les bâtiments des « usines et fabriques ne sont estimés qu'en raison « de leur valeur indépendante de leur affectation « industrielle.

« Art. 57. Dans aucun cas, l'annuité au service « de laquelle l'emprunteur s'engage ne peut être « supérieure au revenu total de la propriété. »

Ainsi, la première règle d'après les statuts est que la Société ne doit prêter que sur première hypothèque. Quelque restriction qu'elle apporte aux opérations sociales, l'interdiction de prêter autrement que sur première hypothèque devait être posée en principe. Cette règle, pratiquée en Allemagne, était nécessaire pour inspirer au public une entière confiance dans la solidité des placements en lettres de gage. Il n'en faudrait pas cependant conclure l'obligation pour la Société de ne prêter que sur des biens libres de toute hypothèque. Si les immeubles déjà grevés eussent dû être dépourvus de tout crédit, le décret aurait manqué son but immédiat, la conversion de la dette hypothécaire. Dans les premiers temps surtout, il est évident que la plupart des demandes d'emprunts devaient provenir de propriétaires placés dans les liens d'obligations antérieures et menacés d'un remboursement auquel ils ne pouvaient satisfaire. Aussi l'article 6 du décret de février permet-il aux Sociétés d'accueillir ces demandes; il considère même ces sortes de prêts comme faits sur première hypothèque, mais à une condition, c'est que la somme prêtée soit destinée à rembourser tous les créanciers antérieurs en capital et intérêts, afin d'assurer à la Société le premier rang.

Le décret ne s'en rapporte pas au débiteur du soin de faire l'emploi. De peur que la Société n'éprouve quelque mécompte, il lui enjoint de conserver entre ses mains somme ou valeur suffisante pour opérer le remboursement des créances qui la priment.

Cette somme peut être versée immédiatement au créancier, si l'échéance est arrivée ou s'il consent à recevoir son remboursement ; dans le cas où ce remboursement ne peut avoir lieu à l'instant, la Société la retient pour la verser lorsque le moment sera venu, et alors seulement elle prend le rang et les droits du créancier remboursé. Il y a plusieurs moyens pour assurer à l'hypothèque du Crédit foncier le premier rang sans concurrence à l'égard des créanciers ayant déjà un privilège ou une hypothèque au moment du prêt. Nous nous bornerons à indiquer ces moyens :

1° Le consentement à antériorité d'hypothèque ou la cession de rang hypothécaire par le créancier dont le privilège ou l'hypothèque primerait le Crédit foncier ;

2° La subrogation qui transmet à la Société le privilège et le rang hypothécaire du premier créancier ;

3° La mainlevée donnée soit par la femme non mariée sous le régime dotal, soit par le subrogé-tuteur du mineur ou de l'interdit, en vertu d'une délibération du conseil de famille, conformément à l'article 9 du décret du 28 février 1852, dans le cas où l'hypothèque légale aurait été inscrite ;

4° La purge des hypothèques légales, autorisée par le décret du 25 février 1852 et par la loi du 10 juin 1853.

La deuxième règle dit que nul prêt ne peut excéder la moitié de la valeur de l'immeuble hypothéqué (*art. 7 du décret de* 1852).

Il appartenait au législateur de fixer un maximum de prêt sur chaque immeuble. Ce maximum était indispensable : 1° pour assurer le crédit des Sociétés ; 2° pour ne pas exciter chez les propriétaires, par d'excessives facilités, le goût d'emprunts trop considérables ; 3° pour que l'annuité à payer ne fût pas trop élevée eu égard au montant du revenu de l'immeuble hypothéqué. Mais le législateur, en établissant cette limite, a entendu seulement fixer

un maximum et n'a pas imposé aux Sociétés l'obligation de l'atteindre. En effet, il est des immeubles susceptibles d'être donnés en garantie et qui présentent des risques particuliers ; ces immeubles évidemment ne peuvent obtenir des prêts que dans une mesure proportionnelle à ces risques.

Aussi, l'article 56 des statuts du Crédit foncier de France, après avoir établi dans son premier alinéa que le montant du prêt ne peut dépasser la moitié de la valeur de l'immeuble hypothéqué, restreint-il cette limite au tiers pour les vignes, bois et autres propriétés dont le revenu provient de plantations.

En outre, il est une autre nature de propriétés dont la valeur est éminemment variable : ce sont les usines, fabriques et autres établissements industriels. Il n'est pas tenu compte de la valeur industrielle de ces propriétés pour apprécier quel peut être le montant du prêt, on ne tient compte que de la valeur purement foncière. Il eût été trop rigoureux d'exclure ces gages du bénéfice des prêts, mais si on les admet, c'est en stipulant qu'ils ne seront estimés qu'en raison de leur valeur indépendante de toute affectation industrielle.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue qu'aux termes des statuts l'annuité au service de laquelle l'emprunteur s'engage ne peut, dans aucun cas, être supérieure au revenu total de la propriété. Il importe, en effet, pour éviter l'expropriation, en cas de retard dans le paiement de l'annuité, que la Société puisse être toujours désintéressée par la seule perception des produits de l'immeuble. Il est même prudent de ne pas prêter jusqu'à la moitié de la valeur de l'immeuble hypothéqué, car il faut prévoir, en cas d'expropriation, les frais de poursuite de vente et d'autres frais à faire par l'acquéreur.

La troisième règle formulée dans les statuts porte que le Crédit foncier ne doit prêter que sur les immeubles qui, soit par leur nature, soit par leur revenu, offrent une complète sécurité. Le décret du 28 janvier 1852 n'avait posé aucune restriction à cet égard, mais la prudence qui a présidé à la rédaction des statuts a pourvu aux dangers pouvant résulter de la grande latitude qui était laissée à la Société sur ce point.

Le revenu est la garantie la plus efficace du paiement régulier de l'annuité. C'est pour ce motif que l'article 55 des statuts impose à la Société de n'accepter en gage que des propriétés d'un revenu durable et certain et que l'article 57 exige que le revenu soit au moins égal au montant de l'annuité. Cette prescription doit être interprétée dans ce sens que la Société ne doit accepter pour gage que les immeubles *susceptibles*, soit par une location, soit par l'exploitation directe du propriétaire, de produire un revenu régulier. Tels sont, par exemple, les terres ou terrains, les bois, les maisons d'habitation, etc.

C'est ainsi du reste que le Crédit foncier a constamment pratiqué cette règle toutes les fois qu'il a prêté sur des terrains propres à bâtir, ne produisant qu'un faible revenu actuel, mais susceptibles d'une évaluation plus élevée d'après les éléments d'appréciation qui lui étaient fournis.

23. Statistique des prêts.

Nous donnons dans le tableau suivant le nombre et le montant des prêts hypothécaires et des prêts communaux réalisés par le Crédit foncier depuis son origine.

Prêts hypothécaires.

	Nombre des prêts.	Montant.
De 1853 à 1859	2,076	139,959,630f
De 1860 à 1864	6,785	106,325,781
De 1865 à 1869	8,714	182,788,725
De 1870 à 1874	3,8[illegible]7	166,0[illegible]9,922
De 1875 à 1879	4,951	250,8[illegible]7,461
De 1880 à 1884	28,518	1,504,302,199
De 1885 à 1887	12,166	1[illegible]9,231,762
Total	66,880	3,186,590,483f

Prêts communaux.

	Nombre des prêts.	Montant.
De 1860 à 1864	853	151,628,221f
De 1865 à 1869	413	541,384,811
De 1870 à 1874	175	76,135,011
De 1875 à 1879	354	190,002,593
De 1880 à 1884	2,4[illegible]9	514,986,105
De 1885 à 1887	5,929	231,984,621
Total	10,133	1,706,421,395f

VII. LETTRES DE GAGE OU OBLIGATIONS DU CRÉDIT FONCIER.

24. Théorie de la lettre de gage.

Le Crédit foncier n'étant qu'un intermédiaire entre les propriétaires et les capitalistes, émet des obligations afin de se procurer les capitaux dont il a besoin pour donner satisfaction aux demandes de prêts qui lui sont adressées. Outre les obligations foncières émises en représentation des prêts fonciers, la Société émet aussi des obligations communales en représentation de prêts qu'elle fait aux départements, aux communes, aux associations syndicales, etc.

La valeur nominale des obligations en circulation doit être toujours égale au montant des prêts effectués.

La création de ces titres est le trait saillant du système. Expliquons rapidement cette théorie de la lettre de gage, qui est la contre-valeur du prêt.

Un engagement est souscrit par l'emprunteur, dans la forme ordinaire, au profit du Crédit foncier.

Par ce contrat, dont la grosse reste entre les mains de la Société, l'emprunteur s'oblige au paiement exact des annuités qui doivent éteindre la dette dans un temps déterminé.

En échange, le Crédit foncier est autorisé à émettre des obligations ou lettres de gage pour une valeur nominale équivalente aux prêts.

Il livre ces titres à l'emprunteur, ou bien il les négocie pour son compte et lui remet l'argent provenant de cette négociation.

La mise en circulation des lettres de gage oblige la Société à en servir l'intérêt aux porteurs et à rembourser le capital, par voie de tirage au sort, dans un délai correspondant à la durée du prêt lui-même.

Cet intérêt, elle le reçoit de l'emprunteur ; le capital, elle le trouve successivement à chaque semestre, dans la portion de l'annuité affectée à l'amortissement de la dette.

Les obligations ont la même garantie que le prêt : seulement elles n'ont point une hypothèque spéciale sur tel ou tel immeuble ; elles sont garanties par la masse des biens et revenus grevés.

C'est le gage *collectif* substitué au gage *individuel*.

Souscrites par la Société, elles sont le *dédoublement* du contrat de prêt, qui est signé par l'em-

prunteur; elles le mobilisent en le fractionnant; elles en détachent le gage, ainsi que nous l'avons dit; elles en font une valeur de circulation transmissible au porteur ou par endossement. Elles sont à la Société ce que les billets sont à la Banque de France. Comme le billet de banque, la lettre de gage est un moyen de crédit, une valeur passant sans frais de mains en mains, avec cette différence toutefois qu'elle est productive d'intérêts et n'est pas remboursable à vue.

25. Privilèges de la lettre de gage.

Les obligations du Crédit foncier sont privilégiées: elles sont insaisissables par voie d'opposition, tout comme les rentes sur l'État. Ainsi, si une opposition est formée entre les mains du Crédit foncier au paiement du coupon d'une obligation, il peut payer le coupon sans en tenir compte. Si une opposition est formée au paiement du capital d'un titre sorti au tirage, il peut rembourser le capital au propriétaire et l'opposition est considérée comme non avenue.

Elles sont admises aux avances sur dépôts faites par la Banque de France et par le Crédit foncier. Elles peuvent servir d'emploi aux fonds des incapables, des communes, aux deniers dotaux; en un mot, elles sont, à cet égard, assimilées à la rente sur l'État, aux obligations hypothécaires et même, dans certains cas, aux immeubles.

Les obligations émises par des Sociétés de crédit foncier qui ne seraient pas autorisées par l'État ne jouissent pas de ces privilèges.

Ces obligations sont des titres hypothécaires, c'est-à-dire gagés par l'ensemble des immeubles affectés à la garantie des prêts dont ils sont la contre-valeur. Ce caractère hypothécaire ne résulte pas du droit commun, mais il est clairement établi par la loi spéciale qui régit l'institution du Crédit foncier. C'est pour permettre aux Sociétés de crédit foncier autorisées de faire des prêts à long terme que le décret de 1852 leur a accordé le droit de diviser la grosse hypothécaire en un nombre considérable de titres facilement transmissibles, à chacun desquels est attachée une fraction du gage hypothécaire. Pour faire accepter du public ces titres alors inconnus en France, il fallait qu'il fût bien entendu et compris par tout le monde que ces titres participaient de la nature de la grosse hypothécaire elle-même, dont ils n'étaient pour ainsi dire que la *monnaie*, absolument comme les *transports partiels* qu'un prêteur sur hypothèque ferait de sa créance hypothécaire en vertu des règles du droit commun. C'est là ce que le législateur de 1852 a voulu dire lorsqu'il a désigné sous le nom de *lettres de gage* les obligations qu'il autorisait les Sociétés de crédit foncier à créer. L'explication du décret de 1852, publiée le 9 mars 1852 par le *Moniteur officiel,* disait, du reste, en propres termes : « Ces titres, *garantis par hypothèque,* produisent « intérêt et sont négociables sans frais. »

Sans doute l'hypothèque qui garantit les lettres de gage n'est pas *spéciale*, c'est-à-dire reposant sur tel ou tel immeuble; elle est *collective,* c'est-à-dire assise sur l'ensemble des immeubles affectés à la garantie des prêts effectués par la Société. Mais il est hors de doute que ce qui a été promis par le législateur aux porteurs d'obligations, c'est un droit de *préférence* sur les biens hypothéqués, vis-à-vis des autres créanciers de la Société. Cette opinion est confirmée par la loi de 1860 sur les prêts aux communes, par plusieurs arrêts et par un jugement en date du 31 mai 1880 du tribunal de commerce de la Seine.

26. Émission des obligations; règles suivies.

L'émission des lettres de gage est soumise à quatre règles :

La première, que nous avons déjà énoncée plus haut, est la suivante :

La valeur nominale des lettres de gage ne peut dépasser le montant des prêts. Le motif de cette règle est facile à comprendre. S'il pouvait être émis des lettres de gage pour une somme supérieure à celle des prêts, il y en aurait un certain nombre qui manqueraient de garantie.

La deuxième règle qui est destinée à assurer l'observation de la première veut que toutes les lettres de gage reçoivent un visa spécial; et c'est le gouverneur, représentant du Gouvernement, qui donne ce visa. C'est un des moyens par lesquels l'État exerce sa surveillance sur les opérations de la Société.

En troisième lieu, les obligations, aux termes de l'article 14 du décret de 1852, doivent être enregistrées en même temps que l'acte de prêt. Cet enregistrement a lieu au droit fixe de 10 cent. Elles sont, en outre, soumises au timbre en vertu des lois des 5 juin 1850 et 8 juillet 1852. A l'égard de cette troisième règle nous ferons remarquer cependant que l'enregistrement des obligations parfaitement établi à l'origine de la Société, alors que l'émission des obligations avait lieu en même temps qu'on passait l'acte de prêt, et que la nécessité de mentionner ces obligations dans un acte public emportait, aux termes de la loi de frimaire an VII, celle de l'enregistrement, ne semble plus avoir raison d'être aujourd'hui que ces émissions se font en bloc par souscriptions publiques et antérieurement aux prêts. On pourrait donc peut-être prétendre que la disposition qui édictait l'enregistrement a été abrogée virtuellement par les décrets du 6 juillet 1854 qui confère le visa des lettres de gage au gouverneur du Crédit foncier, ou tout au moins par ceux des 28 juin 1856 et 16 août 1859.

La quatrième règle, inscrite dans l'article 4 des statuts, exige que le montant nominal des actions soit maintenu dans la proportion du vingtième au moins du capital réalisé par l'émission des obligations en circulation. C'est une garantie de plus pour les porteurs d'obligations.

Il ne peut pas être créé de lettres de gage inférieures à 100 fr.

27. Remboursement des obligations.

Les obligations émises par le Crédit foncier sont créées sans époque fixe d'exigibilité pour le capital.

Elles sont appelées au remboursement par voie de tirage au sort.

Chaque remboursement comprend le nombre d'obligations nécessaire pour opérer un amortissement tel que les obligations restant en circulation n'excèdent jamais les capitaux restant dus sur les prêts hypothécaires.

Le Crédit foncier peut émettre des obligations à lots avec l'autorisation du ministre des finances.

Le paiement des intérêts des obligations a lieu au Crédit foncier de France, et, dans les départements, aux trésoreries générales et aux recettes particulières des finances.

Les obligations du Crédit foncier se divisent en

deux catégories : les foncières et les communales, mais les unes et les autres se distinguent par leur date d'émission. Nous allons les passer rapidement en revue.

28. Situation des emprunts du Crédit foncier.

Le tableau qui suit donne, au 1er janvier 1887, le montant des obligations en circulation, c'est-à-dire la situation de chaque emprunt, déduction faite de ce qui a été amorti sur chacun.

Obligations foncières

(Valeur nominale.)

Emprunts	de 200 millions (1852-1853) 3 et 4 p. 100	[illegible]
	de 200 millions (1863) 3 p. 100	[illegible]
	de 250 millions (1877) 3 p. 100	[illegible]
	de 500 millions (1879) 3 p. 100	[illegible]
	de [illegible] millions (1882) 3 ½ p. 100	[illegible]
	4 p. 100 de 1883	[illegible]
	3 p. 100 de 1885	[illegible]
	3 p. 100 de 1886	[illegible]
	[illegible]	[illegible]
		2,700,171,000f

Obligations communales.

(Valeur nominale.)

Emprunt de 7[illegible] millions 3 p. 100	[illegible]
Emprunt à court terme	1,6[illegible]
Emprunt de 200 millions (1875) 4 p. 100	96,951,500
Emprunt de 500 millions (1879) 3 p. 100	478,020,500
Emprunt de 500 millions (1880) 3 p. 100	383,570,500
Emprunt 4 p. 100 de 1881-1882	[illegible]
	1,133,580,400f
Total	3,833,751,400f

29. Époque des tirages.

Le 5 de chaque mois, il y a au Crédit foncier un tirage de lots pour l'une ou l'autre des nombreuses catégories de ses obligations. A certains mois, comme aux mois de mars, de juin, de septembre et de décembre, il y a deux tirages, le 5 et le 22. Les obligations foncières des emprunts 1879 et 1885 et les obligations communales des emprunts 1879 et 1880 sont celles qui ont le plus de tirages de lots. Chacun de ces emprunts a six tirages par an. Donnons comme spécimen l'emprunt foncier de 900 millions de 1879. Les six tirages de cet emprunt ont lieu : les 5 janvier, 5 mars, 5 mai, 5 juillet, 5 septembre et 5 novembre.

Chaque tirage comprend :

2 obligations remboursables par	100,000 fr.
1 obligation remboursable par	25,000
2 obligations remboursables par	10,000
5 obligations remboursables par	5,000
90 obligations remboursables par	1,000
Total pour l'année	2,160,000 fr.

Intérêts : 1er mai, 1er novembre.

Les 5 mars et 5 septembre, après le tirage des lots, a lieu le tirage d'amortissement.

J. B. Josseau.

CRÉDIT MARITIME. — La propriété, l'agriculture, le commerce et l'industrie ont tour à tour obtenu la faveur de l'État, l'attention du législateur et les capitaux des particuliers. On a créé pour eux la Banque de France, le Crédit foncier, le Crédit agricole, le Comptoir d'escompte et les Magasins généraux ; le budget a consacré de fortes sommes au drainage des terres, à l'achèvement des chemins vicinaux, etc. ; et à plusieurs reprises, en 1830, 1848 et 1860, il a été fait des avances à l'industrie et au commerce. Seule la marine marchande n'a pas participé à ces avantages ; et tandis que les fonds confiés par les particuliers aux entreprises de terre ferme se chiffrent par milliards, l'industrie des transports maritimes a jusqu'en 1874 intimidé les capitaux privés.

Il est juste de reconnaître que la législation n'était pas faite pour les encourager. Les seuls moyens de crédit mis à la disposition de l'industrie maritime étaient la négociation des connaissements et le prêt ou contrat à la grosse aventure.

Le connaissement est le récépissé des marchandises reçues par le capitaine à son bord, et n'a d'autre valeur que celle d'une lettre de voiture, avec une incertitude plus grande et une responsabilité très limitée. Le contrat à la grosse est un emprunt fait par l'armateur avant le départ du navire ou par le capitaine au cours de voyage et en cas d'urgence, remboursable après l'arrivée au port, mais comportant la perte totale des avances faites, si le navire périt dans la traversée. Rien de plus aléatoire et par conséquent de plus onéreux, car l'intérêt est toujours en raison du risque couru. Aussi l'emprunteur à la grosse consent souvent jusqu'à 40 p. 100 de bénéfice à son créancier. Le contrat à la grosse, usité chez tous les peuples, se retrouve dans l'ancienne législation de l'Indoustan. Les Grecs le pratiquaient et un plaidoyer de Démosthène en donne la formule complète. Sous les Romains il était appelé *nauticum fœnus*, et il a traversé le moyen âge pour arriver jusqu'à nous, non sans essuyer en chemin les foudres pontificales, car, en 1227, le pape Grégoire lui fit l'honneur d'une bulle spéciale. Le contrat à la grosse aurait dû être prohibé sous l'empire de la législation moderne qui, à l'instar de l'Église, défendait l'usure et qualifiait délit tout prêt portant un intérêt supérieur au taux légal ; néanmoins le Code de commerce l'a expressément autorisé, avec privilège de 9e rang, en prenant toutefois la précaution de donner au bénéfice extraordinaire exigé par le prêteur le nom de *profit maritime*, ce qui est l'euphémisme le plus piquant qu'on ait pu trouver en matière de législation ; mais il fallait bien laisser à l'armateur et au capitaine un moyen de faire flotter le vaisseau et subsister l'équipage, puisqu'on supprimait en même temps la possibilité d'emprunter régulièrement, à un taux modéré, sur le navire lui-même avec la garantie d'une assurance.

En effet, dans l'ancien droit maritime, tel qu'il résulte des *Rôles d'Oléron* et du *Consulat de la mer*, la pratique, secondée par une jurisprudence intelligente, avait peu à peu créé une situation favorable au crédit. Le navire était à la fois *meuble* et *immeuble* et participait aux avantages de ces deux qualités légales, sans en éprouver les inconvénients. Ainsi on le déclarait susceptible d'hypothèque et cependant affranchi des droits seigneuriaux pesant sur les immeubles. « Au regard des hypothèques « et de la suite d'icelles, dit Cleirac, un navire est « censé immeuble, et fuct ainsi jugé par un arrêt « d'audience en la grande Chambre du Parlement « de Bordeaux le 26 juin 1612. » Malheureusement des esprits étroits, ne saisissant que l'étrangeté apparente de ce dualisme du navire meuble-immeuble, provoquèrent l'édit de 1666 et défendirent l'usage de l'hypothèque navale, comme contraire au bien du commerce. « En conséquence, ordon- « nons qu'à l'avenir tous les navires, frégates, ba- « teaux et autres vaisseaux de quelque grandeur,

« nature et qualités qu'ils puissent être, seront « censés et réputés *meubles*, sans qu'ils puissent « être pris ou considérés comme immeubles et « susceptibles d'hypothèques, ou saisis et vendus « et leur prix distribué autrement que pour les « autres meubles. » On voit que toutes les réformes ne sont pas des progrès. D'après leur habitude, les législateurs suivants ont copié leurs prédécesseurs; les commentateurs ont admiré les législateurs, et pas un n'a fait cette réflexion très simple : le navire meuble n'étant plus susceptible que de nantissement, doit être mis en gage par son armateur pour garantir l'emprunt qui lui permettra de naviguer; or s'il reste en gage, il passe à l'état de bateau flottant dans un bassin et ne peut plus courir les mers. Il y a bien un prêt, un prêteur et un emprunteur, mais il n'y a plus ni navire, ni armateur. Tel était le crédit maritime inauguré par les jurisconsultes de 1666. La pratique s'est ingéniée à tourner cette loi malencontreuse; l'emprunteur a simulé une vente et remis au prêteur le titre de propriété de son navire, en garantie de sa dette; mais le créancier de mauvaise foi pouvait garder la propriété effective et duper son débiteur. On a aussi imaginé un nantissement spécial, laissant le navire en course, mais inscrivant le montant de l'emprunt sur son état civil, c'est-à-dire sur l'acte de francisation officiellement rédigé par les receveurs de la douane dans les ports. L'idée était excellente; seulement le législateur n'y avait pas pensé et les tribunaux ne la trouvant pas dans le texte de la loi, lui refusaient la sanction nécessaire. On fut donc invinciblement ramené au contrat à la grosse.

Tel était l'état du crédit maritime lorsque les traités de commerce 1860 à 1865 vinrent enlever à la marine marchande la protection dont elle jouissait contre la concurrence étrangère. La suppression des surtaxes de pavillon et d'entrepôts permit aux Anglais et à toute l'Europe d'enlever ou d'apporter dans nos ports le peu de fret qui soutenait nos entrepreneurs de transports maritimes. En même temps la transformation de la flotte s'imposait à tous les navigateurs. Il fallait remplacer le navire en bois par le navire en fer, et le voilier par la vapeur. Les compagnies subventionnées et quelques fortes maisons d'anciens armateurs pouvaient supporter ce surcroît de dépenses, mais tout le reste, avec peu d'argent et aucun moyen de s'en procurer, était exposé à périr. Il était urgent de secourir la marine : des commissions spéciales furent instituées dans ce but, mais leurs travaux n'aboutirent que tardivement.

Ce fut seulement en 1874, en vertu de l'initiative parlementaire, que l'Assemblée nationale édicta une première loi autorisant enfin l'hypothèque maritime. L'inscription en fut confiée aux receveurs de la douane et la publicité assurée par le droit de quiconque à se faire délivrer l'état hypothécaire de tout navire français. L'hypothèque fut en outre applicable aux navires en construction. Malheureusement le législateur, trop préoccupé de considérations secondaires, imagina de subroger de plein droit le créancier hypothécaire au bénéfice de l'assurance en cas de perte du navire, ce qui constituait une opposition légale et permanente entre les mains des assureurs sur le paiement des indemnités payables pour sinistres. Dès lors les compagnies d'assurance se trouvèrent exposées à payer deux fois, à l'armateur et au créancier. D'autre part, dans le but de supprimer le contrat à la grosse, la loi autorisait le capitaine à hypothéquer le navire en cours de voyage. Aussi les assureurs se coalisèrent immédiatement et inscrivirent la formule suivante en tête de leurs polices :

« Toute hypothèque maritime grevant l'intérêt « assuré au moment de la signature de la police, « doit être déclarée dans ledit contrat, sous peine « de nullité d'assurance. L'assurance sera également frappée de nullité, si pendant la durée des « risques il était contracté un emprunt hypothécaire sans le consentement des assureurs. »

Il faut ajouter que l'armateur ou le capitaine pouvait frauder le créancier hypothécaire en vendant le navire à l'étranger, ce qui ne donnait lieu qu'à une action civile. Toutes ces difficultés ont été résolues depuis par la loi du 8 mai 1883. Le vendeur du navire hypothéqué est traduit devant les tribunaux correctionnels et passible de deux années d'emprisonnement. Le navire ne peut plus être hypothéqué par l'initiative du capitaine en cours de voyage. La subrogation légale du créancier au contrat d'assurance est supprimée; mais il lui reste la faculté d'assurer lui-même le montant de ses avances, et cette faculté est de la plus haute importance en matière de crédit maritime, puisqu'elle donne à tout prêteur, commanditaire, intéressé dans la marine, la possibilité de n'éprouver aucune perte, quoi qu'il arrive.

Pour procurer des capitaux abondants à la marine marchande, on avait projeté la constitution d'une banque d'État avec privilège ou garantie d'intérêt. La navigation aurait eu ainsi un Crédit foncier, comme la propriété. Ce projet n'a pas eu de suite, et on a laissé à l'initiative des particuliers le soin de diriger l'argent français vers nos ports. Trois sociétés par actions ont été fondées à Paris dans ce but. Nous ne parlerons pas des deux premières qui n'ont fait aucune opération, mais la *Banque maritime*, renonçant à émettre des obligations que le public n'aurait pas retenues, s'est adressée au Crédit foncier de France. Cet établissement financier a des réserves et des disponibilités importantes. Une autorisation ministérielle lui a permis d'en placer une part, environ dix-sept millions, en hypothèques navales, par l'intermédiaire de la Banque maritime. En outre, il a fait directement un contrat de dix millions avec une compagnie de navigation subventionnée. Ces sommes forment la majeure partie de toutes celles qui ont été prêtées à la marine depuis 1874. Suivant la publication officielle de la direction des douanes, il a été hypothéqué dans cette période 464 navires pour 27,836,356 fr. 87 c. Les réserves d'hypothèques accordées aux capitaines en cours de voyage, ont porté sur 10 bâtiments pour 658,000 fr. Quant à la prise de garantie sur les vaisseaux en construction, elle s'est élevée à 8,534,000 fr. pour 26 vaisseaux.

Nous avons à mentionner aussi une hypothèque prise par l'État sur les navires en construction des compagnies qu'il subventionne, quoique ce soit une mesure d'ordre et non de crédit maritime. Elle a porté sur 111 vaisseaux et le montant s'élevait à 24,172,223 fr. 12 c.

Étranger. — Cependant les étrangers avaient depuis longtemps modifié leur législation. En 1854 le Parlement anglais votait une loi spéciale qui adoptait une pratique de crédit déjà ancienne. Tout navire et même une partie de navire est un

mort-gage sur lequel on peut emprunter, avec inscription du prêt par un fonctionnaire appelé enregistreur de la marine, et qui tient tout l'état civil des vaisseaux. A ce sujet nous devons faire observer que chez nos voisins la propriété d'un bâtiment marchand est divisée en 64 actions dont divers capitalistes prennent chacun un certain nombre. Ils nomment l'un d'eux pour diriger les opérations commerciales et procurer le fret. On l'appelle *Ship's Husband*, le mari du vaisseau.

En Prusse, le navire a toujours été immeuble. En 1861 l'hypothèque est devenue efficace par la formalité de l'inscription au tribunal qui détient le registre du navire.

En Danemark, le navire est meuble. Le contrat d'emprunt est lu devant le tribunal du lieu où il a été convenu.

Dans les Pays-Bas, le navire est également réputé meuble, néanmoins un système d'inscription, de transfert et de publicité équivaut à une constitution d'hypothèque. Un arrêté royal de 1836 contient des dispositions administratives sur l'inscription des actes au profit des créanciers, en vertu de l'article 315 du Code de commerce.

Aux États-Unis, la loi permet d'engager comme supplément de la garantie d'hypothèque, le fret, les prix de passage, les gains et profits à retirer du navire. (*Bulletin de la Société de législation comparée*.)

Le système italien fait du navire une véritable marchandise et le rend mobilisable comme elle.

On peut consentir un nantissement au moyen d'une transcription sur les registres du département maritime où le navire est immatriculé. Cette inscription est équivalente pour le créancier à une possession fictive. (*Code de comm. italien, art.* 194, 195, 287; *Cours de droit maritime,* par CRESP et LAURIER.)

L. FOYOT.

CRÉDIT PUBLIC.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET CONDITIONS DU CRÉDIT PUBLIC.

Le crédit public peut être défini : la disposition des capitalistes à prêter aux gouvernements. Il repose, comme le crédit privé, sur la confiance des prêteurs et sur l'existence de capitaux disponibles.

Pour se décider à prêter, il faut croire qu'on recevra régulièrement des intérêts et qu'on sera remboursé de son capital, mais il faut aussi avoir le capital ou, si on ne l'a pas, être sûr de le trouver.

Confiance et capital disponible sont donc les deux conditions du crédit public ; cela est vrai d'ailleurs du plus petit prêt fait par un particulier à un autre, comme du plus considérable des emprunts contracté par un gouvernement; car tout ce qu'on peut dire du crédit public s'applique au crédit privé et réciproquement. Les proportions et le mode seuls sont différents, le fond est le même. Il n'y a pas de crédit, quand il n'y a ni confiance, ni capitaux, ni quand il y a capitaux sans confiance, ou confiance sans capitaux.

II. FORMATION DU CRÉDIT PUBLIC.

1. Prêts sur gages.

On dit souvent que le crédit public est moderne. Il y a eu cependant dans tous les temps et dès l'apparition des premières civilisations, non seulement des prêts de particuliers à particuliers, mais encore des prêts de particuliers à peuples et à gouvernements. Les temples de la Judée, de l'Asie mineure, de la Grèce et de Rome étaient remplis de trésors et possédaient des richesses métalliques immenses. Ceux qui étaient chargés d'administrer ces trésors, qui étaient des biens sacrés, les prêtaient souvent au public dans des besoins pressants. Ils le faisaient quelquefois de leur plein gré, mais ils l'ont fait aussi de force. Les exemples de ces emprunts libres ou forcés sont extrêmement nombreux dans l'histoire économique de tous les peuples. Ce qui est nouveau, ce ne sont pas les emprunts publics, c'est l'importance absolue ou relative des deux conditions fondamentales du crédit : la confiance et la disponibilité des capitaux. C'est la réalisation de ces deux conditions qui est moderne, et c'est dans ce sens qu'on a pu dire que le crédit public n'a été fondé que de nos jours.

Dans les temps de désordre et d'anarchie, on a pu prêter et emprunter, mais ce n'a été qu'en remplaçant la confiance très médiocre qu'on avait dans la parole de l'emprunteur par quelque chose de substantiel, comme une valeur remise en gage.

Le prêt sur gage a été la forme de l'emprunt public pendant tout le moyen âge et pendant les premiers temps de l'ère moderne. On engageait des pierreries, voire même des reliques. Jusqu'à la fin du XVI[e] siècle, en France, les emprunts sur gage pour les besoins de la royauté sont constants. Mais on peut dire que quoique faites avec le roi, ce ne sont encore que des affaires d'ordre privé. Le crédit public y joue un rôle à peu près nul, on prête à une personne sur une propriété privée et non pas à un gouvernement sur la richesse de la nation.

Le prêt garanti par un domaine qui appartient au roi, ou à des seigneurs consentants — et il en a été fait beaucoup et pour des sommes dont l'importance a varié, — est encore une forme du prêt sur gage et a été également employé, mais c'est un progrès dans le sens de la formation du crédit public, car c'est une affaire qui suppose un contrat impossible entre particuliers. On peut prendre pour exemple un emprunt français de 1551.

Henri II a engagé le comté de Neufchâtel au canton de Soleure pour 50,000 écus. Le contrat stipule « expresse hypothèque et obligation du comté, terre « et seigneurie de Neufchâtel, ses appartenances et « dépendances, que nos chers et amés cousins, Léo- « nard d'Orléans duc de Longueville, et Jacques « de Savoie duc de Nemours, seigneurs par indivis « du dit comté de Neufchâtel, ont à notre requête « accordé de bon vouloir, et se sont engagés parti- « culièrement envers iceux seigneurs de Soleure ». Et pour donner à cette opération une apparence de prêt public et d'affaire gouvernementale, dans laquelle on rencontrera quelque chose d'autre que la confiance ordinaire qu'un prêteur sur gage a dans la valeur du gage qu'on lui remet, le roi ajoute la

garantie de son royaume à l'affectation du domaine « et au défaut d'icelles, est-il dit, qui ne fussent « suffisants, notre royaume avec tous et chacuns « appartenances, prééminances, jouissance d'icelui ». Un canton suisse traitait avec un roi de France et prêtait une somme sur l'hypothèque du comté de Neufchâtel; il est bien clair qu'en agissant ainsi, il prêtait en même temps sur la confiance qu'il avait dans la parole du roi. Il y a dans le contrat un article par lequel Henri II se soumettait pour juger les différends qui pourraient survenir à une juridiction arbitrale siégeant hors de ses États. Sous un contrat portant engagement d'un domaine, on voit donc en réalité apparaître dans une certaine mesure ce que nous appelons le crédit public, puisque le prêteur doit nécessairement croire que le roi tiendra ses engagements et se soumettra, en cas de contestation, à une juridiction à laquelle il ne pourrait évidemment être contraint de se soumettre que par la force, c'est-à-dire par la guerre, s'il manquait de foi envers son débiteur.

2. Emprunts garantis par des affectations de revenus.

Une autre forme de prêt qui a régné jusqu'au XVIIIe siècle en France, en Angleterre et ailleurs et qui comporte un degré de plus de confiance que le prêt gagé sur un domaine, est le prêt au service duquel on affecte un impôt particulier.

Les rentes de l'Hôtel de ville de Paris ont été constituées par l'abandon au prévôt des marchands et échevins de Paris de la ferme du pied fourché et autres impositions. Le corps municipal était ce que nous appellerions aujourd'hui le contractant de l'emprunt. Il recevait du roi à titre d'achat, sous condition de perpétuel rachat, le droit de percevoir certaines impositions et constituait des rentes sur le revenu de ces impositions à ceux qui fournissaient les capitaux. Il se portait d'ailleurs garant des capitaux reçus envers les prêteurs, car le prévôt et les échevins, disait l'édit du 10 octobre 1522, « ont plein pouvoir, autorité et mandement spé- « cial de constituer lesdites rentes et au surplus de « faire et promettre et obliger audit nom les biens « de la dite ville ».

Mais la clause qui donne un intérêt particulier à cette affaire, c'est celle qui dessaisit en quelque sorte le pouvoir royal de la perception et de l'administration des impositions affectées. C'est le prévôt des marchands qui lèvera en réalité les droits, qui touchera les fonds, et qui les emploiera au paiement des intérêts et au remboursement des sommes fournies au roi.

« Les deniers, dit l'édit, venant desdites fermes « et aydes, nous ne voulons, ni entendons être « reçus par nos officiers ou commis, par les offi- « ciers de la ville ni autres quelconques, sinon par « celui qui y sera commis par lesdits prévôt des « marchands et échevins. »

On se payait de ses propres mains, ce qui n'était certainement pas une marque de confiance et cependant la confiance n'était pas non plus absolument absente. On espérait que le roi respecterait cette clause du recouvrement des taxes par les agents du prévôt des marchands, car s'il n'avait pas voulu les respecter, il n'y avait que la force qui aurait pu trancher la question.

Il a été passé, en Angleterre, un grand nombre de contrats du même genre et à mesure qu'on approche des temps modernes, la confiance y joue un rôle de plus en plus grand : c'est ainsi que les deniers ne sont plus perçus par les mains des prêteurs; ils sont seulement versés entre les mains d'un intermédiaire ou même tout uniment à l'Échiquier.

En 1693, le Parlement accorda au roi Guillaume III et à la reine Marie des droits sur la bière, le cidre et autres liqueurs « lesquels nouveaux droits, dit « l'acte, seront levés séparément des autres : c'est- « à-dire que l'argent sera mis à part, et porté toutes « les semaines à l'Échiquier dont il sera tenu des « registres séparés et fait un fonds de 100,000 livres « sterling par an, pour être distribué à ceux qui « contribueront à fournir au roi un million pour con- « tinuer la guerre ». Dans le tableau que donne Hamilton des emprunts anglais, on voit en 1703 un emprunt gagé sur le droit sur le charbon de terre; en 1704, sur l'accise héréditaire; en 1705, sur les droits sur les vins et sur les droits appelés subsides des deux tiers; en 1706, 1707, 1708 et 1709, sur divers droits prolongés; en 1710, sur un droit additionnel sur les maisons; en 1712, sur les droits sur les savons.

Pendant la seconde moitié du XVIIIe siècle deux causes très différentes devaient amener, tant en France qu'en Angleterre, la fin du système des impôts affectés. Le crédit de l'Angleterre était formé et rien de ce qui ressemblait à un gage n'était plus nécessaire. Le crédit de la France, dont on ne pouvait pas dire la même chose, avait abusé des affectations qui ne servaient plus que pour tromper les capitalistes. On pratiquait sans scrupule ce que l'on appelait les extensions d'emprunt. Les emprunts constituaient des fonds différents auxquels on affectait des revenus, mais après qu'ils avaient été constitués dans une certaine limite, on négociait secrètement des titres en surplus gagés sur les mêmes revenus. On avait même été jusqu'à prévoir dans l'enregistrement au Parlement l'extensibilité des emprunts. Il devint évident, en 1787, qu'il fallait abandonner cette méthode si contraire à la bonne foi. C'est ce que Calonne lui-même reconnaît : « Dès les premiers moments de ma nomination « à la place de contrôleur général, disait-il dans « sa requête justificative au roi (1787), en expo- « sant à Votre Majesté mes principes sur la matière « des emprunts, sur leur choix, leur forme et la « manière d'y procéder, je lui représentai que ce « qui nuisait le plus à l'empressement qu'on devait « avoir à s'intéresser dans ceux de la France, ce « qui avait obligé à les élever successivement à un « taux très onéreux, et ce qui, au milieu même de « tous les avantages qu'on y avait attachés, avait « refroidi les spéculateurs, c'est qu'ils ne fussent « pas invariablement limités dans leur étendue, et « qu'on ne fut jamais sûr que leur fixation légale « ne serait pas outrepassée. »

On est à la veille de concevoir l'idée moderne du crédit public qui accepte comme unique garantie la richesse nationale et les revenus généraux de l'État. Le XIXe siècle, en renouvelant dans cet ordre d'idées la conception du crédit public, va le fonder définitivement.

Les États qui engagent leurs revenus, qui les concèdent et en confient quelquefois le recouvrement à leurs créanciers constitués en syndicat, sont aujourd'hui réputés n'avoir pas encore réalisé les conditions de ce que doit être le crédit public à notre époque.

Pendant la guerre de 1870, la question a été discutée à l'occasion des avances demandées à la

Banque de France par le gouvernement de la défense nationale.

M. Magne, ancien ministre des finances, appelé à déposer le 20 février 1875 devant la commission d'enquête sur les actes du gouvernement de la défense nationale, rapporta une conversation qu'il avait eue en 1870 à Bordeaux avec M. Laurier sur la nécessité de traiter avec la Banque de France pour réunir les ressources dont on avait besoin. Pour mieux déterminer la Banque, lui dit M. Laurier, ne pourrions-nous pas lui donner, comme garantie, le produit d'un impôt spécial, par exemple, celui des postes? Gardez-vous-en bien, lui répondit M. Magne, tous les revenus de l'État sont le gage commun de ses créanciers; l'affectation d'un impôt spécial est, pour l'État, le signe d'un crédit en décadence. Malgré nos malheurs, celui de la France est intact, le Gouvernement ne doit pas donner le signal de la défiance, je suis d'ailleurs convaincu que la Banque ne demandera rien de pareil.

Cette doctrine prévalut à Tours et à Bordeaux. Il n'en fut malheureusement pas de même à Paris, et dans le contrat d'avances qui fut signé entre le Gouvernement à Paris et la Banque de France on affecta les forêts de l'État au remboursement des prêts. Il est vrai que les contractants ne voulaient par cette clause que rendre plus solennel le traité qu'on réalisait et que tout le monde savait que ce serait une lettre morte. Il faut reconnaître aussi qu'il y a moins d'inconvénients à emprunter sur des propriétés comme les forêts que sur des impôts, parce qu'on peut dire que l'emprunt sur les forêts est une opération préliminaire de leur aliénation définitive. La clause insérée à Paris n'en était pas moins regrettable et elle a disparu lorsqu'un arrangement définitif a été conclu sous la sanction de la loi.

3. Emprunts garantis par la loi.

Toutes les précautions que prennent les prêteurs, telles que gages, hypothèques, affectations, etc., ont en effet pour objet de remplacer la confiance. Elles montrent qu'on ne croit pas à la bonne foi ou aux facultés d'un gouvernement et c'est ce manque de confiance qu'on cherche à couvrir par des garanties plus ou moins réelles. Ce sont des procédés d'ordre inférieur, pour ainsi dire de barbarie, qui sont la négation même de la base du crédit public.

Le crédit public moderne n'est considéré comme ayant atteint tout son développement, que si les gages et les affectations spéciales disparaissent devant l'engagement pris par la *loi* et que si tous les créanciers de l'État ont pour garantie unique, sans ordre ni privilège, tous les revenus de la nation administrée par elle-même.

La confiance, qui est un des deux éléments du crédit, repose donc sur la valeur de la loi en même temps que sur la richesse publique et comme, dans les grands pays tels que la France et l'Angleterre, la richesse publique ne peut être mise en question, on peut dire que la confiance y repose tout entière sur la valeur de la loi.

Les engagements pris envers les créanciers de l'État doivent être des engagements nationaux dont l'exécution est indépendante des raisons que la nation peut avoir de changer son gouvernement. Le souci des gouvernements nationaux doit être de tenir avant tout la parole de l'État. Le baron Louis n'admettait pas qu'une dette antérieure pût être répudiée par un gouvernement nouveau, lors même que ce gouvernement ne devait son établissement qu'à la guerre et à la conquête. Nommé liquidateur des dettes de la Westphalie et de la Hollande réunies à la France, il exigeait que tous les créanciers de ces États fussent intégralement payés et il disait à l'empereur Napoléon Ier : « Sire, les gouvernements « ne se ruinent jamais en payant ce qu'ils doivent; « leur crédit ne se fonde que sur la justice. »

Aussi les gouvernements modernes mettent-ils le plus grand scrupule à donner à leurs emprunts le caractère d'engagements nationaux pris pour ainsi dire par la nation elle-même.

On peut dire que les grands capitalistes qui, dans le cours du XIXe siècle, ont fondé le crédit moderne, en faisant avec les divers États de l'Europe des opérations de crédit, ont servi, en même temps que leur fortune et leurs intérêts particuliers, la cause du gouvernement parlementaire. Ils exigeaient le plus souvent, pour leur sécurité, que des assemblées régulières donnassent avant la réalisation des emprunts les autorisations législatives, qui sont, dans notre temps, le sceau de l'engagement national.

Pendant la guerre de 1870, le gouvernement de Tours avait chargé M. Denion du Pin de s'assurer de la possibilité d'émettre un emprunt à Londres M. du Pin, rendant compte de sa mission au Conseil des finances (séance du 14 octobre 1870), déclarait que l'ajournement des élections rendait un emprunt très difficilement réalisable en Angleterre.

La confiance ne peut être en effet donnée qu'à des contractants munis de pouvoirs réguliers, c'est-à-dire autorisés par la nation.

Le crédit public moderne étant fondé sur la confiance dans la nation et dans son gouvernement et sur la valeur de la loi, il est donc absurde de penser qu'on puisse par des mesures gouvernementales autres qu'une bonne administration et qu'un scrupuleux respect de ses engagements relever le crédit de l'État, s'il vient à être ébranlé.

III. DISPONIBILITÉ DES CAPITAUX.

4. Particularisme et universalité des capitaux.

La seconde base du crédit, après la confiance, est, nous l'avons dit, l'existence de capitaux disponibles.

La disponibilité des capitaux s'est accrue avec la fortune mobilière, mais comme il y a toujours eu des richesses mobilières, il y a toujours eu des capitaux qui étaient ou qui pouvaient devenir disponibles.

Nous avons parlé des richesses déposées dans les temples; ces richesses étaient immenses et elles ont joué dans l'antiquité un rôle analogue à celui des dépôts métalliques conservés dans les caisses des banques modernes. Crassus avait trouvé pour 11 millions en espèces dans le temple de Jérusalem, et on estimait au quadruple la valeur des objets précieux qui servaient à l'orner. Une poutre de bois creuse cachait une poutre d'or massif en l'enveloppant, tout fut enlevé et jeté dans la circulation.

Les guerres religieuses du XVIe siècle ont eu de même pour conséquence, à la suite du pillage des églises et des monastères, de mobiliser, en les transformant en capitaux, les trésors accumulés par les fidèles depuis des siècles. On peut dire que la dévastation des églises et des couvents a eu en France, pendant les guerres de religion, sur l'augmentation des capitaux circulants, une action semblable à la découverte des mines de l'Amérique. Les métaux

précieux sont devenus abondants et les paiements faciles. On pouvait croire sur le moment à une augmentation de la richesse publique et, malgré la violence à laquelle elle était due, la mise en circulation de ces richesses a permis à la vie économique du pays de s'entretenir. On épuisait dans un moment d'anarchie et d'interruption du travail les réserves faites dans des temps de prospérité.

Mais même, en dehors des trésors des temples, des églises et des monastères, il y a eu dans l'antiquité et dans le moyen âge des capitaux considérables. Il y avait des fortunes privées colossales et la simple administration de ces fortunes comportait nécessairement beaucoup d'opérations de crédit. Les riches sénateurs de Rome avaient des revenus annuels qui dépassaient quelquefois un million de francs, évaluation qui ne tient pas compte de la différence de valeur de l'argent. Qui ne connaît les dettes de César, les concussions des proconsuls, la vénalité de Gabinius qui se vendait à Ptolémée pour 55 millions de francs? Qui ne connaît les prodigalités des riches Romains, et les prix élevés auxquels ils payaient les objets d'art, ou même simplement les raretés culinaires? Jamais on n'a tant parlé de millions qu'à cette époque; César dans son grand triomphe fit passer sous les yeux des peuples plus de 300 millions de francs en argent monnayé.

Au moyen âge, il y a eu en Allemagne, en France, dans les Flandres et en Italie, des fortunes de banquiers qui étaient considérables. Les Jacques Cœur, les Fugger, les banquiers de Gênes, de Florence, de Venise, avaient d'immenses fortunes et faisaient de nombreuses opérations de banque avec les rois et les seigneurs.

Cependant l'argent était toujours plus ou moins particularisé. Jusque dans les dernières années du XVIIIe siècle et même plus tard, l'argent pouvait être partout, mais il n'était pas cosmopolite comme de nos jours. C'était un secret de banquiers que de faire passer des capitaux d'un endroit à un autre. Il en était des capitaux comme du blé. Il y en avait dans les endroits où on avait fait une bonne récolte, à trente lieues plus loin, la récolte avait été mauvaise et on était en proie à la famine.

On pouvait dire alors que la première condition du crédit n'était pas qu'on eût confiance, il fallait avant tout qu'il existât des capitaux disponibles dans l'endroit même où on voulait emprunter et prêter. Il y avait encore certainement, même au commencement du XIXe siècle, une différence considérable dans la quantité de capitaux disponibles suivant les pays. Le crédit, à sécurité égale, pouvait être facile en Hollande et difficile en Espagne ou en Autriche.

Depuis la paix qui a suivi les grandes guerres du premier Empire, les capitaux ont passé plus aisément les frontières et sont devenus dans une mesure qui augmente tous les jours ce qu'ils n'étaient pas auparavant, réellement universels. Ils n'appartiennent plus comme autrefois à une localité; ils sont aujourd'hui sur le marché de l'univers. Toutes les richesses mobilières du monde sont à la disposition de celui qui inspire de la confiance. Il est curieux, en parcourant la liste des souscripteurs du grand emprunt français de 1872, de relever la nationalité de ceux qui y ont pris part. Il s'est trouvé jusque dans l'Inde des capitalistes pour offrir des capitaux à la France, non pas que toutes les offres fussent faites par des gens qui avaient l'argent à la main, mais dans toutes les parties du monde on se considérait comme assuré de pouvoir réunir les capitaux demandés par la France. Tout le monde se faisait courtier de la France, parce que tout le monde savait qu'on pouvait trouver partout des prêteurs à la France. Il y avait donc sur une liste de 934,276 souscripteurs 107,612 étrangers qui avaient souscrit 26 milliards de francs.

La seconde condition du crédit, l'existence des capitaux, qui a pu avoir une action prépondérante dans certains pays et à certains moments; qui a pu passer pour la première, a donc perdu de son importance. On peut dire aujourd'hui d'une manière générale qu'il y a des capitaux toujours disponibles et toujours prêts à s'offrir aux gouvernements qui inspirent de la confiance. Ce n'est plus qu'une question de prix qui décide les capitaux à se transporter d'un pays à un autre et à s'offrir pour tel emploi plutôt que pour tel autre.

Cette extension du marché des capitaux qui, peu à peu, en embrassant le monde entier a fait perdre à l'argent la notion des frontières, n'a pas supprimé les crises monétaires ou financières. Peut-être même les crises de cette nature sont-elles devenues plus périlleuses parce que les nations ont été affranchies du souci de l'entraînement des dépenses par la facilité d'y faire face. Mais que le marché des capitaux soit universel ou local, il n'en est pas moins vrai qu'il doit s'établir incessamment une proportion normale entre la masse des capitaux qu'on immobilise et celle des capitaux qu'on laisse à l'état mobilier pour servir de fonds de roulement à l'humanité, si cette proportion est faussée, il éclate inévitablement une crise; aussi est-il fâcheux d'avoir à constater que de nos jours, l'unique préoccupation des gouvernements qui veulent pouvoir user de leur crédit, est de conserver la confiance et ils s'inquiètent généralement très peu du trouble que les appels au crédit peuvent apporter sur un marché tellement vaste qu'il échappe à toute analyse.

Les gouvernements de France et d'Angleterre trouvent toujours des acheteurs de rentes, sauf à faire subir à leurs nationaux une crise plus ou moins intense par des élévations intempestives du taux de l'intérêt qui se répercute dans toutes les branches du commerce et de l'industrie.

Dans l'état actuel du crédit des grandes nations, leur gouvernement trouve très facilement des souscripteurs et l'usage des souscriptions publiques a rendu encore plus facile ce qu'on appelle le succès d'un emprunt, c'est-à-dire l'offre de plusieurs capitaux pour un. C'est une question de cours à l'émission.

5. Influence du taux de l'intérêt.

Le taux de l'intérêt offert par les gouvernements a une action déterminante; ce taux est quelque chose de fugitif et n'est pas gouverné par des règles mathématiques. Mais le crédit public n'est fondé, pour un État, que si cet État peut trouver des capitaux, non seulement avec l'abondance qui lui est nécessaire, mais encore dans des conditions de prix modérés.

Dans les pays jeunes, le taux du crédit public est réglé par le taux du crédit privé, c'est peut-être l'inverse dans les pays vieux.

Dans les pays jeunes, comme les États les plus récents des États-Unis d'Amérique, lorsque les entreprises industrielles et commerciales sont très rémunératrices, il n'est pas étonnant que les entre-

preneurs consentent à payer très cher les capitaux qu'ils louent pour s'en servir. Les capitalistes qui leur prêtent de l'argent sont des associés. Ils prélèvent une grosse part sur les bénéfices des opérations engagées avec leur argent, et aiment mieux prêter plus cher à des individus que moins cher à leur gouvernement. Il y a dans ce cas une tendance à la hausse de l'intérêt des emprunts publics.

Dans les pays vieux, où une concurrence toujours éveillée et toujours possible rend les entreprises moins rémunératrices, les capitalistes sont souvent portés à prêter à l'État plutôt qu'à l'industrie et au commerce. Le taux de l'intérêt servi par l'État à ses créanciers devient un taux régulateur de l'intérêt dans les affaires du crédit privé. C'est l'État qui fait la concurrence aux affaires et ce ne sont plus les affaires qui font la concurrence à l'État.

Le cours des effets publics se trouve donc avoir une valeur considérable, parce qu'il est non seulement la marque du degré de confiance inspiré par le Gouvernement, mais parce qu'il est l'indice de la situation générale des affaires dans le pays et donne une idée du mouvement des capitaux, de l'accroissement de la fortune privée et des disponibilités de la richesse.

Il s'en faut pourtant de beaucoup que le cours des effets publics soit l'expression d'une opinion et n'ait qu'une valeur morale. Les fonds publics sont une marchandise qui est chère quand par besoin aussi bien que par confiance on se presse pour en acheter, et bon marché quand par besoin ou par défaut de confiance on se presse pour en vendre.

On achète des fonds publics quand on a confiance, mais aussi quand on a de l'argent, et si on en vend quand on n'a pas confiance, on en vend aussi quand on a besoin d'argent ou quand on croit pouvoir faire un placement plus avantageux.

Les cours sont ce que la situation des affaires politiques et commerciales les fait, et il serait très contraire à la raison de chercher à les expliquer par une des causes qui agissent sur leurs mouvements en faisant abstraction de toutes les autres. Les causes sont réelles mais elles sont nombreuses et ont des actions qui se traversent, s'annulent ou s'amplifient et qu'on ne peut saisir que d'une façon très générale. On en comprend quelquefois le sens, mais on n'en peut jamais faire le compte.

Les lois auxquelles obéissent les cours des fonds publics sont très complexes, mais elles n'en sont pas moins réelles; la spéculation elle-même n'a d'action sur elles qu'en devançant ou retardant leur effet, mais elle ne peut en détruire la force naturelle.

Les cours obéissent à des lois parce qu'ils sont simplement un effet, une résultante des circonstances. Aussi, quand, par une intervention du Trésor public, on veut les régler contrairement à la force des choses, on n'obtient que des résultats éphémères, ou bien l'on produit dans un délai prochain exactement le contraire de ce que l'on avait cherché.

IV. DIVERSES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT SUR LE MARCHÉ DES FONDS PUBLICS.

A bien des époques, sous l'ancien régime, sous le Consulat, sous la Restauration et même depuis on a cru, en France, qu'il était possible de produire, par une intervention de l'État, une action sérieuse sur les cours, et de consolider par ce moyen le crédit public. Il suffit de passer en revue quelques-unes des théories sur l'intervention et de résumer les faits qui en ont été l'application pour apprécier l'inanité de cette doctrine.

Voici ce qu'on lit dans la requête adressée au roi par M. de Calonne en 1787:

« A l'influence pernicieuse de l'agiotage s'étaient « jointes, vers la fin de l'année 1786, plusieurs autres « circonstances désavantageuses au crédit des effets « publics. Dès le mois d'octobre, on avait affecté « de semer des doutes sur la stabilité de la caisse « d'escompte, et ses actions avaient perdu. Le dou- « blement de celles de la Compagnie des Indes avait « causé un engorgement momentané qui avait re- « froidi les spéculations à leur égard et elles étaient « tombées. Plusieurs manœuvres pratiquées contre « l'utile entreprise des eaux de Paris en avaient « fait baisser considérablement les actions. Dans le « même temps, des malheurs arrivés à plusieurs « maisons de banque, de commerce et de finance, « avaient fait une sensation nuisible au crédit gé- « néral.

« Votre Majesté en aperçut d'elle-même les « effets, elle sentit de quelle conséquence il était « d'en arrêter les suites, et de s'occuper plus que « jamais du crédit de la place, au moment où elle « avait résolu de dévoiler l'état de ses finances à « la nation et dès lors à toute l'Europe. Elle voudra « bien se souvenir qu'elle me fit l'honneur de m'en « parler de son propre mouvement au commence- « ment du mois de décembre dernier. Elle s'expli- « qua sur la nécessité de prévenir le mauvais effet « que la moindre apparence de discrédit pouvait « produire sur l'étranger, d'une manière absolu- « ment conforme aux réflexions que M. le comte « de Vergennes venait de me faire faire sur le même « sujet. J'en étais d'autant plus pénétré que j'avais « plus de raisons de prévoir que les efforts des « parieurs à la baisse seraient soutenus par ceux « de l'intrigue, qui toujours saisit avidement les « moments de crise, et nourrit les espérances des « malheurs publics. Je pris la liberté de joindre « cette observation à toutes celles que Votre Majesté « avait faites d'elle-même; j'ajoutai que quoiqu'en « général il ne me parût pas à propos que le Gou- « vernement voulût diriger et forcer le cours des « effets publics, et que jusque-là j'eusse toujours « été fort éloigné de rien proposer dans cette vue, « je croyais qu'en cette occasion extraordinaire et « vraiment digne d'une grande attention, il était « indispensable de prendre quelque mesure pour « contrebalancer les manœuvres de l'agiotage et « soutenir le crédit de la place, Votre Majesté me « témoigna l'approuver, pourvu néanmoins que ce « fût par des voies indirectes et ignorées. »

On voit se reproduire les mêmes faits et les mêmes raisonnements seize ans plus tard, en 1803. Au moment de la rupture de la paix d'Amiens, le premier Consul fit venir Mollien, directeur de la caisse d'amortissement, et lui donna dans ces termes l'ordre d'intervenir à la Bourse de Paris pour arrêter la baisse: « Employez demain 4 millions pour sou- « tenir le cours des 5 p. 100, et la même somme « s'il le faut pendant chacun des deux jours sui- « vants; point d'objections. » Quoique Mollien fût très opposé à cette intervention, il chercha à exécuter le mieux possible les ordres qui lui étaient donnés. Après avoir réuni non sans peine les 12 millions de francs qu'il lui fallait, il donna l'ordre d'acheter des rentes 5 p. 100. Pendant chacun des trois jours, les autres agents offrirent à l'agent de change de la caisse d'amortissement beaucoup plus

de rentes que ne pouvaient en absorber 4 millions. Au bout des trois jours, après que les 12 millions eurent été épuisés, la baisse fut de 10 p. 100. Il est douteux, dit Mollien dans ses mémoires, que la baisse eût été plus forte si le Gouvernement se fût dispensé d'intervenir. Lorsqu'il alla rendre compte au premier Consul de cette tentative malheureuse, Napoléon lui répondit : « Eh bien, vous avez été « battu. »

On trouve d'ailleurs dans les mémoires de Mollien des détails curieux sur les idées que Napoléon avait en matière de crédit. Son intention en établissant une caisse d'amortissement avait été d'en faire « l'arbitre des cours des effets publics ». Il disait que les spéculateurs à la baisse devaient être regardés comme les ennemis du Gouvernement. Les objections et les réponses de Mollien ne faisaient aucune impression sur son esprit.

« Je ne veux, disait-il, gêner l'industrie de per- « sonne, mais comme chef du gouvernement ac- « tuel de la France, je ne dois pas tolérer une « industrie pour qui rien n'est sacré. » Le gouvernement révolutionnaire n'avait pas voulu non plus tolérer ceux qu'il considérait comme les détracteurs de son crédit. Il avait supprimé les compagnies de finances et fait fermer la Bourse ; il avait envoyé à la mort tous ceux qui résistaient et les assignats n'en avaient pas été moins dépréciés.

Quand, après le 9 thermidor, la Bourse avait été ouverte de nouveau, ce n'avait pas été pour longtemps et le Directoire l'avait fait fermer une seconde fois à la fin de 1795 parce que le cours des louis d'or était monté à 3,950 fr. Le premier Consul partageait sur ces matières tous les préjugés de l'école révolutionnaire, il croyait pouvoir décréter la prospérité des finances publiques, en décrétant le cours des fonds.

On a vu les mêmes faits se produire encore 14 ans plus tard.

Les événements de 1815 ont coûté à la France 2 milliards 400 millions de francs ; c'est le compte que faisait en 1833 M. Roy devant la Chambre des pairs. Les trois quarts de cette somme avaient été fournis par l'emprunt, le reste par l'impôt. Les émissions de rentes et les exportations de numéraire et de capitaux qui avaient été la conséquence de cette liquidation, ont causé pendant quatre ans, de 1815 à 1820, de grandes perturbations dans les affaires. La plus considérable de ces perturbations a été la crise de 1818. Le ministre des finances, le comte Corvetto, y est intervenu d'abord par des reports à la Bourse, ensuite par des achats fermes de rentes. Pendant plusieurs années, tant à propos des lois de budgets qu'à propos des lois de comptes, les Chambres françaises se sont occupées de cette intervention du Trésor pour la blâmer en principe, sauf à y trouver des circonstances plus ou moins atténuantes. Il en a été question dans les correspondances diplomatiques des puissances alliées dont la trace se retrouve dans les dépêches de Wellington et de Metternich.

Le rapport de M. Benoist, député, fait à la Chambre des députés le 17 mars 1820 sur les comptes de 1818, est entré dans les détails les plus précis sur la crise de la Bourse de Paris de 1818 et sur l'intervention du Trésor.

Suivant M. Benoist, l'origine de l'intervention a été l'emploi en report des fonds de l'emprunt de 14,600,000 fr. de rentes dont on libérait les inscriptions, grâce aux facilités que donnait la Banque aux porteurs de rentes, d'emprunter sur leurs titres. Le ministre voulait par les bénéfices de ces reports couvrir les pertes que lui faisait subir l'escompte bonifié à ceux qui se libéraient par anticipation.

« Tout semblait s'accorder, dit le rapporteur, pour « permettre au ministre de tirer quelque parti des « fonds du Trésor.

« Dans le mois de juin 1818, il employa, ou pour « mieux dire, il prêta, suivant le mode connu sous « le nom de report, une somme de 11,200,625 fr.

« Cet argent concourut avec les 25 millions « prêtés par la Banque et d'autres fonds laissés sur « la place par les deux maisons étrangères (Hope « et Baring) à porter la rente pendant le cours de « juillet à 78 fr. Jusque-là, nulle circonstance nou- « velle n'avait changé l'état de la Bourse : le mi- « nistre crut devoir y laisser ses fonds ; il les porta « même jusqu'à 25,036,825 fr.

La hausse avait amené les fonds à 80 fr., mais, à la fin du mois, les cours baissèrent à 74 fr. ; le ministre craignit de retirer ses fonds et le rapporteur constate que le montant des reports du Trésor s'éleva en septembre 1818 à 25,515,625 fr. La situation se maintint jusqu'à la signature du traité d'Aix-la-Chapelle ; mais les retraits de numéraire de la Banque de France devinrent si nombreux qu'on dut réduire les escomptes et ne plus accepter que des effets à 45 jours.

« L'embarras de la place s'en accrut, dit M. Benoist. « Le ministre, au lieu de retirer ses fonds, dut aug- « menter ses prêts... Bientôt, au lieu de prêter des « fonds, il devint nécessaire d'acheter des rentes « dont la place était encombrée. La première opé- « ration de ce genre fut faite au mois de novembre « 1818 en participation avec divers banquiers réu- « nis dans le dessein de venir au secours de la « Bourse très alarmée. Le Trésor y acquit 1 million « de rentes au prix de 69 fr. ; il en acheta encore « successivement... en tout 2,929,000 fr., qui au prix « moyen de 69 fr. 25 c., ont coûté 40,579,603 fr. 60 c. « A la fin de décembre, le Trésor avait encore en « prêt sur report 6,562,725 fr. Cette somme lui est « rentrée dans le courant de janvier 1819. »

On pourrait trouver en 1829 un nouvel exemple d'intervention dans la formation d'un syndicat des receveurs généraux pour faciliter le classement de l'emprunt de 1828, et il serait facile de montrer le Trésor public intervenant par l'intermédiaire de la Compagnie des chemins de fer de Lyon et d'un syndicat de banquiers pour maintenir les cours, lors de la conversion des rentes de 1852.

On peut signaler d'autre part la réserve des ministres des finances pendant les grandes opérations du paiement de l'indemnité de guerre de 1871 à 1873. La situation avait beaucoup d'analogie avec celle de 1817, et il ne manquait pas de personnes intéressées pour demander au Trésor de soutenir les cours. On put croire un moment qu'on serait obligé de céder à la pression des événements et dans l'automne de 1872, M. Teisserenc de Bort reçut, de M. Thiers, des instructions l'autorisant à intervenir par des prêts en report, si le taux de l'intérêt dépassait en liquidation une limite que le chef de l'État et le ministre avaient fixée entre eux. La limite n'ayant pas été atteinte, on n'intervint pas et les liquidations successives se terminèrent sans embarras. Il faut dire que le public avait été plus sage qu'en 1817 et qu'il n'y avait pas en 1872, comme au moment du traité d'Aix-la-Chapelle, une spéculation engagée à la hausse dans des proportions

déraisonnables. Les grandes spéculations à la hausse sont presque toujours plus défavorables au crédit public que les grandes spéculations à la baisse, parce qu'elles encouragent les capitalistes sérieux à abandonner les placements en rentes, tandis qu'au contraire, les spéculations à la baisse ont pour conséquence, en attirant les capitaux, de provoquer des placements définitifs.

Ce sont les folies de la spéculation à la hausse qui ont amené la crise qui s'est produite à la Bourse de Paris à la fin de 1881 et au commencement de l'année 1882. Cette crise avait éclaté avant que l'emprunt d'un milliard en 3 p. 100 amortissable ait été entièrement libéré ; et le ministre des finances, pour ne pas enlever au marché les 200 millions de versements alors exigibles, prit le parti d'employer les ressources du Trésor en report jusqu'à concurrence des versements à attendre. L'opération, qui n'était guère moins dangereuse que celle de 1818, réussit mieux cependant, et après avoir employé 165 millions en report, le Trésor put se dégager peu à peu, diminuer ses reports de mois en mois et liquider le tout au mois de juillet 1882.

Quoiqu'il n'en soit résulté rien de fâcheux, on peut dire que cette opération n'en a pas moins été regrettable, parce qu'elle a entretenu dans les esprits cette idée que le Trésor public peut intervenir pour aider une spéculation à la hausse à se liquider et pour mettre des entraves aux spéculations à la baisse.

Les faits d'intervention du Trésor public que nous avons cités et qui embrassent une période de près de 100 ans montrent pourtant clairement que cette intervention a eu des effets ou mauvais ou nuls, et qu'il n'y a pas lieu d'en tirer une théorie favorable à l'action du Gouvernement sur les cours.

Calonne l'a dit, une action sérieuse ne pourrait être exercée que si elle avait lieu secrètement et le secret est impossible, car la publicité est la base des institutions financières modernes.

Enfin, on l'a établi très clairement dans les discussions qui se sont continuées de 1819 à 1820, sur l'intervention à la Bourse du comte Corvetto, le Trésor n'a pas pour attribution de paraître sur le marché de la Bourse autrement que comme vendeur de rentes quand il emprunte, ou comme acheteur quand il amortit.

Dans l'un ou l'autre cas, il doit au public, c'est-à-dire à tout le monde, dont il ne peut être que le serviteur, d'agir publiquement en se conformant à des règles préalablement tracées par la loi. Faire autrement est pour le Gouvernement sortir de ses attributions légitimes, et si des cas de force majeure lui font enfreindre les règles de son action, il est nécessaire qu'un bill d'indemnité intervienne pour juger le cas, absoudre ou condamner l'administration qui a cru devoir intervenir sur le marché des capitaux.

Quand on parcourt le tableau des cours d'une rente consolidée dans un État dont le crédit est établi comme en Angleterre et en France, on peut voir d'un coup d'œil que ce ne sont pas les petites causes, l'action d'une volonté mise en jeu par la passion, l'intervention d'un syndicat de joueurs ou d'un ministre qui peut détruire ou fonder le crédit.

La représentation graphique de ces cours montre qu'il y a des mouvements généraux qui se rattachent aux mouvements de la politique et de la richesse publique. Les guerres, les crises commerciales, l'excès des dépenses, et l'absence du crédit amènent des oscillations dont il n'est possible de prévoir ni la longueur, ni l'amplitude, ni le point de départ, ni celui du retour, au moment même où elles se produisent, mais dont l'explication est presque toujours très facile après coup, parce qu'elles concordent avec d'autres phénomènes qu'on peut en rapprocher. Les spéculateurs habiles sont ceux qui font ces rapprochements au moment où les phénomènes se produisent.

Ainsi le 3 p. 100 consolidé anglais a été coté au même cours en 1752 et en 1882, à 130 ans d'intervalle. M. Alphonse Courtois, dans son *Manuel des fonds publics*, donne le cours de 103 fr. comme étant le plus haut cours coté du 3 p. 100 consolidé à Londres en 1751 et 1881, mais dans cette longue période de temps, on a vu le cours de 47 un quart et de 106 fr. L'histoire des oscillations des cours est l'histoire même de l'Angleterre, et il n'y a qu'en supposant une autre histoire qu'on pourrait supposer d'autres cours.

Le tableau des cours de la rente française donnerait lieu à des observations identiques. Le cours moyen des 5 p. 100 était de 15 fr. 80 c. en 1798 et à 118 fr. 35 c. en 1881, et la ligne qui représente l'état des cours dans l'intervalle a été aussi secouée que la nation elle-même. La bonne politique fait les bons cours, ou du moins les meilleurs cours compatibles avec l'état des affaires économiques et politiques du monde entier, car on paie plus ou moins partout les fautes que l'humanité commet ou les désastres qu'elle subit sur un point quelconque du globe.

V. CONCLUSIONS.

Ce ne sont pas les procédés ingénieux, c'est le progrès de la civilisation et de la richesse qui a fondé le crédit public des grands États modernes. Quand on dit que leur crédit est fondé, on ne dit pas autre chose, si ce n'est qu'ils peuvent emprunter. Beaucoup d'orateurs arrivés à cette conclusion se sont demandé alors si c'était un bien ou si c'était un mal; quelques-uns ont résolument affirmé que c'était un mal.

Le crédit selon eux est le chemin de la ruine. Un État qui n'est pas gêné par la difficulté de se procurer de l'argent, cède à la tentation d'augmenter ses attributions, il accroît les dépenses du budget. La guerre dont l'argent est le nerf, devient plus facile, le crédit public est donc un malheur public.

On a dit que Néron se livrait à toutes ses prodigalités, parce qu'un chevalier romain l'avait assuré qu'il saurait trouver en Afrique, dans de vastes cavernes, les trésors que Didon y avait apportés en fuyant Tyr. Le trésor de Didon devait tout payer. On dit aujourd'hui la même chose des budgets. Ils espèrent se liquider avec un trésor, non pas avec celui de Didon, mais avec celui que fournirait au besoin le crédit.

On peut dire tout d'abord que ces considérations ont un côté oiseux; elles ne sont pas de nature à influer sur la marche des choses. Il est clair qu'on peut abuser du crédit; cela est mal, mais on peut en user; cela est bien. Le progrès met tous les jours entre les mains de l'humanité des instruments de richesses qui peuvent être des instruments de ruine.

Est-il plus difficile d'être prévoyant et sage, quand on a plus de facilités à se perdre? C'est un

problème qui n'est pas plus financier que moral, et qui se pose et qui s'est posé partout et toujours.

L'humanité peut abuser de tout, parce qu'elle est composée d'êtres responsables, mais cette responsabilité fait en même temps sa force et sa gloire et c'est elle qui dirige l'homme vers le progrès.

Léon Say.

CRÉDITS ET ESCOMPTES.

CONTRIBUTIONS DIRECTES ET DOUANES.

1. Ancienne législation.
2. Législation nouvelle.

1. Ancienne législation.

Les contributions indirectes et la plupart des taxes douanières sont destinées à atteindre la consommation. Elles devraient donc, théoriquement, être toujours acquittées au moment précis où les denrées et objets imposables entrent dans les mains du dernier acheteur, de celui qui en disposera pour son propre usage; l'impôt frapperait ainsi directement la consommation. Mais c'est là une conception idéale, qui ne pourrait être réalisée que par la constitution, évidemment impossible, d'un vaste monopole entre les mains de l'État.

Il est, par suite, nécessaire, dans la pratique, de faire payer les taxes indirectes par les fabricants, ou par les importateurs, marchands en gros et autres intermédiaires dont les opérations peuvent être aisément surveillées par les agents du Trésor.

Cependant il serait inique de réclamer le paiement, au comptant, de droits qui ne seront recouvrés par les fabricants ou les marchands en gros qu'au fur et à mesure de leurs ventes ; aussi les lois fiscales ont-elles, de tout temps, accordé au commerce, dans le but de lui éviter des avances onéreuses, certaines facilités qui consistent soit dans la mise effective des marchandises en entrepôt, soit dans l'ouverture d'un compte de prise en charge (entrepôt fictif), soit enfin dans le crédit des droits.

L'ancienne législation des aides et des traites contenait à cet égard des dispositions qui ont été consacrées de nouveau lors du rétablissement des contributions indirectes, et reproduites encore dernièrement lorsque l'Assemblée nationale de 1871 créa de nouveaux impôts indirects.

La concession du crédit des droits permet aux importateurs, aux fabricants, aux marchands en gros, d'écouler leurs marchandises et par conséquent de se dessaisir de valeurs qui pourraient servir de gage au Trésor. Mais les receveurs n'en restent pas moins responsables du montant des taxes. Il a donc semblé légitime de garantir les comptables contre les risques qui leur incombent, en les autorisant à exiger des redevables une sorte de prime d'assurance, sous forme de remise proportionnelle au montant des crédits accordés.

Le taux de cette remise, fixé à un demi-franc p. 100 par une décision ministérielle du 5 avril 1816, a été ramené à un tiers de franc p. 100 par une ordonnance royale du 30 décembre 1829. Il n'a pas changé depuis lors ; mais des arrêtés ministériels des 6 juin 1848, 16 juin 1860 et 27 mars 1866 ont attribué au Trésor une partie de la remise, qui était devenue excessive.

Il est à remarquer que la quotité de la remise était invariable, et indépendante de la durée du crédit, qui était de 3, 4, 6 ou 9 mois, suivant la nature de l'impôt.

Il ressort de ces explications que la remise avait un objet bien déterminé, qui était de couvrir la responsabilité des agents de perception ; mais en aucune façon elle n'était le prix du crédit. Celui-ci était absolument gratuit.

Par une conséquence naturelle, il avait fallu accorder un avantage aux redevables à qui les lois ou les règlements permettaient d'ajourner le paiement des droits et qui n'usaient pas de cette faculté, car, le prix de revient de leurs marchandises se trouvant augmenté de l'intérêt du capital prématurément déboursé, ils étaient moins bien traités que leurs concurrents. Pour faire cesser cette inégalité, il avait été décidé, sur la demande des chambres de commerce, qu'à partir de 1831 les redevables qui acquitteraient les droits au comptant profiteraient d'une bonification d'escompte.

Ainsi, gratuité du crédit et bonification d'escompte en cas de paiement immédiat, tel est le régime qui a été longtemps en vigueur.

2. Législation nouvelle.

La Commission du budget de 1875 battit en brèche ce système. Posant en principe que ce qui importait au commerce, c'était surtout la jouissance du crédit, elle admit qu'en présence des besoins du Trésor, il convenait de faire payer ce crédit en exigeant des intérêts de retard, et de supprimer les bonifications d'escompte.

M. Mathieu Bodet, ministre des finances, s'inspirant du même esprit, présenta, le 15 janvier 1875, un projet de loi dans lequel il évaluait à trois millions le bénéfice annuel qui pourrait résulter pour l'État de l'application de la théorie émise par la Commission du budget.

M. Léon Say, chargé du rapport à l'Assemblée nationale, justifia en ces termes les dispositions proposées : « Le principe de nos lois est que les « contributions indirectes sont dues au comptant, « c'est-à-dire au moment de la sortie des entrepôts « ou de la sortie des usines considérées comme « entrepôts, et ce principe était altéré par les con- « cessions qui ont été faites successivement aux « redevables de l'impôt du sel, des douanes et des « autres contributions indirectes. »

Le projet de loi fut adopté, après une courte discussion, le 15 février 1875.

Voici quelle en est l'économie :

Tous les droits recouvrés par l'administration des douanes et par celle des contributions indirectes doivent être payés au comptant, sans escompte (*art.* 1er).

Les redevables peuvent être admis à présenter, pour certaines taxes, des obligations cautionnées à quatre mois d'échéance, lorsque la somme à payer, d'après chaque décompte, s'élève à 300 fr. au moins (*art.* 2).

Ces obligations donnent lieu à un intérêt de retard et à une remise spéciale qui sont déterminés par le ministre des finances, sans que la remise puisse dépasser $^1/_3$ de franc p. 100 (*art.* 3).

Ainsi a été atteint le but que visait la Commission du budget de 1875 ; la situation, vis-à-vis du Trésor, des redevables jouissant du crédit se trouve renversée.

L'article 2 est applicable aux droits d'importation, aux taxes de fabrication et de consommation sur

les sels, les sucres, les bières, les allumettes, les huiles de toute espèce, la bougie, et au droit sur les cartes à jouer.

Les obligations sont souscrites solidairement par le redevable et par la caution, qui s'engage au même titre que lui. Le principal obligé et la caution doivent être notoirement solvables et, de plus, habiter la résidence du receveur ou la banlieue, et n'être ni communs en biens, ni communs en intérêts.

Un arrêté ministériel en date du 17 février 1875 a fixé le taux de l'intérêt à 5 p. 100 et a maintenu, pour la remise spéciale, celui de $^1/_3$ p. 100 qui était précédemment en vigueur. Quant au partage de cette remise entre les comptables et le Trésor, il est réglé ainsi qu'il suit par un arrêté du 30 octobre 1884 :

Les sommes recouvrées sont réparties à la fin de chaque mois ; il est attribué aux comptables :

Sur les premiers 500,000 fr. de crédits concédés pendant le mois, la totalité de la remise, soit $^1/_3$ de franc p. 100 ; sur les 400,000 fr. suivants, $^1/_{10}$ de franc p. 100 ; sur les 800,000 fr. suivants, $^1/_{20}$ de franc p. 100 ; sur le surplus des crédits concédés, $^1/_{40}$ de franc p. 100.

Indépendamment du crédit de 4 mois, accordé par la loi de 1875 pour l'*acquittement des taxes* ci-dessus énoncées, il existe une autre forme de crédit, qui consiste à allouer la *franchise conditionnelle* de certains droits, et qui résulte du régime de l'admission temporaire (*V.* **Admission temporaire**). La loi du 7 mai 1864, relative aux sucres, avait fixé à 4 mois (*art.* 5) le délai d'apurement des obligations souscrites pour les sucres destinés à être exportés après raffinage. Ce délai a été réduit à 2 mois par la loi du 8 juillet 1865. Quoi qu'il en soit, la responsabilité des comptables qui acceptent les obligations relatives aux sucres placés sous le régime de l'admission temporaire étant identiquement la même que lorsqu'il s'agit de la suspension du paiement de l'impôt sur des objets de consommation intérieure, ces obligations donnent lieu également au prélèvement d'une remise (*D.* 1er *sept.* 1852, *art.* 36) ; si elles ne sont pas apurées à l'échéance par l'exportation, la mise en entrepôt ou l'acquittement des droits, l'intérêt de retard est dû, en vertu de la loi de 1875, à partir du jour de la soumission, sans préjudice de l'intérêt à 5 p. 100, qui court du jour de l'échéance (*L.* 7 *mai* 1864, *art.* 8).

Enfin, une nouvelle facilité a été accordée au commerce par l'article 11 de la loi de finances du 29 décembre 1884, ainsi conçu :

« Les receveurs des douanes pourront, dans les « ports, laisser enlever les marchandises au fur et « à mesure des vérifications et avant liquidation et « acquittement des droits, moyennant soumission « dûment cautionnée, et sous l'obligation pour les « redevables de payer une remise d'un pour mille « du montant des droits liquidés.

« Les conditions auxquelles est subordonnée la « concession de ce crédit spécial, les garanties « qu'elle comporte, les règles concernant les voies « et moyens de recouvrement, ainsi que la juridic- « tion, sont les mêmes que celles en vigueur pour « le crédit afférent aux droits payés en traites.

« La répartition de la remise d'un pour mille « entre le comptable et le Trésor est fixée par ar- « rêté ministériel. »

Cette disposition ne déroge en aucune façon aux prescriptions antérieures, concernant le crédit des droits payables en traites ; elle vise seulement les cas où les taxes doivent être acquittées au comptant. Il n'y a pas lieu, dès lors, d'exiger des intérêts de retard, mais simplement de garantir les receveurs contre le risque que leur fait courir l'enlèvement des marchandises. La remise de 1 p. 1,000 est partagée par moitié entre le Trésor et les comptables (*Arr.* 30 *déc.* 1884).

Il convient de remarquer, en terminant cet exposé, que les prévisions du ministre des finances, qui évaluait, en 1875, à 1,600,000 fr. le produit des intérêts de retard, se sont à peu près réalisées. Le Trésor a, en effet, encaissé de ce chef en 1885 :

Pour la douane (France).	844,183 fr.
Pour la douane (Algérie).	24,361
Pour les contributions indirectes. .	529,324
Total.	1,397,868 fr.

La portion de la remise sur les crédits qui profite au Trésor a rapporté, dans la même année, pour la douane (France) 145,519 fr. Les perceptions faites à ce titre par la douane en Algérie et par les contributions indirectes étant confondues, dans les écritures, avec les autres recettes accidentelles de ces services, il n'est pas possible d'en indiquer l'importance.

Quant à la moitié revenant à l'État sur la remise de 1 p. 1,000 du montant des droits de douane afférents aux marchandises enlevées avant liquidation, elle figure dans les recettes budgétaires pour une somme de 30,000 fr.

P. Tranchau.

CRÉDITS EXTRAORDINAIRES ET SUPPLÉMENTAIRES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Quelque soit le soin apporté à la préparation des budgets, il est des dépenses impossibles à prévoir, surtout si l'on considère que la préparation du budget en France a lieu près d'un an avant sa mise à exécution.

Aussi de tout temps a-t-on été obligé de faire face aux insuffisances des prévisions budgétaires, soit en augmentant la dotation des services prévus au bud-

get, ce qui constitue les crédits *supplémentaires,* soit au moyen de crédits nouveaux lorsqu'il y a lieu de pourvoir à des besoins imprévus entraînant la création de services non dotés au budget primitif et, par conséquent, l'allocation de crédits *extraordinaires.*

La loi du 14 décembre 1879 définit comme suit les crédits extraordinaires et supplémentaires :

Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances imprévues, et qui ont pour objet, ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi.

Les crédits supplémentaires sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget, et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service.

II. PÉRIODE DE LA RESTAURATION.

1. Lois des 17 mars 1817 et 27 juin 1819.

La première loi qui autorisa l'ouverture de crédits, par ordonnances royales, dans des cas extraordinaires et urgents, fut celle du 17 mars 1817 qui, par son article 152, disposa que les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà du crédit en masse ouvert à chacun d'eux et que le ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser les paiements excédants que dans des cas extraordinaires et urgents et en vertu d'ordonnances du roi qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres.

Deux ans après, les crédits supplémentaires et extraordinaires donnaient lieu à une disposition nouvelle qui fit l'objet de l'article 21 de la loi de finances du 27 juin 1819. Cette loi enjoignit à chacun des ministres ayant autorisé des paiements pour des dépenses extraordinaires et urgentes, de convertir ces ordonnances en lois.

Mais les règles posées par les lois de 1817 et de 1819 ne tardèrent pas à être jugées insuffisantes et en 1820 la commission du budget proposa divers amendements pour renfermer les chapitres particuliers de chaque budget dans les limites du crédit total qui leur était ouvert; elle demanda, en outre, la sanction royale pour les cas extraordinaires et urgents où il serait indispensable de faire des dépenses non prévues au budget ou d'excéder pour des dépenses y énoncées le crédit total ouvert à l'un des ministres, en attendant que les Chambres puissent être utilement saisies de l'examen de ces crédits.

Le ministre des finances, M. Corvetto, combattit énergiquement ces propositions et la Chambre se rangea à son avis en ajournant la discussion.

2. Ordonnance du 1er septembre 1827.

L'ordonnance royale du 1er septembre 1827 établit dans le budget de chaque ministère des sections spéciales et modifia, en ce qui concernait les dépenses imprévues des services votés, les dispositions de l'article 152 de la loi du 25 mars 1817, en renvoyant la régularisation des *crédits complémentaires* jusqu'au règlement définitif du budget. Si grave que fût cette dérogation, la commission du budget ne fit aucune observation. La question que soulevaient les crédits supplémentaires et complémentaires disparut en quelque sorte devant la faculté que l'ordonnance du 1er septembre concédait à la Chambre de voter le budget de chaque ministère par sections spéciales.

III. MONARCHIE DE JUILLET.

3. Lois des 29 janvier 1831, 23 mai 1834 et 18 juillet 1836.

La loi du 29 janvier 1831 substitua au vote par sections spéciales le vote par chapitres qui ne devaient contenir que des services corrélatifs et de même nature.

Il existait néanmoins une contradiction manifeste entre les prescriptions positives de la loi de 1817 et les dispositions de l'ordonnance du 1er septembre 1827 ; car cette loi voulait que le ministre, sous sa responsabilité, ne pût jamais dépasser le crédit qui lui était ouvert si ce n'est dans des cas urgents pour lesquels il devait réclamer la sanction des Chambres, tandis que l'ordonnance précitée le dégageait de cette obligation pour tous les excédents de dépense qui se rapportaient à des services ordinaires votés par le budget.

Frappé de cette contradiction, M. Humann, ministre des finances, demanda aux Chambres (séance du 10 janvier 1833) de tracer des règles qui ne laissassent aucun doute sur les conditions de la responsabilité des ministres en matière d'excédents de dépenses et de suppléments de crédits.

La commission de la Chambre des députés établit vite une distinction entre les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires. Elle émit l'opinion que les crédits supplémentaires, se rattachant essentiellement à des services et des besoins prévus et détaillés au budget, n'étaient qu'une conséquence de ce premier vote et qu'alors ils devaient être soumis annuellement à la sanction des Chambres dans la forme et suivant les règles établies pour la présentation du budget.

Pour les crédits extraordinaires, il lui parut que, s'il y avait avantage à obliger chaque ministre à venir justifier ses dépenses devant la Chambre, il pouvait y avoir aussi de graves inconvénients à laisser le ministre des finances entièrement étranger à des ouvertures de crédits, pour l'exécution desquelles des ressources n'auraient pas été préparées. Elle pensa qu'il y avait moyen de concilier ces deux nécessités en décidant qu'à l'avenir les ordonnances portant ouverture de crédits extraordinaires devraient être délibérées en conseil des ministres. (*Rapport de M. Lepeletier d'Aulnay, 26 février* 1833.) Ces diverses dispositions ont été consacrées par la loi du 24 avril 1833.

Mais tant de précautions furent encore inutiles. Le chiffre des crédits supplémentaires et extraordinaires croissait sans cesse. En 1834, M. Duchâtel, rapporteur du budget de 1835, constata que la Chambre en avait voté pour plus de 57 millions pour 1832, 26 millions sur l'exercice 1833 non encore réglé, et que, pour l'exercice 1834, les suppléments demandés dépassaient déjà 41 millions.

C'est alors que la commission du budget du ministère des finances pour 1835 (séance du 18 avril 1834), préoccupée de la question des crédits supplémentaires, voulut concilier les droits des Chambres avec la liberté d'action qui doit être laissée au Gouvernement.

Il lui parut que les termes de la loi de 1817, qui faisait la règle de la matière, étaient trop vagues,

et qu'il y aurait avantage, pour le Gouvernement et pour les Chambres, à circonscrire, dans des limites mieux tracées, la faculté d'accroître, par ordonnance, les dépenses de l'État.

En conséquence, le rapporteur, M. Duchâtel, proposa de déterminer chaque année à quels chapitres du budget serait limitée la faculté d'ouvrir par ordonnance des crédits supplémentaires. De cette façon, le législateur déclarera lui-même ses intentions et sa volonté ; et il ne restera plus de doute sur la classification des dépenses, qui se trouvera consacrée par la loi.

Après le budget voté, des circonstances nouvelles et imprévues peuvent survenir. « C'est ici, dit M. Duchâtel, que la faculté d'ouvrir des crédits extraordinaires trouve sa place. Cette faculté a été donnée au Gouvernement par la loi du 25 mars 1817. Rien de plus facile que de tracer la limite qui sépare les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires : il y a crédit supplémentaire quand il s'agit d'une dépense relative à l'exécution d'un service déjà voté, sans modifications dans le service lui-même ; il y a crédit extraordinaire quand la dépense a pour objet ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances, au delà des bornes déterminées par cette loi. La condition exigée par la loi de 1817, c'est que les cas soient *extraordinaires* et *urgents*. »

Aux termes de l'article 11 de la loi du 23 mai 1834, l'application des crédits supplémentaires fut limitée à certains services dont elle détermina la nomenclature, et l'article 12 disposa, comme la loi de 1833 l'avait déjà fait, que l'ensemble des crédits extra-budgétaires devait être soumis en un seul projet de loi à la sanction des Chambres dans leur plus prochaine session et avant la présentation du budget.

Deux ans après, le rapporteur de la commission de la loi des dépenses pour 1837, M. Gouin, constatait avec regret l'insuffisance des mesures prises.

Il fit ressortir la contradiction qui existait entre le rigorisme apporté dans le vote de chaque budget pour l'établir en équilibre et la facilité avec laquelle cet équilibre se trouvait détruit par l'adoption de tous les crédits supplémentaires qui sont demandés sans une affectation égale de voies et moyens. Pour suppléer à cette lacune, la commission du budget proposa la disposition suivante qui est devenue l'article 5 de la loi du 18 juillet 1836 : « A l'avenir toute demande de crédits faite en dehors de la loi annuelle des dépenses devra indiquer les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. »

IV. RÉPUBLIQUE DE 1848.

4. Lois des 13-18 novembre 1849, 15 mars 1850 et 16 mai 1851.

La Révolution de 1848 eut lieu avant qu'aucune mesure nouvelle eût été prise pour arrêter la progression constante des crédits supplémentaires. Ce mal fut de nouveau signalé en 1849 à l'occasion d'un déficit considérable et la loi des 13-18 novembre 1849 établit que tout projet de loi portant ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires serait contresigné par le ministre des finances. L'adoption de cette disposition fit dire au président de l'Assemblée constituante que le ministre des finances serait, par suite, *contrôleur général*.

La loi du 15 mai 1850 eut pour but de faire concorder avec la Constitution et avec le principe de la permanence de l'Assemblée, les dispositions des lois antérieures qui interdisaient tout ordonnancement ou liquidation de dépense sans crédit préalable ouvert par la loi et qui réglaient les cas ou les formes dans lesquels des crédits supplémentaires ou extraordinaires devaient être ouverts ou sanctionnés. Par son article 9, cette loi stipula qu'aucune dépense ne pouvait être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable eût été ouvert par une loi, et même elle n'hésita pas à mettre à la charge personnelle du ministre contrevenant toute dépense non créditée ou portion de dépense en excédent de crédit. Toutefois, elle autorisa pendant les prorogations de l'Assemblée législative, l'ouverture, par arrêté du Président de la République, des crédits extraordinaires et supplémentaires, en exigeant la garantie de la délibération préalable du conseil des ministres, le contreseing du ministre des finances et l'insertion au *Bulletin des lois*. Elle fixa les règles suivantes pour la régularisation des crédits ouverts :

S'il s'agissait de crédits extraordinaires, les arrêtés du Président devaient être soumis à l'approbation de l'Assemblée législative dans les 10 jours qui suivent l'expiration de la prorogation, sous forme de projets de loi spéciaux, avec l'indication des voies et moyens affectés au paiement de la dépense.

S'il s'agissait de crédits supplémentaires, mais seulement pour ce qui concerne les services dénommés par la loi du 22 mai 1834 *services votés*[1], les crédits ouverts par arrêtés du Président de la République devaient être soumis à l'approbation législative, dans un seul projet de loi, au plus tard dans le mois de décembre, et toujours avec l'indication des voies et moyens.

Enfin, la même loi statua que la nomenclature des services votés serait imprimée chaque année dans la loi du budget des dépenses.

On ne s'en tint pas là. Quelle que fût sa sollicitude, l'Assemblée nationale législative, à raison des circonstances et des exigences de la situation, était impuissante à restreindre les crédits supplémentaires et extraordinaires. Un représentant, M. Creton, crut que des prescriptions nouvelles étaient nécessaires et il proposa au mois de février 1851 des dispositions qui, amendées et modifiées sur différents points, devinrent la loi du 16 mai 1851.

Cette loi décida que tout projet de loi portant demande de crédit supplémentaire ou extraordinaire, imputable sur un ou plusieurs exercices, devait être contresigné par le ministre compétent et par le ministre des finances et que la présentation en serait faite, comme annexe du budget, par le ministre des finances.

Elle décida en outre que, s'il ne pouvait être pourvu aux voies et moyens sur les ressources effectives de l'exercice, le projet mentionnerait que le crédit était mis au compte de la dette flottante.

V. SECOND EMPIRE.

5. Loi du 8 juillet, Sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Loi du 5 mai 1855.

La permanence de l'Assemblée n'existant plus sous le régime de la Constitution impériale, on re-

1. Les *services votés* sont ceux dont l'importance annuelle est variable et dont il est impossible de régler d'avance la dépense d'une manière certaine et précise.

Les *services définitifs* sont ceux pour lesquels les allocations consenties ne peuvent jamais être dépassées par les ministres ordonnateurs.

vint en matière de crédits extra-budgétaires, au régime suivi sous le gouvernement de Juillet. En conséquence, le Corps législatif, qui remplaça l'année suivante l'Assemblée législative, sanctionna quelques dispositions nouvelles.

Les articles 20 et 21 de la loi de finances du 8 juillet 1852 eurent pour objet de confirmer les règles et les garanties qui avaient été consacrées par la législation antérieure à 1848, relativement aux crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts par des décrets en l'absence du Corps législatif. L'article 22 de la même loi abrogea les dispositions législatives sur cette matière, postérieures à 1848, qui étaient devenues sans objet ou qui ne pouvaient se concilier avec les lois nouvelles.

La proclamation de l'empire amena dans le vote du budget divers changements qui devaient avoir leur contre-coup sur les dépenses extra-budgétaires. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 porte, dans son article 12 : 1° que le budget des dépenses est voté par ministères ; 2° que la répartition par chapitres du crédit accordé pour chaque ministère est réglée par décret de l'Empereur, rendu en Conseil d'État ; 3° que des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre.

Une autre conséquence, au point de vue de la régularisation des crédits supplémentaires et extraordinaires, découlait de la promulgation du Sénatus-consulte de 1852. Dans l'opinion du Gouvernement (Corps législatif, séance du 1er juin 1854) les dispositions des lois relatives à la régularisation, dès la session suivante, des décrets portant ouverture de crédits additionnels sur un exercice non encore clos, se trouvaient implicitement abrogées par le Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et c'était désormais dans la loi des comptes de l'exercice auquel se rattachaient les crédits additionnels ouverts par voie de décrets, que le Corps législatif devait être appelé à les apprécier et à les contrôler. Cette opinion n'a pas prévalu, et l'année suivante (séance du 22 février 1855) le Gouvernement appelait le Corps législatif à statuer sur la question. Des propositions du Gouvernement et des modifications réclamées par la commission du budget et consenties par le Conseil d'État, sortit l'article 21 de la loi de finances du 5 mai 1855, ainsi conçu :

Lorsqu'il aura été accordé, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires pour des services prévus au budget, ou des crédits extraordinaires pour dépenses urgentes et imprévues, et que ces crédits n'auront pu être couverts par des virements de chapitres, les décrets qui les auront autorisés seront soumis à la sanction législative, savoir :

Ceux relatifs aux crédits extraordinaires, dans les deux premiers mois de la session qui suivra l'ouverture desdits crédits extraordinaires, et ceux relatifs aux crédits supplémentaires, dans les deux premiers mois de la session qui suivra la clôture de chacun des exercices sur lesquels les suppléments auront été accordés.

Les suppléments dont il s'agit ne pourront être employés, avant leur régularisation législative, aux virements de chapitres effectués en exécution de l'article 12 du Sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

6. Décret du 10 novembre 1856.

Les précautions accumulées par tant de régimes politiques différents étaient encore insuffisantes. Un décret du 10 novembre 1856 ajouta de nouvelles entraves à celles qui existaient déjà. Afin de rendre plus rares ces suppléments de crédits, l'article 2 du décret du 10 novembre 1856 exigea, ainsi que l'avaient fait les lois de 1836, de 1850 et de 1851, que les décrets portant ouverture de crédits extrabudgétaires, indiquassent les voies et moyens affectés aux crédits demandés. Ce même décret prescrivit que les virements seraient réservés pour couvrir, après la première année de l'exercice, par des excédents de crédits réellement disponibles, les insuffisances d'allocations auxquelles il serait reconnu nécessaire de subvenir.

Pour la première fois, l'intervention du Conseil d'État a été réclamée par le décret du 10 novembre 1856, pour tous les suppléments ou virements de crédits, avec l'obligation pour le Conseil d'État de communiquer préalablement les décrets concernant les suppléments ou les virements de crédits au ministre des finances qui donnerait son avis, en prenant en considération les crédits déjà ouverts et la situation des impôts et revenus de l'État, comparativement aux prévisions du budget. Chaque décret dut être contresigné par le ministre compétent et par le ministre des finances.

Cependant, le décret du 10 novembre 1856 échoua dans la pratique. D'une part, les crédits extra-budgétaires qui furent demandés parurent sans doute nécessités par des besoins réellement urgents et imprévus. D'autre part, à moins qu'il ne s'agît de ressources tout à fait spéciales, telles que les fonds de concours, le fonds des inondations, l'emprunt de la guerre d'Italie, etc,, les prescriptions de l'article 1er du décret furent jugées inexécutables, et l'on dut se contenter pour s'y conformer, de cette formule qui fut invariablement adoptée : « Il sera pourvu à cette dépense au moyen « des ressources de l'exercice courant », formule vague et sans valeur au point de vue de l'équilibre des budgets.

7. Sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

Le décret du 24 novembre 1860 rendit la parole au Sénat et au Corps législatif. Au mois de février 1861, le Corps législatif se réunissait, et dans sa première adresse à l'Empereur, il exprimait l'espoir qu'il ne se présenterait pas des circonstances assez impérieuses pour que des crédits extraordinaires et supplémentaires vinssent modifier sensiblement les prévisions du budget.

Frappé de la progression des crédits extraordinaires, ils s'étaient élevés pour 1861 à 258 millions, M. Fould proposa à l'Empereur, 12 novembre 1861, de renoncer à la faculté d'ouvrir par décret des crédits supplémentaires et extraordinaires dans l'intervalle des sessions législatives. Un décret du 1er décembre 1861 décida d'abord qu'à l'avenir aucun décret, autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires, ne sera soumis à la signature du Chef de l'État, qu'accompagné de l'avis du ministre des finances, puis un Sénatus-consulte rendu le 31 décembre 1861 substitua au vote du budget par ministères, le vote par grandes sections, en conservant toutefois au Gouvernement le droit de virement entre tous les chapitres d'un ministère, et supprima la faculté d'ouvrir par décrets, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires et extraordinaires.

8. Sénatus-consulte du 8 septembre 1869.

Les réformes édictées par le Sénatus-consulte du 8 septembre 1869 dans les institutions impériales, devaient nécessairement amener de profondes modifications dans l'ordre financier; c'est ainsi que

l'article 9 de ce Sénatus-consulte supprima la division du budget en sections, et prescrivit que le budget serait, à l'avenir, présenté au Corps législatif avec ses divisions en chapitres et articles et qu'il serait voté par chapitres, conformément à la nomenclature annexée au Sénatus-consulte.

La voie des réformes étant ouverte, la commission du budget de 1871 alla plus loin encore et apporta au droit de virement les restrictions suivantes qui sont devenues l'article 38 de la loi du 27 juillet 1870 :

Aucun virement ne peut être opéré sur les crédits affectés au service de la dette publique.

Le crédit alloué à titre de fonds secrets ne peut être augmenté par voie de virement.

Aucun virement ne peut être opéré sur des crédits affectés à des dépenses obligatoires pour élever des crédits afférents à des dépenses facultatives.

Aucun virement ne pourra être employé pour augmenter les crédits votés pour les traitements de personnel.

VI. PÉRIODE ACTUELLE.

Les changements politiques survenus depuis 1870, l'établissement d'une Assemblée nationale souveraine et permanente nécessitèrent, en matière de crédits, l'adoption d'un système qui fût en harmonie avec les institutions nouvelles.

9. Loi du 16 septembre 1871.

La loi du 16 septembre 1871, par son article 30, supprima la faculté de virement de crédits d'un chapitre à un autre, et, par ses articles 31 et 32, fit revivre les lois des 24 avril 1833 et 23 mai 1834 et les dispositions non abrogées de la loi du 15 mai 1850.

En conséquence, la loi du 16 septembre 1871 rétablit, pour le Gouvernement, la faculté d'ouvrir, pendant les prorogations de l'Assemblée nationale, des crédits supplémentaires et extraordinaires, sous la condition expresse que les décrets qui auraient provisoirement accordé ces crédits, fussent soumis à la sanction de l'Assemblée nationale dans les quinze premiers jours de sa prochaine réunion. L'Assemblée nationale de 1871 s'est inspirée de la loi du 15 mai 1850, en restreignant la faculté d'ouverture des crédits supplémentaires aux services votés dénommés dans une nomenclature annexée à ladite loi.

En outre, elle a entouré de garanties nouvelles le droit du Gouvernement, en exigeant que les décrets fussent délibérés et approuvés en conseil des ministres et en réclamant, comme l'avait prescrit le décret du 10 novembre 1856, l'intervention du Conseil d'État pour la fixation des crédits.

10. Loi du 12 août 1876.

Plus tard, sur la proposition d'un de ses membres, M. Guichard, l'Assemblée nationale a fait revivre, par la loi du 12 août 1876, l'obligation imposée au ministre des finances, par l'article 4 de la loi du 16 mai 1851, de réunir en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin se ferait sentir dans les divers services pendant l'intervalle d'un mois au moins. Aux termes de la même loi, le ministre des finances ne doit procéder par projets de lois spéciaux que dans les cas d'urgence.

11. Loi du 14 décembre 1879.

En présence de la Constitution nouvelle (*L. 24 et 25 févr. et 16 juill.* 1875) qui a attribué le pouvoir législatif à deux Chambres et limité à cinq mois la durée de leur session ordinaire, on s'est demandé si on se trouvait encore régi par la loi du 16 septembre 1871 ou si les dispositions de cette loi étaient devenues caduques depuis le jour (8 mars 1876) où l'Assemblée nationale a pris fin.

Cette question s'est posée et a été examinée et résolue à l'occasion de divers crédits ouverts par décrets en 1877, pendant la durée de la dissolution de la Chambre des députés, et pour lesquels le Gouvernement demandait la sanction des Chambres par un projet de loi déposé le 5 novembre 1877.

La Chambre des députés, s'appuyant sur la législation antérieure qui était spéciale à l'Assemblée nationale, a refusé de sanctionner ces décrets qu'elle considérait comme entachés d'illégalité. (Rapport de M. Cochery, du 27 novembre 1877, annexe n° 116.)

Cette question de légalité ou d'illégalité des crédits ouverts par décrets pendant la dissolution de l'Assemblée nationale, fut de nouveau soulevée au Sénat à l'occasion d'un projet de loi destiné à remplacer un crédit ouvert par décret au ministre de la guerre pour le service des vivres et des fourrages (Sénat, séance du 30 mars 1878); il était donc nécessaire de fixer sur ce point la législation et c'est dans ce but que le ministre des finances, M. Léon Say, a présenté à la Chambre des députés un projet de loi sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pendant la prorogation des Chambres (séance du 11 janvier 1878, annexe n° 278).

Présenté à la Chambre des députés, qui lui fit subir quelques modifications, puis au Sénat, où il donna lieu à une discussion très vive à laquelle prirent part MM. Chesnelong et Delsol[1], ce projet de loi est devenu la loi du 14 décembre 1879, dont nous donnons le texte résumé ci-dessous :

« Tout crédit extraordinaire forme un chapitre « particulier du budget de l'exercice pour lequel il « a été ouvert, à moins, en ce qui concerne les « départements de la guerre et de la marine, que « le service ne se rattache d'une manière indivisi- « ble à un chapitre déjà existant (*art.* 3).

« Dans le cas de prorogation des Chambres, tel « qu'il est défini dans le premier paragraphe de « l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet « 1875, des crédits supplémentaires et extraordi- « naires pourront être ouverts provisoirement par « décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été « délibérés et approuvés en conseil des ministres; « ils indiquent les voies et moyens qui seront af- « fectés aux crédits demandés (*art.* 4).

« Ces décrets doivent être soumis à la sanction « des Chambres dans la première quinzaine de leur « plus prochaine réunion (*ibid.*).

« Pourront seuls donner lieu à ouverture de cré- « dits supplémentaires les « services votés », dont « la nomenclature sera annexée chaque année à la « loi de finances (*art.* 5).

« Les crédits extraordinaires qui ont pour objet « la création d'un service nouveau ne pourront « être ouverts par décret. [2] »

Signé : LANJALLEY.

1. Voir séance du Sénat du 6 décembre 1879.

2. Le ministère des finances a publié sous forme de brochure un travail très complet contenant toute la législation relative aux crédits extraordinaires et supplémentaires. (Imprimerie nationale.)

CREUSE. — Chef-lieu : Guéret; sous-préfectures: Aubusson, Bourganeuf, Boussac.

Nombre de communes : 266; population totale : 278,782; superficie territoriale : 557,121 hectares; bois domaniaux : 537 hectares; bois communaux : 1,854 hectares.

Cour d'appel de Limoges; chef-lieu d'académie : Clermont ; diocèse de l'évêché de Limoges, suffragant de l'archevêché de Bourges; 12e corps d'armée (Limoges).

Sénateurs : 2; députés : 5; percepteurs : 37.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1887 : 32,898 fr.

Valeur du centime départemental, 1887 : 12,101 fr.

Revenus communaux annuels, 1887 : 409,838 fr.

Voies de communication.

	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	173
— — local	»
Routes nationales	338
— départementales [1]	»
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	2,221
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	1,435

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1886.
Recettes ordinaires	788,739f89	1,162,315f06
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	49,461f32	57,234f40
Propriétés départementales	13,643 26	7,081 32
Routes départementales	146,698 23	»
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	347,641 95	568,329 51
Enfants assistés	35,943 38	53,[illegible]82 79
Aliénés	33,986 00	5[illegible],123 96
Assistance publique	13,967 81	18,771 77
Encouragements et subventions	45,878 00	44,[illegible] 04
Instruction publique	36,086 86	61,778 10
Dépenses diverses	25.151 85	30,795 68
Total des dépenses ordin.	748,4[illegible]f66	898,097f57
Recettes extraordinaires	475,5[illegible]f54	678,512f90
Dépenses extraordinaires	351,189 34	549,955 41
Emprunts. Dette en principal	1,234,500f00	3,098,037f02

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1885.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	745,677f00	190,255f00	121,4[illegible]f00	134,050f96
Cent. généraux.	»	32,343 35	19,191 31	49,358 46
Fonds de secours et non-valeurs	14,913 54	3,805 10	3,61[illegible] 92	7,285 38
	760,590f54	226,403f45	144,299f23	190,694f80
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	128,016 92	100,145 49	39,784 32	48,651 75
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	213,930 71	[illegible]	28,268 90	45,477 65
Total par contr.	1,102,538f17	[illegible]	212,352f45	284,824f20

1. Les routes départementales ont été déclassées.

En ajoutant aux chiffres qui précèdent, le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 4,271 fr. 97 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 2,847 fr. 98 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 1,326,259 fr. 99 c. Département : 625,598 fr. 48 c. Communes : 346,427 fr. 24 c.; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à		2,298,285f71
Taxes assimilées		101,280 33
Contributions indirectes.		
Boissons	1,347,336f95	3,398,536 73
Tabacs	1,813,070 21	
Douanes	»	
Autres contributions indirectes	238,129 57	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	2,190,325f43	4,018,248 99
Forêts	13,562 22	
Postes et télégraphes	430,308 95	
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	2,234 97	
Revenus et produits divers	1,082,114 42	
Soit un total général de		9,816,351f76

représentant 0 fr. 28 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1885 pour 3,528,828,539 fr. 37 c. : budget général, 3,056,639,029 fr. 04 c.; budget sur ressources spéciales, 472,189,510 fr. 33 c.

CRISES FINANCIÈRES ET COMMERCIALES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET MÉCANISME DES CRISES.

II. HISTORIQUE DES PRINCIPALES CRISES.

1. Crise de 1810 en France et en Angleterre.
2. Crise de 1826 en France, en Angleterre et aux États-Unis.
3. Crise de 1836 aux États-Unis, en Angleterre et en France.
4. Crise de 1847 en Angleterre et en France.
5. Crise générale de 1857.
6. Crise de 1882 en France.

III. PRÉVISION DES CRISES.

7. Commerce extérieur.
8. Prix des marchandises.
9. Examen de la situation des Banques.

IV. LIQUIDATION DES CRISES.

V. CONCLUSION.

I. DÉFINITION ET MÉCANISME DES CRISES.

Les crises sont des phénomènes qui ont toujours attiré l'attention des économistes, mais elles n'ont été bien étudiées que depuis une vingtaine d'années, et la connaissance des lois auxquelles elles obéissent est encore peu répandue; nous allons essayer de les exposer.

Une crise peut être définie : l'arrêt de la hausse des prix ; quelles que soient l'intensité du phénomène et les circonstances dont il est environné, il n'y a pas autre chose.

Les crises reviennent périodiquement et, malgré les souffrances de toute sorte qui en accompagnent la liquidation, elles sont nécessaires. Lorsque, pour employer une locution vulgaire, les affaires vont, les prix de toutes les utilités, marchandises ou services, suivent une marche ascendante, les ouvriers

sont recherchés et leurs salaires s'élèvent, les loyers suivent la progression des salaires, l'argent gagné facilement est facilement dépensé, cependant l'épargne se forme et le capital cherche un emploi. Il choisit d'abord les bonnes valeurs, puis lorsque leur revenu n'est plus assez rémunérateur, il se porte sur les valeurs de second ordre, enfin sur ces titres sans consistance qui suivent le mouvement de hausse et atteignent parfois des prix exorbitants. Les marchandises sont l'objet d'une spéculation analogue et leurs cours atteignent un niveau qui n'est nullement déterminé par l'offre et la demande résultant des véritables besoins du marché.

Cette prospérité repose sur une base essentiellement fragile. Elle a un terme lorsque le détenteur veut réaliser le bénéfice qui lui semble acquis, l'offre surpasse alors la demande et la hausse s'arrête ; c'est le moment précis où la crise éclate, immédiatement suivie d'une liquidation qui va se poursuivre au milieu de souffrances et d'angoisses. La liquidation est caractérisée par la marche rétrograde des prix, la Bourse est généralement la première atteinte, toutes les valeurs baissent et les faillites se déclarent ; les marchandises se placent difficilement dans une population appauvrie, le stock qui s'est formé dans la période de prospérité devient surabondant ; pour l'écouler il faut ralentir la production, restreindre les bénéfices, diminuer les salaires auxquels les ouvriers se sont habitués, en un mot baisser tous les prix, jusqu'à ce qu'ils atteignent un niveau tel que la demande puisse de nouveau se manifester. On entre alors dans la période ascendante qui se termine par une nouvelle crise et une nouvelle liquidation.

La vie économique des nations oscille donc entre deux crises et il est impossible de se soustraire à cette loi, car il est de la nature humaine que chacun essaie de tirer de sa chose le plus grand parti possible, c'est-à-dire pousse les prix à leur dernière limite et produise le plus possible pour profiter de la hausse ; il est par suite nécessaire, indispensable, qu'il existe un frein capable d'enrayer le mouvement et ce frein c'est la crise. Les crises sont périodiques comme le démontre le tableau suivant :

Années.	France.	Angleterre.	Allemagne.	États-Unis.
1803 . . .		Crise.		
1804 . . .	Crise.			
1810 . . .	Crise.	Crise.		
1813 . . .	Crise.			
1814 . . .				Crise.
1815 . . .		Crise.		
1818 . . .	Crise.			
1819 . . .		Crise.		
1825 . . .	Crise.	Crise.		Crise.
1826 . . .		Crise.		
1830 . . .	Crise.			
1836 . . .	Crise.			
1837 . . .		Crise.		Crise.
1839 . . .		Crise.		
1847 . . .	Crise.	Crise.		Crise.
1857 . . .	Crise.	Crise.	Crise.	Crise.
1861 . . .	Embarras.			
1864 . . .	Crise.	Crise.		Crise.
1873 . .	Crise.		Crise en Autriche.	Crise.
1882 . . .	Crise.			
1884 . . .				Crise.

La période la plus courte est de trois ans, 1810 à 1813, mais la crise de 1813, plutôt politique que financière, ne doit pas entrer en ligne de compte ; la période la plus longue est de 11 ans, 1836 à 1847 ; le phénomène a une tendance manifeste à se reproduire tous les 8 ou 10 ans, 1818-1826 ; 1836-1847 ; 1847-1857 ; 1857-1864 ; 1864-1873 ; 1873-1881. En Angleterre la périodicité est à peu près la même, l'Allemagne et les États-Unis sont des nouveaux venus dans la vie économique, aussi la période n'est pas aussi nette que pour la France et l'Angleterre ; toutefois les époques de crise tendent à coïncider dans les quatre pays compris dans le tableau et il est probable, si les renseignements ne faisaient défaut, qu'on arriverait à des constatations semblables pour tous les autres pays. Les événements politiques, contrairement à l'opinion reçue, ne jouent qu'un rôle secondaire dans l'origine des crises ; ils peuvent les faire éclater, mais ils ne les déterminent pas, les causes en sont préexistantes et d'ordre purement économique.

Les phénomènes qui accompagnent les crises ou plutôt qui en sont la conséquence, se présentent avec une constance remarquable ; nous les avons énumérés plus haut ; mais comme il est assez difficile de les suivre en eux-mêmes et de déterminer avec précision certains coefficients, par exemple le taux des salaires à diverses époques, il faut avoir recours à des moyens indirects d'observation ; nous les trouverons dans les comptes des banques d'émissions, auxquelles viennent en dernière analyse aboutir toutes les transactions commerciales et il sera facile de constater aux époques de crise une diminution de l'encaisse métallique coïncidant avec un engorgement du portefeuille commercial, conséquence de l'activité des affaires, un accroissement dans la circulation fiduciaire dans l'année de la crise ou celle qui la précède, immédiatement suivie d'une diminution au moment même de la crise.

Les mêmes faits se produiront en ordre inverse au moment de la liquidation et avec une régularité quasi-mathématique dont nous pourrons tirer les plus utiles conséquences.

Si des faits purement financiers nous passons aux faits commerciaux, nous constaterons une régularité semblable ; les tableaux des douanes fournissent constamment un maximum pour le commerce extérieur dans le voisinage des années de crise et un minimum dans celui des années de liquidation.

La démographie elle-même subit l'influence des crises, les mariages, les naissances, les décès, les abandons d'enfants, etc., sont visiblement en relation étroite avec la situation commerciale, et ce n'est pas sans surprise que l'on constate le parallélisme des courbes démographiques et des diagrammes des comptes des banques. L'histoire des crises présentant constamment la répétition des mêmes phénomènes, nous n'exposerons que les plus importantes.

II. HISTORIQUE DES PRINCIPALES CRISES.

1. Crise de 1810 en France et en Angleterre.

La crise de 1810 fut la conséquence de la guerre désastreuse que se faisaient la France et l'Angleterre. Le blocus continental et le droit de 50 p. 100 frappé sur les denrées coloniales les avait portées, sur le continent, à un prix tel que la vente n'en était plus possible. Les mesures violentes de Napoléon eurent pour effet de rendre la situation du commerce extrêmement précaire, un grand nombre de maisons au-dessus de leurs affaires, mais dont l'actif se composait de produits étrangers, étaient sur le point de suspendre leurs paiements. Le Trésor fit en sous-main des prêts à quelques-unes d'entre elles, mais ces secours ne suffisant pas, il

fallut s'adresser à la Banque. Les principaux comptes de cet établissement reflètent l'état des affaires; le portefeuille, du 1er au 31 octobre 1810, monte de 130 à 145 millions, au 30 novembre il est de 149 millions non compris les bons du Trésor; l'encaisse suit une marche inverse et de 86 millions au 1er octobre tombe à 76 millions au 31 octobre et à 67 millions au 30 novembre.

La Banque restreint ses escomptes et pendant une semaine, du 6 au 13 décembre, refuse tout effet ayant plus de 70 jours d'échéance. La liquidation s'opère en 1811 et elle est signalée par de nombreuses et importantes faillites.

En Angleterre, la crise éclate en même temps qu'en France. Elle est produite par la fermeture des ports du continent et par les exportations de capitaux destinés à soudoyer les puissances en guerre avec la France; les subsides accordés aux étrangers de 1808 à 1810 avaient atteint le chiffre énorme de 775 millions et s'étaient ajoutés à une importation de 150 millions de blés nécessitée par la mauvaise récolte de 1810.

Le haut prix des grains avait amené une vaste spéculation sur les terres *landjobbing*. La Banque, sous le régime du cours forcé, prêta maladroitement son concours aux *landjobbers*, et refusa le crédit au véritable commerce; l'année 1811 fut pour tout le pays une année terrible, la liquidation ne commença qu'en 1812 et se termina en 1813, favorisée par une bonne récolte et l'espoir d'une paix prochaine avec le continent.

2. Crise de 1826 en France, en Angleterre et aux États-Unis.

Les années qui suivirent les crises de 1818-1819 furent marquées par une activité commerciale extraordinaire. La spéculation se donna libre carrière, on vit éclore les conceptions les plus bizarres. Le public, aveuglé par les cours élevés qu'atteignaient les valeurs et les marchandises, apportait avec une incroyable confiance son épargne à tous ceux qui la lui demandaient.

Les bénéfices énormes réalisés par la spéculation amenèrent la hausse des prix. D'après M. de Laveleye le coton avait doublé, le tabac, le sucre, le café avaient acquis une plus-value de 30 p. 100; le haut prix des denrées coloniales favorisait les exportations américaines et donnait à ces contrées le moyen d'augmenter leurs achats de produits européens, aussi le commerce extérieur augmenta dans de grandes proportions : cette prospérité permit aux républiques américaines de contracter de gros emprunts en Europe.

Tant que l'argent fut abondant, la hausse persista, mais lorsque le drainage opéré par les emprunts américains réagit sur les changes, les embarras commencèrent et il fallut se liquider. La liquidation se traduisit par une baisse de 30 à 40 p. 100 sur tous les prix et un grand nombre de faillites en Angleterre et en Amérique. La France, moins engagée, fut moins éprouvée.

3. Crise de 1836 aux États-Unis, en Angleterre et en France.

Le signal de cette crise partit des États-Unis. L'année 1836 s'était ouverte dans ce pays sous les plus heureux auspices, les dépenses de l'État ne dépassaient pas 100 millions contre 185 millions de recettes et une série de bonnes récoltes avait apporté l'aisance dans les campagnes. La prospérité de l'agriculture fut suivie d'une spéculation sur les terres cultivées, et comme cet aliment n'était pas suffisant, on se rejeta sur la propriété bâtie.

Du 1er janvier au 1er septembre 1836, on éleva à New-York 1,518 maisons; puis les canaux, les chemins de fer, les mines firent à leur tour appel aux capitaux disponibles.

Les fonds étrangers affluèrent en Amérique, la Banque d'Angleterre en fournit une notable partie. Pour modérer les demandes, cet établissement éleva le taux de son escompte de 4 à 4 1/2 le 21 juillet 1836, et à 5 p. 100 le 1er septembre de la même année. Ce resserrement du crédit fut suffisant pour porter un coup mortel à un grand établissement irlandais, *agricultural and commercial bank*, qui, le 14 novembre 1836, s'écroula avec ses 30 succursales.

Cette chute fut le signal d'une panique; toutes les banques provinciales furent assiégées par les porteurs de billets; la Banque d'Angleterre leur prêta son appui, mais elle agit avec une extrême rigueur à l'égard des personnes en relation avec l'Amérique dont elle repoussa impitoyablement le papier, ce qui entraîna un grand nombre de faillites.

Pendant ce temps, l'Amérique ne recevant plus de fonds de l'étranger, entrait en pleine crise. La plupart des affaires en projet furent abandonnées, les prix surélevés s'affaissèrent, les banques suspendirent leurs paiements, les billets perdirent de 10 à 20 p. 100 et le change sur l'Europe monta à 22 p. 100.

En France, la crise n'arriva que de seconde main. Au mois de juillet 1836, quelques symptômes de gêne commencèrent à se manifester; le drainage opéré par les États-Unis fit monter l'intérêt hors banque à 5, 5 1/2 et même 6 p. 100, les fonds publics fléchirent et l'encaisse de la Banque diminua.

On n'eut cependant pas, comme en d'autres temps, à recourir à des restrictions de crédit pour maintenir un rapport normal entre la réserve métallique et les engagements à vue. Cette situation, cependant assez précaire, dura pendant toute l'année 1837; à vrai dire il n'y avait de danger que pour les maisons trop engagées avec les États-Unis qui trouvèrent près des capitalistes français et de la Banque un appui, grâce auquel elles purent supporter la crise sans trop de dommage.

4. Crise de 1847 en Angleterre et en France.

Le premier nuage précurseur de la crise de 1847 fut en 1845 la maladie de la pomme de terre en Irlande; la disette qui s'ensuivit amena la grande émigration en Amérique connue sous le nom d'*exode*. L'Angleterre s'imposa de lourds sacrifices pour venir au secours de l'Irlande, mais elle dut bientôt songer à elle-même, car la récolte de blé de 1846 avait manqué dans une grande partie de l'Europe.

Le blé monta en France, en 1846, à 24 fr. 06 c. l'hectolitre et, en 1847, à 29 fr. 01 c.; les prix étaient encore plus élevés en Angleterre. On eut recours aux importations qui atteignirent pour la seule Angleterre le chiffre de 1 milliard de francs. Comme les exportations ne s'étaient pas accrues, il fallut solder la différence en numéraire.

La Banque d'Angleterre, pour défendre son encaisse, éleva rapidement son escompte; la Bourse baissa. A ce moment une somme importante arriva d'Amérique et l'encaisse reprit une marche ascendante, mais l'amélioration ne fut pas de longue durée. Au mois de juillet l'écoulement de l'or recom-

mença, obligeant la Banque à prendre des mesures rigoureuses, telles que : élévation de l'escompte à 5 1/2, refus de tout papier ayant plus d'un mois d'échéance et rejet de toute demande d'avances sur titres.

Ces restrictions aggravèrent la crise ; les spéculateurs en grains, par suite des bonnes apparences de la récolte de 1847, sombrèrent les premiers, l'alarme se répandit et un grand nombre de banques suspendirent leurs paiements (octobre 1847). Les consolidés tombèrent à 79, les actions de toute nature devinrent invendables, l'escompte libre monta à 13 p. 100 ; les usines congédièrent leur personnel, il y eut jusqu'à 100,000 ouvriers de tous états sur le pavé. Ces catastrophes résultaient, pour partie, de l'act de 1844. La Banque, liée par ses statuts, étayant sa circulation sur le numéraire et non sur le papier de commerce, ne pouvait venir au secours des affaires, le gouvernement anglais le comprit et moins de trois ans après sa mise en vigueur, l'act de 1844 fut suspendu.

La suspension de l'act de 1844 fut suivie d'une amélioration immédiate. La Banque n'étant plus limitée dans ses émissions par le chiffre de son encaisse, continua ses escomptes et ramena un peu d'aisance dans la circulation générale, l'or revint et la liquidation put s'opérer.

En France, comme en Angleterre, le mal provenait de la mauvaise récolte de 1846. La cherté du blé plongeait la population ouvrière dans une profonde misère.

Les achats de grains et les constructions de chemins de fer avaient donné lieu à une grande création de papier dont on constate l'existence dans les comptes de la Banque ; les escomptes qui, en 1845, avaient été de 1,403,000,000 de francs, furent, en 1846, de 1,625,000,000 de francs ; en même temps, du 1er janvier à la fin de l'année les réserves métalliques étaient tombées de 252 à 80 millions.

Pour ralentir la sortie des espèces, la Banque, le 14 janvier 1847, éleva à 5 p. 100 le taux de son escompte maintenu à 4 p. 100 depuis le 13 janvier 1820. C'était un premier mais timide essai de la mobilié du taux ; en même temps elle eut recours à son moyen ordinaire, les achats de métaux précieux. Elle emprunta en Angleterre 25 millions et demi sur dépôt de rentes ; cette ressource était illusoire puisque l'Angleterre pouvait retirer son or par une simple élévation du taux de l'escompte et la Banque ne serait pas facilement sortie d'embarras s'il ne lui était arrivé une proposition qui leva les principales difficultés.

A la suite des exportations de blé nécessitées par la disette qui régnait dans la partie occidentale de l'Europe, le gouvernement russe se trouvait à la tête de disponibilités importantes qu'il voulut utiliser jusqu'à concurrence de 30 millions de roubles, en achats de valeurs étrangères. L'ambassadeur de Russie à Paris proposa à la Banque de France de céder au Trésor impérial un capital de 50 millions de rentes pris sur celles qu'elle avait à sa réserve. Cette cession était dans les convenances des deux parties, elle procurait à la Russie, à un cours déterminé, des valeurs qu'elle n'aurait pu demander au marché sans amener de la hausse et elle permettait à la Banque de solder sans écoulement d'espèces une grande partie du blé acheté à la Russie ; il suffisait pour cela que la Banque acceptât en paiement et se chargeât de recouvrer les traites tirées sur la France par les négociants de Saint-Pétersbourg ou d'Odessa. Grâce à la vente de ses rentes, la Banque put maintenir son encaisse et réduire en décembre le taux de son escompte à 4 p. 100.

5. Crise générale de 1857.

La crise de 1847 avait complètement déblayé le terrain, aussi la reprise fut énergique ; on peut dire que les années 1850-1857 sont les plus prospères du XIXe siècle.

Tout contribuait à donner la plus vive impulsion à la vie économique ; on venait de découvrir les gîtes aurifères de l'Australie et de la Californie, le métal arrivait dans l'univers entier, et principalement en Europe avec une abondance et une régularité jusqu'alors inconnues ; on estime à plus de 4 milliards les importations d'or faites en Europe de 1848 à 1856.

L'abondance du signe monétaire — malgré la guerre de Crimée, les sommes considérables qu'elle exigeait et trois mauvaises récoltes — imprima une activité extraordinaire à l'esprit de spéculation. On vit renaître la fièvre des chemins de fer, toutes les entreprises trouvèrent des capitaux et le commerce extérieur se développa instantanément.

Les exportations et les importations réunies de l'Angleterre qui, en 1848, s'élevaient à 3,625,000,000 de francs, montèrent, en 1857, à 7,475,000,000 de francs ; en France, pendant la même période, le commerce extérieur passa de 1,692,000,000 de francs à 4,338,000,000 de francs. L'Amérique suivit le mouvement, elle construisit 24,000 kilomètres de chemins de fer, créa une marine marchande égale à celle de l'Angleterre et réduisit sa dette au chiffre insignifiant de 175 millions de francs.

Comme à toutes les époques de grande prospérité, le revenu fourni par les valeurs de premier ordre s'affaiblit et les faiseurs de projets purent donner libre cours à toutes leurs utopies, suivis qu'ils étaient par la masse du public aveuglée par la hausse. Différents États émirent des emprunts qui furent souscrits avec empressement, les villes firent aussi appel au crédit et se transformèrent à l'exemple de Paris. L'Allemagne, qui s'était quelque temps tenue en dehors du mouvement, fut à son tour atteinte de vertige et vit naître les affaires les plus étranges ; l'orage se formait ; il éclata en 1857, il fut terrible.

Les années 1854, 1855 et 1856 avaient été pour l'Europe des années de disette, le blé avait valu 28 fr. 82 c., 29 fr. 32 c., et 30 fr. 75 c. l'hectolitre. Les États-Unis avaient fourni une partie de l'approvisionnement du continent et les premiers exportateurs avaient réalisé des bénéfices qui avaient tenté les spéculateurs. Ceux-ci, au commencement de 1857, avaient formé un stock qu'ils comptaient écouler en Europe. Mais leurs calculs furent trompés, l'année 1857 fut bonne et le blé tomba à 24 fr. 75 c. l'hectolitre ; c'était la ruine de la spéculation. L'Amérique n'ayant plus la ressource des expéditions de blé pour acquitter ses achats de marchandises européennes qui avaient atteint d'énormes proportions, dut les solder en numéraire.

Les premiers envois d'espèces causèrent un étonnement auquel se joignit bientôt une vive inquiétude, le crédit se resserra et une grande banque de Chicago, l'*Ohio life and trust C°*, suspendit ses paiements entraînant dans sa chute ses correspondants de New-York (24 août 1857).

Peu de jours après, une des plus anciennes banques des États-Unis, *Mechanic banking association*,

sombra à son tour, suivie à courte distance par les banques de la Pensylvanie et du Maryland.

Les autres banques, effrayées par ces sinistres, réduisirent leurs escomptes ; ce fut le signal de la débâcle.

En peu de jours les valeurs les plus solides baissèrent de 40 à 50 p. 100 ; les banques de New-York qui possédaient un fort encaisse retirèrent leurs billets de la circulation mais refusèrent tout crédit, le taux de l'escompte s'éleva à 60 et même 70 p. 100 ! Les déposants épouvantés se ruèrent sur les banques pour en retirer leurs fonds et à la suite de cet assaut, le 13 octobre, sur 33 banques que comptait New-York, 32 suspendirent leurs paiements. Quelques jours après, dans tous les États-Unis et en Californie, il n'y avait plus debout une seule maison de crédit.

Le coup qui frappait l'Amérique se répercuta en Angleterre. Ce pays qui avait éprouvé quelques embarras dès 1856 sans y prêter toute l'attention qu'ils méritaient, allait être rudement tiré de sa quiétude.

L'année 1857 s'annonça mal pour l'Angleterre, la révolte de Nana Sahib menaça sérieusement son empire indien; la répression de l'insurrection nécessita l'envoi aux Indes de sommes considérables, au moment même où éclatait la crise américaine.

L'encaisse de la Banque d'Angleterre fut entamé, elle le défendit par l'élévation du taux de l'escompte, les banques du continent y répondirent en élevant aussi le loyer de l'argent.

La Banque de France usa pour la première fois de la faculté qu'elle tenait de la loi du 9 juin 1857, d'élever au-dessus de 6 p. 100 le taux de son escompte.

Cette guerre d'escompte fut funeste à l'Angleterre qui se trouva dans l'impossibilité d'arrêter les sorties d'or.

La Banque d'Angleterre, on doit le dire à son honneur, secourut largement le commerce, mais l'act de 1844 allait encore opposer une barrière à ses efforts; le 12 novembre il fut encore une fois suspendu. Comme en 1847, cette mesure ramena immédiatement le calme. Lorsqu'on sut que les opérations de la Banque ne subiraient aucun arrêt, le public cessa de prendre de l'or par provision et l'écoulement du numéraire se ralentit. La crise n'était pourtant pas finie, les prix continuèrent à baisser, les usines cessèrent leurs travaux et les ouvriers furent réduits à la dernière misère.

Le nombre des faillites importantes fut de 207, les pertes s'élevèrent à 1,500,000,000 de francs.

La liquidation de cette terrible crise fut rapide, l'escompte baissa sur le continent, et comme Londres maintenait le sien à 10 p. 100, l'or reprit le chemin de l'Angleterre; à la fin de 1858 le travail et les affaires étaient en bonne voie.

L'Allemagne, la Suède, la Norvège, le Danemark furent également dévastés par ce cyclone économique. Nous avons parlé du vertige qui avait saisi l'Allemagne; ce pays allait payer cher ses folies.

Hambourg fut la première place touchée. La suspension d'une importante maison de Londres fort engagée avec l'Allemagne fit éclater la crise. L'effondrement fut rapide et complet. Comme en Angleterre, les prix s'affaissèrent et le 3 décembre les escomptes furent entièrement suspendus; 180 maisons arrêtèrent leurs paiements. Tout le nord de l'Europe auquel Hambourg servait de banquier et de courtier se trouvant privé de crédit arrêta ses affaires.

Au moment où tout paraissait perdu, une proposition de l'Autriche vint aplanir les principales difficultés. Ce pays, soumis au régime du cours forcé et n'ayant pas de grands besoins de numéraire, offrit à Hambourg un prêt de 10 millions de marks.

Cette somme fut employée par le Gouvernement à secourir les maisons en état de suspension.

Le résultat fut merveilleux ; les prêts du Gouvernement, en ramenant dans la circulation une certaine aisance, permirent aux banques de consacrer à l'escompte une partie des ressources qu'elles tenaient en réserve pour le remboursement des dépôts. Les moyens d'échange se trouvant accrus du produit de la mobilisation des effets de commerce, les besoins devinrent moins urgents et au bout de quelques jours l'or commença à revenir.

Nous avons dit plus haut quelques mots des embarras qui avaient surgi en France ; ils avaient acquis en 1857 une intensité telle qu'il avait été question de donner cours forcé aux billets de la Banque. Le Gouvernement, bien inspiré, refusa de consentir à cette mesure qui doit être réservée pour les plus extrêmes besoins. La Banque ne pouvant plus compter que sur elle-même, éleva le taux de son escompte. Cette détermination fut suivie d'un prompt succès; du 10 au 26 novembre l'encaisse augmenta de 8 millions et demi ce qui permit d'abaisser le prix du crédit.

La Banque, en même temps qu'elle maniait vigoureusement le taux de l'escompte, par des secours distribués avec discernement vint en aide aux maisons momentanément embarrassées. Cette conduite énergique et prudente et l'amélioration de la situation à l'étranger amenèrent une détente qui permit, le 18 février 1858, d'abaisser l'escompte à 4 p. 100.

La crise de 1857 est la plus intense qui ait sévi depuis le commencement du siècle, elle est remarquable par sa généralité et elle a fourni la démonstration la plus complète de la solidarité des marchés.

6. Crise de 1882 en France.

La crise de 1873 ne fit qu'effleurer la France; de 1864 à 1881, c'est-à-dire dans l'espace de 17 ans, on ne voit pas chez nous de cataclysme économique, ce qui constituerait une anomalie si on n'observait qu'il s'était produit au commencement de la guerre une liquidation anticipée. A cette époque toutes les affaires s'étaient arrêtées, la Bourse avait fléchi et la Banque avait eu son portefeuille bourré d'effets prorogés remboursés peu à peu lors de la conclusion de la paix ; cette liquidation, bien que provoquée par des causes étrangères à la situation économique, n'en avait pas moins été complète et elle avait été suivie d'une magnifique reprise d'affaires.

Aussitôt après la guerre on sentit le besoin de déployer une extrême activité.

Les circonstances étaient favorables, toutes les valeurs étaient cotées à des prix qui laissaient une forte marge à la hausse, et l'étranger, comme le marché intérieur, privé depuis longtemps de nos produits, nous adressait demandes sur demandes.

La Bourse, contrairement à ce qui se passe d'ordinaire, ne profita pas immédiatement de la reprise, les grands emprunts ne permettant pas de porter les capitaux sur le marché, aussi en juin 1871, nous trouvons le 3 p. 100 à 54,10, le 4 $^1/_2$ à 80,10; en décembre 1872, les cours sont à peu près les mêmes, 54,80 pour le 3 p. 100, 77,25 pour le 4 $^1/_2$; mais à partir de 1873 la hausse se dessine nette-

ment et ne s'arrête plus, comme le montre le tableau suivant :

Plus haut cours de la rente au mois de décembre.

	3 p. 100.	5 p. 100.		3 p. 100.	5 p. 100.
1873 . . .	59,10	93,40	1878 . . .	77,40	113,00
1874 . . .	62,75	99,50	1879 . . .	82,55	115,55
1875 . . .	66,70	104,60	1880 . . .	85,90	119,35
1876 . . .	71,15	104,[illegible]0	1881 . . .	86,00	116,25
1877 . . .	73,90	108,55			

Pour profiter de cette disposition du marché, plusieurs compagnies d'assurances furent créées à grand fracas, le public acheta leurs actions majorées avant le début des opérations d'une prime importante. La plupart de ces établissements ont eu une existence éphémère et avant la crise, leur marché s'était effondré après avoir englouti des capitaux considérables puisés surtout dans la petite épargne.

Cette brèche fut vite réparée et comme l'argent ne se portait plus volontiers sur les actions de compagnies d'assurances, on créa des banques dont l'unique fonction était de lancer des titres, toujours majorés de primes, qui, dans bien des cas, dépassaient de 100 p. 100 le capital nominal.

Il serait trop long de rappeler les noms de toutes ces banques et leurs émissions, le Crédit général français, le Crédit de France, la Banque de Lyon et de la Loire et surtout l'Union générale sont encore présents à toutes les mémoires.

L'année 1881 fut marquée par une spéculation effrayante sur les actions de l'Union générale et de ses créations, la Banque des pays autrichiens, la Banque des pays hongrois, etc. Cette société était le moteur du marché, qui subissait une véritable crise de hausse; jamais, depuis les jours de Law, pareil vent de folie n'avait soufflé sur la France.

L'activité qui regnait à la Bourse se retrouvait dans toutes les directions, le commerce extérieur était en progrès, le commerce de luxe en pleine prospérité ; dans toutes les villes on bâtissait à outrance, les impôts rentraient avec une facilité jusqu'ici inconnue, donnant chaque mois des plus-values que malheureusement on croyait éternelles.

Le Gouvernement n'échappa point à la contagion ; il commit deux fautes d'une extrême gravité ; la première, de se lancer sans mesure dans des dépenses exagérées pour les écoles et les travaux publics ; la seconde, de dégrever les impôts. Accabler le budget de charges nouvelles et diminuer ses ressources était une politique insensée, il fallait opter sous peine de mettre l'équilibre du budget à la merci des crises et des événements de toute nature.

Les premiers symptômes de gêne se manifestèrent à la fin de 1881 ; dans les derniers mois de l'année, le marché surmené commençait à fléchir ; le malaise s'accentua au mois de janvier 1882, c'était le commencement de la crise ; néanmoins les illusions persistaient, elles tombèrent lorsque le 1er février on apprit l'arrestation des directeurs de l'Union générale et le lendemain la faillite de cet établissement.

A la confiance succéda la panique, les cours s'effondrèrent ; malgré les efforts faits pour les soutenir, la baisse prit définitivement le dessus et à l'animation des années précédentes succéda une invincible torpeur ; dans la tourmente, la plupart des banques dont nous avons rapporté le rôle funeste sombrèrent. La Bourse ne fut pas seule atteinte, la crise s'abattit sur la propriété foncière ; nombre d'entrepreneurs qui, à Paris et en province, avaient construit des villes entières, ne trouvant ni à louer ni à vendre leurs immeubles, déposèrent leur bilan et les loyers baissèrent dans de fortes proportions. Le commerce de luxe perdit toute activité ; le commerce extérieur diminua et les excédents produits par les droits de timbre et d'enregistrement, par l'impôt sur les valeurs mobilières et par le développement de la consommation firent place au déficit. Cette situation a duré quatre ans, mais on commence à entrevoir des jours meilleurs, car la liquidation a été achevée en 1886 et l'année 1888 semble nous préparer une reprise d'affaires modeste mais solide.

III. PRÉVISION DES CRISES.

7. Commerce extérieur.

L'historique précédent a eu pour but de mettre en lumière le fait que les crises n'arrivent pas à l'improviste, qu'elles sont au contraire la conséquence d'un état économique parfaitement déterminé.

La définition de la crise est l'arrêt de la hausse des prix ; et les prix les plus élevés doivent se trouver dans le voisinage des époques de crise. Nous ne pouvons directement être renseignés sur le chiffre des transactions intérieures, mais les tableaux de l'administration des douanes nous donnent, sinon exactement, du moins avec une approximation suffisante le mouvement du commerce extérieur ; les maxima des importations (commerce spécial) sont donnés par le tableau suivant :

Importations du commerce spécial (maxima depuis 1818).

*1818	335,000,000	1849 . . .	789,000,000
*1826	436,000,000	*1856 . . .	1,989,000,000
*1830	489,000,000	*1861 . . .	2,412,000,000
1832	504,000,000	1868 . . .	3,304,000,000
1837	656,000,000	*1872 . . .	3,570,000,000
1843	836,000,000	1876 . . .	3,988,000,000
*1847	955,000,000	*1880 . . .	5,033,000,000

* Les années de crise ou précédant immédiatement les crises sont marquées d'un astérisque.

Sur 10 crises qui ont sévi en France depuis 1818, 8 ont été précédées ou accompagnées par un maximum des importations, c'est ce qu'exprime si heureusement le vieux proverbe *cherté foisonne.* Les résultats fournis par les exportations sont loin d'être aussi concluants, car la cherté des produits nationaux empêche jusqu'à un certain point leur placement au dehors. Quoi qu'il en soit, le tableau des importations donne lieu à une remarque curieuse, chacun des maxima dépasse le maximum qui le précède et il y a tout lieu de croire que lors de la prochaine crise les importations dépasseront 5,033 millions, chiffre atteint en 1880.

8. Prix des marchandises.

Les crises étant l'arrêt de la hausse, c'est-à-dire un niveau des prix tel qu'il ne peut être dépassé par l'acheteur, les années de cherté doivent coïncider avec les années de crise, c'est ce qui se vérifie pour la plus importante des denrées, le blé.

Prix maximum de l'hectolitre de blé.

*1803	24f25	1854	28f82
*1812	34 31	*1856	30 75
*1817	36 16	*1861	24 55
1823	17 52	1868	26 64
*1829	22 59	1871	25 65
*1839	22 14	*1873	25 62
1843	20 45	1877	23 44
*1847	29 01	*1881	22 20

* Les années de crise ou celles qui les précèdent immédiatement sont marquées d'un astérisque.

La périodicité révélée par ce tableau est à très peu près celle des crises. Il convient toutefois d'observer que la coïncidence des crises et celle de la cherté du blé pourraient cesser, car depuis quelques années il s'est introduit un élément nouveau — la production de l'Amérique et de l'Inde — dont l'influence n'est pas encore déterminée.

L'examen des prix des autres marchandises dans lesquelles il faut comprendre les valeurs de Bourse donne des résultats à peu près identiques, en sorte qu'on peut formuler la loi suivante :

Le commencement de la crise coïncide avec un maximum des prix et notamment avec un maximum du prix du blé.

9. Examen de la situation des banques.

1° *Portefeuille.* — Dans les périodes de prospérité, lorsque nulle part le capital n'est sans emploi, ce qui est le critérium de la prospérité, la spéculation se procure les ressources dont elle a besoin dans les banques d'émission et cela quel que soit le taux de l'escompte. En effet, il suffit pour que les affaires soient possibles, que l'intérêt du capital soit inférieur aux profits que fournit l'emploi de ce même capital, donc si les profits sont très grands, le taux de l'escompte pourra être très élevé sans nuire en rien aux transactions. Les demandes faites aux banques se présentent sous forme d'escompte et d'avances sur titres, mais ces dernières sont négligeables — du moins en France — devant les escomptes ; le portefeuille se gonfle, parallèlement la circulation des billets augmente, mais la circulation ne peut aller bien loin, au moment où la crise va éclater elle diminue, car à ce moment ce n'est plus du crédit que l'on demande, mais du comptant pour liquider et solder les achats faits à l'étranger pendant la hausse ; or comme les importations dépassent habituellement les exportations dans les périodes de grande prospérité, les soldes doivent être payés en numéraire que l'on va chercher dans les banques d'émission, soit contre billets, soit contre papier de commerce escompté, c'est ce qui explique le double mouvement qui se produit dans l'encaisse et dans la circulation qui diminuent parallèlement.

Quant aux comptes courants, leurs mouvements sont trop irréguliers pour qu'il soit légitime d'en tirer une conclusion, on est au contraire frappé de la régularité de la marche du portefeuille, de l'encaisse et de la circulation et on peut en déduire la loi suivante :

Une crise coïncide avec un minimum de l'encaisse et un maximum des escomptes des banques d'émission.

Cette loi est entièrement vérifiée par la statistique, comme le démontrent les tableaux suivants :

Banque de France.

Années.	Maxima des escomptes.	Années.	Maxima des escomptes.
—	—	—	—
*1803. . . .	510,000,000	*1847. . . .	1,811,000,000
1805. . . .	631,000,000	1853. . . .	2,848,000,000
*1810. . . .	792,000,000	*1857. . . .	5,507,000,000
*1818. . . .	615,000,000	*1861. . . .	5,292,000,000
1822. . . .	395,000,000	*1864. . . .	6,111,000,000
*1826. . . .	659,000,000	1866. . . .	6,538,000,000
*1830. . . .	617,000,000	1869. . . .	6,628,000,000
*1839. . . .	1,193,000,000	*1873. . . .	9,562,000,000
1842. . . .	1,179,000,000	*1881. . . .	11,374,000,000

* Les années de crises ou celles qui les précèdent immédiatement sont marquées d'un astérisque.

Années.	Minima de la moyenne de l'encaisse.	Années.	Minima de la moyenne de l'encaisse.
—	—	—	—
*1804.	11,000,000	1842. . . .	223,000,000
*1810.	42,000,000	*1847. . . .	122,000,000
*1813. . . .	28,000,000	*1856. . . .	225,000,000
1821.	151,000,000	*1861. . . .	369,000,000
*1826.	100,000,000	*1864. . . .	252,000,000
*1830.	145,000,000	1871. . . .	551,000,000
1834.	158,000,000	1878. . . .	2,072,000,000
*1836.	146,000,000	*1881. . . .	1,751,000,000
*1839.	235,000,000	1884. . . .	1,935,000,000

* Les années de crise ou celles qui les précèdent immédiatement sont marquées d'un astérisque.

En résumé, les symptômes des crises sont les suivants :

1° Cherté des marchandises et notamment du blé ;

2° Augmentation des importations ;

3° Diminution de la réserve métallique des banques ;

4° Gonflement du portefeuille des banques d'émission.

Lorsque tous ces phénomènes se présentent à la fois, la catastrophe est imminente et elle éclate avec d'autant plus d'intensité que l'activité des affaires de toute sorte a été plus grande et que le crédit est plus développé. Tel est le premier acte du drame, le second constitue la liquidation dont nous avons à exposer la marche et les effets.

IV. LIQUIDATION DES CRISES.

La liquidation est la baisse des prix.

Lorsque le capital refuse de suivre la hausse, il y a nécessairement un mouvement de recul, et les spéculateurs qui ont besoin de la hausse pour se maintenir voient leur crédit disparaître et leurs ressources s'anéantir ; les premières faillites se déclarent ; toutes les utilités s'avilissent par suite des réalisations forcées et de la crainte qui s'empare des esprits, l'aisance diminuant, les débouchés des industries de luxe se resserrent et bientôt ce n'est plus sur le superflu seul, mais aussi sur le nécessaire que portent les économies. La diminution de la demande amène la baisse de plus en plus grande des prix et c'est alors qu'on parle de crise, bien que la crise elle-même soit depuis longtemps terminée. Lorsque les prix ont atteint un niveau assez bas pour tenter de nouveau l'acheteur, la reprise des affaires a lieu, la crise est liquidée.

De même que les crises éclatent simultanément sur un grand nombre de marchés, les liquidations s'opèrent presque simultanément. Voici pour la France et l'Angleterre la série des années de liquidation.

Dates des liquidations.

France.	Angleterre.	France.	Angleterre.
—	—	—	—
1800	1800	1841	1841
»	1804	1849	1849
1805	»	»	1858
1811	»	1859	»
»	1812	1862	»
1814	»	1865	»
»	1817	»	1868-1869
1820	1820	1870	»
»	1827	1874	»
1828	»	»	1877
»	1830	1886	1886
1832	»		

La conséquence la plus immédiate de l'appauvrissement qui se produit dans les années de liquidation est la diminution des importations ; elles sont le plus faibles possible dans les années qui précèdent la reprise des affaires.

Le tableau suivant qui donne les minima des

importations depuis 1819 démontre ce fait jusqu'à l'évidence.

Importations du commerce spécial.

Années.		Années	
1815. . . .	199,000,000	*1848. . .	471,000,000
*1819. . . .	294,000,000	*1858. . .	1,563,000,000
*1827. . . .	414,000,000	*1862. . .	2,198,000,000
*1831. . . .	374,000,000	*1870. . .	2,858,000,000
1836. . . .	492,000,000	*1874. . .	3,508,000,000
1839. . . .	656,000,000	1877. . .	3,671,000,000
1844. . . .	857,000,000	*1885. . .	4,088,000,000

On peut donc formuler la loi suivante :

Les importations présentent un minimum l'année de la liquidation ou l'année qui précède la liquidation.

L'examen des prix nous conduit à des résultats à peu près semblables, surtout en ce qui concerne le blé. Une année d'abondance termine généralement une liquidation. Voici les cours minima du blé depuis le commencement du siècle :

Années.	Prix de l'hectolitre.	Années	Prix de l'hectolitre.
*1799. . . .	16f20	*1834. . . .	15f25
*1805. . . .	19 04	*1841. . . .	18 54
1809. . . .	14 86	*1849. . . .	14 15
*1814. . . .	17 73	*1859. . . .	16 74
1819. . . .	18 42	*1865. . . .	16 41
*1822. . . .	15 49	*1875. . . .	19 32
1825. . . .	15 74		

Un simple coup d'œil suffit pour montrer la relation entre la périodicité des minima du prix du blé et celle des liquidations. Toutefois, nous devons répéter une observation déjà faite, à savoir que ce critérium pourrait à l'avenir tomber en défaut en raison du blé expédié d'Amérique et de l'Inde, dont l'effet semble être de déprimer les cours d'année en année. Les prix des autres marchandises conduiraient à des conclusions identiques, d'où la formule suivante : ***Le prix des marchandises de toute sorte et notamment le prix du blé est minimum l'année où la liquidation est complète, l'année d'avant ou l'année d'après.***

Enfin les comptes des banques d'émission nous renseignent de la manière la plus nette sur la marche de la liquidation des crises. La *Statistique* démontre que l'encaisse *atteint un* MAXIMUM *et le portefeuille un* MINIMUM *dans les années de liquidation.*

Années.	Escompte (minima).	Années.	Escompte (minima).
*1800.	96,000,000	*1849. . . .	1,026,000,000
*1805.	255,000,000	1854. . . .	2,043,000,000
*1811.	[illegible]	*1858. . . .	4,170,000,000
*1814.	[illegible]	*1862. . . .	5,206,000,000
*1820.	3[illegible]4,000,000	*1865. . . .	6,030,000,000
1823.	308,000,000	1868. . . .	5,573,000,000
*1828.	402,000,000	*1871. . . .	4,[illegible],000,000
*1832.	151,000,000	1876. . . .	5,640,000,000
*1841.	1,079,000,000	*1887. . . .	[illegible],269,000,000
1843.	[illegible]		

Maxima de la moyenne de l'encaisse métallique de la Banque.

Années.	Maxima.	Années.	Maxima.
*1804. . . .	14,000,000	*1840. . .	246,000,000
1807. . . .	74,000,000	1844. . .	285,000,000
*1811. . . .	103,000,000	1852. . .	584,000,000
*1815. . . .	[illegible]	*1859. . .	570,000,000
*1820. . . .	195,000,000	*1862. . .	369,000,000
1823. . . .	185,000,000	*1869. . .	1,189,000,000
*1828. . . .	211,000,000	*1877. . .	2,195,000,000
*1832. . . .	251,000,000	1879. . .	2,115,000,000
1835. . . .	181,000,000	1882. . .	2,046,000,000
1838. . . .	273,000,000	*1886. . .	2,123,000,000

* Les années de liquidation et celles qui les précèdent immédiatement sont indiquées par un astérisque.

A l'exception de l'année 1814, année de liquidation où le chiffre des escomptes a été un peu supérieur à celui de 1815, le tableau précédent donne le minimum des escomptes, on voit que ce minimum se produit précisément l'année de la liquidation ; le même tableau fournit les maxima de l'encaisse qui se produisent également à la fin des liquidations. Nous ne reviendrons par sur la circulation dont nous avons déjà expliqué les mouvements.

V. CONCLUSIONS.

Nous avons essayé d'établir la nature des crises, de déterminer les phénomènes qui permettent de prévoir leur arrivée et ceux qui annoncent leur liquidation ; nous avons montré que ce ne sont pas des accidents, un malaise fortuit impossible à prévoir, mais bien une véritable maladie parfaitement déterminée, qui survient à époques presque fixes et qui annonce toujours son arrivée. Cette maladie peut-elle être évitée ? A cette question nous répondrons par la négative ; ce n'est ni telle ou telle forme de gouvernement, ni telle ou telle direction politique qui peut arrêter le mal, il faut qu'il suive son cours.

Ce n'est que par ignorance que dans les périodes de liquidation on peut réclamer des pouvoirs publics des mesures destinées à redonner de la vie aux affaires et c'est une grande présomption aux hommes de gouvernement de promettre de pareilles mesures. Nous ne saurions trop le répéter, lorsque la crise s'est déclarée, il n'y a plus qu'à en attendre la liquidation ; ce n'est ni des ouvertures de chantiers nationaux, ni des secours distribués avec plus ou moins de discernement, ni des droits protecteurs, en un mot ce n'est pas le socialisme d'État sous aucune forme qui peut arrêter le développement de la maladie, elle se termine seule et tous les expédients ne font que l'aggraver.

Ce n'est donc pas aux gouvernements qu'on peut demander le remède, mais ce qu'on est en droit d'exiger d'eux, c'est de ne pas provoquer des crises par des dépenses exagérées et par des procédés qui menacent et effrayent les intérêts; ce qu'on doit réclamer d'eux, c'est une politique prudente et rien au delà. Mais il faut aussi que les individus montrent de la fermeté et de l'intelligence, qu'ils acceptent résolument les conséquences de leurs erreurs et qu'ils sachent fermer l'oreille à ceux qui leur disent que le soulagement à leurs maux se trouve ailleurs que dans le travail et l'épargne.

Clément JUGLAR et P. DES ESSARS.

CROUPES. — Sous l'ancien régime on désignait sous ce nom certaines charges imposées aux adjudicataires des baux des fermiers généraux ou aux intéressés dans les affaires de finance, et qui ne figuraient pas dans l'acte public.

Il était d'usage, en effet, au renouvellement d'un bail de la ferme générale, des gabelles, ou des droits du domaine, que le contrôleur général imposât à la compagnie concessionnaire, par un traité particulier, l'obligation d'accorder à des personnes qu'on voulait favoriser, une certaine part dans les bénéfices de l'entreprise. Les parts d'intérêt des divers associés étaient ordinairement chargées d'une ou de plusieurs croupes.

Il y avait aussi des croupes établies sur certains emplois des finances.

C'était un moyen de récompenser des services rendus à l'État, et telle fut sans doute l'origine des croupes ; mais c'était aussi un moyen facile d'ac-

corder des faveurs, et d'enrichir les amis ou les serviteurs du roi et des ministres, ou de leurs maîtresses.

Aussi à mesure que l'esprit public se formait, il se prononçait de plus en plus fortement contre un pareil usage ; et lorsqu'en 1780 Necker eût à renouveler le bail des fermes, il n'imposa aucune croupe aux intéressés, et put ainsi obtenir des conditions plus avantageuses pour le Trésor.

Ce qui caractérisait la croupe, c'est que celui au profit duquel elle était imposée, n'était soumis à aucuns risques; il n'encourait aucune responsabilité; il ne participait qu'aux bénéfices. Il y avait un certain nombre de personnes qui avaient des intérêts dans les fermes, mais qui ne figuraient pas dans l'acte ; ces personnes étaient des associés de fermiers ; elles avaient des parts d'intérêt et non pas des croupes.

Un pamphlet contre l'abbé Terray, sous le titre de « Mémoires de l'abbé Terray », contient la liste complète des personnes jouissant de croupes sous son administration.

Bien que le décret du 12 juin 1790 ait supprimé toutes les croupes existantes sur les emplois et charges de finances à partir du 1er janvier 1791, on retrouve encore par-ci par-là quelques exemples de croupes dont certaines charges de trésoreries générales, pour ne citer que celles-ci, furent grevées, soit pendant la Restauration, soit sous le second Empire.

CULTES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET OBJET.

Le mot *Culte*, en latin *Cultus*, dérive de *Cultum*, supin de *Colere*, honorer. Il signifie l'honneur que l'on rend à la divinité. Au pluriel, on l'applique à l'ensemble des actes extérieurs de la religion, aux cérémonies qui s'y rattachent, aux lieux où ces actes se réalisent, aux ministres chargés de les accomplir ainsi qu'aux fidèles qui y participent ou qui les provoquent. On y comprend également l'organisation hiérarchique et disciplinaire de chaque société religieuse.

Les cultes reconnus sont les seuls dont il y ait lieu de s'occuper.

Ils se divisent en deux grandes catégories : le *culte catholique*, qui est professé par la grande majorité de la nation française, et les *cultes non catholiques*.

II. CULTE CATHOLIQUE.

1. Temps primitifs et régime des pragmatiques.

L'exercice, comme culte reconnu, du *culte catholique* a commencé sous Constantin, à partir de sa conversion au christianisme.

Dès cette époque, les ministres de la religion catholique exercèrent une grande influence, qui tendit encore à se développer lorsque l'Europe fut envahie par les Barbares. Ils surent, en effet, inspirer du respect aux vainqueurs et s'efforcèrent de prendre les intérêts des pauvres et des opprimés.

La conversion de Clovis et de ses Francs leur assura dans les Gaules une immense prépondérance, qui continua à s'accroître sous Charlemagne et ses successeurs.

Pendant cette longue période, du règne de Constantin au Concordat de 1516, l'Église catholique avait une existence propre et individuelle. En reconnaissant la primauté spirituelle du Pape, elle s'administrait elle-même, disposait de ses sièges épiscopaux, élisait ses pasteurs et les instituait par les mains de ses métropolitains, réglait par ses conciles les conditions de son existence, le tout avec l'assentiment et l'appui du pouvoir royal.

L'État ne fournissait aucun traitement aux membres du clergé et ne concourait en rien aux frais du culte.

Ce furent les chrétiens qui durent, dès la première fondation des églises, pourvoir eux-mêmes à ces dépenses au moyen de cotisations volontaires tant en argent qu'en nature. Ces offrandes se portaient chez l'évêque ou dans tout autre lieu désigné à cet effet. Les diacres étaient chargés de les recevoir, de veiller à leur conservation et d'en faire la distribution, suivant les ordres de l'évêque qui n'avait à rendre des comptes à personne.

Après que les persécutions eurent cessé et lorsque les empereurs, devenus chrétiens, se furent déclarés les protecteurs de la religion catholique (*V. au mot* **Biens de l'église**), des biens furent donnés et légués à l'église, reconnue apte à les recevoir, et lui constituèrent, indépendamment des offrandes en argent et en nature dont elle continuait à être gratifiée, un patrimoine permanent. Administrés en commun, ces biens servaient, par leurs revenus, aux besoins du clergé et des pauvres, entre lesquels ils étaient généralement partagés de la manière suivante, savoir : une part pour l'évêque, pour l'entretien de sa maison et l'hospitalité dont il était chargé, une seconde pour la subsistance des clercs, une troisième pour les fabriques, c'est-à-dire les réparations des bâtiments, le luminaire et tout le reste de l'entretien des églises, et la quatrième pour les pauvres.

A partir du neuvième siècle, les offrandes volontaires prirent un caractère obligatoire. Elles furent régularisées et divisées en deux espèces de produits désignés sous les noms de *Droits casuels* et de *Dîmes*. Le paiement de la première était la conséquence et la rémunération des cérémonies religieuses dont les fidèles demandaient l'accomplissement, telles que les mariages, les enterrements. La seconde, qui avait son origine et son fondement dans la loi mosaïque, constituait un impôt en nature, prélevé au profit du clergé, comme il le fut également en faveur des rois et des seigneurs, sur les fruits de la terre et des troupeaux, et même sur le produit du travail. Cet impôt représentait la dixième partie du produit sur lequel s'exerçait son

prélèvement. C'est de là que lui est venu le nom de *Dîme*, et qu'il a toujours conservé, malgré les modifications successivement apportées à sa quotité. Sa perception fut assurée par les lois canoniques et civiles. En effet, les conciles prononcèrent l'excommunication contre ceux qui ne satisfaisaient pas à l'obligation de la payer, et les princes à partir de Charlemagne, qui régla cette question dans ses capitulaires, permirent de recourir à l'autorité des juges séculiers contre ceux qui négligeaient de l'acquitter.

Les dîmes se divisaient en dîmes *réelles* ou *prédiales*, en dîmes *personnelles* et en dîmes *mixtes*.

Les premières se percevaient sur les fruits des héritages. Elles se payaient sans déduction des frais de labour, de semences ou tous autres.

Les secondes se prélevaient sur le travail et l'industrie des hommes et s'appliquaient surtout à l'administration des sacrements. Elles constituaient ainsi une sorte de droits casuels.

Quant aux dîmes *mixtes*, elles s'appliquaient aux choses provenant partie des héritages et partie de l'industrie de l'homme. On y comprenait les poulets, les agneaux, le lait, la laine et les autres objets de cette nature.

Les dîmes profitaient exclusivement au clergé, à qui elles avaient pour but d'assurer la subsistance temporelle. Les évêques et les chanoines y participaient. Mais, surtout dans les derniers temps de sa perception, c'étaient les curés de campagne qui étaient regardés commme y ayant plus de droit.

Les dîmes prirent successivement de très grands développements. En 1788, le produit annuel s'élevait à 133 millions.

Peu d'impôts ont soulevé contre eux un sentiment plus général de réprobation.

Pour en finir ici avec lui, nous devons ajouter qu'il a été aboli par les lois des 4 août 1789, 15 mars, 22 avril et 22 octobre 1790, 23 juin et 10 juillet 1791, 25 août 1792 et 17 juillet 1793.

La crainte de le voir renaître fit même prendre contre son retour des dispositions préventives qui montrent à quel point cette appréhension agissait sur le sentiment public.

C'est ainsi que l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire, des 22-23 avril 1815, eut soin d'interdire, soit au Gouvernement, soit aux Chambres et même aux citoyens, toute proposition tendant au rétablissement de la dîme.

Une loi des 9-11 novembre 1815 alla encore plus loin. Elle déclara coupable d'actes séditieux, quiconque accréditerait le bruit d'un prétendu rétablissement de la dîme, et le punit d'un emprisonnement de cinq ans au plus et de trois mois au moins et, en outre, d'une amende pouvant être portée à 20,000 fr.

Le titre ou la fonction ecclésiastique donnant droit à une part de ces divers produits constituait un *bénéfice*.

2. Du Concordat de François Ier en 1516 à la Révolution française.

Les pragmatiques, qui consistaient en ordonnances rendues par les rois de France, avaient pour but de régler l'exercice du culte. Elles s'appliquaient à l'élection des titulaires ecclésiastiques, à la collation des bénéfices, et touchaient à toutes les questions religieuses.

Elles eurent quelquefois pour résultat de réprimer des abus; mais, en empiétant trop souvent sur le domaine spirituel, elles provoquèrent de la part des Papes de vives réclamations et même des censures. Il s'ensuivit entre le pouvoir royal et le pouvoir pontifical une lutte qui devint ardente et à laquelle mit fin le traité fait sous le nom de Concordat entre ces deux autorités, signé à Milan par le roi, et ratifié par le Pape le 16 août 1516. C'est ce concordat qui a régi en France les rapports de l'Église et de l'État depuis cette époque jusqu'à la révolution de 1789.

Le droit d'élection pour les églises cathédrales et autres fut remplacé par celui du roi de nommer directement aux évêchés et autres dignités, avec institution du Pape. Cette nomination devait avoir lieu dans les six mois de la vacance et s'appliquer à des sujets ayant 27 ans au moins et pourvus du diplôme de docteur, licencié ou maître en théologie.

De nombreux édits, ordonnances, déclarations réglèrent encore en France, à partir de cette époque, les matières ecclésiastiques. Nous citerons notamment l'ordonnance d'août 1539 qui eut surtout pour objet de restreindre la juridiction ecclésiastique, et d'en régler l'exercice. Celle de janvier 1560, dite d'Orléans, qui règle les élections et nominations, l'âge et les conditions requises pour être reçu dans les ordres ou faire profession religieuse, punit le blasphème, prescrit l'observation des dimanches et fêtes, défend aux curés, vicaires et autres gens d'église de recevoir des testaments dans lesquels quelque chose leur serait donné ou légué; l'édit de septembre 1610 qui règle la discipline et la police ecclésiastiques; celui de septembre 1610 qui contient répression du crime de simonie, statue sur les appels comme d'abus, la tenue des conciles; la déclaration du 16 avril 1646, celle de mars 1666, qui consacrent à nouveau les immunités, franchises, libertés, droits et prérogatives appartenant aux ecclésiastiques; l'édit de janvier 1682 concernant la régale; la déclaration du clergé de France, du 19 mars de la même année; l'édit d'avril 1695, concernant la juridiction ecclésiastique, auquel furent faits plus tard de nombreux emprunts par le législateur de l'an X; l'édit du mois d'août 1749, sur les établissements et les acquisitions des gens de mainmorte, et la déclaration du 20 juillet 1762, interprétative de cet édit; l'édit de novembre 1764, portant suppression des Jésuites; celui de mars 1768 concernant les ordres religieux. La déclaration du roi, du 8 mars 1772, concernant les bulles, brefs, rescrits et autres expéditions émanant de la cour de Rome, etc.

Avant 1789, tout en conservant chacun son domaine propre, les deux pouvoirs, civil et ecclésiastique, étaient alliés et se communiquaient l'un à l'autre une part de l'autorité qui lui était propre. Le clergé participait au pouvoir politique. Il était le premier ordre dans l'État, occupait une place dans les parlements et les présidiaux et exerçait même, par les officialités, une juridiction temporelle. C'était lui qui constatait l'état civil des personnes, qui tenait seul les registres de baptême, de mariage et de décès. Les lois ecclésiastiques étaient des lois de l'État, reconnues comme telles par la puissance publique. De son côté, le pouvoir civil trouvait dans le concours de l'autorité ecclésiastique un surcroît considérable de force et de puissance qui ajoutait singulièrement à son prestige. Il sanctionnait les lois et règlements de l'Église, intervenait dans les actes extérieurs de la puissance ecclésiastique,

accordait un recours devant lui contre les jugements ecclésiastiques, participait à la nomination de ses ministres et se trouvait le protecteur de son personnel et de ses doctrines. Cette union d'intérêts entre l'Église et l'État existait, non seulement en France, mais encore dans les autres États de l'Europe.

3. Les Cultes depuis la Révolution.

La révolution de 1789 apporta à l'organisation des cultes de profondes modifications.

Tout d'abord, les tribunaux ecclésiastiques furent abolis par la loi du 7 septembre 1790. Les dîmes l'avaient déjà été dès le 24 août 1789. Les fonds de terre, les bâtiments, toutes les redevances qui composaient la fortune de l'Église de France furent réunis au domaine de l'État et devinrent le plus riche et le plus précieux des gages de ses créanciers.

Ainsi dépouillé de ses biens, le culte catholique fut assimilé aux autres services publics entretenus et soldés par l'État. La loi du 5 novembre 1790, article 32, titre II, déclara que les dépenses du culte catholique seraient à la charge de l'État.

Le 24 août 1790 fut proclamée la constitution civile du clergé qui créa autant d'évêchés que de départements et érigea dix métropoles.

Elle décida que les évêques et les curés seraient nommés par l'élection, savoir : les évêques, comme les membres des assemblées des départements, d'après la loi du 22 décembre 1789; et les curés, suivant les formes de la même loi, comme les membres des districts.

Les traitements furent fixés, pour les évêques, à Paris, à 50,000 fr., et dans les autres villes, de 12,000 fr. à 20,000 fr. ; pour les vicaires généraux, de 2,000 fr. à 6,000 fr.; pour les curés, à Paris, 6,000 fr., et dans les autres villes, de 1,200 fr. à 4,000 fr.; pour les vicaires, à Paris, de 1,000 fr. à 2,400 fr., et dans les autres villes, de 700 fr. à 1,200 fr.

L'ensemble de la dépense, calculée pour 48,000 ministres du culte, était évalué à 65,400,000 fr. y compris 12 millions pour la construction et l'entretien des églises et presbytères. Mais dans les premières années, pour respecter, dans une certaine mesure, les droits acquis, elle devait s'élever beaucoup plus haut. Le rapport du comité des dîmes en fixe le chiffre, pour l'année 1790, à 133,884,800 livres, dont 45 millions pour les indemnités et pensions aux ecclésiastiques sans emploi, et aux membres des communautés religieuses supprimées.

Ces dispositions ne reçurent qu'une application incomplète par suite de la condamnation solennelle dont elles furent l'objet de la part du Pape Pie VI, et du refus du plus grand nombre des membres du clergé de s'y soumettre.

La nouvelle organisation ne tarda pas d'ailleurs à disparaître dans la tourmente révolutionnaire. Le culte fut suspendu, les églises fermées, les ministres proscrits. La Convention, en proclamant la liberté des cultes, établit que la nation n'en salarierait aucun. En conséquence, elle raya du budget les allocations que la Constituante y avait inscrites au nom du clergé et mit à la charge des particuliers tous les frais de leurs croyances.

Ce ne fut qu'après l'établissement du gouvernement consulaire que la religion reprit son empire. Les églises se rouvrirent; les prêtres déportés purent rentrer en France sous la promesse générale de l'obéissance aux lois du pays. Un arrêté des consuls du 7 nivôse an VIII ordonna que toutes les lois relatives à la liberté des cultes seraient exécutées.

Au cours de l'année suivante, des négociations s'ouvrirent avec le souverain pontife Pie VII. Une convention, sous le nom de concordat, fut arrêtée le 26 messidor an IX. Une bulle du souverain pontife, 26 août 1801, la ratifia et, le 23 du même mois, les ratifications furent échangées à Paris.

Cet acte de l'autorité pontificale est devenu loi de l'État par suite d'un décret du 18 germinal an X (8 avril 1802), rendu par le Corps législatif, dans les formes constitutionnelles, qui en ordonna la promulgation et l'exécution.

En conséquence de cette convention qui sert encore de base aujourd'hui à la législation civile des cultes, il fut convenu que la religion catholique serait librement exercée et son culte public, à condition de se conformer aux règlements de police que le Gouvernement jugerait nécessaires et qu'il serait assuré aux évêques et aux curés un traitement convenable.

En publiant le concordat, le Gouvernement fit paraître des articles intitulés : *Articles organiques de la convention du* 29 *messidor an IX*, réglant en France l'exercice du culte catholique. Mais ces articles, qui n'avaient pas été concertés avec le souverain pontife, soulevèrent de sa part de vives objections. En réalité, ils n'ont pas l'autorité du concordat lui-même.

Intervinrent ensuite un certain nombre de lois sur le culte catholique. Nous citerons notamment celles du 23 ventôse an XII sur les séminaires (*V. à ce mot*), des 7 thermidor an XI et 30 décembre 1809 sur les fabriques (*V.* **Fabriques**) et celle du 6 novembre 1813 sur les biens de cures, des menses épiscopales, des chapitres et des séminaires (*V. à ces mots*).

Aussitôt après la promulgation du concordat, il fallut pourvoir au paiement des dépenses auxquelles donnait lieu la nouvelle organisation des cultes.

Les crédits affectés à cet objet, par décret, pour l'an XI (1803) furent fixés à 5,224,779 fr. auxquels, pour avoir la dépense réelle, on doit ajouter une somme de 11,865,418 fr. portée au budget des finances, en vue du paiement des pensions ecclésiastiques, au nombre de 48,647, soit un total de 17,190,197 fr.

Depuis le chiffre annuel du budget des cultes s'est successivement accru. En 1807, il s'élevait à 40,162,277 fr.; crédits spéciaux aux cultes, 16 millions 600,000 fr.; pensions ecclésiastiques au nombre de 99,006, 23,562,277 fr.

Les budgets des cultes de cette époque, si on tient compte de la valeur fiduciaire de l'argent, représentaient un chiffre au moins aussi élevé que celui des budgets actuels.

Le montant des pensions ecclésiastiques, qui représentait, en raison de leur caractère viager, une dépense temporaire, diminua d'année en année, d'une part, par suite du décès d'un grand nombre de titulaires, de l'autre, par la rentrée d'autres dans des fonctions actives et rétribuées. Cette dépense fut même distraite du budget des cultes et reportée à celui des finances.

Cette distraction eut lieu pour l'année 1810, dont nous reproduisons, dans ses grandes lignes, le budget des cultes.

Les crédits qui y figurent sont spéciaux au ser-

vice des cultes et sont répartis en 7 chapitres, s'élevant ensemble à près de 15 millions.

Chap. 1er. — Service intérieur : Traitement du ministre, des employés et frais de bureau	[illegible] fr.
Chap. 2. — Traitement des ministres du culte catholique [illegible]	[illegible]
Chap. 3. — Curés et desservants	[illegible]
Chap. 4. — Pensions accordées par décrets impériaux	[illegible]
Chap. 5. — Séminaires	[illegible]
Chap. 6. — Dépenses diverses	[illegible]
Chap. 7. — Dépenses accidentelles	[illegible]
	14,370,000 fr.

Aux termes du concordat, l'État ne devait payer que le traitement des archevêques et évêques, fixé, pour les archevêques, à 15,000 fr., et pour les évêques, à 10,000 fr., et celui des curés proprement dits, divisés en deux classes et appelés à recevoir, ceux de la première, 1,500 fr., et ceux de la seconde, 1,000 fr.

Quant aux autres titulaires ecclésiastiques, dont le concordat réglait cependant l'institution et déterminait les fonctions, il ne leur était rien alloué.

Les desservants et les vicaires, qui formaient le plus grand nombre, devaient être choisis parmi les ecclésiastiques pensionnés, en exécution des lois de l'Assemblée constituante, et auxquels il était payé, à ce titre, au moment du concordat, une somme annuelle d'environ 23 millions.

Le montant de leurs pensions et le produit des oblations devaient leur tenir lieu de traitement.

Celui des vicaires généraux et des chanoines restait à la charge des budgets locaux. Les conseils généraux et les conseils municipaux furent appelés à y pourvoir, à assurer, en outre, le logement des évêques, des curés et desservants et faire face à toutes les autres dépenses du culte.

Dans ces conditions, les sommes payées pour les cultes, déduction faite des pensions ecclésiastiques, qui constituaient la plus forte dépense, atteignirent un chiffre bien minime.

Mais cette situation ne pouvait pas durer. L'exécution de la lettre et surtout de l'esprit du concordat, qui avait eu pour but le rétablissement du culte et imposait au Gouvernement l'obligation d'en faire les frais, devait forcément grossir cette dépense et nécessiter un budget véritable et complet des cultes.

C'est ce qui eut lieu.

Toutes les dépenses du personnel ecclésiastique furent successivement mises à la charge de l'État.

Une année s'était à peine écoulée depuis le concordat qu'un arrêté consulaire du 14 ventôse an XI assurait à l'un des trois vicaires généraux de chaque archevêché 2,000 fr. et 1,500 fr. aux deux autres, ainsi qu'à tous les vicaires généraux reconnus des évêchés.

Ces traitements restèrent fixés à ces chiffres jusqu'au vote du budget de 1819, sur lequel ils furent portés, savoir, à 4,000 fr. pour l'un des vicaires généraux de Paris, à 3,000 fr. pour les autres vicaires généraux de métropole et à 2,000 fr. pour ceux des simples évêchés. Ils ont, en outre, été élevés, à partir de 1853, à 4,500 fr. pour le premier vicaire général de Paris, à 3,500 fr. pour les vicaires généraux de métropole et à 2,500 fr. pour ceux des évêchés.

Il en a été de même des chanoines, auxquels fut alloué par le même arrêté du 14 ventôse an XI un traitement de 1,000 fr., porté, à partir de 1819, savoir, pour Paris, à 2,400 fr. et pour les départements à 1,500 fr. Ce dernier chiffre a été élevé dernièrement à 1,600 fr.

Indépendamment de ces traitements officiels, relativement modestes et nullement en rapport avec les dignités ecclésiastiques dont se trouvaient revêtus ceux qui étaient appelés à en profiter, les départements et les principales villes votèrent, en faveur des vicaires généraux et des chanoines, des suppléments plus ou moins importants, dont ces titulaires ont joui jusqu'en ces dernières années, où presque partout ces allocations, purement volontaires et tout à fait révocables, ont été retirées.

4. Dépenses du culte catholique.

Les cultes reconnus par l'État et dont les dépenses sont mises à la charge du budget général sont au nombre de quatre.

Le culte catholique, auquel appartient la majorité des Français ; le culte protestant, pratiqué surtout parmi nos populations du Midi, le culte israélite dont les fidèles sont moins nombreux depuis l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne, et le culte musulman professé par les indigènes de notre colonie algérienne.

Sur le montant du budget des cultes proprement dit, comprenant le traitement des ministres, les dépenses de matériel, les secours, les frais de réparations ou de construction des édifices consacrés au culte, les dépenses du culte catholique figurent pour les 95 centièmes environ.

Comme on le verra dans le tableau ci-dessous où les dépenses du culte catholique mises à la charge de l'État ont été groupées en quatre grandes catégories et par périodes quinquennales, à partir de 1860, c'est le clergé paroissial, chanoines, curés, vicaires et desservants, qui absorbe la majeure partie des crédits : viennent ensuite les frais de réparation ou de construction des édifices, les bourses et secours, et enfin le traitement des membres du haut clergé, comprenant les cardinaux, archevêques et évêques, le chapitre de Saint-Denis et les chapelains de Sainte-Geneviève.

Années.	Cardinaux, archevêques et évêques, chapitre de Saint-Denis, chapelains de Ste-Geneviève.	Membres des chapitres et clergé paroissial.	Bourses des séminaires et secours.	Service intérieur des édifices diocésains. Travaux d'entretien et réparations.	Total.
—	—	—	—	—	—
1860	1,698,975f78	35,876,588f78	2,007,561f91	8,595,493,64	48,178,620f11
1865	[illegible]	38,488,749 34	2,139,550 19	3,110,793 89	45,634,545 78
1870	[illegible]	39,271,305 20	2,086,908 57	2,932,138 70	46,206,249 16
1875	1,983,607 54	39,339,597 19	2,157,913 32	8,707,307 20	52,188,455 25
1880	1,419,009 12	39,076,989 27	2,021,647 02	7,609,226 27	50,156,871 68
1885	921,752 76	38,083,359 59	903,294 27	4,291,990 93	44,200,397 55

De 1875 à 1880, on constate déjà une diminution de 2 millions, laquelle s'accentue encore pour 1885, année où les dépenses effectuées n'atteignent que le chiffre de 44 millions.

Ce décroissement dans les dépenses du culte à la charge de l'État tient à l'esprit politique qui dominait dans les Chambres pendant ces dernières années, et la tendance du législateur, d'une part à ramener les traitements du haut clergé dans les limites fixées par le concordat, d'autre part à réduire et même à supprimer le concours apporté par l'État au culte catholique pour l'entretien des bourses dans les séminaires et les secours aux communautés religieuses.

Si l'on compare, en effet, les deux années extrêmes, 1860 et 1885, on trouve une notable différence dans certaines dépenses.

En 1860, l'archevêque de Paris jouit d'un traitement de 60,000 fr., les archevêques des autres métropoles, d'un traitement de 20,000 fr., et les évêques de 15,000 fr., plus d'une indemnité pour frais de visites diocésaines. Le chapitre de Saint-Denis et les chapelains de Sainte-Geneviève exigent une dépense de 198,239 fr., les bourses des séminaires prélèvent 1,044,725 fr. et les secours aux congrégations religieuses 105,000 fr.

En 1885, tous les archevêques, y compris celui de Paris, voient leur traitement réduit à 15,000 fr. et les évêques à 10,000 fr., et les indemnités pour visites diocésaines supprimées. Sont également supprimés, les chapitres de Saint-Denis et les chapelains de Sainte-Geneviève, les bourses des séminaires et les secours aux congrégations religieuses; en outre, les dépenses de réparations et de travaux intérieurs ne s'élèvent plus qu'à 4 millions, alors qu'en 1860 elles figuraient au budget pour 8,500,000 fr. (*V.* **Cures, Curés, Desservants, Ministère des cultes.**)

A. de Taillandier.

III. CULTES NON CATHOLIQUES.

5. Généralités.

La langue administrative distingue communément les cultes en cultes *reconnus* et cultes *non reconnus*. Nous n'aurons à nous occuper ici que des cultes non catholiques reconnus, qui seuls relèvent de l'administration des cultes et du ministre dans les attributions duquel cette administration est placée. Les cultes non reconnus, au contraire, demeurent soumis en France, en tant qu'ils y sont professés publiquement, aux lois et règles générales de police relatives aux réunions et associations, et ressortissent, comme telles, au service de la sûreté générale, au ministère de l'intérieur.

On peut définir les *cultes reconnus*, ceux dont les adhérents, tant laïques qu'ecclésiastiques, sont réputés se soumettre à l'organisation ecclésiastique et administrative que l'État a assignée à ces cultes, et qui participent en retour aux avantages particuliers que cette organisation leur assure.

Ces avantages ne sont pas uniquement pécuniaires : par des causes diverses que nous indiquerons, les cultes luthérien et israélite ont joui de la qualité de cultes reconnus longtemps avant que leurs ministres fussent directement rétribués par l'État; il n'est donc pas exact de tenir pour équivalentes, comme on le fait parfois, les expressions de *cultes reconnus* et de *cultes salariés*. Au nombre des avantages d'autre nature, il faut, en premier lieu, ranger le libre exercice du culte, sous la protection de la loi pénale, la personnalité civile attribuée aux établissements ecclésiastiques et les capacités qui y sont attachées, les prérogatives et immunités assurées aux ministres des cultes reconnus (costume, rang, exemption du service militaire et du jury, dispense de la tutelle, etc.), et, d'une manière générale, la place faite à ces cultes et à tout ce qui s'y rattache dans la hiérarchie administrative, et, par voie de conséquence, la protection et le concours que l'administration à tous les degrés leur doit, dans la limite de la loi spéciale qui les régit.

Les cultes non catholiques reconnus par l'État, d'après la loi française, sont : le culte protestant réformé; le culte protestant luthérien ou de la Confession d'Augsbourg; le culte israélite, et, en Algérie, le culte musulman.

Pour nous conformer à l'objet spécial de ce Dictionnaire, nous traiterons moins ici du détail de l'organisation administrative de ces divers cultes et des attributions des corps qui les représentent que de leur situation financière et de leurs rapports avec le budget de l'État.

L'admission des cultes protestants et israélite à la protection de l'État a été une œuvre de réparation. Leurs adhérents, traités pendant des siècles en révoltés ou en parias, ont accueilli avec une reconnaissance que leur attitude politique au sein de l'État n'a jamais démentie, ce que le gouvernement français a fait pour eux depuis le commencement de ce siècle, mais il convient d'ajouter tout de suite qu'ils n'ont jamais été gâtés et que, suivant l'expression de l'édit de tolérance de 1787, ils n'ont tenu de la loi que ce que le droit naturel ne permettait pas de leur refuser. Si leurs églises, dépouillées de leur ancien patrimoine par l'exil et les confiscations, ont généralement été traitées avec équité depuis le rétablissement des cultes en 1802, elles ne l'ont cependant été, en aucun temps, avec faveur, et le concours pécuniaire que l'État a été amené à leur prêter leur a toujours été mesuré avec tant de parcimonie qu'il constitue, pour la plupart d'entre elles, le strict indispensable. Aussi ces églises sont-elles, de toutes les communautés religieuses, le plus durement atteintes par chaque nouvelle mesure que les pouvoirs publics édictent dans la voie des réductions proportionnelles et progressives des crédits inscrits au budget des cultes. Cela est vrai surtout, par des raisons tirées de leur histoire même, pour les églises réformées, qui constituent le groupe de beaucoup le plus important des cultes non catholiques reconnus en France, et dont nous avons à nous occuper tout d'abord.

6. Cultes protestants.

1. *Églises réformées.*

Quand Portalis fut chargé par le premier Consul, aussitôt après la signature du concordat, d'étendre à la religion protestante les mesures que le Gouvernement se disposait à prendre en vue du rétablissement des cultes, les réformés français, descendants et héritiers des huguenots, se remettaient à peine d'un long siècle de persécutions auxquelles ils avaient résisté avec une indomptable énergie, depuis que la révocation de l'Edit de Nantes, en 1685, les avait mis hors la loi. L'Edit de tolérance

de novembre 1787 venait de les y faire rentrer, en créant en leur faveur des registres de l'état civil distincts de ceux du clergé et tenus par des officiers du roi : ce fut, comme on sait, l'origine d'une institution qui, d'abord généralisée en France par la Révolution, a été successivement adoptée depuis lors par la plupart des États civilisés.

Les communautés réformées étaient décapitées et ruinées, mais néanmoins encore fort vivaces dans le Poitou, la Saintonge, la Guyenne, le Languedoc, les Cévennes et le Dauphiné, et généralement dans les vallées de la Garonne et du Rhône. Il s'agissait avant tout d'imaginer le moyen de grouper administrativement ces églises éparpillées, que les persécutions avaient contraintes depuis si longtemps à vivre isolées et comme elles avaient pu. A cet effet, Portalis conçut, comme unité administrative, l'église consistoriale, formée d'un groupe de 6,000 protestants résidant dans le même département. A chacun de ces groupes il assigna, selon les besoins, un nombre variable de pasteurs dont l'État prenait le traitement à sa charge et dont chaque consistoire demeurait libre de déterminer la résidence, dans l'étendue de son ressort.

Telle fut, en substance, l'organisation première des églises réformées, telle que l'ont formulée les articles organiques des cultes protestants, du 18 germinal an X ; de 1803 à 1806, quatre-vingt-dix-sept églises consistoriales furent de la sorte instituées et 210 pasteurs confirmés ou nommés à nouveau. Toutefois, toute l'organisation péchait par un excès de symétrie, car elle rejetait hors du cadre adopté tous les départements (c'était la grande majorité) où les protestants ne se trouvaient pas en assez grand nombre pour être constitués en église consistoriale. Il fut obvié à ce grave défaut, dès 1805, par la création d'oratoires, administrativement rattachés au consistoire le plus voisin. C'est sous ce régime que les églises réformées de France ont vécu pendant cinquante ans, jusqu'à la réorganisation édictée par le décret-loi du 26 mars 1852.

Cette réorganisation était depuis longtemps dans le vœu des églises. Elle avait en particulier fait l'objet des délibérations de l'assemblée générale des églises réformées de France, qui s'était réunie à Paris en septembre 1848. Dès 1849, le Gouvernement avait mis la question à l'étude et consulté les consistoires par une circulaire du 25 mai 1850. Puis il confia à une commission de vingt membres, en partie désignés par les églises elles-mêmes, la rédaction d'un projet définitif qui servit de base au décret-loi de 1852.

La double innovation de ce décret consiste dans la constitution légale de la paroisse, administrée par un conseil presbytéral, et l'institution du suffrage universel paroissial. L'organisation consistoriale de l'an X fut maintenue et élargie, mais en même temps, les « sections d'église », qui n'avaient eu jusque-là aucun caractère officiel, furent érigées en paroisses et leurs conseils presbytéraux investis de la personnalité civile, à l'égal des consistoires.

La nouvelle organisation, mise à exécution par divers décrets et arrêtés ministériels, consacra l'existence de 105 églises consistoriales du culte réformé, dont la circonscription comprenait, pour chacune, un nombre variable de paroisses : les protestants disséminés dans des localités où le culte protestant n'était pas organisé furent rattachés administrativement au consistoire le plus voisin.

La suppression du consistoire de Montagnac, dans l'Hérault, qui fut fondu en 1867 dans celui de Montpellier, et la cession de l'Alsace, qui comprenait quatre consistoires réformés (Strasbourg, Bischwiller, Mulhouse et Sainte-Marie-aux-Mines), en avait réduit le nombre à cent ; il est actuellement de cent un, par suite de la création, en 1882, du consistoire de Versailles.

Lors de la réorganisation de 1852, on dut renoncer à délimiter territorialement les paroisses : elles étaient nées, et s'étaient formées peu à peu, dans les conditions les plus diverses, et suivant le hasard des agglomérations et des ressources locales dont disposaient les fidèles. L'État n'intervenait que quand, sur l'avis des préfets, un nouveau groupe était devenu assez considérable pour justifier la création d'une place de pasteur : aussi l'article 1er du décret-loi du 26 mars 1852 ne donne-t-il pas de la paroisse protestante d'autre définition que celle-ci : « Il y a une paroisse partout où l'État rétribue un ou plusieurs pasteurs [1]. »

Le nombre des places de pasteurs réformés s'est successivement accru comme suit :

210	places confirmées ou créées par Portalis (1802-1806).	
17	nouvelles places créées	de 1806 à 1814.
39	—	de 1814 à 1821.
28	—	de 1821 à 1830.
168	—	de 1830 à 1848.
18	—	de 1848 à 1852.
480	places existantes au moment de la réorganisation de 1852.	
106	nouvelles places furent créées de 1852 à 1870, et	
52	— —	de 1870 à 1880. Soit, au total :
638	places de pasteurs rétribués par l'État.	

Le crédit d'environ 10,000 fr., annuellement affecté à ces créations, a été supprimé à partir de 1881.

Chaque paroisse est administrée par un conseil presbytéral, composé, selon l'importance de la population protestante, de 4 à 7 membres laïques, sous la présidence du pasteur, et sous l'autorité du consistoire. Dans chaque circonscription consistoriale, la loi détermine une paroisse chef-lieu, dont le conseil presbytéral forme le noyau de l'assemblée consistoriale, ou consistoire, qui est complété par l'adjonction de :

1° Tous les pasteurs des paroisses de la circonscription ;

2° Un délégué laïque de chaque conseil presbytéral autre que celui du chef-lieu ;

3° Un nombre de représentants, directement élus, égal à celui des membres laïques du conseil presbytéral du chef-lieu, et appelés pour cette raison « membres doublants ».

Tous les trois ans, les membres laïques des divers corps ecclésiastiques sont renouvelés par moitié.

Sous le régime de la loi du 18 germinal an X, la qualité d'électeur n'appartenait, dans chaque église consistoriale, qu'à un corps de notables, formé de la réunion des vingt-cinq chefs de famille protestants les plus imposés au rôle des contributions directes. A ce régime d'étroites coteries, la législation de 1852 a substitué celui du suffrage universel paroissial, en vertu duquel sont électeurs et, comme tels, inscrits sur leur demande sur le re-

1. La seule délimitation officielle de paroisses du culte réformé est celle que le décret du 25 mai 1882 a faite des huit paroisses comprises dans l'enceinte de Paris et de leurs annexes, qui embrassent le reste du département de la Seine.

gistre électoral de leur paroisse, tous protestants français qui, ayant 30 ans révolus, la jouissance de leurs droits civils et deux ans de domicile dans la paroisse, justifient qu'ils ont satisfait aux conditions religieuses exigées. Les protestants étrangers sont admis sous les mêmes conditions, après une résidence de trois ans dans la paroisse.

La réorganisation de 1852, qui attribuait ainsi à la moindre paroisse la personnalité civile, ainsi qu'un corps délibérant directement élu par les fidèles, produisit un réveil très marqué au sein des communautés; mais il en est résulté en même temps, particulièrement dans les Eglises réformées, d'ardentes rivalités de partis: la détermination des conditions religieuses de l'électorat paroissial en fut l'occasion. La lutte durait avec une ardeur croissante depuis 1866 et, à travers des incidents qu'il serait trop long de rappeler ici, elle avait fini par paralyser l'administration même d'un grand nombre d'églises, en y rendant toute élection impossible, quand le Gouvernement, qui avait imprudemment pris parti dans ces luttes confessionnelles intestines, résolut, en 1880, de revenir sur le terrain purement administratif. Un petit nombre de mesures suffirent pour remettre tout en ordre : le décret du 12 avril 1880 réglementa à nouveau, d'une façon plus précise et plus rigoureuse que ne l'avait fait l'arrêté ministériel du 10 septembre 1852, la procédure électorale dans les églises réformées; les instructions ministérielles des 30 août 1880 et 28 février 1881 assurèrent l'exécution de ce nouveau règlement; de son côté, le Conseil d'Etat revint sur les précédentes décisions, rendues en 1866 et en 1873, en matière de conditions religieuses de l'électorat; enfin, l'église de Paris fut divisée, par le décret du 25 mars 1882, en huit paroisses, ayant chacune son conseil presbytéral. Grâce à cet ensemble de dispositions, l'ordre se trouva rétabli au sein des églises réformées dès le premier renouvellement électoral opéré sur ces nouvelles bases, et il n'a plus été troublé depuis lors.

Au-dessus des consistoires, les anciennes traditions des églises réformées plaçaient des synodes provinciaux et un synode national ou général. La loi du 18 germinal an X, dans ses articles 29 à 32, n'a donné place dans son cadre qu'aux premières de ces assemblées; mais aucune mesure ne fut prise pour les organiser, et elles ne fonctionnèrent jamais. — Le décret-loi du 26 mars 1852 institua, par contre, par son article 6, un rouage tout nouveau, sous le nom de Conseil central des églises réformées de France, ayant pour mission de représenter les églises auprès du Gouvernement et du chef de l'État, et de s'occuper des questions d'intérêt général, dont il serait chargé par l'administration ou par les églises. Ce corps a été reconstitué par décret du 3 juillet 1879 : il se compose de quinze protestants notables, nommés par décret; il a son siège à Paris. Ses réunions n'ont point lieu à intervalles périodiques; il est convoqué par le ministre, selon les besoins. Une importante majorité des églises lui dénie toute autorité et s'est organisée, depuis 1872, en synodes officieux, que l'administration des cultes laisse fonctionner librement, mais qui sont sans autorité légale ni attributions précises. La vraie vie des églises continue à être au sein des consistoires, qui seuls sont en rapports réguliers et constants avec l'administration, dispensatrice des crédits affectés aux églises par le budget de l'État.

Ces crédits concernent, d'une part, le personnel ecclésiastique et les dépenses des séminaires, et, d'autre part, les subventions pour les édifices consacrés au culte.

Les églises réformées ne reconnaissent qu'une seule classe d'ecclésiastiques, jadis appelés ministres de l'Évangile, et dont le nom officiel est *pasteurs*.

Pour être nommé pasteur, il faut être Français, avoir été reçu bachelier dans une des facultés de théologie protestante de France, et avoir reçu la consécration au saint ministère, qui ne peut être conférée, à moins de dispense accordée par le ministre des cultes, qu'après l'âge de 25 ans révolus. — Il existe, en France, deux facultés de théologie protestante, à Montauban et à Paris; elles relèvent non de l'administration des cultes, mais de la direction de l'enseignement supérieur au ministère de l'instruction publique. Les élèves n'y sont admis que s'ils justifient du grade de bachelier ès lettres, et sont reçus comme internes dans les séminaires établis auprès de ces facultés, et qui, simples internats, n'ont de commun que le nom avec les séminaires du culte catholique et celui du culte israélite.

Les bacheliers en théologie qui réunissent les autres conditions énumérées plus haut sont nommés pasteurs par les consistoires, sur la présentation des conseils presbytéraux. Leur titre ne devient régulier et n'emporte droit au traitement qu'après avoir été confirmé par décret. Le traitement court de la date de ce décret, à condition que l'installation dans les fonctions ait lieu dans le mois; il est payable par trimestre et est insaisissable.

La quotité du traitement est réglée d'après la population des communes où les pasteurs sont tenus de résider. A ce point de vue, ils se divisent en trois classes, sans que rien ne s'oppose à ce qu'un bachelier en théologie ne soit appelé, dès sa première entrée en fonctions, à une résidence qui lui assurera le traitement de première classe.

Sont de 1re classe les paroisses établies dans les villes dont la population est supérieure à 30,000 habitants; la 2e classe comprend les localités ayant plus de 5,000 habitants et moins de 30,000; toutes les autres paroisses sont de 3e classe. Toutefois, un décret du 24 janvier 1877, rendu en exécution de la loi des finances du 29 décembre 1876, a élevé à la 1re classe, indépendamment du chiffre de la population, le traitement des pasteurs qui résident dans des chefs-lieux de département, et à la 2e classe celui des pasteurs résidant dans des chefs-lieux d'arrondissement, même quand la population y est inférieure à 5,000 habitants.

Le traitement des pasteurs de Paris est hors classe : il a été fixé à 3,000 fr. par an, par le décret du 3 messidor an XI, et n'a reçu aucune augmentation depuis cette époque (85 ans).

Les traitements afférents aux trois autres classes ont été successivement établis en principe, fixés, puis augmentés par le 7e des articles organiques des cultes protestants, l'arrêté consulaire du 15 germinal an XII, les ordonnances des 22 mars 1827 et 12 octobre 1842, et les décrets des 2 octobre 1863, 24 janvier 1877 et 7 février 1880. Originairement de 2,000, 1,500 et 1,000 fr., ils sont actuellement de 2,200, 2,000 et 1,800 fr. Ils figurent au budget pour une somme totale de

1,125,400 fr., y compris les traitements hors classe des douze pasteurs de l'église réformée de Paris.

Il n'est alloué aucun supplément de traitement, à titre de préciput, d'indemnité ou de frais d'administration, aux pasteurs élus par les consistoires à la présidence de ces corps, et à qui incombe, en cette qualité, la charge de l'administration générale de la circonscription et la correspondance avec les autorités administratives et le ministre : leur seule prérogative est tout honorifique et consiste dans le rang individuel que le décret du 24 messidor an XII leur assigne dans les cérémonies publiques. Ajoutons cependant qu'ils correspondent en franchise, pour affaires de service, avec leurs ressortissants et les autorités.

Les pasteurs n'ont point de pension de retraite payée par l'État, et ne subissent en conséquence aucune retenue sur leur traitement. Une somme de 80.000 fr. est annuellement inscrite au budget pour être distribuée, à titre de secours, aux anciens pasteurs des deux communions protestantes ou à leurs veuves.

Aux termes des décrets du 5 mai 1806, 30 décembre 1809 (*art.* 92), de la loi du 18 juillet 1837 (*art.* 30, § 13) et de l'ordonnance du 7 août 1842, les communes ou groupes de communes devaient aux pasteurs un presbytère ou un logement convenable, ou tout au moins une indemnité de logement, dont le montant était fixé par les préfets, sur l'avis des corps intéressés.

Dans les paroisses du culte réformé, l'indemnité en argent était la règle et le logement en nature l'exception. Au moment où la loi municipale du 5 avril 1884 a été promulguée, il n'existait en France, pour les 532 paroisses et les 638 pasteurs de ce culte, que 145 presbytères, et les indemnités de logement s'élevaient environ chaque année à 190,000 francs, soit en moyenne à 400 fr. par pasteur, fournis par les contributions de 1,418 communes.

La nouvelle loi municipale a abrogé les dispositions légales énumérées ci-dessus et qui étaient demeurées jusque-là en pleine vigueur. Actuellement, l'indemnité de logement n'est plus due par les communes que lorsque les conseils presbytéraux sont hors d'état de pourvoir d'eux-mêmes à cette indemnité. (*L.* 5 *avril* 1884, *art.* 136, n° 11.) Dans la pratique, cela revient à dire que cette indemnité est devenue purement facultative pour les communes, car, en l'absence d'un règlement de comptabilité ecclésiastique ayant force de loi dans les églises protestantes, les justifications d'insuffisance que les conseils presbytéraux fourniront seront dans la plupart des cas contestées par les conseils municipaux, et les pasteurs renonceront généralement à faire engager, dans leur intérêt personnel, une procédure compliquée, et qu'il faudrait, chaque année, recommencer à nouveau.

En ce qui concerne les temples, la situation de la majeure partie des paroisses du culte réformé n'est pas beaucoup plus favorable. On a vu plus haut comment ces communautés se sont généralement formées par voie d'alluvions successives. Les débuts de nombre d'entre elles furent des plus modestes, et ce fut une chambre, une grange, un hangar, parfois même des locaux plus humbles encore qui leur servirent d'abord de lieux de culte. Dans la plupart des cas, il ne fallait pas compter sur le concours des communes civiles : c'était déjà beaucoup d'arriver à obtenir de l'État le traitement du pasteur, et ce fut aux consistoires ou aux paroisses qu'incombait le soin de se pourvoir des locaux nécessaires au culte. De là, la plus grande diversité en ce qui concerne la nature et la propriété des temples et des oratoires. A l'origine, et notamment dans certaines grandes villes, d'anciennes églises, devenues biens nationaux, furent « mises à la disposition » des protestants. Ailleurs, les communes ont abandonné un terrain ou ont, plus rarement, pris la construction même d'un temple à leur charge. Dans beaucoup de cas, ce furent des particuliers qui en firent les frais ; mais le plus souvent on procéda par voie de collectes. Dans un certain nombre d'annexes, le culte se célébrait, du moins jusqu'à ces derniers temps, dans des salles de mairies ou d'écoles ; ailleurs dans des locaux particuliers ; enfin il est encore jusqu'à seize communes où le culte protestant continue à se célébrer en plein air, comme au temps des persécutions.

En résumé, les églises réformées de France ont, pour 532 paroisses et environ 700 annexes, la propriété ou la disposition de 930 temples ou oratoires et de 250 autres locaux.

L'État accorde annuellement un crédit de 32,000 francs pour aider à la construction ou à la restauration des édifices religieux des cultes protestants ; mais d'après les derniers errements de l'administration qui a la disposition de ce fonds, il n'est plus appliqué qu'aux temples qui sont propriétés de communes civiles.

Nous terminerons ce qui est relatif aux églises réformées par une observation au sujet du groupement de la population protestante sur le territoire français. Ce groupement, dans ses grandes lignes, est demeuré tel que l'avait trouvé Portalis. Si l'on suppose la France coupée en deux par le 47e degré de latitude, qui passe au-dessous de Nantes, de Bourges et de Besançon, et la portion méridionale coupée à son tour en deux par le méridien de Paris, on constate les résultats suivants :

Régions.	Départements.	Consistoires.	Paroisses.	Pasteurs.
Nord.	30	19	94	116
Sud-Ouest	16	31	152	196
Sud-Est	23	51	286	326
Totaux . . .	69	101	532	638

Restent dix-huit départements dans lesquels il n'existe aucune paroisse officielle du culte réformé, savoir en : Alpes-Maritimes, Basses-Alpes, Cantal, Corrèze, Corse, Côtes-du-Nord, Creuse, Eure, Indre, Landes, Lot, Haute-Marne, Mayenne, Morbihan, Nièvre, Haute-Saône, Yonne et le territoire de Belfort.

Vingt-trois autres départements n'ont qu'une seule paroisse de ce culte.

Ceux où, abstraction faite de Paris, l'agglomération est la plus dense, sont le Tarn et l'Hérault, comprenant chacun quatre consistoires, les Deux-Sèvres, la Charente-Inférieure, le Lot-et-Garonne, la Lozère et la Drôme (5 consistoires), l'Ardèche (9 consistoires), et enfin le Gard, qui renferme à lui seul 18 consistoires et 96 paroisses du culte réformé.

2. *Église de la Confession d'Augsbourg.*

L'Église française de la Confession d'Augsbourg, ou Église luthérienne, dont il n'existe plus, sur le territoire français actuel, que quelques débris, a eu des destinées moins agitées que les églises réformées. Elle diffère de ces dernières bien moins sous

le rapport confessionel qui n'a, du reste, pas à nous occuper ici, que par son origine et son histoire. Elle n'est pas née d'une révolte de sujets contre l'oppression d'une religion d'État, mais du fait de princes qui ont été eux-mêmes les premiers à adhérer à la réforme de Luther et à l'imposer ensuite comme religion d'État à leurs sujets, en vertu de la maxime : *Cujus regio, ejus religio*. Les longues querelles qui en sont résultées, en Allemagne, entre catholiques et protestants aboutirent, comme on sait, à la guerre de Trente ans, qui devint elle-même l'occasion de la réunion de l'Alsace à la France.

En Alsace, la réforme luthérienne, dès ses débuts, avait surtout trouvé un appui solide dans la république de Strasbourg et chez les comtes de Hanau-Lichtenberg, seigneurs de toute la partie de la Basse-Alsace qui confine à la Lorraine et dont la ville de Bouxwiller était la capitale.

Lors des négociations qui suivirent le rétablissement de la paix, en 1648, à Munster et en 1678 à Nimègue, les protestants d'Alsace obtinrent expressément le respect et la garantie de leurs droits et possessions, tant au temporel qu'au spirituel, sur la base de l'*uti possidetis* de l'année 1624, adoptée comme *année normale*, et quand, plus tard, la ville de Strasbourg eut à traiter personnellement de sa reddition avec les représentants de Louis XIV, elle obtint pour elle-même la confirmation de ces mêmes droits par les articles 3 et 4 de sa capitulation du 30 septembre 1681.

Grâce à ces stipulations, la révocation de l'Édit de Nantes, survenue en 1685, resta sans influence sur l'église protestante d'Alsace, dont la situation privilégiée fut une dernière fois solennellement consacrée par une des clauses du traité de Ryswick, du 30 octobre 1697.

C'est par respect de cet état de choses, — établi par des traités internationaux, maintenu en pleine vigueur jusqu'en 1870, notamment en ce qui concernait la propriété et l'administration des biens dépendant des fondations protestantes, et dont bénéficièrent également les protestants de la Franche-Comté, — que l'Assemblée constituante rendit les décrets des 24 août, 18 septembre, 10 et 29 décembre 1790, qui exceptèrent de la vente des biens nationaux les biens des protestants d'Alsace et de la Franche-Comté, et qui consacrèrent à nouveau les droits que les anciens traités leur avaient assurés.

Lors de la réorganisation des cultes en 1802, les églises luthériennes des deux départements du Rhin et du département du Doubs se trouvaient donc en possession d'une autonomie depuis longtemps pratiquée, d'un important patrimoine et d'une organisation hiérarchique solide et éprouvée, qui ne ressemblait en rien à l'état morcelé des églises réformées.

Outre les pasteurs et les consistoires locaux, ces églises étaient groupées en inspections, confiées à l'administration d'inspecteurs ecclésiastiques assistés, chacun, de deux inspecteurs laïques. L'ensemble des consistoires et des inspections était placé sous l'autorité de consistoires généraux, se réunissant tous les trois ans et représentés, dans l'intervalle de leurs sessions triennales, par une commission permanente de cinq membres, appelée Directoire du Consistoire général.

Telle fut, dans ses traits généraux, l'organisation que consacra la loi de germinal an X (33e-44e *des articles organiques des cultes protestants*) et qui demeura en vigueur jusqu'en 1852. — Les modifications qu'y apporta le décret-loi du 26 mars 1852 (*art.* 8 *à* 13) eurent principalement pour objet de renforcer l'action administrative du Directoire qui, rendu plus indépendant du Consistoire général ou supérieur, prit plutôt le caractère d'un rouage gouvernemental. — Sous ce régime, le Directoire, dont le siège demeura fixé à Strasbourg, exerçait dans sa plénitude le pouvoir administratif, et c'est notamment à lui qu'appartenait la nomination des pasteurs, sous réserve de confirmation par décret impérial. Le Gouvernement, dans les cas où la loi rendait son intervention nécessaire, se bornait généralement à ratifier les actes et propositions du Directoire, de telle sorte que c'était à Strasbourg bien plus qu'à Paris que se trouvait le véritable centre de l'Église française de la Confession d'Augsbourg.

Cet état de choses était au surplus commandé, dans une large mesure, par le groupement territorial des ressortissants de cette Église, qui comprenait, au moment où éclata la guerre de 1870 :

Départements.	Inspections.	Consistoires.	Paroisses.	Pasteurs.
—	—	—	—	—
Bas-Rhin	5	33	163	184
Haut-Rhin.	1	5	23	28
Doubs et Haute-Saône.	1	5	43	46
Seine et surplus du territoire français.	1	1	3	8
Totaux. . . .	8	44	232	266

Ainsi que ce tableau le fait voir, la cession de l'Alsace à l'Allemagne, en 1871, a eu pour effet de dénationaliser plus des trois quarts des églises luthériennes françaises. Une réorganisation s'imposait : elle se fit toutefois attendre pendant plus de huit ans. Ce n'est que le 1er août 1879 que fut promulguée la nouvelle loi organique dont le projet avait été délibéré dès le mois de juillet 1872 par une assemblée *ad hoc*, que le Gouvernement avait autorisée à se réunir sous le titre de Synode de l'Église de la Confession d'Augsbourg.

Suivant l'organisation nouvelle, complétée et mise en œuvre par le règlement d'administration publique du 12 mars 1880, les cinquante paroisses dont se compose actuellement l'Église de la Confession d'Augsbourg en France, formant six consistoires, ont été groupées en deux circonscriptions synodales, dont l'une à son centre à Paris et l'autre à Montbéliard.

Chacune de ces circonscriptions a un synode particulier, qui se réunit une fois par an en session. L'assemblée synodale se compose de l'intégralité des membres ecclésiastiques et laïques des consistoires de la circonscription. Elle est représentée dans l'intervalle de ses sessions par une commission synodale de cinq membres élue par l'assemblée, renouvelée par moitié tous les trois ans, et chargée de veiller à l'exécution des décisions du synode.

Au-dessus des deux synodes particuliers, la nouvelle loi a établi un synode général, « autorité supérieure de l'Église de la Confession d'Augsbourg », composé de trente-six membres, et qui se réunit alternativement, tous les trois ans, à Paris et à Montbéliard. Le synode général nomme lui-même une commission exécutive de six à neuf membres, résidant à Paris, et à laquelle compètent, mais dans une mesure plus restreinte, les attributions administratives de l'ancien Directoire, qui avait son siège à Strasbourg.

Cette organisation, un peu majestueuse dans son excessive ampleur, pourrait aisément devenir un redoutable instrument d'oppression entre les mains d'une majorité intolérante, mais ce danger est écarté par l'excellent esprit que les luthériens ont toujours apporté à la gestion de leurs affaires et qui les a préservés des divisions et des luttes dont les églises réformées ont donné le spectacle. Dans ces circonstances, tout ce que l'on peut dire de l'organisation synodale dont cette Église vient d'être dotée, c'est qu'elle est plus décorative que véritablement utile. Le droit de nommer les pasteurs, cette ancienne prérogative du Directoire, ayant été transférée aux consistoires, c'est dans ces corps que se concentre en réalité la vie de l'Église.

Les attributions des consistoires et des conseils presbytéraux de l'Église de la Confession d'Augsbourg sont les mêmes que dans les églises réformées. Il n'existe non plus, entre les deux communautés, aucune différence, en ce qui concerne la situation des pasteurs et les conditions fixées pour leur recrutement. La faculté mixte de théologie protestante, créée à Paris en 1877, en remplacement de celle de Strasbourg, a exceptionnellement deux chaires de dogme, l'une pour les étudiants réformés, et l'autre pour les étudiants luthériens.

En ce qui concerne le traitement des pasteurs, il présente, au point de vue historique, une particularité.

Le 7ᵉ des articles organiques des cultes protestants stipulait qu'on imputera sur le traitement pastoral « les biens que les églises possèdent et le produit des oblations établies par l'usage ou par des règlements ».

Cette disposition, qui n'avait guère d'application dans les églises réformées, dénuées de tout patrimoine par le fait même des vicissitudes qu'elles avaient eu à traverser, fut au contraire, à l'origine, la règle pour les paroisses de l'Église de la Confession d'Augsbourg qui, presque toutes, en Franche-Comté aussi bien qu'en Alsace, jouissaient de biens et de revenus affectés, sous le nom de biens curiaux, à l'entretien de leurs pasteurs, et que l'Assemblée nationale de 1790, comme nous l'avons vu, leur avait conservés. Dès lors le traitement fourni par l'État n'avait plus, à l'égard des pasteurs de ces paroisses, que le caractère d'un subside complémentaire et variable, limité aux cas où le revenu des biens curiaux restait inférieur au taux du traitement légal.

Toutefois ce mode de procéder, qui était du reste sans application aux paroisses de nouvelle création, présentait, pour l'évaluation des revenus en nature, d'inextricables difficultés, qui renaissaient chaque année. C'est pourquoi, à dater du 1ᵉʳ janvier 1819, le traitement des pasteurs protestants, dans les départements des Haut et Bas-Rhin, Doubs et Haute-Saône, fut assimilé à celui des autres pasteurs du royaume (*Ord. du 28 juillet* 1819), et ce fut désormais par voie de déductions opérées conformément à des tableaux annuellement dressés par les soins du Directoire, qu'il fut tenu compte, à la décharge du Trésor public, de l'évaluation des revenus locaux dont tel ou tel pasteur avait la jouissance.

Quant à l'Église de la Confession d'Augsbourg de Paris, elle ne date légalement que du décret du 11 août 1808, qui établit dans cette ville une église consistoriale de ce culte et fixa à 3,000 fr. le traitement de chacun des deux pasteurs qui y furent attachés. Antérieurement, la communauté, alors très modeste, se réunissait dans la chapelle de la légation de Suède ; le décret du 15 août 1806 y avait substitué un oratoire et un autre décret, du 20 juillet 1808, affecta à ce culte l'ancienne église des Carmes, de la rue des Billettes.

Par les raisons déjà indiquées, l'Église de la Confession d'Augsbourg est en meilleure situation, en ce qui concerne les temples et les presbytères, que les églises réformées. Dans les paroisses rurales de la Franche-Comté, chacune dispose des bâtiments nécessaires pour célébrer le culte et loger le pasteur : ce n'est que dans les villes, notamment à Montbéliard, Héricourt, Paris et Lyon, que les mêmes difficultés existent dans les deux communautés.

L'Église de la Confession d'Augsbourg se compose actuellement des éléments suivants :

6 consistoires, dont 4 dans le département du Doubs, 1 dans la Haute-Saône et 1 à Paris ; le ressort de ce dernier s'étend aux paroisses de Lyon et de Nice, et généralement à tout le territoire français, à l'exception des deux départements précités ;

50 paroisses, dont 36 dans le Doubs, 11 dans la Haute-Saône et le territoire de Belfort, 1 à Paris, divisée en 5 sections, 1 à Lyon et 1 à Nice. Il y a en outre 42 annexes où le culte est célébré à des intervalles réguliers ;

62 pasteurs, dont 10 hors classe (à Paris), 4 de 1ʳᵉ classe, 5 de 2ᵉ classe et 43 de 3ᵉ classe, ayant mêmes traitements que dans les églises réformées ;

89 temples ou oratoires et 45 presbytères.

Les paroisses et pasteurs luthériens participent en commun, dans la proportion des besoins, avec les établissements et le personnel du culte réformé, à la répartition des crédits que le budget affecte à la construction des temples (32,000 fr.), aux secours aux pasteurs et à leur veuves (80,000 fr.) et aux indemnités pour services extraordinaires pour la desserte des annexes (20,000 fr.).

3. *Cultes protestants en Algérie et dans les Colonies.*

La première organisation du culte protestant en Algérie date de l'ordonnance du 31 octobre 1839 [1], portant création à Alger d'une église consistoriale pour ce culte, et dont l'article 3 disposait que « il « pourra être établi par ordonnances royales des « oratoires du culte protestant sur les différents « points de l'Algérie où la nécessité s'en ferait sentir. « Des pasteurs auxiliaires du consistoire d'Alger « seront attachés à ces oratoires. »

Ce ne fut que par l'ordonnance du 10 juillet 1842 que furent créés les deux premiers de ces oratoires, l'un à Oran, pour le culte réformé, et l'autre pour le culte de la confession d'Augsbourg, à Dely-Ibrahim, transféré en 1845 à Douéra. D'autres lieux de culte protestants avaient été successivement créés à Philippeville (1844), Blida (1849), Bône et Oran (1850), Aïn-Arnat [Sétif] (1853), Constantine et Mostaganem (1856) et Guelma (1857), quand intervint le décret du 14 septembre 1859, qui organisa l'Église protestante en Algérie en érigeant ces divers oratoires en paroisses, administrées par des conseils presbytéraux.

Cette organisation fut complétée par le décret du

1. Rendue sur le rapport du ministre de la guerre. Ce n'est qu'à partir de 1848, et en vertu de l'arrêté de la commission du pouvoir exécutif, en date du 18 juin et d'un autre arrêté conforme, du Chef du pouvoir exécutif, en date du 16 août suivant, que l'administration des cultes chrétiens et israélite en Algérie a été rattachée à l'administration générale des cultes.

12 janvier 1867, qui a notamment établi un consistoire protestant au chef-lieu de chacun des trois départements algériens. Ce sont les dispositions combinées de ces deux décrets qui régissent actuellement l'Église protestante d'Algérie. Cette Église est *mixte,* en ce que conseils presbytéraux et consistoires sont à la fois préposés aux intérêts des deux confessions. La distinction entre réformés et luthériens n'a été maintenue qu'au regard des pasteurs placés à la tête des diverses paroisses.

Il existe actuellement en Algérie 20 paroisses protestantes, dont 11 au titre réformé et 9 au titre de la Confession d'Augsbourg. Ces paroisses sont placées sous l'autorité du consistoire du département où elles sont situées.

Sous le rapport du traitement, les pasteurs sont groupés en deux classes :

Ceux, actuellement au nombre de sept, dont la résidence est fixée au chef-lieu consistorial, touchent un traitement annuel de 4,000 fr. ; les treize autres touchent 3,500 fr., en vertu du décret du 3 mars 1877, qui a augmenté de 500 fr. leur ancien traitement. — Le budget de l'État alloue en outre, pour le service du culte protestant en Algérie, un crédit annuel de 20,000 fr. pour « frais de déplacement, « indemnités et secours ». Cette somme ne couvre que très incomplètement les dépenses que la desserte de 72 annexes, généralement très éloignées des chefs-lieux paroissiaux, impose à la plupart des pasteurs.

Il existe en Algérie, tant dans les paroisses que dans quelques annexes, 26 temples protestants. Les seuls pasteurs de Douéra et d'Aïn-Arnat ont la jouissance de presbytères.

Colonies. L'administration des cultes dans les colonies ressortit au ministère de la marine et des colonies. Nous n'avons donc pas à en parler ici, en ce qui concerne le culte protestant, qui a été récemment organisé, dans les établissements français d'Océanie, par le décret du 23 janvier 1884, rendu conformément à ce qui vient d'être dit, sur le rapport du ministre de la marine et des colonies.

7. Culte israélite en France et en Algérie.

C'est du décret de l'Assemblée nationale du 27 septembre 1791, promulgué et devenu loi de l'État le 13 novembre suivant, que date en France l'émancipation générale des juifs, sous la seule condition qu'ils prêteront le serment civique.

Mais lors du rétablissement des cultes en 1802, le culte israélite ne fut point compris parmi les cultes reconnus, par la raison, disait Portalis, que « les juifs forment bien moins une religion qu'un peuple, qui existe chez toutes les nations, sans se confondre avec elles..., et qui, pour tout ce qui concerne son sacerdoce et son culte, regarde comme un de ses plus grands privilèges de n'avoir que Dieu même pour législateur. » Une raison peut-être plus décisive c'est que, à cette époque, les israélites français, qui avaient été successivement admis à s'établir sur certains points du territoire sous des conditions très diverses, obéissaient à des coutumes différentes et souvent incompatibles avec la législation générale du pays. Il fallut d'abord songer à mettre leurs usages en harmonie avec la loi, et à soumettre à une même règle les tribus des juifs portugais, espagnols, avignonais, lorrains, messins et alsaciens, installées au sud-ouest, au sud-est et au nord-est du territoire français. Ce fut l'œuvre de l'assemblée générale des juifs, que le décret du 30 mai 1806 convoqua à Paris, pour le 15 juillet suivant, et du grand sanhédrin qui, en février et en mars 1807, convertit en décisions doctrinales les réponses de cette assemblée. Cette même assemblée avait d'autre part délibéré, le 10 décembre 1806, en vue de l'organisation uniforme du culte israélite en France, un règlement dont le décret du 17 mars 1808 ordonna l'exécution. Deux autres décrets du même jour complétèrent ces mesures d'ensemble, et dès lors le culte israélite fut placé, en France, au nombre des cultes reconnus.

Le règlement du 10 décembre 1806 ne subit que peu de changements jusqu'à l'ordonnance du 25 mai 1844, qui remania toute la matière en une série de dispositions organiques formulées en 67 articles ; l'année suivante, une autre ordonnance, du 9 novembre 1845, rendue sur le rapport du maréchal Soult, ministre de la guerre, organisa pour la première fois le culte israélite en Algérie.

Depuis lors, et à part quelques décrets portant sur des points de détail, la législation organique de ce culte n'a plus été modifiée que par le décret du 29 août 1862 et ceux du 12 septembre 1872, et, en ce qui concerne l'Algérie, par divers décrets dont le dernier en date est du 12 décembre 1872.

L'organisation actuellement en vigueur, aux termes de ces diverses dispositions combinées, comprend :

I. *En France :*

1° Un consistoire central ayant son siège à Paris, et composé d'un grand-rabbin et d'autant de membres laïques qu'il y a de consistoires départementaux en France et en Algérie ;

2° Huit consistoires départementaux : à Paris, Lille, Nancy, Vesoul [1], Lyon, Bordeaux, Bayonne et Marseille, uniformément composés du grand-rabbin de la circonscription et de six membres laïques ;

3° Des communautés, analogues aux paroisses des cultes chrétiens, ayant à leur tête des rabbins communaux. Le nombre de ces rabbins est actuellement de vingt-quatre. Le budget subvient, en outre, au traitement de vingt-trois ministres officiants, qui ne sont généralement que de simples chantres chargés de la célébration des offices, et dont les places peuvent être, depuis le décret du 29 août 1862, érigées en sous-rabbinats.

II. *En Algérie :*

1° Trois consistoires départementaux, à Alger, Oran et Constantine, composés d'un grand-rabbin et de six membres laïques ;

2° Trois rabbinats, à Médéa, Tlemcen et Bône, créés par décrets du 26 février 1876.

Les membres laïques du Consistoire central, qui tous doivent être choisis parmi les notables israélites ayant leur résidence à Paris, sont élus pour huit ans par les notables des circonscriptions consistoriales, à raison d'un membre par consistoire départemental, et sont renouvelés par moitié tous les quatre ans. Le Consistoire central choisit lui-même son président et son vice-président. Ce corps est l'intermédiaire entre le ministre des cultes et les consistoires départementaux, et est chargé de la haute surveillance des intérêts du culte israélite sur toute l'étendue des territoires français et algérien.

Les membres laïques des consistoires départe-

1. Les consistoires de Lille et de Vesoul ont été créés en 1872, pour compenser la perte des consistoires de Strasbourg, de Colmar et de Metz, situés en Alsace-Lorraine.

mentaux sont élus par l'assemblée des notables de la circonscription et choisis parmi ces mêmes notables. La durée de leurs fonctions est de huit ans, comme pour les membres du Consistoire central ; le renouvellement a lieu par moitié, tous les quatre ans. Les membres sortants sont rééligibles. Chaque consistoire nomme pour quatre ans son président et son vice-président.

Les consistoires départementaux ont l'administration et la police des temples et des établissements et associations pieuses de leur circonscription; ils représentent en justice les synagogues de leurs ressorts.

Le suffrage universel paroissial, qui existe depuis 1852 dans toutes les églises protestantes pour l'élection des membres laïques, n'a pas été étendu au culte israélite. Dans ce culte, le corps électoral est formé de notables de diverses catégories, qu'énumèrent l'article 26 de l'ordonnance du 25 mai 1844 et l'article 5 du décret du 29 août 1862. Mais, comme la première de ces catégories embrasse tous les israélites âgés de vingt-cinq ans accomplis, jouissant de leurs droits civils, qui sont attachés, *à titre de souscripteurs annuels*, aux établissements placés sous l'autorité du consistoire, la pratique a admis qu'il suffit, pour être électeur, d'être âgé de vingt-cinq ans et de verser, fût-ce au moment même du scrutin, une cotisation quelconque à titre de première souscription annuelle. (Comp. *l'art.* 2 *du décret du* 12 *décembre* 1872, *concernant le culte israélite en Algérie.*) C'est assez dire que les israélites ignorent les luttes confessionnelles qui ont tant divisé les réformés.

Pas plus que les cultes protestants, le culte israélite ne connait de véritable clergé. Les intérêts religieux des communautés sont confiés à des *rabbins* ou docteurs, choisis par la communauté elle-même. C'est ainsi que le grand-rabbin du Consistoire central est nommé par ce consistoire, renforcé, pour la circonstance, par deux délégués de chaque consistoire départemental. Il a le droit de surveillance et d'admonition à l'égard de tous les ministres du culte israélite. — Les grands-rabbins des consistoires départementaux sont nommés par le Consistoire central, dans les formes déterminées par l'article 1er du décret du 12 septembre 1872. Par un décret du 11 novembre 1870, provoqué par M. Crémieux, mais dont le Consistoire central lui-même a demandé l'abrogation, ces nominations avaient lieu par une assemblée de vingt-cinq délégués, désignés par tous les électeurs de la circonscription. La nomination des grands-rabbins n'est définitive qu'après avoir été approuvée par décret.

Les rabbins communaux sont nommés par le consistoire, assisté par une délégation d'électeurs élus *ad hoc*, au nombre de six au maximum. Leur nomination doit être approuvée par arrêté du ministre des cultes.

Ce sont les consistoires qui nomment les ministres officiants, et qui accordent, sur l'avis conforme du grand-rabbin, l'autorisation qui est nécessaire aux agents inférieurs du culte (*mohel* ou circonciseur et *schohet* ou sacrificateur) pour exercer leur emploi.

Les conditions d'admission au titre de rabbin sont :

1° La qualité de Français ;

2° L'âge de 40 ans, pour le grand-rabbin du Consistoire central, de 30 pour les grands-rabbins consistoriaux, et de 25 ans pour les rabbins communaux, sous-rabbins et ministres officiants ;

2° Les diplômes de second degré rabbinique pour les grands-rabbins et du premier degré pour les rabbins communaux. Un simple certificat d'aptitude, délivré par le grand-rabbin, est exigé des ministres officiants.

Les diplômes du premier degré, pour l'exercice des fonctions rabbiniques, sont, comme le diplôme supérieur ou du second degré, délivrés par le Consistoire central, sur le vu des certificats d'aptitude obtenus à la sortie du séminaire israélite.

Ce séminaire, d'abord créé à Metz, en 1829, sous le titre d'École centrale rabbinique, fut transféré à Paris, par décret du 1er juillet 1859, sous la dénomination de séminaire israélite, « sans que ce titre puisse entraîner pour l'État aucune obligation nouvelle ». On ne prévoyait pas, en inscrivant cette réserve dans l'article 1er du décret de 1859, que tout au contraire ce titre porterait préjudice à un établissement qui n'a que ce nom de commun avec les séminaires catholiques, et qui est en réalité un établissement d'enseignement supérieur, puisque, pour y être admis, il faut justifier, en général, du diplôme de bachelier ès lettres. En d'autres termes, ce séminaire, administré par le consistoire de Paris, sous la haute surveillance du Consistoire central, tient lieu, pour les israélites, de faculté de théologie, à l'égal des facultés de théologie protestante. Aussi n'est-ce évidemment que par une erreur produite par une homonymie de pure forme que les Chambres ont, pour la première fois en 1888, supprimé au budget la totalité du crédit de 22,000 fr., jusque-là alloué à cet établissement.

En ce qui concerne le traitement des grands-rabbins, rabbins et ministres officiants, il n'a été mis à la charge de l'État que depuis 1831. Jusqu'à cette époque, cette dépense avait incombé aux communautés mêmes, en vertu des articles 22 à 25 du règlement du 10 décembre 1806. Ce système, qui plaçait le culte israélite dans un état d'infériorité, en tant que culte reconnu, avait donné lieu à de nombreuses constestations, et à partir de 1819 il avait fallu, pour assurer le recouvrement des taxes à ce destinées, insérer dans la disposition finale des lois de finances une clause qui rendait ce recouvrement à la fois légal et obligatoire. La loi du 8 février 1831 leva toutes les difficultés en mettant, à compter du 1er janvier de la même année, à la charge de l'État le traitement des ministres du culte israélite.

Le taux de ces traitements avait été fixé, dès 1806, à 6,000 fr. pour le grand-rabbin du Consistoire central, à 3,000 fr. pour les grands-rabbins des synagogues consistoriales, et à un chiffre variable pour les rabbins communaux. Il est actuellement de 12,000 fr. pour le grand-rabbin du Consistoire central, de 5,000 fr. pour le grand-rabbin du consistoire de Paris, de 4,000 fr. pour les grands-rabbins des sept autres consistoires, de 2,500 à 1,750 fr. pour les 24 rabbins communaux, et de 2,000 à 600 fr. pour les 23 ministres officiants. — Le grand-rabbin du Consistoire central jouit, outre son traitement, d'une indemnité de logement de 2,000 fr. (V. *Ord. des* 6 *août* 1831 *et* 19 *oct.* 1847, *et D. des* 6 *sept.* 1872 *et* 1er *févr.* 1877.)

En Algérie, les traitements sont de 6,000 fr. pour le grand-rabbin d'Alger, 5,000 fr. pour ceux d'Oran et de Constantine, et 3,000 fr. pour chacun des rabbins de Médéa, Tlemcen et Bône.

Les ministres du culte israélite n'ont, pas plus que ceux des cultes protestants, droit à une pen-

sion de retraite. Une caisse de secours a été instituée en 1861, dans leur intérêt, par le Consistoire central.

Les autres crédits affectés par le budget de l'État aux besoins du culte israélite sont les suivants :

1° Dépenses du séminaire israélite . . . . . (Supprimés au budget de 1888.)	22,000 fr.
2° Secours à des ministres du culte israélite	8,000
3° Indemnités pour frais d'administration .	5,900
4° Subventions pour construction et restauration de temples	8,000

8. Culte musulman.

Le décret des 26 août-6 septembre 1881, relatif à l'organisation administrative de l'Algérie, a compris le culte musulman au nombre des services civils placés par ce décret sous l'autorité directe des ministres compétents. Mais, par application de l'article 4 de ce même décret, un autre décret, en date du même jour, a fait rentrer ce service, par voie de délégation, dans les attributions du gouverneur général de l'Algérie, ce qui revient à dire que ce fonctionnaire statue actuellement, en cette matière, par délégation, au lieu de statuer en vertu de ses pouvoirs propres.

Le budget général des cultes affecte aux besoins du culte musulman les crédits suivants :

Personnel. — 16 muphtis, de 1,200 à 4,000 fr. : 29,700 fr. ; 83 imans, de 300 à 1,500 fr. : 46,360 fr. ; mouderrés, professeurs de droit, bachhazzabs, lecteurs du Coran et personnel inférieur du culte : 90,430 fr., soit, ensemble, pour les dépenses du personnel : 176,490 fr.

Matériel : 48,850 fr. — Total des crédits : 216,340 fr., — auxquels s'ajoutent les dépenses qui incombent, de ce chef, aux budgets départementaux de l'Algérie.

Eugène HEPP.

Bibliographie.

Cultes protestants. — A. LODS, *la législation des cultes protestants, de 1787 à 1887*. Recueil complet des lois, ordonnances, décrets, arrêtés ministériels et avis du Conseil d'État relatifs aux églises protestantes, de décembre 1787 à janvier 1887, suivi d'une bibliographie des principaux ouvrages sur la matière. 1 vol. in-8°. Paris, 1887. Librairie Grassart.

V. encore pour la *réorganisation des églises réformées* (1880-1882) : *Recueil des circulaires, instructions et autres actes de l'administration des cultes, de* 1878 *à* 1887. 4e vol. de la collection, librairie P. Dupont, 1888. (A la table, au mot *Cultes non catholiques*.) Et pour la *réorganisation de l'Église de la Confession d'Augsbourg* (1879-1880) : W. JACKSON, *Recueil de documents* relatifs à cette réorganisation. 1 vol. gr. in-8°. Paris, librairie Fischbacher. 1881.

Culte israélite. — A. E. HALPHEN, *Recueil des lois, décrets, ordonnances, avis du Conseil d'État, arrêtés et règlements concernant les israélites, depuis* 1789 *jusqu'en* 1850. 1 vol. in-8°, 1851 ; continué de 1850 à 1878, par J. UHRY, avec un appendice concernant les israélites de l'Algérie, par A. CAHEN. 1 vol. 1878.

Culte musulman. — Consulter les ouvrages de MM. SAUTAYRA, CHERBONNEAU et CHARLEVILLE, sur le *Droit musulman*.

CUMUL.

SOMMAIRE.

On entend par *cumul* la réunion sur une même tête de plusieurs fonctions, de plusieurs traitements, de plusieurs pensions ou d'une pension avec un traitement d'activité.

I. RÈGLES GÉNÉRALES.

Sous l'ancien régime, le cumul des fonctions, des traitements et des pensions était très fréquent, et a été signalé comme l'un des abus les plus critiquables de la monarchie absolue. Depuis 1789, les pouvoirs publics ont été amenés à s'occuper souvent de cette question, et dans l'exposé des motifs du projet de loi déposé par le Gouvernement le 12 novembre 1883, ses différents côtés ont été déterminés avec précision ; les règles relatives au cumul s'appliquent, d'après ce document : 1° au non-cumul des traitements ; 2° aux prohibitions édictées contre l'exercice simultané des fonctions qui, pour diverses raisons, doivent être considérées comme incompatibles ; 3° à certains cas d'inéligibilité, les fonctions publiques pouvant entraver l'indépendance des électeurs ; et 4° enfin à quelques incapacités pour les mandataires électifs qui ne doivent pas être soupçonnés de rechercher, au cours de leur mandat, une nomination à des fonctions publiques ou une promotion à un poste supérieur, s'ils sont déjà fonctionnaires.

Cet exposé montre que l'expression *cumul* se rapporte à deux ordres d'idées distinctes ; la réunion de plusieurs fonctions publiques et de plusieurs rétributions sur la même tête, ce qui constitue le cumul proprement dit, et l'exercice simultané de mandats électifs en concurrence avec d'autres mandats ou des fonctions publiques rétribuées. C'est sur cette seconde partie de la question et principalement sur les *incompatibilités parlementaires* que l'attention publique a été appelée dans le cours de ces dernières années ; en effet : « le cumul des traitements », comme le disait le Gouvernement à la date précitée, « a disparu en réalité de nos mœurs politiques et administratives » ; il est d'ailleurs prévu par des règlements précis.

Tout d'abord, la loi du 24 vendémiaire an III a posé en principe : 1° l'incompatibilité des fonctions judiciaires avec les fonctions administratives, notamment avec celles qui dépendent des administrations financières et qui sont sujettes à responsabilité pécuniaire ; 2° l'incompatibilité des fonctions judiciaires entre elles et des fonctions administratives entre elles ; d'autre part il est dit au titre II de ladite loi : « Aucun citoyen ne peut exercer ni « concourir à l'exercice d'une autorité chargée de « la surveillance médiate ou immédiate des fonc- « tions qu'il exerce dans une autre qualité. »

Deux dispositions législatives, du 27 mars 1791 et du 1er brumaire an II, ont édicté l'incompatibilité entre les fonctions de juge et celles d'avoué, de notaire et d'huissier.

Enfin le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, en exécution des dispositions de la loi du 25 mars 1871, a posé comme règle (*art.* 65) l'interdiction de cumuler en entier le traitement de plusieurs places, emplois ou commissions ; en cas de cumul de deux traitements, le moindre est réduit à moitié ; en cas de cumul de trois traitements, le troisième est, en outre, réduit au quart, et ainsi de suite en observant cette proportion. Exception est faite en faveur des traitements cumulés qui sont au-dessous de 3,000 fr., ou qui sont exemptés par des lois spéciales.

Les professeurs, les gens de lettres, les savants et les artistes peuvent néanmoins (*art.* 66) remplir plusieurs fonctions et occuper plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor public. Toutefois le montant des traitements, tant fixes qu'éventuels, ne peut dépasser 20,000 fr.

L'article 67 dudit décret excepte également des dispositions prohibitives du cumul de traitements

ceux des maréchaux et des amiraux, les traitements de la Légion d'honneur, les rentes viagères attribuées à la médaille militaire, les pensions de retraite pour services militaires, les pensions de donataires et celles qui sont accordées à titre de récompense nationale.

Ajoutons, en ce qui concerne les pensions, que lorsqu'un fonctionnaire civil est remis en activité dans le même service, le paiement de sa pension est suspendu (*art.* 269) ; que s'il est remis en activité dans un service différent, il ne peut cumuler sa pension et son traitement que jusqu'à concurrence de 1,500 fr. ; que le cumul de deux pensions est autorisé dans la limite de 6,000 fr., pourvu qu'il n'y ait pas double emploi dans les années de services présentées pour la liquidation ; que les pensions militaires peuvent se cumuler avec un traitement civil d'activité (*art.* 271), etc.

Ceux qui, par de fausses déclarations ou de toute autre manière, auraient usurpé plusieurs pensions ou un traitement avec une pension sont rayés des listes des pensionnaires ; ils sont en outre poursuivis en restitution des sommes indûment perçues.

La loi du 24 mai 1872 (*art.* 7) a déclaré les fonctions de conseiller d'État en service ordinaire incompatibles avec toute fonction publique salariée ; néanmoins les officiers généraux et supérieurs des armées de terre et de mer, les inspecteurs et ingénieurs des ponts et chaussées, des mines et de la marine, les professeurs de l'enseignement supérieur, peuvent être détachés au Conseil d'État, en conservant les droits attachés à leur position, mais sans pouvoir cumuler leur traitement avec celui du Conseil d'État. Les fonctions de conseiller et de maître des requêtes sont incompatibles avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée et subventionnée.

Par contre (*art.* 5), les conseillers d'État en service extraordinaire (qui ne touchent de ce chef aucun traitement), perdent leur titre de conseiller d'État, de plein droit, dès qu'ils cessent d'appartenir à l'administration active.

Les fonctions de conseiller de préfecture, aux termes de la loi du 21 juin 1865, sont incompatibles avec un traitement public ou avec l'exercice d'une profession.

Telles sont les principales dispositions relatives au cumul en matière de fonctions publiques. Elles n'ont pas empêché, soit sous la Restauration, soit sous les deux Empires, certains grands dignitaires d'obtenir par la réunion de diverses attributions des émoluments qui s'élevaient parfois à près de 300,000 fr., et en 1821, l'*Almanach des cumulards* donnait, par ordre alphabétique, la liste nombreuse des fonctionnaires, cumulant plusieurs traitements. Le Dictionnaire de Larousse, en 1869, a publié une liste analogue. Aujourd'hui, ainsi qu'il a été dit plus haut, le cumul a disparu de nos mœurs, et le Gouvernement, en présentant un projet de loi sur les incompatibilités, n'a pas jugé qu'il fût utile de revenir sur une législation qui lui a paru suffisante pour empêcher les abus.

Militaires et veuves de militaires. — Il convient de faire observer que les règlements militaires (*art.* 46 *du règlement du* 3 *avril* 1869 *sur la comptabilité de la guerre et art.* 28 *du règlement du* 8 *juin* 1883 *sur le service de la solde*) ont, par application de l'article 65 du décret du 31 mai 1862, interdit de cumuler un traitement civil et une solde militaire.

Toutefois la loi du 1er juin 1878 a établi que les militaires de la réserve et de l'armée territoriale autres que ceux mentionnés à l'article 53 de la loi du 13 mars 1875 (personnel administratif permanent de l'armée territoriale) cumuleront en temps de paix les traitements ou pensions dont ils jouissent avec la solde et les prestations qui leur sont attribuées pendant les exercices ou manœuvres auxquelles ils seront convoqués, sans que le temps ainsi passé sous les drapeaux puisse entrer dans le calcul des services donnant droit à pension.

La question du cumul du traitement civil avec la solde militaire en cas de mobilisation en temps de guerre n'a pas encore été réglée.

Les veuves de militaires qui pourraient avoir droit aux suppléments de pension accordés par la loi du 18 août 1880 perdent ce droit si elles deviennent titulaires d'un débit de tabac, et dans ce cas elles sont astreintes à déclarer dans le certificat de vie qu'elles produisent chaque trimestre, si elles cumulent leurs pensions avec le bureau de tabac.

II. RÈGLES SPÉCIALES AUX MANDATS ÉLECTIFS.

En quoi le cumul constitue un abus, c'est ce qu'il paraît superflu de faire ressortir. M. de Cormenin, à la séance du 31 mai 1831, de la Chambre des députés, le déclarait : « contraire à la morale, « parce qu'il provoque et favorise d'ordinaire l'in- « trigue et la cupidité; contraire à la division sa- « lutaire des pouvoirs... à la justice distributive.., « au bien du service, parce que chaque service « veut un travail entier et non pas des moitiés ou « des quarts de travail ; contraire à l'économie « parce que le cumul engendre nécessairement les « sinécures. »

Ceci s'applique surtout au cumul des traitements, mais quand on en vient à examiner le cumul des mandats électifs et des fonctions publiques, d'autres raisons peuvent être invoquées pour l'interdire. Dès 1789, l'Assemblée nationale constituante fut amenée à s'occuper de la question. Dans le but avoué de séparer les pouvoirs, elle alla jusqu'à interdire à ses membres d'entrer au ministère ; on sait quelle éloquente opposition fit en vain Mirabeau à cette mesure, qui le visait spécialement et qui n'a jamais été admise, depuis lors, par les gouvernements parlementaires. Ce n'est pas à propos du cumul et des incompatibilités qu'il convient de discuter une question qui touche essentiellement à l'organisation politique tout entière ; les fonctions de ministre, d'ailleurs, ne peuvent plus être aujourd'hui considérées, ainsi qu'on le faisait en 1789, comme une *grâce* ou une *place*. Mais à toutes les époques où les représentants du peuple ont tenu à affirmer leur zèle, leur indépendance et leur désintéressement, ils ont toujours repoussé l'idée de cumuler une fonction publique, absorbante, lucrative et dépendant du Gouvernement, avec leur mandat électif. Toutefois l'exagération de cette idée amènerait des inconvénients qui ont fait reculer les esprits sages devant une prohibition radicale ; l'indépendance que comportent certaines fonctions et les qualités intellectuelles qu'elles exigent rendent désirable que les titulaires puissent être appelés à faire profiter le Parlement de leurs connaissances et de leurs talents ; on ne peut exiger d'eux cependant que pour un mandat d'une durée aléatoire, ils abandonnent la carrière à laquelle ils

doivent peut-être leur pain quotidien. Il a donc toujours paru, en cette matière, qu'il était nécessaire de garder un tempérament entre l'intérêt des délibérations des corps élus et le souci du désintéressement qui anime leurs membres. Toutes ou presque toutes les législations ont été saisies de la question, au moins en ce qui concerne les membres du Parlement; la solution est bien délicate et ce qui le prouve, c'est qu'aujourd'hui encore le projet de loi présenté en 1883 par le Gouvernement n'a pu définitivement aboutir, malgré de nombreuses délibérations des deux Chambres.

Il convient donc, quant à présent, de se borner à résumer la législation actuellement en vigueur: nous allons à cet effet passer en revue les corps électifs en mentionnant les dispositions qui ont trait aux incompatibilités de chaque catégorie :

1. Sénateurs.

La loi du 2 août 1875 (*art.* 20) a réglé les incompatibilités sénatoriales ; elles comprennent les fonctions de conseiller d'État, de maître des requêtes, préfet et sous-préfet à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police, de membre des parquets des cours d'appel et des tribunaux de première instance à l'exception du procureur général près la cour de Paris, de trésorier-payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaire et employé des administrations centrales des ministères.

L'article 21 énonce en outre les incompatibilités assez nombreuses relatives aux fonctions remplies dans la région par les candidats au moment de leur élection ; un délai de six mois est exigé entre ce moment et la cessation desdites fonctions.

En somme les magistrats inamovibles, les militaires en activité de service, etc., pouvaient, contrairement à ce qui a eu lieu pour la Chambre des députés, être élus sénateurs et conserver leurs fonctions et la loi étant muette sur la question du cumul, ils pouvaient et peuvent encore, en vertu d'un arrêt du Conseil d'État du 26 janvier 1877, toucher à la fois leur traitement et leur indemnité de sénateur.

A la suite de plusieurs propositions faites à la Chambre des députés, notamment par M. Roques (de Fillol), pour faire cesser la différence de traitement entre les deux Chambres, le Gouvernement, ainsi que nous l'avons dit plus haut, a présenté en 1883 un projet de loi qui, voté par la Chambre le 24 novembre, modifié par le Sénat en décembre 1884, renvoyé à la Chambre et adopté par elle le 5 août 1885 avec de nouveaux changements, n'a pas encore été discuté, en dernier lieu, par le Sénat. Toutefois la loi du 9 décembre 1884 sur l'organisation du Sénat portait que, « dans le cas « où une loi spéciale sur les incompatibilités par- « lementaires ne serait pas votée au moment des « prochaines élections sénatoriales, l'article 8 de la « loi du 30 novembre 1875 serait applicable à ces « élections. » Cet article, dont il sera question plus bas, établit, sauf quelques exceptions, l'incompatibilité des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État avec le mandat de député. Au moment des élections de 1888, une disposition analogue a été votée de nouveau par le Parlement.

2. Députés.

La loi organique du 30 novembre 1875 est toujours applicable quant à ses dispositions sur les incompatibilités. Son article 7 écarte de la Chambre les militaires et marins en activité de service ; l'article 8 prononce l'incompatibilité de l'exercice des fonctions publiques, comme il vient d'être dit, avec le mandat de député, et en excepte les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, préfets de la Seine et de police, etc., auxquels l'article 9 joint les professeurs nommés au concours et les personnes chargées d'une mission temporaire de six mois au plus. Enfin l'article 10 règle les droits à la retraite des fonctionnaires nommés députés et l'article 11 impose la réélection aux députés nommés pendant la durée de leur mandat à une fonction compatible avec ce mandat.

La loi du 16 février 1872 interdit à tout fonctionnaire, nommé député, le cumul de son traitement avec l'indemnité législative. On a déjà dit qu'un arrêt du Conseil d'État a décidé que cette loi n'est pas applicable au Sénat, et aucune disposition des deux lois prises transitoirement au moment des élections sénatoriales n'a fait cesser cette exception. Remarquons aussi que l'article 7 de la loi du 30 novembre 1875 n'ayant pas été appliqué au Sénat en même temps que l'article 8, les militaires en activité de service peuvent toujours être sénateurs.

3. Conseils généraux et conseils d'arrondissement.

L'article 8 de la loi du 10 août 1871 énumère les diverses fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller général. Ces incompatibilités sont toutes régionales ; seules les fonctions de préfet, de sous-préfet, secrétaire général, conseiller de préfecture, commissaire ou agent de police, entraînent l'incompatibilité pour toute la France.

L'article 24 de la loi du 22 juin 1833 se borne à dire : « Nul ne peut être membre de plusieurs con- « seils d'arrondissement, ni d'un conseil d'arron- « dissement et d'un conseil général. »

4. Conseils municipaux.

L'article 34 de la loi du 5 avril 1884 déclare incompatibles avec les fonctions de conseiller municipal celles de préfet, sous-préfet, secrétaire général, commissaire ou agent de police, gouverneur, directeur ou membre du conseil privé dans les colonies. L'article 33 énumère les incompatibilités d'ordre régional.

5. Maires et adjoints.

Les agents et employés des administrations financières, les comptables du Trésor, les agents des forêts, des postes et des télégraphes ne peuvent être maires ou adjoints.

CURATEUR A SUCCESSION VACANTE. — *Nomination.* Toute succession réputée vacante dans les conditions prévues par l'article 811 du Code civil doit être pourvue d'un curateur, soit sur la demande des parties intéressées, soit sur la réquisition du procureur de la République.

Les parties intéressées à la nomination du curateur sont, notamment, les créanciers du défunt, ses associés, ses copropriétaires, ses légataires à titre universel ou particulier. Quant au procureur de la République, il lui appartient de requérir cette nomination à un double titre : 1° comme chargé de veiller aux intérêts des absents qui seraient fondés à appréhender la succession ; 2° dans un intérêt d'ordre général et pour sauvegarder

surtout les droits de l'État qui pourra réclamer ultérieurement les biens de l'hérédité à titre de déshérence.

L'administration des Domaines s'abstient, en général, de demander au tribunal la nomination du curateur. Elle se borne à rendre compte des faits au procureur de la République et adresse en même temps à ce magistrat les documents justificatifs de l'état de vacance, en le priant de requérir lui-même la nomination du curateur.

Cette nomination doit être faite par le tribunal de première instance de l'arrondissement dans lequel la succession s'est ouverte. Dans les départements autres que celui de la Seine, le choix du curateur appartient entièrement au tribunal. A Paris, le tribunal ne peut désigner que l'un des quatre curateurs qui ont été, après avis de la Direction des Domaines, agréés par le président.

Fonctions des curateurs. — Les fonctions des curateurs sont résumées dans une circulaire du 29 mai 1842 par laquelle le garde des sceaux a appelé l'attention des magistrats sur les règles qui doivent être tracées à ces administrateurs par le jugement de nomination. On y lit notamment que « le curateur administrera sans pouvoir toucher par lui-même aucun fonds, et à la charge, au contraire : 1° de faire verser à la caisse du receveur des Domaines le numéraire trouvé dans la succession, plus le montant des créances, ainsi que le prix des meubles et immeubles vendus, sauf, à l'égard des immeubles, le prix ou la portion du prix qui reviendrait ou qui arait été déléguée aux créanciers hypothécaires, conformément à l'article 806 du Code civil ; 2° de présenter au même receveur des Domaines, sur sa demande et chaque fois qu'il le jugera utile, le compte provisoire ou état de situation de l'administration de la curatelle, afin que ce préposé puisse s'assurer si tous les fonds disponibles ont été versés à sa caisse ».

Par exception, le curateur est autorisé à prélever sur le produit de la vente du mobilier, ou à faire prélever sur le produit par l'officier ministériel qui a procédé à la vente, les sommes nécessaires pour l'acquittement des premiers frais, c'est-à-dire les frais funéraires, d'apposition et de levée de scellés, de nomination de curateur, d'inventaire et de vente.

Disons tout de suite que le receveur des Domaines, qui reçoit des fonds provenant d'une succession vacante, doit les verser dans les vingt-quatre heures à la Caisse des dépôts et consignations, sous retenue de 5 p. 100 au profit du Trésor, pour frais de régie. C'est cette Caisse qui est chargée de payer aux créanciers ou légataires les sommes reconnues exigibles. On trouvera au mot *Succession* des détails plus complets sur les successions vacantes.

Administrateurs provisoires (Département de la Seine). Eu égard au grand nombre des successions non réclamées qui s'ouvrent annuellement dans le département de la Seine, et aux mesures exceptionnelles qu'exige la conservation des biens qui en dépendent, l'administration des Domaines a dû adopter, de concert avec l'autorité judiciaire, des dispositions spéciales destinées à sauvegarder les intérêts des ayants droit et à faciliter en même temps la gestion.

Toutes les fois que l'existence d'une succession non réclamée et paraissant présenter un actif appréciable, est signalée avant l'expiration du délai de trois mois et quarante jours (c'est le délai accordé par la loi aux héritiers pour faire inventaire et délibérer), le directeur des Domaines présente au tribunal, par l'intermédiaire du ministère public, une requête tendant à obtenir la nomination d'un *administrateur provisoire*. Cet administrateur est chargé de procéder immédiatement à toutes les opérations actives et passives que comporte la liquidation de l'hérédité. Mais il est obligé d'en rendre compte à l'administration à toute réquisition et de remettre au receveur des Domaines, avec les pièces justificatives du compte définitif, les titres ou papiers de la succession, ainsi que le reliquat actif disponible entre ses mains.

Ce compte est examiné et arrêté par le directeur des Domaines. Le reliquat versé immédiatement, après approbation du compte, est porté en recette sous le titre : *épaves, déshérences et biens vacants*. En même temps, et pour régulariser cette appréhension effective de la succession, l'administration remplit les formalités prescrites pour l'envoi en possession à titre de déshérence, à moins que les frais de ces formalités ne soient hors de proportion avec l'importance du reliquat encaissé.

Lorsque les opérations de liquidation doivent se prolonger et lorsqu'il ne paraît pas d'ailleurs que l'État ait intérêt à appréhender la succession, le Domaine provoque ordinairement, avec le concours du ministère public, un jugement qui déclare la succession vacante et nomme un curateur.

Les revendications faites par des héritiers, légataires ou autres ayants droit, pendant le cours des opérations de la liquidation, sont communiquées au Domaine par l'administrateur provisoire qui ne doit, en aucun cas, se dessaisir des biens de la succession sans l'assentiment du directeur des Domaines. (*V.* **Déshérence**.)

CURES, CURÉS, DESSERVANTS.

SOMMAIRE.

I. CURES, CURÉS, DESSERVANTS, SUCCURSALES.
II. PAIEMENT DES TRAITEMENTS.
III. ADMINISTRATION DES BIENS ET DES REVENUS.
IV. LOGEMENT DES CURÉS ET DESSERVANTS.

I. CURES, CURÉS, DESSERVANTS, SUCCURSALES.

La *cure* provient du mot latin *cura*, qui signifie en général *soin*, *charge*. Dans l'ancienne législation, elle formait seule un bénéfice. La *succursale* n'était, suivant son étymologie, qu'une simple annexe de la cure, à laquelle elle donnait aide et secours.

Actuellement, la *cure* et la *succursale* constituent l'une et l'autre une charge ecclésiastique, dont le titulaire, sous le nom de *curé* et de *desservant*, a pour mission, sous la direction immédiate de l'évêque, de desservir, au point de vue religieux, une certaine étendue de pays qu'on appelle *paroisse*.

Aucune *cure*, aucune *succursale* ne peut être établie sans une autorisation expresse du Gouvernement. Le décret nécessaire à cet effet est rendu sur le rapport du ministre des cultes et l'avis du Conseil d'État, après une instruction dans laquelle le conseil municipal, l'évêque et le préfet sont consultés. Il détermine, en même temps, la circonscription de la nouvelle paroisse.

La suppression de l'un ou de l'autre de ces deux titres peut avoir lieu en la même forme et après l'accomplissement des mêmes formalités.

D'après les bases de la circonscription actuelle des paroisses, telles qu'elles ont été déterminées par le concordat de 1801 et les articles organiques, il doit y avoir au moins une *cure* par justice de paix, et autant de *succursales* que les besoins l'exigent.

Dans ces conditions, le nombre des succursales s'est accru successivement, en raison des désirs manifestés par les populations, et grâce au supplément de crédit ajouté chaque année, pendant longtemps, pour cet objet, au budget des cultes. C'est seulement depuis 1879 qu'aucune somme n'est votée en vue de la création de nouvelles succursales. Celles, en très petit nombre, qui ont été établies pendant les quatre dernières années, n'ont pu être érigées qu'à la suite de suppressions de titres et au moyen des crédits qui devenaient ainsi disponibles.

Le chiffre actuel des succursales est de 31,162, y compris les 260 de l'Algérie ; celui des cures de 3,439.

En raison des difficultés du recrutement des membres du clergé, et de l'insuffisance des ecclésiastiques, un grand nombre de succursales sont vacantes. Un recensement, opéré en 1881 pour déterminer le chiffre des vacances, a constaté qu'elles étaient au nombre de 1,666, beaucoup inoccupées depuis longtemps, quelques-unes depuis leur création. Aussi, par ce fait, une portion notable du crédit inscrit pour ce service au budget des cultes reste sans emploi. Ce disponible, par suite de l'augmentation progressive des titres vacants, tend à s'accroître d'année en année, à ce point que, d'après les comptes définitifs des dépenses des cultes, il figure en 1877 pour 702,792 fr. 15 c.; en 1878, pour 825,614 fr. 34 c.; en 1879, pour 948,498 fr. 31 c. ; en 1880, pour 1,129,253 fr. 73 c.; et, en 1881, pour 1,260,000 fr.

Aussi, dans le budget de 1884, on a pu, sans porter atteinte au service, élever de 1,625,555 fr. à 2,625,555 le produit présumé des vacances, et diminuer ainsi d'un million le chiffre du budget des cultes.

D'après l'ordonnance du 25 novembre 1830, il fallait, pour être nommé curé de chef-lieu de département ou d'arrondissement, avoir obtenu le diplôme de licencié en théologie, ou avoir rempli, pendant quinze ans, les fonctions de curé ou de desservant, et pour être nommé curé de chef-lieu de canton, être pourvu du grade de bachelier en théologie, ou avoir exercé pendant dix ans les fonctions de curé ou de desservant. Mais, depuis longtemps, ces dispositions ne sont plus appliquées. Aucune autre condition que celle d'être prêtre n'est exigée pour remplir les fonctions de curés ou de desservants.

Ces titulaires ecclésiastiques sont tous nommés par l'évêque diocésain, et institués par lui. Mais les nominations des curés ne deviennent définitives, susceptibles d'être exécutées et même publiées, qu'après avoir été agréées par décret. Après cette sanction, elles confèrent à ceux qui en sont l'objet, un caractère d'inamovibilité, équivalent à celui dont jouissent les magistrats, et qui ne permet de les remplacer ou même de les changer de paroisse qu'avec leur assentiment ou pour des causes graves, expressément déterminées, et dans des formes également prévues. (*D. du* 17 *nov.* 1811.)

Il en est autrement des desservants, dont la nomination faite par l'évêque n'est soumise à aucune approbation de l'autorité civile. L'évêque peut seul, à son gré, les déplacer, les révoquer. Il est tenu seulement d'informer le ministre des cultes et le préfet du département, de chaque nomination ou déplacement de desservant.

Le mode de nomination et de remplacement, le chiffre du traitement, et le rang dans la hiérarchie ecclésiastique, constituent les seules différences existant entre les curés et les desservants.

Les curés entre eux ont le même rang et les mêmes fonctions; c'est seulement au point de vue du traitement qu'ils sont divisés en deux classes.

On comprend dans la première classe, avec un traitement de 1,500 fr. par an, les curés des communes de 5,000 âmes et au-dessus, en nombre égal à celui des justices de paix établies dans ces communes, et les curés des chefs-lieux de préfecture, alors même que la population serait inférieure à ce chiffre.

Les curés qui ne se trouvent ni dans l'une, ni dans l'autre de ces deux situations, sont rangés dans la seconde classe et jouissent, à ce titre, d'un traitement de 1,200 fr.

Le chiffre des habitants servant ainsi de base au classement des curés, il en résulte qu'à la suite de chaque recensement quinquennal, un certain nombre de curés, suivant le mouvement de la population, passent d'une classe dans une autre. Le mouvement qui s'opère entre eux, sous ce rapport, est constaté, à chacune de ces périodes, par un arrêté du ministre des cultes. (*Arr. des* 30 *avril* 1827 *et* 20 *juillet* 1852.)

Il existe, en outre, des titres de curés de première classe, avec le traitement y afférent, qui ont un caractère personnel et sont, pour ce motif, désignés sous le nom de *personnats*. Le Gouvernement a la faculté de les accorder, dans la proportion du dixième du nombre des curés de 2e classe, existant dans chaque diocèse, à ceux d'entre eux qui se sont distingués par leur zèle, leur piété et les vertus de leur état. (*Arr. du* 27 *brum. an XI, art.* 2.)

Ces promotions sont autorisées par décret, sur une liste de trois candidats présentés par l'évêque et après avis du préfet.

Un supplément de traitement de cent francs par an est, en outre, attribué à chaque curé âgé de 70 ans; ce qui porte, en pareil cas, à 1,600 fr. le traitement des curés de première classe, et à 1,300 fr. celui des curés de seconde classe.

D'après le budget des cultes, le nombre des curés de première classe, à 1,600 fr. et à 1,500 fr., est de 580 non compris les 66 curés-archiprêtres, et celui des curés de seconde classe, à 1,300 fr. et à 1,200 fr., de 2,521.

La loi du 18 germinal an X n'avait stipulé, au profit des desservants, aucun traitement sur les fonds de l'Etat. Elle disposait seulement que les ecclésiastiques appelés à remplir ces fonctions seraient choisis parmi ceux qui étaient pensionnés en vertu des lois de l'Assemblée constituante et que le montant de leur pension, réuni au produit des oblations, formerait leur traitement.

Ce fut seulement deux ans après le concordat qu'un décret, du 5 nivôse an XII, leur accorda spontanément sur les fonds de l'État une allocation annuelle de 500 fr., qui a été élevée successivement à 700 fr. en 1815, à 750 fr. en 1818, à 800 fr. en 1827, à 850 fr. en 1848 et, en 1859, à 900 fr., chiffre actuel de leurs émoluments.

Des accroissements successifs sont, en outre, assurés aux desservants à mesure qu'ils avancent en âge et atteignent 60 ans, 70 ans et 75 ans. L'allocation annuelle, à laquelle ils ont droit, est alors portée, savoir, à 1,100 fr. pour les sexagenaires, à 1,200 fr. pour les septuagenaires et à 1,300 fr. pour ceux qui atteignent ou dépassent 75 ans.

Ces augmentations doivent leur être payées d'office dès qu'ils y ont droit par leur âge, sans qu'ils aient besoin d'en faire la demande.

Enfin les lois de finances de 1873 et de 1875 ont alloué le crédit nécessaire pour accroître de cent francs l'indemnité annuelle de 2,000 desservants âgés de moins de 50 ans, et de la porter de 900 fr. à 1,000 fr. Cette augmentation est attribuée par décret à un nombre déterminé de desservants de chaque diocèse, sur une liste de trois candidats présentés par l'évêque, soumis à l'avis du Préfet, et choisis parmi les titulaires des paroisses les plus pauvres. Cette faveur, personnelle à l'ecclésiastique qui l'obtient, lui reste acquise même après son changement de paroisse, et continue à lui profiter jusqu'au jour où, soit par un nouveau titre, soit en raison de son âge, il a droit à des émoluments de 1,000 fr. ou supérieurs à ce chiffre. Son supplément de 100 fr. devient alors disponible. Il est reporté sur un autre desservant du même diocèse, dans une forme et sous des conditions identiques.

En Algérie, les desservants sont divisés en deux classes. Ceux de la première, au nombre de 15 seulement, jouissent d'une indemnité annuelle de 2,400 fr. Ceux de seconde classe n'ont que 1,800 fr. et sont au nombre de 145. Les uns et les autres sont aidés dans leur administration par 98 prêtres auxiliaires, désignés sous le nom de vicaires et dont les émoluments annuels sont aussi de 1,800 fr.

II. PAIEMENT DES TRAITEMENTS.

Les traitements et allocations des curés et des desservants commencent à courir à partir de leur prise de possession dûment constatée par le bureau des marguilliers, qui dresse un procès-verbal à cet effet.

Ils leur sont payés par trimestres, dont le premier est exigible le 1er avril de chaque année, au moyen de mandats délivrés au nom des titulaires, par le Préfet, sur les fonds mis à sa disposition, en vue de cette destination, par ordonnances de délégation émises par le ministre des cultes, et imputées sur les crédits expressément votés chaque année pour cet objet. Après avoir été visés par le trésorier-payeur général, ces mandats de paiement sont adressés directement aux intéressés, qui en perçoivent le montant, soit à la caisse du receveur particulier, soit à celle du percepteur de la localité.

Toutefois, pour être acquittés, ces mandats doivent, depuis la loi de finances de 1876, être accompagnés de deux certificats, l'un d'exécution de service, produit par l'évêque diocésain, l'autre de résidence délivré par le maire. Il peut être suppléé au certificat du maire par une attestation du sous-préfet ou du préfet, ou par la production soit d'une dispense de résidence, soit d'un congé régulièrement accordé.

La dispense de résidence est donnée par le ministre des cultes, pour des motifs qu'il est seul appelé à apprécier, tels que l'absence de presbytère ou de logement convenable. Elle est temporaire et pour un temps déterminé, à l'expiration duquel, si elle n'est pas renouvelée, ses effets cessent de plein droit.

D'après les règlements en vigueur, les congés sont délivrés par l'évêque. Si l'absence n'excède pas huit jours, l'autorisation épiscopale seule suffit; quand elle dépasse ce délai et qu'elle ne doit pas excéder celui d'un mois, le visa préfectoral devient nécessaire; enfin, passé un mois, un arrêté ministériel est indispensable.

Les divers certificats de résidence et d'exécution doivent être adressés à chaque préfecture par l'évêque et par les maires, dix jours au moins avant l'expiration de chaque trimestre, afin d'éviter tout retard dans les paiements.

L'évêque doit accompagner cette production d'un état du clergé de son diocèse, avec la date de naissance de chaque titulaire ecclésiastique, et celle de chaque déplacement opéré au cours du trimestre qui vient de s'écouler. C'est sur ces états, dont les préfets ont soin de contrôler l'exactitude, que sont dressés les mandats de paiement et qu'ont lieu ultérieurement au ministère des cultes et à la Cour des comptes le contrôle des dépenses de cette nature.

En Algérie, comme aux colonies, il existe des différences essentielles au point de vue de la nature du titre et du mode de paiement des ecclésiastiques chargés de desservir les paroisses.

Dans ces diverses possessions, il n'y a pas de curés proprement dits. Les paroisses sont administrées par de simples desservants, nommés par les évêques, sans aucune sanction du Gouvernement, et pouvant, comme en France, être suspendus, déplacés et révoqués par l'autorité épiscopale.

En Algérie, les traitements sont tous payés sur mandats délivrés, comme en France, par les préfets, mais ce paiement est fait chaque mois au lieu d'avoir lieu seulement tous les trois mois.

Il en est de même dans les colonies. Mais les traitements des desservants, comme toutes les autres dépenses relatives au culte, sont payés sur les fonds inscrits pour cet objet au titre *culte*, pour chaque colonie, au budget de la marine et des colonies.

Indépendamment des traitements ou des allocations auxquels ils ont droit sur les fonds de l'État, les curés et desservants jouissent de divers avantages temporels, les uns accidentels et variables, les autres régulièrement assurés à tous ces titulaires ecclésiastiques.

On doit ranger dans les premiers les suppléments de traitement que les conseils municipaux et les conseils de fabriques ont la faculté de voter en leur faveur, le produit des oblations et des droits curiaux, dit le *casuel*, et la jouissance des biens attachés à la cure.

Les seconds comprennent la jouissance du presbytère et de ses dépendances, ou de l'indemnité de logement qui en tient lieu.

Les suppléments de traitement sont en effet essentiellement facultatifs. Il s'ensuit qu'ils peuvent toujours être supprimés par les conseils qui les ont votés. Les conseils de fabriques ne sauraient allouer de suppléments de cette nature qu'autant qu'ils ont des ressources propres et n'ont besoin, ni pour ce motif ni pour tous autres, de recourir à la caisse municipale.

Le produit des droits curiaux ou oblations varie également selon les paroisses, puisqu'il est la con-

séquence du nombre des cérémonies religieuses auxquelles ce casuel est attaché ainsi que du plus ou moins de pompe demandé pour leur célébration.

Il en est de même des immeubles et rentes qui constituent, sous le nom de *mense*, le patrimoine particulier d'une cure ou d'une succursale. Ces biens proviennent soit des anciennes dotations non aliénées pendant la mainmise nationale et restituées après le rétablissement du culte, soit de dons et legs faits aux titulaires successifs, soit même d'acquisitions réalisées à leur profit à titre onéreux.

III. ADMINISTRATION DES BIENS ET DES REVENUS.

Le mode d'administration des biens de cures et succursales est réglé par le décret du 6 novembre 1813. Cette administration appartient aux curés et desservants, sous la surveillance et le contrôle des conseils de fabriques, qui, pendant la vacance, sont chargés de la gestion. Toutefois, ces titulaires, dont les droits et les devoirs ont une grande analogie avec ceux des usufruitiers et des usagers, ne peuvent de leur autorité privée faire aucun acte susceptible de modifier la valeur ou de changer la nature des biens dont ils n'ont que la simple jouissance. Les aliénations, échanges, stipulations d'hypothèque doivent être autorisés par décret. Au décès, comme à la prise de possession de chaque titulaire, il est procédé au récolement des titres, papiers, meubles, etc. De plus, si la cure ou la succursale est dotée de *biens-fonds*, le juge de paix doit, au décès du titulaire, en exécution de l'article 16 du décret du 6 novembre 1816, apposer les scellés d'office. Cette opération a lieu sans autres frais que ceux du papier timbré. La dépense est à la charge de la cure puisqu'elle a pour objet la conservation de ses biens. Le greffier, qui en fait l'avance, doit s'adresser au trésorier de la fabrique pour en obtenir le remboursement.

Le partage des fruits et revenus des biens de la cure, comme celui des fruits des dépendances du presbytère, est fait de telle sorte qu'après le prélèvement des frais au profit de celui qui les a déboursés, le produit net est attribué, savoir, à l'ancien et au nouveau titulaire proportionnellement au temps pendant lequel chacun d'eux a rempli, dans l'année de la vacance, les fonctions curiales, et à la fabrique proportionnellement au temps pendant lequel la vacance a duré.

Il n'est dû aucun droit de succession pour le temporel de la cure au moment du changement de titulaire. Celui-ci est seulement soumis annuellement, à partir de sa prise de possession, à l'impôt foncier auquel sont assujettis les biens immeubles de cure, comme ceux des particuliers. Ces biens sont, en outre, frappés, depuis la loi du 20 février 1849, d'un impôt spécial dit de *mainmorte*, qui remplace pour les établissements publics, de continuelle durée, les droits de mutation payés par les particuliers à chaque changement de propriétaire.

IV. LOGEMENT DES CURÉS ET DESSERVANTS.

Indépendamment de la dotation qui leur est propre, les curés et les desservants jouissent d'un presbytère convenable. S'il n'existe pas de maison curiale dans la paroisse, ces titulaires ecclésiastiques ont droit à un logement et, à défaut de logement, à une indemnité pécuniaire. L'obligation d'y pourvoir incombe d'abord à la fabrique. C'est seulement en cas d'insuffisance, dûment constatée, des ressources de cet établissement que la charge revient à la commune, à laquelle, sur son refus de la subir volontairement, elle est susceptible d'être imposée d'office.

A. DE TAILLANDIER.

D

DAIRA. — Le mot *Daïra* exprime les biens possédés en propre par le khédive d'Égypte. Ces biens ont été à plusieurs reprises et sont encore affectés aujourd'hui à la garantie de divers emprunts contractés en France et en Angleterre par le gouvernement égyptien.

En raison des intérêts français engagés en Égypte, nous avons réuni au mot *Égypte* tous les renseignements concernant les finances égyptiennes, dans lesquelles les biens de la *Daïra* formeront un paragraphe spécial.

DÉBETS.

SOMMAIRE

I. DÉFINITION.
II. LÉGISLATION.
III. PROCÉDURE.
IV. EXÉCUTION.
V. COMPTABLES MUNICIPAUX.

I. DÉFINITION.

Les comptables publics, les fournisseurs et entrepreneurs de travaux faits pour le compte de l'État, les détenteurs de deniers publics peuvent être constitués *en débet* par les ministres ou par les pouvoirs judiciaires dont ils relèvent, pour cause de déficits, d'erreurs, d'omission ou de soustraction de recettes, soit encore pour tous autres faits de nature à engager leur responsabilité.

Les ministres prennent contre eux des arrêtés de débet qui deviennent des titres exécutoires en vertu de contraintes délivrées par le ministre des finances.

II. LÉGISLATION.

Le droit de recouvrer des créances de l'État par arrêté ministériel n'est pas général. Non seulement il est limité par les lois de compétence, mais encore il est restreint à certaines catégories de débiteurs par les lois spéciales qui l'ont institué. (*L.* 12 *vend. et* 13 *frim. an VIII* et *Arr.* 18 *vent. an VIII.*)

Ces lois ont visé spécialement les catégories de débiteurs ci-dessus, c'est-à-dire toutes les personnes que leurs fonctions ou leurs rapports avec l'État ont rendues dépositaires de deniers publics, ou d'avances destinées à assurer l'exécution d'un marché ou d'un service, et qui sont demeurées reliquataires vis-à-vis de l'État.

L'arrêté du 28 floréal an XI et le décret du 12 janvier 1811 ont ajouté à cette énumération « tous

agents ou préposés des comptables directs du Trésor public lorsque ces agents et préposés ont fait personnellement la recette des deniers publics. »

Le Conseil d'État a toujours considéré cette énumération comme limitative et a toujours refusé d'appliquer la législation des débets au recouvrement de créances n'ayant pas le caractère spécial prévu par les lois précitées.

C'est ce qui résulte, d'ailleurs, d'un arrêt rendu par le Conseil d'État le 15 juillet 1887 en application de cette doctrine déjà acceptée par cette juridiction administrative dès 1833.

Le Conseil d'État refuse également d'admettre qu'un arrêté de débet puisse atteindre un administrateur ou ordonnateur qui a causé des pertes à l'État par des actes de mauvaise gestion. (*V.* **Agent judiciaire du Trésor.**)

III. PROCEDURE.

Le décret du 5 août 1882 a fixé les formes et l'étendue du contrôle à exercer sur les opérations de l'agent judiciaire du Trésor, en même temps que les attributions du service ; il a établi les règles à suivre en ce qui concerne la notification à ce comptable des débets constatés.

IV. EXÉCUTION.

L'agent judiciaire est chargé de poursuivre le recouvrement des débets par les voies de droit.

Les créances du Trésor dont il prend charge sont consignées dans des documents nominatifs, lesquels distinguent les créances comprises dans l'actif de l'administration des finances de celles qui n'y sont pas comprises.

Les frais de justice faits par l'agent judiciaire et recouvrables sur les redevables sont imputés au budget au titre de : « Frais judiciaires pour le recouvrement des créances du Trésor ».

Les recouvrements sur débets, effectués par l'agent judiciaire par voie de compensation sur des créances liquidées au profit des débiteurs, sont justifiés par des déclarations de versement des comptables du Trésor ou de l'agent comptable des virements, lesquelles sont joints à l'appui des mandats délivrés au profit des débiteurs.

Les recouvrements sur débets par voie de prélèvement sur cautionnement figurent aux produits divers du budget au titre de : « Recouvrements poursuivis par l'agent judiciaire du Trésor. »

Les débets portent intérêt au profit du Trésor à raison de 5 p. 100 l'an, à partir du jour où le versement aurait dû être effectué. (*Art.* 368 *D.* 31 *mai* 1862.)

Des remises à titre gracieux peuvent être accordées par décret du Président de la République rendu sur avis du ministre des finances et du Conseil d'État. (*L.* 29 *juin* 1852.)

Les décisions provoquant la *caducité* des débets sont prises par le ministre des finances sur avis du Conseil d'État (section des finances).

La comptabilité des débets est tenue à l'agence judiciaire et à la direction générale de la comptabilité publique ; ses résultats en sont retracés chaque année dans le compte général des finances.

V. COMPTABLES MUNICIPAUX.

En ce qui concerne les comptables municipaux et des établissements communaux, ils peuvent être constitués en débet par les préfets, les conseils de préfecture ou la Cour des comptes.

Les communes et établissements municipaux ne sont pas fondés à invoquer, pour la garantie des débets de leurs receveurs, les dispositions de la loi du 5 septembre 1807, qui établissent, au profit du Trésor, un privilège sur les biens des comptables chargés de la recette et du paiement de ses deniers.

Bibliographie.

Laferrière, *De la juridiction administrative et du recours contentieux.*

Dumesnil et Pallain, *Traité de la législation spéciale du Trésor public.*

L[illegible] et R[illegible], *Modifications [illegible] au décret du 31 mai* 1862.

DÉBITANTS DE BOISSONS.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE. DÉFINITION.

A l'origine de l'impôt sur les boissons, lors de l'établissement des aides, la vente au détail a été frappée d'une taxe *ad valorem*. Sa quotité a souvent varié. Fixée par les États généraux réunis en 1360, au treizième de la valeur des boissons vendues, elle fut portée par Charles VI, en 1382, au quart du prix de la vente. L'ordonnance de 1668 fixa le droit de détail au 1/8 du prix de vente, sauf dans quelques provinces où il continua à être perçu sur le pied du 1/4. Supprimé avec tous les droits sur les boissons par la loi du 16 février 1791, le droit de détail ne reparut que plus tard. Fixé à 10 p. 100 du prix de la vente, par la loi du 24 avril 1806, il fut élevé à 15 p. 100 par celle du 25 novembre 1808 et à 16 $^2/_3$ p. 100 par le décret du 5 janvier 1813. Ramené à 15 p. 100 par la loi du 8 décembre 1814 et maintenu à ce taux par celle du 28 avril 1816, le droit de détail fut de nouveau réduit à 10 p. 100 par la loi du 12 décembre 1830, élevé à 15 p. 100 par le décret du 17 mars 1852, et enfin ramené à son taux actuel, 10 p. 100, par l'article 4 de la loi du 9 décembre 1880. Les droits sur les boissons supportent une augmentation de 2 décimes $^1/_2$ (25 p. 100) en vertu des lois du 6 prairial an VII (1er décime), du 14 juillet 1855 (2e décime), et du 30 décembre 1873 (un $^1/_2$ décime). La quotité du droit qui atteint, à l'heure

actuelle, la vente en détail des vins, cidres, poirés et hydromels est par suite de 12.50 p. 100 du prix de la vente (principal et décimes réunis).

L'administration des contributions indirectes considère comme débitants de boissons les individus qui vendent des vins, cidres, poirés et hydromels en quantités inférieures à 25 litres en bouteilles et à 100 litres en cercles. Ces ventes sont passibles du droit de détail; les ventes en quantités supérieures à ces limites sont permises toutefois aux débitants, mais le droit de détail ne leur est pas applicable.

Les eaux-de-vie ne furent frappées d'un droit de détail qu'en 1659. Par un arrêt du Conseil, en date du 28 mai de cette année, il fut ordonné que dans les provinces où les aides avaient cours, les droits de quatrième et de huitième seraient levés sur les eaux-de-vie vendues en détail. La quotité du droit varia d'une époque à une autre, et à la même époque, d'une province du royaume à une autre. En 1789, l'alcool cessa d'être taxé. La loi du 24 avril 1806 rétablit un droit de 10 p. 100 du prix de la vente en détail, droit qui fut élevé à 15 p. 100 par la loi du 25 novembre 1808. Cette taxe *ad valorem* subsista jusqu'en 1824; la loi du 24 juin lui substitua un droit de 50 fr. par hectolitre, dénommé droit général de consommation. Depuis cette époque, les ventes en gros et en détail d'eaux-de-vie sont frappées du même impôt. Sa quotité, après avoir souvent varié, est actuellement de 125 fr. plus 2 décimes $^1/_2$, soit 156 fr. 25 c. par hectolitre d'alcool pur, quelle que soit l'importance de la vente. L'impôt atteint les eaux-de-vie en cercles et en bouteilles, les fruits à l'eau-de-vie, les liqueurs et l'absinthe, proportionnellement à leur richesse alcoolique. (*V.* **Boissons**.)

II. DÉCLARATIONS.

D'après l'article 2 de la loi du 17 juillet 1880, toute personne qui veut ouvrir un café, cabaret ou autre débit de boissons à consommer sur place, est tenue de faire, quinze jours au moins à l'avance, à la mairie de la commune où le débit doit être établi, une déclaration par écrit indiquant :

1° Ses nom, prénoms, lieu de naissance, profession et domicile;

2° La situation du débit;

3° A quel titre elle doit gérer le débit, et les nom, prénoms, profession et domicile du propriétaire, s'il y a lieu.

Cette même personne doit ensuite faire une déclaration de commencer chez le receveur-buraliste des contributions indirectes, qui lui délivre une licence, valable pour un seul établissement. Les licences des débitants de boissons sont payables par trimestre et leur quotité varie avec la population du lieu où est établi le débit. Le droit de licence est toujours dû pour le trimestre entier, à quelque époque que commence ou cesse le commerce. (*V.* page 1381 pour les *formalités administratives*.)

Pour assurer le recouvrement des droits de détail et de consommation dont sont passibles les boissons et les eaux-de-vie vendues en détail, la loi a soumis les débitants à un grand nombre de formalités et à une surveillance très rigoureuse de la part de l'administration des contributions indirectes.

Dès que la déclaration de commencer est faite par un débitant à la recette-buraliste, les employés des contributions indirectes se transportent chez lui, dressent l'inventaire de toutes les boissons qu'il a en sa possession, se font représenter la licence et font connaître au nouvel assujetti les obligations que la loi lui impose.

III. OBLIGATIONS DES DÉBITANTS. FORMALITÉS.

1. Déclaration des boissons reçues.

Les débitants doivent déclarer toutes les boissons qu'ils ont en leur possession, dans les caves ou celliers de leur maison ou ailleurs (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 50). Cette déclaration s'applique à toutes les boissons, qu'elles soient dans la commune du débit ou dans une autre. L'administration tolère que les débitants se dispensent de déclarer les boissons qu'ils possèdent dans des communes autres que celle de leur débit, sauf le cas où ces seconds magasins, placés dans une commune voisine, seraient à proximité du débit. Les débitants ne peuvent excepter les boissons qui ne sont pas destinées à la vente et qui sont réservées à leur consommation personnelle ou à celle de leur famille.

Les boissons nouvelles venues sont toutes à déclarer de façon à être prises en charge, aux portatifs des employés, au compte ouvert à chaque débitant.

Les débitants doivent représenter des expéditions conformes et régulières, pour toutes les boissons introduites dans leur débit. L'existence, dans leur domicile, d'une boisson, même en faible quantité, pour laquelle ils ne peuvent produire d'expédition, constitue une introduction frauduleuse.

2. Déclaration et affichage des prix de vente.

Les débitants ont à déclarer le prix des boissons qu'ils ont l'intention de vendre. Ces prix sont inscrits sur les portatifs des employés et sur une affiche apposée par le débitant dans le lieu le plus apparent de son débit (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 48). La déclaration du prix de vente des boissons en cercles est exigée aussitôt qu'un vaisseau est mis en vente : le prix des boissons en bouteilles est à déclarer dès la prise en charge au compte du débitant.

Tout changement de prix entraîne une nouvelle déclaration. La vente, sans déclaration, à un prix plus élevé que celui qui a été déclaré et consigné sur l'affiche, constitue une contravention.

Les débitants qui ne vendent pas toute espèce de boissons doivent néanmoins déclarer toutes celles qu'ils ont en leur possession, ou qu'ils reçoivent ensuite. Mais ils n'ont à déclarer le prix de vente que pour les boissons de l'espèce de celles dont ils font le commerce. Quant aux boissons qu'ils destinent à leur consommation, ils doivent, s'ils ne sont pas propriétaires récoltants, les recevoir avec des congés ; elles sont prises en charge et suivies aux portatifs pour mémoire. La déclaration restrictive ne peut toutefois être reçue que pour les boissons d'espèces différentes; par exemple, d'un débitant d'eau-de-vie, pour des vins ou des cidres; dans aucun cas on n'admet de distinction pour des boissons de même espèce. Ainsi un débitant de vins est soumis au droit de détail, pour tous les manquants constatés sur les vins, lors même qu'il prétendrait en consommer une partie, puisqu'il jouit, comme on le verra plus loin, d'une déduction de 3 p. 100 pour tout déchet et consommation de famille.

Toute contestation entre les employés et les débitants, relativement à l'exactitude de la déclaration des prix de vente, est portée devant le maire de la commune, avec recours de part et d'autre au conseil de préfecture.

3. Exercices.

On désigne ainsi les visites que les employés des contributions indirectes opèrent chez les débitants pour y suivre le mouvement et la vente des boissons.

Toute personne qui vend en détail des boissons, de quelque espèce que ce soit, est sujette aux exercices (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 52). Les entrées de vins, de cidres et d'eaux-de-vie, en cercles ou en bouteilles, sont prises en charge aux portatifs des employés. Les futailles sont jaugées et marquées; les bouteilles sont comptées. Le débit de chaque pièce est suivi séparément et le vide, évalué en dixièmes de la capacité, marqué sur la futaille à chaque exercice.

Les débitants sont obligés de laisser exécuter aux préposés tous les genres connus de jaugeage. Tout assujetti qui en conteste le résultat peut requérir qu'il soit fait un nouveau jaugeage, en présence d'un officier public, par un expert nommé par le juge de paix. La régie peut faire vérifier l'opération par un contre-expert, nommé par le président du tribunal.

Les débitants sont tenus d'ouvrir leurs caves, celliers et autres parties de leur maison aux employés (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 56). Le droit de visite chez les débitants est illimité; il s'étend à toutes les parties de la maison, aux armoires, aux coffres et à tous les autres meubles fermés, dans lesquels les employés jugent nécessaire de faire leurs perquisitions. Toutefois, plusieurs circulaires de l'administration des contributions indirectes, tout en n'abandonnant pas le droit de visite tel qu'il résulte de la loi, ont apporté des adoucissements dans ce qu'il pouvait avoir de trop rigoureux. Les visites sont restreintes au local servant au débit, aux caves, celliers et autres lieux où les boissons sont déposées. Ce n'est qu'en cas de fraude que toutes les parties de la maison du débitant sont visitées.

Les visites et les exercices chez les débitants peuvent avoir lieu même les jours de fêtes et dimanches.

La déclaration de cesser la vente des boissons en détail doit être faite à la recette buraliste. Après cette déclaration de cesser, les débitants restent soumis aux visites et exercices pendant trois mois. En cas de continuation de vente, il est dressé procès-verbal.

Le refus d'exercice, l'opposition aux visites, aux jaugeages et à la dégustation des boissons, à l'ouverture des caves, celliers et autres parties de leurs maisons, rendent les débitants passibles d'une amende de 200 à 1,000 fr., s'il s'agit d'un débit de vins et de cidres, et de 500 à 5,000 fr., s'il s'agit d'un débit de spiritueux. Les débitants qui ont refusé de se soumettre aux exercices sont contraints au paiement du droit de détail sur toutes les boissons restant en charge lors du dernier exercice. Ils sont tenus d'acquitter en outre le même droit, pour tout le temps que les exercices demeurent suspendus, au prorata de la somme la plus élevée qu'ils ont payée pour un trimestre pendant les deux années précédentes.

4. Vaisseaux prohibés.

Les débitants ne peuvent recevoir ni avoir chez eux des boissons en vaisseaux d'une contenance moindre d'un hectolitre; ils ne peuvent établir le débit des vins et des eaux-de-vie sur des vaisseaux d'une contenance supérieure à 5 hectolitres (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 58).

Les débitants peuvent néanmoins, avec une autorisation spéciale de l'administration, recevoir des vins et des cidres en quantités inférieures à 100 litres en cercles, et à 25 litres en bouteilles et avoir, pour le débit des eaux-de-vie, des vaisseaux contenant plus de 5 hectolitres. L'usage des dames-jeannes est également toléré.

L'autorisation de la régie, pour recevoir des eaux-de-vie en cercles de contenance inférieure à 1 hectolitre, n'est plus nécessaire.

La loi porte encore que les débitants ne peuvent mettre en vente ou avoir en perce plus de trois pièces de chaque espèce de boissons. Mais l'administration use de tolérance à cet égard.

5. Remplissages. Coupages. Transvasions.

Les débitants ne peuvent faire aucun remplissage hors de la présence des employés (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 59).

Les transvasions étaient aussi défendues d'une manière absolue par la loi de 1816. Cette défense a fait place à une grande tolérance. La mise en bouteille, par exemple, n'est plus soumise à aucune formalité; la présence des employés n'est plus nécessaire.

Les débitants ne peuvent substituer de l'eau ou tout autre liquide aux boissons qui ont été prises en charge (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 59). Les coupages ne doivent avoir lieu qu'avec des boissons prises en charge, et en présence des employés. Les coupages d'esprits avec de l'eau doivent être constatés par la régie, puisque l'état des vaisseaux en cave est changé.

6. Recels. Baux. Communications.

Les débitants, a-t-on vu, doivent déclarer toutes les boissons qu'ils reçoivent, et justifier immédiatement de la légalité de ces introductions. Il y a recel lorsqu'elles sont trouvées cachées dans une partie de la maison autre que celles où les boissons sont ordinairement déposées. Le recel constitue souvent une double contravention. Toute personne convaincue d'avoir sciemment recélé dans les caves, celliers, et autres locaux dont elle a la jouissance, des boissons appartenant à un débitant, est passible des peines édictées pour recel contre les débitants.

Toute quantité de boissons existant dans une maison dont un débitant est propriétaire ou principal locataire, et dans laquelle il exerce son commerce, est censée appartenir à cet assujetti. Il ne peut combattre cette présomption par d'autre preuve que celle tirée d'un bail authentique, attribuant à un tiers la jouissance du local où la boisson a été trouvée.

Tout débitant doit donc produire un bail authentique pour les parties de la maison où est situé son débit et qu'il prétend avoir louées à des tiers; à défaut de cette production, il est légalement présumé propriétaire des boissons trouvées dans les locaux. Il est toutefois à remarquer que les débitants ne sont tenus de produire un bail authen-

tique pour les maisons ou parties de maisons à eux appartenant ou dont ils sont principaux locataires et qu'ils ont louées à des tiers, qu'autant que le local loué fait partie de l'habitation de ces débitants ou qu'il y a entre l'un et l'autre une communication intérieure. Les débitants sont obligés de sceller les portes et ouvertures qui constituent des communications intérieures interdites, sans attendre la réquisition des employés.

S'il y a impossibilité de supprimer les communications interdites, le voisin du débitant peut être soumis aux exercices et au paiement du droit de détail, si sa consommation apparente est supérieure à ses facultés et à la consommation réelle de sa famille. Ce sont les préfets qui autorisent, s'il y a lieu, les exercices chez les voisins des débitants, et qui déterminent la quantité de boissons qui sera allouée au voisin pour sa consommation et celle qui sera assujettie au paiement du droit de détail.

7. Paiement des droits.

Le décompte des droits à percevoir sur les boissons et les alcools trouvés manquants chez chaque débitant exercé est arrêté tous les trois mois. Le recouvrement de ces droits est effectué en fin de trimestre ou à la cessation du commerce. Des acomptes sont exigés en cours de trimestre, au fur et à mesure qu'une pièce est entièrement débitée, ou que des bocaux et des bouteilles sont vides (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 65).

Les débitants ayant la faculté de faire des ventes en gros de vins et de cidres, il y a lieu d'en tenir compte dans l'établissement du décompte des droits.

Les vins et cidres enlevés de chez un débitant exercé, en quantités supérieures à 100 litres en cercles et à 25 litres en bouteilles, constituent des ventes en gros, donnent lieu à décharge au compte de l'expéditeur, et ne supportent pas le droit de détail. Les envois de vins et de cidres en quantités inférieures à ces limites n'entraînent pas la décharge chez l'expéditeur et acquittent le droit de détail.

Le droit général de consommation est payé par les débitants sur les alcools reconnus manquants à leurs charges. Les débitants obtiennent décharge, à leur compte, des spiritueux expédiés par eux sous acquits-à-caution, en n'importe quelle quantité.

Le compte des débitants est également déchargé des boissons, vins, cidres ou alcools, gâtées ou perdues, lorsque la perte est dûment justifiée.

Il est accordé aux débitants, pour tous déchets et pour consommation de famille, une déduction de 3 p. 100 sur le montant des droits de détail et de consommation qu'ils ont à payer (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 66).

Cette disposition a été trouvée tantôt trop favorable, tantôt insuffisante pour ceux qui en bénéficient. En 1875, le ministre des finances déposa un projet de loi qui tendait à l'abroger. Sa proposition s'appuyait sur plusieurs motifs.

Le sacrifice éprouvé par le Trésor, du fait de cette déduction, est important. En 1816, il représentait pour les vins et les alcools, près de 1,100,000 fr.; en 1875, 3,400,000 fr. Depuis, la perte du Trésor s'est encore accrue.

Les déchets dans les caves des débitants ne sont pas proportionnels à l'importance des ventes. La déduction est insignifiante pour les petits débitants dont la vente est lente, et elle constitue, au contraire, une prime considérable en faveur des grands débits, dont la vente est rapide. Le déchet, chez ces derniers, n'a pas le temps de se produire; la remise est pour eux plus forte que pour ceux qui, en réalité, ont un déchet plus important.

En second lieu, les débitants rédimés qui, autrefois, étaient l'exception, sont actuellement très nombreux. Ils acquittent le droit de consommation au comptant, et ne jouissent d'aucune déduction. Ils sont donc dans une situation défavorable, sous ce rapport, vis-à-vis des débitants exercés, qui de plus ont le crédit de l'impôt.

La remise de 3 p. 100 est accordée pour consommation de famille. On n'aperçoit pas de motif plausible, disait en terminant le ministre, pour que le débitant n'acquitte pas, comme le simple consommateur, l'impôt sur les boissons de toute nature consommées dans son ménage. Pourquoi lui accorder, pour le droit de détail, une faveur qu'il n'a pas quand il s'agit des droits d'entrée et d'octroi?

Afin de remédier à la situation désavantageuse des petits débits, pour lesquels la remise de 3 p. 100 a peu d'importance, et pour que les quantités consommées réellement par le débitant et sa famille n'acquittent pas le droit de détail, un projet de loi fut présenté, dans le cours de la session de 1882, qui modifiait ainsi l'article 66 de la loi de 1816: La déduction de 3 p. 100 ne pourra jamais être inférieure à un minimum de 100 litres de vin ou de 300 litres de cidre, par chaque individu faisant partie de la famille. Ce minimum ne sera que de moitié pour les femmes et les enfants de 7 à 15 ans.

Aucun de ces deux projets n'a été adopté, et les débitants jouissent de la déduction telle qu'elle a été établie par la loi de 1816.

IV. DÉBITANTS DE CRU. FABRIQUE DE BOISSONS.

Les propriétaires qui veulent vendre en détail les boissons de leur cru doivent, dans la déclaration préalable à laquelle ils sont tenus comme les autres débitants, indiquer toutes les boissons de leur cru qu'ils ont en leur possession et celles dont ils entendent faire la vente en détail (*L. du* 28 *avril* 1816, *art.* 85). Ils sont assujettis aux obligations imposées aux débitants ordinaires, c'est-à-dire prendre une licence, se soumettre aux exercices, et acquitter le droit de détail sur les quantités vendues. Ils ont droit actuellement à la déduction de 3 p. 100, après avoir joui d'une déduction de 25 p. 100 jusqu'à la loi du 25 juin 1841.

Les débitants de cru peuvent ultérieurement déclarer vouloir vendre en détail d'autres quantités que celles déclarées primitivement pour la vente. Ces déclarations complémentaires sont reçues par les employés. Les débitants de cru conservent toute liberté pour la vente en gros des boissons non déclarées pour la vente en détail. S'ils veulent vendre en gros une partie des quantités déclarées pour la vente en détail, ils doivent remplir les conditions imposées aux débitants ordinaires.

Après la déclaration de cesser, la régie aurait le droit de continuer ses visites pendant trois mois; en règle générale, les exercices cessent dès que le compte du débitant a été réglé.

Il est bien entendu que, sous la condition de se soumettre à toutes les obligations des débitants ordinaires, les récoltants peuvent vendre simultanément des boissons de cru et d'achat.

Tout débitant qui, ayant reçu de la vendange, veut fabriquer des boissons chez lui, doit faire une déclaration à la régie. Les vins et cidres ainsi fabriqués sont pris en charge au fur et à mesure de l'entonnement, lors des exercices.

V. DROIT D'ENTRÉE. DÉBITANTS ENTREPOSITAIRES.

Il est perçu un droit d'entrée sur les vins, les cidres et les boissons spiritueuses introduits dans les villes ayant une population agglomérée de 4,000 habitants et au-dessus et destinés à la consommation intérieure. La quotité du droit varie avec la population et de plus, pour les vins, d'après la classe du département.

Les boissons reçues par les débitants établis sur le territoire de la commune sont passibles du droit d'entrée et cette disposition s'applique même aux débitants qui résident dans les habitations éparses et dans les dépendances rurales.

Le droit d'entrée est payé lors de l'introduction des boissons dans le lieu sujet. Cependant l'administration peut accorder l'entrepôt à certains débitants.

Cette faculté ne peut avoir pour effet de les soustraire à aucune des obligations que la loi leur impose à raison de leur commerce. Ils trouvent seulement, dans l'entrepôt, l'avantage considérable de pouvoir exporter, en franchise des droits locaux, les quantités qu'ils vendent à l'extérieur du lieu sujet.

Les débitants entrepositaires sont astreints à présenter une caution solvable.

VI. DÉBITANTS FORAINS. CANTINIERS.

Les boissons destinées à être vendues en détail sur un champ de foire, un marché ou une assemblée sont accompagnées d'acquits-à-caution. Les employés les prennent en charge et en suivent la vente par des exercices. A la fin de la foire ou du marché, le décompte de chaque débitant forain est arrêté et les droits deviennent exigibles. Si les boissons n'ont pas été débitées en totalité, les employés donnent décharge des restes, et des expéditions convenables sont levées pour accompagner ces restes. Si, à cause de l'heure ou par suite de l'éloignement de la recette buraliste, il est impossible de prendre des expéditions régulières, l'administration tolère que les acquits primitifs, revêtus d'annotations convenables, accompagnent les restes à une nouvelle destination.

Les boissons conduites à un marché dans un lieu sujet au droit d'entrée sont soumises aux formalités du passe-debout avec consignation ou cautionnement des droits. Lorsque la vente cesse, le décompte des droits applicables aux quantités vendues est établi et le débitant mis en demeure d'en acquitter le montant. Après le recouvrement, des expéditions sont délivrées pour les quantités qui doivent sortir du lieu sujet. Au vu de la quittance des droits et du certificat de sortie des boissons non vendues, le passe-debout est apuré et les consignations sont restituées.

Relativement aux boissons amenées à une foire dont la durée excède vingt-quatre heures, l'administration peut accorder, pour la sortie des restes, un délai plus long que celui du passe-debout ordinaire (24 heures). Cette mesure dispense les débitants forains des déclarations de transit et les assimile aux débitants entrepositaires.

Les cantiniers établis dans les camps, les forts et les citadelles ne sont pas assujettis à la déclaration, aux exercices et au paiement des droits de détail, à condition de ne recevoir dans leur débit que des militaires et d'avoir une commission du ministre de la guerre. Les boissons qu'ils reçoivent supportent le droit de circulation. L'exception prononcée en faveur des camps, des forts et des citadelles ne s'étend pas à un magasin, à une caserne ou à un corps de garde.

VII. DÉBITANTS RÉDIMÉS.

Dans les villes non à taxe unique et dans les campagnes, les débitants qui désirent s'affranchir des exercices pour les alcools sont admis à payer le droit de consommation à l'arrivée (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 41).

Ces débitants, que l'on désigne sous le nom de rédimés, sont tenus de déclarer à la recette buraliste les boissons qu'ils introduisent dans leur débit, de payer (sans la déduction de 3 p. 100) le droit de consommation dans les trois jours de l'arrivée dans les lieux sujets et dans les trois jours qui suivent l'expiration du délai de transport dans les campagnes et de représenter les boissons aux employés afin que ceux-ci puissent les reconnaître. La décharge des acquits-à-caution est subordonnée à la reconnaissance des boissons par le service.

L'administration use cependant de tolérance à cet égard. Il est impossible, en effet, d'exiger d'une façon absolue que les boissons restent intactes entre les mains de celui qui les a reçues jusqu'au prochain passage des employés.

Un compte d'ordre est tenu pour chaque débitant rédimé. Toute quantité d'alcools expédiée au dehors du débit rédimé est annotée en sortie à ce compte.

Le droit de consommation n'est pas remboursé sur les quantités expédiées à d'autres débitants; il est payé un nouveau droit sur celles à destination de simples consommateurs.

Les quantités qu'un débitant rédimé s'envoie à lui-même, sur un champ de foire, sont soumises au droit de consommation, par suite d'exercices. Les boissons spiritueuses non vendues pendant la foire et qui sont réexpédiées chez un débitant rédimé, supportent de nouveau le droit de consommation.

VIII. DÉBITANTS LIQUORISTES.

Les débitants qui veulent fabriquer des liqueurs sont tenus de faire une déclaration spéciale et préalable. Les débitants liquoristes n'ont pas la faculté de se rédimer; il s'ensuit que les débitants rédimés ne peuvent se livrer à aucune fabrication ou préparation de liqueurs sans se soumettre de nouveau aux exercices.

Les liquoristes débitants ne peuvent fabriquer des liqueurs et des fruits à l'eau-de-vie que sous les yeux du service. On leur accorde décharge de tout l'alcool employé à la fabrication et on prend en charge les quantités de liqueurs et de fruits obtenues.

Les débitants liquoristes peuvent obtenir l'entrepôt, par autorisation spéciale, pour les quantités reçues et pour les produits fabriqués.

IX. DÉBITANTS ABONNÉS.

Les débitants abonnés sont affranchis des exercices et de plusieurs autres formalités. Les abonnements se divisent en abonnements individuels, à l'hectolitre, par corporation et en abonnements généraux. (*V. le mot* **Abonnement.**)

X. DÉBITANTS DANS LES VILLES A TAXE UNIQUE.

La loi du 21 avril 1832 dispose, par son article 35, que dans les villes d'une population agglomérée de 4,000 habitants et au-dessus, sur le vœu des conseils municipaux, les exercices chez les débitants peuvent être supprimés à condition que les droits de circulation, d'entrée et de détail sur les vins et les cidres ainsi que le droit de licence soient convertis en une taxe unique aux entrées. La taxe unique, depuis la loi du 25 juin 1841, ne comprend plus que les droits d'entrée et de détail. Sous l'empire de ces lois, la taxe unique, une fois établie dans une ville, n'était soumise à aucune révision, sauf en cas de changement dans les tarifs des droits. L'un des éléments de la taxe unique, celui qui correspond au droit de détail, est cependant essentiellement variable, puisqu'il repose sur le prix moyen de la vente au détail et sur les quantités vendues.

La loi du 1er juillet 1875 a modifié cet état de choses. Elle rend la taxe unique obligatoire dans les agglomérations de 10,000 habitants et au-dessus, laissant toujours facultatif ce régime dans les villes de 4,000 à 10,000 habitants. Les tarifs de la taxe unique sont, à l'avenir, révisés tous les cinq ans d'après le prix moyen de la vente au détail et d'après les quantités vendues par les débitants. Le prix moyen de la vente en détail est celui constaté dans l'arrondissement pendant les trois dernières années. Les quantités vendues par les débitants sont celles relevées d'après les expéditions et sur les registres des recettes buralistes en prenant la moyenne des trois dernières périodes annuelles. Les années prises pour base de l'aplication de la loi de 1875 ont été 1871, 1873 et 1874. Une loi de 1880 a modifié le tarif des droits de circulation de détail et d'entrée. A ce moment les tarifs de la taxe unique ont été révisés d'après les résultats des années 1877, 1878 et 1879. La révision quinquennale a eu lieu à partir du 1er janvier 1886.

L'établissement de la taxe unique dans une agglomération de plus de 10,000 habitants a pour résultat de supprimer les exercices. Les boissons arrivent aux portes sous acquits-à-caution et les droits sont payés à l'entrée. Les débitants et les consommateurs sont dans les mêmes conditions : ils paient tous la taxe unique et le droit de circulation.

La taxe unique doit donner un produit égal au produit moyen des droits de détail et d'entrée pendant les trois dernières années. Sous le régime des exercices, les consommateurs acquittent les droits de circulation et d'entrée, les débitants les droits de détail et d'entrée. Sous le régime de la taxe unique, consommateurs et débitants paient la taxe unique et le droit de circulation. Dans le calcul du tarif de la taxe unique, il faut tenir compte, en déduction, du montant du droit de circulation payé par les vins et les cidres à destination des débitants. La taxe unique a pour résultat d'aggraver les charges des consommateurs et de diminuer celles des débitants. Le cas contraire ne peut, pour ainsi dire jamais avoir lieu; il ne se présenterait que si le prix de l'hectolitre de vin était inférieur à 16 fr.

La loi de 1875 n'emploie pas le mot ville, mais l'expression agglomération de 10,000 habitants et au-dessus. La conséquence est que les débitants établis hors de l'agglomération n'acquittent pas la taxe unique et restent soumis aux exercices et au paiement seulement des droits de détail et d'entrée. Il y a là une différence avec la situation des débitants qui résident hors de l'agglomération dans les villes sujettes seulement au droit d'entrée. Ceux-ci paient le droit d'entrée bien que leur débit soit installé dans les habitations éparses ou dans les dépendances rurales.

Les formalités auxquelles sont soumis les débitants forains qui viennent du dehors s'installer momentanément dans une ville rédimée et qui réexportent ultérieurement les boissons introduites dont ils n'ont pas trouvé la vente, sont les mêmes que dans les villes sujettes au droit d'entrée. Dans le décompte des droits, il n'y a pas lieu d'accorder aux débitants forains la déduction de 3 p. 100 qui est allouée au dehors des villes rédimées.

XI. PRODUIT DES DROITS DE DÉTAIL SUR LES VINS ET SUR LES CIDRES.

Nous n'avons pas à donner à cette place une statistique nouvelle de l'impôt sur les boissons; ce travail a déjà été établi et sera d'ailleurs complété encore au mot *Vins*. Nous indiquerons seulement ici, et en ce qui concerne le droit de détail seulement, les derniers chiffres connus, tels qu'ils ressortent du compte définitif des recettes de 1886.

Vins.

Droits perçus à l'enlèvement	139,126f
— constatés chez les marchands en gros.	337,812
— constatés par exercices.	24,389,420
— — par abonnements.	13,410,631
	38,286,989f

Cidres, poirés et hydromels.

Droits perçus à l'enlèvement	640f
— constatés chez les marchands en gros.	19,473
— constatés par exercices.	7,250,327
— — par abonnements.	178,602
	7,449,042f
Total des vins et cidres.	45,736,031f

Pour plus de détails, on pourra consulter le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, publié par le ministère des finances, bulletin du mois de mars 1888.

XII. RESTRICTIONS APPORTÉES AU NOMBRE DES DÉBITANTS.

Pendant des siècles, le commerce de la boucherie et de la boulangerie a été soumis à des règlements qui limitaient le nombre des bouchers et des boulangers et imposait un tarif pour la vente. Les restrictions apportées à l'exercice de ces deux professions avaient pour but de prévenir les disettes et d'empêcher l'augmentation trop grande du prix du pain et de la viande.

Pour les boissons, on ne s'est pas préoccupé de la question de l'approvisionnement, ni de celle de maintenir les prix à un taux modéré. Les restrictions apportées au libre exercice de la profession de débitant ont eu pour objet d'obvier aux inconvénients de la fréquentation des cabarets, de combattre l'ivrognerie et d'essayer d'en arrêter les progrès. Elles ont aussi été édictées dans un but de police et dans un but politique.

Jusqu'en 1880, les cabarets ont été régis par le décret du 29 décembre 1851.

D'après l'article 1er, aucun café, cabaret ou autre débit de boissons à consommer sur place ne peut être ouvert sans la permission préalable de l'autorité administrative.

La fermeture des débits (*art.* 2) peut être ordonnée par arrêté du préfet, soit après une condamnation pour contravention aux lois et règlements sur la matière, soit par mesure de sûreté publique.

L'enquête qui précédait l'autorisation portait sur l'honorabilité et la moralité du permissionnaire ainsi que sur la question de savoir si l'établissement à créer répondait à un besoin public. Les renseignements fournis par les maires furent souvent insuffisants ou entachés de partialité.

La sévérité ou l'indulgence dans les autorisations à accorder et dans le maintien des débits ouverts prévalurent tour à tour suivant les fluctuations de la politique. Dès la promulgation du décret, des instructions ministérielles recommandèrent aux préfets la plus grande vigilance. Des excès de zèle se produisirent et une détente se manifesta. « Des mesures qui touchent à la liberté industrielle et à la propriété privée, écrivait le ministre à ses agents, doivent être réservées pour ces circonstances exceptionnelles où tout cède à l'intérêt général. J'ai regretté de les voir devenir, dans quelques départements, un moyen ordinaire de police.

« L'expérience m'a souvent amené à reconnaître que les mécontentements nombreux que fomenterait l'application trop rigoureuse du décret pourraient être plus dangereux pour l'ordre que les abus mêmes que cette loi a pour but de réprimer. »

Après 1858, la restriction prévalut de nouveau, suivie ensuite d'une accalmie. La sévérité reparaît après les désastres de 1870 et après l'insurrection de la Commune. Une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 6 mars 1872, invite les préfets à n'accorder l'autorisation de nouveaux débits qu'avec la plus grande réserve. Sous le ministère du 16 mai, le décret de 1851 continua d'être une arme politique.

Au point de vue politique, le décret de 1851 a pu être d'une grande utilité. Au point de vue de la moralité publique, il n'a pas donné les résultats que l'on en espérait. Le Gouvernement ne trouva pas auprès des autorités locales l'appui sur lequel il était en droit de compter. Dans une circulaire du 14 juin 1873, le ministre fait remarquer que « l'action de l'administration s'est trouvée parfois paralysée soit par la faiblesse, soit par les complaisances secrètes des autorités locales... De là ces enquêtes illusoires, ces renseignements inexacts sinon faux, ces avis de complaisance et ces tolérances multipliées qui énervent la loi et les règlements ». La consommation des boissons et des alcools et le nombre des cabarets ont toujours été en augmentant. Devant ces faits, l'Assemblée nationale vota une loi pour la répression de l'ivresse publique.

Nombre de personnes ne voyaient dans le décret de 1851 qu'une arme politique entre les mains du Gouvernement qui pouvait en faire un usage arbitraire. Dans le cours de la session de 1876, un projet de loi fut déposé qui tendait à l'abrogation du décret de 1851; il ne fut pas adopté. Dans la séance du 22 mars 1878, la Chambre des députés vota une loi qui abrogeait le décret de 1851. Cette loi n'est devenue exécutoire que le 17 juillet 1880, le Sénat ne s'étant prononcé à cet égard qu'à cette époque.

L'article 1er de la nouvelle loi abroge le décret de 1851. D'après l'article 2, toute personne qui veut, à l'avenir, ouvrir un café, cabaret ou autre débit de boissons à consommer sur place, est tenue de faire, quinze jours au moins à l'avance et par écrit, une déclaration à la mairie de la commune où le débit doit être établi et à Paris à la préfecture de police. Dans les trois jours, la déclaration est transmise au procureur de la République de l'arrondissement.

L'article 6 désigne les individus qui ne peuvent exploiter des débits de boissons. L'incapacité est perpétuelle à l'égard de ceux condamnés pour crimes. Elle cesse cinq ans après l'expiration de leur peine, à l'égard des condamnés pour délits, si, pendant cinq ans, ils n'ont encouru aucune condamnation correctionnelle à l'emprisonnement.

Désormais, pour ouvrir un cabaret, il suffit de faire connaître son intention. La déclaration faite, le débitant est en règle. Les incapacités sont déterminées d'une façon précise par la loi. « Celui qui a fait une déclaration est présumé capable jusqu'à preuve du contraire. Ce n'est plus à l'administration, mais à la justice qu'il appartient de rechercher si le déclarant a commis une infraction à la loi. » (*Rapport de la commission du Sénat.*)

Pendant la discussion de la loi, plusieurs membres de la Chambre des députés réclamèrent la liberté absolue pour l'exploitation d'un débit. « La liberté de vendre des boissons est une liberté comme une autre et il est difficile de comprendre pourquoi, par exemple, il faudra n'avoir pas subi certaines condamnations pour pouvoir donner des boissons à consommer sur place, alors qu'on n'impose aucune restriction à des professions pour lesquelles le public est obligé de se fier à ceux qui les exercent.

« Les seuls individus exclus par notre projet, répondait le rapporteur, sont ceux qui ont été condamnés pour crimes de droit commun, pour vol, recel, escroquerie, abus de confiance, outrage public à la pudeur, excitation de mineurs à la débauche, tenue d'une maison de jeu, vente de marchandises falsifiées et nuisibles à la santé publique. Nous avons pensé que l'industrie des cafés et des cabarets ne pouvait pas être assimilée d'une manière complète et absolue aux autres industries et que, pour la sécurité des consommateurs et celle du public en général, on devait établir certaines garanties. »

Malgré les incapacités prononcées par la loi de 1880, on peut, à l'heure actuelle, considérer comme libre l'exercice de la profession de débitant de boissons. Le décret de 1851 convenait à un gouvernement autoritaire. La loi de 1880 convient à un gouvernement démocratique qui peut, au point de vue politique, en retirer des avantages considérables. Ces avantages, pour certains esprits, l'emportent sur les dangers que la nouvelle loi présente au point de vue de la santé publique. Sous l'empire du décret de 1851, l'illusion était encore possible. Avec le régime de la liberté, voici les résultats que l'on obtient. En 1877, le nombre des débits de boissons était, en France, de 343,139. Le tableau suivant donne la progression pour les années suivantes :

Années.	Nombre de débits.
1878	350,697
1879	351,852
1880	356,863
1881	367,823
1882	372,587
1883	377,514
1884	386,855
1885	400,619

Et encore ces chiffres ne comprennent pas les

débits de Paris que l'administration des contributions indirectes évalue au moins à 25,000 !

La progression depuis 1877 et surtout depuis 1880 dans le nombre des débits est réellement inquiétante. Dans certains centres industriels, les cabarets se rencontrent à chaque pas : autant de maisons, autant de débits. L'ouvrier y dissipe ses salaires et y perd la raison et la santé. Quelles boissons sont en effet servies aux consommateurs sous les noms les plus trompeurs ! Faut-il ajouter que, dans plusieurs régions de la France, les femmes boivent autant si ce n'est même plus que les hommes?

Le législateur a pourtant essayé de favoriser la consommation à domicile de façon que les boissons achetées en petites quantités par les consommateurs supportent le droit de circulation et non le droit de détail.

Chez les marchands en gros les ventes au-dessus de 25 litres en cercles et en bouteilles, chez les débitants les livraisons au-dessus de 100 litres en cercles et de 25 litres en bouteilles sont frappées du droit de circulation. Mais ces mesures sont loin d'être aussi libérales qu'on serait tenté de le croire. C'est dans les grandes villes où la vie matérielle et les logements sont plus chers, que le petit consommateur devrait pouvoir en profiter. Or ces villes sont sous le régime de la taxe unique et les boissons qui y sont consommées supportent, quelle que soit l'importance de la vente, le droit de circulation et le droit de détail.

XIII. LÉGISLATION ÉTRANGÈRE.

8. Impôt sur la vente au détail.

Il y a peu de pays où la vente en détail des vins et des cidres soit assujettie, comme en France, à un impôt spécial. Les uns, par suite de l'absence de production, n'ont pas d'impôt intérieur et se contentent de droits de douanes plus ou moins élevés ; tels sont : la Suède, la Norwège, l'Angleterre et le Danemark. D'autres nous ont emprunté et ont conservé le régime de l'inventaire chez le producteur : Belgique et Allemagne, par exemple.

En Autriche, les débitants des campagnes acquittent un droit de détail ; on leur ouvre un compte d'entrées et de sorties. La plupart d'ailleurs sont abonnés.

En Espagne, les villages de moins de 2,000 feux sont soumis à un droit de détail concédé au plus offrant et dernier enchérisseur qui prend à ferme la perception, l'exécute et poursuit la fraude.

En Grèce, une loi du 27 avril 1883 a établi sur la vente en détail des vins un droit dont la quotité varie avec la population du lieu de consommation. Cette taxe remplace l'impôt foncier sur les vignes.

Dans le grand-duché de Bade, une loi du 19 mai 1882 a établi un droit spécial, dont le taux est fixé tous les deux ans par la loi de finances, sur les ventes en détail ; sont considérées comme telles les ventes en quantités inférieures à 20 litres. Les employés ont le droit de visiter les caves des débitants et les locaux servant à la conservation des vins. L'abonnement est admis.

L'exercice chez le débitant se rencontre encore en Hongrie et en Portugal. En Hongrie, il sert à la perception du droit de détail perçu au profit des communes. Celles-ci accordent aux débitants une déduction de 10 p. 100 pour les vins blancs et de 6 p. 100 pour les vins rouges. Le droit de détail est perçu à l'hectolitre et varie avec la population des communes divisées en trois classes.

En Portugal, l'exercice sert à percevoir l'impôt appelé *Real d'Agua*. Le débitant doit faire une déclaration des quantités en vente et payer l'impôt. Il en fait l'avance ; l'abonnement est permis.

Les droits sur les alcools sont, dans les pays d'Europe, perçus à la fabrication, dans les distilleries. Il n'y a pas lieu d'en suivre la vente chez les débitants.

9. Ouverture des débits. Formalités.

Si la vente au détail n'est généralement pas taxée d'une façon particulière, l'ouverture des débits de vins et surtout celle des débits de boissons alcooliques sont soumises, à l'étranger, à des formalités nombreuses et souvent très rigoureuses. A l'encontre de ce qui s'est produit en France, la législation sur les cabarets et auberges est de moins en moins libérale. Des pays où la liberté de s'établir débitant était entière, la restreignent depuis quelques années. Les gouvernements ont voulu élever une barrière devant les progrès de l'alcoolisme, en limitant le nombre des débits, en imposant aux débitants une patente et une licence parfois élevées et en donnant aux autorités locales des pouvoirs plus étendus sur la police des cabarets.

Allemagne. — L'ouverture des débits est soumise à une autorisation. Les débitants paient une patente et une licence très élevées.

Une loi du 23 juillet 1879 porte que les gouvernements des divers États de l'empire ont le droit de décider que les autorisations pour les débits et la vente en détail des boissons alcooliques et celles des débits de vins dans certaines conditions peuvent, à l'avenir, n'être accordées qu'autant qu'il sera justifié que l'établissement à autoriser répond à un besoin réel.

Cette disposition est extraite d'une loi générale réglementant l'exercice d'un grand nombre de professions.

Alsace-Lorraine. — En vue de diminuer le nombre des cabarets, une loi du 5 mai 1880 élève le tarif des licences. Les droits calculés, pour chaque commune, d'après la population et le nombre des débits, sont ensuite répartis entre les différents débits, suivant l'importance de chacun.

Angleterre. — Les débitants de vins et d'eaux-de-vie doivent obtenir une autorisation de la police valable pendant un an. Ils paient une licence variable avec l'importance du loyer.

Depuis plusieurs années, une série de bills ont été présentés aux Chambres pour interdire la vente des spiritueux le dimanche dans différentes parties du Royaume-Uni. Ils ont échoué. La prohibition existe en Irlande à titre provisoire, édictée par l'*Irish sunday closing act* de 1873, qui expirait d'ailleurs en 1884. On a prorogé la loi existante après le rejet du bill tendant à donner à la prohibition un caractère perpétuel.

Autriche. — D'après une loi du 23 juin 1881, les débits de boissons alcooliques doivent être autorisés. Les ventes en détail sont celles effectuées en quantités inférieures à un litre. Les débits sont soumis à un impôt spécial qui est, par débit et par semestre, de : 5 florins dans les communes au-dessous de 500 habitants ; 10 florins dans les communes de 500 à 2,000 habitants ; 50 florins dans les communes au-dessus de 100,000 habitants.

États-Unis. — Dans plusieurs États une autorisation est nécessaire pour l'ouverture d'un débit de boissons.

Dans l'État de New-York, les licences pour la vente en détail des boissons alcooliques sont valables pendant un an (*Arr.* 6 *juin* 1881).

Dans l'État de Massachusetts (*L.* 3 *mars* 1881), l'autorisation est accordée par le conseil municipal. D'après la loi du 10 mai 1881, les demandes de licences sont publiées dans les journaux. Si, dans les dix jours de la publication, un propriétaire voisin de l'emplacement désigné pour le débit à ouvrir notifie à l'administration qu'il s'oppose à la concession de la licence, l'autorisation ne peut être octroyée.

Hollande. — La liberté des cabarets a cessé en 1881. Une loi du 26 juin 1881 a édicté un certain nombre de mesures préventives et répressives.

Une autorisation préalable est nécessaire. Le droit de licence est fixé d'après la valeur locative. Le nombre des cabarets est limité : 1 pour 500 habitants dans les communes de plus de 50,000 âmes; 1 pour 400 habitants dans les communes de 20 à 50,000 habitants; 1 pour 300 habitants dans les communes de 10 à 20,000 habitants : 1 pour 250 habitants dans les autres communes. L'interdiction d'être débitant est prononcée à la suite de certaines condamnations. Les autorités locales et provinciales peuvent défendre l'ouverture des débits dans certains quartiers d'une ville, réglementer les heures d'ouverture et de fermeture des cabarets et fixer le montant de la licence dans les limites tracées par la loi.

Le projet de loi contenait encore des dispositions tendant à constituer l'ivresse habituelle un cas légal d'interdiction et même de séparation de corps. Elles ont été retirées par le Gouvernement et doivent faire l'objet d'une loi spéciale.

Italie. — Les autorisations sont personnelles. Les cabarets doivent fermer aux heures fixées par l'autorité locale. En cas de désordre, le débit peut être fermé.

Norwège. — Deux lois de 1860 permettaient aux administrations locales d'imposer aux débitants de vins une redevance spéciale au profit de l'assistance publique.

En 1866, l'ouverture d'un débit de vins fut soumise à une autorisation préalable. Cette mesure a été maintenue et étendue aux bières et aux cidres par la loi du 18 juin 1884. L'autorisation est accordée par l'autorité municipale, conjointement avec les syndics. Le nombre des licences est limité. Il est loisible aux syndics et aux représentants de soumettre la licence à une redevance spéciale de 560 fr. au maximum. Les syndics peuvent limiter les jours et les heures où la vente en détail est permise.

Comme en Suède, les débits sont souvent exploités par des sociétés.

Russie. — Il faut, pour ouvrir un débit, l'autorisation de l'administration qui demande la preuve d'une bonne conduite et l'absence de casier judiciaire; de plus, l'autorisation du propriétaire de la maison et de la terre où va s'établir le nouveau débit est nécessaire. Les débitants paient une patente.

Suède. — Une autorisation, accordée par le préfet ou le conseil municipal, est nécessaire pour ouvrir un débit d'eaux-de-vie et de liqueurs : il faut avoir une bonne réputation, savoir lire, écrire et compter. Tous les ans, l'autorité transmet au préfet la liste des débits autorisés et indique le nombre de ceux qui pourraient être ouverts. Ces nouvelles licences sont mises aux enchères. On encourage la fondation de sociétés qui obtiennent le monopole des débits et qui doivent consacrer leurs bénéfices à des dépenses d'utilité publique. La vente des liqueurs ne peut avoir lieu que pendant les heures des repas et seulement aux personnes qui se font servir des aliments.

Dans les villages, l'autorité municipale a le droit d'interdire l'ouverture des cabarets. La loi refuse toute action au cabaretier pour obtenir le paiement de l'eau-de-vie vendue au débit.

Suisse. — Ce sont les cantons qui réglementent la matière. Partout une autorisation est nécessaire.

Dans le canton de Schwitz (ordonnance du 24 juillet 1883) ne peuvent, entre autres, tenir une auberge les personnes qui, en raison de leur caractère, de leur réputation ou de la situation de leur établissement, ne présentent pas des garanties de police suffisantes.

Dans le canton de Zug (*L.* 11 *déc.* 1882), l'autorisation peut être refusée si le nombre des auberges est déjà trop grand. La taxe annuelle à payer par les débitants est basée sur la population et sur le commerce du lieu, ainsi que sur l'importance des profits. Elle varie de 50 fr. à 300 fr.

Dans le canton de Saint-Gall, la patente de débitant est délivrée pour cinq ans (*L.* 17 *mars* 1881).

A Fribourg, la patente est accordée pour une durée de 1 à 10 ans moyennant un droit variant de 60 fr. à 3,000 fr. (*Arr.* 10 *déc.* 1879).

XIV. CONCLUSION.

Depuis plusieurs années que la réforme de l'impôt sur les boissons est à l'ordre du jour, la proposition qui s'est le plus nettement dégagée des projets présentés et des vœux des chambres de commerce, des sociétés d'agriculture et des comices agricoles, est celle qui consiste à supprimer l'exercice des débits de boissons et comme conséquence le droit de détail que l'exercice a pour but d'assurer. L'exercice, dit-on, est tombé dans le discrédit et ne répond plus aux idées modernes. Il est évident que si l'administration des contributions indirectes voulait assujettir strictement les débitants à toutes les prescriptions et aux obligations que la loi de 1816 leur impose, des plaintes nombreuses et parfaitement justifiées s'élèveraient aussitôt. Mais, comme on l'a fait remarquer, l'administration use d'une grande tolérance sur bien des points; ses agents apportent de la douceur dans leurs fonctions et les récriminations que soulève l'exercice sont rares et exceptionnelles.

Une autre idée qui milite mieux en faveur de la suppression de l'exercice et du droit de détail c'est qu'il convient de dégrever et de mettre à la portée de tous les boissons d'un caractère essentiellement alimentaire, telles que le vin et le cidre. Voilà la vraie raison de la suppression du droit de détail. La faculté accordée aux débitants de faire des ventes en gros par petites quantités n'a pas eu de résultats appréciables. Le petit consommateur continue à acheter un ou deux litres à la fois et ne profite pas des facilités que la loi lui accorde de s'exonérer du droit de détail.

Le régime du décret de 1851 sur les cabarets n'a pas donné, en France, les résultats espérés. A l'étranger, malgré le retour à une législation de plus en plus sévère, l'alcoolisme fait des progrès constants. La nécessité d'une autorisation, la limitation du nombre des cabarets n'empêcheront pas ceux-ci

d'être toujours trop nombreux. Les moyens préventifs sont peu efficaces. On peut essayer, il est vrai, de développer par l'éducation le sens moral et le sentiment de la dignité chez les enfants et chez les jeunes gens, mais le remède, si tant est qu'il en existe un, semble être dans les moyens répressifs.

Les pays étrangers n'hésitent pas devant la fermeture immédiate des débits en cas de tapage, de désordre et de scandale, devant la réglementation des heures de vente avec des peines sévères en cas de contravention et plus fortes en cas de récidive. Des échantillons peuvent être prélevés souvent sur les boissons servies aux consommateurs et des amendes infligées aux cabaretiers lorsque l'analyse révèle des produits nuisibles à la santé publique. Enfin il est du devoir des Chambres de voter des lois sévères pour réprimer l'ivresse et du devoir de l'administration de les faire appliquer dans toute leur rigueur.

H. Roux.

Bibliographie.

Recueil des circulaires de l'administration des contributions indirectes.

Rapports de la commission d'enquête sur le régime des boissons. Sessions de 1881 et de 1882.

Aimé Trescaze, *Dictionnaire général des contributions indirectes.*

Revue générale d'administration.

Annuaire de législation étrangère.

Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des finances.

DÉBITE (du timbre). — Par ce mot on désigne la vente faite par les receveurs de l'enregistrement, des domaines et du timbre, des papiers timbrés, timbres de dimension et timbres de quittance.

Il existait avant 1885, à Paris notamment, des bureaux spéciaux de débite de papiers timbrés ; la vente est, depuis la suppression de ces bureaux, exclusivement faite par les receveurs de l'enregistrement.

Ces agents tiennent mensuellement un registre destiné à présenter successivement les produits de la débite et le mouvement des papiers timbrés pendant une année. C'est au moyen de ce registre qu'est établi, en fin de mois, d'année et à chaque vérification des agents supérieurs de l'inspection et du contrôle, le compte de la débite, dont les résultats sont reproduits dans les écritures des receveurs de l'enregistrement. (*V.* **Timbre.**)

DÉBITS DE TABACS.

SOMMAIRE.

I. CRÉATION, DIVISION ET NOMINATION.

Les débits de tabacs ne peuvent être donnés qu'aux anciens serviteurs de l'État, civils ou militaires, à leurs veuves ou leurs enfants majeurs, et à des personnes qui justifient d'actes de courage et de dévouement accomplis dans un intérêt public (*Arr. min.* 3 *mai* 1852). Ils sont accordés soit à titre de récompense pour les services rendus, soit à titre de secours aux veuves et orphelins de militaires ou de fonctionnaires décédés sans laisser de droit à pension, soit à titre de secours en supplément de pension. (*D.* 29 *déc.* 1810.)

L'obtention d'un débit de tabacs est donc une faveur réservée à ceux-là seuls qui peuvent justifier de services rendus à l'État, par eux-mêmes ou leurs ascendants.

La création des débits de tabacs est ordonnée, suivant les besoins, par le ministre des finances, sur le rapport de l'administration des contributions indirectes ; leur emplacement est fixé par les directeurs départementaux de cette administration. La nomination des titulaires de débits appartient au ministre des finances pour les débits de première classe et aux préfets pour la seconde classe.

Les débits sont de deux classes. Appartiennent à la première classe, les débits dont le revenu s'élève à plus de 1,000 fr. ; à la deuxième, ceux dont le produit ne dépasse pas 1,000 fr.

En dehors des débits de première et de deuxième classe, des débits de tabacs sont annexés à un certain nombre de recettes buralistes. (*V.* **Recettes buralistes.**) Les titulaires de ces recettes sont exclusivement nommés par le ministre des finances. (*D.* 11 *fév.* 1882.)

II. PIÈCES A PRODUIRE A L'APPUI DES DEMANDES.

Toute demande de débit doit être formulée sur papier timbré et accompagnée des pièces justificatives suivantes : 1° état authentique ou copie certifiée des services militaires ou civils, indiquant leur durée, leur importance ; 2° certificat délivré par l'autorité municipale attestant le lieu de domicile, la moralité, la situation de famille, les moyens d'existence ; 3° un extrait du rôle des contributions ou un certificat de non-inscription sur ces rôles.

III. EXAMEN DES CANDIDATURES.

Les titres des postulants sont examinés par des commissions spéciales chargées, d'une part, de constater la réalité des services rendus à l'État et invoqués à l'appui de la demande, et, d'autre part, de se rendre compte de l'insuffisance des ressources des pétitionnaires eu égard aux charges de famille qui peuvent peser sur eux.

Première classe. — En ce qui concerne les demandes de débits de première classe, elles sont renvoyées à l'examen d'une commission supérieure fonctionnant auprès du ministre, et composée de deux sénateurs, deux députés, deux conseillers d'État en service ordinaire, et trois conseillers d'État en service extraordinaire. Le ministre des finances nomme les membres de la commission, ainsi que le président. Les fonctions de secrétaire sont remplies par un maître des requêtes au Conseil d'État ; quatre auditeurs au Conseil d'État et deux auditeurs à la Cour des comptes sont chargés d'étudier les affaires et de les présenter ; ils ont voix délibérative pour celles dont ils sont rapporteurs. (*D.* 27 *nov.* 1873.)

Deuxième classe. — Les demandes relatives à des débits de deuxième classe sont examinées, pour chaque département, par une commission départementale composée de, savoir :

Le préfet, président ; un membre du conseil général désigné par ses collègues à la session d'avril et ne pouvant être réélu que 3 ans après l'expiration de son mandat ; un membre du conseil de préfecture ; le directeur d'un des services financiers du département, et le directeur des contri-

butions indirectes du département. (D. 17 *mars* 1874.)

Les commissions doivent apprécier et classer les candidatures aux débits de tabacs, en établir des listes suivant l'importance des services rendus, les diviser en diverses catégories déterminées par des tableaux annexés aux décrets précités.

Recettes buralistes. — Les demandes d'emploi relatives aux recettes buralistes avec ou sans débit, ne sont pas examinées par les commissions spéciales créées par les décrets des 27 novembre 1873 et 17 mars 1874.

IV. SURVIVANCES, MARIAGES, TRANSFERTS.

La commission d'examen des candidatures se prononce également sur les trois cas suivants : survivance, mariage et transfert.

Un débit de tabacs rendu vacant par le décès du titulaire n'est considéré comme disponible que dans le cas où il n'y aurait pas d'héritiers en ligne directe pouvant élever des prétentions à la survivance.

Le bénéfice de la survivance est spécialement réservé aux veuves ou aux filles orphelines, aux sœurs lorsque le débit a été concédé dans un intérêt commun.

C'est le ministre des finances, ou le préfet, suivant la classe du débit, qui résout la question de survivance après avoir pris l'avis de la commission.

La titulaire d'un débit qui est dans l'intention de se marier ou de se remarier, doit, au préalable, demander l'autorisation du ministre ou du préfet, qui décident, sur rapport des commissions, s'il y a lieu de la maintenir en possession de son débit ou de la rayer des cadres.

Le transfert est la transmission d'un débit du vivant du titulaire sur la tête d'une fille ou autre parent. Cette transmission était expressément interdite par le décret de 1852; le décret du 28 novembre 1873 admet les demandes de cette nature, mais ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel qu'elles doivent être accueillies.

V. ATTRIBUTIONS ET OBLIGATIONS DES DÉBITANTS.

L'administration interdit formellement le trafic des débits, mais elle n'exige pas qu'ils soient tenus par les titulaires personnellement ; ils peuvent être gérés par des personnes étrangères à l'administration, mais agréées par elle et sous la responsabilité des titulaires qui ont affermé leur débit.

Les débitants de tabacs sont commissionnés par l'administration des contributions indirectes à l'effet de vendre au public les tabacs, cigares et cigarettes manufacturés ou fabriqués par les *manufactures de l'État*, ou sortis de ses entrepôts, en ce qui concerne les tabacs étrangers.

En application d'une décision ministérielle du 3 juin 1854, complétée par un décret du 23 décembre 1872, etc., etc., les débitants sont tenus d'avoir un approvisionnement constant, et réglé suivant l'importance de la vente, de timbres-poste, cartes postales, cartes-lettres, enveloppes et bandes timbrées. Quelques débitants vendent également, par autorisation de l'administration de l'enregistrement et du timbre, des papiers timbrés.

En ce qui concerne les timbres mobiles à 10 cent., bien qu'une décision du ministre des finances en date du 5 janvier 1874 en ait prescrit la vente à tous les débitants de tabacs, un certain nombre d'entre eux seulement en tiennent à la disposition du public.

Il leur est interdit de racheter des timbres-poste à de simples consommateurs ou d'établissements particuliers ; leur approvisionnement doit être pris exclusivement aux bureaux de poste ; les mêmes prescriptions sont édictées pour les papiers timbrés, etc.

L'approvisionnement des tabacs a lieu à l'entrepôt de la circonscription sur paiement en numéraire immédiat ; il doit être de 10 kilogr. au minimum. Toutefois ce minimum peut être abaissé.

Les mélanges et fabrication de tabacs sont interdits ; l'altération en est punie.

Les débitants doivent vendre aux prix des tarifs affichés et imprimés par les soins de l'administration.

Ils ne peuvent être employés dans une manufacture ou un entrepôt de tabacs.

La vente des allumettes leur est permise ; les débitants peuvent être abonnés ou rédimés s'ils sont débitants de boissons.

Ils ne sont soumis à la patente que s'ils réunissent une autre profession qui les y assujettisse, et ils ne la supportent que pour cette profession seulement.

Les débitants de tabacs sont soumis à la vérification des poids et mesures ; ils ne sont pas astreints à la tenue d'une comptabilité.

Le revenu d'un débit se compose des remises accordées par les administrations des contributions indirectes, de l'enregistrement et des postes.

Ces remises s'élèvent en moyenne à 10 p. 100 pour les tabacs ; elles sont de 1 p. 100 pour la poste. Pour les papiers timbrés et les timbres mobiles, la remise est à Paris de 1 p. 100 et ailleurs elle suit un tarif décroissant de 1 fr. 50 p. 100 à 25 cent. p. 100. (*Déc. min.* 17 *août* 1877.)

VI. STATISTIQUE.

Le nombre des débits de tabacs dépasse actuellement 40,000.

Dans ce nombre les débits de 1re classe figurent pour 6,700.

Le montant total de leurs ventes atteint le chiffre énorme de 36 millions de kilogrammes de tabacs, cigares, etc., représentant une recette brute de 370 millions de francs sur lesquels des remises ont été allouées aux débitants pour une somme de 35 millions de francs.

VII. ADJUDICATION DES BUREAUX DE TABACS.

A diverses reprises, en 1848, en 1871 et plus récemment en 1881 (propositions Louis Legrand et Donnet), il a été question de mettre en adjudication les bureaux de tabacs (*Impr. législatifs,* 75 et 92, 1881. Ch. des D.) Cette mesure, si elle était adoptée, changerait complètement le caractère attribué jusqu'ici aux débits de tabacs, qui depuis le décret du 29 décembre 1810 ont toujours été attribués à d'anciens serviteurs de l'État à titre de secours.

DÉCIME.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

En matière fiscale le mot décime a été appliqué pour la première fois sous l'ancien régime aux

impositions établies sur les bénéfices ecclésiastiques, aujourd'hui ce même mot désigne les surtaxes ajoutées au principal de l'impôt.

Sous le premier Empire, nous avons eu le décime de guerre, qui s'ajoutait à tous les impôts ; depuis, des décimes ont souvent été établis soit sur toutes les branches des revenus publics, soit sur quelqu'une d'entre elles. Mais, dans tous les cas, la valeur du décime n'est jamais autre que celle de la dixième partie du principal de l'impôt auquel il vient s'ajouter.

Dans l'origine, le mot décime marquait bien la quotité de l'imposition qui était égale au dixième des revenus des bénéfices ecclésiastiques pendant un an, mais lorsque les biens ecclésiastiques furent assujettis d'une manière permanente à contribuer aux charges publiques, l'imposition conserva le nom de décime quoique le mot n'en exprimât plus la quotité. On distinguait les décimes en anciennes ou ordinaires et en *extraordinaires ou nouvelles.*

II. CONTRAT DE POISSY.

Les décimes ordinaires avaient leur origine dans un engagement pris par le clergé envers le roi, lors du colloque de Poissy.

Les décimes extraordinaires étaient destinées à acquitter principalement le don gratuit (*v. ce mot*) accordé au roi par l'assemblée du clergé de France.

En 1561, les députés du clergé étaient assemblés pour aviser aux moyens de ramener la paix dans l'Église, on sait quel fut le succès du colloque de Poissy. Le gouvernement du jeune roi exposa aux députés les difficultés au milieu desquelles il se débattait : une partie de la France soulevée, les provinces pillées ; pas d'argent dans le Trésor, le domaine et tous les droits engagés. Les calvinistes étaient en armes ; pour les combattre, il fallait payer une partie de ce qu'on devait aux Suisses. Cette considération toucha les principaux chefs du clergé, et ils signèrent avec le roi une convention qu'on a appelée le contrat de Poissy, contrat fameux parce qu'il est le point de départ de la contribution des bénéfices ecclésiastiques aux charges publiques.

Nous croyons intéressant de transcrire ici, en le résumant, le texte de ce contrat qui ne se trouve que dans de vieux recueils :

« Ch. de Bourbon, Georges d'Armagnac et Oudet de Chastillon, MM. Jean de Morvilliers, évêque d'Orléans, et Jean de Monluc, évêque de Valence, Lancelot de Carles, évêque de Riez, et Pierre de Villars, évêque de Mirepoix.....

« Ont, pour satisfaire à la promesse faite au Roi par ceux du clergé de le secourir et aider à payer et acquitter les immenses dettes desquelles cedit royaume s'est trouvé chargé à l'advènement de Sa Majesté, promis et accordé, promettent et accordent :

« C'est à savoir que durant le temps de 6 ans prochains venans, commençant au 1er jour de janvier 1561 [1], et qui finiront au dernier jour de décembre, que l'on comptera 1567, lesdits du clergé lèveront sur eux par cotisations de décimes et autrement, ainsi qu'il sera par entr'eux advisé, la somme de 1,600,000 liv. tournois, en icelle comprise la composition des Rhodiens (chevaliers de Rhodes) montant à 37,857 liv. par chacune d'icelles 6 années, payables par moitié aux derniers jours de mars et septembre, lesquels deniers ils feront tomber et fournir comptant sans aucuns frais pour ledit sieur... Pour ladite somme être convertie et employée entièrement pour chacune desdites années, en l'acquet et rachat des domaines, aides, gabelles et rentes constituées sur les recettes tant générales que particulières.., et autres qui sont engagées à l'Hôtel de ville de Paris.

« ....Lesquelles 6 années expirées, et ladite somme payée et acquittée,... ceux du clergé seront tenus, et pour ce faire se sont obligés et obligent comme dessus, de remettre le Roi en la possession et jouissance de tous les domaines, aides et gabelles, étant de présent vendus et aliénés à la ville de Paris pour cause de deniers que les particuliers ont ci-devant fourni en constitution de rente, montant en sort principal à 7,560,056 liv. 16 s. 8 d. ; à commencer du 1er jour de janvier 1567, au lieu desquels domaines, aides, subsides et gabelles, iceux du clergé seront tenus fournir et payer par chacun an, semblable somme à laquelle se trouveront monter les rentes qui ont été et seront constituées et assignées sur iceux domaines, aides, subsides et gabelles... attendant, qu'iceux du clergé aient acquitté et racheté entièrement les rentes constituées sur iceux deniers, lequel rachat ils seront tenus et ont promis faire au plus tard dedans dix ans prochains ensuivants et consécutifs qui finiront le dernier jour de décembre 1577. Et pour sûreté tant du paiement et continuation d'icelles, et remboursement du prix et sort principal d'iceux frais et loyaux coûts des acquéreurs, iceux du clergé seront tenus dedans ledit premier jour de janvier 1567, bailler bonnes sûretés desquelles les prevost des marchands et échevins seront d'accord avec eux..... »

De son côté, le roi promettait que, moyennant le secours qui lui était accordé, il ne lèverait sur le clergé « aucunes décimes, francs juges et nouveaux acquets, emprunts et dons gratuits ».

En 1567, le clergé avait rempli la première partie de ses engagements ; il avait régulièrement payé les 1,600,000 liv. pendant six ans ; mais les rentes sur l'Hôtel de ville n'avaient pas été remboursées ; il déclara au roi qu'il était disposé à satisfaire aux autres conditions portées au contrat.

Le roi avait compté sur la continuation du secours annuel de 1,600,000 liv. et il avait déjà envoyé des commissions pour lever l'imposition. Sur l'insistance du clergé, il consentit à s'en tenir au contrat : mais il voulut que les syndics généraux, qui avaient tout pouvoir pour représenter le clergé, s'engageassent directement auprès des gens de l'Hôtel de ville, comme débiteurs principaux de la somme de 7,560,056 liv. 16 s. 8 d., montant des aliénations faites au jour de la passation du contrat du 21 octobre 1561. Le nouveau contrat est du 22 octobre 1567.

Pendant les 10 ans, les décimes payées furent employées à d'autres dépenses qu'à amortir les rentes sur l'Hôtel de ville. Aussi à l'assemblée de 1579, le clergé protesta qu'il avait acquitté ses engagements et qu'il ne devait plus rien. Il consentit cependant à s'imposer pendant 6 ans une somme de 1,300,000 liv., afin d'acquitter les rentes dues à l'Hôtel de ville de Paris et à l'Hôtel de ville de Toulouse ; mais il désavoua et destitua les syndics généraux, et ne voulut pas se reconnaître le débiteur de l'Hôtel de ville.

1. L'année commençait alors à Pâques.

En 1586, nouvelles protestations du clergé, qui se résigna pourtant à voter pendant 10 ans la somme nécessaire pour acquitter les rentes de l'Hôtel : et depuis 1586, le contrat s'est renouvelé tous les 10 ans, avec les mêmes protestations.

« Iceux seigneurs du clergé, désirant contenter « Sa Majesté et, comme ses très humbles sujets et « serviteurs, satisfaire de tout leur pouvoir à sa « volonté et lui aider de tout ce qui leur reste de « moyens, après avoir et comme il est ci-devant « fait ès-contrats de 1586 (suit l'énumération des « contrats précédents) protesté *ne pouvoir avoir « été obligés par lesdits contrats envers ladite « ville,* et sans que ce qu'ils accordent présente- « ment, ni les paiements qu'ils pourront faire des « deniers qui se lèveront sur eux, en vertu du « présent contrat, puisse nuire ou préjudicier en « quelque sorte que ce soit aux droits, noms, « raisons, exceptions et défenses qu'ils ont contre « lesdits contrats, ni aux répétitions de deniers, et « aux actions qu'ils pourront avoir en conséquence « d'iceux..., ont accordé à Sa Majesté d'imposer sur « eux pour le temps et l'espace de 10 ans... »

Seulement, l'imposition qui était primitivement de 1,300,000 livres, ensuite de 1,292,906 liv. 13 s. 9 d., par suite de rachats opérés par les diocèses de Bourges, Limoges et Reims, n'était plus depuis 1723 que de 442,650 liv., parce que des rentes constituées au denier 12 avaient été réduites au denier 40. (*D.* 31 *mai* 1723.) C'est cette somme qui figure dans le dernier contrat de rentes du 16 septembre 1785.

Le contrat, comme nous l'avons dit, était renouvelé tous les 10 ans, dans la grande assemblée du clergé ; 5 ans après se tenait la petite assemblée dite des comptes, d'après laquelle on apurait les comptes du receveur général du clergé.

Le contrat des rentes était signé chez le garde des sceaux et était ensuite revêtu de lettres-patentes qui autorisaient l'imposition.

III. IMPOSITION ET RECOUVREMENT DES DÉCIMES.

Le clergé avait le privilège de répartir l'imposition et d'en faire la recette ; l'imposition était faite d'après un département arrêté par l'assemblée. La répartition du contingent assigné à chaque diocèse était faite par le bureau diocésain.

Le dernier de ces départements, arrêté en 1765, divisait les bénéficiers en 8 classes et était très favorable aux évêchés. Un évêché de 36,000 liv. de rente était imposé au 6e (2e classe) comme une cure de 1,800 liv. ; un évêché de 30,000 liv. au 7e comme une cure de 1,500 liv. Les curés n'avaient cessé de réclamer contre un pareil règlement, mais ce n'est qu'à la veille de la Révolution que l'Assemblée du clergé parut disposée à voter un département sur des bases plus équitables.

L'Assemblée de 1788 entendit un rapport sur les moyens de parvenir à un nouveau département des impositions ecclésiastiques. Le rapport qui a été imprimé constate que les plaintes sont unanimes et qu'elles sont justifiées ; il y a des diocèses surchargés et des bénéfices épuisés par la contribution. Mais quel moyen employer pour arriver à une juste répartition ?

Peut-on s'en tenir aux déclarations des bénéficiers ? Ce n'est pas l'avis du rapporteur ; ce serait, dit-il, une illusion de croire qu'elles seraient sincères. *En général on craint peu de mentir à l'impôt...* Peut-on faire vérifier ces déclarations ? « Quoi « de plus fâcheux que d'avoir à convaincre de « fraude, des prêtres, des religieux, des curés... « et par les recherches et les témoignages des « gens du monde ! Est-ce à nous de leur montrer « que *le désintéressement et la véracité ne sont pas « toujours* inséparables de l'état ecclésiastique ? »

Tels sont les aveux d'un ecclésiastique instruit ; il conclut sous l'empire des idées nouvelles que le plus sûr moyen d'imposer équitablement une somme fixe, c'est d'en confier la répartition aux contribuables eux-mêmes. (*Rapport fait à l'assemblée de* 1788 *par l'abbé Granet*, in-8°, 94 p.)

IV. JUGEMENT DES RÉCLAMATIONS.

Il nous reste à parler des voies de recours ouvertes aux bénéficiers qui se prétendaient surtaxés.

Un édit de janvier 1598 attribuait aux élections et à la Cour des aides toutes les réclamations en matière de décimes ; mais sur les remontrances de l'assemblée du clergé, Henri, obligé d'user de ménagements, rapporta son édit, et les chambres ecclésiastiques qui avaient remplacé les syndics généraux furent chargées de juger souverainement et en dernier ressort les réclamations sur lesquelles l'évêque prononçait d'abord.

En 1616, des lettres-patentes du mois de juillet établirent dans chaque diocèse un bureau composé de l'évêque et des députés du clergé séculier et régulier. Le bureau diocésain était chargé d'imposer les décimes sur tous les bénéficiers et de juger les réclamations en première instance.

Les pourvois en cassation contre les arrêts des chambres ecclésiastiques étaient portés au Conseil du roi, mais il était d'usage que le Conseil renvoyât ces affaires à l'Assemblée générale du clergé.

MOUTON-DUVERNET.

DÉCORATIONS ÉTRANGÈRES. — Les porteurs de décorations étrangères sont astreints à une double formalité. Après avoir obtenu l'autorisation administrative de porter leur décoration, ils doivent acquitter un droit de chancellerie fixé d'après le tarif ci-après :

Pour une décoration portée	à la boutonnière .	100 fr.
— —	en sautoir	150
— —	avec plaque . . .	200
— —	en écharpe	500

Les officiers des armées de terre et de mer, jusqu'au grade de capitaine ou de lieutenant de vaisseau, qui sont autorisés à porter des décorations étrangères, sont tenus de payer un droit fixe de 10 fr. en sus du droit de chancellerie.

Les recettes dont il s'agit figurent dans les comptes de l'agent comptable de la Légion d'honneur ; elles sont encaissées dans les départements par les trésoriers généraux chargés d'en faire le reversement à ce comptable et à Paris aux caisses du Trésor.

DÉCOUVERTS DU TRÉSOR. — L'analyse de l'histoire des découverts du Trésor, banquier du budget, n'est pas aussi facile à faire qu'on pourrait le croire. Il convient tout d'abord de ne pas oublier que le Trésor n'est pas seulement, exercice par exercice, le banquier des budgets pour le service qui leur est propre, mais qu'il est aussi le banquier des services publics dont les budgets n'ont pas pris charge, services qu'il ne connaît que par la liqui-

dation qu'il est obligé de faire des opérations effectuées pour leur compte. Cette liquidation a lieu forcément tôt ou tard, à moins qu'elle ne soit indéfiniment ajournée par suite de circonstances étrangères à l'action du Trésor.

Au commencement du siècle le Trésor ignorait s'il était créancier ou débiteur des budgets et des services. L'introduction de la comptabilité en partie double, ordonnée par Mollien en 1806, fit voir, à la fin de 1807, que le passif dépassait l'actif et que, pour des causes restées inconnues, le Trésor était à découvert de 25,678,837 fr. 17 c. C'est sur cette somme qu'à partir du 1er janvier 1808, toutes les opérations de débit et de crédit du Trésor sont venues s'appuyer.

Constatation des découverts. — Tant que la loi de règlement n'a pas fixé la situation d'un budget, le Trésor fait des avances, mais il n'est pas à découvert. Il ne le devient qu'après que la loi de règlement a décidé que les avances faites pour couvrir les insuffisances de ressources ou les excédents de paiement demeureront à sa charge, et pendant longtemps on a dit « qu'elles n'étaient à sa charge que provisoirement et jusqu'à ce qu'il y fût autrement pourvu ».

Le Trésor ne prend pas seulement à sa charge les déficits des exercices reconnus par la loi de règlement et qu'elle lui impose. Il porte à ses découverts toutes les pertes que fait l'État (soustractions, débets, créances irrécouvrables); il y porte encore les dépenses exécutées sans crédit ou en dépassement de crédits, et qui ont été rejetées par l'autorité législative ou qu'elle a refusé de couvrir par des crédits complémentaires.

Nous donnons ci-après le tableau des découverts du Trésor et des atténuations de ces découverts. La situation est établie d'après les derniers documents publiés pour l'exercice 1889. (*V. Projet de loi du budget de l'exercice* 1889. — *Projets de budget, exercice* 1886-1887.)

Tableau des découverts du Trésor.

Période antérieure au 1er avril 1814.

Déficit du service antérieur au 1er avril 1814	67,304,366f56
Cautionnements restitués aux titulaires des départements rétrocédés	6,404,248 73
Débets et créances non recouvrés du service antérieur à 1814	567,228 12
Regularisation de crédits relatifs à la dette viagère et aux intérêts de cautionnements de cette époque.	13,164,305 10
	87,440,148f51
Découverts des budgets	12,238,332 00
Total des découverts de la période antérieure au 1er avril 1814	99,678,480f51

Restauration (1815-1829).

Portion des dépenses de la guerre d'Espagne	47,567,047f00
Créances litigieuses	16,178 36
Transport aux découverts des prélèvements effectués sur le fonds des capitaux de cautionnement au profit des budgets 1814, 1816, 1820.	218,097,907 62
	265,681,132f98
Découverts des budgets	217,367,641 00
Total des découverts de la période 1815-1829.	483,048,773f98

Monarchie de Juillet (1830-1847).

Distribution d'argent aux troupes pendant les journées de juillet 1830	371,051f00
Détournement Kesner	4,700,000 00
A reporter.	5,071,051f00
Report.	5,071,051f00
Solde du compte entre le Trésor public et l'ancien Trésor de la Couronne . . .	3,498,847 52
Dépenses rejetées de la guerre. { 270,560f / 16,150 }	286,710 00
Dépenses rejetées des affaires étrangères.	5,000 00
Avances du Trésor pour l'établissement des grandes lignes de chemins de fer. 1842 à 1847	441,754,145 59
Avances pour le service de l'emprunt de la famille d'Orléans.	16,322,691 81
Créances non recouvrées (oblig. des sucres).	147,812 31
Transport aux découverts du Trésor de la portion de l'emprunt grec garantie par la France.	27,094,735 31
	494,180,993f54
Découverts des budgets	716,471,920 07
Total des découverts de la période 1830-1847	1,210.652,913f61

République (1848-1851.)

Créances non recouvrées { Lille. . . . 628,200f78 / Limoges. . 220,000 00 }	848,200f78
Découverts budgétaires.	359,374,163 89
Total des découverts de la période 1848-1851.	360,222,364f67

Second Empire (1852-1869).

Remboursement de capitaux de rentes.	78,706,849f76
Exécution de travaux de défense contre les inondations	20,000,000 00
Stipulations financières du traité de Zurich entre le Piémont et l'Autriche. .	39,880,055 64
Obligations mexicaines irrécouvrables	28,510,500 00
Reliquat des avances faites par le Trésor pour le service des dotations. (*D. 22 sept. 1852.*)	1,106,333 41
Transport aux découverts des avances faites pour indemnités aux courtiers de marchandises	30,961,106 58
Transport aux découverts des créances irrécouvrables sur les prêts faits à l'industrie en 1860.	9,716,878 36
	208,881,723f75
Découverts des budgets	1,259,902,896 09
Total des découverts de la période 1852-1869	1,468,784,619f84

Troisième République (1870-1887).

Prélèvement sur l'excédent de recettes de 1871 au profit du compte de liquidation, 1re partie	113,730,052f97
Garanties d'intérêts arriérées à la Compagnie de l'Ouest (1871-1872)	20,530,978 10
Avances à la Commission d'armement de 1870.	16,689,839 50
Droits de douanes dus par divers ministères (1870-1871)	105,406 65
Paiements de réquisitions allemandes par des receveurs des contributions indirectes	217,655 40
Tabacs livrés sans facture à des débitants pendant l'invasion	35f 00
Montant de la faillite de la Banque de la Nouvelle-Calédonie	291,993 75
	151,566,277f37
Découverts des budgets	1,228,105,154 99
Total des découverts de la période 1870-1887.	1,379,671,432f36

Totaux généraux des découverts.

Découverts budgét. .	3,793,460,108f04	5,002,058,584f97
Autres découverts. .	1,208,598,476 93	

Tableau des atténuations de découverts.

Période antérieure au 1er avril 1814.

Excédents de recettes budgétaires . .	» »
Total des atténuations de la période antérieure au 1er avril 1814.	» »

Restauration (1815-1829).

Excédents de recettes budgétaires . .	213,246,859f00
Total des atténuations de la période 1815-1829.	213,246,859f00

Monarchie de Juillet (1830-1847).

Application des fonds d'amortissement	442,247,114 58
Remboursement de la Compagnie du chemin de fer du Nord.	37,358,750 00
Remboursement de la Compagnie du chemin de fer de Lyon.	8,000,000 00
Part de la ville de Lille dans la construction de la gare.	600,000 00
Portion réalisée de l'emprunt de 250 millions (10 novembre 1847)	42,231,298 50
	530,440,163f08
Excédents de recettes budgétaires . .	161,148,745 14
Total des atténuations de la période 1830-1847	691,588,908f22

Seconde République (1848-1851).

Portion réalisée de l'emprunt de 250 millions	41,978,062f00
Bons du Trésor convertis en emprunt national	26,182,213 29
Consolidation des bons du Trésor créés antérieurement au 24 février.	242,747,800 60
Consolidation des fonds des caisses d'épargne	13,549,039 91
Consolidation des bons du Trésor émis en remboursement de dépôts aux caisses d'épargne.	25,632 00
Consolidation des fonds des sociétés et agences tontinières	2,734,020 13
Consolidation des fonds des communes et établissements publics.	3,606,456 84
	330,823,224f77
Excédents de recettes budgétaires . .	» »
Total des atténuations de la période 1848-1851	330,823,224f77

Second Empire (1852-1869).

Consolidation en rentes 3 p. 100 de fonds disponibles de la dotation de l'armée. .	115,947,704f32
Consolidation de l'augmentation du capital de la Banque de France.	100,000,000 00
Annuités remboursables à la Banque de France sur son prêt de 75 millions .	20,000,000 00
Soulte pour la conversion des rentes 4 et $4^1/_2$ en 3 p. 100.	157,760,896 80
Recouvrements effectués sur l'emprunt de 300 millions	299,910,391 90
Prélèvement sur l'emprunt de 429 millions.	175,057,923 08
Primes afférentes à des obligations mexicaines appartenant à l'État	321,400 00
	868,998,316f10
Excédents de recettes budgétaires . .	505,864,305 90
Total des atténuations de la période 1852-1869	1,374,862,622f00

Troisième République (1870-1887).

Prélèvement sur l'emprunt fait à la Banque.	217,959,335f74
Capital des rentes 5 p. 100 à remettre aux dépôts des caisses d'épargne. . . .	67,098,322 50
Prélèvement sur le produit de l'emprunt de 500 millions.	242,171,800 00
Capital des rentes remises à la Caisse des dépôts et consignations	399,999,973 80
	957,229,432f04
Excédents de recettes budgétaires . .	543,933,783 85
Total des atténuations de la période 1870-1887.	1,501,163,215f89

Totaux généraux des atténuations.

Excédents de recettes budgétaires	1,424,193,693f89	4,111,684,829f88
Autres atténuations .	2,687,491,135 99	

Récapitulation.

	DÉCOUVERTS.	ATTÉNUATIONS.	DIFFÉRENCES AUX DÉCOUVERTS en plus.	en moins.
	—	—	—	—
Période antérieure au 1er avril 1814 . . .	99,678,480f51	»	99,678,480f51	»
1815-1829.	483,048,773 98	213,246,859f00	269,801,914 98	»
1830-1847.	1,210,652,913 61	691,588,908 22	519,064,005 39	»
1848-1851.	360,222,364 67	330,823,224 77	29,399,139 90	»
1852-1869.	1,468,784,619 84	1,374,862,622 00	93,921,997 84	»
1870-1887.	1,379,671,432 36	1,501,163,215 89	»	121,491,783f53
	5,002,058,584 97	4,111,684,829f88	1,011,865,538f62	121,491,783f53
			En plus : 890,373,755f09	

On remarquera que les découverts budgétaires se sont élevés depuis le commencement du siècle jusqu'à 1887 à 3,793,460,108f04

Ils ont été atténués par des excédents de recettes jusqu'à concurrence de. 1,424,193,693 89

d'où il résulte un solde de découverts budgétaires montant à 2,369,266,414f15

A ce solde s'ajoutent, comme on l'a vu dans les tableaux qui précèdent, d'autres découverts dont le montant total pour la même période s'élève à . . . 1,208,598,476 93

ce qui forme un total général de découverts de 3,577,864,891f08

qui, par des ressources diverses, énoncées ci-dessus, ont été atténués de 2,687,491,135 99

ce qui ramène le chiffre des découverts du Trésor à la somme de. 890,373,755f09

Il est intéressant de relever que les atténuations des découverts constatés proviennent, en total, savoir :

Excédents de recettes des budgets . .	1,424,193,693f89
Fonds d'amortissement.	442,247,114 58
Remboursements des compagnies de chemins de fer.	45,358,750 00
Recette provenant de la ville de Lille.	600,000 00
Fonds d'emprunts	801,352,475 48
Émission de rentes pour consolidation de fonds divers.	971,891,163 39
Soulte pour la conversion des rentes 4 et $4^1/_2$ p. 100 en 3 p. 100.	157,760,896 80
Prélèvements sur la Banque de France	267,959,335 74
Primes afférentes à des obligations mexicaines.	321,400 00
Total.	4,111,684,829f88

DÉDUCTION DES DETTES[1]. — Alors que dans plusieurs pays étrangers les droits de succession sont calculés déduction faite des dettes qui grèvent les héritages, en France on en est resté encore à la loi du 22 frimaire an VII, qui prescrit de percevoir ces droits sans faire la distraction des charges.

L'État, chez nous, perçoit l'impôt sur la valeur brute de la succession sans s'occuper du net; c'est légal, puisque la loi l'y autorise; c'est logique, dit-

1. Cet article relève directement du mot *Succession;* cependant comme le principe de la déduction des dettes a été posé plusieurs fois devant le Parlement, nous avons cru devoir donner ici un court résumé de la question, quitte à la traiter plus à fond au mot *Succession.*

on, puisque le défunt transmet à son héritier son patrimoine entier, c'est-à-dire l'actif brut et non le net de son avoir. Au point de vue juridique on a peut-être raison, mais cela est-il équitable ? Beaucoup de bons esprits pensent qu'il est permis d'en douter.

On s'est appuyé jusqu'ici pour maintenir le principe de la non-distraction des charges sur les embarras que causerait au Trésor une diminution de revenus aussi considérable que celle qui résulterait d'un changement de la loi de frimaire.

On a dit aussi que la perception des droits de mutation par décès sans distraction des charges de l'héritage était nécessaire pour compenser les pertes résultant des dissimulations dont les valeurs mobilières sont l'objet. Il est certain que si l'on déduisait des successions les charges qui pèsent sur elles, le Trésor aurait à subir une diminution de revenus que l'administration de l'enregistrement évalue à 40 millions environ ; il est vrai qu'un grand nombre de valeurs mobilières échappent à l'impôt, mais sont-ce là des raisons suffisantes pour maintenir une perception inique et faut-il faire supporter aux contribuables honnêtes les charges dont savent se garer ceux qui, moins consciencieux, dissimulent les valeurs au porteur et n'en font pas la déclaration.

Qu'il soit difficile d'établir la quotité réelle des charges d'une succession, que des fraudes puissent se glisser dans les déclarations des parties, cela est possible.

En Belgique, depuis 1817, en Italie, depuis 1862, on a mis en pratique, sous de certaines réserves, le système de la déduction des dettes; en France, on s'est borné longtemps à nommer des commissions pour examiner la réforme qui pourrait être apportée sur ce point à notre législation fiscale. Les travaux de ces commissions n'ont pas eu de résultats, et jusqu'ici, la question n'a pas abouti.

Nous n'avons pas l'intention de traiter à cette place une question aussi importante; les discussions qu'elle soulève seront mieux placées au mot *Succession,* et ce, d'autant plus qu'on annonce le dépôt de projets de loi importants tendant à remanier le mode de perception de l'impôt sur les valeurs successorales mobilières et au porteur, de manière à éviter la fraude considérable qui s'exerce sur cette catégorie de notre richesse nationale, dont une grande partie échappe au droit de mutation par décès. Mais, si nous renvoyons le lecteur au mot *Succession* pour traiter la question à fond, il nous paraît utile d'indiquer sommairement ici l'état de la question en résumant les diverses propositions de loi qui ont surgi pour réformer la législation de frimaire an VII.

Les protestations contre le principe de la non-distraction des charges remontent loin : on en trouve la trace dans les luttes entamées sous l'ancien régime contre les fermiers généraux chargés de percevoir les droits royaux ; mais sans remonter aussi haut dans notre histoire financière, nous trouvons, en 1849, des protestations individuelles qui, portées devant la commission du budget, furent repoussées. Plus tard, en 1864, le Conseil d'État fut chargé d'élaborer un projet de loi admettant en principe, sauf certaines réserves, la déduction des dettes ; mais son projet, présenté au Corps législatif, fut retiré avant d'être discuté. La question revint en 1869 devant le Sénat par voie de pétition, mais elle n'aboutit pas davantage ; le commissaire du Gouvernement, M. Quentin-Bauchard, se contenta de demander le dépôt des pétitions au bureau des renseignements.

En 1870, la commission de l'enquête agricole formula le vœu qu'on déduisît, dans le calcul des droits de mutation par décès, le passif régulièrement constaté; les événements de 1870-1871 empêchèrent de donner suite aux vœux exprimés dans l'enquête agricole. Le Trésor avait trop besoin de toutes ses ressources pour le priver d'une trentaine de millions. Cependant, un an après sa réunion, l'Assemblée nationale était saisie de nouveaux projets: en 1872 par M. Folliet, en 1874 par M. Sebert; ce dernier, ancien notaire, accompagna son projet de diverses propositions de réforme concernant les tarifs et la liquidation des droits [1]. Aucun rapport ne fut fait sur ces deux propositions et l'Assemblée nationale se sépara sans statuer.

La question revint au Sénat et à la Chambre des députés; au Sénat, par une pétition dont le dépôt au bureau des renseignements fut ordonné sur un rapport de quelques lignes (séance du 22 mai 1876); à la Chambre des députés, par la proposition de l'un de ses membres, M. Cherpin (séance du 1er avril), sur laquelle le rapport sommaire fut fait par M. Robert de Massy (*J. off.,* 5 févr. 1877) et qui fut prise en considération sans discussion le même jour, 5 février. La commission spéciale nommée pour l'étudier n'avait pas fait son rapport lors de la dissolution qui suivit le 16 mai 1877. La proposition a été reproduite à la nouvelle Chambre des députés par M. de Gasté, à la séance du 12 novembre 1877. (*J. off.,* 22 nov. 1877.)

La commission nommée en 1876 par M. Léon Say, ministre des finances, est née de ces diverses propositions. Ses travaux n'ont malheureusement pas été publiés; l'administration de l'enregistrement s'est contentée de publier une petite brochure anonyme qui présente, malgré son petit volume, un véritable intérêt. Nous reviendrons sur ce travail au mot *Succession* [2].

Projet de loi de 1888. — Dans ces derniers temps, le Gouvernement s'est enfin ému des réclamations que suscitait l'application du principe de la non-distraction des charges. La difficulté de trouver des règles précises à l'égard des justifications à produire par les héritiers, pour éviter que le produit de l'impôt soit laissé à la merci de la fraude ; d'autre part, le déficit budgétaire qui doit résulter si l'on déduit les dettes de succession, et la nécessité de trouver des compensations avaient empêché jusqu'ici d'aboutir les divers projets présentés au Parlement.

Le projet nouveau, présenté par M. Tirard, le 27 mars 1878, comprend dix articles, dont cinq sont consacrés à la déduction du passif et cinq aux mesures de compensation.

L'article 1er autorise à déduire, pour la liquidation et le paiement du droit de mutation par décès, les dettes en capital à la charge du défunt, qui sont liquidées au jour de l'ouverture de la succession et qui résultent d'actes authentiques, ou d'actes sous seings privés enregistrés avant l'ouverture de la succession.

Ne seront pas déduits, dit l'article 2 : 1° les dettes échues dont l'existence ne résultera pas d'un acte authentique ou d'un acte sous seing privé dûment enregistré ; 2° les dettes consenties par le défunt

1. Voir *Journal officiel* du 6 février 1874.
2. On pourra consulter également le *Bulletin de statistique du ministère des finances* d'août 1888.

au profit de ses héritiers, donataires ou légataires ; 3° les dettes reconnues par testament, lesquelles seront considérées comme des legs ; 4° les dettes hypothécaires, dont l'inscription est périmée ou a donné lieu à une mainlevée antérieure à l'ouverture de la succession ; 5° les dettes résultant de titres ou de jugements passés à l'étranger, celles qui sont hypothéquées en tout ou en partie sur des immeubles situés à l'étranger ou qui dépendent de successions d'étrangers domiciliés en France ; 6° les loyers et fermages excédant le terme courant.

Dans toutes les successions où il y a lieu à la déduction des charges, les droits seront liquidés sur la valeur vénale des immeubles, déterminée par la déclaration des parties et sans que cette valeur soit inférieure au produit de la capitalisation du revenu fait au denier 20 pour les immeubles urbains et au denier 30 pour les immeubles ruraux.

Les fausses déclarations seront passibles d'une amende égale au double du droit.

A titre de compensation, le projet de loi propose de remanier le tarif des droits de mutation et de donation en ce qui concerne seulement les successions autres que les successions directes.

Les droits d'enregistrement des donations entre vifs de toute nature et des mutations par décès, soit par succession, soit par testament ou autres actes de libéralité à cause de mort, de biens meubles ou immeubles, en ligne collatérale et entre personnes non parentes, seront perçus, dit l'article 7 du projet de loi, selon les quotités ci-après :

Entre frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces, en principal, 7.50 p. 100 ;

Entre grands-oncles, grand'tantes, petits-neveux, petites-nièces, cousins germains, en principal, 8 p. 100 ;

Entre parents au delà du quatrième degré et jusqu'au dixième, en principal, 9 p. 100 ;

Entre parents, au delà du dixième degré jusqu'au douzième, en principal, 9.50 p. 100.

Entre personnes non parentes, en principal 10 p. 100.

Ces droits seraient sujets aux décimes.

L'article 9 déclare applicables à l'Algérie les lois et tarifs qui régissent en France la perception des droits de mutation par décès et les tarifs établis en principal et décimes sur les mutations entre vifs à titre gratuit.

Enfin, l'article 10, porte de 3 à 6 p. 100 la taxe établie par l'article 5 de la loi du 21 juin 1875, sur les lots et primes payés aux détenteurs des titres sortis aux tirages.

A l'étranger, la Belgique, comme nous l'avons dit, a appliqué depuis 1817 le principe de la déduction des dettes. Appliquée d'abord sans réserve aux successions dévolues aux collatéraux (*L.* 21 *déc.* 1817), le principe en fut étendu en 1851 aux successions directes, mais avec cette réserve que seules les dettes hypothécaires en seraient distraites.

En Italie, la déduction des dettes a été consacrée par plusieurs lois qui furent, en 1874, condensées en une seule. (*L.* 13 *sept.*) D'après cette loi, les dettes à déduire doivent être certaines et réelles et résulter soit d'acte public ou de jugement antérieur au décès, soit d'écritures privées, enregistrées avant l'ouverture de la succession. Viennent également en déduction, les frais de dernière maladie et les frais funéraires. La déduction des dettes n'est toutefois recevable que sur la production des pièces justificatives dûment certifiées par les créanciers eux-mêmes.

En Allemagne, l'impôt n'atteint que la valeur nette de l'héritage, déduction faite des dettes et charges qui grèvent la fortune du défunt.

En Angleterre, la déduction immédiate des dettes justifiées et des frais funéraires est autorisée. (*L.* 1881, *art.* 29 *et* 31.)

En Autriche, les dettes du défunt sont déduites lorsqu'elles sont reconnues, dit la loi, d'une manière digne de foi.

En Prusse, la déduction des dettes est admise. Cela résulte, d'abord, des termes mêmes par lesquels cette loi détermine l'objet de l'impôt, savoir : « le montant de ce dont les héritiers s'enrichissent » ; puis elle énumère parmi les dettes à déduire les frais funéraires et de dernière maladie, les frais judiciaires et extrajudiciaires occasionnés par la transmission même de la succession et ceux des procédures faites dans l'intérêt de la masse [1].

La Russie admet la déduction des dettes de toute nature, y compris les dettes commerciales. (*Règl.* 1er *juill.* 1882, *art.* 11.)

DÉDUCTIONS. — En matière de contributions indirectes il est de principe que l'impôt ne doit atteindre que ce qui est consommé et on appelle déduction l'allocation accordée par la loi aux commerçants ou industriels assujettis aux exercices pour les couvrir des déperditions inhérentes à leurs opérations. La déduction correspond à un déchet constaté ou bien déterminé à l'avance d'après les données de l'expérience.

C'est ainsi qu'une déduction est accordée aux brasseurs, aux marchands en gros de boissons, aux fabricants de liqueurs, aux distillateurs, aux dénaturateurs d'alcools, aux propriétaires récoltants entrepositaires, aux fabricants de sels, de glucoses, de vinaigre et aux débitants de boissons.

Bières. — Chez les brasseurs, la quantité de bière passible du droit est évaluée en comptant pour chaque fabrication, la contenance de la chaudière de décoction, lors même qu'elle ne serait pas entièrement pleine ; mais on déduit sur cette contenance 20 p. 100 pour déchets.

Marchands en gros. — Chez les marchands en gros de boissons, les déductions à allouer, motivées par l'ouillage, le coulage, le soutirage, l'affaiblissement de degré et par toute autre cause de perte sur les vins, cidres, poirés, alcools et liqueurs, sont réglées par classe de département et par nature de boissons, en raison de la durée du séjour en magasin.

Vins. — Pour les vins, les départements sont divisés en trois classes et les déductions annuelles sont 8, 7 et 6 p. 100, suivant que les marchands en gros sont établis dans les départements de 1re, 2e ou 3e classe.

Cidres, poirés, hydromels. — Pour les cidres, poirés, alcools et liqueurs, la déduction est uniformément fixée à 7 p. 100.

Liqueurs. — Il n'est accordé aux fabricants de liqueurs, de même qu'aux marchands en gros, qu'une déduction sur les manquants d'alcool, pour tous déchets, sans distinction entre les manquants industriels et les manquants de magasin.

1. Partie des renseignements contenus dans cet article ont été empruntés à l'intéressant travail publié sur cette question dans la *Revue générale d'administration*, par M. Ernest Dubois, professeur à la Faculté de Nancy.

Distillateurs et dénaturateurs. — Les distillateurs et les dénaturateurs d'alcool ont droit également à la déduction de 7 p. 100 pour leurs spiritueux en magasin.

Propriétaires récoltants. — Les propriétaires récoltants soumis au régime de l'entrepôt pour les vins, cidres et poirés de leur récolte, ont droit à une déduction dont le taux est fixé uniformément à 10 p. 100, d'après la totalité des charges de l'entrepôt, sans qu'on ait égard à la durée du séjour des vins, cidres et poirés en magasin et sans distinction entre les produits de la dernière récolte et ceux des récoltes antérieures.

Sels. — Les fabricants de sels ont droit à une déduction de 8 p. 100 sur les quantités entrées en magasin après fabrication. Il leur est accordé également une remise, à titre de déchet, en raison des pays de production. Elle ne peut excéder 5 p. 100. Elle est réglée ainsi qu'il suit :

Sels bruts récoltés sur les marais salants de l'Océan et de la Manche, 5 p. 100.

Sels bruts récoltés sur les marais salants de la Méditerranée, sels ignifères et sels raffinés, 3 p. 100.

La remise sur les sels raffinés est de 5 p. 100, lorsque ces sels sont pris sur les lieux de production et expédiés en vrac par la voie maritime.

Sucres. — Une déduction de 5 p. 100 est accordée aux fabricants de glucose pour coulage et évaporation.

Vinaigres. — Les fabricants de vinaigres ont droit, comme les marchands en gros de boissons ordinaires, à une déduction annuelle de 7 p. 100, calculée d'après le séjour des vinaigres en magasin.

Dispositions générales. — D'autres déductions peuvent être réclamées par les marchands en gros, liquoristes, distillateurs, pour coulage de route. Elles sont réglées, suivant les usages du commerce, d'après les distances parcourues, l'espèce de boissons, les moyens employés pour le transport, sa durée, la saison dans laquelle il est effectué et les accidents de route dûment constatés.

Pour que ces déductions puissent être allouées, il faut que la reconnaissance des boissons transportées ait lieu avant leur introduction dans les magasins des destinataires.

Les fixations admises sont généralement de 2 à 5 p. 100 pour les vins ; de 5 à 10 p. 100 pour les cidres et de 1 p. 100 pour les alcools et liqueurs.

Les distillateurs qui se livrent à la rectification des alcools peuvent, indépendamment des déductions de magasin mentionnées ci-dessus, obtenir décharge des déchets résultant de leurs opérations d'épuration. L'administration centrale des contributions indirectes statue sur ces déchets, d'après des propositions spéciales à chaque affaire, formulées par les directeurs de département, quand les déchets ne dépassent pas 5 p. 100 des prises en charge. Lorsqu'ils sont supérieurs à cette quotité, c'est au ministre des finances qu'il appartient de prendre une décision.

Enfin, il est accordé aux débitants de boissons, pour tous déchets et pour consommation de famille, une déduction de 3 p. 100 sur le montant des droits de détail et de consommation constatés à leurs comptes. (*V.* **Débitants de boissons**, page 1378, **Boissons, Distilleries.**)

Alfred Prévost.

DÉFRICHEMENT. *V.* **Forêts.**

DÉGRÈVEMENTS.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

On appelle dégrèvement, conformément à l'étymologie du mot, tout allégement d'impôt.

Il y a, en matière de contributions directes, des dégrèvements individuels, réglés par la loi. Il en a été parlé pages 1218 et suivantes.

Il y a aussi des dégrèvements qui profitent à toute une catégorie de contribuables ou à tout un territoire. En ce qui concerne, par exemple, les impôts de répartition, l'autorité compétente peut, à un moment donné, réduire, s'il y a lieu, le contingent partiel d'un département ou d'une commune. Pendant la Révolution et jusqu'en 1821, on a cru devoir, à plusieurs reprises, abaisser le principal de la contribution foncière et le bénéfice de la mesure était réservé aux régions sur lesquelles il avait été reconnu que cette contribution pesait trop lourdement. On peut encore citer, comme exemple récent de dégrèvement collectif, mais non général, celui que la loi du 1er décembre 1887 accorde aux terrains nouvellement plantés en vigne, dans les départements phylloxérés.

Les dégrèvements dont on s'occupera ici sont ceux qui, résultant d'un changement introduit dans la législation fiscale, profitent à l'universalité des contribuables. Tantôt c'est un impôt qu'on supprime complètement, comme l'impôt sur le papier, qui, chez nous, a cessé d'exister en 1886. Tantôt c'est un impôt dont on réduit le poids, comme l'impôt sur le sel, qui, porté de 10 fr. à 12 fr. 50 c. par quintal en 1875, a été ramené à 10 fr. à la fin de l'année suivante.

II. PRINCIPES A CONSIDÉRER EN MATIÈRE DE DÉGRÈVEMENT.

1. Quand y a-t-il lieu de dégrever ?

Les impôts étant tous plus ou moins vexatoires et plus ou moins impopulaires, il y a toujours des dégrèvements demandés. Mais les pouvoirs publics ne peuvent guère prendre en considération les sollicitations de ce genre que lorsque les ressources budgétaires sont arrivées à excéder les besoins de l'État. Et lors même qu'il existe des excédents de recettes, la politique de dégrèvement n'est pas la seule qu'on puisse suivre : il est souvent prudent d'amortir au lieu de dégrever et il n'est que trop facile d'augmenter les dépenses au lieu de réduire les recettes. Selon le poids comparatif de la dette

et des impôts, un gouvernement sage inclinera vers l'une ou l'autre solution. Aux États-Unis, on voit se perpétuer, depuis quelques années, de tels *surplus* que l'amortissement ne suffit pas à les absorber et que le Trésor en est littéralement encombré : les dégrèvements, en pareil cas, ne peuvent être ajournés sans injustice, car l'impôt cesse d'être légitime quand il cesse d'être nécessaire.

Plus nombreux sont les États dont le budget se solde en déficit. Théoriquement, cette situation n'exclut pas d'une manière absolue l'allégement de certaines taxes, attendu que l'on peut substituer de nouvelles ressources à celles dont on se dessaisit. M. Yves Guyot considère même les époques de crise comme très favorables aux réformes fiscales. Cependant l'expérience prouve qu'on trouve plus vite une majorité pour abolir un impôt que pour en créer un autre. C'est ainsi que la Révolution, loin de combler le déficit du budget royal, acheva par la suppression des contributions indirectes le naufrage des finances françaises. Il nous semble que, lorsque l'on est aux prises avec le déficit, ce sont surtout les dépenses qu'il y a lieu de remettre en question et qu'on doit réserver pour les périodes prospères les questions de dégrèvements[1].

2. Entre les divers dégrèvements possibles, quels sont ceux qu'il faut préférer ?

Dire que les plus mauvais impôts sont ceux qui doivent disparaître les premiers serait répondre à la question par la question. La difficulté est précisément de s'entendre sur les vertus ou les vices de chacune des contributions existantes. Il y a tant de points de vue différents ! Chaque impôt a contre lui les intérêts qu'il frappe et pour lui les intérêts qu'il épargne ou qu'il favorise. A certaines taxes la foule des contribuables reproche leur poids, à d'autres leur inégalité, à d'autres encore les ennuis qui en accompagnent la perception. Des défauts moins apparents, mais non moins graves, appellent les critiques des hommes de science : ils condamnent les impôts qui coûtent trop cher à recouvrer ; ils se préoccupent des effets économiques des lois fiscales et n'admettent ni celles qui peuvent tarir indirectement les sources de la richesse publique, ni celles qui tendent à améliorer indûment le sort des uns aux dépens des autres. Le meilleur dégrèvement serait celui qui donnerait à la fois satisfaction aux vœux de la science et aux sollicitations de l'opinion publique ; mais on n'a pas souvent la bonne fortune de pouvoir ainsi contenter tout le monde, et les gouvernements sont d'ordinaire plus soucieux de plaire aux masses que de mériter les suffrages des économistes. Cela est surtout vrai quand l'intérêt électoral est en cause. C'est ainsi qu'on a vu se perpétuer en France d'injustifiables abus, comme la non-déduction des dettes en matière de droits de succession, tandis que s'improvisaient, à la fin d'une législature, des réformes beaucoup moins urgentes, comme la réduction des droits sur les boissons et les sucres en 1880. (*V. l'article* **Déduction des dettes.**)

3. Dégrèvements totaux ou partiels.

On peut se demander si, à sacrifice égal, il vaut mieux supprimer complètement un petit impôt que d'en réduire un autre d'un quart, d'un tiers, de moitié... Ceux même qui considèrent la multiplicité des impôts comme une nécessité reconnaissent que, dans l'état actuel des choses, il est presque partout souhaitable d'en restreindre le nombre et c'est un argument à invoquer en faveur des suppressions totales. Elles ont aussi l'avantage de permettre une économie absolue sur les frais de perception des revenus publics. Par contre, il est certaines institutions fiscales qu'il serait imprudent de désorganiser et dont il vaut mieux se borner à modérer le tarif, se réservant de le relever en cas de besoin. Le gouvernement anglais hésiterait avec raison à sacrifier l'*income tax*, alors même que les circonstances lui permettraient momentanément de s'en passer, parce que cette taxe à taux variable assure à ses budgets une précieuse élasticité et qu'après l'avoir abolie, il serait difficile de la rétablir. Pour la même raison, M. Caillaux, ministre des finances en 1877, voulait ramener de 5 p. 100 à 1 p. 100, mais ne pas abandonner tout à fait l'impôt sur la petite vitesse : sa manière de voir, sur ce point, n'a pas prévalu.

Autre considération importante. Quand on supprime intégralement un impôt qui produit 10 millions de francs, c'est 10 millions de perdus, ni plus ni moins. Quand on réduit de moitié le tarif d'un impôt qui produit 20 millions, la perte est souvent inférieure à 10 millions, parce que le dégrèvement peut faire progresser la matière imposable. Il n'en va pas ainsi dans tous les cas : on ne se mettrait pas à mourir davantage, parce que les droits de mutation par décès auraient été abaissés ; mais la mobilité de la propriété augmenterait si les droits de transmission devenaient moins écrasants ; la circulation postale et télégraphique s'est brusquement accélérée toutes les fois qu'on a diminué le prix des lettres ou des dépêches ; la consommation du sucre, du sel, du café, a pris un nouvel essor lorsque les droits ont été atténués. En pareil cas, le développement de la matière imposable rend au Trésor une partie de ce qu'il avait abandonné.

III. RÉSULTATS BUDGÉTAIRES DES DÉGRÈVEMENTS. DÉGRÈVEMENTS BRUTS. DÉGRÈVEMENTS NETS.

Ce que nous venons de dire montre que, lorsqu'il s'agit d'un dégrèvement partiel, l'évaluation des résultats à en attendre, au point de vue budgétaire, constitue un problème assez délicat. D'autre part, il est très important d'arriver à cette évaluation, car de la perte probable dépend le parti à prendre. Pour fixer les idées, supposons qu'un droit de consommation produisant 100 millions ait vu, le 1er janvier dernier, son tarif réduit de 40 p. 100. Si l'on se place au point de vue des contribuables, on peut évidemment chiffrer à 40 millions l'avantage qui leur est fait, puisque, à consommation égale, leurs charges annuelles se trouveraient de 40 millions moindres. C'est ce que nous exprimons en disant que le *dégrèvement brut* est de 40 millions. Mais si, comme conséquence de l'abaissement du droit, la consommation augmente de 20 p. 100, il est clair que l'impôt va produire, non plus seulement 60 millions, mais un cinquième en plus, soit en tout 72 millions. La perte effective du budget des recettes se trouve donc ramenée à 28 millions et c'est ce que nous exprimons en disant que le *dégrèvement net* est de 28 millions de francs. Toute la difficulté du problème consiste donc à voir d'avance quel sera l'accroissement de la matière imposable,

1. Voir le discours prononcé à la Chambre des représentants de Belgique par M. Pirmez, le 16 mai 1868, page 1295 des *Annales parlementaires*.

à la suite et par suite du dégrèvement. Il faut pour cela analyser avec soin les effets des changements de tarifs dont le même impôt a déjà pu être l'objet, soit dans le même pays, soit à l'étranger. On arrive ainsi, non pas à des certitudes, mais à de sérieuses probabilités. Lorsqu'en 1877 la réforme postale fut mise à l'étude, il nous a été donné d'en discuter longuement avec M. Léon Say, alors ministre des finances, les conséquences budgétaires. Les réformes antérieures nous fournissaient pour la France même d'utiles indications. Les réformes anglaises, belges, autrichiennes, furent également mises à contribution. Nous pûmes ainsi dégager, numériquement et graphiquement, une sorte de loi empirique qui permettait de prédire ce qu'une réduction de tarif de 20, 40, 60 p. 100 ajouterait au trafic antérieur. Les estimations auxquelles nous étions ainsi arrivés et qui avaient été communiquées à la commission du budget se sont très exactement vérifiées après la loi du 6 avril 1878. La perte des douze premiers mois fut de moins de 18 millions, comme nous l'avions pressenti, tandis que la poste avait cru pouvoir menacer le budget d'une perte de 30 millions.

IV. LES DÉGRÈVEMENTS EN FRANCE.

La France a eu plus souvent à augmenter ses impôts qu'à les réduire. Cependant l'énumération complète des dégrèvements intervenus depuis cent ans, ou même depuis le commencement du XIXe siècle, nous entraînerait bien loin. Nous parlerons successivement des dégrèvements antérieurs à 1870, de ceux des années 1871-1875, de ceux des années 1876-1880, et enfin de ceux qui ont eu lieu dans ces dernières années. Mais pour les périodes antérieures à 1876, nous nous bornerons à des indications sommaires et nous n'exposerons avec quelque détail que les dégrèvements des dernières années.

4. Dégrèvements antérieurs à 1871.

Parlons d'abord des contributions directes.

Nous avons déjà mentionné les allégements successifs qui, de 240 millions en 1790, avaient en 1822 ramené à 155 millions le principal de la contribution foncière. A ce principal, s'ajoutaient en 1816, sous forme de centimes additionnels généraux, environ 70 millions. Cette surtaxe, plusieurs fois modifiée comme chiffre, a disparu définitivement en 1852. La contribution mobilière et celle des portes et fenêtres ont également vu disparaître, dès les dernières années de la Restauration, la majeure partie des centimes additionnels généraux qui, en 1817, doublaient presque le principal.

La taxe sur les chevaux et voitures, autorisée par la loi du 2 juillet 1862, a été abandonnée le 1er janvier 1866, et ce n'est qu'après la guerre qu'on y a eu recours de nouveau.

Les taxes somptuaires essayées par la Révolution (lois du 13 janvier 1791 et du 7 thermidor an III) ne lui avaient guère survécu.

En ce qui concerne le régime douanier, on sait à quelles extrémités Napoléon Ier en était venu à l'époque du blocus continental. Les tarifs de guerre de la Révolution et de l'Empire furent en partie maintenus après le rétablissement de la paix, parce que le protectionnisme y trouvait son compte, et il faut arriver ici à 1860 pour avoir à enregistrer des réformes décisives : traités de commerce, admission en franchise de beaucoup de matières premières et de denrées alimentaires, réduction considérable des taxes applicables aux blés, au bétail, aux houilles, etc... Les droits d'importation qui, en 1859, produisaient 189 millions de francs n'en donnaient plus que 131 en 1860 et 120 en 1869.

Les droits sur les boissons ont été maintes fois remaniés depuis l'an XII, tantôt dans un sens et tantôt dans l'autre. C'est une des sources de revenus qui trompent le moins la confiance des gouvernements quand ils ont besoin d'argent ; par contre, ceux qui recherchent la faveur des masses ne croient pas pouvoir mieux faire que de dégrever les boissons : on y trouve l'avantage de réjouir à la fois les consommateurs et les cabaretiers, dont l'importance politique va toujours croissant. La Restauration, la monarchie de Juillet ont débuté par des mesures de ce genre. L'Empire, en 1852, a fait coïncider avec le relèvement du droit de détail, une réduction des droits d'entrée.

L'impôt du sel, fixé à 20 fr. par quintal en 1806, et porté à 40 fr. en 1813, fut ramené à 30 fr. au commencement de la Restauration, momentanément aboli en 1848 et bientôt rétabli au taux réduit de 10 fr. par quintal.

Le régime fiscal des sucres a été incessamment modifié. Mentionnons seulement parmi les lois antérieures à 1870, celle du 23 mai 1860, qui réduisait la taxe de 54 fr. à 30 fr. par quintal, et celles des 2 juillet 1862 et 7 mai 1864. Les droits applicables aux sucres indigènes produisaient plus de 60 millions avant 1860 ; ils n'en ont plus produit que 38 en 1860 et 33 en 1861.

Les droits de navigation (rivières et canaux), aujourd'hui supprimés, avaient toujours été en s'allégeant depuis le milieu du siècle.

Pour les tabacs, il n'y a eu que des augmentations de tarifs depuis le rétablissement du monopole en 1811. Pour les poudres, il n'y a pas eu non plus de dégrèvement avant 1870.

On sait que les tarifs postaux étaient autrefois bien plus compliqués et bien plus onéreux qu'aujourd'hui. La grande réforme initiale fut celle de 1848, qui fixait à 20 centimes, uniformément, la taxe des lettres simples circulant de bureau à bureau. Portée à 25 centimes en 1850, cette taxe fut ramenée à 20 en 1854. La loi du 2 juillet 1862 abaissait de 2 à 1 p. 100 le droit applicable aux articles d'argent.

Mentionnons enfin, sans qu'il s'agisse là d'un impôt proprement dit, la suppression de la loterie en 1836.

En somme, les divers dégrèvements que nous venons de passer en revue n'ont pas empêché le revenu total de l'État d'aller toujours en progressant (sauf aux heures de crises), parce que l'effet en a toujours été amplement compensé soit par des créations de ressources nouvelles, soit par le développement général de la richesse publique.

5. Dégrèvements des années 1872-1875.

Le programme de l'Assemblée nationale n'était rien moins qu'un programme de dégrèvements, puisqu'il lui a fallu augmenter de plus de 700 millions, en quelques années, les charges des contribuables, et nous ne nous arrêterions même pas à cette période aiguë de notre histoire fiscale si l'administration des finances n'avait fait longtemps figurer dans ses publications annuelles, sous ce titre : *Dégrèvements de* 1872 *à* 1875[1], une dizaine de me-

1. Voir notamment le *Projet de budget pour 1886*, p. 336.

sures législatives, constituant ensemble un soi-disant allégement de 33 millions de francs.

L'administration voit d'abord un dégrèvement de 4 millions dans l'abandon de l'impôt dont les créances hypothécaires avaient été menacées par la loi du 28 juin 1872. Cette mesure n'était exécutoire qu'à partir du 1er janvier 1873 : jugée impraticable, elle a été abrogée avant même d'être entrée en vigueur, par l'article 20 de la loi du 20 décembre 1872. Ce n'est pas dégrever que de renoncer à un simple projet d'impôt.

La loi du 23 août 1871, article 2, avait doublé la part revenant à l'État dans le prix des permis de chasse. Le rendement de l'impôt n'en fut que faiblement accru (5,368,000 fr. en 1871, 6,341,000 fr. en 1872) et le braconnage devenait général. La loi du 20 décembre 1872, article 21, rétablit l'ancien taux[1] : dégrèvement bien relatif encore que ce prompt retrait d'une surtaxe qui avait manqué son effet.

De même, la loi du 25 juillet 1873 n'a réduit de moitié le prix des poudres de chasse que parce que celle du 4 septembre 1871, qui le doublait, avait amené une perte au lieu d'un gain, la consommation ayant baissé de plus de 50 p. 100. Cela étant, nous nous demandons comment l'administration des finances peut trouver là un dégrèvement de 3 millions.

M. Thiers avait, pour ainsi dire, arraché à l'Assemblée nationale deux lois protectionnistes (*L. du* 26 *juill.* 1872, *sur l'importation des matières premières ; L. du* 30 *janv.* 1872, *sur la surtaxe du pavillon*), que les traités de commerce existants rendaient illusoires et qui furent abrogés, sans discussion, après la démission de M. Thiers (*L.* 25 *et* 28 *juill.* 1873). L'administration voit là deux dégrèvements d'environ 1 million chacun.

Elle évalue à 3 millions la perte causée par l'entrée de la France dans l'Union postale internationale, 1er janvier 1876, le traité de Berne ayant eu pour double effet de réduire les taxes applicables aux correspondances échangées d'un État à l'autre et de changer la base des règlements de comptes des divers offices entre eux.

Les sociétés en nom collectif avaient d'abord été soumises, comme les autres, à la taxe de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières (*L.* 29 *juin* 1872). L'exception créée en leur faveur par la loi du 1er décembre 1875 constituait, d'après les évaluations de la comptabilité publique, un dégrèvement de 4 millions.

Enfin l'administration voit un dégrèvement de 14,200,000 fr. dans la suppression de l'exercice des bouilleurs de cru que la loi du 2 août 1872 avait ordonné et que celle du 1er décembre 1875 a abandonné.

6. Dégrèvements des années 1876-1881.

L'Assemblée nationale avait créé pour 740 millions d'impôts nouveaux[2] et ce prodigieux effort ne semblait pas hors de proportion avec les énormes charges résultant des désastres de 1870 et 1871. On put croire cependant, dès 1875, que l'on avait dépassé le but. Les affaires avaient repris, en France et dans les pays voisins, une activité inespérée. L'industrie et le commerce prospéraient, la hausse des prix aidant. Les belles récoltes de 1872 et 1874, les incomparables vendanges de 1875 ne laissaient pas pressentir à notre agriculture et à notre viticulture la crise aiguë et prolongée que des influences diverses préparaient à l'une et à l'autre. L'or pleuvait dans les caisses publiques et le déficit allait faire place, pendant sept années de suite, à des excédents de recettes considérables.

Il serait presque permis, aujourd'hui, de regretter les facilités extraordinaires que les pouvoirs publics ont dues à cet ensemble de circonstances favorables, parce que de là sont venus les funestes entraînements que nous expions. On se crut de force à mener de front l'amortissement, les dégrèvements et les dépenses de toutes sortes. Le résultat de ces témérités a été, pour la France, le prompt retour des complications budgétaires et l'aggravation du passif national, bien supérieur déjà à celui de tous les autres États. C'est par centaines de millions que se chiffrent les dégrèvements de la période 1876-1881 ; mais c'est par centaines de millions aussi que se chiffrent les déficits des derniers exercices.

On ne peut guère se dispenser de résumer ici un tableau que l'administration des finances a rendu pour ainsi dire classique, à force de le rééditer dans ses publications annuelles, mais où il y a presque autant d'erreurs que de chiffres. Voici cette étrange évaluation[1] :

Dégrèvements de 1876 à 1881.

Dates des dégrèvements.	Nature des dégrèvements.	Valeur des dégrèvements.
—	—	—
1877	Sels	7,198,000f
1877	Timbre (assurances)	250,000
1878	Réforme postale et télégraphique.	19,000,000
1878	Savons.	6,156,000
1878	Impôt sur la petite vitesse .	22,219,000
1878	Billets de banque	1,600,000
1879	Timbre des effets de commerce	18,000,000
1879	Chicorée.	5,339,000
1879	Huiles	2,000,000
1879	Timbre des mandats postaux	1,000,000
1879	Patentes (centimes supprimés).	18,201,050
1879	Patentes (tarif).	6,710,939
1879	Chevaux et voitures	2,100,000
1880	Droits de navigation	3,000,000
1880	Inscriptions dans les Facultés	1,126,815
1880	Sucres	59,609,400
1880	Vins	71,000,000
1881	Patentes (tarif).	4,690,000
1881	Colis postaux	2,520,000
	Total.	251,720,204f

Est-ce le montant brut ou le montant net des dégrèvements qu'on a chiffré là ? C'est quelquefois l'un, quelquefois l'autre ; le plus souvent ce n'est ni l'un ni l'autre.

Prenons le premier article du tableau officiel. L'impôt du sel, porté de 10 fr. par quintal à 12 fr. 50 c. par la loi du 2 juin 1875, a été ramené au taux primitif, à dater du 1er janvier 1877, par la loi du 26 décembre 1876. En 1876, l'impôt avait produit 36,760,000 fr. (douanes, 25,322,000 fr. ; contributions indirectes, 11,438,000 fr.). Le dégrèvement brut ressortait donc à la cinquième par-

1. Celle du 2 juin 1875 a assujetti le droit dont il s'agit aux décimes. Ce n'était plus qu'une augmentation de 20 p. 100.

2. Voir le *Bulletin de statistique* du ministère des finances de février 1877, page 73. Le chiffre de 740 millions a pour bases les évaluations de la loi de finances du 26 décembre 1876.

1. Elle a été annexée, pour la dernière fois, au *Projet de budget pour 1886*, pages 337, 338 et 339.

tie de ce chiffre, soit 7,352,000 fr., et c'est à peu près le chiffre admis par l'administration. Mais la consommation s'étant relevée de 2,945,000 quintaux en 1876, à 3,376,000 en 1877, la recette de 1877 monte encore à 33,694,000 fr.; de sorte que si le dégrèvement brut peut s'évaluer à 7,352,000 fr., le dégrèvement net ne dépasse pas 3,066,000 fr.[1].

C'est donc l'évaluation des dégrèvements bruts que la première ligne du tableau officiel semble annoncer.

Mais, dès 1878, la méthode change, puisque la réforme postale et télégraphique n'est comptée que pour 19 millions. C'est un peu plus que la perte nette constatée du 1er mai 1878 au 30 avril 1879, par rapport aux douze mois précédents, car la poste n'avait perdu que 17,695,000 fr. et le service télégraphique ne perdait rien; au contraire[2].

Quant au dégrèvement brut, les 19 millions indiqués par la comptabilité publique en donnent si peu la mesure qu'il faut au moins doubler le chiffre[3].

Pour la petite vitesse, pour les savons, pour la chicorée, pas de difficulté, puisque le droit, dans un cas comme dans l'autre, a été intégralement retiré. La dernière année de perception avait donné: pour la petite vitesse, 22,188,000 fr.; pour les savons, 5,830,000 fr.; pour la chicorée, 5,116,000 fr., chiffres peu différents de ceux qu'on a lus plus haut.

Le dégrèvement des huiles a été local, en ce sens que le maintien ou la suppression du droit d'entrée perçu par l'État dépend, dans chaque ville, du maintien ou de la suppression de la taxe municipale d'octroi. Dans ces conditions, si la consommation augmente, c'est là où l'impôt n'existe plus et il n'y a pas de distinction à faire entre le dégrèvement brut et le dégrèvement net. Le produit était de 5,940,000 fr. en 1878 : il n'a plus été que de 3,900,000 fr. en 1879, 3,370,000 fr. en 1880 et 1881. Le gain pour les villes dégrevées et la perte pour le Trésor ressortent ainsi à 2 millions et demi.

Des anciens droits de navigation, il ne reste rien; mais ils donnaient en dernier lieu 4,391,000 fr. (1879) : par conséquent l'évaluation officielle (3 millions) doit être majorée de près de 50 p. 100.

Le plus gros dégrèvement inscrit dans la loi de finances de 1879 est celui du timbre des effets de commerce, réduit des deux tiers à dater du 1er mai 1879. Le timbre proportionnel, y compris celui des billets de banque, ayant donné 35,350,000 fr. en 1877 et 35,380,000 fr. en 1878, le dégrèvement brut ressortait à tout près de 24 millions. En 1879, le produit n'est plus que de 19,680,000 fr., et en 1880, il tombe à moins de 14,700,000 fr.; la perte nette, en définitive, ressort donc à un peu plus de 20 millions de francs et l'évaluation officielle est au moins trop faible de 2 millions.

Pour le timbre des mandats postaux, supprimé à partir du 1er avril 1879, le chiffre de la comptabilité publique est également au-dessous de la vérité, car l'année 1879, partiellement atteinte, perdait déjà de ce chef 914,000 fr., et cette perte s'est augmentée les années suivantes de 260,000 fr., soit en tout 1,174,000 fr.

Passons aux patentes. Il est difficile de croire que les mesures prises en 1879 (loi du 30 juillet 1879, réduisant de 23 le nombre des centimes généraux) et en 1880 (loi du 15 juillet 1880, portant révision générale du tarif) aient pu avoir pour effet d'augmenter notablement le nombre des patentés; par conséquent, nous ne voyons pas qu'il y ait ici place pour deux estimations différentes. La recette annuelle procurée à l'État par les patentes avait été de 121,271,000 fr. en 1878 et de 122,475,000 fr. en 1879; elle n'est plus que de 98,994,000 fr. en 1880 et de 96,317,000 fr. en 1881 : c'est donc à 26,200,000 fr. environ qu'il convient de fixer la perte résultant pour le Trésor des lois de 1879 et 1880. Là encore, les calculs de l'administration sont tout à fait inexacts.

Pour les chevaux et voitures, comme pour les patentes, le dégrèvement brut et le dégrèvement net se confondent à peu près; mais la comptabilité publique n'aurait eu qu'à feuilleter ses propres écritures pour voir que le revenu acquis de ce chef à l'Etat a été diminué, par la loi du 22 décembre 1879, de 1,676,000 fr. seulement, et non 2,100,000 fr.

Arrivons à la loi du 19 juillet 1880, dégrevant à la fois les sucres et les vins.

Pour les vins, l'administration des contributions indirectes, en 1882, évaluait le dégrèvement brut à 65 millions[1]. En fait, elle n'a pas perdu 40 millions; mais ce n'est point l'accroissement de la consommation qui fait la différence (les quantités taxées en 1881 sont presque les mêmes qu'en 1880); c'est la hausse des prix de détail et la révision des tarifs de la taxe unique. Le dégrèvement net doit donc rester évalué, comme le dégrèvement brut, à 65 millions; sacrifice bien lourd et bien inopportun au moment où toutes les administrations publiques se lançaient à la fois dans les prodigalités.

Quant aux sucres, les droits ont été, à dater du 1er octobre 1880, réduits de 44 p. 100, soit, sur une recette de 191 millions (d'octobre 1879 à fin septembre 1880), une différence en moins de 84 millions. Mais là le rapide progrès de la consommation a rendu au fisc une partie de ce qu'il abandonnait et les douze mois qui ont suivi le dégrèvement n'ont donné que 49 millions et demi de moins que les douze mois antérieurs.

Pour les colis postaux, qui n'ont de postal que le nom, la loi du 3 mars 1881 supprime l'impôt applicable aux transports en grande vitesse, réduit à 10 centimes le timbre des récépissés, etc... L'administration a admis que la perte à attendre de ces concessions diverses pouvait être chiffrée à 2,520,000 fr. Est-ce la perte brute? Est-ce la perte nette? C'est probablement la perte brute qu'on a cherché à calculer[2].

Il n'y a pas que des défauts de méthode et des

1. Pour laisser aux calculs de ce genre toute la simplicité désirable, nous recommanderions volontiers de n'y tenir compte que des produits respectifs des douze mois qui ont précédé le dégrèvement et des douze mois qui l'ont suivi. Cependant on s'expose ainsi à voir les résultats influencés par une cause de perturbation facile à comprendre. Une loi de dégrèvement n'étant jamais improvisée, le commerce et les consommateurs ralentissent leurs approvisionnements pendant que cette loi se prépare, sauf à les accélérer une fois qu'elle est devenue exécutoire. L'évaluation des dégrèvements bruts ou nets devrait donc, pour bien faire, porter sur le produit *normal* des deux periodes antérieure et postérieure. En procédant ainsi nous arriverions, pour le sel, à un dégrèvement net de 3 millions et demi (au lieu de 3 millions).

2. Le déficit s'est trouvé réduit par la plus-value des recettes télégraphiques à 14,496,000 fr. Voir le *Bulletin de statistique* du ministère des finances de mai 1879, p. 308.

3. Le ministre des postes et télégraphes évaluait lui-même à 40 millions la réduction qu'auraient subie les produits de sa double exploitation, si l'abaissement des tarifs n'avait été en partie compensé par l'impulsion imprimée aux correspondances de toute sorte.

1. Voir le *Bulletin de statistique* du ministère des finances de février 1882, page 130.

2. Pour la statistique des colis postaux, voir le *Bulletin des travaux publics* de décembre 1887, page 573, et mai 1888, page 531.

erreurs de chiffres à relever dans le tableau officiel des dégrèvements : il y a aussi des omissions surprenantes. En premier lieu, on a oublié la loi du 11 juillet 1879, qui a fait tomber le produit du droit sur les voitures publiques de 5,890,000 fr. en 1878 à 4,430,000 en 1880, soit une réduction nette de 1,460,000 fr., un peu inférieure, sans doute, au dégrèvement brut. L'autre oubli est plus grave encore : la loi du 29 juillet 1881 a supprimé, assez inconsciemment, la surtaxe que subissaient les papiers employés pour l'impression des journaux, surtaxe qui n'avait pas donné moins de 3,917,000 fr. en 1880[1].

En somme, voici, selon nous, comment pourrait s'établir l'évaluation rectifiée des dégrèvements bruts et nets de la période 1876-1881 :

Dates des dégrèvements.	Taxes supprimées ou réduites.	Dégrèvements bruts.	Dégrèvements nets.
—	—	— Millions.	— Millions.
1877	Sels	7,4	3,1
1878	Postes	40,0	17,7
1878	Petite vitesse	22,2	22,2
1878	Savons	5,8	5,8
1879	Chicorée	5,1	5,1
1879	Huiles	2,5	2,5
1879	Timbre (effets et mandats)	25,0	21,9
1879-1880	Patentes (centimes et tarifs)	26,2	26,2
1879	Voitures publiques	2,0	1,5
1879	Chevaux et voitures	1,7	1,7
1880	Droits de navigation	4,4	4,4
1880	Inscriptions dans les Facultés	1,1	1,1
1880	Vins	65,0	65,0
1880	Sucres	84,0	49,5
1881	Papier (surtaxe des journaux)	3,9	3,9
1881	Colis postaux	2,5	1,5
	Totaux	298,8	233,1

On voit que, dans la première colonne, nous dépassons ici de 47 millions l'évaluation totale de l'administration des finances. Le montant net des dégrèvements reste, au contraire, inférieur de près de 20 millions à cette évaluation.

7. Dégrèvements postérieurs à 1881.

Depuis que les dépenses de l'État sont redevenues supérieures à ses revenus, les dégrèvements ne peuvent plus être que des exceptions et, pour ainsi dire, des accidents.

Mentionnons d'abord deux lois, dont chacune n'a coûté que quelques centaines de mille francs au Trésor.

Celle du 23 octobre 1884 réduisait les droits d'enregistrement et de timbre applicables aux ventes judiciaires de minime importance. Les ministres de la justice dénonçaient eux-mêmes, depuis quarante ans, le scandale de ces ventes, soi-disant protégées, dont les frais, pour les adjudications de moins de 500 fr., représentaient, en 1884, 151 p. 100 du prix de vente ! Le projet de loi formulé en 1876, par MM. Léon Say et Dufaure, a mis huit ans à aboutir et l'insuffisance des mesures adoptées est telle qu'en 1886 la proportion des frais était encore de 127 p. 100.

L'autre loi, en date du 3 novembre 1884, tend à favoriser par un droit de transmission très réduit les échanges de parcelles non bâties, entre propriétaires ruraux, dans certaines conditions de contiguïté ou de voisinage.

1. Voir le *Bulletin de statistique* du ministère des finances de février 1887, page [illegible].

Un tout autre sacrifice a été consenti en faveur des sucres. La loi du 29 juillet 1884, en principe, relève le taux du droit d'accise, qui est porté de 40 fr. à 50 fr. par quintal. Mais, en fait, elle laisse échapper à l'impôt une partie notable des sucres consommés. Ce résultat est atteint, pour les sucres indigènes, au moyen d'un système d'abonnement qui substitue comme base de taxation la betterave au sucre, à raison de 6 kilogrammes de sucre pour 100 kilogrammes de racines. Le rendement moyen, avant la loi de 1884, ne dépassait pas 5 $^1/_2$. Il s'est successivement élevé à 7.3, 8.1 et 8.9. De là, d'énormes excédents de production non atteints par l'impôt. Pour les sucres coloniaux, un avantage analogue est accordé à titre de *déchet de fabrication*. Les quantités de sucre livrées en franchise à la consommation se sont élevées à 51 millions de kilogrammes pour la campagne 1884-1885, à 88 et 184 millions de kilogrammes pour les deux campagnes suivantes. Le montant des primes acquises à la sucrerie indigène ou coloniale, en vertu de la loi de 1884, a donc été de 25, 44 et 92 millions de francs ! En 1887-1888, on voit encore les primes monter à 71 millions.

Pour compenser en partie les pertes infligées au Trésor par la loi de 1884, celle du 27 mai 1887 avait porté à 60 fr. le tarif plein et les sucres, précédemment indemnes, payaient eux-mêmes le droit complémentaire de 10 fr. Un pas de plus a été fait dans la même voie par la loi du 24 juillet 1888.

Mentionnons aussi le décret du 22 juillet 1885, qui a réglé l'application de la modération de taxe promise par la loi de 1884, aux sucres employés à sucrer les vins et cidres avant fermentation.

Somme toute, les sucres, qui avaient donné 170 millions en 1884 et 1885, n'en ont plus fourni que 135 en 1886 et 120 en 1887.

L'impôt sur le papier a cessé d'exister le 1er décembre 1886, en vertu des dispositions de la loi de finances du 8 août 1885. Créé par la loi du 4 septembre 1871, article 7, cet impôt avait été dès le début l'objet de bien des critiques. Les journaux de toutes les opinions étaient — et cela se comprend — unanimes à le condamner; mais leurs protestations devinrent plus discrètes quand la loi sur la presse du 29 juillet 1881 eut, sans s'en douter, fait disparaître cette surtaxe[1]. Deux fois, l'abolition totale de l'impôt fut proposée : 1° par la commission du budget en 1879; 2° par M. Magnin, ministre des finances en 1881 (21 juin); deux fois on recula par égard pour l'équilibre du budget. Cette objection n'avait rien perdu de sa valeur en 1885, bien au contraire. Mais on était à la veille des élections générales. La loi de finances du 8 août 1885 décida que l'impôt sur le papier cesserait d'être appliqué à dater, non du 1er janvier, mais du 1er décembre 1886. Par cet expédient de mauvais aloi, on n'augmentait que faiblement le déficit de 1886 et on laissait à la législature nouvelle le soin de rendre aux exercices suivants les 14 ou 15 millions qui leur étaient enlevés. L'impôt sur le papier avait donné net 12 millions en 1881 (surtaxe des journaux non comprise), 14.4 en 1882, 15 en 1883, 14.7 en 1884 et 14.2 en 1885 ; pour 1886, le produit net a encore été de près de 10 millions[2].

Notons, en dernier lieu, une mesure dont l'inté-

1. Voir le *Bulletin de statistique* du ministère des finances d'août 1881, page 111.
2. Voir le *Bulletin de statistique* du ministère des finances de février 1887, page 157, et d'avril 1887, page 401.

rêt est moins budgétaire que politique. L'Allemagne ayant jugé bon (mai 1888) de fermer les frontières de l'Alsace-Lorraine aux voyageurs non pourvus de passeports, le Gouvernement français s'est fait autoriser (*L.* 16 *juin* 1888) à délivrer les passeports gratuitement : ce sera pour le Trésor une perte de 45,000 à 50,000 fr.

8. Dégrèvements introduits par la France en Tunisie.

La Tunisie, depuis que le protectorat français lui assure les bienfaits d'une administration intelligente et honnête, a déjà vu disparaître un certain nombre d'impôts dont l'assiette ou la perception laissait fort à désirer. Citons, parmi les dégrèvements successivement décrétés[1] :

La suppression des droits d'exportation sur les céréales et les légumes (oct. 1884);

La réduction des droits d'exportation des huiles (oct. 1884); la suppression des droits de douane perçus, à l'entrée des principales villes de la Régence, sur certains produits indigènes (mars 1884);

L'abandon aux budgets communaux de la caroube des loyers (septembre 1884), la réduction des taxes sur le charbon, la chaux, les briques;

La suppression des droits de police (*zapptiés*);

La suppression des droits d'exportation sur la graine de lin (novembre 1885);

La réduction de la taxe sur les ventes d'olives;

La réduction de la taxe sur le poisson (mars 1886);

La réduction des droits d'exportation sur les animaux des espèces chevaline, bovine, ovine, cameline... (janvier 1887);

La réduction des droits de marché (août et novembre 1887);

La réduction des droits d'exportation sur l'alfa (février 1887);

La réduction des droits sur les peaux et de diverses taxes commerciales (mars 1888);

La suppression des droits d'importation sur les animaux des races chevaline, bovine, ovine, caprine et porcine; sur les volailles, le gibier et les huiles fines d'olive (mai 1888).

V. LES DÉGRÈVEMENTS EN ANGLETERRE.

Les finances anglaises, moins éprouvées que les nôtres depuis 1875 et généralement mieux conduites, ouvraient un champ plus large à la politique de dégrèvement. L'initiative gouvernementale ne s'y est pas épargnée : whigs et tories ont, tour à tour, simplifié l'outillage fiscal du Royaume-Uni et l'état actuel des choses n'a plus rien de commun avec celui que décrivait Sydney Smith dans sa fameuse tirade sur l'impôt universel. Après la réforme postale de 1840 est venue la grande réforme douanière dont les principales étapes ont été 1845, 1853, 1857, 1860, 1863-1865, 1870, 1874... Le tarif des droits d'accise s'éclaircissait en même temps que le tarif des droits de douanes et le programme populaire du *free breakfast* est déjà aux trois quarts réalisé. L'*income-tax* a souvent été l'instrument des dégrèvements accordés à la consommation, mais l'*income-tax* lui-même est redescendu aujourd'hui à un taux modéré.

La statistique officielle fait depuis longtemps figurer dans ses publications périodiques un tableau comparatif des augmentations et réductions d'impôts annuelles. Ce tableau, dont la précision semble presque excessive, peut se résumer comme suit :

Dégrèvements et impôts nouveaux depuis 1840.
En millions de francs.

Années.	En moins.	En plus.	Années.	En moins.	En plus.
1839-1840. .	31,5	56,9	1863-1864. .	83,9	29,7
1840-1841. .	0,7	»	1864-1865. .	133,6	»
1841-1842. .	39,7	140,7	1865-1866. .	15,2	»
1842-1843. .	10,3	»	1866-1867. .	7,9	40,0
1843-1844. .	11,5	»	1867-1868. .	»	35,8
1844-1845. .	113,4	»	1868-1869. .	122,2	31,8
1845-1846. .	28,8	»	1869-1870. .	102,9	2,5
1846-1847. .	8,6	»	1870-1871. .	»	82,7
1847-1848. .	14,6	»	1871-1872. .	99,2	»
1848-1849. .	9,7	»	1872-1873. .	82,8	0,7
1849-1850. .	32,8	»	1873-1874. .	104,6	1,5
1850-1851. .	67,0	15,4	1874-1875. .	1,4	»
1851-1852. .	2,4	»	1875-1876. .	10,6	47,0
1852-1853. .	74,3	85,0	1876-1877. .	0,1	»
1853-1854. .	35,8	244,0	1877-1878. .	2,0	107,1
1854-1855. .	7,8	130,6	1878-1879. .	»	»
1855-1856. .	55,1	»	1879-1880. .	211,1	288,1
1856-1857. .	268,8	»	1880-1881. .	66,0	16,6
1857-1858. .	52,5	11,4	1881-1882. .	0,3	73,2
1858-1859. .	»	108,5	1882-1883. .	86,4	»
1859-1860. .	77,1	75,8	1883-1884. .	0,6	49,7
1860-1861. .	67,2	2,0	1884-1885. .	0,2	101,6
1861-1862. .	8,8	6,3	1885-1886. .	4,4	»
1862-1863. .	116,2	0,8			

Si l'on additionnait toutes les diminutions inscrites dans ce tableau, on se ferait une idée fort exagérée des dégrèvements intervenus, parce que tel revenu qui n'a été que transformé figure, pour son produit total, dans la colonne des suppressions. C'est ainsi que, M. Gladstone ayant remplacé en 1879-1880 l'ancien impôt sur le malt par un impôt plus qu'équivalent sur la bière, cette réforme grossit à la fois de plus de 200 millions de francs le compte des réductions et celui des augmentations.

VI. LES DÉGRÈVEMENTS EN BELGIQUE.

En Belgique, les dégrèvements accordés depuis 1830 l'emportent notablement sur les augmentations que certains impôts ont subies, ce qui n'a pas empêché les revenus ordinaires de l'État de progresser considérablement, grâce à la prospérité du pays. M. Richald, dans son *Histoire des finances publiques de la Belgique,* couronnée par l'Académie royale en 1882, constate, d'après les relevés publiés à diverses époques dans les *Documents parlementaires,* les résultats suivants :

	Millions de francs.
Suppressions ou réductions d'impôts de 1830 à 1880.	59,4
Augmentations	47,4
Excédent des réductions sur les augmentations	12,0

Il donne ensuite le détail de toutes les modifications ainsi introduites dans la législation fiscale du royaume, depuis sa fondation.

En ne remontant qu'à une trentaine d'années en arrière, nous pourrons mentionner les dégrèvements suivants parmi ceux qu'énumère M. Richald :

En 1857, 1861, 1862, 1863, 1865, 1870 et 1873, réductions de droits de douanes montant ensemble à près de 10 millions;

En 1860 et 1865, réductions des tarifs des canaux, montant à 1,200,000 fr.;

En 1860, suppression des droits d'octrois et prélèvement sur les revenus indirects de l'État d'un

1. Voir les *Bulletins de statistique* de juin 1884, page 666; octobre 1884, page 414; novembre 1884, page 577; novembre 1885, page 569; janvier 1886, page 19; avril 1886, page 422; février 1887, page 182; septembre 1887, page 300; décembre 1887, page 677; mars 1888, pages 313 et 315; juin 1888, page 681.

fonds communal destiné à les remplacer, 13 millions;

En 1861, réduction des droits sur les vins, 800,000 fr.;

En 1866, abolition des droits dits de barrière, 14,400,000 fr.;

En 1869, 1870, 1875, réductions portant sur divers droits d'enregistrement, 600,000 fr.;

En 1870, suppression des droits sur le sel, 5,850,000 fr.;

En' 1871, suppression des droits de débit de boissons et de tabacs, 1,763,000 fr.;

En 1879, suppression de l'impôt sur les foyers, 1,250,000 fr.

Le travail de M. Richald s'arrête à 1880. Le ministère libéral qui était alors au pouvoir eut à faire face à d'importants déficits. Les impôts votés à la demande de M. Graux, en 1883, peuvent être évalués à une douzaine de millions. Dans ces dernières années, les dégrèvements ont repris leur cours et M. Beernaert, président du Conseil et ministre des finances[1], en présentait récemment le tableau à la Chambre des représentants : « Voici, disait-il, le total des dégrèvements déjà faits. Le premier en date a porté sur les eaux-de-vie. L'impôt sur les alcools, que M. Graux avait porté de 53 fr. à 75 fr., a été ramené à 64 fr. Le sucre rapportait en 1881, en 1882, en 1838, 8 millions et demi. La crise a obligé le Gouvernement à se contenter du minimum légal de 6 millions, soit une perte de 2 millions et demi. Il a fallu abaisser l'accise trop élevée qui frappait le tabac indigène : sacrifice de 300,000 fr. Depuis longtemps, l'industrie réclamait une réduction de péages sur les voies navigables; cette réduction a été opérée et, du même coup, l'unité a été introduite dans le régime des péages : l'ensemble se traduit par un sacrifice annuel de 680,000 fr. Nous avons supprimé le droit perçu au profit de l'État sur le café et le droit rapportait 850,000 fr. Nous avons supprimé l'impôt sur les assurances, qui donnait 1 million et au delà. Nous avons réduit divers droits d'enregistrement (baux, échanges, expulsions de locataires) et l'administration évalue le sacrifice ainsi fait à 220,000 fr. Tout cela nous donne un total de 8,200,000 fr. » M. Beernaert annonçait encore pour 2,500,000 fr. de dégrèvements nouveaux.

VII. LES DÉGRÈVEMENTS EN PRUSSE, EN ITALIE, EN RUSSIE, AUX ÉTATS-UNIS.

L'Angleterre et la Belgique méritaient ici une mention spéciale, parce que ce sont les deux États où la politique de dégrèvement a pu s'exercer, de nos jours, avec le plus de suite et d'efficacité. Les autres pays ne nous retiendront pas longtemps : nous nous contenterons de citer quelques réformes importantes introduites récemment dans la législation fiscale.

En Allemagne, ce n'est pas à alléger les impôts que le gouvernement impérial travaille présentement. Il nous suffira de mentionner la loi prussienne du 26 mars 1883, qui a soustrait à l'application de l'impôt sur le revenu un grand nombre de petits contribuables. Antérieurement, les revenus de moins de 420 marks (525 fr.) étaient seuls affranchis de l'impôt. La loi de 1883 a porté cette limite, non à 1,200 marks, comme le ministre des finances le proposait, mais à 900 marks. En même temps, on réduisait la quotité de l'impôt des 3 douzièmes pour les dix catégories de revenus qui restaient assujetties à la *klassensteuer* (revenus de 900 à 3,000 marks), et pour les deux premières catégories de revenus passibles de l'*Einkommensteuer* (revenus de 3,000 à 4,200 marks). La loi de 1883 a ramené le produit cumulé de ces deux taxes de 80 millions de marks en 1882-1883 à 62 millions en 1885-1886, et a porté le nombre des personnes non imposées de 8 millions en 1882-1883 à plus de 21 millions en 1885-1886[1].

L'Italie a réalisé, il y a quelques années, un dégrèvement très important, tant au point de vue politique qu'au point de vue financier, en supprimant le droit de mouture des céréales qui, créé par la loi du 7 juillet 1868, avait toujours été très impopulaire et méritait de l'être. Dès 1878, le Gouvernement et la Chambre des députés condamnaient le principe de l'impôt et fixaient au 1er janvier 1883 sa disparition totale. Le Sénat jugea cette résolution prématurée, sinon imprudente, et voulut être assuré que l'abandon d'une recette qui, depuis 1876, dépassait 80 millions, ne romprait pas l'équilibre encore précaire du budget italien. Après de nombreux incidents, le droit de mouture fut d'abord limité au blé (1879), réduit d'un quart (1880) et définitivement supprimé le 1er janvier 1884. Le produit de l'impôt était tombé de 83 millions et demi en 1878 à 75.4 en 1879, à 56.6 en 1880, à 47.6 en 1881[2].

En Russie, nous avons d'abord à signaler l'abolition de deux impôts qui pesaient lourdement sur le peuple. L'impôt du sel a été supprimé au 1er janvier 1881, en tant que droit d'accise, ce qui impliquait une perte de 11 à 12 millions de roubles, et réduit proportionnellement comme droit de douane. La capitation a également disparu. Déjà en 1866, on l'avait, dans les villes, remplacée par une taxe sur la propriété bâtie. En 1882, des mesures partielles réduisirent de 58 à 39 millions de roubles le produit de la capitation rurale. Enfin la loi du 28 mai 1885 a fait disparaître définitivement cette taxe odieuse, d'abord pour les paysans ci-devant serfs (1er janvier 1886), et ensuite pour les paysans des domaines (1er janvier 1887)[3].

On pourrait encore assimiler à un dégrèvement, sinon l'abolition du servage, du moins les réductions successivement accordées en 1863 et en 1882 sur les versements de rachat.

Un mot des États-Unis pour finir. Avant 1860, le budget de l'Union était presque exclusivement alimenté par les droits de douanes. La guerre de sécession nécessita, outre le relèvement des tarifs douaniers, la création de toute une série d'impôts nouveaux, directs et indirects. Les recettes ordinaires, qui étaient d'environ 50 millions de dollars avant la rupture du Nord et du Sud, arrivèrent à dépasser 550 millions de dollars en 1865-1866. Les dépenses n'atteignaient déjà plus ce chiffre et, une fois l'ordre rétabli, on put, tout en conservant d'importants excédents, réduire à moins de 400 millions de dollars dès 1868-1859 et à moins de 300 millions en 1874-1875, le montant annuel des revenus publics. Les dégrèvements avaient porté à la fois sur l'*internal revenue* et sur les douanes;

1. Voir la séance du 13 avril 1888.

1. Voir les *Bulletins de statistique* de mai 1886, page 558 et de mai 1888, page 582.

2. Voir les *Bulletins de statistique* de janvier 1881, page 66, et de janvier 1884, p. 112.

3. Voir les *Bulletins de statistique* de juin 1882, page 579, de juillet 1883, page 113, et de septembre 1885, page 387.

mais on était loin d'avoir ramené les recettes au niveau des dépenses qui, depuis 1875, ont toujours oscillé, amortissement non compris, entre 275 et 240 millions de dollars. Une loi du 3 mars 1883 [1], revisant le tarif douanier modifiant le régime des tabacs, supprimant plusieurs impôts intérieurs (banques, allumettes, parfumerie, etc...), est venue affecter de nouveau le budget des recettes qui, de 403 millions de dollars en 1881-1882, s'est trouvé ramené à 398, puis à 349, et enfin à 324 en 1884-1885. Mais depuis lors, de nouvelles plus-values se sont produites (336 millions en 1885-1886, 371 en 1886-1887, 383 en 1887-1888).

L'excédent annuel des recettes dépasse ainsi 100 millions de dollars et c'est plus que l'amortissement, réglé comme il l'est, ne peut absorber. Le Trésor s'encombre donc de numéraire, aux dépens de la circulation, et le Gouvernement ne cesse, depuis plusieurs années, de convier le pouvoir législatif à de nouveaux dégrèvements; mais le protectionnisme règne en maître aux États-Unis et il a réussi jusqu'à présent à empêcher toute réforme sérieuse des taxes douanières.

Les taxes postales, au contraire, ont été l'objet de plusieurs réductions successives : le prix de la lettre simple, à l'intérieur, a été réduit de 3 à 2 sous en octobre 1883 et 2 sous à 1 sou en juillet 1885. En même temps, on portait le poids d'une demi-once à une once. Dans ces conditions, il n'y a point à s'étonner que les recettes de la poste ne couvrent pas ses dépenses [2].

A. de Foville.

DÉMONÉTISATION. *V.* **Monnaies.**

DÉNATURATION.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Les législations fiscales modernes s'abstiennent, en général, d'imposer les matières premières nécessaires à l'industrie. La science, sans doute, les y encourage ; mais, en dehors des données théoriques de la science, la vive et unanime opposition du commerce et de l'industrie semble proscrire aujourd'hui l'établissement de ce genre de taxes. En 1872 les protectionnistes eux-mêmes se sont rangé, parmi les adversaires des projets d'impôts sur les matières premières, mis en avant avec tant d'insistance par leurs anciens chefs.

Aussi, voyons-nous les tarifs de douane inscrire, avec la mention *exempts,* presque tous les objets de première nécessité industrielle, tels que le coton, les laines, les soies, les teintures, les bois, marbres, pierres, etc., sauf la houille cependant.

Les taxes intérieures suivent cet exemple; leur nomenclature ne s'applique, en effet, d'une manière directe et exclusive, à aucun produit pouvant être qualifié de matière première pour l'industrie. Toutefois, il peut arriver que certains produits, taxés à l'intérieur, pour la majeure partie de leur emploi, comme produits de consommation générale, deviennent, subsidiairement, en quantités plus ou moins considérables, les matières premières de diverses industries. Par exemple, le sel employé par l'agriculture, la pêche maritime, les fabriques de soude; le sucre versé sur les marcs de vin et de cidre; l'alcool transformé en vernis, en gazogène, etc.

D'après les principes proclamés ci-dessus, la franchise d'impôt doit, dans ces divers cas, être concédée au sel, au sucre et à l'alcool.

Mais on comprend qu'avant de concéder une telle franchise, l'administration veuille s'assurer, d'une manière positive, qu'il y a bien réellement emploi industriel. Là réside la difficulté. Le Gouvernement, en effet, n'a presque jamais contesté de front, comme on le verra, la légitimité de la détaxe en faveur des produits industriels assujettis aux contributions indirectes. Il s'est seulement, pendant longtemps, retranché derrière les dangers d'exécution d'une telle faveur. Aucun moyen, disait-il, ne permet encore de distinguer, avec des garanties suffisantes pour le fisc, les sels, sucres et alcools qui vont à l'industrie, de ceux que doit absorber la consommation de bouche. A la fin, cependant, il a été amené à concéder la détaxe, sous la condition d'une dénaturation préalable.

La dénaturation consiste à rendre les produits ci-dessus impropres à la consommation de bouche, au moyen de divers procédés, notamment de leur mélange avec certaines substances étrangères. Du moment que l'industrie seule peut alors les utiliser, la franchise ou la modération des droits leur devient applicable sans contestation.

Telle est, en peu de mots, l'idée qui a présidé à l'introduction dans notre législation fiscale des détaxes basées sur la dénaturation. Nous allons en étudier les détails successivement, à l'égard des produits suivants, passibles des droits intérieurs, le sel, le sucre et l'alcool.

II. DÉNATURATION DES SELS.

1. Loi de 1840 et règlement de 1846.

Malgré les attaques violentes dont l'impôt sur le sel n'a pas cessé d'être l'objet pendant tout le cours de son existence, aucune réduction de taxe ne fut consentie en faveur de l'agriculture jusqu'en 1840. Il eût semblé cependant au moins habile de la part des gouvernements de concéder ce palliatif pour satisfaire, dans la limite du possible, aux vœux ardents des partisans de la suppression totale de l'impôt. Mais, ni l'Empire, en établissant les droits sur le sel en 1804, ni la

1. Voir le *Bulletin de statistique* d'avril 1883, pages 509 et 513.

2. Voir le *Bulletin de statistique* de mai 1888, page 625.

Restauration en élevant le tarif à 0,30 cent. le kilogramme en 1816, ne prirent de dispositions en faveur des sels agricoles. Le décret du 11 juin 1806 exempta seulement les sels destinés aux pêches maritimes et aux salaisons des approvisionnements de la marine et des colonies. Puis, le décret du 13 octobre 1809 exempta également d'impôt le sel employé dans les fabriques de soude.

Cependant, l'article 12 de la loi du 17 juin 1840 stipula que « des règlements d'administration pu- « blique détermineront les conditions auxquelles « pourront être autorisés l'enlèvement, le transport « et l'emploi en franchise ou avec modération de « droits, des sels de toute origine, des eaux salées et « matières salifères à destination des exploitations « agricoles ou manufacturières ».

Le règlement d'administration publique, auquel la loi de 1840 subordonnait sa mise en application, ne fut rendu que six ans plus tard. L'administration y mit, comme on le voit, peu d'empressement. L'ordonnance du 26 février 1846 réduisit à 5 cent. par kilogramme le droit sur les sels destinés à l'alimentation des bestiaux, sous la condition d'une dénaturation préalable, destinée à rendre les produits impropres à la consommation ménagère.

2. Décrets de 1869 et de 1882.

La formule des mélanges dénaturants insérée à la suite de l'ordonnance de 1846 était si compliquée, leur mise en pratique occasionnait tant de frais, que les faveurs si longtemps attendues demeurèrent à peu près lettre morte. Cet état de choses dura jusqu'en 1869. Alors seulement intervint, à la suite de l'enquête agricole de 1866, une nouvelle réglementation moins décevante.

Le décret du 8 novembre 1869 régla que les sels destinés à la nourriture des bestiaux, à la préparation des engrais, ou à l'amendement direct des terres, seraient livrés en franchise.

L'ancienne taxe de dénaturation, réduite à 5 cent., n'était donc plus exigée; la franchise devenait absolue. D'ailleurs, à cette époque, la taxe générale avait été, elle-même, abaissée à 0,10 cent. par kilogramme. Mais les conditions d'une dénaturation préalable demeuraient toujours en vigueur, bien que singulièrement atténuées dans l'exécution. Le décret du 8 novembre 1869 disait textuellement : « sous la condition d'être dénaturés par un mélange « préalable, conformément à l'un des procédés qui « sont énumérés dans le tableau annexé au présent « décret ou qui seront autorisés ultérieurement par « un règlement d'administration publique ».

Ces procédés de dénaturation, d'après le rapport ministériel, inséré au *Journal officiel* le 10 novembre 1869, consistaient « en mélanges simples et peu « coûteux, qui permettent d'étendre les facilités « accordées jusqu'ici à l'agriculture ».

Sans admettre à la lettre les éloges que le document ministériel se décernait à lui-même, on constate néanmoins, dans les statistiques, à partir de 1869, la naissance d'un mouvement progressif, inconnu jusque-là, dans les quantités de sels dénaturés destinés à l'agriculture. Certaines plaintes toutefois continuèrent à se produire au sujet de la sévérité des prescriptions du décret de 1865. Un nouveau décret du 25 mai 1882 s'efforça de leur donner satisfaction. A partir de cette année, les quantités de sels dénaturés livrées à l'agriculture se sont notablement accrues. Les tableaux suivants vont en donner la preuve. Récemment encore, une nouvelle facilité a été admise en faveur des fabricants de salpêtre, qui peuvent écouler leurs résidus à destination de l'agriculture moyennant une formule de dénaturation simplifiée. (*Déc. minist. du 11 janv.* 1886.)

3. Statistique.

Tableau des quantités de sels expédiées des salines et des marais salants à destination de l'agriculture[1].

ANNÉES.	SALINES SURVEILLÉES PAR LE SERVICE		
	des contributions indirectes.	des douanes.	Total.
—	—	—	—
	Kilogr.	Kilogr.	Kilogr.
1850	»	1,389,000[2]	1,389,000[2]
1860	»	1,119,000[2]	1,119,000[3]
1869	23,861	3,523,000	3,546,000
1875	3,313,000	3,127,000	6,440.000
1880	4,323,000	5,314,000	9,637,000
1881	4,253,000	5,659,000	9,912,000
1882	6,477,000	3,927,000	10,404,000
1883	5,132,000	4,230,000	9,362,000
1884	4,478,000	4,047,000	8,525,000
1885	4,514,000	5,191,000	9,705,000
1886	4,891,000	5,663,000	10,554,000
1887	5,002,000	6,569,000	11,571,000

Les 11 millions et demi de kilogrammes de sels délivrés actuellement en franchise à l'agriculture semblent, au premier abord, par le fait de leur progression sur les années antérieures, un chiffre considérable. Mais diverses personnes compétentes affirment, au contraire, que ces 11 millions et demi n'ont aucune importance, que l'agriculture absorberait presque autant de sel que la consommation générale (335 millions de kilogrammes), si on lui laissait toute liberté d'emploi. En Angleterre, où, depuis longtemps, le sel n'est plus imposé, où, par conséquent, les cultivateurs ne sont astreints à aucune formalité de dénaturation, la consommation agricole s'est développée dans des proportions inconnues chez nous.

En plus des concessions dont nous venons de parler, en faveur des fabriques de soude, de la pêche maritime, des approvisionnements de la marine et, en dernier lieu, de l'agriculture, l'administration admet certaines industries spéciales au bénéfice de la dénaturation. Ainsi, par exemple, les tanneries, les fabriques de faïence et de poteries, de cordes à boyau, etc., reçoivent en franchise les sels destinés à leurs fabrications, moyennant des justifications spéciales relatives à leur emploi dans l'usine.

III. DÉNATURATION DES SUCRES.

4. Sucrage des vendanges.

Lorsque le phylloxera eut si malheureusement réduit en France la récolte des vins, chacun s'ingénia à en combler le déficit. Parmi les procédés employés, le plus habituel et le plus légitime est le *sucrage*. Le sucrage consiste à diluer avec de l'eau sucrée les marcs provenant de la fabrication du vin. La fermentation transforme en alcool le sucre ainsi ajouté aux marcs, et la nouvelle cuvée possède presque toutes les propriétés de la première, sauf la couleur. On se sert, en outre, du

1. Les renseignements contenus dans le tableau ci-dessus ne sont pas publiés parmi les statistiques périodiques de l'administration. Il serait cependant intéressant de suivre annuellement le développement des quantités de sels dénaturés au profit de l'agriculture.
2. Sels de coussins.

sucrage pour relever le degré alcoolique des vins de première cuvée.

Avant le dégrèvement de 1880, le droit général sur les sucres atteignait 70 fr. les 100 kilogrammes; il était alors absolument impossible d'entreprendre, sous le poids d'un tel tarif, l'opération du sucrage des vins. L'abaissement du droit général à 40 fr. (*L.* 19 *juill.* 1880) favorisa, dans une large mesure, l'emploi du sucre dans les vendanges. Parmi les 47,929,000 kilogrammes de sucre qui, en 1881, excédèrent la consommation de l'année précédente, on estima à près de 20 millions de kilogrammes les quantités absorbées par le sucrage. Mais ces premières tentatives ne pouvaient beaucoup s'étendre, ni progresser, sous l'empire d'une taxe qui, bien que diminuée, représentait encore une surcharge égale à peu près au prix du produit lui-même. D'ailleurs, en 1884 le droit fut élevé de 40 à 50 fr. Aussi de nombreuses pétitions demandèrent-elles, avec instances, que les viticulteurs fussent autorisés à employer le sucre, sans payer les droits généraux de consommation ou avec une large réduction de tarif.

A l'appui de leurs demandes, les pétitionnaires faisaient valoir qu'il s'agissait de manipulations industrielles et agricoles, que la franchise du sucre encouragerait les efforts de deux millions de propriétaires, et leur permettrait de conserver à la France une ancienne et importante source de richesse nationale.

En même temps, on réclamait aussi la faculté de *vinage,* c'est-à-dire le droit de verser directement sur les vins de l'alcool en franchise ou en réduction de taxe (*V. le mot* **Vinage**). La question du vinage donna lieu comme toujours, dans les Chambres, à d'interminables discussions qui révélèrent, de nouveau, les divergences d'intérêts existant entre les viticulteurs du Nord et ceux du Midi. La Chambre des députés termina le conflit, ainsi qu'elle l'a fait invariablement jusqu'ici, en rejetant purement et simplement la proposition.

Mais, par compensation, elle admit le sucrage, c'est-à-dire la faculté, pour les viticulteurs, de verser du sucre sur leurs vendanges avec une réduction de droits. L'article 2 de la loi du 29 juillet 1884 est ainsi conçu :

« Les droits sur les sucres bruts ou raffinés, de « toute origine, employés au sucrage des vins, ci- « dres et poirés, avant la fermentation, sont réduits « à 20 fr. les 100 kilogrammes de sucre raffiné.

« Un règlement d'administration publique déter- « mine préalablement les mesures applicables à « l'emploi de ces sucres. »

Ainsi les sucres, moyennant un droit réduit des trois cinquièmes (20 fr. au lieu de 50 fr. les 100 kilogrammes), peuvent, en vertu de la loi de 1884, être versés sur les vendanges.

5. Formalités réglementaires.

Le règlement d'administration publique que prévoyait la loi du 29 juillet 1884 et auquel elle subordonnait l'exécution de ses dispositions, se fit attendre un an. Il fut rendu seulement le 22 juillet 1885.

Le comité des arts et manufactures, dans cet intervalle, avait étudié les divers procédés de dénaturation susceptibles de permettre, sans danger de fraude pour le Trésor, l'emploi des sucres à tarif réduit en faveur de la viticulture. Il écarta successivement tous ceux de ces procédés qui dénaturaient le sucre, soit par le mélange de matières étrangères, soit par interversion au moyen des acides. Il lui sembla que le premier système avait l'inconvénient d'introduire dans le vin des substances qui pourraient le faire considérer comme produit falsifié et, d'autre part, l'interversion des acides ne semblait pas offrir assez de garanties pour le Trésor. (*Discours du Sous-Secrétaire d'État des finances, Chambre des députés. Séance du* 25 *juillet* 1885.)

Le comité des arts et manufactures s'arrêta au système suivant, que le règlement d'administration publique du 22 juillet 1885 a consacré :

Création de dépôts particuliers, autorisés par l'administration, dans lesquels les viticulteurs seront admis à s'approvisionner de sucre à prix réduit, sous la condition d'y apporter, à certains jours et heures désignés par le service, une quantité de raisins frais foulés, d'un poids égal à celui du sucre qu'ils veulent se procurer. Mélange intime des deux matières sous les yeux des employés; certificats de l'autorité municipale limitant la quantité maximum que chaque individu est admis à dénaturer.

A l'égard des viticulteurs qui désirent opérer au siège même de leur fabrication, l'administration peut autoriser les employés à se rendre à domicile pour y voir verser le sucre dans les cuves de fermentation ou sur les moûts, ce versement constituant à lui seul la dénaturation.

6. Dangers de fraudes.

Les formalités qui précèdent, et quelques autres subsidiaires, ont paru au comité des arts et manufactures et au Conseil d'État devoir garantir suffisamment les intérêts du Trésor. A moins d'un outillage spécial, il est, assure-t-on, impossible de retirer et de reconstituer le sucre dissous dans les cuves ou dans les moûts de raisin. C'est à partir seulement des vendanges de 1885 que le nouveau règlement a reçu son application. Sans doute, les tentatives de fraude, s'il doit s'en produire, ne se sont pas manifestées au début. Il y a lieu d'espérer, d'un autre côté, que les intéressés comprendront combien il serait inconvenant de leur part d'abuser d'une concession aussi précieuse pour le développement de leur industrie. Il n'en faut pas moins prévoir la possibilité de graves détournements, si le service des contributions indirectes ne veille pas avec la plus stricte exactitude à la réalité des versements. Ainsi un article du règlement déclare que, lorsque les employés ne se présenteront pas aux jours et heures indiqués, il sera procédé quand même aux dénaturations (*art.* 8). Il est facile de se figurer ce que deviendront les dénaturations, dans le cas où, par négligence ou par impossibilité, les employés n'y assisteront pas. Très souvent les receveurs ambulants, empêchés par leur service, délèguent les receveurs buralistes pour assister, à leur place, à la dénaturation des sucres sur les lieux. Or, les receveurs buralistes, bien que munis d'une commission, sont à peine des employés de l'administration : généralement ils cumulent avec leur emploi la profession d'épicier, mercier, débitant de tabac. En outre, habitants du pays, ils sont disposés à épargner leurs amis. De sorte que le contrôle, dont il s'agit, délicat et important tout à la fois, se trouve très mal placé entre leurs mains.

Si les moûts dissolvent réellement le sucre d'une manière définitive, il est évident que la fraude

la plus habituelle et la plus dangereuse consistera à éviter cette dissolution, c'est-à-dire à simuler les versements et à s'abstenir de les effectuer. C'est donc sur la présence et les constatations très précises du service que repose à peu près exclusivement la sécurité du Trésor. Or, la phrase suivante, insérée à la fin d'un des derniers rapports officiels, n'est pas faite pour rassurer ceux qui se préoccupent des intérêts du fisc :

« L'administration s'est attachée à donner aux « intéressés toutes les facilités compatibles avec la « sûreté de l'impôt.

« L'intervention de ses agents n'a motivé ni « plainte, ni réclamation; mais, en raison même de « la simultanéité et de la multiplicité d'opérations « qui s'accomplissent sur un grand nombre de « points, dans un laps de temps assez court, *les « moyens d'action dont dispose le service pour « empêcher les abus, ont été forcément affaiblis « et le personnel n'a pu exercer sa mission de « surveillance que dans une mesure relativement « restreinte.* »

(*Bulletin de Statistique du Ministère des finances*, mai 1888.)

7. Statistique fiscale.

Sous la réserve des observations précédentes, nous donnons les statistiques suivantes :

Quantités de sucre employées avec réduction de taxe.

	Campagne 1886.	Campagne 1887.
	Kilogr.	Kilogr.
Vins de première cuvée . . .	7,095,208	7,656,455
Vins de deuxième cuvée ou vins de marcs	20,761,384	29,790,129
Cidres	145,555	235,641
Total des sucres ayant profité de la réduction de taxe. . .	28,002,147	37,682,225

(*Bulletin de statistique* du mois de mai 1888.)

Les 37,682,000 kilogrammes de sucre employés, en 1887-1888, pour le sucrage à tarif réduit des vendanges vins et cidres représentent une détaxe de 13,500,000 fr. environ. Pendant la campagne 1887-1888, en effet, en vertu de la loi du 27 mai 1887, le droit général sur les sucres s'élevait à 60 fr. et le tarif applicable aux sucres destinés au sucrage se trouvait réduit à 24 fr.[1] Le montant de la détaxe atteignait donc 36 fr. par 100 kilogrammes[2], soit pour 37,682,000 kilogrammes, 13 millions et demi de francs.

Pour assurer la régularité de la concession de cette détaxe de 13 millions et demi de francs, les employés ont dû procéder à 55.643 visites spéciales, dans le cours de la campagne 1887-1888, chez les divers viticulteurs et intéressés ayant opéré des dénaturations. La vue de ce nombre énorme de visites corrobore les réflexions exprimées plus haut au sujet des difficultés et des dangers fiscaux de l'application de la détaxe.

Les vins de seconde cuvée, dilués dans les marcs, comme il a été dit au début, ont fait l'objet de sucrages beaucoup plus importants que les vins de première cuvée. Ceux-ci ont reçu seulement une addition de 7 millions et demi de kilogrammes de sucres, destinés à remonter leur force alcoolique, tandis que les marcs ont été dilués avec de l'eau contenant 29,790,000 kilogrammes de sucre. Par cette dernière opération, 1,359,000 hectolitres de vin supplémentaire ont été créés (évaluation faite, en majeure partie, à raison de 1 hectolitre de vin pour 25 kilogrammes de sucre).

Les viticulteurs récoltants ont beaucoup plus profité des concessions que les industriels acheteurs de vendanges. Sur les 37,400,000 kilogrammes de sucres employés, les premiers ont utilisé 35,400,000 kilogrammes et les seconds 2 millions seulement.

La situation se présente sous un aspect inverse à l'égard des cidres. La plupart des récoltants de cidre se montrent encore, en effet, réfractaires à l'emploi du sucre pour l'amélioration de leurs produits et 27,900 kilogrammes ont été uniquement demandés par eux. Les acheteurs de pommes ou de poires ont dénaturé 207,600 kilogrammes.

D'année en année, ces quantités sont destinées à s'accroître, en ce qui concerne les vins et les cidres. Le pays ne peut que se féliciter d'un tel développement, à condition toutefois qu'il soit sincère et que l'administration parvienne à réprimer les abus, capables de compromettre gravement les recettes des budgets.

IV. DÉNATURATION DES ALCOOLS.

8. Principe de la dénaturation posé en 1814.

La loi du 8 décembre 1814, qui, la première, codifia les règlements fiscaux relatifs aux boissons, affranchit formellement de l'impôt les alcools destinés aux emplois industriels. « La même exemp- « tion, dit-elle, sera accordée pour les eaux-de-vie « et esprits employés par les fabricants ou manu- « facturiers dans leurs établissements à charge par « eux de les dénaturer en présence desdits employés « de manière qu'ils ne puissent être livrés à la « consommation. » (*L.* 8 *déc.* 1814, *art.* 80.)

Le principe de l'exemption en faveur des alcools employés dans l'industrie, moyennant dénaturation préalable, se trouve donc posé dès le début de la législation des boissons.

Cependant la loi de 1816 introduisit parmi ses dispositions l'article suivant : « Les eaux-de-vie ou « esprits altérés par un mélange quelconque seront « soumis aux mêmes droits que les eaux-de-vie ou « esprit purs. » (*L.* 28 *août* 1816, *art.* 23.)

Pendant longtemps, cet article de la loi de 1816 ne sembla porter aucune atteinte à la faculté de dénaturation accordée par la loi de 1814. Les circulaires de la régie expliquèrent, au contraire, comment les deux lois se conciliaient, et maintinrent explicitement la franchise aux eaux-de-vie employées à la fabrication des vinaigres, eaux de senteur, vernis, parfums, éthers et autres préparations de pharmacie et de parfumerie. (*Circ.* 29 *nov.* 1816.)

9. Décision contraire de l'administration en 1833.

La loi du 24 juin 1824, qui résuma et perfectionna la législation relative à l'alcool, n'innova rien en matière de dénaturation.

Mais, en 1833, l'administration des contributions indirectes, désireuse, sans doute, de regagner au moyen d'une fiscalité excessive le niveau budgétaire d'où les réformes législatives de 1830 l'avaient fait déchoir, prétendit que l'article 23 de la loi du 28 août 1816 avait entendu révoquer l'article 80

1. Une surtaxe de 20 p. 100 avait été ajoutée en 1887 aux tarifs de 1884.

2. Ces donnécs ont été modifiées depuis par la nouvelle loi du 24 juillet 1888.

de la loi du 8 décembre 1814, que, par conséquent, la dénaturation en franchise avait cessé d'être légale depuis 1816. D'ailleurs, ajoutait-elle, l'essence de térébenthine versée dans l'alcool ne constitue pas un mélange suffisamment efficace contre la fraude : les dénaturateurs peu scrupuleux séparent facilement les deux liquides. Enfin, les produits en faveur desquels l'exception avait été appliquée jusque-là, parfums, eaux de senteur, vernis pour meubles, amorces de poudre fulminante, etc., constituent des articles de luxe, ne méritant aucun intérêt et pouvant, sans inconvénient, supporter la plénitude des droits généraux.

Tels furent les motifs mis en avant par la décision administrative du 10 octobre 1833, qui révoqua, d'une manière générale, la faculté de dénaturation.

Nécessairement, une si grave décision prise à l'improviste jeta un trouble extrême dans les industries où, depuis plus de 20 ans, l'alcool était utilisé en franchise. Des instances judiciaires s'engagèrent pour l'interprétation de la loi. D'abord les fabricants crurent triompher. Mais bientôt les arrêts de la Cour de cassation du 5 juin 1835 et du 7 août 1840 confirmèrent l'interprétation inaugurée en 1833 par l'administration et décidèrent, en conséquence, que les lois existantes avaient cessé d'autoriser la dénaturation des alcools en franchise de droits.

10. Loi de 1843 et ordonnances de 1844 et de 1845.

Après les controverses auxquelles avait donné lieu la décision précitée de l'administration, il appartenait au législateur de statuer à nouveau sur la question. C'est ce que firent les Chambres, sur l'initiative de plusieurs de leurs membres. La loi du 14 juillet 1843, rendue en conséquence, posa en principe que les eaux-de-vie et esprits dénaturés de manière à ne pouvoir être employés comme boisson, seraient affranchis de tous droits d'entrée, de consommation ou de détail. Elle confia à un règlement d'administration publique le soin de déterminer les conditions de la dénaturation et les formalités y applicables et enfin elle autorisa ce même règlement à établir un droit qui serait perçu à titre de *droit de dénaturation,* sauf ratification législative. C'est la première fois qu'apparaissait l'idée d'un droit réduit perçu à l'occasion de la dénaturation. Jusque-là, toutes les fois qu'il y avait eu concession, la franchise entière avait été accordée. Mais, en 1843, on pensa que les déplacements et la perte de temps qu'imposaient au service des contributions indirectes les formalités de la dénaturation méritaient une indemnité. En outre, on supposa que le droit spécial de dénaturation deviendrait une assurance contre la fraude. « Ce « droit n'a été établi que comme garantie contre la « fraude, dit le rapporteur d'un projet postérieur, « en 1845 ; d'où la conséquence que, lorsque la « fraude sera démontrée impossible, le droit facul- « tatif devra disparaître. » (*Rapport à la Chambre des députés de M. Tesnière,* 23 *juin* 1845.)

Ce fut l'ordonnance du 14 juin 1844 qui organisa le régime nouveau et détermina le tarif à percevoir. La dénaturation consistait alors dans un mélange d'essence ou d'huile essentielle et le tarif variait en raison inverse de la proportion d'essence que les dénaturateurs consentaient à verser sur leurs alcools. Les précautions n'avaient pas, à cette époque, besoin d'être poussées aussi loin qu'aujourd'hui, en raison du haut prix de l'alcool, 90 fr. environ l'hectolitre, et de la faible proportion du taux de l'impôt, 37 fr. 40 c., par rapport à ce prix. On était loin de prévoir l'avènement des alcools d'industrie et le rapporteur du projet de loi de 1845 écrivait avec assurance : « Quant à la betterave, qui ne sait « qu'elle ne sera jamais cultivée pour faire de « l'alcool? » (*Rapport Tesnière,* 23 *juin* 1845.)

Ce projet de loi de 1845 avait pour objet de sanctionner législativement le tarif édicté par l'ordonnance du 14 juin 1844, conformément aux prescriptions de l'article 4 de la loi du 14 juillet 1843. Mais le vote de la loi ayant été ajourné, ce fut encore une nouvelle ordonnance qui, le 29 août 1845, modifia, en les réduisant, les tarifs de l'ordonnance antérieure de 1844.

11. Loi de 1872.

En franchissant la période qui sépare ces débuts des droits de dénaturation de l'époque actuelle, nous retrouvons la taxe de dénaturation restaurée en 1872 dans des conditions mieux appropriées aux modifications survenues dans la production des alcools et dans le taux des tarifs.

La loi du 2 août 1872 constitue aujourd'hui le code de la dénaturation des alcools.

Elle est ainsi conçue :

« Art. 4. Les alcools dénaturés de manière à ne « pouvoir être consommés comme boissons seront « soumis, en tous lieux, à une taxe spéciale, dite « de dénaturation, dont le taux est fixé en principal « à 30 fr. par hectolitre d'alcool pur.

« Art. 5. Le comité des arts et manufactures dé- « terminera pour chaque branche d'industrie les « conditions dans lesquelles la dénaturation des « alcools devra être effectuée en présence des « employés de la régie. »

La première des deux innovations importantes consacrées par la loi de 1872, consiste dans la détermination du taux de la taxe de dénaturation, fixée à 30 fr. en principal, soit 37 fr. 50 c. avec les décimes. Par rapport au tarif général de 156 fr. 25 c. applicable à l'alcool ordinaire, ces 37 fr. 50 c. représentent le quart environ. Dans les villes à droit d'entrée, la proportion de la détaxe est encore plus importante, puisque le droit d'entrée ne se superpose pas au droit de dénaturation, lequel, « en tous lieux », ne dépasse pas 30 fr. en principal (37 fr. 50 c. avec les décimes).

En outre, la loi de 1872 introduisit une disposition toute nouvelle en chargeant dorénavant le comité des arts et manufactures de régler les procédés de dénaturation afférents à chaque nature d'industrie. Bien mieux que ne pouvaient le faire les articles des ordonnances de 1844 et de 1845, le comité des arts et manufactures se trouve constamment à même de suivre de près le mode de travail de chaque industrie et d'y adapter un système de dénaturation efficace. Le rapporteur de la commission de l'Assemblée nationale, qui était alors M. Wilson, dit : « Nous ne doutons pas que le co- « mité des arts et manufactures qui, d'après l'ar- « ticle 5, sera chargé de déterminer, pour chaque « branche d'industrie, les conditions dans lesquelles « la dénaturation devra être opérée en présence « des employés de la régie, ne trouve des procé- « dés complètement efficaces.» (*Rapport du* 22 *juillet* 1872.)

Les procédés adoptés ne sont peut-être pas encore complètement efficaces, comme on l'espérait, mais ils possèdent, en tous cas, une grande supé-

riorité sur les simples mélanges d'huiles essentielles prescrits jusque-là.

Ces procédés consistent, toutes les fois que la chose est possible, dans le versement d'une proportion déterminée de méthylène (1/9 en général), esprit impur provenant de la distillation du bois et produisant une infection difficile à neutraliser. A l'égard des industries qui ne supporteraient pas ce versement de méthylène, ou qui présentent d'autres moyens plus sûrs de dénaturation, le comité des arts et manufactures a déterminé des formules propres à chacune d'elles.

12. Règlement de 1881.

Formalités imposées aux dénaturateurs.

Les dispositions que nous venons d'enumérer ne paraissant pas suffisantes encore, en 1881 un nouveau règlement d'administration publique (29 janvier 1881) est venu renforcer les dispositions de la loi de 1872. Il soumet les dénaturateurs à des formalités administratives presque aussi puissantes, en leur genre, contre la fraude que la dénaturation elle-même.

Voici ses principales dispositions :

Obligation pour les dénaturateurs de se munir d'une licence et de justifier de leur inscription au rôle des patentes, pour une profession dont les produits comportent l'emploi de l'alcool.

Déclaration à faire avant chaque opération de dénaturation et détermination du jour et de l'heure où celle-ci aura lieu, après entente avec les employés qui doivent y assister.

Si les employés se trouvent empêchés de venir au rendez-vous, les dénaturateurs ne peuvent pas passer outre ; ils remettent à une autre date, concertée de nouveau avec le service, leur opération, afin que celle-ci s'exécute, toujours et en tous cas, sous les yeux de la régie.

Contrôle des substances dénaturantes au moyen de prélèvements d'échantillons envoyés au laboratoire central.

Séparation des locaux affectés à la conservation des alcools dénaturés, des magasins affectés au commerce des alcools en nature ou des ateliers de distillation.

Formalités à la circulation : vérifications et visites chez les dénaturateurs.

Le droit de dénaturation, en 1887, a produit 3,201,000 fr. résultant de l'application du tarif de 37 fr. 50 c. à 85,366 hectolitres d'alcool.

13. Statistique.

Le tableau suivant indique pour quelles quantités chacun des principaux produits admis à la dénaturation a profité de cette faculté depuis 1875 :

Quantités soumises à la dénaturation.

Produits.	1875.	1880.	1885.	1886.
	Hectol.	Hectol.	Hectol.	Hectol.
Vernis	10,894	14,106	10,065	10,209
Alcools blancs d'éclaircissage	2,916	2,694	7,865	10,181
Matières tinctoriales, chapellerie.	1,957	1,049	489	378
Gazogène	356	5,078	16,671	21,510
Insecticides.	»	4	1	2
Éther	1,185	2,180	4,293	6,798
Aldéhydes	47	9	3	4
Fulminates, alcaloïdes .	983	704	1,782	2,103
Usages divers.	1,270	1,707	6,116	8,011
Totaux.	19,561	27,540	49,285	59,196

Il est à remarquer, d'après la première colonne de ce tableau, que les alcools destinés aux eaux de senteur, vinaigres de toilette et autres produits liquides de la parfumerie, ainsi qu'à un grand nombre de médicaments, sont exclus du bénéfice de la loi de 1872 et demeurent soumis aux droits généraux de consommation et d'entrée.

D'un autre côté, les chiffres du tableau révèlent une progression incessante des quantités d'alcools dénaturés, spécialement en ce qui concerne les produits les plus dangereux, alcools blancs d'éclaircissage et gazogènes. Ceux-ci sont, en effet, de simples mélanges d'alcool et de méthylène, additionnés quelquefois d'essence, qu'aucune introduction de gomme, résine, teinture, qu'aucun emploi immédiat dans l'industrie ne garantit contre les revivifications. En quelques années, ils ont passé de 7,600 hectolitres à 31,600 hectolitres, c'est-à-dire qu'ils ont quadruplé et au delà en six ans. Les totaux du tableau vont moins vite que les chiffres de ces lignes spéciales; ils doublent seulement pendant la même période.

V. PAYS ÉTRANGERS.

A l'étranger, nous voyons les États-Unis continuer à refuser d'admettre la dénaturation en faveur des alcools destinés à l'industrie.

Tous les alcools y doivent acquitter l'impôt général dans son intégralité, quel que soit leur emploi pour la consommation ou pour l'industrie. Le secrétaire du Trésor autorise seulement les établissements scientifiques à extraire en franchise des entrepôts les esprits nécessaires à leurs expériences.

Partout ailleurs, en Allemagne, en Italie, en Angleterre, les alcools destinés à l'industrie jouissent de modérations de taxes ou même d'un dégrèvement complet. Nous nous bornerons en terminant, à exposer le système anglais, particulièrement susceptible de servir d'exemple instructif.

En Angleterre, la faculté de dénaturer les alcools destinés à l'industrie, avec exemption des droits, date de 1855. A cette époque un industriel, possesseur d'un brevet pour l'exploitation d'une substance lubrifiante artificielle, remplaçant l'huile de spermacéti, demanda aux commissaires du revenu intérieur l'autorisation d'employer dans sa fabrication des spiritueux francs de droit. Après examen de sa demande, il fut reconnu que son procédé, non seulement rendait les spiritueux impropres à la consommation, mais ne permettait pas de les ramener à leur pureté primitive. Rien ne s'opposait donc à l'admission de sa requête. Mais alors se posa la question de savoir s'il ne convenait pas de prendre une décision plus générale, et d'accorder la franchise de l'impôt à tous les industriels capables de dénaturer les alcools employés dans leur fabrication, d'une manière également efficace. Des expériences furent entreprises dans cet ordre d'idées aux laboratoires du Revenu intérieur, et leur résultat conduisit à penser que l'addition aux alcools ordinaires d'une proportion de 10 p. 100 d'esprit de bois (*crude wood naptha*) permettrait d'obtenir un mélange définitivement impropre à la consommation, et dont il serait difficile, sinon impossible d'entreprendre la revivification.

La loi de 1855 (18 et 19 Victoria, cap. 38) édicta, en conséquence, d'une manière générale, la franchise pour les alcools mélangés avec 10 p. 100 d'esprit de bois, et compléta les garanties du Trésor par une série de formalités sévères et de stricte

surveillance. Ces formalités subsidiaires, révisées en 1861, 1865 et spécialement en 1880 par un acte récapitulatif (43, 44 Victoria, cap. 24), peuvent se résumer sommairement de la manière suivante :

Obligation pour les personnes qui désirent effectuer des dénaturations, d'adresser une demande écrite à l'administration, et de s'engager sous caution à en faire un usage convenable. Exclusion des redevables faisant le commerce des esprits et liqueurs soumis à l'exercice.

Le versement du méthylène peut seulement avoir lieu, et l'esprit méthylé peut seulement être conservé dans les locaux autorisés par l'administration.

La moindre quantité qui peut être préparée dans une séance, en ce qui concerne les esprits de la Grande-Bretagne, est de 500 gallons.

En ce qui concerne les esprits étrangers, déposés dans un entrepôt de douane ou d'excise, la contenance des fûts dans lesquels ils ont été importés constitue la moindre quantité qui puisse être préparée.

Un compte strict des quantités d'esprits en la possession des dénaturateurs est relevé par les officiers de l'excise, qui peuvent inspecter les magasins dans lesquels les spiritueux sont disposés et prélever des échantillons des spiritueux, eux-mêmes, à toute heure du jour. (*Extrait des rapports récapitulatifs des commissaires du Revenu intérieur de* 1869 *et de* 1885.)

Une loi de 1866 a formellement exclu les médicaments pour l'usage interne du bénéfice de la législation de 1855, en maintenant toutefois, à titre exceptionnel, la franchise aux éthers sulfuriques et aux chloroformes.

Pour tous les autres usages, vernis, laques, poudre fulminante, savons transparents, alcaloïdes, liniments et médicaments d'usage externe, même pour le chauffage et l'éclairage, qui demeurèrent prohibés jusqu'en 1861, la faculté de dénaturation se trouve admise en Angleterre en franchise des droits, sauf le paiement des droits de licence.

Le taux des licences est de 10 livres 10 shellings pour les fabricants d'alcools dénaturés, soit 262 fr. 50 c. par an.

Les détaillants d'esprit méthylé payent une licence annuelle de 10 shellings seulement, soit 12 fr. 50 c. Ces licences permettent de vendre des spiritueux en quantités n'excédant pas un gallon chaque fois.

En 1884-1885, seize licences de fabricant ont été prises, pour lesquelles une taxe de 168 livres (4,200 fr.) a été acquittée; et 7,702 licences de détaillants ont produit 3,953 livres (98,830 fr.). En dehors du prix de ces licences, nous le répétons, la dénaturation s'effectue en franchise.

La consommation des spiritueux méthylés, depuis 1855, a suivi une progression constante, interrompue seulement après 1866, lorsque la dénaturation cessa d'être autorisée à l'égard des médicaments pour l'usage interne.

Voici le relevé sommaire des quantités d'alcool méthylé, année par année, en commençant par la période de 1855 à 1869 :

1855-1856.	9,900 hectol.	alcool pur.
1865-1866.	48,618 —	—
1866-1867.	46,817 —	—
1867-1868.	38,809 —	—
1868-1869.	40,222 —	—

« Nous croyons probable, dit le rapport des « commissaires du Revenu intérieur, que cette dé« croissance de plus de 9,000 hectolitres entre mars « 1866 et mars 1868 représente la quantité de spiri« tueux employés, soit à des usages frauduleux, « soit à ceux, comme la préparation des médica« ments pour l'usage interne, auxquels son applica« tion n'est pas désirable. L'augmentation pendant « la dernière année peut, pensons-nous, être, à « juste titre, considérée comme représentant l'ac« croissement naturel d'une consommation légitime. »

Depuis 1868-1869 la consommation a suivi une marche progressive, qui ne semble pas devoir se ralentir :

Esprits britanniques dénaturés (alcool pur).

	Par les distillateurs en franchise.	Par les rectificateurs avec drawback	Total.
	Hectol.	Hectol.	Hectol.
1869-1870	13,600	8,900	22,500
1874-1875	18,300	12,500	30,800
1879-1880	26,300	15,500	41,800
1884-1885	39,000	19,100	58,100
1885-1886	49,510	19,388	64,898
1886-1887	50,045	19,725	69,770
1887-1888	52,578	19,653	72,231

Un des derniers rapports des commissaires du Revenu intérieur, en 1886, s'exprimait ainsi : « L'aug« mentation révélée par ce tableau provient d'un « développement de l'emploi des esprits dénaturés « dans les arts et les manufactures, et rien ne fait « supposer qu'une partie de ces quantités soit dé« tournée pour des usages illicites. »

Il est difficile de contrôler l'assertion des commissaires du Revenu intérieur et de savoir si réellement leur confiance est justifiée. D'après les statistiques ci-dessus, nous voyons qu'en Angleterre les quantités ont plus que doublé depuis 1875. Mais, en France, depuis la même époque, elles ont plus que quadruplé. En Angleterre, la progression semble normalement limitée à 10,000 hectolitres par an. En France, la progression annuelle fait des bonds surprenants; ainsi, de 1886 à 1887, elle a subitement porté le nombre d'hectolitres d'alcool dénaturé de 59,196 à 85,366, soit 26,170 hectolitres d'augmentation. Ces 85,366 hectolitres d'alcool dénaturé nous ont amené à dépasser aujourd'hui les 72,000 hectolitres dénaturés en Angleterre : jusqu'alors cependant notre pays demeurait, sous ce rapport, inférieur à son puissant voisin.

Du reste, nous devons être facilement portés à admettre l'efficacité de la législation anglaise en matière d'alcool dénaturé, puisque ses propres règlements ont été importés chez nous, dans ces dernières années, pour y combattre la fraude.

René Stourm.

DÉNOMBREMENT.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

Ce n'est qu'à partir de 1801 que des dénombrements réguliers de la population de la France ont été effectués.

Toutefois, avant cette époque, des dénombrements avaient été essayés ; dès 1328, d'après Voltaire (*Essai sur les mœurs*) on avait opéré un recensement de la population. Quelques historiens estiment même qu'on peut faire remonter à Charlemagne les premières opérations de cette nature tentées en France, car il chargea à plusieurs reprises ses *missi dominici*, les inspecteurs de finances de l'époque, de recueillir tous les renseignements de nature à le fixer sur la situation économique de ses États.

Quoi qu'il en soit, on ne peut considérer comme document officiel antérieur à 1801 que le résultat de l'enquête prescrite en 1697, d'après les instructions du maréchal de Vauban, sur les forces productives du pays. Au premier rang des informations à recueillir figure la population, mais dans les rapports avec l'impôt seulement.

Le premier et incontestable recensement qui ait suivi l'enquête de Vauban, et dont les résultats officiels aient été rendus publics, date donc de l'année 1801.

Depuis cette époque jusqu'à 1886, la même opération a été faite tous les cinq ans (sauf en 1811 et en 1816), c'est-à-dire quinze fois.

II. RÉSULTATS ET INFLUENCE DU DÉNOMBREMENT SUR LES IMPÔTS.

Pendant longtemps, les recensements quinquennaux n'ont fourni à la statistique que des renseignements incomplets. C'est en 1851 que le Gouvernement inaugura les règles destinées à permettre de suivre la marche de la population de la France non pas seulement dans ses totaux généraux, mais encore dans la constitution des communes.

Il fut en effet décidé, en 1851, que le recensement indiquerait la répartition des habitants par commune, en deux groupes composés, l'un de la population agglomérée, l'autre de la population éparse ; l'élément urbain de la population d'une commune était fixé au chiffre de 2,000 habitants agglomérés, de telle sorte que les communes ayant au moins ce nombre d'habitants agglomérés devaient être classées dans la catégorie des villes et les autres dans la catégorie des communes rurales.

Outre que ces renseignements ont permis de suivre les différences quinquennales de la répartition des habitants sur l'étendue du territoire, ils ont servi souvent, depuis cette époque, de base pour l'assiette de certains impôts.

1. Contributions directes.

Sur les quatre contributions directes proprement dites, il en est deux seulement dont l'assiette est influencée par la population ; ce sont la contribution des portes et fenêtre et celle des patentes.

Parmi les taxes assimilées aux contributions directes, deux également ont leur taux réglé en raison de la population : la contribution sur les chevaux et voitures et la taxe des billards.

1. *Contribution des portes et fenêtres.*

D'après la loi du 21 avril 1832 les catégories de population ont été fixées ainsi :

1re au-dessous de 5,000 âmes.
2e de 5,000 à 10,000 âmes.
3e de 10,000 à 25,000 âmes.
4e de 25,000 à 50,000 âmes.
5e de 50,000 à 100,000 âmes.
6e au-dessus de 100,000 âmes.

Dans les villes et communes au-dessus de 5,000 âmes, la taxe correspondante au chiffre de la population ne s'applique qu'aux habitations comprises dans les limites intérieures de l'octroi. Les habitations de la banlieue sont imposées d'après le tarif des communes rurales. Par suite les augmentations de tarif provenant des dénombrements n'atteignent que les habitations comprises dans les limites de l'octroi des villes, les habitations situées en dehors de ces limites ne subissent aucun changement de cotisation.

2. *Patentes.* (*Loi du* 15 *juillet* 1880.)

La contribution des patentes se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel, qui peuvent tous les deux être influencés par la population de la commune.

1. Droit fixe.

Le droit fixe est établi eu égard à la population et d'après un tarif général pour les industries et professions énumérées dans le tableau A du tarif (marchands en gros, demi-gros et détail, etc.) ; il est établi eu égard à la population et d'après un tarif exceptionnel pour les professions portées au tableau B (banquiers, agents de change, commissionnaires, etc.) ; enfin il est établi sans égard à la population pour les patentables du tableau C (Établissements industriels). (*Loi du* 15 *juillet* 1880, *art.* 3.)

Pour les professions dont le droit fixe varie en raison de la population du lieu où elles sont exercées, les tarifs sont appliqués d'après la population qui a été déterminée par le dernier décret de dénombrement.

Néanmoins, lorsque ce dénombrement de la population fait passer une commune dans une catégorie supérieure à celle dont elle faisait précédemment partie, l'augmentation du droit fixe n'est appliquée que pour moitié pendant les cinq premières années (*art.* 5, *même loi*).

Dans les communes dont la population totale est de 5,000 âmes et au-dessus, les patentables exerçant dans la banlieue des professions imposées eu égard à la population, payent le droit fixe d'après le tarif applicable à la population non agglomérée ; les patentables exerçant lesdites professions dans la partie agglomérée, payent le droit fixe applicable à la population totale (*art.* 6, *même loi*).

Les catégories de population pour l'application des droits fixes du tableau A (tarif général) sont les suivantes :

Paris.
Communes au-dessus de 100,000 âmes.
— de 50,001 à 100,000 âmes.
— de 30,001 à 50,000 âmes.
— de 20,001 à 30,000 âmes.
— de 10,001 à 20,000 âmes.
— de 5,001 à 10,000 âmes.
— de 2,001 à 5,000 âmes.
— de 2,000 âmes et au-dessous.

Le tarif exceptionnel du tableau B est gradué distinctement en raison de la population par chaque profession.

2. Droit proportionnel.

Le droit proportionnel est établi sur la valeur lo-

cative de l'habitation et des locaux affectés à l'exercice de la profession (*art.* 12).

Dans les communes dont la population est inférieure à 2,001 âmes, mais qui, en vertu d'un nouveau dénombrement, passent dans la catégorie des communes de 2,001 âmes et au-dessus, les patentables des 7e et 8e classes ne sont soumis au droit proportionnel que dans le cas où un deuxième décret de dénombrement maintient lesdites communes dans la même catégorie (*art.* 16).

3. *Contribution sur les chevaux et voitures.*

Les lois des 2 juillet 1862 et 23 juillet 1872 ont fixé ainsi qu'il suit les catégories de population :

1° Paris.
2° Communes autres que Paris ayant plus de 40,000 habitants.
3° Communes ayant de 20,001 à 40,000 habitants.
4° Communes ayant de 3,001 à 20,000 habitants.
5° Communes ayant 3,000 habitants et au-dessous.

Le tarif afférent à chaque commune en vertu du dénombrement est immédiatement applicable, sans atténuation ni exception d'aucune sorte. Le taux est le même pour tous les contribuables de la commune, sans qu'il y ait à distinguer entre ceux qui habitent la partie urbaine et ceux qui habitent la banlieue.

4. *Taxe sur les billards.*

La loi du 16 septembre 1871 a fixé les catégories de population ci-après :

1° Paris.
2° Villes au-dessus de 50,000 âmes.
3° Villes de 10,000 à 50,000 ames.
4° Autres communes.

Le tarif résultant du dénombrement est applicable sans exception ni distinction d'aucune sorte.

2. Contributions indirectes.

Parmi les impôts indirects, les droits d'entrée sur les vins, cidres, alcools et huiles et certains droits de licences (débitants de boissons, fabricants et entrepositaires d'huiles) sont influencés par le chiffre de la population agglomérée des communes.

Les communes d'une population agglomérée de 4,000 âmes et au-dessus sont divisées en 7 catégories pour le droit de licence et le droit d'entrée sur les vins, les cidres et les alcools, savoir :

De 4,000 à 6,000 âmes.
De 6,001 à 10,000 âmes.
De 10,001 à 15,000 âmes.
De 15,001 à 20,000 âmes.
De 20,001 à 30,000 âmes.
De 30,001 à 50,000 âmes.
De 50,001 âmes et au-dessus.

Paris rentre dans la 3e classe de la 7e catégorie.
Les communes sont divisées en 5 catégories pour le droit d'entrée sur les huiles, soit :

De 4,000 à 10,000 âmes.
De 10,001 à 20,000 âmes.
De 20,001 à 50,000 âmes.
De 50,001 à 100,000 âmes.
De 100,001 âmes et au-dessus.

Pour le droit de licence et le droit d'entrée sur les cidres, les alcools et les huiles, la tarification par catégorie de population est la même pour toute la France.

Les agglomérations de 10,000 âmes et au-dessus sont assujetties obligatoirement au régime de la *taxe unique*, d'après lequel l'exercice chez les débitants de boissons est supprimé et remplacé par un droit uniforme perçu aux entrées, en sus du droit spécial d'entrée, sur toutes les quantités de vins ou de cidres à destination des habitants de l'agglomération.

3. Autres conséquences.

Le dénombrement de la population a servi et sert encore à fixer divers points d'administration, parmi lesquels il est utile de signaler les suivants :

Les frais d'administration des communes devaient être réglés d'après la population. (*Arr. 17 germ. an XI.*)
Désignation des communes obligées de subvenir à l'entretien d'un commissaire de police. (*L. 19 vend. an IV et 28 pluv. an VIII.*)
Fixation du concours des communes à la dépense des aliénés par les conseils généraux. (*L. 30 juin 1838.*)
Dégrèvement d'impôt pour vacances de maisons dans certaines villes. (*O. 28 juin 1833.*)
Fixation des cautionnements des officiers ministériels : agents de change (*L. 18 vent. an IX*), officiers ministériels (*L. 28 avril 1816*).
Fixation des traitements des préfets, sous-préfets, etc. (*D. 25 mars 1852*), commissaires de police (*Arr. 19 germ. an XI et D. 22 mars 1813*), juges de paix et greffiers (*L. 21 juin 1845*), pasteurs protestants (*L. 15 germ. an XII*).
Répartition des fonds subventionnels de l'assistance publique entre les arrondissements de Paris. (*D. 12 août 1886.*)
Fixation des classes pour le traitement des curés, etc., etc.

III. STATISTIQUE ET COMPARAISONS.

Le dernier recensement effectué en 1886 a donné les résultats suivants :

362 arrondissements,
2,871 cantons.
36,121 communes,
38,218,903 habitants.

(*D. 5 janv. 1887.*)

Il est intéressant de comparer le mouvement de la population aux différentes époques où des dénombrements ont été effectués avant et après 1801 :

	Habitants.
	—
En 1700, Vauban fixe le total de la population à	19,034,146
En 1768-1769, d'après diverses évaluations (Voltaire, Messance, Espilly, Buffon) la population s'élève à	21,700,000
En 1789, d'après Necker, elle est de	27,957,167
En 1801, le premier recensement officiel donne un chiffre de	26,930,756
En 1806 d'après le dénombrement quinquennal la population est de	29,107,425
En 1821	30,461,875
En 1831	32,569,223
En 1846	35,400,486
En 1866	38,067,064
En 1872	36,102,921
En 1881	37,672,048
En 1886	38,218,903

Les habitants sont répartis entre 36,121 communes, dont :

1		Paris.
22		communes de 60,001 âmes et au-dessus.
7	—	de 50,001 à 60,000 âmes.
11	—	de 40,001 à 50,000 âmes.
13	—	de 30,001 à 40,000 âmes.
180	—	de 10,001 à 30,000 âmes.
791	—	de 3,501 à 10,000 âmes.
888	—	de 2,501 à 3,500 âmes.
2,720	—	de 1,501 à 2,500 âmes.
14,307	—	de 501 à 1,500 âmes.
17,181	—	au-dessous de 500 âmes.
36,221		communes.

Nous renvoyons au mot *Population* pour tout ce qui peut concerner la statistique des habitants.

(*V.* Billards, Contributions indirectes, Patentes, Portes et fenêtres, Voitures et Chevaux.)

DÉPARTEMENT.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

Avant 1789, la France était divisée, pour le service administratif, en 32 généralités, à la tête desquelles était placé un intendant chargé de toute l'administration de la circonscription. Jusqu'en 1551, les intendants ne furent que de simples commissaires délégués dans les provinces. A cette époque ils furent rendus sédentaires par Henri II, et résidèrent dans la ville principale de leur généralité.

La division territoriale actuelle de la France date du 22 décembre 1789.

Le département n'est pas une circonscription naturelle et nécessaire au même degré que la commune. Il embrasse une plus grande étendue de territoire et des intérêts qui correspondent à un ordre d'idées et de préoccupations plus élevées et plus larges. Le moindre villageois se rend un compte assez exact de ce qu'il est en droit d'attendre de l'organisation municipale destinée à pourvoir à ses besoins immédiats et essentiels. Une plus grande culture d'esprit, une plus grande expérience des affaires est indispensable pour apprécier le rôle de la circonscription supérieure et en concevoir l'utilité. Pour en bien saisir les avantages il faut déjà savoir se soustraire aux influences de l'égoïsme local, et nourrir un certain sentiment de la solidarité humaine.

Si le département, en effet, a sa raison d'être comme la commune, les intérêts qu'il est appelé à satisfaire sont moins perceptibles et plus lointains.

C'est le développement de la civilisation qui a rendu nécessaires l'accroissement et l'extension des organes administratifs, et la constitution des circonscriptions intermédiaires.

Sous l'ancien régime, il était pourvu à la satisfaction des besoins collectifs dont il vient d'être question, par les soins d'agents divers. Au XVIe siècle, c'étaient les trésoriers de France qui assuraient, dans le ressort de la généralité, l'entretien des chemins. Des tournées d'inspection ou chevauchées étaient faites par des maîtres des requêtes ou *commissaires départis*, renouvelés des *missi dominici* de Charlemagne, et chargés de veiller à l'exécution des ordonnances, de redresser les abus sur place et de rendre compte au souverain. Ce fut l'origine des intendants, devenus tout-puissants sous Richelieu dans les pays d'élections. Dans les pays d'États, où les intendants n'exerçaient qu'un pouvoir d'inspection et de contrôle, les assemblées provinciales délibéraient sur les intérêts particuliers de la province, votaient les impôts locaux et les impôts royaux, dont elles faisaient la répartition entre les généralités. Elles choisissaient même les agents chargés d'exécuter leurs décisions, nommaient une véritable commission permanente dite commission intermédiaire, et votaient un *état de fonds*, c'est-à-dire le budget en recettes et en dépenses.

A la veille de la Révolution, en 1787, des assemblées provinciales furent instituées dans 22 généralités.

La liberté, toutefois, dit avec raison M. Aucoc, ne se montrait dans les provinces que sous la forme du privilège, et, dès le XVIIe siècle, toute trace d'indépendance locale avait disparu.

L'Assemblée constituante s'inspira de ces essais dans l'organisation des administrations électives du département, composées d'un conseil qui comptait 36 membres, d'un directoire de 8 membres élus par le conseil, et d'un procureur-syndic nommé directement par le corps électoral, auxquels elle confia la gestion des intérêts généraux aussi bien que des intérêts locaux.

La loi du 22 décembre 1789 distingua entre les mesures d'intérêt local, pour lesquelles l'administration départementale demeurait à peu près souveraine, et les mesures d'intérêt général qui n'étaient exécutoires qu'après l'approbation du roi.

La Constitution de l'an III établit une administration de cinq membres élus par les citoyens, à côté de laquelle elle plaça un commissaire nommé par le pouvoir central et chargé de requérir et d'assurer l'application des lois.

C'est en l'an VIII que fut institué le régime sous lequel nous vivons aujourd'hui. La loi du 28 pluviôse porte qu'il y aura dans chaque département un préfet chargé de l'administration, nommé par le Gouvernement, un conseil de préfecture et un conseil général du département.

II. PERSONNALITÉ CIVILE.

Il y aurait quelque exagération à prétendre que la personnalité civile du département date de la loi même du 22 décembre 1789 qui, en l'instituant, lui attribua certaines ressources destinées à faire face à des dépenses déterminées. Elle était, sans doute, en germe dans la disposition qui prévoit la possibilité pour la circonscription nouvelle, d'établir des impôts ou de contracter des emprunts. Mais ce sont les décrets des 9 avril et 16 décembre 1811 qui ont affirmé l'individualité du département en lui cédant la propriété des anciennes routes impériales de 3e classe et des bâtiments affectés à divers services publics, à charge par lui de pourvoir à leur entretien; et la loi du 10 mai 1838 l'a définitivement consacrée. Enfin les lois des 24 juillet 1866 et 10 août 1871 ont accru dans une large mesure les attributions des assemblées auxquelles est confiée la gestion de la fortune départementale.

Vivien constatait déjà, il y a quarante ans, que le département forme un être collectif et, en quelque sorte, une grande commune possédant des biens et des revenus et soumise à des charges.

Le législateur de 1871, par la création de la commission permanente, a notablement assoupli les liens de la tutelle que l'autorité centrale exerce encore sur le département. D'aucuns étaient d'avis que l'on pouvait aller plus loin et remplacer, pour toutes les affaires purement départementales, le préfet par un administrateur élu, véritable délégué du conseil général (*Proposition Magnin et Bethmont : proposition Raudot*). La majorité repoussa cette réforme radicale. On pensa, avec Vivien, que le département occupe trop de place dans l'État par le territoire qu'il embrasse et les populations qu'il renferme pour que, dans l'intérêt du maintien de l'unité politique, la main du Gouvernement ne doive pas peser sur lui plus que sur la commune.

Il reste à se demander si le pouvoir central ne gagne pas souvent en force ce qu'il perd en étendue et si ce n'eût pas été lui rendre service

que d'alléger, dans une juste mesure, la responsabilité qui lui incombe.

Le rôle du conseil général a, du reste, grandi par la force des choses, la loi a d'elle-même porté ses fruits et le département jouit, en fait, à l'heure qu'il est, d'une large autonomie dans toutes les questions où l'intérêt supérieur de l'État n'est pas en cause.

Le préfet demeure, aux termes de l'article 54 de la loi organique, et sous le contrôle de la commission départementale, le représentant actif de l'individualité du département, chargé de l'exécution des délibérations du conseil général et, le cas échéant, de la commission permanente.

III. FINANCES DÉPARTEMENTALES.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail du budget départemental, qui a été étudié dans un article spécial. Il suffira de passer rapidement en revue les ressources du département et ses charges, et de déterminer les principaux éléments dont se compose son domaine privé. (*V.* **Budget départemental.**)

1. Domaine privé.

Nous avons vu que le département n'est pas seulement une division administrative, mais un établissement public ayant capacité pour acquérir et pour aliéner.

La loi du 10 août 1871 lui a concédé, à titre définitif, la propriété des anciennes routes départementales mises à sa charge par les décrets de 1811 avec une affectation perpétuelle. Il en peut disposer, aujourd'hui, comme il l'entend, et ce n'est pas la moindre de ses prérogatives nouvelles.

Déjà, il avait été autorisé, sous réserve de la déclaration d'utilité publique, par la loi du 12 juillet 1865, à établir des chemins de fer d'intérêt local, uniquement destinés à relier les localités secondaires aux localités principales.

Le domaine immobilier du département comprend encore les édifices départementaux affectés à un service public, tels que les tribunaux de première instance, les hôtels de préfecture et de sous-préfecture, les casernes de gendarmerie, les prisons départementales ; les immeubles non affectés dont il tire un revenu, les fermes-écoles, les dépôts de mendicité, les asiles publics d'aliénés, les terrains plantés en pépinières, certains établissements d'eaux thermales, etc.

Le domaine mobilier du département embrasse, outre les créances et les rentes, les meubles meublants qui garnissent les hôtels des préfectures et des sous-préfectures, les palais des cours d'assises, des tribunaux civils et de commerce et des autres édifices départementaux, les pièces conservées dans les archives départementales qui donnent lieu à la perception de droits d'expédition, le produit des ponts à péage et des bacs là où il en existe encore.

Le conseil général statue définitivement sur l'acquisition, l'aliénation, l'échange, le changement de destination des propriétés du département non affectées à un service public et leur mode de gestion, sur les baux, quelle qu'en soit la durée, l'acceptation ou le refus des dons et legs. (*Loi du* 10 *août* 1871, *art.* 46.)

2. Recettes et dépenses départementales.

D'après ce qui précède, on voit que le budget du département n'aurait que fort peu d'importance s'il n'était pas alimenté par les centimes additionnels au principal des 4 contributions directes, mis à la disposition du conseil général dans la limite du maximum fixé généralement à 25 centimes par la loi annuelle des finances, et les centimes spéciaux établis pour la confection du cadastre ou perçus pour le service de l'instruction primaire (4 centimes) et des chemins vicinaux (7 centimes). Il y faut ajouter la part allouée sur le crédit de 4 millions, qui a remplacé l'ancien fonds commun inscrit au budget de l'État, aux départements qui, en raison de leur situation financière, sont hors d'état de subvenir à leurs dépenses ordinaires ; les ressources ou produits éventuels comprenant le concours des communes et des particuliers dans la dépense des aliénés séquestrés d'office et des enfants assistés et les contingents des communes et des particuliers pour les chemins vicinaux et les chemins de fer d'intérêt local, enfin les subventions industrielles pour les chemins vicinaux.

Les ressources du budget extraordinaire comprennent le produit des centimes extraordinaires, au nombre de 12, perçus en vertu de la loi du 10 août 1871 (*art.* 59) ou de lois spéciales, le produit des emprunts, les recettes éventuelles (vente de matériaux et de vieux papiers, etc.), les dons et legs et les recettes accidentelles.

Les départements où la valeur du centime est le plus élevée sont les suivants : Seine, 615,279 fr. ; Nord, 145,820 ; Seine-Inférieure, 119,827 ; Gironde, 92,921 ; Rhône, 90,797 ; Seine-et-Oise, 81,588. Elle descend à 9,490 dans les Basses-Alpes ; 9,536 dans la Haute-Savoie ; 8,499 dans la Lozère ; 7,699 dans les Hautes-Alpes ; 5,757 dans la Corse. La moyenne est de 41,674 fr.

Les charges ordinaires du département comprennent l'entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, du local nécessaire à la réunion du conseil départemental de l'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie ; le casernement des brigades de gendarmerie ; le loyer, l'entretien, le mobilier et les menues dépenses des cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce et les menues dépenses des justices de paix ; les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires ; les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury ; les dépenses ordinaires d'utilité départementale ; les dépenses imputées sur les centimes spéciaux établis en vertu des lois des 2 août 1829, 21 mai 1836, 15 mars 1850 et 10 avril 1867.

Les charges extraordinaires comprennent les dépenses imputées sur les recettes extraordinaires énumérées plus haut.

E. GUERLIN DE GUER.

Bibliographie.

Léon AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif.*

A. BATBIE, *Traité théorique et pratique du droit administratif.*

VIVIEN, *Études administratives.*

DE FERRON, *les Institutions municipales et provinciales comparées.*

Th. DUCROCQ, *Cours de droit administratif.*

A. DE TOCQUEVILLE, *l'Ancien Régime et la Révolution.*

Edg. QUINET, *Philosophie de l'histoire de France.*

Situation financière des communes pour 1886, publiée par le ministère de l'intérieur.

DÉPÊCHES. *V.* **Télégraphe.**

DÉPENSES SECRÈTES. *V.* **Fonds secrets.**

DÉPORT. *V.* **Report.**

DÉPOT DES CARTES ET PLANS DE LA MARINE. — Le dépôt des cartes et plans dont la création remonte au 19 novembre 1720 et qui a été réorganisé, en dernier lieu, par le décret du 25 novembre 1854, centralise tout le service et le matériel scientifique de la marine.

Le service général du dépôt des cartes et plans comprend :

La préparation, la suite et la centralisation des travaux hydrographiques exécutés par la marine de l'État ; la rectification de l'hydrographie générale au moyen des documents français et étrangers ;

La construction, la gravure, l'impression, la publication et la conservation des cartes marines ;

La rédaction, la publication des instructions, ouvrages et documents qui intéressent la navigation maritime ;

La direction et la centralisation des travaux relatifs à l'observation des marées et à l'étude des phénomènes magnétiques et météorologiques utiles à la navigation ; l'acquisition, la conservation, l'entretien, la réparation des instruments de navigation relatifs au service de la flotte et de ceux qui sont nécessaires au service de l'hydrographie ;

Le classement et la conservation des archives hydrographiques et de la bibliothèque spéciale affectée à l'établissement.

Le dépôt des cartes et plans constitué à Paris est une institution distincte du ministère et dont l'organisation offre une certaine analogie avec celle des établissements de la marine hors des ports. Il a à sa tête un vice-amiral portant le titre de Directeur général et ayant sous ses ordres l'Ingénieur hydrographe en chef, les Ingénieurs hydrographes et les officiers de marine détachés temporairement au dépôt.

Le service administratif est confié, sous l'autorité du directeur général, à un fonctionnaire qui porte le titre de chef du bureau administratif ; un garde-magasin comptable est chargé du matériel, un bibliothécaire des ouvrages, documents et cartes. Enfin un conseil d'administration donne son avis sur tous les actes et faits d'intérêt et de responsabilité.

Les dépenses du dépôt des cartes et plans sont réparties dans le budget de l'exercice 1889 comme suit :

Personnel	292,599 fr.
Matériel	[illegible]
Ensemble.	393,495 fr.

Le produit de la vente des cartes exécutées par le dépôt rapporte en moyenne à l'État une somme de 30,000 fr. par an.

Le commerce des cartes marines n'est pas libre. Les cartes non gravées par le dépôt ne peuvent être mises en vente qu'avec son autorisation, sous peine de confiscation et d'amende. (*Arr. du Conseil* 19 *juin* 1786, *rappelé par l'art.* 12 *de l'ordonnance du* 6 *juin* 1814 *et qui a toujours valeur légale ; L.* 4 *mars* 1852.)

DÉPÔTS DE MENDICITÉ. — Ces établissements, dit M. Morlot dans le *Répertoire de droit administratif*, paraissent avoir été créés pour la première fois en juin 1652 ; organisés par une déclaration du Régent du 23 mars 1720, complétée par un arrêt du Conseil du 21 septembre 1767, ils ont été supprimés par la loi du 24 vendémiaire an II. Mais plus tard, le Code pénal ayant subordonné la condamnation des personnes trouvées mendiant à l'existence dans la localité d'un établissement public organisé en vue d'obvier à la mendicité (*art.* 274) et où elles devaient être conduites à l'expiration de leur peine, il devint indispensable de pourvoir à l'organisation de ces établissements. C'est ce que fit le décret de 1808, lequel contient à cet égard les dispositions suivantes :

Art. 1er. — La mendicité sera défendue dans tout le territoire de l'Empire.

Art. 2. — Les mendiants de chaque département seront arrêtés et traduits dans le dépôt de mendicité dudit département aussitôt que ledit dépôt sera établi.

Art. 3. — Dans les 15 jours qui suivront l'établissement et l'organisation de chaque dépôt de mendicité, le préfet du département fera connaître par un avis que ledit dépôt étant établi et organisé, tous les individus mendiant et n'ayant aucun moyen de subsistance sont tenus de s'y rendre. Cet avis sera publié et répété dans toutes les communes du département pendant trois dimanches consécutifs.

Art. 4. — A dater de la troisième publication, tout individu qui sera trouvé mendiant dans ledit département, sera arrêté d'après les ordres de l'autorité locale et par les soins de la gendarmerie ou de toute autre force armée. Il sera aussitôt traduit au dépôt de mendicité.

Art. 5. — Les mendiants et vagabonds seront arrêtés et traduits dans des maisons de détention.

Art. 6. — Chaque dépôt de mendicité sera créé et organisé par un décret particulier.

Art. 7. — Les dépenses de l'établissement des dépôts de mendicité seront faites concurremment par le Trésor public, les départements et les villes.

On saisit tout de suite, d'après ce texte, le caractère que l'on entendait donner aux dépôts de mendicité; c'étaient des refuges pour les mendiants n'ayant pas de moyen de subsistance; ils devaient y trouver du travail s'ils étaient en état de travailler, et dans le cas contraire un abri où le strict nécessaire leur était assuré; c'était, en un mot, le *workhouse* anglais en 1833. La Cour de cassation confirma le fait en décidant que les dépôts de mendicité n'étaient pas des établissements pénitentiaires, mais des établissements d'assistance; que les individus qui y sont admis ou internés ne subissent pas une peine et qu'ils sont l'objet d'une mesure préventive et non répressive.

Toutefois, ce caractère de refuge ouvert à tous les indigents ne s'est pas conservé. La Restauration supprima la plupart des 70 ou 80 dépôts qui avaient été créés en vertu du décret de 1808, pour affecter les bâtiments à des séminaires, et ceux qui ont été rétablis sous le gouvernement de Juillet paraissent avoir rempli l'office d'asiles d'incurables, en recevant beaucoup plus d'incurables que de mendiants valides. Il n'y a pas lieu, d'ailleurs, de regretter cette transformation qui s'est faite d'elle-même, au gré des besoins qui se manifestaient. Les bienfaits du *workhouse* ne sont pas tels en Angleterre, qu'on puisse envier cette institution, et l'autorité publique ne saurait sans inconvénient, en France surtout, entreprendre la tâche d'assurer en tout temps du travail à ceux qui n'en ont pas.

Les dépôts de mendicité sont donc des établissements départementaux d'assistance, et comme tels, entièrement subordonnés aux conseils généraux, aux termes de l'article 46, paragraphe 20 de la loi de 1871. Cependant leur organisation intérieure se trouve encore régie par l'arrêté réglementaire du 27 octobre 1808 et se rapproche beaucoup de celle des asiles d'aliénés : un directeur nommé par le préfet et placé sous son autorité, un conseil de surveillance de cinq membres, un receveur, un économe administrent l'établissement.

Le règlement prévoit la création, dans les établissements, d'ateliers industriels; il en existe, en effet,

quelques-uns, mais le principal consiste dans la culture des terres. Un prix de journée est alloué aux travailleurs, les deux tiers en sont versés dans la caisse de l'établissement et le surplus est mis en réserve pour leur être remis à la sortie.

Situation actuelle des dépôts de mendicité. — Il existe aujourd'hui en France 33 dépôts de mendicité desservant 55 départements, 1 arrondissement et 2 villes.

Le département de la Seine en possède deux à lui seul, l'un à Saint-Denis et l'autre à Villers-Cotterets.

DÉPUTÉS. *V.* **Chambres législatives.**

DÉSHÉRENCE (Succession en).

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

On appelle succession en déshérence celle qui est revendiquée par l'État à défaut de parents au degré successible, de légataires, d'enfant naturel ou de conjoint survivant.

De même que les successions des étrangers appartenaient autrefois au roi et aux seigneurs, par droit de bâtardise, les successions des régnicoles français décédés sans héritiers ni successeurs quelconques leur étaient dévolues par droit de déshérence. Le haut justicier succède à son sujet par faute de parents comme le roi aux aubains. (*Loysel, Inst., livre 2, tit. 5, R. 32.*)

II. ANCIENNE LÉGISLATION.

Sous l'ancienne législation, le droit de déshérence était devenu, par usurpation féodale, un droit seigneurial et c'est à ce titre que le roi l'exerçait sur ses domaines. Mais, le régime féodal ayant été aboli par la loi du 4 août 1789, l'article 3 de celle des 22 novembre-1er décembre 1790 replaça les successions en déshérence dans le domaine de l'État par une disposition ainsi conçue :

« Tous les biens et effets, meubles ou im-« meubles, demeurés vacants et sans maître, et « *ceux des personnes* qui décèdent sans héritiers « légitimes, ou dont les successions sont aban-« données, appartiennent à la nation. »

III. LÉGISLATION MODERNE.

Le Code civil (*art.* 539, 713, 768) a reproduit la disposition fondamentale qui précède et a confié à l'administration des domaines (*art.* 769, 770, 772), le soin de remplir les diverses formalités de l'envoi en possession.

1. Procédure relative à l'envoi en possession.

La procédure imposée à l'État en cette matière (*art.* 769 et 770 *précités*) comporte deux jugements successifs : l'un, qui autorise l'administration à procéder aux opérations de publications et affiches et à administrer provisoirement l'hérédité ; l'autre qui lui accorde, après publications et affiches, l'envoi en possession. Le premier est qualifié, dans la pratique, de jugement d'envoi en possession provisoire et, le second, qui ne peut être rendu qu'un an après le premier, de jugement d'envoi en possession définitive. Les effets de ce second jugement rétroagissent au jour de l'ouverture de la succession.

2. Gestion du domaine.

Après l'envoi en possession définitive, le domaine fait vendre le mobilier dans les formes prescrites par les articles 945 et suivants du Code de procédure civile.

Quant aux immeubles, l'administration s'abstient, en général, de les aliéner, eu égard aux revendications possibles pendant un laps de 30 ans. Si une aliénation devient nécessaire soit pour pourvoir à l'acquittement des dettes, soit pour éviter des détériorations, l'administration en demande l'autorisation au tribunal de l'ouverture de la succession, et cette vente a lieu dans les formes prévues pour l'aliénation des immeubles dépendant des successions bénéficiaires. (*C. civ.,* 906 ; *Pr. civ.,* 953, et *P.* 987 et 988.)

C'est par exception et si le tribunal de la situation des biens en a accordé l'autorisation que les ventes de l'espèce ont lieu parfois en la forme administrative.

En ce qui touche les titres de rentes, d'actions, d'obligations ou autres valeurs assimilables, l'aliénation a lieu, avec autorisation de justice, par le ministère des agents de change s'ils sont cotés officiellement à la Bourse ou inscrits à la cote du marché en banque, et, par la voie des enchères, s'ils ne figurent à aucune cote [1].

3. Actions et contestations relatives à la gestion.

Tant que les biens ne sont pas acquis à l'État par l'accomplissement de la prescription trentenaire, les actions ou contestations auxquelles donnent lieu les successions en déshérence sont suivies exclusivement par l'administration des domaines, sans que les préfets aient à intervenir. (*Déc. min. fin.* 13 *août* 1832 ; *Inst. de l'adm. n°* 1407.)

4. Acquittement du passif.

Le passif est acquitté par l'administration des domaines, mais à concurrence seulement de l'actif disponible, et après liquidation par le préfet. (*D.* 25 *mars* 1852 *sur la décentralisation administrative.*) S'il y a contestation, les parties sont renvoyées à se pourvoir devant le tribunal.

Le domaine, à raison des responsabilités qui lui incombent, doit se prévaloir rigoureusement des prescriptions qui peuvent être encourues et, spécialement, de la déchéance quinquennale opposable aux *créanciers* de l'État (*art.* 9 et 10 *L.* 29 *janv.* 1831 ; *art.* 134, 136 et 137 *D.* 31 *mai* 1862 *sur la Comptabilité publique* ; *art.* 145 *Règl.* 26 *déc.* 1866).

1. Lorsque 30 ans se sont écoulés depuis l'ouverture de la succession sans qu'il se soit présenté aucun héritier, l'État devient propriétaire incommutable de tous les biens meubles et immeubles.

Dans ce cas, les immeubles sont aliénés sans l'autorisation du tribunal et en la forme administrative, comme s'il s'agissait de biens domaniaux ordinaires ; et, quant aux titres de rentes sur l'État, nominatifs, mixtes ou au porteur, on les fait annuler et porter, avec jouissance courante, au crédit de l'État, c'est-à-dire au compte des réductions. (*Déc. min. fin.* 11 *déc.* 1877.)

5. Revendication de l'hérédité.

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, les héritiers légitimes, légataires ou héritiers irréguliers, préférables à l'État, ont, pour revendiquer contre celui-ci une succession qu'il a appréhendée, un délai de 30 ans, et ce délai court de l'ouverture de la succession, quelle que soit la date de l'envoi en possession. (*Cass.* 13 *juin* 1855 ; *Rouen* 23 *avril* 1856 ; S. 56. 2. 389 ; *Paris* 11 *décembre* 1858 ; S. 59. 2. 314.) Les demandes en restitution doivent être accompagnées de pièces établissant : 1° la série non interrompue des actes de naissance, mariage et décès, qui établissent, en remontant jusqu'à l'auteur commun, la filiation, la parenté et la qualité des personnes ; 2° les intitulés d'inventaires, actes de notoriété ou autres actes analogues établissant la dévolution de chacune des successions dont la généalogie signale l'ouverture.

C'est aux préfets que doivent être adressées les demandes de l'espèce, et ces magistrats statuent sur la proposition du directeur des domaines par un arrêté, en forme d'avis, qui doit être soumis à l'approbation du ministre des finances. Si tous les réclamants ne sont pas réunis et d'accord entre eux ou si le préfet refuse d'accueillir la demande, à raison de contestation sur les qualités, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de statuer.

6. Reddition de comptes par le domaine.

Lorsque la demande a été accueillie administrativement ou judiciairement, l'administration des domaines rend les biens existant encore en nature et restitue tous les capitaux par elle encaissés, sous la déduction : 1° de 5 p. 100 pour frais de régie ; 2° du montant des dépenses régulièrement faites ; 3° et des droits de mutation par décès, si les héritiers ne les ont pas acquittés ou ne veulent les acquitter directement.

Quant aux fruits perçus, l'administration conserve, comme perçus de bonne foi, tous ceux qui ont été encaissés avant la pétition d'hérédité.

Aucune restitution d'hérédité ne peut, d'ailleurs, être effectuée à titre *gracieux*, quelles que soient les considérations invoquées ; les principes de la législation domaniale interdisent en effet formellement toute cession *gratuite* de biens de l'État.

IV. SUCCESSIONS ET BIENS DÉVOLUS AUX HOSPICES.

On fait remarquer, en terminant, que, parfois, les hospices sont appelés à recueillir, de préférence à l'État, certaines successions ou certains objets en dépendant.

Ainsi, sont attribués à ces établissements :

1° *Tous les biens* ayant appartenu aux enfants qui décèdent avant leur sortie de l'hospice, leur émancipation *ou leur majorité* ou de ceux qui, après leur majorité, avaient été conservés dans l'établissement à raison d'infirmités qui s'opposaient à ce qu'ils fussent mis en apprentissage ou placés hors de l'hospice. (*L.* 15 *pluv. an XIII. art.* 8 ; *D.* 19 *janv.* 1811, *art.* 20 ; *Instr. de l'Adm., n°* 2152, § 1.)

2° Les *effets mobiliers* apportés par les malades qui ont été traités *gratuitement* par l'hospice et qui y sont décédés. (*Av. du C. d'État* 14 *oct.*, 3 *nov.* 1809, *Bulletin des lois*, 4e *série* ; *Bull.* 248, *n°* 4778.)

Les *effets mobiliers*, ainsi recueillis, consistent uniquement dans les meubles corporels, linges, hardes, etc., à *l'usage quotidien* du malade ; toutes les autres valeurs (*numéraire, rentes,* etc.) sont dévolues au domaine, à défaut d'héritiers, légataires, etc. (*Paris* 22 *avril* 1836 ; *Déc. min. fin.* 24 *août* 1843 ; *Bordeaux* 13 *août* 1853, S. 54. 2. 257 ; *D. P.* 54. 2. 154[1].)

CHAUMARD.

Bibliographie.

[illegible], *Traité de mainmorte* [illegible]. — *Dictionnaire de l'Enregistrement.* — *Instruction de l'Administration de l'Enregistrement* du 10 [illegible] 1878.

DÉTACHEMENT DU COUPON. — On entend par détachement, le retrait à son échéance du coupon attaché au titre. Toutefois, par suite de certains usages établis en Bourse, l'époque du détachement ne correspond pas toujours à la date réelle de l'échéance.

Il est donc utile de connaître ces époques, car l'acheteur ou le vendeur tient toujours compte de l'intérêt couru par une valeur, lors de l'achat ou de la vente à quelque époque que ce soit.

En ce qui concerne les valeurs cotées seulement au comptant, les coupons se détachent à la cote officielle le jour même de leur mise en paiement.

Pour les valeurs cotées au comptant et à terme, les coupons ne se détachent pas le jour de la mise en paiement, mais bien le jour où se font les livraisons en liquidation, c'est-à-dire :

1° A la cinquième Bourse du mois, pour les valeurs dont le coupon est payable le premier, ou même le dernier jour du mois précédent, comme la Ville de Paris 1869 et la Ville de Marseille 1877 ;

2° Et à la quatrième Bourse de liquidation de quinzaine, pour les valeurs soumises à la double liquidation et dont le coupon est payable le 15.

Toutefois, le coupon de certaines valeurs cotées au comptant et à terme se détache le jour de la mise en paiement, lorsque ce coupon échoit entre deux liquidations, par exemple :

Les obligations de la Banque hypothécaire de France (10).

Les obligations de la Société des immeubles de France (10).

Les actions Gaz pour la France et l'étranger (8).

Les actions Crédit Lyonnais (25).

Certains emprunts russes (13 ou 14).

Emprunts turcs et obligations ottomanes (13).

En outre, pour les valeurs qui ne se liquident qu'une fois par mois, le coupon se détache à son échéance, si l'échéance n'est pas le premier, par exemple :

Les obligations Trésor nouvelles (16).

Les bons de liquidation (départements et ville) (15 et 20).

Les Ville de Paris 1875, 1876 et 1886 (15).

Enfin, les règlements et l'usage ont consacré que les rentes françaises se détachent quinze jours avant l'échéance ;

Les obligations Trésor anciennes, huit jours avant ;

Les fonds anglais, un mois avant, comme à Londres ;

La Banque de France, le lendemain du jour où la Chambre syndicale a reçu l'avis de la fixation du coupon.

La chambre syndicale des agents de change publie tous les mois un bulletin officiel des coupons

1. La moyenne des successions appréhendées à titre de déshérence dans le département de la Seine est de 70 à 80 par an.

arrivant à échéance. Ce bulletin, en regard de chaque valeur, indique le montant brut du coupon et les sommes nettes à payer, selon qu'il s'agit de titres nominatifs ou au porteur. Il indique en outre le lieu de paiement du coupon.

DÉTRACTION. — On entendait par ce mot avant la suppression du droit d'aubaine, la faculté qu'avait le Gouvernement de distraire à son profit une partie des successions qu'il permettait aux étrangers de venir recueillir dans le royaume.

La loi du 14 juillet 1819, article 1er, en abolissant les articles 911 et 912 du Code civil et permettant aux étrangers de succéder en France a par cela même aboli le droit de détraction. (*V.* **Aubaine.**)

DETTE FLOTTANTE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION DE LA DETTE FLOTTANTE.

La dette flottante est la partie variable de la dette publique. Tantôt elle s'élève, tantôt elle s'abaisse, comme une barque sur les flots, de là son nom. Elle fait face à un passif temporaire ou à une succession de passifs temporaires destinés à disparaître les uns après les autres. Le jour où le passif auquel elle correspond prend un caractère de perpétuité ou de longue échéance, la dette flottante perd de son côté le caractère de variabilité qui la distingue : elle se consolide et s'absorbe dans le grand tout de la dette fondée.

Comme elle est destinée à couvrir des dépenses vite amorties ou des avances de peu de durée, elle est obligée d'employer des instruments d'une grande souplesse, comme les bons du Trésor. Ce sont quelquefois les instruments qu'elle emploie pour se procurer ses ressources auxquels on donne plus particulièrement le nom de dette flottante; mais il faut entendre par ce mot, en le prenant dans un sens plus général, le compte entier des dépenses provisoires et des ressources également provisoires par lesquelles on y pourvoit.

II. CONSTITUTION ET CARACTÈRE DE LA DETTE FLOTTANTE.

La dette flottante constitue une sorte de balance dans les pays où la gestion est distincte de l'exercice. Dans ces pays, le compte de la dette flottante forme en réalité comme un budget à part, ce qui a permis de dire que la dette flottante avait son passif et son actif.

C'est employer des expressions qui s'excluent ordinairement que de dire d'une dette qu'elle a un passif et un actif; c'est cependant la vérité en ce qui concerne la dette flottante française.

L'État n'a pu faire face à ses dépenses, ni rembourser ses dettes échues. Il n'a cependant pas fermé les guichets du Trésor; il s'est adressé à des prêteurs et leur a demandé de lui fournir des espèces. Il a emprunté pour un temps. Il s'est fait, au moyen de ces emprunts, un fonds dans lequel il a puisé. Il a réuni, par des opérations de trésorerie, une sorte de capital dont il a usé pour ses besoins. Ce capital est un actif qui se compose de bons du Trésor, d'avances faites par les comptables, de dépôts de communes, de sommes versées en compte courant par la Caisse des dépôts et consignations pour employer provisoirement les fonds des caisses d'épargne.

Mais si l'État s'est trouvé dans la nécessité de se créer un actif particulier d'une nature spéciale, c'est qu'il a dû faire face à des besoins urgents et temporaires. Les dépenses ont dû être faites avant la réalisation des ressources qui devaient leur être appliquées. Ce sont quelquefois des dépenses ordinaires qu'il faut acquitter avant la rentrée du solde des impôts. Ce sont aussi des dépenses extraordinaires qu'il faut payer avant d'avoir reçu du public les derniers versements de sa souscription aux emprunts. C'est encore l'emprunt tout entier qui a été retardé parce que le moment d'émettre n'était pas favorable. Il y a de plus des opérations à part, dont la comptabilité est tenue dans des comptes spéciaux; la dépense s'est faite au jour le jour et le budget l'absorbera plus tard dans une liquidation définitive; mais jusqu'à ce qu'elle soit amortie, elle constitue une dette qu'il faut payer aux ayants droit.

C'est bien là un passif, passif qui se compose d'une masse de débiteurs, mais surtout de comptes à amortir, dont la liquidation s'opère de diverses façons et dont le montant varie.

Le passif monte et descend; l'actif se proportionne au passif. Tout est flottant d'un côté comme de l'autre.

On peut dire de la comptabilité de la dette flottante française qu'elle procède des principes mêmes de la comptabilité publique et peut-être de ses excès, c'est-à-dire de la spécialité rigoureuse des exercices, de l'ouverture des comptes des budgets dans les écritures du Trésor, comme si les budgets avaient une existence en dehors de l'État, et enfin de l'absence de tout bilan de l'État. Quand il n'existe pour absorber définitivement une dépense que des comptes de budget, établis par exercice, on est entraîné naturellement, toutes les fois qu'il est impossible de faire l'application d'une dépense au budget d'un exercice déterminé, à inaugurer une sorte de budget irrégulier ou, ce qui revient à peu près au même, à classer en dehors de tout budget une masse flottante de dépenses auxquelles on oppose une masse également flottante de ressources.

Il en serait autrement, et on peut s'en rendre compte en étudiant la comptabilité publique des autres pays, s'il existait des écritures d'État au lieu de simples écritures du Trésor. Dans les pays où l'exercice se confond avec la gestion comme en Angleterre et en Italie, la dette flottante est une simple catégorie de dette; on peut dire qu'elle n'attire l'attention que par celles de ses opérations que nous rattachons à ce que nous appelons son actif. Dans cet ordre d'idées, la dette flottante est simplement la portion la plus exigible de la dette publique, celle dont l'échéance est rapprochée, qui semble ne pouvoir pas être éteinte et dont l'acquittement se fait par une sorte de renouvellement incessant des effets qui la constituent.

Le passif de la dette flottante qui forme toute la dette flottante des pays dans lesquels la gestion se confond avec l'exercice, est absolument justifiable, quand elle n'est autre chose que le fonds de roulement du Trésor. Les ressources normales de l'État qui proviennent du recouvrement des impôts peu-

vent n'entrer dans les caisses du Trésor qu'après le moment où les dépenses qu'elles devaient couvrir ont été acquittées. Il faut bien jeter un pont entre ces deux époques, entre le paiement de la dépense anticipée et la réalisation de la ressource retardée. C'est ce qu'on fait en empruntant, pour un mois, trois mois, six mois ou plus, les espèces nécessaires. Quand l'échéance des bons arrive, on les paie avec les ressources qui ont été réalisées dans l'intervalle et tout rentre dans l'ordre : rien n'est plus simple, ni plus honnête. Il est vrai que des gouvernements peu scrupuleux ont fait fond sur des ressources peu sûres pour couvrir des dépenses très certaines et qu'on a bien été obligé de payer. Sous ce prétexte, ils se sont dits autorisés à emprunter, comme en attendant, ce qu'ils savaient quelquefois ne pouvoir jamais arriver. Ce sont là de graves abus. L'histoire financière du XVIII[e] siècle, en France et ailleurs, a démontré l'emploi condamnable qu'on a fait des *anticipations*, créant pour ainsi dire un faux fonds de roulement et détournant la dette flottante de son objet propre.

Le fonds de roulement, quand il a une origine et une destination sincère, est nécessaire toutes les fois qu'il y a lieu d'exécuter de nombreuses opérations de finances, pour faire concorder les échéances et pour pouvoir payer, au compte d'un tiers ou d'une affaire, avant d'avoir réalisé les espèces propres à ce tiers ou à cette affaire. En Angleterre, où la Banque d'Angleterre remplace dans une certaine mesure ce que nous appelons en France le Trésor, il y a un fonds de roulement dont la Banque est munie quand cela est nécessaire et qui est constitué par ce qu'on appelle des *bons de déficit*, effets qui ne sont pas du tout du même ordre que les bons de l'Échiquier, car le produit de ceux-ci constitue une sorte de recette budgétaire.

A la laisser dans son rôle de fonds de roulement, la dette flottante devient néanmoins dangereuse, quand il n'y a plus à espérer qu'elle puisse se liquider par la rentrée des ressources qu'elle a suppléées, ou quand ses ressources, demandées à des effets renouvelables, ont dépassé la limite dans laquelle il est prudent de maintenir la circulation du Trésor.

III. PASSIF DE LA DETTE FLOTTANTE.

Si l'on veut se rendre compte de ce qu'on peut appeler le passif de la dette flottante, on doit d'abord considérer les retards momentanés dans le recouvrement des impôts, retards à couvrir par un fonds de roulement, puis le compte des découverts, enfin tous les comptes de dénominations diverses sans dotation ou dont les dotations sont remplacées, pour un temps, par des ressources temporaires.

Le fonds de roulement proprement dit, si indispensable autrefois, ne paraît plus nécessaire ; le Trésor depuis longtemps reçoit plus vite qu'il ne dépense.

Il paraît résulter, en effet, du mouvement de tous les fonds appartenant à l'État, comparé à la situation des divers budgets à diverses époques, c'est-à-dire en cours d'exécution ou en voie de liquidation, que le Trésor public en France n'a plus besoin de fonds de roulement, tout au moins dans les années où les budgets se soldent en équilibre.

Cela tient à ce que la rentrée des ressources se fait plus vite, et à ce que l'acquittement des dépenses se fait plus lentement.

On a constaté, en effet, à l'époque des grands emprunts contractés pour le paiement de l'indemnité de guerre de 1871 à 1873, que les espèces de ces emprunts n'avaient pas été employées à faciliter le service des budgets : les paiements effectués à l'étranger d'une part, les fonds mis de côté d'autre part pour les paiements futurs, et les espèces fournies à l'État par les souscripteurs des grands emprunts se sont toujours balancés, et aucune partie des versements faits par les souscripteurs n'a été détournée même provisoirement pour acquitter les dépenses courantes.

Il ne paraît pas que les choses aient beaucoup changé depuis lors ; mais le compte qu'il faudrait dresser pour l'établir serait fort compliqué, parce que le Trésor a toujours eu des disponibilités dont l'emploi ne doit être qu'ultérieur et qui ont servi, en attendant, à assurer le mouvement de la caisse dans l'exécution des budgets. Il est très difficile de suivre, par rapport à leur emploi, le mouvement des fonds d'origines diverses qui sont entrés dans le Trésor.

Si le mode de gestion des recettes et des dépenses budgétaires semble ne plus rendre indispensable l'usage d'un fonds de roulement, c'est uniquement dans l'hypothèse d'un équilibre permanent ; si l'équilibre se détruit, il doit arriver nécessairement, au fur et à mesure que le déficit se produit et qu'il s'achemine vers son état définitif c'est-à-dire le découvert final du Trésor, qu'il y a un manque de ressources nécessaires. Rien n'est plus facile à comprendre : le déficit se forme petit à petit, et en fin de compte, il atteint son maximum, qui constitue le déficit du budget achevé et clos. Le montant en est alors porté au compte des découverts du Trésor.

Les déficits arrêtés par les lois de comptes et les déficits dont la constatation législative est en cours, constituent la part la plus constante du passif de la dette flottante.

On a pendant longtemps émis cette doctrine que les découverts du Trésor se composant des pertes subies par certains budgets successifs, devaient être balancés par les excédents ultérieurs de budgets plus heureux.

On pouvait ainsi concevoir une sorte de compte de longue haleine, où les pertes et les bénéfices finiraient, après une certaine période de temps, par se balancer. Dans cette hypothèse, le compte des découverts pouvait être considéré comme amortissable et comme flottant, tantôt plus élevé et tantôt plus bas, selon les temps. Malheureusement les faits ne sont pas venus confirmer cette théorie optimiste, et ce n'est que très exceptionnellement que les excédents d'un budget ont été portés, dans les écritures publiques, en atténuation des anciens découverts. La plupart du temps les excédents constatés d'un budget ont servi de ressources au budget suivant et ont eu pour objet d'augmenter leur dotation ordinaire ou extraordinaire [1].

L'article le plus discutable du passif de la dette flottante est celui des avances faites par le Trésor aux services spéciaux. Il est difficile de caractériser autrement ces services qu'en disant de leurs dépenses qu'elles ont été retirées des dépenses budgétaires, ou bien parce qu'elles n'avaient pas un caractère annuel et qu'elles devaient former en conséquence un petit budget à part, ou bien parce qu'elles devaient être balancées par des recettes d'un

1. Voir l'article **Découverts du Trésor** et le paragraphe de l'article **Budget**, page 704, concernant l'emploi des excédents de recettes.

ordre spécial, dont les rentrées ne pouvaient se faire qu'à des époques ultérieures. Le meilleur moyen de s'en rendre compte est d'analyser l'ensemble des avances de cette nature à un moment quelconque. Quelques-uns de ces comptes d'avances sont destinés à subsister longtemps dans les écritures; d'autres disparaissent et sont remplacés par des comptes nouveaux; mais l'ensemble de ces avances d'ordre particulier peut être apprécié dans sa valeur comptable et dans les dangers qui en résultent par une étude spéciale portant sur des faits et sur des écritures passées. Au 1er janvier 1882, l'ensemble de ces avances s'élevait à 116,776,554 fr. et se répartissait dans 12 comptes.

	Charges.
1. Avances faites par l'État au service local des colonies.	2,313,231f41
2. Avances pour la portion de l'emprunt grec garantie par la France.	28,094,735 31
3. Avances à la Compagnie des services maritimes des Messageries nationales	1,164,187 55
4. Avances à la Compagnie des paquebots transatlantiques.	4,426,541 75
5. Prêts à l'industrie.	13,801,970 36
6. Avances du Trésor pour indemnités aux courtiers	39,365,451 43
7. Liquidation de la dernière liste civile sur compte provisoire.	134,756 00
8. Opérations faites par la dernière liste civile pour le compte de l'État . . .	843,684 48
9. Exposition universelle de 1878	21,039,815 13
10. Fonds capital de l'administration des monnaies.	1,000,000 00
11. Expropriation des fabriques d'allumettes chimiques.	18,869 76
12. Réorganisation des défenses de Calais.	4,573,300 85
Total.	116,776,544f03

Quelques-uns de ces comptes ont disparu parce qu'il a été reconnu que leur débit ne serait jamais amorti; tels sont les comptes ouverts pour la garantie de l'emprunt grec, ou pour l'amortissement, au moyen de centimes spéciaux, des sommes déboursées pour la suppression des charges de courtier. Quand un compte de ce genre est considéré comme ne pouvant plus bénéficier d'aucun recouvrement, il n'y a pas d'autres moyens de le liquider que de le considérer comme une perte définitive à faire supporter par les comptes des budgets antérieurs. Or les pertes des budgets antérieurs forment dans leur totalisation ce qu'on appelle les découverts. Un compte spécial pour l'amortissement duquel il n'y a plus d'espoir, est donc liquidé par le compte des découverts du Trésor.

Il y a un genre de comptes spéciaux qui mérite une mention spéciale: ce sont les caisses dont on a usé pendant quelques années avec avantage et dont on a fini par abuser. Telles sont les caisses des chemins vicinaux, des lycées, collèges et écoles primaires.

La caisse telle qu'elle a été entendue depuis quelques années est un engagement, pris par l'État, de prêter des sommes aux départements, aux communes et même aux budgets pour certains travaux de construction. La Caisse des dépôts fournit les espèces que le Trésor rembourse. Le Trésor se rembourse lui-même à son tour par les recouvrements qu'il opère sur les départements et sur les communes et même sur les crédits ouverts chaque année au budget des ministres de l'intérieur ou de l'instruction publique. Au 31 décembre 1881, les sommes avancées pour compte des différentes caisses s'élevaient à 316,732,000 fr.

Un article qui prend quelquefois beaucoup d'importance dans le passif de la dette flottante est le montant de certaines dépenses extraordinaires dotées de ressources également extraordinaires qui n'ont pas encore été réalisées, soit parce que le Trésor avait pour y faire face des fonds disponibles de toutes origines, soit parce que le moment n'avait pas été jugé favorable pour faire un appel au public. C'est ainsi que les comptes de liquidation (1re et 2e parties), qui ont constitué de véritables budgets extraordinaires de 1871 à 1880, n'ont pas été toujours balancés exactement par leurs ressources propres. A certains moments il a été dépensé pour leur compte plus de capitaux qu'on n'en avait réalisé en vertu des lois d'affectation; mais à d'autres moments c'est l'inverse qui s'est produit. Le premier compte de liquidation (1871 à 1878) a fini par être soldé en bénéfices par 17,780,952 fr. 84 c. Toutes les avances qui au cours des paiements avaient pu être faites par la dette flottante, ont donc été remboursées et l'excédent définitif a fourni la ressource d'un budget ultérieur (1880).

L'exécution de la série des budgets extraordinaires de 1879 à 1882 a présenté un caractère plus grave. Les ressources créées par la loi pour balancer les dépenses n'ont été réalisées que longtemps après que les dépenses avaient été payées. Il n'a même pas été statué, dans certains cas, sur la création des ressources nécessaires et on a directement imputé sur les ressources de la dette flottante les prévisions de dépenses pour lesquelles des crédits avaient été ouverts.

Au 1er janvier 1882, les budgets extraordinaires de 1879, 1880, 1881 et 1882, disposaient de crédits pour une somme de 2,409,245,339 fr., et la dette flottante aurait fourni ou devait fournir 1,182,384,909 francs. Cette situation était si tendue qu'elle a dû être liquidée par une opération dite de consolidation.

IV. ACTIF DE LA DETTE FLOTTANTE.

Les ressources avec lesquelles la dette flottante fait face aux obligations que la loi lui impose sont puisées dans des emprunts renouvelables ou dans des dépôts remboursables.

On les a quelquefois classées en deux catégories : dette flottante portant intérêt; dette flottante sans intérêt.

Ainsi, au 1er janvier 1886, sur un ensemble de ressources de 1,294,408,939 fr. 08 c., il y avait des emprunts ou des dépôts portant intérêt pour 1,188,660,222 fr. 29 c. et des dépôts ne portant pas intérêt pour 105,748,716 fr. 79 c.

C'est une division qui n'a rien de logique, car il faudrait, pour la poursuivre jusqu'au bout, faire des catégories selon le taux d'intérêt servi par le Trésor depuis le taux le plus bas jusqu'au plus élevé.

Les fonds sans intérêt sont les dépôts obligatoires ou les bons échus que les porteurs n'ont pas encore touchés. On fait figurer aussi parmi les ressources sans intérêt les sommes en cours de paiement.

Les sommes portant intérêt sont les avances des trésoriers-payeurs généraux, les fonds des communes, des départements et de divers établissements, les fonds déposés en compte courant par la Caisse des dépôts et consignations pour employer ses fonds généraux et surtout ses fonds de caisses d'épargne. Le surplus des ressources actives dont la dette flottante a besoin est demandé à l'émission des bons du Trésor à échéance plus ou moins longue.

Depuis 1873, les ministres des finances ont toujours été autorisés à faire circuler pour 400 millions de bons du Trésor par année, mais les disponibilités provenant des caisses d'épargne et les ressources créées pour les budgets extraordinaires ont rendu la Trésorerie habituellement si riche, qu'il y a eu des moments où le montant des bons du Trésor est descendu à moins de 20 millions.

La dette flottante s'est procuré aussi une ressource par les cautionnements des fonctionnaires.

Du 6 frimaire an VIII au 1er avril 1814, les cautionnements versés au Trésor étaient inscrits sur les livres de la Caisse d'amortissement instituée par l'Empire, et leur produit employé en achats de rentes 5 p. 100.

A la liquidation de cette caisse en 1816, les rentes inscrites à son nom furent négociées, et de ce chef l'État a réalisé une ressource extraordinaire de 152,975,907 fr., à laquelle on ajouta plus tard 65,122,000 fr. provenant de suppléments de cautionnements ordonnés par les lois du 28 avril 1816 et 25 mai 1820, soit en tout 218,097,907 fr., qui furent appliqués à atténuer les découverts des anciens budgets.

Depuis 1820, le chiffre des cautionnements s'est augmenté de 99 millions de francs.

Au 1er janvier 1888, le Trésor se trouvait donc débiteur d'une somme de 317,181,946 fr. sur laquelle 99 millions seulement n'avaient pas reçu d'affectation spéciale, ce qui a permis de continuer à les utiliser comme ressources de la dette flottante.

V. TABLEAU STATISTIQUE.

Nous donnons ci-dessous la composition de la dette flottante à diverses époques :

Composition des ressources de la dette flottante au 1er janvier.

Années.	Bons du Trésor.	Divers.	Fonds en dépôt.	Avances des comptables.	Total.
1820	[illegible] fr.	21,0[illegible],752 fr.	[illegible] fr.	51,941,709 fr.	183,775,9[illegible] fr.
1830	[illegible]	[illegible]	86,515,156	32,457,201	[illegible],562,701
1840	[illegible]	[illegible]	153,689,111	59,083,042	224,[illegible]3,[illegible]
1848	284,[illegible]	[illegible],142	253,[illegible]	50,345,729	[illegible]
1852	127,185,[illegible]	23,127,5[illegible]	418,757,584	45,589,151	614,[illegible]
1860	[illegible]	5[illegible],215,192	[illegible],861,047	[illegible]	921,[illegible],274
1870	[illegible]	[illegible]	5[illegible],654	[illegible],013	[illegible],790
1880	[illegible]	25,448,[illegible]	[illegible],172	121,[illegible],151	1,206,[illegible],193
1883	[illegible]	[illegible],148,1[illegible]	1,[illegible],881,115	[illegible],752,250	2,[illegible],351
1886	115,813,8[illegible]	15,710,[illegible]	[illegible],279	1[illegible]	1,18[illegible],35[illegible],[illegible]7[1]
1888	17,10[illegible],[illegible]7	[illegible],291,251	[illegible],415,555	[illegible],229,774	[illegible],[illegible]95,447[1]

1. La diminution que l'on peut constater sur les chiffres précédents provient des consolidations ordonnées en 1882 et 1886, la première de 1,200 millions, la seconde de 400 millions de francs.

VI. GESTION DE LA DETTE FLOTTANTE.

Les ressources de la dette flottante sont variables. Le ministre des finances peut les diminuer ou les accroître selon les besoins du Trésor.

Son action est cependant limitée, soit par la loi, soit par les règlements, aussi bien dans le sens de l'accroissement que dans celui de la diminution.

Il est ainsi que le montant des bons du Trésor ne peut dépasser un maximum fixé chaque année par la loi de finances, et que le compte courant de la Caisse des dépôts et consignations pour emploi des fonds des caisses d'épargne a été limité par la loi du 27 février 1887 à 100 millions de francs.

Mais pour toutes les autres ressources, le ministre des finances peut les accroître en offrant aux prêteurs des conditions avantageuses, c'est-à-dire en élevant le taux de l'intérêt.

La diminution du chiffre des ressources est quelquefois difficile, et le Trésor peut, à certains moments, être embarrassé de l'excès des versements faits à ses caisses par ses correspondants. C'est ainsi qu'une certaine partie des avances des trésoriers-payeurs généraux est obligatoire. Les communes, les départements, les établissements publics sont tenus de verser leurs fonds au Trésor et le ministre est obligé de les recevoir. Pour les fonds appartenant aux caisses d'épargne l'obligation de les recevoir en compte courant au Trésor est indirecte, mais elle n'en a pas moins produit pendant longtemps les mêmes effets qu'une obligation directe.

La Caisse des dépôts et consignations, qui fait au Trésor le dépôt des fonds appartenant aux caisses d'épargne, a prétendu avoir le droit de les y verser dans un compte courant productif d'un intérêt au taux de 4 p. 100, sans limite comme importance et sans droit pour le ministre de faire obstacle à l'accroissement du compte, toutes les fois que la Caisse des dépôts se trouvait dans l'impossibilité de se procurer un intérêt égal ou supérieur à celui de 4 p. 100 par des placements en rentes ou en valeurs d'État, parce que la loi garantit 4 p. 100 d'intérêt aux caisses d'épargne. C'est pour résoudre cette difficulté que la loi du 27 février 1887 a limité à 100 millions le compte courant à 4 p. 100 de la Caisse des dépôts au Trésor pour l'emploi des fonds des caisses d'épargne. La Caisse des dépôts a dû, en conséquence, faire pour le surplus, des placements en rentes ou en valeurs d'État, mais elle a reçu, à titre d'indemnité, une annuité prélevée sur les crédits ouverts par le budget pour les frais de la dette flottante. Cette indemnité est calculée de manière à tenir compte à la Caisse des dépôts de la différence qui peut se produire entre le taux de 4 p. 100 garanti par l'État et le taux réel des placements effectués. C'est un expédient singulier qui prendra fin seulement le jour où le taux garanti par l'État aux fonds des caisses d'épargne aura été abaissé au-dessous du taux d'intérêt produit par les placements en rentes. Ce jour-là, l'indemnité n'aura plus de raison d'être et le ministre recouvrera le droit de réduire, même au-dessous du maximum fixé par la loi, le montant du compte courant.

VII. CONSOLIDATIONS.

La dette flottante est de temps à autre réduite par des opérations auxquelles on a donné le nom de consolidation.

La consolidation n'est pas autre chose qu'un emprunt contracté pour liquider tout ou *partie du passif* de la dette flottante et dont l'effet est, en

conséquence, de rendre inutiles et de faire disparaître les ressources temporaires créées pour faire face à ce passif.

On parle quelquefois des consolidations comme si elles consistaient simplement à remplacer des valeurs à échéances rapprochées et toujours renouvelables, par des titres de rentes perpétuelles ou amortissables à long terme. C'est une vue incomplète des opérations de cette nature. Si les valeurs à court terme disparaissent, c'est uniquement parce qu'elles n'ont plus d'objet, et parce que le passif auquel elles faisaient face a été couvert par une ressource définitive.

La consolidation la plus usuelle a été, pendant longtemps, celle des découverts du Trésor. Les sommes provenant des emprunts de consolidation servaient à rembourser le Trésor qui, en sa qualité de banquier de l'État, avait fait face aux dépenses budgétaires. Le service du Trésor s'en trouvait allégé et la circulation des bons du Trésor pouvait être réduite aux stricts besoins du fonds de roulement.

Mais il y a eu aussi des consolidations portant sur les autres éléments du passif de la dette flottante. En 1882, par exemple, le compte courant de la Caisse des dépôts au Trésor pour emploi des fonds des caisses d'épargne s'élevait à 1,200,000,000 de francs, tandis que le passif créé au compte de la dette flottante pour satisfaire aux besoins du budget extraordinaire s'élevait à une somme égale. La consolidation a consisté à créer des titres de rentes en quantités suffisantes pour balancer les dépenses du budget extraordinaire et à rembourser avec ces titres le compte courant de la Caisse des dépôts. L'opération, qui était une consolidation par rapport à la dette du Trésor vis-à-vis de la Caisse des dépôts, était un emprunt de travaux publics au regard du budget.

Quand la dette flottante est élevée, quand, pour faire face à son passif, le Trésor a été obligé de faire appel aux capitaux sous toutes les formes, dépôts, emprunts provisoires, bons renouvelables à des échéances plus ou moins rapprochées, il en résulte une gêne dans les services du Trésor, qui peut à chaque instant, sous l'influence d'une crise politique, financière ou monétaire, devenir un danger; c'est alors que le public, les Chambres, le Gouvernement songent à liquider la dette flottante par une consolidation qui n'est pas autre chose qu'un emprunt fait au profit des dépenses du passé.

Mais ce qui fait que les gouvernements hésitent souvent à opérer une semblable liquidation, c'est qu'en se débarrassant des soucis du passé, ils craignent de se mettre dans une situation trop facile et de ne plus pouvoir opposer une résistance suffisamment efficace aux entraînements des dépenses extraordinaires.

Si on faisait l'histoire de la dette flottante française, la véritable conclusion qu'il y aurait à en tirer serait qu'il faut en user avec modération, comme de tout ce qui touche au crédit : c'est le moyen d'entretenir une circulation et toute circulation doit être ménagée. Cela est vrai des commerçants, des banques; il n'y a rien d'étonnant à ce que cela soit également vrai du Trésor.

Léon SAY.

DETTE PUBLIQUE.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

La Dette publique est l'ensemble des obligations que l'État a contractées envers ses créanciers. Une nation doit-elle avoir une dette publique ? Un gouvernement régulier a-t-il le droit d'emprunter et de grever pour des besoins momentanés l'avenir des générations suivantes ? L'établissement de nouveaux impôts est-il, en cas de crise ou en temps de paix, préférable à l'emprunt ? Et si l'on admet pour un pays le droit à l'emprunt, sous quelle forme et dans quelle mesure doit-il en user ? Ce sont là des questions que nous laisserons aux hommes politiques et aux économistes le soin d'éclaircir. Leur réponse variera du reste suivant les temps et les écoles. Colbert pensait : « qu'il n'y a pas de bien plus inutile à un État ni qui lui soit plus à charge que les rentes ». Pinto voyait dans les emprunts un nouveau capital qui venait s'ajouter aux autres capitaux du pays ; et cette théorie scandalisait fort Adam Smith, l'ennemi de toute dette publique. Voltaire était favorable à l'existence d'une dette, qu'il pensait encourager l'industrie, et de nos jours Proudhon a dit : « La création d'une dette publique est une erreur d'économie sociale. »

Mais, quelles que soient en théorie les divergences d'opinion sur les avantages ou les désavantages d'une dette, il est un point que, dans la pratique, notre pays a mis depuis 80 ans en dehors et au-dessus de toute discussion, c'est que la Dette, une fois créée, constitue un engagement sacré et que les dépenses qui s'y rapportent ont un caractère obligatoire et en quelque sorte privilégié. On peut discuter sur le chiffre ou l'opportunité des autres dépenses publiques ; mais les allocations relatives au service de la Dette, qu'elles s'appellent rentes, annuités diverses ou pensions, s'inscrivent en quelque sorte d'office et forment depuis l'an X la première partie de nos budgets. Tous les gouvernements ont compris de même leurs devoirs et ont professé le même respect pour la parole donnée ; tous ont admis qu'un pays qui ne paie pas ses dettes est assimilable au commerçant qui laisse

protester sa signature : il est sur la pente du discrédit financier et marche fatalement à la banqueroute.

II. ORIGINES ET FORMATION DE LA DETTE PUBLIQUE.

Nous diviserons cette étude en quatre parties. La première partie (nos 1 à 13) comprendra l'histoire de la formation de la Dette depuis les premiers appels au crédit jusqu'à nos jours ; elle sera plus spécialement consacrée à ce que l'on nomme la Dette *consolidée* ou *perpétuelle* et à la Dette *amortissable,* fondée en 1878, en un mot à tout ce qui se paie sous forme de *rentes*. Dans la seconde partie (no 14), nous examinerons les différentes catégories de la *Dette remboursable à terme ou par annuités*, et nous en donnerons la consistance présente, d'après le budget le plus récemment voté. La troisième partie (nos 15 à 17) sera consacrée à la régie de la Dette publique, et à l'énumération des services qui s'en occupent, soit au point de vue de l'émission, soit au point de vue du paiement. La quatrième partie (nos 18 à 20) donnera un aperçu général des dettes publiques des pays autres que la France.

1. La Dette publique sous l'ancienne monarchie.

1. *Règne de Philippe le Bel et de ses successeurs.*

La Dette publique a pour origine première les emprunts. Jusqu'à saint Louis, les rois s'étaient contentés de leurs revenus féodaux, de la *taille* qu'ils levaient sur leurs vassaux roturiers, de la vente des chartes et privilèges, du droit d'*aubaine*, des *épaves*, des *confiscations*, des *reliefs,* du *patronage* sur les juifs, des droits payés par le clergé, de la *régale,* de la *mainmorte,* des droits de *dépouille* et de *gîte,* etc. (*V.* Chéruel, *Administration monarchique en France*); tout au plus, dans les circonstances particulières, au jour de leur avènement, de leurs départs pour la croisade, de leur mariage, demandaient-ils des aides (*auxilia*). Mais, à partir de Philippe IV, dit le Bel, c'est-à-dire à partir du moment où la monarchie tendit à l'absolutisme et fit rayonner dans toute l'étendue du royaume son action judiciaire, législative et financière, ces ressources ne lui suffirent plus. Philippe le Bel ne se contenta pas de concentrer entre ses mains le droit de battre monnaie et de consacrer 35 des 56 ordonnances de son règne à des falsifications de monnaie, il institua comme impôts nouveaux la gabelle, les aides permanentes, l'impôt des douanes, appelé alors *traite foraine,* enfin il eut recours aux emprunts, pour lesquels il fut aidé par des banquiers italiens auxquels il délégua le recouvrement des impôts dans plusieurs provinces : bailliage de Blois, recette de Toulouse (1302), etc.

Ces emprunts étaient plutôt imposés aux *riches bourgeois des bonnes villes* que consentis par eux. Cependant le roi, indépendamment de la promesse de rembourser, concédait souvent des avantages particuliers à ses créanciers. Des lettres patentes les affranchirent parfois de l'arrière-ban.

Les successeurs de Philippe le Bel, Louis le Hutin, Philippe V, Philippe VI, Jean le Bon, Charles V, suivirent d'autant plus l'exemple de leur aïeul, que la guerre de Cent ans leur créait des besoins nouveaux ; chaque fois, ces appels au crédit furent contractés avec stipulation de remboursement et constitution d'un intérêt, c'est-à-dire d'une *rente,* dont le taux variait, au quinzième siècle, de 5 à 10 p. 100.

2. *La Dette sous les Valois. Premières rentes de l'Hôtel-de-Ville.*

Avec François Ier, la Dette publique prend un caractère plus défini. On peut dire qu'elle s'organise. De ce prince datent les premières rentes dites de l'*Hôtel de ville de Paris,* créées par un édit du 15 octobre 1522. A ce moment, François Ier et son chancelier Duprat, voyant le Trésor royal épuisé par les guerres du Milanais, s'adressèrent au crédit de la ville de Paris. Le roi réunit autour de lui des « officiers, bourgeois, manants et habitants de la ville de Paris » et leur demanda « argent pour constitution de rente de douze livres une livre », ce qui représentait un intérêt de 8 fr. 33 c. p. 100. Le premier emprunt fut de 200,000 livres tournois, emportant aliénation par le roi, « à perpétuel rachat et réméré », de 16,666 livres de rente sur la ferme du « pied fourché », la grande boucherie de Beauvais et l'impôt du vin débité dans le quartier de la Grève ; la cession est faite au prévôt des marchands et échevins de la ville, chargés de constituer les rentes aliénées au profit de ceux qui auraient fourni les fonds demandés par le roi.

Le service des intérêts fut si exactement fait aux porteurs de ces rentes que, dès 1536, les bourgeois de Paris offraient *spontanément* au roi une nouvelle somme de 100,000 livres contre 8,333 livres de rentes. Ces nouvelles rentes étaient assignées sur les taxes du poisson de mer frais et salé et sur le vin détaillé aux quartiers des Halles.

En 1537 et en 1543, nouveaux emprunts contractés dans les mêmes conditions.

Si nous insistons sur ces premières constitutions de rentes de l'Hôtel-de-Ville, c'est qu'elles marquent vraiment la fondation de la Dette publique. On trouve là pour la première fois l'existence d'un contrat synallagmatique, tel que celui qui lie aujourd'hui encore l'État et ses créanciers. L'État emprunteur assure le paiement *à perpétuité* des intérêts des sommes prêtées, tout en se réservant la faculté de rembourser au moment qu'il choisira, et le prêteur, le rentier renonce au droit d'exiger le remboursement du capital prêté.

Entre les deux parties, comme garants de leurs droits respectifs, comme tuteurs des créanciers de l'État, fonctionnent le prévôt des marchands et les échevins. Ces magistrats étaient même investis sous ce rapport de fonctions quasi-judiciaires. Car les procès qu'on appelait alors les *questions de rentes* étaient soumis en premier degré de juridiction au « Bureau de la ville ».

Henri II et les derniers Valois entrèrent largement dans la voie ouverte par François Ier. Sous François II, sous Charles IX et sous Henri III, les guerres religieuses, les désordres de la Cour, les dilapidations des courtisans nécessitèrent presque chaque année des constitutions de rentes dont le taux de réalisation varia du denier 12 au denier 17. Les notables des villes imposées et le prévôt des marchands de Paris protestaient bien contre l'absolutisme de Catherine de Médicis et de ses fils, mais que pouvaient-ils quand l'Église elle-même était atteinte ? C'est en effet à cette époque que remonte la dette du clergé.

En présence des propositions menaçantes dont leurs biens étaient l'objet de la part des États généraux réunis à Pontoise (1561), les députés du clergé consentirent à verser en six années dans les coffres du roi, une subvention de 9,600,000 livres

(36 millions de francs), pour être employées au rachat des domaines, aides et gabelles du roi, aliénés dans les provinces ou gageant les rentes de l'Hôtel de ville de Paris. En échange de ce sacrifice, le roi exonérait les personnes ecclésiastiques de nombreuses taxes et impositions. Cette négociation est connue dans l'histoire sous le nom de *colloque et de contrat de Poissy* (V. le résumé de ce contrat, page 1386 du *Dictionnaire,* à l'article **Décime**.)

Cette contribution du clergé aurait pu être le point de départ d'un amortissement effectif de la dette ; il n'en fut rien. Charles IX détourna ces fonds de leur destination primitive. Dès 1562, la contribution de l'Église servit à garantir de nouvelles constitutions de rentes perpétuelles et c'est ainsi que ce prince augmenta le chiffre de la Dette de plus de 16 millions, représentant 1,300,000 livres de rentes.

Henri III (1574 et 1589), aidé des surintendants des finances Pompone de Bellièvre et François d'O, se signala par dix-neuf créations de rentes nouvelles, représentant 11 millions en capital et 1,200,000 livres en intérêts, sans compter les créations d'offices, qui étaient déjà un des revenus importants de la Couronne.

3. Règne de Henri IV.

A la mort de Henri III la couronne passa de droit sur la tête de Henri de Bourbon. Mais on sait que Paris était au pouvoir de la Ligue et, dès cette époque, qui n'avait pas Paris n'avait pas la France. Vainqueur à Coutras, à Arques, à Ivry, converti au catholicisme le 25 juillet 1593, le Béarnais put enfin entrer dans Paris le 22 mars 1594 et commencer réellement son règne réparateur.

En matière de finances, son inspirateur était depuis longtemps déjà Sully qui n'était encore que le baron de Rosny. Sully ne fut nommé surintendant des finances qu'en 1598, mais dès son avènement le roi lui confia la réorganisation des finances en l'imposant au comité de 8 membres qui composaient alors le conseil des finances.

Sully entreprit immédiatement la révision de la Dette. L'arriéré du Trésor était alors de plus de 300 millions, dans lesquels la Dette figurait à elle seule pour 157 millions.

Après avoir rassuré et payé partiellement les rentiers auxquels il était dû un nombre considérable de quartiers, Sully obtint du roi de faire vérifier la Dette, qui contenait beaucoup de créances fictives et de procéder à une réduction de l'intérêt servi jusqu'alors. Cette révision ne s'accomplit pas sans faire beaucoup crier. Pour apaiser les plaintes des rentiers dont la situation lui sembla particulièrement intéressante, Sully substitua en faveur de certaines catégories le rachat à la réduction des rentes. Tous comptes faits, l'œuvre de Sully se traduisit pour l'État par l'extinction de 100 millions de dettes. En ce qui touche les rentes de l'Hôtel-de-Ville, le chiffre s'en abaissa de 3,428,233 livres à 2,038,955 livres. On peut estimer à 36,700,000 fr. le capital qu'elles représentaient en 1610, à la mort de Henri IV.

4. Règne de Louis XIII.

Moins de cinq années après la mort de Henri IV, les épargnes de Sully étaient dissipées et le désarroi le plus complet régnait dans les finances. Au poste de surintendant, on avait substitué dès 1611 une direction composée de trois membres, mais le véritable ministre fut, jusqu'à sa mort tragique, en 1617, le Florentin Concini, maréchal d'Ancre, dont le passage aux affaires fut marqué par une véritable banqueroute.

En 1615, on signifia aux rentiers qu'il ne serait plus payé que deux quartiers des rentes sur les recettes générales et trois quartiers des rentes sur les aides. C'était s'attaquer à la partie de la Dette la plus respectée jusqu'alors et tuer le crédit du roi.

Richelieu essaya vainement de remédier à cet état de choses : il fit faire aux rentiers des promesses non suivies d'effet et il n'y a à retenir de la déclaration royale qui les contenait que la composition de la Dette constituée en 1638. En voici le détail :

Rentes de l'Hôtel-de-Ville, gagées sur la ferme générale des Gabelles, 6,741,556 livres.
Rentes de l'Hôtel-de-Ville gagées sur les aides, 2,500,533 livres.
Rentes des tailles, 6 millions, payées jusqu'en 1636.
Rentes des recettes générales, 552,000 livres.
Rentes des décimes, 1,075,000 livres, à jour.
Rentes des cinq grosses fermes, 200,000 livres, à jour.

Non seulement Richelieu ne put réduire une seule partie de cette Dette, mais il l'augmenta au contraire de tous les emprunts que motiva sa lutte contre l'étranger et contre les protestants, c'est-à-dire de 16 millions 741,000 livres de rente, représentant aux deniers 16 et 18, taux de constitution, plus de 400 millions de capital.

5. Règne de Louis XIV.

Mazarin continua à l'intérieur comme à l'extérieur la politique de Richelieu ; mais le crédit diminuant de plus en plus, il dut avec l'aide de son surintendant d'Émeri (Michel Particelli) sanctionner les plus fâcheuses mesures ; ne trouvant même plus à emprunter aux deniers 4 et 5, soit à 20 et à 25 p. 100 d'intérêt, il recourut à l'emprunt forcé sur « les riches et les aisés », abandonnant le recouvrement de ces impositions à ceux qui lui en faisaient l'avance et qu'on appelait alors des *partisans.* Enfin il suspendit le paiement des rentes. Ce dernier acte souleva Paris et Mazarin éloigna momentanément d'Émeri.

Le 8 février 1653, la surintendance fut pourvue de deux titulaires, Abel Servien, ministre d'État, et Nicolas Fouquet, procureur général au Parlement de Paris. Ce dernier resta seul surintendant à partir de 1659. Il pensait bien plus à se constituer cette immense fortune, qui devait lui attirer une si effroyable disgrâce, qu'à remédier aux misères des rentiers. Grâce à la complicité des traitants, tous les emprunts lui rapportaient de gros bénéfices ; aussi en conclut-il jusqu'à 50 p. 100. Ce fut lui aussi qui essaya pour la première fois des *tontines*, ainsi appelées du nom de leur créateur Laurent Tonti. Cette première tentative ne réussit pas. (*V. le mot* **Tontines**.)

Colbert, investi en 1661 du titre d'intendant des finances, fut le continuateur de Sully. Sa préoccupation dominante était de mettre un terme aux dilapidations des gens de finances et de réduire la Dette. Pour atteindre le premier de ces buts, il fit constituer une chambre de justice, sorte de tribunal extraordinaire, analogue à celui qu'on avait déjà réuni en 1581 et en 1604. Cette chambre de justice s'ouvrit à l'Arsenal, le 3 décembre 1661 ; elle jugea plus de 500 procès parmi lesquels celui

de Fouquet, condamné au bannissement par la Cour et à la détention perpétuelle par le roi.

La révision générale des rentes fut moins facile. Déjà en 1662 et en 1663, Colbert avait fait édicter par le roi l'amortissement de toutes les parties constituées depuis 1656, par le simple remboursement des sommes qui avaient été réellement versées au Trésor. En 1664, il étendit les mesures de révision à toutes les rentes des Recettes générales, en prenant comme base du remboursement le prix courant depuis le 1er janvier 1639. C'était fort juste pour ceux qui avaient acquis ces rentes à vil prix, mais ruineux et arbitraire pour les acquéreurs de bonne foi. Les rentiers s'assemblèrent à l'Hôtel de ville et dépêchèrent à Fontainebleau le prévôt des marchands. Le roi, sollicité en sens inverse par les rentiers et par Colbert, finit par promettre des adoucissements, et le plan de remboursement du ministre aboutit à une simple réduction de la Dette. C'était encore très dur pour les malheureux créanciers de l'État, mais beaucoup trop doux au regard de Colbert.

En quatre ans Colbert avait élevé les revenus nets de l'État de 22 millions à près de 59 millions ; mais les guerres entreprises par Louis XIV ne lui permirent pas de persévérer longtemps dans cette voie de stricte économie. Lui aussi eut recours aux emprunts, et, étant donnés ses principes en matière de finances, les capitalistes lui tinrent rigueur. En 1676 et trois fois jusqu'au traité de Nimègue, il dut aliéner des rentes au denier 14, soit à plus de 7 p. 100, mais, dès que la paix fut rétablie, il reprit son idée de remboursement et, cette fois, il réussit pleinement (1679). Les rentes montaient alors à 10,407,000 livres. Il en offrit le rachat aux porteurs, aux conditions mêmes du contrat pour celles créées depuis 1673 et à raison de 15 fois le montant de leurs arrérages annuels pour les rentes d'ancienne origine. Pour faire face à ce remboursement il aliénait des rentes soit au denier 20, soit au denier 18, pour un capital de 157 millions, en réservant un droit de préférence aux propriétaires des rentes liquidées. C'était en réalité une conversion qui eut pour effet de substituer à la Dette ancienne 7 millions de rentes au denier 20 et 1 million au denier 18 et qui procura au Trésor une économie annuelle de plus de 2 millions et demi.

De 1683, date de la mort de Colbert, à 1715, date de la mort du Grand Roi, la charge de contrôleur général des finances fut successivement dévolue à Le Peletier, président au Parlement de Paris et prévôt des marchands, Pontchartrain, Chamillart, anciens intendants des finances, et Nicolas Desmaretz. Le premier vécut d'emprunts, qui portèrent la Dette à 11,700,000 livres, le second vendit des charges à tout venant, en partant de ce principe que « toutes les fois que le Roi créait un office, Dieu créait un sot pour l'acheter ». Ces ressources ne suffisant pas, il négocia en outre pour près de 14 millions de rentes nouvelles, en abaissant parfois le taux de constitution jusqu'au denier 12. Pontchartrain reprit aussi le plan de Tonti et de Fouquet, et c'est de son ministère que datent les premiers emprunts en rentes viagères et les premières tontines qui aient réussi (1689 et 1696). On trouvera au mot *Tontines* tous les détails concernant la création de ces sortes de rentes ; disons seulement que cette idée ingénieuse, que son inventeur n'avait pu faire accepter en 1659, eut beaucoup de succès sous Pontchartrain et qu'il en fut fait une application très fréquente sous le règne de Louis XV.

Quant aux rentes viagères proprement dites, elles étaient gagées comme les rentes perpétuelles de l'Hôtel-de-Ville sur les aides et gabelles, et se payaient semestriellement, sans pouvoir jamais être réduites ni retranchées sous aucun prétexte. Elles étaient divisées selon l'âge des rentiers en classes, avec un revenu variable du denier 12 au denier 7, suivant la classe. Cette création, condamnable au point de vue moral, comme tous les placements à fonds perdus, avait été bien accueillie du public, et beaucoup des emprunts royaux du XVIIIe siècle furent constitués sous cette forme.

Favori de Mme de Maintenon, qui lui fit donner non seulement les finances, mais la guerre, Chamillart ne se signala guère que par des émissions de billets de monnaie [1] et par des emprunts sous forme de loteries dont les numéros gagnants obtenaient des contrats de rentes viagères. Il céda sa place, en 1708, à Desmaretz, neveu de Colbert.

Desmaretz était un vrai financier, élevé à bonne école. Il trouva le Trésor non seulement vide, mais ruiné par des anticipations de recettes, la France épuisée par la guerre de la succession d'Espagne et envahie sur plusieurs points. Dès sa première année de ministère, il fournit 150 millions aux armées et plaça 2 millions de rentes ; en 1709, un nouvel emprunt de 53 millions donna naissance à la troisième tontine ; enfin, de 1710 à 1715, 240 millions vinrent alimenter les caisses du roi. Toutes ces rentes n'étaient pas d'ailleurs constituées par l'intermédiaire de l'Hôtel de ville de Paris. On leur affecta des ressources spéciales, les tailles, les revenus des recettes générales, les droits de contrôle. Chemin faisant, Desmaretz consolidait les valeurs financières dont Chamillart avait encombré la circulation, billets de monnaie, assignations représentant les anticipations de revenus, billets de la caisse Legendre, etc.

Mais le produit de tous ces emprunts allait à la guerre, et on n'avait pas d'argent pour le paiement des rentes. On dut en 1710 réduire au denier 20 toutes les rentes dues par l'État, à l'exception des rentes tontinières, viagères et mixtes, c'est-à-dire moitié perpétuelles, moitié viagères. Cette réduction ne suffisant pas, on la porta en 1713 au denier 25 et on remboursa en même temps à raison des 3/5 de leur capital, les rentes perpétuelles créées de 1706 à 1712. Tel était le malheur des temps que ces mesures de rigueur ne provoquaient plus ni colère ni étonnement, et que Desmaretz put réussir là où Colbert avait échoué. Il réduisit ainsi le service des rentes de 14 millions, et le capital de 135 millions.

6. *Règne de Louis XV.*

La mort de Louis XIV, survenue le 30 août 1715, interrompit l'œuvre de Desmaretz. Le régent supprima le contrôle général des finances et le remplaça par un Conseil, à la tête duquel il plaça le duc de Noailles (15 septembre). La situation financière à cette époque n'a jamais pu être définie. De l'aveu de Desmaretz, on avait à solder un déficit de 820 millions, et deux années de revenus étaient dévorées d'avance, mais beaucoup d'historiens accusent Desmaretz d'optimisme et évaluent ce qu'on appellerait aujourd'hui la Dette flottante, les uns à 2 mil-

1. *V. l'article* **Bons de monnaie**.

tards et les autres à 12. Toujours est-il qu'on se trouvait en présence d'un gouffre qui paraissait si bien sans fond que Saint-Simon proposait carrément de ne pas essayer de le combler. Cette perspective de banqueroute effraya le régent qui préféra les expédients déjà connus, les créations d'offices, les réductions d'intérêts, les consolidations de papiers-monnaie, l'altération des monnaies et la création de *billets d'État*, sorte de bons au porteur à 4 p. 100, endossés par le prévôt des marchands. Il en fut émis pour 250 millions, destinés à racheter 600 millions d'autres valeurs. On se traîna ainsi péniblement dans l'ornière du passé jusqu'à l'apparition de Law.

Nous ne nous étendrons pas sur le système de cet aventureux financier, dont MM. Thiers, Levasseur et Cochut ont fait une étude complète. Rappelons seulement qu'après avoir fait transformer sa banque générale en banque royale (4 décembre 1718) avec la Compagnie des Indes qui monopolisait entre ses mains le commerce de la France dans la moitié du continent, il offrit à l'État 1,200 millions pour le libérer de toutes ses dettes. Il s'agissait de remettre à tous les créanciers du Trésor, y compris les rentiers, des titres de la Compagnie des Indes, en échange de leurs contrats de rentes. De son côté, l'État nantissait la Compagnie de contrats de rentes 3 p. 100, équivalant aux sommes qu'elle avait avancées. Un arrêt du conseil du 30 août 1719 sanctionna cet accord et Law devint contrôleur général des finances. On sait quel effroyable agiotage s'empara des actions de la Compagnie des Indes, qui, émises à 500 fr., furent portées par les spéculateurs de la rue Quincampoix jusqu'à 15,000 et 20,000 livres. La désillusion fut aussi rapide que l'avait été l'engouement des premiers jours, et tandis que Law s'enfuyait ruiné et maudit, son successeur Le Peletier de la Houssaye, aidé des frères Paris, procédait à la liquidation du système et à la reconstitution des rentes (1721).

Il est presque impossible de savoir quelle a été l'influence exacte de l'expérience de Law sur le chiffre de la Dette publique. On estime généralement qu'elle s'est accrue de ce chef de douze à treize millions de livres de rente : mais ce qui ne fut point douteux pour les rentiers, ce fut la réduction à 2 p. 100 de l'intérêt de la Dette perpétuelle et à 4 p. 100 de l'intérêt des rentes viagères ; ce dernier retranchement ne se fit pour les rentes viagères que sous le ministère du cardinal de Fleury (1726). Certaines rentes de cette catégorie qui avaient pour origine des consolidations d'effets du système, furent même réduites, les unes de moitié, les autres des trois cinquièmes.

Fleury, aussi économe que pacifique, n'eut à réaliser qu'un seul emprunt en rentes perpétuelles. Il l'assit sur le revenu général des Postes. Pour la première fois, l'édit de constitution prévoyait l'amortissement et y affectait un fonds spécial (1735).

Durant la guerre de la succession d'Allemagne (1741 à 1748), le contrôle général des finances fut occupé successivement par Philibert Orry et par Machault. Orry commença par rétablir l'impôt du dixième. Mais à cette ressource, il fallut bientôt ajouter celle des emprunts. Orry en contracta d'abord avec les grandes provinces de Bourgogne, de Bretagne et du Languedoc. Ce fut l'origine d'une nouvelle catégorie de rentes, assez différentes de celles de l'Hôtel-de-Ville, et dont l'amortissement était d'ailleurs assuré. Puis il fit deux constitutions de rentes viagères (1740 et 1741) ; enfin, il eut recours à la loterie et aux tontines.

Depuis Chamillart, on n'avait eu recours aux loteries que pour l'extinction des billets d'État. Les lots consistaient généralement en rentes viagères. Les loteries d'Orry (1737-1739-1743) eurent des formes diverses. Le prix des billets varia de 1 livre à 300 livres. On eut comme lots non plus seulement des rentes viagères, mais des espèces et aussi des titres de 15 livres de rente tontinière. Une de ces loteries, émise au capital de 16,500,000 livres, ne comprenait que des billets de 650 livres payables partie en espèces, partie en rentes perpétuelles. On faisait ainsi de cette loterie un moyen de remboursement partiel de la Dette.

Trois tontines avaient été déjà créées sous Louis XIV : de 1733 à 1759 son successeur en ouvrit cinq autres. Les combinaisons en étaient variées, mais toutes réussirent, car ce mode d'emprunt séduisait les rentiers qui avaient perdu beaucoup de leur confiance dans les rentes perpétuelles.

Machault, qui avait remplacé Orry au contrôle des finances en 1745, essaya d'assurer le remboursement général de la Dette par le fonctionnement régulier d'une caisse d'amortissement et l'établissement d'un impôt du vingtième, qui devait frapper tous les revenus. C'était la mise en pratique des idées des économistes qui commençaient à se faire jour. Abandonné par le roi qui lui avait d'abord donné son appui, Machault dut se retirer (1754).

La guerre de Sept ans (1756 à 1763) nécessita des armements et des dépenses considérables. Aussi chaque année de cette période est-elle marquée par un emprunt. A ce moment, la Dette exigeait un service annuel de près de cent millions. C'était plus du tiers des revenus totaux de l'État qui étaient évalués pour 1759 à 286 millions.

Voici, d'après le rapport de Silhouette, successeur de Machault comme contrôleur général, quelle était la composition de cette Dette :

	Rentes.
Rentes perpétuelles au denier 40 . . .	22,366,185 fr.
Rentes à 4 p. 100	3,200,000
Tontines	4,880,951
Rentes viagères	21,571,754
Rentes sur les tailles	14,095,114
Total	66,114,004 fr.
Si l'on ajoute la dépense annuelle nécessitée au remboursement de la Dette .	32,026,096
On voit que le total des charges annuelles en 1759 pour le service de la Dette et pour son extinction s'élève à	98,140,100 fr.

Pendant les onze années qui s'écoulèrent entre le rétablissement de la paix signée à Paris en 1763 et la mort de Louis XV, trois contrôleurs généraux se succédèrent aux affaires : L'Averdy, Maynon d'Invault et l'abbé Terray.

L'Averdy (1763 à 1768) essaya avec plus de bonne volonté que de succès de réaliser « *la libération des dettes de l'État*, par une reconstitution de la Caisse d'amortissement qu'il dotait de 20 millions par an, par une nouvelle révision de toutes les dettes et charges de l'État, y compris les rentes, et par le remboursement successif, au moyen de tirages au sort trimestriels, des titres de la Dette, sur des bases préalablement arrêtées par le Parlement ». Ce remaniement n'eut pas de résultats appréciables. Dès 1764, L'Averdy était obligé d'emprunter 60 millions, et, en 1769, Maynon d'Invault, émettant à

son tour 4 millions en rentes viagères, suspendait l'amortissement.

Cette fois, le Parlement se cabra. Il voyait avec douleur, disait au roi le président d'Aligre, « que « les emprunts et les impôts de tous genres étaient « devenus, depuis bien des années, la cause, la « source et le supplément les uns des autres ; on « marchait d'emprunt en impôt et d'impôt en em- « prunt. » L'édit ne fut enregistré qu'après un lit de justice.

Avec l'administration de l'abbé Terray, homme sans scrupule et sans morale, la banqueroute, jusqu'ici voilée, se démasqua sans pudeur. Les fonds de l'amortissement détournés, les rentes réduites à 2 $^1/_2$ p. 100 d'intérêt et frappées définitivement de retenues et impôts divers, établis dans l'origine à titre provisoire, la saisie des rentes tontinières, les emprunts forcés levés sur les receveurs généraux, sur l'ordre du *Saint-Esprit* et même sur le clergé, auquel on acheta un *don gratuit* de 26 millions par l'exemption de taxes, la ruine de la Compagnie des Indes, la signature du roi promenée en Hollande pour y gager de nouveaux emprunts, tels furent les principaux actes du ministère de Terray, aussi funeste à la monarchie que la honteuse vieillesse de Louis XV.

7. *Règne de Louis XVI.*

A peine monté sur le trône, Louis XVI se sépara de l'abbé Terray et confia les finances à l'homme qui était certes le plus capable de les relever, l'intègre et savant Turgot, secrétaire d'État de la marine. « Ni banqueroute, avouée ou masquée par des réductions forcées, ni augmentation d'impôts, ni emprunts », tel était le programme développé par Turgot dans une lettre restée célèbre qu'il adressait au roi le jour même de sa nomination, 24 août 1774.

Situation de la Dette en 1774.

Voici quel était à ce moment l'état de la Dette publique tel que l'avait reconnu Turgot :

Rentes perpétuelles.	
Au denier 40	20,186,529 fr.
Au denier 25	16,941,065
A 2 $^1/_2$ p. 100	7,918,848
A différents taux	2,066,337
	47,112,779 fr.
Rentes viagères.	
Tontines	6,589,552
Rentes à différents deniers sur une tête	8,198,276
Rentes à 8 p. 100 sur deux têtes	2,546,465
Rentes à 10 p. 100 à tout age	3,416,431
Rentes au denier 10, susceptibles d'accroissement	971,364
Rentes au denier 12	23,578
Rentes au denier 15	79,577
Rentes au denier 25	1,611,759
Rentes à 10 p. 100 sur une tête et à 8 p. 100 sur deux têtes	4,901,917
Rentes à 8 p. 100 sur une tête	700,000
Rentes à 8 p. 100 sur une tête et à 7 p. 100 sur deux têtes	8,000,000
Rentes à 9 p. 100 sur une tête et à 7 $^1/_2$ p. 100 sur deux têtes	200,000
Rentes à 5 p. 100 sujettes au 10e	14,120
Loteries en rentes viagères	2,609,625
	45,922,994 fr.
Total général	93,365,773 fr.

Intérêts des sommes avancées au Trésor :

1° Sur les produits des fermes générales	4,136,667
2° Sur les recettes générales	4,225,165
A reporter	8,361,832 fr.

Report	8,361,832 fr.
3° Sur la ferme des postes	293,333
4° Sur la caisse de Poissy et la ferme des droits réservés	705,000
5° Sur les régies (droits réunis, hypothèques, domaines)	3,600,000
6° Sur la régie de la Flandre maritime	357,000
Emprunts des pays d'États contractés pour le compte du Trésor à 4 et à 5 p. 100	2,175,455
Dettes envers la Compagnie des Indes à 5 p. 100	4,894,350
Intérêts d'avances diverses	6,000,000
Total partiel	26,386,980 fr.
Total général de l'intérêt de la Dette et des fonds d'avances	119,752,753
Indépendamment de cette dette, il y avait un arriéré exigible de plus de 235 millions à l'extinction duquel Turgot affectait une annuité de 15 millions	15,000,000
Il comptait en outre consacrer à l'amortissement de la dette des États et des avances une somme annuelle de	20,000,000
C'était par conséquent à	154,752,753 fr.

que devait se monter par an le service de la Dette tant perpétuelle que flottante et les recettes totales de l'État ne dépassaient pas alors 377 millions !

Turgot n'eut pas le temps d'appliquer ses idées. A peine avait-il aboli la corvée, supprimé les jurandes et les maîtrises, et pris à partie les accapareurs de grains, qu'il fut renversé par les intrigues de la Cour et dut céder la place à M. de Clugny (21 mai 1776). Clugny ne resta lui-même aux affaires que 6 mois et fut remplacé par Necker, qui reçut le titre non de contrôleur général, mais de directeur général des finances.

Necker était un apôtre du crédit qui lui avait réussi déjà à la Compagnie des Indes et dans ses affaires personnelles pour se constituer une très belle fortune. Il y recourut immédiatement pour le compte de l'État et son premier ministère (1777 à 1781) ne fut guère qu'une longue suite d'emprunts. Il en fit sous toutes les formes en variant les combinaisons déjà connues : emprunt-loterie à intérêts, emprunt-loterie sans intérêts, emprunts en rentes viagères, emprunts provinciaux, emprunts sur le clergé, la ville de Paris, etc. Necker réunit ainsi plus de 530 millions qui servirent à la guerre contre les Anglais et ses succès valurent à l'habile financier une réputation telle que, partout ailleurs qu'à la Cour, sa démission était considérée comme une calamité publique.

Nous passerons rapidement sur ses successeurs : Joly de Fleury, d'Ormesson, Calonne, Fourqueux, Loménie de Brienne, Villedeuil et Lambert. Tous eurent plus ou moins recours aux emprunts, aux augmentations d'impôts. Bien que la guerre d'Amérique fût terminée, Calonne, en particulier, accrut la Dette de plus de 650 millions.

Le cardinal de Brienne fit édicter par le roi, malgré la résistance du Parlement, un plan complet de réformes économiques et un projet d'emprunts de 440 millions échelonnés sur cinq années, constitués en rentes 5 p. 100 perpétuelles et en rentes 4 p. 100 remboursables à échéances déterminées. Ces emprunts n'étaient plus gagés comme on l'avait fait jusqu'alors sur telle ou telle branche des revenus, mais sur l'ensemble des recettes publiques. Néanmoins, les souscripteurs n'eurent pas confiance ; les paiements en numéraire furent suspendus, Brienne se retira, Necker fut rappelé et les États généraux furent convoqués à Versailles pour le 5 mai 1789. La Révolution était faite ou allait se faire.

2. La Dette publique pendant la période révolutionnaire.

La Révolution française a transformé la Dette comme elle a transformé toutes les autres institutions du pays. A partir de ce moment, la Dette publique cesse d'être la Dette du roi : elle devient la Dette nationale. Nous allons voir au prix de quelles vicissitudes.

Les États généraux pris dans leur ensemble n'étaient pas hostiles aux rentiers. On en eut des preuves réitérées dès leurs premières séances. Le 17 juin, le jour même où le Tiers-État avait pris le nom d'Assemblée nationale et voté l'adresse au roi, les députés de cet ordre adoptaient la motion suivante : « L'assemblée s'empresse de déclarer « qu'aussitôt qu'elle aura, de concert avec Sa Majesté, fixé les principes de la régénération nationale, elle s'occupera de l'examen et de la consolidation de la Dette publique, mettant dès à « présent les créanciers de l'État sous la garde de « l'honneur et de la loyauté de la nation française. »

Le 13 juillet suivant, à propos des troubles de Paris et de l'éloignement de Necker, l'Assemblée nationale déclarait de nouveau que « la Dette publique ayant été mise sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française et la « nation ne se refusant pas à en payer les intérêts, « nul pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme « mot de banqueroute, nul pouvoir n'a le droit de « manquer à la foi publique sous quelque forme et « dénomination que ce puisse être. »

Ces déclarations rassurantes pour le crédit public étaient d'autant plus nécessaires que Necker, exilé le 12 et rappelé le 15 juillet, au lendemain de la prise de la Bastille, devenu *Ministre des finances* le 29, présentait dès le 7 août un projet d'emprunt de 30 millions, à 5 p. 100. Cet emprunt, dont l'Assemblée avait réduit le taux d'émission à 4 1/2 p. 100, ne réussit pas. On n'apporta que 2,600,000 livres sur les 30 millions demandés. Un deuxième de 80 millions, voté sur la proposition de Necker (décret du 27 août), n'eut pas un résultat plus heureux.

C'est alors (27 septembre) que, mettant en pleine lumière la situation effroyable du Trésor, Necker demanda et obtint le vote d'une contribution patriotique qui devait égaler le quart du revenu de chaque citoyen. Ce plan ne fut voté que grâce à l'intervention de Mirabeau, dont le discours sur l'*infâme banqueroute* peut être considéré comme l'un des plus beaux qu'ait prononcés l'illustre tribun.

Necker ne demeura pas longtemps d'accord avec l'Assemblée nationale. Celle-ci avait, sur la proposition de Lecouteux de Canteleu, créé 400 millions d'assignats dont le gage était les biens nationaux. Lorsqu'elle voulut en porter le chiffre à 1,200 millions, il combattit vainement cette mesure et démissionna (27 août 1790). A partir de ce moment, la direction du Trésor passa en réalité entre les mains de l'Assemblée qui venait de nommer un comité issu de son sein pour liquider les dettes exigibles. Déjà elle avait reconnu comme dettes nationales les dettes du clergé et celles de l'ancienne Compagnie des Indes et confié aux payeurs de l'Hôtel-de-Ville le paiement de toutes les rentes, quelles qu'elles fussent.

La liquidation de la Dette dont Mirabeau avait fait décider le remboursement en assignats était bien loin d'être achevée quand l'Assemblée nationale fit place à l'Assemblée législative.

De ce moment l'assignat devient le seul instrument de crédit et d'emprunt de la Révolution.

C'est alors qu'apparait Cambon, dont le nom est si intimement lié à l'histoire financière de la Révolution et à la constitution du Grand-Livre de la Dette publique. Bien qu'il y eût alors un ministre des contributions et revenus publics, toute l'autorité, en matière de finances, appartenait soit à la Trésorerie nationale, créée par décret du 16 août 1791, soit au comité des finances, dont Cambon était généralement le rapporteur.

3. Situation de la Dette au 1er avril 1792.

D'après l'un de ses rapports inséré au *Moniteur universel* (année 1792, n° 112), la situation de la Dette au 1er avril 1792 était la suivante :

Dette constituée en perpétuel . . .	76,841,949 fr.
Dette viagère.	101,388,086
Dette exigible	1,950,023,115
Assignats	1,564,178,281

Afin de donner une idée de la variété des titres qui composaient à ce moment la Dette perpétuelle, nous insérons ici, d'après un document copié aux archives nationales, la décomposition de la Dette perpétuelle à l'époque qui nous occupe.

Rentes sans retenues.

Édit de février 1770, y compris 600,000 livres appartenant à l'ordre de Saint-Louis et 1 million de livres appartenant à l'École militaire	6,078,000 liv.
Édit de janvier 1777	581,596
Rentes constituées sur l'ordre du Saint-Esprit	511,374
Postes, mai 1751	239,508
Flandre maritime, 1759.	120,268
Cuirs, 1760 et 1761	861,380
Emprunt de 50 millions	603,850
Emprunt d'Alsace	928,592
Offices municipaux	65,860
Annuités.	589,239
Lorraine et Barrois.	3,091
Lettres de change du Canada. . . .	689,452
Dette des Colonies	351,852
Dette de la guerre	1,142,612
Emprunt de la ville, édits d'août 1777 et de septembre 1781	1,320,921
Emprunt pour la construction de Sainte-Geneviève.	72,402
Rentes de Guémenée.	20,000
Rentes ci-devant dues par Charles-Philippe, prince français	64,117
Rentes de l'ancien clergé.	327,000
Rentes des ci-devant États de Languedoc, Bourgogne, Provence, Artois, Bresse, Bretagne	5,789,851
Édit de novembre 1787	219,012
Inspecteurs des vins	295,408
Reconstitutions sous la dénomination de 1re classe	1,988,653
Total des rentes sans retenues . . .	22,864,074 liv.

Rentes sujettes à la retenue du quinzième[1].

Édit de juin 1720.	16,961,132 liv.
Taille, édit d'août 1720	2,409,183
Deux sous pour livre du dixième. . .	687,290
Fortifications	12,860
Reconstitution sous le nom de 2e classe.	1,970,915
Total des rentes sujettes à la retenue du quinzième	22,041,380 liv.

Rentes sujettes au dixième[2].

Édit d'avril 1758	2,355,483 liv.
Rentes assignées sur les fermes et gabelles	864,371
A reporter.	3,219,854 liv.

1. On les porte ici déduction faite de ce quinzième.
2. Elles sont portées ici déduction faite de ce dixième.

Report	3,219,854 liv.
Actions des fermes	1,815,132
Cuirs, août 1759	68,870
Office sur les ports	163,814
Augmentations de gages en 1758 . . .	110,154
Domaines et bois	235,483
Bretagne (40,000,000)	1,081,873
Loterie, 20 janvier 1770	748,530
Offices des payeurs et contrôleurs supprimés	84,148
Compagnie des Indes	2,007,717
Offices de l'ordre de Saint-Louis . . .	20,475
Offices supprimés, divers édits, etc. .	1,033,054
Droits manuels	50,155
Taxations et intérêts	94,861
Secrétaires du roi, édit d'août 1758 . .	135,041
Reconstitutions sous le nom de 3e cl.	1,315,210
Gouverneurs et lieutenants du roi . .	82,722
Rentes ci-devant payées par le Trésor public, la ferme, les postes, les domaines et autres caisses	1,955,035
Total des rentes sujettes au dixième .	14,221,128 liv.

Rentes sujettes au dixième et 2 sols[1] pour livre.

Communautés d'arts et métiers	372,881 liv.
Corporations diverses	1,023,948
Acquisition des terrains pour l'emplacement de Sainte-Geneviève	53,266
Rentes du prix des maisons pour l'emplacement des Halles	36,737
Rentes des privilèges des messageries	64,023
Rentes payées ci-devant par le Trésor public, la ferme, les postes, les domaines et autres caisses	1,955,035
Reconstitutions sous la dénomination de 4e classe	141,840
Total des rentes sujettes au dixième et 2 sols pour livre	3,647,730 liv.

Rentes sujettes à la retenue du cinquième[2].

Secrétaires du Roi (édit du mois de septembre 1755 et de février 1770)	808,307 liv.

Emprunts portés dans la Dette à terme ou exigible et dont partie reste à la Dette constituée, comme appartenant à des établissements ajournés.

Hôpitaux, fabriques, etc	58,285 liv.
Domaine de la ville, septembre 1786 .	41,840
Emprunt national	22,417
Emprunts du clergé, hôpitaux, etc. .	988,230
Ancienne Compagnie des Indes . . .	228,015
Sur divers emprunts en perpétuel faits depuis 1768	10,000
Total	1,348,787 liv.

Rentes particulières.

Rente ci-devant viagère sur la tête du roi, au profit de la caisse des invalides de la marine, déclarée perpétuelle par décrets des 28 et 31 avril 1791.	120,000 liv.
A l'Université de Paris	300,000
Le Hainaut étranger, en conséquence du traité de Lille du 3 décembre 1699. .	54,000
Au collège anglais de Saint-Omer. (*D. 7 sept. 1791*)	5,740
Secours annuel accordé par Philippe II en 1591 et confirmé en 1761, continué par décret du 14 novembre 1790	6,000
Constitution des rentes pour partie du prix de la vente de l'hôtel de ville . . .	7,400
Total	493,140 liv.

Rentes sur les ci-devant pays d'États, pour leur compte particulier, à divers deniers.

États de Languedoc, de Bretagne, de Bourgogne, de Provence, d'Artois, du Mâconnais, du Béarn, Navarre et Soule, du Bigorre, du Mont-de-Marsan, de Nebouzan, du pays de Foix, de la Flandre maritime et de la Flandre vallonne	5,584,751 liv.

1. On les porte en déduction faite de ce dixième et 2 sols pour livre.
2. On les porte en déduction faite de ce cinquième.

Rentes évaluées par le commissaire liquidateur dans son mémoire du 10 novembre 1791, et pour lesquelles il doit expédier les titres nouvels.

Dettes passives de toutes les compagnies de judicature	1,720,000 liv.
Rentes dues par les communautés religieuses et corps particuliers du clergé	1,500,000
Dettes des communautés d'arts et métiers	1,025,000
Total	5,835,652 liv.

Articles additionnels.

1° Rentes dues par les 3 sénéchaussées et les 23 ci-devant diocèses de Languedoc, évaluées par les députés du département de l'Hérault, à.	1,500,000 liv.
2° Intérêts dus aux propriétaires des maisons détruites en exécution de l'édit de septembre 1786	90,652
Total	1,590,652 liv.
Total général.	76,844,949 liv.

4. Création du grand-livre de la Dette publique.

Tandis que la Convention nationale poursuivait sa sanglante carrière, Cambon débrouillait le chaos financier et faisait voter la loi du 24 août 1793, qui est restée une des lois organiques de la Dette inscrite. C'est de cette loi que date le ***Grand-Livre de la Dette publique*** (V. ce mot).

Pour bien faire apprécier l'œuvre de Cambon, nous ne pouvons mieux faire que résumer son rapport du 15 août 1793 dans ce qui a trait à la composition de la Dette publique.

La Dette publique non viagère se divise en quatre classes :

Dette constituée ; Dette exigible à terme fixe ; Dette exigible provenant de la liquidation ; Dette provenant des diverses créations d'assignats.

1° *Dette constituée.* — Elle se subdivise en deux parties : la première résulte des anciennes rentes constituées et payées par les payeurs de l'Hôtel de ville de Paris. Le montant en est de 62,717,164 fr. de rentes. La seconde se compose des dettes des anciens pays d'États, des dettes passives de toutes les compagnies de judicature, des rentes dues par les communautés religieuses et corps particuliers du clergé, des dettes des communautés d'arts et métiers. Cambon porte cette partie de la Dette à 10,450,207 livres de rente annuelle.

En ajoutant les dettes des villes et des communes et celles du clergé, Cambon trouve pour la Dette constituée un total de 89,888,335 fr. de rentes.

2° *Dette exigible à terme fixe.* — Elle provient des divers emprunts remboursables contractés sous Louis XVI. La majeure partie de cette Dette est constituée par des annuites, quittances de finances ou effets au porteur. Le produit en avait été employé en grande partie aux dépenses de la guerre d'Amérique.

La partie de cette Dette, payable en France, s'élevait à 415,945,312 livres-capital, et la partie payable à l'étranger, attendu qu'elle résultait d'emprunts contractés en Hollande et à Gênes pour le compte des États-Unis américains, s'élevait à 11,956,003 livres-capital.

3° *Dette exigible provenant de la liquidation.* — C'était une des conséquences de la Révolution qui devait rembourser les offices de judicature, de finances, jurandes, maîtrises, etc. Son montant était au capital de 625,706,309 livres.

4° *Dette provenant de la création des assignats.* — « Cette partie de la Dette, disait Cambon, fait le « service de monnaie, elle est l'objet de toutes les « spéculations ; elle est la cause de tous les agio- « tages et accaparements ; enfin, après avoir rendu « des services à la Révolution, elle pourrait servir « les projets des contre-révolutionnaires. Le Corps « constituant, le Corps législatif et la Convention « ont décrété successivement la création de [illegible] mil- « liards 100,000 livres-assignats. Il reste encore « 558,624,000 livres en assignats démonétisés et « 3,217,222,055 livres en assignats ayant cours de « monnaie. »

En évaluant sur le pied de 5 p. 100 le capital de la Dette constituée, on trouve que la nation devait à ce moment 6,026,400,000 fr.

Par la constitution du Grand-Livre, Cambon voulait donner aux rentiers un titre fondamental et unique et faire disparaître « tous les parchemins et « paperasses de l'ancien régime ».

Il entendait ne porter sur le Grand-Livre, en regard de chaque compte, que le produit net et non le capital de la rente, « et faire ainsi disparaître « ces capitaux fictifs au denier 100, au denier 40, « etc., ces retenues de 20mes, 15mes, 10mes, 5es, 10 sols « pour livre, etc., qui rappellent d'anciennes in- « justices sans aucune utilité, puisque lors des « transmissions de ces propriétés, elles ne sont cal- « culées dans les partages, ventes, etc., que pour « un capital à raison de leur produit net. D'ailleurs, « lorsque la nation s'est chargée de l'ancienne Dette, « elle ne s'est obligée de la payer que sur le pied de « son produit à l'époque où elle s'en est chargée. »

Grâce aux menaces de déchéance qui avaient été lancées plusieurs fois contre les retardataires, que l'on déclarait *suspects*, la liquidation de la Dette fut activement poussée. Elle était presque achevée pour la Dette constituée en moins d'un an et, le 16 nivose an III, Cambon venait le proclamer à la tribune de la Convention.

En même temps qu'il constituait le Grand-Livre de la Dette perpétuelle, Cambon s'occupait de liquider la Dette viagère et de la réinscrire à un Grand-Livre spécial. Ce fut l'objet de la loi du 23 floréal an II. Au 1er janvier 1793, cette Dette viagère se décomposait comme suit :

Rentes sur une tête	70,849,137 liv.
Rentes sur deux têtes	27,028,129
Rentes sur trois têtes	1,945,1[illegible]
Rentes sur quatre têtes	795,539
Total	100,617,915 liv.

Le montant de ces rentes fut capitalisé d'après une base proportionnelle à l'âge du titulaire et ce capital, fictivement reconstitué, devait être converti en rentes perpétuelles au taux de 5 p. 100. Toutefois le rentier avait le droit de se faire inscrire de préférence au livre du viager, moyennant certaines conditions d'une rigueur extrême. Cette partie de l'œuvre de Cambon ne répondit pas à son attente et la loi du 23 floréal an II fut presque entièrement rapportée le 8 floréal an III.

Il est une autre idée de Cambon qui ne donna pas les résultats qu'il en attendait : c'était l'impôt auquel il avait soumis les rentes. Cet impôt résultait des articles 111 et 112 de la loi du 24 août 1793, dont voici les termes :

« Art. 111. — Toute la Dette publique inscrite au Grand-Livre sera assujettie au principal de la contribution foncière qui sera fixée chaque année par le Corps législatif.

« Art. 112. — Le paiement de cette contribution sera fait par retenue sur les feuilles du paiement annuel de la Dette publique. »

Or, pour que la retenue eût pu s'exercer utilement, il eût fallu payer et, pas plus sous la Convention que sous le Directoire, les rentiers ne recevaient leurs arrérages. C'est ce qu'Arnould (de la Seine) reconnaissait dans la séance du 19 vendémiaire an VIII, quand, dans un rapport au Conseil des Cinq-Cents sur les paiements à faire pour cette année, il définissait ainsi la situation des rentiers depuis le commencement de la Révolution : « Qu'a-t-on promis aux rentiers ? *Tout.* Qu'ont-ils obtenu jusqu'en l'an VII ? *Rien ou presque rien.* »

Jusqu'au 28 pluviôse an IV (17 février 1796) on les avait payés en assignats, *valeur nominale.* Or, en 1793, 100 livres-assignats valaient à peine 22 fr. d'après les tableaux de dépréciation officielle. A partir de cette loi du 28 pluviôse an IV on paya en assignats valeur réelle, c'est-à-dire que pour 100 fr. on touchait 1,000 livres-assignats.

Le paiement en « numéraire métallique » fut repris théoriquement, jusqu'à concurrence du 1|4 des arrérages dus, en vertu d'une loi du cinquième jour complémentaire de l'an IV. Le paiement des trois autres quarts était ajourné au rétablissement de la paix. En réalité, au lieu des 16 millions et demi que les rentiers et les pensionnaires auraient dû recevoir pour le quart promis, ils ne touchèrent que 1,160,000 livres.

L'an V vit une nouvelle tentative de paiement de l'arriéré par la création des *récépissés au porteur*, dits *bons du quart* et *bons des trois quarts.* Ces récépissés perdirent, dès leur émission, les uns, 40 p. 100, les autres 90 p. 100 de leur valeur.

Que devenait, en présence de la détresse des rentiers, l'impôt établi par Cambon sur la totalité de la Dette publique ? Cette contribution, fixée au cinquième du produit net sur les rentes consolidées et au dixième sur les rentes viagères, fut dès la troisième année républicaine, et sur le rapport même de Cambon, abaissée au dixième sur la dette perpétuelle et au vingtième sur la dette viagère. L'année suivante le Directoire décidait que le paiement du premier semestre de l'an IV se ferait sans retenue. Il en fut de même pour tous les paiements effectués jusqu'en l'an VI.

III. DETTE CONSOLIDÉE. MOUVEMENTS DE LA DETTE DEPUIS LA CRÉATION DU TIERS CONSOLIDÉ.

5. Banqueroute des deux tiers.

Jusqu'ici la Révolution s'était contentée de ne pas payer les rentes ou de remettre en paiement à ses créanciers des papiers-monnaie dépréciés et avilis. Mais, du moins, le capital des rentes était resté intact et la propriété du fonds n'avait pas subi d'atteinte. On pouvait encore espérer des jours meilleurs, un arrangement quelconque pour l'arriéré et le relèvement des fortunes.

En l'an VI, le Directoire brisa cette dernière espérance. Sans respect pour la foi publique, sans pitié pour les familles qu'il allait ruiner, il décréta la banqueroute. Ce fut l'objet de la loi du 9 vendémiaire an VI, qui, sous prétexte de proportionner le montant de la dette à payer aux ressources que l'on prétendait avoir, réduisit des deux tiers les rentes inscrites par Cambon au grand-livre de l'*in-*

tégrale. La partie conservée en rentes prit le nom de *Tiers consolide*.

Voici les articles de la loi de l'an VI qui consacrèrent cette nouvelle amputation de la Dette.

. . . .

Art. 98. — Chaque inscription au grand-livre de la Dette publique, tant perpétuelle que viagère, liquidée ou à liquider, sera remboursée, pour les deux tiers, de la manière établie ci-après; l'autre tiers sera conservé en inscriptions au grand-livre et payé sur ce pied, à partir du deuxième semestre de l'an V.

Le tiers de la Dette publique conservé en inscriptions est déclaré exempt de toute retenue, présente et future.

Art. 100. — Le remboursement des deux tiers sera fait en bons au porteur. Le capital de l'inscription perpétuelle sera calculé au denier vingt, et celui de l'inscription viagère au denier dix.

Art. 101. — Les bons au porteur délivrés en remboursement de la Dette publique seront reçus en paiement des biens nationaux.

La loi du 29 vendémiaire an VI fut complétée par celles des 24 frimaire an VI, 8 nivôse an VI, 22 et 28 floréal an VII, sur lesquelles nous aurons à revenir en parlant plus spécialement des rentes (*v. ce mot*) et qui eurent notamment pour effet d'accorder définitivement aux rentiers les privilèges spéciaux dont ils jouissent encore aujourd'hui, tels que l'exemption d'impôts et l'insaisissabilité du capital et des arrérages.

Cette consolidation du tiers fut la dernière réduction arbitraire que les rentiers aient eu à subir et c'est sur ce tiers consolidé, noyau de la Dette actuelle, que vont venir se greffer successivement les émissions postérieures. A partir de la loi de l'an VI, la Dette est définitivement fondée et l'historique qui va suivre ne sera plus consacré qu'à son développement.

6. Situation de la Dette au 18 brumaire an VIII.

Voici quel fut, au point de vue purement pratique, le résultat de la loi du 9 vendémiaire an VI:

Au 1er août 1793, l'ancienne Dette perpétuelle était estimée s'élever à 127,803,000 fr. se décomposant ainsi :

Dette constituée sur l'Hôtel-de-Ville, sur les pays d'États, le clergé, etc.	75,810,000 fr.
Dette flottante pour les effets au porteur et actions des compagnies dont l'inscription était ordonnée	20,707,000
Dette à liquider pour le remboursement des charges et offices.	31,286,000
Ensemble.	127,803,000 fr.

Mais de 1793 à l'an VIII, la Dette s'était accrue de 46,913,000 fr. de rente dont voici l'origine :

Intérêts d'emprunts forcés en assignats	8,650,000
Dettes des communes et des départements, dont l'inscription au grand-livre fut ordonnée.	8,000,000
Dettes des émigrés remboursables en rentes	7,500,000
Conversions de rentes viagères en rentes perpétuelles (*L. 12 brum. an VII*).	12,000,000
Paiements en inscriptions	10,763,000
	46,913,000 fr.
Ce qui élevait le chiffre des rentes intégrales à	174,716,000 fr.

Il semble donc que le tiers à consolider d'après les lois des 9 vendémiaire an VI et 24 frimaire an VI aurait dû être de 58 millions en chiffres ronds. Mais en réalité on n'eut à inscrire de ce chef, sous le Directoire, que 40,216,000 fr. de rente 5 p. 100, attendu qu'une certaine quantité des rentes à consolider avaient été reçues en paiement de biens nationaux ou annulées comme ayant été confisquées sur des émigrés et des mainmortables.

A cette charge annuelle de 40,216,000 fr. il y a lieu, pour obtenir le chiffre exact de la Dette consolidée au 18 brumaire an VIII (11 nov. 1799) d'ajouter une rente de 6,086,000 fr. représentant les dettes des pays réunis à la France. Elles se décomposaient ainsi :

Belgique.	4,000,000 fr.
Départements de la rive gauche du Rhin.	408,000
Piémont	1,090,000
Ligurie	353,000
Parme et Plaisance.	62,000
Divers	173,000
	6,086,000 fr.

Le total de la Dette consolidée était donc à la fin du siècle de 46 millions de rente en chiffres ronds, représentant en rente 5 p. 100 un capital nominal de 920 millions.

D'autre part, la dette viagère inscrite s'élevait à 29 millions. Nous ne nous occuperons plus désormais de cette partie de la Dette, qui va décroître sans cesse et que nous trouverons presque éteinte en 1889. Aucun des emprunts du XIXe siècle n'a en effet donné lieu à la constitution de rentes viagères.

7. Consulat et Empire.

Au temps présent, avec un budget de près de quatre milliards, on ne tiendrait guère compte d'une dette publique exigeant, tant pour le perpétuel que pour le viager, une annuité de 75 millions.

Mais en 1800, le service de ces rentes inquiétait fortement le ministre, M. Gaudin (devenu depuis le duc de Gaëte), qui se plaignait amèrement du vide du Trésor et de l'absence du crédit.

Depuis longtemps, les rentiers avaient perdu toute confiance dans leurs titres. Le tiers consolidé lui-même n'était pas régulièrement payé et les bons d'arrérages avec lesquels on avait fait le service de l'an VIII étaient tout aussi discrédités que les assignats, les promesses de mandats, les mandats territoriaux et les récépissés, qui avaient successivement servi de papier-monnaie à la Convention ou au Directoire. Personne ne voulait plus acheter de la rente et, à la veille du 18 brumaire, le 5 p. 100 était coté en Bourse 11 fr. 30 c.

La première chose à faire était de relever le crédit et de rétablir la circulation monétaire. C'est ce que Bonaparte tenta et réussit par d'habiles mesures, telles que la suppression de l'emprunt forcé et progressif, que le Directoire avait ressuscité tout récemment ; la réorganisation du service des impôts directs, l'obligation imposée aux receveurs généraux de fournir des cautionnements en numéraire, etc. En peu de jours, le 5 p. 100 se releva à 22 fr., l'argent reparut. Bonaparte en profita pour prescrire à partir du deuxième semestre de l'an VIII le paiement en espèces des rentes et des pensions.

La sollicitude de Bonaparte à l'égard des rentiers se traduisit au même moment par la création d'une Caisse d'amortissement et de garantie, qui devait permettre l'extinction progressive de la Dette et dans sa pensée servir de base à ses opérations de trésorerie.

La liquidation de la dette était loin, cependant,

d'être achevée. Le ministre des finances établissait, dans un rapport présenté en l'an IX au Corps législatif, que les créances restant à liquider dans les conditions déterminées par la loi du 24 frimaire an VI s'élevaient encore à plus d'un milliard et qu'il existait dans la circulation pour 1,329,614 fr. de bons dits du tiers provisoire et des deux tiers mobilisés, émis en vertu de ladite loi. De plus, l'arriéré des exercices des années V, VI et VII s'élevait à 90 millions et celui de l'an VIII à 30 millions. M. Gaudin fit adopter par le Corps législatif, malgré l'opposition du Tribunat, un projet de liquidation partielle qui devint la loi du 30 ventôse an IX et qui se traduisait par une autorisation d'émettre 6,200,000 fr. de rentes 5 p. 100.

Cette consolidation, en quelque sorte forcée, eut entre autres avantages celui de faire disparaître les bons des deux tiers, dont les biens nationaux formaient la garantie et de dégager, du même coup, près de 400 millions de ces biens, dont l'État pouvait désormais disposer.

Il ne restait plus en litige qu'un milliard environ de dettes exigibles, c'est-à-dire non liquidées. C'était un legs de la Révolution et des réformes qu'elle avait accomplies dans l'organisation civile et religieuse du pays. L'apurement en fut confié d'abord au liquidateur général de la Dette publique, remplaçant les anciens bureaux de liquidation, puis à un conseil de liquidation institué par un arrêté du 13 prairial an X et à la tête duquel fut placé, comme directeur général, M. Defermon.

Entre temps, avait été promulguée une loi du 21 floréal an X, contenant par rapport à la Dette diverses dispositions essentielles se résumant ainsi qu'il suit :

1° A l'avenir, la partie de la Dette publique constituée en perpétuel porterait le nom de 5 p. 100 *consolidé* au lieu de *tiers consolidé ;*

2° Le paiement de ces 5 p. 100 devenait une dépense privilégiée, que l'on assurait de préférence à toute autre et qui formerait le premier article de toute loi de finances.

La liquidation de la Dette se poursuivit jusqu'au 1er juillet 1810. A cette date, le conseil général de liquidation fut supprimé en vertu de la loi du 15 janvier précédent. Cette loi était la consécration de deux décrets que l'Empereur avait rendus les 25 février 1808 et 13 décembre 1809 dans la plénitude de son autorité souveraine et aux termes desquels la déchéance était prononcée contre les créances qui ne se seraient pas fait reconnaître et liquider avant le 1er juillet 1810. Plus tard, un décret du 11 octobre 1812 décida l'annulation et l'attribution à la caisse d'amortissement de toutes les liquidations faites antérieurement au 1er janvier 1807 et qui n'auraient pas été réclamées au moment de la promulgation dudit décret.

Grâce à ces dispositions, la liquidation de l'arriéré antérieur à l'année 1809 ne nécessita sous l'Empire que la création de 11,254,000 fr. de rente, somme inférieure d'environ 5 millions au montant des crédits ouverts pour cet objet par les lois des 30 ventôse an IX, 20 floréal an X et 15 sept. 1807.

Notons encore comme ayant accru le chiffre de la Dette sous le premier Empire une émission de 5 millions de rentes au profit de la caisse d'amortissement, en échange de bons émis par cette caisse (*L. du 24 avril* 1806), et une autre émission de 750,000 fr. de rentes au profit du domaine extraordinaire en échange de valeurs. (*L.* 17 *janv.* 1810.)

Ces opérations portèrent le chiffre de la Dette perpétuelle existant au 1er avril 1814 à 63,307,637 fr., soit pour la période impériale une augmentation de 17,005,637 fr., dans laquelle la liquidation de l'arriéré entrait pour 11,255,637 fr.

A première vue, et pour son propre compte, Napoléon Ier n'aurait donc chargé le service de la Dette que des 5,750,000 fr. de rentes créées pour la caisse d'amortissement. Mais cette prospérité n'était qu'apparente, et sans vouloir juger la politique financière de l'Empire, on est bien forcé d'avouer que si ce gouvernement avait duré, il n'eût pu continuer à nourrir la guerre par la guerre et eût dû recourir, comme bien d'autres, aux pires expédients. Déjà la loi du 24 avril 1806 en était un : elle avait pour objet de détourner les fonds de la caisse d'amortissement de leur véritable destination et de les faire servir à solder les budgets en déficit de 1807 à 1812. Plus tard, la loi du 20 mars 1813, rendue sous le coup des désastres de la campagne de Russie, prononça la confiscation au profit de l'État des biens libres des communes ; on devait leur attribuer en échange des rentes 5 p. 100. Enfin, pendant les Cent-Jours, les 3,600,000 fr. de rentes que possédait encore la caisse d'amortissement servirent de base à ce qu'on a appelé la négociation Ouvrard, du nom de la banque à qui les rentes furent livrées au taux de 10 p. 100.

8. Restauration.

1. *Mouvement de la Dette consolidée du* 1er *avril* 1814 *au* 31 *juillet* 1830.

Du 1er avril 1814, date du retour des Bourbons, au 31 juillet 1830, date de leur chute, il a été créé des rentes 5 p. 100, 4 1/2 p. 100, 4 p. 100 et 3 p. 100 pour une somme de. . .

p. 100 pour une somme de. . .	190,272,026 fr.
Et il en a été annulé pour . .	51,198.483
Soit un accroissement de. . .	139,073,543
Rentes existantes au 1es avril 1814	63,307,637
Total au 31 juillet 1830. . .	202,381,180 [1]

2. *Causes des accroissements.*

L'accroissement considérable de la Dette publique que nous venons de signaler a pour cause :

1° La liquidation de l'arriéré de l'Empire ;

2° L'acquittement des contributions de guerre et autres charges de guerre résultant des invasions de 1814 et de 1815 et du traité de Paris ;

3° Les insuffisances de certains des budgets de la Restauration ;

4° Les dépenses occasionnées par le retour du roi et par les événements de la politique extérieure ;

5° L'indemnité des émigrés.

Nous allons passer rapidement en revue chacune de ces catégories d'opérations.

1. Liquidation de l'arriéré.

Un des premiers soins du baron Louis, après qu'il eut pris possession du ministère des finances, fut

1.

Rentes inscrites.	199,417,208 fr.
Rentes en cours d'inscription. . . .	2,963,972
Total.	202,381,180 fr.

V. Comptes généraux des finances de 1836, page 401, et de 1886, page 736.

de proclamer hautement dans les deux Chambres le respect de tous les engagements de l'État, quelle qu'en fût l'origine. Sur ses instances, la Chambre des députés rejeta une proposition de remboursement forcé en rentes 5 p. 100 et vota la création d'obligations du Trésor à trois ans de date et productives d'intérêt à 8 p. 100, lesquelles devaient être remises aux créanciers de l'État.

Le premier effet de ces mesures, consacrées par la loi du 23 septembre 1814, fut de relever le crédit de 20 p. 100. La rente 5 p. 100 monta en quelques mois de 64 fr. 55 c. à 80 fr. Après les Cent-Jours et Waterloo, le comte Corvetto, devenu ministre (26 septembre 1815), tint aux Chambres le même langage que son prédécesseur.

« Nous ne déshonorerons pas notre malheur, dit-« il, en le faisant servir de prétexte à un manque « de foi. Si la situation des finances est changée, « la probité de la nation, soutenue par celle du « roi, est invariable. »

Toutes les dépenses, toutes les créances restant à liquider furent, quelle que fût leur date, englobées sous la rubrique générale d'*arriéré antérieur au* 1[er] *avril* 1816. La loi du 28 avril 1816 disposa que ces créances seraient liquidées conformément aux lois existantes, qu'elles porteraient intérêt à 5 p. 100 et donneraient lieu à la délivrance de *reconnaissances de liquidation*, ultérieurement échangeables contre des rentes ou remboursables. La loi du 25 mars 1817, l'ordonnance royale du 2 avril 1817, les lois des 15 mars 1818, 27 juin 1819, 8 mars 1821, 1[er] mai 1822, 17 août 1822 réglèrent le mode de remboursement de ces reconnaissances qui furent retirées de la circulation, soit en échange de titres de rente, soit contre un paiement en numéraire. La dernière de ces lois prononçait en outre la déchéance contre les créanciers de l'arriéré qui n'auraient pas fait reconnaître leurs droits en temps utile.

Les sommes payées en vertu des lois que nous venons de citer pour l'extinction de l'arriéré antérieur au 1[er] avril 1816 s'élevaient au 31 décembre 1824 à 768,686,289 fr. (*V.* Compte des fin. de 1824). Sur cette somme, 115 millions avaient été acquittés en numéraire et le surplus en valeurs diverses.

Les rentes créées pour faire face à cette liquidation de l'arriéré se sont élevées à 30,873,188 fr. dont voici la décomposition :

Arriérés de l'an IX au 1[er] janvier 1810 (*L. 15 mai 1818 et 17 août 1822*). Rentes remises au pair	1,686,267 fr.
Arriéré du 1[er] janvier 1810 au 1[er] janvier 1816 (*L. 23 sept. 1814 et 20 mars 1816*). Au pair.	8,777,329
Remboursement des reconnaissances de liquidations, adjudications faites à des taux variables	20,409,292
	30,873,188 fr.

On peut encore rattacher au compte de l'arriéré les émissions suivantes de rentes faites pendant la Restauration :

Liquidation de l'ancienne Dette constituée non frappée de déchéance.	174,193 fr.
Remboursement aux communes du prix de leurs biens vendus en vertu de la loi du 20 mars 1813	2,631,303
Remboursement d'une somme	
A reporter. . . .	2,805,496 fr.

Report	2,805,496 fr.
de 7 millions (montant des créances algériennes). [*L. du* 24 *juillet* 1820.].	443,600
Rentes remises à la Légion d'honneur (*L. du* 31 *juillet* 1821).	240,000
	3,489,096 fr.
Qui, ajoutés aux. . . .	30,873,188
ci-dessus énumérés, donnent .	34,362,284

2. Acquittement des contributions de guerre et autres charges de guerre résultant des invasions et des traités de 1814 et 1815.

Aux termes du traité de Paris du 20 novembre 1815, la France devait verser aux gouvernements alliés une contribution de guerre de 700 millions, payables en cinq années, qui, provisoirement, fut représentée par des bons du Trésor, susceptibles de produire intérêt en cas de non-paiement à l'échéance et garantis par l'occupation d'une partie du territoire. On sait que, grâce aux efforts de M. de Richelieu et à l'intervention de l'empereur de Russie, cette dernière humiliation cessa pour la France dès le paiement des trois premiers cinquièmes de la contribution, c'est-à-dire au mois d'octobre 1818. A ce moment 420 millions étaient payés ; le surplus le fut en 1819, 1820 et 1821, et, au mois de septembre de cette dernière année, la France fut déclarée entièrement libérée de ses engagements.

Mais, à côté de la contribution de guerre, il y avait le règlement des indemnités, également prévues par une convention diplomatique du 20 novembre 1815. On a distingué dans cette liquidation les *créances anglaises* et les *créances continentales*.

Le gouvernement britannique, refusant de reconnaître les lois de la période révolutionnaire qui avaient réduit les créanciers de l'État français sans distinction de nationalité, exigea que les sujets anglais fussent remis en possession des rentes qu'ils possédaient au 1[er] janvier 1793, avec droit aux arrérages courus de cette dernière date à 1816. Quant aux créances continentales, elles comprenaient notamment les fournitures et prestations de toutes nature, exigées par les autorités françaises pendant les guerres de l'Empire et, en général, toutes les réclamations que les sujets étrangers croyaient avoir à formuler contre nos administrateurs. Le chiffre brut de ces réclamations s'éleva à 1,500 millions. Il fut réduit à 320,800,000 fr. par la commission mixte de liquidation.

Deux lois, votées au milieu du plus éloquent et du plus patriotique silence, autorisèrent successivement, les 23 décembre 1815 et 6 mai 1818, la création des rentes nécessaires à l'acquittement de ces lourdes charges. En y comprenant l'indemnité de guerre de 701,744,335 fr., on constate que la France a eu à payer, par suite des traités de 1815, un capital de 1 milliard 290 millions et que les rentes résultant de ces charges de guerre s'élevèrent ensemble à 43,185,199 fr., savoir :

1° Contribution de guerre (*L.* 6 *mai* 1818).	18,929,377 fr.
2° Créances anglaises et continentales (*L.* 25 *déc.* 1815, 11 *juill.* 1819, 6 *mai* 1818, 31 *juill.* 1821)	24,255,822

3. Insuffisance des budgets.

La contribution de guerre et les indemnités allouées aux sujets étrangers n'étaient pas les seules dépenses imposées à la Restauration ; beaucoup d'autres avaient leur source soit dans la présence

des armées alliées sur le territoire, soit dans la reconstitution des services publics. Aussi les budgets des premières années et notamment ceux des exercices 1816 à 1819 se trouvèrent-ils en déficit.

On dut y remédier par des emprunts et c'est ainsi que les comptes de la Dette publique se trouvent augmentés d'une somme de 32,600,000 fr. de rente, employée à solder les dépenses des exercices 1816 et suivants et à éteindre les dettes de la France reconnues par le traité du 30 mai 1814 et les conventions diplomatiques du 20 novembre 1815.

4. Émissions de rentes occasionnées par des faits personnels au gouvernement de la Restauration.

Dettes contractées en pays étrangers par le roi Louis XVIII et les princes de la famille royale. — Ce fut une loi du 21 décembre 1814 qui reconnut comme dettes de l'État, et ce jusqu'à concurrence d'un capital de 30 millions, les dettes « dont le roi se reconnaissait personnellement débiteur envers divers particuliers ». La liquidation de ces dettes, dont le total fut arrêté à 29,993,000 fr., donna lieu à la création de 1,499,654 fr. de rentes.

Guerre d'Espagne. — La guerre d'Espagne, entreprise en vue de la restauration de Ferdinand VII et de sa famille et brillamment terminée par la prise du Trocadéro et de Cadix, nécessita l'ouverture de moyens extraordinaires au budget de 1823. Une loi du 17 mars de cette année permit l'émission de 4 millions de rente 5 p. 100.

Affaires de Grèce et du Levant. — Les complications qui survinrent dans le Levant, à la suite du soulèvement de la Morée et qui aboutirent à la bataille de Navarin (20 sept. 1827) et à l'affranchissement de la Grèce, forcèrent le ministère de Martignac à demander des ressources extraordinaires pour les exercices 1828 et 1829. Une loi du 29 juin 1828 ouvrit à cet effet au ministre des finances un crédit de 4 millions de rente qui furent négociées en 4 p. 100. Ce fut l'origine de ce fonds, qui ne disparut du grand-livre qu'en vertu de la loi du 7 novembre 1887 ordonnant sa conversion en rente 3 p. 100.

Les 80 millions qu'il s'agissait de se procurer en vertu de la loi du 29 juin 1828 ne furent versés au Trésor qu'en 1830, 1831 et 1832. La maison de Rothschild s'était rendue adjudicataire de ces rentes le 12 août 1830 au taux de 102 fr. 75 c.; elles furent inscrites pour 3,134,950 fr.

5. Indemnité aux émigrés.

La Restauration avait garanti aux détenteurs des biens nationaux la propriété des immeubles acquis en vertu des lois rendues pendant la période révolutionnaire. Cette assurance, donnée par un article de la Charte de 1814, avait nettement prouvé aux propriétaires dépossédés et en particulier aux émigrés qu'ils ne pouvaient plus espérer rentrer en possession de leurs anciens domaines. A titre de dédommagement et pour couper court aux tentatives de revendication qui ne cessaient de se produire dans la presse ultra-royaliste, M. de Villèle proposa la création de 30 millions de rente 3 p. 100 qui seraient réparties au pair entre les personnes de nationalité française qu'il s'agissait d'indemniser. Le chiffre de un milliard proposé comme capital de ces rentes se justifiait ainsi d'après le projet de loi :

Les biens dont le revenu a été évalué et dont la valeur se trouvait formée par la multiplication de ce revenu, représentaient un prix estimatif de.	692,407,615 fr.
Ceux dont la valeur était déterminée par le prix d'adjudication	605,352,992
Total.	1,297,760,607 fr.
De ce total, il convenait de déduire le passif dont ces biens étaient grevés.	309,940,645 fr.
Le capital pour lequel l'indemnité était proposée demeurait ainsi fixé à	987,819,962 fr.

Ce projet de loi fut adopté le 25 avril 1825 après un débat très ardent dans les deux Chambres. (*V.* **Émigrés.**)

Le crédit d'un milliard ne fut épuisé que jusqu'à concurrence de 866,510,333 fr. et donna lieu seulement à la création de 25,995,310 fr. de rentes 3 p. 100.

6. Conversion des rentes 5 p. 100.

La répartition de ce qu'on a appelé depuis le milliard des émigrés était liée dans l'esprit du ministre à une seconde opération qui devait avoir pour résultat de convertir les rentes 5 p. 100 dont le cours dépassait le pair en rentes d'un taux inférieur. C'est en vue d'une conversion que le type du 3 p. 100 fut choisi par le ministre.

En 1824, M. de Villèle avait déjà tenté d'opérer la conversion obligatoire des fonds 5 p. 100 en rentes 3 p. 100 au cours de 75 fr., avec faculté pour les non-acceptants de se faire rembourser le capital nominal de leurs rentes 5 p. 100. Adopté par la Chambre des députés, ce plan financier avait été rejeté par la Chambre des Pairs.

M. de Villèle le reprit en 1825, mais avec des modifications essentielles. La conversion devenait en effet facultative au lieu d'être forcée. L'offre de remboursement disparaissait et les rentiers conversionnistes pouvaient opter entre de la rente 4 $^1/_2$ p. 100 émise au pair et garantie pendant 10 ans contre toute réduction nouvelle d'intérêts et de la rente 3 p. 100 émise à 75 fr. Cette fois le projet du ministre fut adopté dans les deux Chambres et devint la loi du 1er mai 1825.

Les résultats de cette opération ne répondirent pas à l'attente du ministre. L'allégement annuel produit ne fut que de 6,230,157 fr. En effet, les rentiers qui acceptèrent la conversion rapportèrent au Trésor des rentes 5 p. 100 s'élevant ensemble à 31,723,956 fr. et qui furent annulées. On leur remit en échange des rentes 4 $^1/_2$ p. 100 pour 1,034,764 fr. et des rentes 3 p. 100 pour 24,459,035 fr., soit 25,493,799 fr.

Remarquons en outre que les rentes 3 p. 100 créées représentaient un capital nominal supérieur de plus de 200 millions au capital nominal des rentes 5 p. 100 annulées et qu'on chargeait le grand-livre et le marché d'un nouveau fonds d'État, le 4 $^1/_2$ p. 100, que son peu d'importance privait absolument d'élasticité.

La loi du 1er mai 1825 contenait aussi des dispositions spéciales à l'amortissement et dont l'application ultérieure permit l'annulation des rentes rachetées par la caisse d'amortissement jusqu'au 23 juin 1830. Ces annulations furent de 7,068 fr. en 4 $^1/_2$ p. 100, 9,740 fr. en 4 p. 100 et 16,003,761 fr. en 3 p. 100.

3. *Résumé des créations et des annulations de rentes sous la Restauration.*

	5 p. 100.	4 1/2 p. 100.	4 p. 100.	3 p. 100.
Rentes créées (négociées ou remises à divers).				
Liquidation de l'arriéré	34,362,284f	»	»	»
Acquittement des contributions de guerre, etc.	43,185,199	»	»	»
Insuffisances des budgets et liquidation des dettes de l'Empire.	52,600,000	»	»	»
Causes diverses personnelles à la Restauration	5,499,654	»	3,134,950f	»
Appoints négligés ou crédits restant à employer	830	»	»	»
Indemnité des émigrés	»	»	»	25,995,310f
Conversion des rentes 5 p. 100	»	1,034,764f	»	21,459,035
Total	135,647,967f	1,034,764f	3,134,950f	50,454,345f
Rentes annulées.				
Rentes 5 p. 100 converties	31,723,956f	»	»	»
Rentes appartenant à la caisse d'amortissement (*L.* 1er *mai* 1825)	»	7,068f	9,740f	16,003,286f
Annulations diverses	3,453,958	»	»	475
Total	35,177,914f	7,068f	9,740f	16,003,761f
Excédent des émissions	100,470,053f	1,027,696f	3,125,210f	34,450,584f

Ensemble	139,073,543f
Rentes existantes au 1er avril 1814	63,307,637
Montant de la Dette perpétuelle au 31 juillet 1830	202,381,180f

9. Monarchie de Juillet (1830 à 1848).

1. *Causes des accroissements.*

Le gouvernement issu de la révolution de Juillet n'eut pas, comme ceux de Napoléon et de Louis XVIII, à faire une liquidation du passé : la royauté légitime laissait les finances dans un état relativement prospère et le budget de 1831, au dire même de M. Laffitte, devenu ministre des finances, se soldait par un excédent de recettes de 15 millions.

Le Grand-Livre dut se rouvrir cependant dès l'année 1831, et peu des premières années du règne de Louis-Philippe se passèrent sans emprunt. La conquête de l'Algérie, si nécessaire mais si coûteuse, la campagne de Belgique brillamment terminée par la prise d'Anvers (23 décembre 1832), l'occupation d'Ancône (1832 à 1838), les expéditions maritimes de Saint-Jean-d'Ulloa, de Buénos-Ayres et de Taïti (1838), les armements que nécessitèrent les événements d'Orient et les affaires d'Égypte, réglées à Londres en dehors de la France et au détriment de notre protégé Méhemet-Ali (15 juillet 1840), les fortifications de Paris (1841), l'application de la loi de 1833 sur l'instruction primaire, l'impulsion vigoureuse donnée aux grands travaux publics, telles furent, sous Louis-Philippe, les principales causes de l'accroissement de la Dette publique.

Voici les opérations et les lois qui consacrèrent ces accroissements de la Dette :

1. Lois des 25 mars et 18 avril 1831. — Emprunt national au pair.

La loi du 25 mars 1831 autorisa le ministre des finances à emprunter « pour les besoins ordinaires et extraordinaires des exercices 1830 et 1831 » une somme de 200 millions qui devaient être réalisés soit par une émission d'obligations du Trésor à cinq ans d'échéance, soit par la vente des bois de l'État, soit enfin par une création de rentes 5 p. 100. D'autre part, une loi du 18 avril 1831 (*art.* 12) avait prévu la négociation de rentes du même fonds pour un capital de 50 millions.

Le baron Louis, qui avait repris pour la troisième fois le portefeuille des finances, crut, à l'instigation d'un banquier patriote, M. Henry Rodriguès, que ces rentes pourraient être placées au pair, au moyen d'une souscription nationale. Cette illusion fut vite dissipée. Sur les 120 millions de capital à réaliser sous cette forme on n'en trouva que 20, et pour le surplus on recourut à une adjudication, qui se fit le 19 avril 1831 au taux de 84 fr. et au profit d'un syndicat financier, comprenant MM. de Rothschild, Fould, Aguado, etc. Il fut successivement inscrit au Grand-Livre 5 p. 100 pour les adhérents à la souscription nationale 1,021,945 fr. de rente et pour la portion de l'emprunt adjugée 7,142,858 fr.

2. Loi du 21 avril 1832. — Emprunt de 150 millions. Réduction de la Dette flottante.

L'année suivante, toujours pour faire face aux besoins extraordinaires des exercices courants et diminuer la Dette flottante, on ouvrit un nouvel emprunt de 150 millions, comprenant la partie des crédits d'inscriptions ouverts par les lois de 1831 et qui n'avaient pas été totalement employés et un nouveau crédit de 75 millions alloué par la loi du 21 avril 1832.

Cet emprunt fut négocié en 5 p. 100 à 98 fr. 50 c. et adjugé à MM. de Rothschild, Davilliers et Hottinguer. La rente créée fut de 7,614,213 fr.

3. Lois des 5 juin 1835 et 31 mars 1837. — Consolidation des fonds des caisses d'épargne.

Une loi du 5 juin 1835 (*art.* 2) avait autorisé les Caisses d'épargne et de prévoyance à verser leurs fonds en compte courant au Trésor, et celui-ci devait leur en bonifier l'intérêt à raison de 4 p. 100. Ces versements augmentaient la Dette flottante, sans que le Trésor pût en faire un placement rémunérateur. On résolut de les consolider et cette opération se réalisa pour la première fois en vertu de la loi du 31 mars 1837, que fit voter M. Duchâtel. Cette loi modifiait en même temps le régime des Caisses d'épargne qui durent verser désormais leurs fonds disponibles non plus au Trésor, mais à la Caisse des dépôts et consignations, chargée de les faire fructifier. Celle-ci ne trouva pas de meilleur emploi à en faire que de les verser à son tour au Trésor, et c'est ainsi que ces dépôts ayant atteint en 1844 une somme de 269 millions, on les consolida de nouveau jusqu'à concurrence de 100 millions (*L.* 26 *juin* 1845); ces deux opérations se firent en 4 p. 100 et produisirent :

Celle de 1837, une rente de 4,092,647 fr.

Celle de 1845, une rente de 4,000,000 fr.

4. Loi du 25 juin 1841. — Dépenses de travaux publics extraordinaires.

Cette loi eut pour but de faire face aux découverts des budgets de 1840 à 1842, soit 284 millions, et aux travaux publics, civils et militaires, qui se chiffraient en prévision à 612 millions en chiffres ronds, dont 376 millions pour la guerre et 220 millions pour les travaux de la paix. Elle autorisa un emprunt de 450 millions dont 350 millions furent seuls réalisés en deux fois ; 150 millions furent souscrits le 18 octobre 1841 et 200 millions le 9 décembre 1844.

Les deux rentes 3 p. 100 créées en vertu de ces emprunts s'élèvent, pour le premier à 5,730,659 fr., pour le second à 7,079,646 fr.

5. Loi du 8 août 1847. — Emprunt de 350 millions.

A la fin du règne de Louis-Philippe, la Dette flottante présentait le chiffre, énorme pour l'époque, de 800 millions. M. Dumon (ministre) en proposa la consolidation par un emprunt en 3 p. 100 jusqu'à concurrence de 350 millions. MM. de Rothschild furent déclarés adjudicataires de cet emprunt le 10 novembre 1847 au taux de 75 fr. 25 c., mais cette opération fut entravée par la révolution du 24 février 1848. Les souscripteurs n'avaient alors versé que 64,449,443 fr. et cet emprunt ne donna lieu en réalité qu'à une émission de 2,569,413 fr. de rente 3 p. 100.

7. *Résumé des créations de rentes sous la monarchie de Juillet.*

Si l'on s'en tenait aux chiffres qui précèdent, on verrait que le règne de Louis-Philippe a augmenté la Dette publique :

1° En rentes 5 p. 100 (*L. de* 1831) de. . . .	1,021,945f
— (*L. de* 1831) de. . . .	7,142,858
— (*L. de* 1832) de. . . .	7,611,213
Soit	15,779,016f
Somme à laquelle il faut ajouter pour des opérations de régularisation	424
Ensemble	15,779,440f
2° En rentes 3 p. 100 (*L. de* 1841)	12,810,305f
— (*L. de* 1847)	2,569,413
3° En rentes 4 p. 100 (*L. de* 1835 *et* 1847) . .	8,092,647
Ce serait donc une augmentation de . . .	39,251,805
En l'ajoutant aux rentes déjà existantes le 1er août 1830, soit.	202,381,180
on trouverait une somme de	241,632,985f
pour le chiffre de la Dette constituée au 1er mars 1848.	
Mais, par suite des annulations effectuées de 1830 à 1848 pour divers motifs (rentes ayant fait retour à l'État, erreurs de liquidation, déchéances, etc.), soit	876,066
Ce chiffre devrait être ramené à	240,756,919f
En réalité, il était de	244,287,266
soit une différence en plus de	3,530,347f

Cette différence s'explique par les opérations auxquelles la Caisse d'amortissement a été appelée à participer pendant le règne de Louis-Philippe. En effet, le système de l'amortissement tel qu'il était réglé par les lois de 1816 et de 1825 avait été modifié par les lois des 10 juin et 27 juin 1833 (V. les détails aux mots **Amortissement** et **Caisse d'amortissement**) et le résultat de ces lois avait été de faire annuler au cours de ce règne une somme de 32 millions de rente 3 p. 100, tandis qu'en vertu de la loi du 20 juin 1833, les réserves de l'amortissement avaient été consolidées en 4 p. 100 et en 3 p. 100 jusqu'à concurrence de 35,530,347 fr. de rente. Cette opération constitue une véritable aliénation de rentes, puisqu'au lieu de diminuer le chiffre de la Dette, ce qui eût été le propre de la Caisse d'amortissement, elle l'augmentait. La différence des annulations et des consolidations est bien de 3,530,347 fr., somme égale à la différence relevée plus haut.

Tout compte fait, la Monarchie de Juillet laissait la Dette publique consolidée à . 244,287,266 fr.
Elle l'avait trouvée à 202,381,180
D'où une augmentation réelle de 41,906,086 fr.

La somme de rentes existantes au 24 février 1848 se décomposait ainsi :

		Capital nominal.
Rentes 5 p. 100	116,719,591f	2,934,991,820f
Rentes $4\frac{1}{2}$ p. 100 (1825). .	1,026,600	22,813,333
Rentes 4 p. 100 (1828) . . .	26,507,375	589,052,777
Rentes 3 p. 100 (1825)[1]. . .	70,003,700	2,333,456,666
	244,287,266f	5,880,314,596f

10. Deuxième République (1848 à 1851).

La révolution de 1848 est le point de départ d'une modification profonde dans le classement de la Dette publique. Jusqu'ici le Trésor n'avait guère connu comme clients que les capitalistes urbains ou un certain nombre de familles provinciales assez riches pour adjoindre des revenus mobiliers à ceux de leurs propriétés foncières. Sans doute, la Restauration, en établissant dans chaque trésorerie générale un grand-livre auxiliaire (*L. du* 14 *avril* 1819), et le gouvernement de Louis-Philippe, en créant les titres au porteur (*O.* 29 *avril* 1831), avaient fait connaître la rente dans les départements et en avaient favorisé la libre circulation. Néanmoins, la diffusion ne s'était pas faite et la preuve en est dans le nombre relativement restreint des titres au 1er janvier 1848. On en comptait alors 291,800, ce qui, pour 240,808,000 fr. de rente, supposerait à chaque titre une quotité moyenne de plus de 825 fr. Au 1er janvier 1888, cette moyenne ne sera plus que de 180 fr.

A partir de 1848, la rente va se vulgariser. On doit faire remonter ce phénomène à deux causes premières : la suppression du cens électoral et les emprunts forcés du gouvernement provisoire.

Une fois que l'institution du suffrage universel eut fait disparaître les catégories d'éligibles, beaucoup de capitalistes se sont désintéressés des grandes terres qui leur assuraient non seulement l'influence locale, mais l'entrée dans les assemblées électives : ils ont diminué peu à peu leur fortune territoriale et se sont rejetés sur les valeurs de portefeuille, plus régulières comme revenus et plus faciles à administrer.

D'autre part, en consolidant et en remboursant en rentes tous les livrets de caisses d'épargne, la République de 1848 a montré le chemin du Trésor à une énorme catégorie de rentiers tranquilles et sérieux qui ne l'ont pas désappris depuis et le résultat le plus inattendu de cette quasi-banqueroute du gouvernement provisoire fut certainement d'avoir assuré le classement de la rente. On abaissa alors forcément de 10 fr. à 5 fr. le minimum de rente inscriptible et on créa en quatre ans plus de 500,000 inscriptions qui allèrent pour la plupart à la clientèle nouvelle. Sous l'Empire, les ministres de Napoléon III accentueront singulièrement ce mouvement et prendront toutes les mesures néces-

1. Y compris un crédit d'inscription de 60 fr. restant à employer.

saires pour attirer vers les caisses publiques la petite et la moyenne épargne.

1. *Causes des accroissements.*

A peine proclamée, la République de 1848 se trouva aux prises avec des difficultés financières presque insurmontables. Tandis que les déposants des caisses d'épargne se présentaient en masse pour retirer leurs fonds, les souscripteurs à l'emprunt de 1847, prenant prétexte de la baisse des fonds publics, refusaient de remplir leurs engagements et les impôts ne se payaient plus. Le gouvernement provisoire dut prendre des mesures exceptionnelles que l'Assemblée nationale ne ratifia plus tard que pour partie : suspension des remboursements aux porteurs de bons royaux et de livrets d'épargne, puis consolidation de ces valeurs en rentes 5 p. 100 au pair, suppression des opérations de la Caisse d'amortissement, emprunts à la Banque de France, gagés par les forêts de l'État, et cours forcé donné à ses billets.

Outre ces mesures financières qui marquaient le discrédit profond des finances à cette époque, on eut recours à l'emprunt par voie de création directe de rentes ; puis, mettant en application les doctrines chères aux socialistes de toutes époques, le gouvernement provisoire fit décider le rachat du chemin de fer de Paris à Lyon. Enfin, l'esclavage ayant été déclaré aboli, on dut créer de nouvelles rentes pour indemniser les propriétaires d'esclaves dépossédés [1].

1. Emprunt national.

Le système des dons patriotiques, renouvelé de la grande Révolution, n'ayant rien produit, on imagina un emprunt dit national.

M. Garnier-Pagès offrait aux souscripteurs de cet emprunt des rentes 5 p. 100 au pair et leur permettait d'ailleurs de s'acquitter soit en numéraire, soit en rapportant au Trésor des bons royaux. Les bons non échangés seraient remboursés en numéraire dans le délai de six mois à compter de leur échéance (*D.* 9 *et* 16 *mars* 1848). La rente étant tombée à 71 fr., puis à 50 fr., on conçoit que cet emprunt n'ait pas été couvert. Il ne fut versé que 441,544 fr. en numéraire et 25,740,668 fr. sous forme de bons du Trésor, et il ne fut jamais inscrit au grand-livre, comme résultat de cet emprunt, que 1,309,104 fr. de rente 5 p. 100.

2. Consolidation des bons du Trésor et des livrets de caisses d'épargne.

L'Assemblée nationale réunie le 4 mai 1848 voulut réparer ce qu'avaient d'arbitraire et de léonin les conditions des décrets qui avaient prescrit la consolidation des bons du Trésor et dans ce but elle rendit une loi le 7 juillet 1848 pour consolider définitivement en rente 3 p. 100, au cours de 55 fr., les bons du Trésor antérieurs au 24 février 1848 qui n'avaient pas encore été échangés et attribua aux personnes dont les bons avaient été déjà consolidés, un coupon supplémentaire de rente 5 p. 100, représentant la différence entre le cours de 80 fr., cours réellement coté le 6 juillet, et le pair de 100 fr. pris comme base des opérations effectuées en vertu du décret du 9 mars 1848.

Un autre décret du 7 juillet 1848 prescrivit la consolidation en 5 p. 100, au cours de 80 fr., de tous les livrets de caisses d'épargne dont le montant en capital et intérêts à ce jour s'élèverait à 80 fr. ou au-dessus, et alloua également une compensation aux déposants qui avaient obtempéré à un décret du 9 mars 1848 en se faisant rembourser par des rentes 5 p. 100 au pair.

Plus tard encore, par un sentiment d'équité, l'Assemblée rendit un nouveau décret du 21 novembre 1848 qui ramena de 80 fr. à 71 fr. 60 c. le taux de consolidation à appliquer aux porteurs de bons du Trésor, aux déposants de caisses d'épargne et aux souscripteurs à l'emprunt national.

3. Consolidation des fonds placés au Trésor par les communes et les établissements tontiniers.

Une autre consolidation, de moindre importance d'ailleurs, fut autorisée par un décret du 29 juillet 1848. Ce fut celle des fonds placés au Trésor par divers établissements tontiniers ainsi que par des communes et établissements publics.

4. Emprunt de 1848.

L'emprunt demandé par M. Goudchaux, devenu ministre des finances, pour faire face au déficit déjà prévu de l'exercice 1848 fut voté par l'Assemblée nationale le 24 juillet 1848 et consista dans la transformation de l'emprunt de 1847, souscrit en 3 p. 100 et auquel les adjudicataires avaient renoncé, en un emprunt 5 p. 100 au même cours de 75 fr. 25 c. Il produisit une rente de 13,107,000 fr.

5. Rachat du chemin de fer de Paris à Lyon.

La mainmise de l'État sur la Compagnie de chemins de fer de Paris à Lyon dont la situation était en ce moment très embarrassée, donna lieu à la création d'une rente 5 p. 100 de 6,817,348 fr. (*D.* 17 *août* 1848).

6. Indemnité coloniale.

Une indemnité de 6 millions de rentes 5 p. 100 fut accordée par la loi du 30 avril 1849 aux propriétaires qui s'étaient trouvés atteints par l'abolition de l'esclavage dans les colonies françaises. Cette abolition fut l'un des premiers actes du gouvernement provisoire qui, dès le 4 mars, avait proclamé que « nulle terre française ne peut plus porter d'esclaves » et avait chargé M. Schœlcher de préparer l'acte d'émancipation dans les colonies.

L'article 4 de la loi du 30 avril 1849 attribuait cette rente de six millions dans les proportions suivantes :

A la Martinique	1,507,885f80
A la Guadeloupe et dépendances	1,947,164 85
A la Guyane	372,571 88
A la Réunion	2,055,200 25
Au Sénégal et dépendances	105,503 41
A Nossi-Bé et Sainte-Marie.	11,673 81
Ensemble.	6,000,000 00

La manière dont on la répartit entre les indemnitaires et les banques de prêt et d'escompte créées par ladite loi fut réglée tant par des décrets des 24 novembre 1849, 22 décembre 1851 et 28 mars 1852 que par des lois des 30 juillet 1850 et 11 juillet 1851. On trouve la partie importante de ces textes dans le *Compte général des finances de* 1872, p. 657.

Du 1er janvier 1850 au 2 avril 1852, sur ce crédit de 6 millions, il a été émis 3,871,172 fr. de rente; le surplus, 2,128,828 fr., converti en 4 et demi

1. Nous laissons en dehors de l'énumération qui précède les envois de vaisselle d'argent à la monnaie, la vente proposée et non réalisée des diamants de la couronne et autres mesures de même nature dont la trace se trouve dans les actes du gouvernement provisoire.

p. 100 pour 1,915,945 fr. 20 c., fut émis pour la presque totalité du 3 avril 1852 au 31 décembre 1872.

2. *Résumé des créations de rentes opérées de 1848 à 1851.*

Les rentes émises par suite des diverses opérations effectuées ou votées du 24 février 1848 au 31 décembre 1851 se répartissent ainsi entre les fonds 5 et 3 p. 100.

Opérations.	5 p. 100	3 p. 100
Emprunt national au pair . .	1,309,104f	»
Compensation aux souscripteurs dudit emprunt .	519,283	»
Consolidation des bons du Trésor	»	13,511,571f
Compensation aux porteurs de ces bons consolidés.	»	2,152,786
Consolidation des livrets de caisses d'épargne . .	19,620,808	»
Consolidation des fonds d'établissements tontiniers . . .	217,274	»
Consolidation des fonds des communes et établissements publics.	230,262	11,869
Emprunt de 1847, 3 p. 100, transformé en 5 p. 100 . . .	13,107,000	»
Rachat du chemin de fer de Lyon.	6,817,348	»
Indemnités aux propriétaires coloniaux dépossédés de leurs esclaves	6,000,000	»
Totaux.	47,821,019f	15,706,229f

Il résulte de ces chiffres que la seconde République a augmenté le chiffre de la Dette perpétuelle de 63,527,248 fr., mais il convient de tenir compte des décroissements survenus pendant ce régime et qui sont les suivants :

Rentes annulées pour diverses causes. .	549,487f
Rentes 4 p. 100 appartenant aux caisses d'épargne et annulées par suite de la consolidation des livrets (*D. 7 juill.* 1848). . .	8,035,211
Total des décroissements.	8,584,698
Reste un accroissement de.	54,942,550
Les rentes existantes au moment de la chute du roi Louis-Philippe étant déjà de .	244,287,266
Le total de la Dette perpétuelle au 31 décembre 1851 aurait dû être de	299,229,816f
Il n'était en réalité que de.	242,774,478
La différence de.	56,455,338f

s'explique par les résultats du fonctionnement de la caisse d'amortissement qui, dans cette période, en vertu des lois qui la régissaient antérieurement et d'une nouvelle loi du 4 décembre 1849, avait fait annuler, tant parmi les rentes rachetées que parmi les rentes provenant de la consolidation de ses réserves, une somme de 75,063,693 fr. de rente, tandis qu'elle en avait fait inscrire à titre de consolidation de ses réserves pour 18,608,355 fr. Différence égale : 56,455,338 fr.

Les rentes existantes ou restant à inscrire au 31 décembre 1851 se décomposaient par fonds de la manière suivante :

Rentes 5 p. 100	185,788,145f
Rentes 4 ½ p. 100 (1825)	895,302
Rentes 4 p. 100 (1825)	2,371,911
Rentes 3 p. 100 (1825)	53,719,120
	242,774,478f

11. Second Empire (1852 à 1870).

Les opérations qui, pendant le règne de Napoléon III, ont modifié le chiffre ou la composition de la Dette publique, sont de natures variées. Nous les divisons en trois catégories : les emprunts, les conversions et les opérations diverses.

1. *Emprunts.*

1. Emprunts de la guerre de Crimée (1854 et 1855).

La guerre de Crimée nécessita trois emprunts dont le capital nominal dépassa 2,200,000,000 de francs et qui imposèrent à nos budgets une surcharge annuelle de plus de 71 millions de francs.

Le premier de ces emprunts était de 250 millions de francs. (*L. du* 11 *mars* 1854.) Il fut voté à l'unanimité et par acclamation au Corps législatif et au Sénat.

Dans la même année, le 30 décembre 1854, les Chambres autorisaient un nouvel emprunt de 500 millions, dont le capital fut porté à 509,541,615 fr. par la loi du 2 mai 1855. Ce complément représentait les frais d'escompte résultant des bonifications allouées aux preneurs qui anticipaient les versements.

Les rentes à souscrire furent offertes en 4 ½ p. 100 à 92 fr. et en 3 p. 100 à 65 fr. 25 c. On demanda 102 millions de rente, représentant un capital de 2 milliards 200 millions. L'emprunt était donc couvert plus de quatre fois.

Les rentes en résultant furent inscrites au livre 4 ½ p. 100 pour . . . . 8,052,120 fr.
et au livre 3 p. 100 pour 15,857,530
Ensemble . . . . 23,909,650 fr.

Le troisième emprunt contemporain de la guerre de Crimée fut voté le 11 juillet 1855. Il était de 750 millions, mais cette somme fut portée à 780 millions pour payer les frais d'escompte et faciliter la liquidation des souscriptions.

Le produit de ces trois emprunts fut de 1,538,243,949 fr. 45 c., qui ont été appliqués aux ressources extraordinaires des budgets des exercices suivants, savoir :

Budget de 1854	249,168,930 25
Budget de 1855	1,133,836,362 44
Budget de 1856	152,098,837 76
	1,535,104,130 45

Les 3,139,819 fr. restant à recouvrer au 31 décembre 1856 furent imputés aux produits divers des exercices pendant lesquels on les versa au Trésor.

2. Emprunt de la guerre d'Italie (1859).

La guerre d'Italie, en 1859, fut l'occasion d'un emprunt de 520 millions (*L. 2 mai* 1859). Effectué par souscription publique aux taux de 90 fr. en 4 ½ p. 100 et de 60 fr. en 3 p. 100, il fut couvert près de cinq fois et le produit en fut affecté aux budgets de 1859 et de 1860. On l'appliqua jusqu'à concurrence de 446,252,043 fr. aux dépenses de guerre et pour le surplus aux grands travaux d'utilité publique (*L.* 14 *juill.* 1860).

Les rentes qui furent délivrées à la suite de cet emprunt montèrent à 25,773,370 fr., savoir :

En 4 ½ p. 100.	573,710 fr.
En 3 p. 100	25,199,660
	25,773,370 fr.

3. Emprunt de la guerre du Mexique (1863).

L'emprunt de 300 millions, autorisé par la loi du 30 décembre 1863, avait pour objet, disait M. Fould

dans son exposé des motifs, d'alléger le chiffre de la Dette flottante, qui allait atteindre un milliard ; mais cet euphémisme ne trompait personne ; en réalité, il s'agissait de faire face aux frais énormes qu'entraînait l'expédition du Mexique.

Le produit de cet emprunt fut appliqué :

Aux ressources extraordinaires de 1864 pour		15,000,000f 00
A l'extinction des découverts du Trésor	en 1864 pour	281,996,782 38
	en 1865 pour	17,718,417 18
	en 1866 pour	63,652 60
		314,778,852f 16

La rente 3 p. 100 créée fut de 14,249,339 fr. en arrérages.

4. Emprunt de 429 millions (1868).

Cinq années ne s'étaient pas écoulées que l'on dut rouvrir le grand-livre. La dette flottante avait repris des proportions exagérées (910 millions), la flotte, épuisée par l'expédition du Mexique, était à refaire, de grands travaux publics attendaient leur achèvement, enfin la défaite de l'Autriche à Sadowa et l'élévation de la Prusse au rang de grande puissance nécessitaient des armements nouveaux. Les Chambres votèrent, le 1er août 1868, un emprunt fixé à 429 millions en principal et à 21,500,000 fr. pour les frais de négociation et le paiement des premiers arrérages.

Cet emprunt accrut la Dette de 19,514,315 fr. de rente 3 p. 100 et produisit des versements effectifs montant à 450,456,720 fr.

5. Premier emprunt de la guerre avec l'Allemagne.

Le dernier des grands emprunts de l'Empire fut celui de 1870, voté le 12 août, au lendemain de nos premiers désastres de Forbach et de Reichshoffen. Les Chambres autorisèrent d'un seul coup un emprunt d'un milliard, sur lequel le ministre n'aliéna que la rente nécessaire pour produire un capital de 750 millions en principal, augmenté de 55 millions pour les frais de l'opération, les escomptes des versements anticipés et le paiement de la première année d'arrérages.

Le capital réalisé à raison de 60 fr. 60 c. par 3 fr. de rente, fut de 804,572,181 fr. 20 c. et chargea le service de la Dette de 39,830,306 fr. de rente 3 p. 100.

2. *Conversions.*

1. Conversion de 1852.

L'une des premières mesures financières qui suivirent le coup d'État du 2 décembre 1851 fut la conversion des rentes 5 p. 100 en rentes 4 1/2 p. 100. Elle fut décrétée par le prince-président, usant de ses pouvoirs dictatoriaux, à la date du 14 mars 1852, et voici quelques extraits du rapport par lequel M. Bineau la justifiait.

La réduction de l'intérêt de la Dette publique doit être chez tous les peuples la conséquence de l'abaissement général du taux de l'intérêt.

Déjà plusieurs États sont entrés dans cette voie.

Par trois conversions successives opérées de 1822 à 1844, l'Angleterre a réduit de 5 à 3 p. 100 l'intérêt de sa dette nationale, diminuant ainsi de deux cinquièmes la charge que cette dette faisait peser sur le Trésor.

En 1842, la Prusse a converti son 4 p. 100 en 3 1/2 p. 100.

En 1844, la Belgique a réduit également l'intérêt de sa dette en convertissant sa rente 5 p. 100 en rente 4 1/2 p. 100.

La France n'a encore presque rien fait à cet égard.

Pour qu'une pareille opération puisse se faire, trois conditions sont nécessaires :

Il faut que, par suite de l'abaissement général du taux de l'intérêt dans le pays, le taux réel du crédit de l'État, l'intérêt auquel il pourrait contracter un emprunt, soit inférieur à l'intérêt de la dette qu'il s'agit de convertir ;

Il faut, en outre, que le Trésor soit dégagé de tout embarras, afin d'être en mesure de pourvoir aux remboursements partiels qui pourraient être demandés ;

Il faut enfin que le pays soit calme et l'avenir assuré.

Ces trois conditions existent aujourd'hui.

Nous ne reviendrons pas ici sur l'appréciation de la conversion de 1852, un article spécial ayant été consacré dans ce dictionnaire à l'étude de toutes les conversions. (*V.* le mot **Conversion.**)

A la suite du rapport de M. Bineau, le *Moniteur universel* contenait le décret de conversion.

Résultats de la conversion de 1852. — Le montant des rentes 5 p. 100 dont le Trésor avait à opérer le remboursement ou la conversion était de 179,349,602 fr. Les remboursements opérés ayant porté sur une somme de rentes de 3,685,592 fr. représentant un capital de 73,711,840 fr., il restait à convertir 175,664,010 fr. de rente. Déduction faite du dixième de réduction, le fonds du nouveau 4 1/2 p. 100 aurait dû être de 158,097,609 fr. Mais ce résultat fut modifié par plusieurs opérations complémentaires dont voici le détail :

1° On dut réinscrire diverses rentes dont le remboursement avait été indûment effectué et qui s'élevaient à 1,051 fr. ;

2° Au lieu d'émettre comme on devait le faire plus tard, en 1883 et en 1887, des promesses de rentes pour les fractions non inscriptibles au grand-livre, on remboursa ces fractions en numéraire. Par compensation on annula une somme de rente 4 1/2 p. 100 égale au total de ces fractions, soit 206,432 fr. ;

3° Un décret rendu le 27 avril 1852 prescrivit l'échange de 4,475,655 fr. de rentes 4 1/2 p. 100, contre 4,403,436 fr. de rente 3 p. 100, d'où une annulation de même somme ce qui ramenait le montant des rentes résultant définitivement de la conversion à 153,416,573 fr.

Le décret précité du 27 avril 1852 était la conséquence des mesures qui avaient été prises pour dégager l'opération des embarras que fit naître la baisse des cours survenue pendant les délais d'option. A ce moment, le ministre passa un traité avec divers banquiers, réunis en syndicat, notamment avec la Compagnie du chemin de fer de Paris à Lyon et MM. de Rothschild, qui mirent à sa disposition 140 millions pour relever ou maintenir les cours et enrayer les demandes de remboursement.

Ce traité peut se résumer ainsi. Pour indemniser le syndicat des risques qu'il pouvait courir, le ministre l'autorisait à échanger 4,475,655 fr., de rentes 4 1/2 p. 100, valant au cours du jour (100 fr. 32 c.) 99,782,241 fr., contre 4,403,436 fr. de rentes 3 p. 100, valant au cours du jour (70 fr. 65 c.) 103,700,917 fr.

A supposer que les cours se maintinssent jusqu'à la clôture de l'opération, qui devait se régler en

six termes de mois à mois, le bénéfice à réaliser était de 3,918,676 fr. auquel il faut ajouter une commission prévue de 75 cent. pour chaque 1 fr. 50 c. de rente livrée au Trésor, soit 745,942 fr. En tout, le bénéfice ressortait à 4,668,618 fr.

2. Conversion de 1862.

M. Fould, nommé ministre des finances pour la quatrième fois le 14 novembre 1861, considéra que le Trésor allait se trouver en droit de convertir les porteurs des titres 4 1/2 p. 100 créés en 1852 et proposa aux rentiers de faire eux-mêmes leur conversion en se procurant, moyennant le paiement d'une soulte, une somme de rente 3 p. 100 égale à leur rente 4 1/2 p. 100. Il étendit même cette faculté aux rentiers inscrits en 4 p. 100, ainsi qu'aux détenteurs des obligations trentenaires créées par les lois du 23 juin 1857 et du 29 juin 1861. M. Fould poursuivait un double but : procurer des fonds au Trésor autrement que par un emprunt direct et rapprocher de plus en plus le moment où l'on pourrait unifier la Dette en 3 p. 100.

La loi qui autorisa cette conversion facultative est du 12 février 1862.

Le résultat de l'opération est résumé de la manière suivante dans les comptes des finances de 1862 et de 1863 :

Les rentes 4 1/2 p. 100 à convertir représentaient.	173,310,437 f
Il en fut présenté pour être converties.	133,619,587
Les rentes 4 1/2 p. 100 maintenues s'élevaient donc à	39,690,850 f
Les rentes 4 p. 100 à convertir montaient à	2,112,015 f
Les porteurs en présentèrent à la conversion.	1,635,823
Il restait donc au fonds 4 p. 100.	476,192

Quant aux obligations trentenaires, elles étaient en 1862 au nombre de 675,145 pour un capital de 337,572,500 fr. Il en fut converti 604,626 pour un capital de 302,313,000 fr. Restent 70,519 obligations pour un capital de 35,259,500 fr.

On inscrivit naturellement au livre du 3 p. 100 une somme de rente équivalente aux souscriptions 4 et 4 1/2 p. 100 qui avaient été converties et par conséquent annulées. C'était, au point de vue de la consistance de la Dette, une simple transformation de fonds. Mais la conversion des obligations trentenaires donna lieu à l'émission d'une rente nouvelle 3 p. 100 de 12,092,520 fr.

Quant au produit de la soulte, il s'éleva à	160,834,721 f 70
Les frais payés de 1862 à 1867 ayant été de.	3,010,469 09
Les bénéfices nets furent de .	157,824,252 f 61

Était-ce une compensation suffisante à l'accroissement du capital nominal de la Dette, qui se trouva augmenté par cette conversion de près de 1,600 millions ?

3. *Opérations diverses.*

1. Rentes créées au profit de la Légion d'honneur.

Les décrets du 22 janvier 1852, qui avaient prononcé la confiscation des biens de la famille d'Orléans, avaient attribué à la grande chancellerie de la Légion d'honneur, une partie des biens dont on prononçait le retour à l'État. Mais on s'aperçut ensuite que la Légion d'honneur n'était pas organisée pour administrer des propriétés foncières et, en vertu de ces considérations, un décret du 27 mars 1852 autorisa le ministre des finances à reprendre à cet établissement les biens dont il avait été précédemment doté, et à l'inscrire au grand-livre pour une rente de 500,000 fr. 4 1/2 p. 100. La Dette publique s'accrut d'autant.

2. Rachat du Palais de l'Industrie.

Le Palais de l'Industrie avait été construit par une Société particulière, à laquelle il avait été concédé le 30 août 1852. En 1856, l'État entra en arrangement avec les liquidateurs de cette Société et ce traité fut approuvé par la loi du 6 juin 1857 qui autorisa l'inscription d'une rente 3 p. 100 de 441,176 fr. destinée à être répartie entre les actionnaires à raison de 3 fr. 39 c. de rente par action de 100 fr.

3. Rentes créées au profit des princesses de la maison d'Orléans.

Trois des filles du roi Louis-Philippe avaient été mariées à des princes étrangers : c'étaient la reine des Belges, la duchesse de Wurtemberg et la duchesse de Saxe-Cobourg-Gotha. L'Empereur voulut atténuer à leur égard les effets de ses décrets du 22 janvier 1852 sur la confiscation des biens de la famille d'Orléans et fit en conséquence voter par les Chambres une loi du 10 juillet 1856 dont l'article unique est ainsi conçu :

Le ministre des finances est autorisé à faire inscrire sur le grand-livre de la Dette publique, avec jouissance du 12 juillet 1855, les rentes 3 p. 100 ci-après, savoir : 200,000 francs au nom des héritiers de Louise-Marie-Thérèse d'Orléans, reine des Belges ; 200,000 fr. au nom de la princesse Marie-Clémentine d'Orléans, duchesse de Saxe-Cobourg-Gotha ; 200,000 fr. au nom des héritiers de la princesse Marie-Christine d'Orléans, duchesse de Wurtemberg.

Le roi des Belges se fit seul délivrer son titre de rente. Les autres titulaires ne réclamèrent leur inscription au grand-livre qu'après la chute de l'Empire et le vote de la loi de restitution du 21 décembre 1872. (*V.* **Biens de la famille d'Orléans.**)

4. Rentes cédées directement à la Banque de France. (*L.* 9 *juin* 1857.)

En 1857, au moment où l'on renouvela pour trente années le privilège de la Banque de France, cet établissement émit des actions nouvelles dont le capital, s'élevant à 100 millions, fut versé au Trésor. Il reçut en échange une rente de 4 millions, 3 p. 100, que l'on préleva sur les rentes de la Caisse d'amortissement, diminuées de pareille somme.

5. Application aux découverts du Trésor des ressources de la Caisse de la dotation de l'armée.

La Caisse de la dotation de l'armée, dont le fonctionnement était réglé par la loi du 26 avril 1855, devait employer en achats de rentes sur l'État ses excédents disponibles. Le ministre ayant eu besoin de ces fonds libres pour atténuer les découverts du Trésor, une loi du 19 juin 1857 régularisa l'opération en autorisant l'inscription au nom de la Caisse de la dotation d'une somme de rente 3 p. 100 correspondante aux excédents disponibles des exercices 1856 à 1858. La rente ainsi créée s'éleva à 7,942,315 fr. On annula en même temps une pareille somme de rente sur celles que possédait la Caisse d'amortissement. (*V.* **Caisse de dotation de l'armée.**)

Voici le texte des articles de la loi du 19 juin 1857 qui autorisèrent cette consolidation déguisée :

Art. 1er. — Le ministre des finances est autorisé à faire inscrire sur le grand-livre de la Dette publique, et à transférer à la dotation de l'armée, la somme de rentes 3 p. 100 nécessaire pour l'emploi des excédents disponibles, pendant les années 1856, 1857 et 1858, qui doivent, aux termes de l'article 3 de la loi du 26 avril 1855, être affectés à des achats de rentes sur l'État.

Ces rentes sont livrées au cours moyen du trimestre qui suit la date de l'arrêté du ministre de la guerre déterminant la somme à employer en rentes, conformément à l'article 8 du décret du 9 janvier 1856.

Le capital de ces rentes sera porté en atténuation des découverts du Trésor.

Art. 2. — Un fonds d'amortissement au centième du capital nominal desdites rentes sera ajouté à la dotation de la Caisse d'amortissement.

Sur les rentes inscrites au Trésor au nom de la Caisse d'amortissement, et provenant des consolidations du fonds de reserve de l'amortissement, il sera rayé du grand-livre de la Dette publique une somme égale à celle des rentes créées par l'article précédent.

Plus tard, en 1858 et en 1860, les lois de finances, entrant dans la voie tracée par M. Fould, autorisèrent de nouveaux prélèvements sur les fonds disponibles de la Caisse de la dotation de l'armée. Mais ces opérations ne donnèrent pas lieu à des créations de rentes. Leur produit total, y compris celui qui était représenté par des émissions de rentes, fut de 115,947,704 fr. (*V. Compte général des fin. de* 1869, page 535.)

6. Conversion des emprunts mexicains.

On sait qu'après avoir conquis le Mexique, nous y avions installé comme empereur l'archiduc Maximilien d'Autriche. A deux reprises, en 1864 et en 1865, ce prince contracta des emprunts qui se placèrent pour la presque totalité en France, sans aucune garantie effective de la part du Trésor français, mais tout au moins avec son appui moral. Après la mort tragique de Maximilien, les porteurs des obligations mexicaines virent leur gage s'évanouir et se retournèrent contre le gouvernement français. En droit celui-ci ne devait rien, mais il pouvait d'autant moins « refuser sa sympathie à des infortunes réelles », comme disait le ministre, que le Trésor était débiteur du gouvernement mexicain de près de 100 millions. Une partie de cette dette provenait des prélèvements opérés sur les emprunts de 1864 et de 1865 pour constituer un capital de reconstitution cinquantenaire destiné à assurer l'amortissement ultérieur de la dette mexicaine.

Quoi qu'il en soit, les Chambres et M. Magne tombèrent d'accord pour éviter une ruine complète aux créanciers de Maximilien, et la loi du 2 août 1868 (*art.* 29) constata leur accord.

En vertu de cette loi, on devait inscrire une rente de 4 millions 3 p. 100, destinée à être remise, à partir du 1er janvier 1869, aux porteurs : 1° des obligations mexicaines libérées, 1re série, provenant de l'emprunt contracté en avril 1865; 2° des obligations, 2e série, émises aussi en 1865, lors de la conversion des titres de l'emprunt 6 p. 100 de 1864; 3° des titres libérés et non convertis de l'emprunt 6 p. 100 de 1864, lesquels étaient considérés comme convertis en obligations, 2e série, à raison de trois titres 6 p. 100 contre deux obligations.

Un décret d'administration publique du 10 décembre 1868 détermina le mode de répartition entre les parties intéressées, non seulement de cette rente de 4 millions, mais encore de la rente de 1,729,553 fr. 48c. provenant du capital de reconstitution cinquantenaire et de garantie, ainsi que des sommes leur revenant en numéraire. Ces derniers fonds, qui s'élevèrent à 5,915,876 fr., résultaient notamment de l'exploitation des douanes maritimes du Mexique par l'administration française. Le produit en avait été attribué aux porteurs des titres mexicains par une convention diplomatique du 30 juillet 1866.

Après bien des retards et des difficultés, dont le Conseil d'État eut parfois à connaître, un arrêté ministériel du 23 juillet 1869 constata que sur le million d'obligations créées à l'origine, 886,236 étaient admissibles à la répartition et qu'il devait être attribué savoir :

A chaque obligation 1re ou 2e série, une rente de 6 fr. 45 c. et un capital de 6 fr. 45 c.;

A chaque titre de l'emprunt à 6 p. 100, une rente de 4 fr. 30 c. et un capital de 4 fr. 30 c.

Au 31 décembre 1869, toutes les obligations admissibles avaient été présentées à l'échange, moins 8,155, et finalement les indemnitaires reçurent une rente de 5,701,606 fr., 3 p. 100, en y comprenant les rentes qui existaient déjà dans le portefeuille de la Caisse des dépôts, comme représentant le capital de reconstitution cinquantenaire.

7. Rétablissement d'une partie du majorat du duc d'Istrie.

Pour en terminer avec les émissions de la période impériale, nous devons mentionner le rétablissement d'une partie du majorat de M. le maréchal Bessières, duc d'Istrie. L'Empereur fit revivre partiellement cette dotation au profit de la duchesse d'Istrie, veuve du dernier majorataire investi (*D.* 19 *mars* 1858). Cette rente montant à 8,397 fr. en 4 1/2 p. 100, a été annulée définitivement en 1882, après la mort de la duchesse d'Istrie.

4. *Résumé des opérations de l'Empire.*

Rentes créées.

Nature des opérations.	Rentes 3 p. 100.	Rentes 4 1/2 p. 100.
Emprunts.		
Emprunt de 250 millions . . .	7,159,590f	4,550,640f
— de 500 — . . .	15,857,530	8,052,120
— de 750 — . . .	31,699,740	4,389,760
— de 500 — . . .	25,199,660	573,710
— de 300 — . . .	14,249,339	»
— de 429 — . . .	19,514,315	»
— de 750 — . . .	39,830,306	»
	153,510,480f	17,566,230f
Conversions.		
Conversion des rentes 5 p. 100 .	4,403,436f	153,416,573f
Conversion des rentes 4 1/2 et 4 p. 100	135,255,410	»
Conversion des obligations trentenaires	12,092,520	»
	151,751,366f	153,416,573f
Opérations diverses.		
Rentes remises à la Légion d'honneur	»	500,000f
Rachat du Palais de l'industrie.	441,176f	»
Rentes des princesses d'Orléans.	600,000	»
Rentes remises à la Banque de France.	4,000,000	»
Caisse de la dotation de l'armée.	7,942,315	»
Indemnité mexicaine.	4,000,000	»
Majorat de la duchesse d'Istrie .	»	8,397f
	16,983,491f	508,397f

Récapitulation.

Emprunts	171,076,710 fr.
Conversions	305,167,939
Opérations diverses . . .	17,491,888
Total des émissions . .	493,736,537 fr.

Il résulte du tableau ci-dessus que les rentes créées ou à créer en vertu des actes de l'Empire se sont élevées à 493,736,537 fr.

Mais il y a lieu d'en défalquer le chiffre des rentes annulées pendant la même période, savoir :

Rentes 5 p. 100 remboursées ou converties en exécution du décret du 14 mars 1852.	179,349,602 fr.
Rentes 4 1/2 p. 100 converties en 1862.	135,255,410
Rentes annulées pour diverses causes autres que le jeu de l'amortissement	674,229
soit un total d'annulations de.	315,279,241 fr.

Ce qui réduit les accroissements de l'Empire à. . . . . 178,457,296 fr.

La Dette perpétuelle était, au 31 décembre 1851, de.	242,774,478
Elle se serait donc élevée, à la chute de l'Empire, à.	421,231,774 fr.
sans les opérations de la Caisse d'amortissement qui, toutes compensations faites entre les créations et les annulations de rentes, amenèrent un décroissement effectif de	17,854,258
Le montant exact de la Dette perpétuelle au 31 décembre 1870 se trouve être ainsi de.	403,377,516 fr.

Cette somme se décompose entre les différents fonds d'État de la manière suivante :

Rentes 4 1/2 p. 100 (fonds de 1825 et de 1852 réunis en un seul par un arrêté ministériel du 9 juillet 1862)	37,447,732 fr.
Rentes 4 p. 100 1825	446,096
Rentes 3 p. 100 (fonds de 1825 et de 1862 réunis en un seul en 1862)	365,483,688
	403,377,516 fr.

Le nombre des titres en circulation était monté sous l'Empire de 810,000 à 1,269,000, et cette quantité considérable d'inscriptions est une preuve que, pendant ce régime, la rente n'avait pas cessé de se vulgariser. Les ministres de Napoléon III avaient du reste proclamé la nécessité de cette démocratisation et ils avaient pris des mesures en conséquence. Il nous suffira de citer le mode d'émission des emprunts par souscription publique, l'abaissement du minimum inscriptible de rente (3 fr. au lieu de 5 fr.), la création de petites coupures au porteur, permettant aux capitalistes de se constituer sous cette forme des rentes de toutes les quotités, l'obligation imposée aux caisses d'épargne de placer en rentes sur l'État les dépôts dépassant 1,000 fr. (*Lois des 30 juin 1851 et 7 mai 1853*), l'établissement du paiement trimestriel de la rente 3 p. 100, et enfin la faculté accordée par la loi du 2 juillet 1862 (*art.* 46) de remployer en rentes les capitaux dotaux.

12. Troisième République.

Nous avons cru devoir diviser l'exposé qui va suivre en deux parties. L'une, s'étendant du 4 septembre 1870 aux élections de 1877, est en quelque sorte consacrée à la liquidation du second Empire et à l'organisation d'un pouvoir nouveau. L'autre commence au moment où le gouvernement républicain, pourvu de tous ses organes et dégagé de la lutte pour l'existence, peut appliquer son programme personnel et devient plus directement maître de ses destinées et responsable de ses actes.

1. *Gouvernement de la Défense nationale.*

On sait qu'à peine constitué, le gouvernement de la Défense nationale se trouva divisé en deux tronçons, l'un fonctionnant à Paris, sous la présidence du général Trochu, l'autre à Tours, puis à Bordeaux, sous la direction effective de Gambetta.

A Paris l'argent ne manqua pas tout d'abord; le recouvrement des impôts, les versements sur l'emprunt de 750 millions, voté au lendemain de la déclaration de guerre, et des avances consenties par la Banque de France en échange de bons du Trésor alimentèrent successivement les caisses publiques. Cependant, à la fin du siège, la pénurie du Trésor s'accentua et on dut se procurer des fonds à l'aide de l'emprunt, puis plus tard au moyen de la liquidation de la Caisse de la dotation de l'armée. (*D. du 3 janv.* 1871.)

Dans les départements, la situation financière était plus grave. « La continuation de la lutte, dit « M. de la Porte dans un rapport de 1883 sur le rè« glement définitif du budget de 1871, exigeait une « dépense journalière évaluée d'abord à 5, puis à « 10 millions, car, chaque jour, les progrès de l'in« vasion allemande interrompaient la perception « des impôts dans un nombre plus grand de loca« lités. »

Les ressources créées par la Délégation consistèrent : 1° en bons du Trésor jusqu'à concurrence de 62 millions; 2° en une avance de 10 millions consentie par la Banque de l'Algérie ; 3° dans le produit de la taxe des mobilisés qui, au moment de l'armistice, avait produit une centaine de millions ; 4° en avances de la Banque de France, limitées à 400 millions par un traité du 22 janvier 1871 ; 5° dans l'emprunt public de 250 millions, connu sous le nom d'emprunt Morgan.

Nous n'insisterons que sur cette dernière opération.

Emprunt Morgan.

L'emprunt de 250 millions négocié le 24 octobre 1870 avec la maison anglo-américaine S. Morgan et Cie par MM. Laurier et de Germiny, délégués du Gouvernement français, fut réalisé sous forme d'obligations 6 p. 100 remboursables par voie de tirage au sort et en 34 ans à partir du 1er avril 1873. Une clause du traité réservait au Gouvernement le droit de se libérer à toute époque par le remboursement au pair des titres obligations, après avis préalable inséré six mois à l'avance dans le *Journal officiel*, en France, et dans le *Times*, à Londres.

Les obligations émises furent au nombre de 176,342, toutes au porteur et d'une valeur nominale de 500 fr., 2,500 fr., 12,500 fr. et 25,000 fr. Elles ont été livrées :

Au taux de 80 p. 100 (400 fr. par obligation de 500 fr.) pour la portion prise ferme par les banquiers contractants ;

Au taux de 85 p. 100 (425 fr. par obligation) pour la portion souscrite par le public anglais et français;

Au taux de 83 p. 100 (415 fr. par obligation) pour le reliquat non souscrit, lequel a été rétrocédé à MM. Morgan par un traité du 5 décembre 1870.

Le produit réel de l'emprunt fut de 208,899,770 francs, et l'annuité créée pour le service de cet emprunt était de 17,400,000 fr. dont 15 millions pour les intérêts et 2,400,000 fr. pour l'amortissement.

Dès 1875, la rente 5 p. 100 ayant dépassé le

pair, M. Léon Say, ministre des finances, offrit aux obligataires de les rembourser ou, s'ils le préféraient, de convertir leurs titres en rentes 3 p. 100 de quotité égale à l'intérêt dont ils jouissaient, moyennant le versement d'une soulte de 124 fr. par obligation de 500 fr. (*D.* 5 *juin* 1875.) Auparavant une loi du 31 mai 1875 avait autorisé le ministre à affecter à la conversion ou au remboursement de l'emprunt Morgan une rente 3 p. 100 de 14,541,780 fr. empruntée au portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations (compte d'emploi des fonds des caisses d'épagne) et à inscrire au budget de 1876 et suivants une annuité de 17,300,000 fr. pour le service de l'intérêt à 4 p. 100 et de l'amortissement du capital représenté par la rente de 14,541,580 fr.

La combinaison adoptée par le ministre et par l'Assemblée nationale eut le triple avantage de ne pas augmenter le chiffre de la Dette perpétuelle, d'exonérer le Trésor de tous les frais spéciaux de l'emprunt, estimés à 350,000 fr. par an, et de lui procurer un bénéfice de 66,839,849 fr. 33 c. qui furent portés à l'actif du compte ouvert pour la liquidation des dépenses de la guerre.

L'état des dépenses de cette annuité au 1er janvier 1888 s'établit comme suit :

Dépenses totales à effectuer pour 39 annuités.	674,700,000 fr.
Dépenses effectuées au 1er janvier 1888.	207,600,000
Annuités à échoir de 1888 a 1914. . . .	467,100,000 fr.

2. *Assemblée nationale de* 1871. *Paiement de l'indemnité de guerre.*

1. Situation financière au 1er juin 1871.

Le premier objectif du Gouvernement après la pacification de Paris était naturellement le paiement de l'indemnité de guerre de 5 milliards qui nous était imposée par le traité de Versailles, complété plus tard par celui de Francfort le 10 mai 1871.

Deux milliards devaient être payés avant le 1er mai 1872 et les trois autres avant le 2 mars 1874. M. Thiers espérait pouvoir devancer ces dates et obtenir d'autant plus vite l'évacuation du territoire occupé par les armées allemandes et la cessation des intérêts stipulés par la convention.

On évaluait en outre le déficit du budget de l'exercice 1870 à 649 millions et on prévoyait pour 1871 une insuffisance de ressources de 987 millions, soit un ensemble de 1,636 millions auquel on devait faire face provisoirement par un accroissement de 326 millions du chiffre de la Dette flottante et au moyen d'avances accordées par la Banque de France.

M. Thiers ne voulait augmenter le chiffre de la Dette consolidée que de la somme de rentes qu'il lui était nécessaire de négocier pour se procurer les 5 milliards à payer à l'Allemagne. Pour la dette envers la Banque, qu'une dernière avance devait porter à 1,530 millions, il proposait de les rembourser en inscrivant chaque année au budget 200 millions au titre de l'amortissement.

2. Emprunt de 2 milliards. (*L.* 21 *juin* 1871.)

Le premier emprunt voté fut celui de deux milliards. (*L. du* 21 *juin* 1871.) M. Thiers obtint de le faire en 5 p. 100, voulant réserver les conversions à venir et ne pas augmenter sans nécessité le chiffre nominal de la dette.

Voici le résumé des principales dispositions de cette loi :

Art 1er. — Le ministre des finances est autorisé à aliéner la somme de rentes 5 p. 100 nécessaire pour produire un capital de deux milliards de francs.

L'aliénation de ces rentes se fera par souscription publique, à l'époque, aux taux et aux conditions qui concilieront le mieux les intérêts du Trésor avec la facilité des négociations.

Art. 2. — En sus des rentes à créer pour la somme de 2 milliards de francs et les frais, le ministre des finances est autorisé à remettre aux déposants des caisses d'épargne, qui en feront la demande avant la clôture de la souscription, un titre libéré de l'emprunt par multiple de 5 fr. de rentes pour une somme n'excédant pas le montant de leurs livrets et aux conditions stipulées pour la souscription de l'emprunt.

Art. 3. — Le ministre des finances ajoutera à cette somme de rentes 5 p. 100 celle qui sera nécessaire pour couvrir les dépenses matérielles de l'emprunt, ainsi que tous les frais quelconques d'escompte, de change, de transports et négociations.

Les souscriptions étaient admises pour 5 fr. de rente minimum, et, au-dessus de cette somme, pour 10 fr. de rentes et les multiples de 10 fr.

Le versement de garantie était de 12 fr. par 5 fr. de rente, et le surplus échelonné en seize termes mensuels, du 21 août 1871 au 21 novembre 1872, à raison de 4 fr. 50 c. pour le premier terme et de 4 fr. 40 c. pour les quinze autres.

Les arrérages de rente venaient en atténuation du terme exigible le 21 du mois de leur échéance.

La faculté d'escompte au taux de 6 p. 100 l'an n'était accordée, au moment de la souscription, que pour l'intégralité du capital souscrit, et la bonification d'intérêt était calculée à partir du 30 juin 1871.

Le taux d'émission fut fixé à 82 fr. 50 c. avec jouissance des arrérages à partir du 1er juillet 1871.

Voici les résultats principaux de la souscription :

	Souscripteurs.	Rentes demandées.	Capital.
	—	—	—
Souscriptions irréductibles	90,934	454,670f	7,502,055f
Souscriptions réductibles	240,972	296,367,090	4,890,056,985
Total.	331,906	296,821,760f	4,897,559,040f
Réduction proportionnelle	»	161,913,030	2,671,564,995
Résultat de la répartition	331,906	134,908,730f	2,225,994,045f

Rentes souscrites par les déposants de caisses d'épargne. — Les souscriptions des caisses d'épargne, reçues en exécution de l'article 2 de la loi du 20 juin 1871, représentèrent un capital de 67,098,332 fr. 50 c. et une somme de 4,066,565 fr. de rente.

Si l'on réunit ces deux chiffres, on voit que l'emprunt ouvert en vertu de la loi du 20 juin 1871 a produit un capital de 2,293,092,377 fr. et donné lieu à la création d'une rente 5 p. 100 de 138,975,295 fr.

3. Emprunt de 3 milliards. (*L.* 15 *juill.* 1872.)

Le succès de l'emprunt de 2 milliards et la hausse soutenue des fonds publics déterminèrent le Gouvernement à ne pas différer le second emprunt qui devait remettre la France en possession d'elle-même et accélérer l'affranchissement définitif du territoire. M. de Goulard le proposa le 8 juillet

1872 et l'Assemblée le vota le 15 juillet. En voici les dispositions essentielles :

Émission par voie de souscription publique, le dimanche 28 et lundi 29 juillet, au cours de 84 fr. 50 c. payables en 21 versements, le dernier étant fixé au 11 avril 1874 ; addition au principal de l'emprunt de la somme de rentes 5 p. 100 qui sera nécessaire pour faire face au paiement des arrérages à échoir en 1872 et 1873, et pour couvrir les dépenses matérielles de l'emprunt, ainsi que les frais d'escompte, de change, transports et négociations.

Le produit réel de l'emprunt fut de 3,498,744,639 francs, et la rente émise de 207,026,210 fr.

4. Emprunt à la Compagnie des chemins de fer de l'Est.

En vertu du traité de Francfort, une somme de 325 millions a été défalquée de l'indemnité de guerre pour la cession des droits de la Compagnie des chemins de fer de l'Est sur les lignes situées dans les territoires cédés à l'Allemagne.

Pour dédommager la Compagnie de l'Est de cette cession forcée, le ministre des finances fut autorisé à lui délivrer un titre de rente inaliénable de 20,500,000 fr., dont la Compagnie aurait l'usufruit pendant toute la durée de la concession. (*L.* 17 *juin* 1873.) Seulement, au lieu d'être remise sous forme de titre de rente et inscrite au Grand-Livre, l'indemnité constitua une annuité et figure comme telle au budget parmi les dettes remboursables à divers titres.

5. Rentes créées en remplacement de celles qui avaient disparu pendant l'insurrection de 1871. (*L.* 26 *mars* 1873.)

Pendant les événements de la Commune, un certain nombre de titres de rentes au porteur déposés au Trésor avaient disparu sans que l'on ait pu déterminer exactement ni leur sort, ni la somme totale qu'ils représentaient. Afin de faire droit aux réclamations des rentiers qui étaient porteurs de reconnaissances de dépôt ou de titres provisoires, la dette inscrite fut autorisée à émettre de nouveaux titres 3 p. 100, au fur et à mesure des réclamations, jusqu'à concurrence de 350,000 fr. de rentes. (*L.* 26 *mars* 1873.) On ne demanda du reste aucun crédit de paiement pour ces rentes, attendu que les anciens titres n'ayant pas reparu jusqu'ici, ont été vraisemblablement détruits dans l'incendie du ministère et que, par conséquent, il n'y a pas double emploi au point de vue du paiement.

3. *Résumé des créations de rentes effectuées jusqu'au* 1er *janvier* 1876, *pour les frais de la guerre de* 1870-1871.

	Capital reçu.	Arrérages ou service annuel.
1° Emprunts en rentes perpétuelles.		
Emprunt de 750 millions. .	801,572,181f	29,839,396f
Emprunt de 2 milliards . .	2,225,994,045	148,975,295
Emprunt de 3 milliards . .	3,498,744,639	207,026,210
	6,529,310,865f	385,831,911f
2° Emprunts donnant lieu à des annuités.		
Emprunt Morgan (250 millions. (*D.* 23 *oct.* 1870 *et L.* 31 *mai* 1875.)	208,899,770f	17,300,000f
Emprunt à la Compagnie de l'Est. (*L.* 18 *mai* 1871 *et* 27 *juin* 1873.)	325,000,000	20,500,000
	533,899,770f	37,800,000f
Récapitulation des deux catégories d'emprunts . . .	7,063,210,635f	423,631,911f

Si on ajoute à cette somme de 7,063,210,635 fr. les emprunts à la circulation faits sous forme d'avances de la Banque de France s'élevant à 1,530 millions, le produit de l'aliénation de 4,404,287 fr. de rentes appartenant à l'ancienne Caisse d'amortissement, soit 108,612,002 fr., le produit de partie de la liquidation de la Caisse de dotation de l'armée, soit 46,661,681 fr., on constate que le total des sommes demandées au crédit par suite des événements de 1870-1871 s'élève au chiffre formidable de 8,748,484,318 fr.

13. La Dette publique depuis 1877.

De nombreuses opérations financières ont marqué les dix années qui se sont écoulées depuis 1877. Nous les diviserons en trois catégories :

La création du fonds 3 p. 100 amortissable et les émissions successives faites dans ce fonds, soit par suite d'emprunts, soit par suite de consolidations.

Les conversions des rentes 5 p. 100 en rentes 4 1/2 p. 100 (1883), et des rentes 4 1/2 p. 100 (1852) en rentes 3 p. 100.

L'emprunt de 500 millions et les consolidations de 1886 faits en 3 p. 100 perpétuel.

1. *Rentes* 3 *p.* 100 *amortissables.*

La création des rentes amortissables par annuités se lie d'une manière intime à la mise à exécution du grand programme de travaux publics conçu par M. de Freycinet.

C'était, comme le disait le Gouvernement dans l'exposé des motifs du 7 février 1878, l'instrument financier destiné à faire face à ces travaux. M. Léon Say ne se dissimulait pas que la réalisation du plan de son collègue allait nécessiter de fréquents appels au crédit. Mais il voulut du moins que ces emprunts fussent contractés sous une forme qui en assurât l'amortissement et qu'une partie des travaux à faire fût payée par la génération actuelle, appelée à en bénéficier la première. De là l'idée de créer un nouveau fonds qui portât en lui-même son amortissement et fût en quelque sorte assimilable à ce qu'on appelle en Angleterre la Dette *terminable*.

D'autre part, considérant que les émissions projetées étaient motivées par des travaux publics et devaient s'adresser de préférence à la clientèle ordinaire des obligations de chemins de fer, le ministre tint à ce que le nouveau titre fût calqué sur ces obligations comme type et comme délai d'amortissement. Mais en même temps il lui fit garantir les caractères essentiels et les privilèges de la rente sur l'État. L'exposé des motifs le précisait dans la phrase suivante :

« La seule différence qui pourra subsister entre « cette rente nouvelle et les autres rentes émises « par l'État, c'est que les rentes 3, 4, 4 1/2 et « 5 p. 100 sont rachetables, remboursables et con« vertibles, tandis que la nouvelle rente sera amor« tissable par tirages annuels, mais ne sera pas « convertible. Elle jouira d'ailleurs de toutes les « immunités qui appartiennent aux rentes ins« crites. »

Le projet fut accueilli favorablement par la commission du budget que présidait alors M. Gambetta. Le rapporteur insista sur ce point que l'amortissement était le caractère essentiel et légitime du nouvel emprunt et que « le système des rentes amor« tissables par tirages successifs contraindrait très

« utilement l'État à réduire sa Dette sous une forme « constante et sans un sacrifice trop lourd. »

La loi organique du fonds 3 p. 100 amortissable porte la date du 11 juin 1878. Les articles suivants font ressortir les grandes lignes de cette création.

Art. 1er. — Il est institué au Grand-Livre de la Dette publique une section spécialement consacrée à la Dette amortissable par annuités.

Art. 2. — Seront inscrites à la section du Grand-Livre de la Dette publique, instituée par l'article 1er, les rentes 3 p. 100 amortissables en 75 ans, dont la création et la négociation font l'objet de la présente loi ou seront autorisées par des lois ultérieures.

Art. 3. — Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'État sont assurés aux rentes 3 p. 100 amortissables.

Ces rentes sont insaisissables, conformément aux dispositions des lois des 8 nivôse an VI et 22 floréal an VII, et pourront être affectées aux remplois et placements spécifiés par l'article 29 de la loi du 26 septembre 1871.

Art. 4. — Le taux et l'époque des émissions, la nature, la forme et le mode de transfert des titres, le mode et les époques d'amortissement et de paiement des arrérages, ainsi que toutes autres conditions applicables à la dette amortissable par annuités, seront déterminés par décrets.

En exécution de l'article ci-dessus, un décret du 16 juillet 1878 décida que le capital au pair des rentes 3 p. 100 amortissables serait divisé en 175 séries remboursables annuellement, par la voie du sort en 75 ans, à raison :

D'une série par an de 1879 à 1907, soit. . .	29 séries.
De 2 par an de 1908 à 1925, soit	36 —
De 3 séries par an de 1926 à 1938, soit . . .	39 —
De 4 séries par an de 1939 à 1945, soit . .	28 —
De 5 séries par an de 1946 à 1950, soit . . .	25 —
De 6 séries par an de 1951 à 1953, soit . . .	18 —
Ensemble.	175 séries.

Le minimum de rente inscriptible en 3 p. 100 amortissable était fixé à 15 fr., et les rentes ne pouvaient être délivrées que pour cette somme ou pour des multiples de 15 fr.

1. Première émission d'amortissable.
(*L. 11 juin* 1878.)

La loi du 11 juin 1878, à côté de ses dispositions de principe, en contenait d'autres qui s'appliquaient spécialement à la première émission à faire en rentes 3 p. 100 amortissables et à l'emploi des produits de l'emprunt.

L'article 5 ouvrait au ministre des travaux publics, pour le rachat et l'achèvement d'un certain nombre de chemins de fer d'intérêt secondaire, un crédit extraordinaire de 331 millions.

L'article 7 autorisait la réalisation de ce capital, augmenté des frais d'escompte et de négociation.

L'article 8 portait que les obligations pour travaux publics dites obligations à long terme, dont la création avait été autorisée par la loi du 29 décembre 1876, seraient désormais remplacées par des rentes 3 p. 100 amortissables. Le Trésor pouvait donc négocier sous cette forme la partie de ces obligations qui restaient à émettre pour 1877 et pour 1878.

Un arrêté ministériel du 16 juillet 1878 fixa à 439,878,547 fr. le capital à réaliser en vertu de la loi du 11 juin précédent et autorisa la Dette inscrite à remettre à la Caisse centrale du Trésor, en remplacement des 50,673 obligations du Trésor à long terme qu'elle avait encore en portefeuille, une somme de 1,013,460 fr. de rente 3 p. 100 au porteur amortissable pour être négociée par l'intermédiaire des agents de change au cours de la Bourse, au fur et à mesure des besoins du Trésor.

Le surplus de ces rentes représentant un capital de 414,542,047 fr. fut mis en circulation du 12 août au 23 septembre 1878. L'arrêté ministériel du 6 août 1878 précisait que ces rentes seraient tenues à la disposition du public, à Paris, par la Caisse centrale du Trésor, dans les départements, par les trésoreries générales et, en Algérie, par les trésoriers-payeurs. La partie versante recevait un récépissé provisoire ultérieurement échangeable contre un titre de rente définitif. Le prix qui devait en être payé en une seule fois varia de 80 fr. 50 c. à 79 fr. 75 c.

Au 1er octobre 1878, le Grand-Livre 3 p. 100 amortissable se trouva définitivement constitué avec 16,495,500 fr. de rente également réparties dans les 175 séries et représentant un capital effectif de 439,878,547 fr. et un capital nominal de 549,850,000 fr.

2. Emprunt d'un milliard. (*L. 22 déc.* 1880.)

Le nouveau Grand-Livre ne se rouvrit qu'en 1881, date à laquelle la rente amortissable avait parfois dépassé le cours de 89 fr. Le 7 mars 1881, M. Magnin, alors ministre, s'autorisant des crédits ouverts et des dépenses autorisées par les lois du 22 décembre 1878, du 12 avril 1879, du 21 décembre 1879, du 22 décembre 1880, fit signer un décret dont l'article unique est ainsi conçu :

Le ministre des finances est autorisé à réaliser, par voie de souscription publique, des rentes 3 p. 100 amortissables divisées en 172 séries et remboursables au pair en 72 ans, à courir du 16 avril 1881, jusqu'à concurrence d'une somme d'un milliard de francs.

La souscription ouverte le 17 mars 1881, au taux de 83 fr. 25 c. par 3 fr. de rente (soit 416 fr. 25 c. par coupure de 15 fr.), donna lieu à la création d'une rente de 36,034,860 fr., pour un capital réalisé de 999,967,365 fr.

3. Consolidation du fonds des caisses d'épargne.
(*L. 30 déc.* 1882.)

Les emprunts de 1878 et de 1881 étaient loin de suffire pour réaliser le programme de travaux publics (chemins de fer, ports, canaux, etc.) que s'était tracé M. de Freycinet et dont l'exécution se poursuivait concurremment avec le développement de notre matériel militaire et naval. Une troisième émission de rentes amortissables était inévitable et elle eut lieu en vertu de la loi de finances de 1883.

Cette fois, au lieu d'avoir recours à un appel direct au crédit, on procéda par voie de consolidation des capitaux de la Dette flottante et plus particulièrement des fonds versés au Trésor par la Caisse des dépôts et consignations, tant pour son propre compte que pour celui de différentes Caisses dont elle a la gestion.

M. Léon Say se fit au Sénat le défenseur de ce projet. « La consolidation, dit-il, est une mesure « parfaitement justifiée ; elle l'est dans le fond, « elle l'est dans la forme, elle l'est particulièrement « au point de vue de l'application de la loi de 1837 « sur les Caisses d'épargne. Elle se justifie enfin par « cette dernière considération que nous nous trouvons en présence d'un marché ébranlé et dans « une situation anormale. » L'orateur faisait ainsi

allusion, au « krach » qui venait de bouleverser le monde financier et aurait rendu bien difficile le placement d'un nouvel emprunt. Le montant des sommes à consolider fut fixé par la loi du 30 décembre 1882 à 1,200 millions de francs.

La première consolidation effectuée en vertu d'un décret et d'un arrêté ministériel en date du 14 mars 1883 donna lieu à la création de 42 millions de rentes au cours moyen net des négociations faites à la Bourse pendant le trimestre précédent accru du montant de l'intérêt couru depuis le jour de l'époque de jouissance des rentes dont la délivrance était demandée.

Deux autres arrêtés, en date des 8 février et 24 mai 1884, portèrent le chiffre des rentes à inscrire par suite des consolidations de capitaux de la Dette flottante à 44,851,470 fr.

Un rapport du ministre au président de la République, inséré dans le *Journal officiel* du 22 février 1884, fait connaître que ces consolidations avaient porté pendant l'année 1883 sur un capital de 1,085,992,641 fr. 69 c. représentant 40,463,400 fr. de rente, ce capital avait été imputé :

Aux fonds disponibles des Caisses d'épargne pour	1,080,039,384f94
Aux fonds de la Caisse de la dotation de l'armée dont la liquidation se poursuivait toujours en vertu du décret du 3 janvier 1871, pour	5,953,256 75
Total.	1,085,992,641f69

La différence, soit 114,007,358 fr., a été empruntée en 1884 aux seuls fonds des Caisses d'épargne.

La somme réellement consolidée fut de 1 milliard 199,986,880 fr., les 13,119 fr. 50 c. de surplus n'ayant pas été employés par suite de la nécessité de délivrer un chiffre de rente égal dans toutes les séries.

4. Émission de rentes pour la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. (*L.* 30 *janv.* 1884.)

Depuis longtemps on se préoccupait de la réorganisation de la Caisse des retraites pour la vieillesse. (*V. ce mot.*) Le fonctionnement de cet établissement tel qu'il était organisé par la loi du 18 juin 1850, avait occasionné à l'État un préjudice qui, au mois de novembre 1883, n'était pas estimé à moins de 75 millions. La cause en était dans l'écart existant entre le taux d'intérêt que l'État servait aux déposants de cette caisse et celui qu'il pouvait retirer du placement des capitaux versés.

La loi du 30 janvier 1884 décida qu'à partir du 1er janvier de la même année, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse pourvoirait, au moyen de ses propres ressources, au service de ses rentes viagères, mais, en même temps, on voulut fournir à ladite Caisse, à titre de dotation, une somme de rentes équivalente, ou à peu près, à celle dont son fonctionnement, depuis 1850, avait permis l'annulation par voie d'amortissement.

Tel fut l'objet de l'article 10 de la loi du 30 janvier 1884, ainsi conçu :

Art. 10. — Pour couvrir les pertes subies antérieurement au 1er janvier 1884 et assurer le service des rentes viagères en cours à la même date, le ministre des finances est autorisé à inscrire au Grand-Livre de la Dette publique, section du 3 p. 100 amortissable, au nom de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et à titre de dotation, une somme de rentes correspondant, d'après le cours moyen de 1883, au capital de rentes perpétuelles dont l'annulation a été opérée en échange de rentes viagères.

Les rentes 3 p. 100 amortissables remises à la Caisse des retraites en exécution de cette loi s'élevèrent à 11,032,125 fr. représentant un capital de 294,769,204 fr. 95 c. et un capital nominal de 367,737,500 fr.

3. Emprunt de 350 millions. (*L.* 30 *janv.* 1884.)

La loi du 30 janvier 1884, dont nous venons de parler, avait un autre objet. C'était d'autoriser un nouvel emprunt rendu nécessaire par les découverts des budgets antérieurs et surtout par les dépenses résultant de l'achèvement des travaux des chemins de fer appartenant au réseau de l'État.

Voici le texte des articles en vertu desquels cet emprunt fut émis le 12 février 1884 :

Art. 1er. — Des crédits s'élevant à la somme de 257,067,608 fr. sont accordés aux ministres, au titre du budget des dépenses sur ressources extraordinaires de l'exercice 1884.

Art. 2. — Le ministre des finances est autorisé à négocier et à inscrire au Grand-Livre des rentes 3 p. 100 amortissables la somme de rentes nécessaire pour pourvoir :

1° Au montant des crédits ouverts par l'article 1er de la présente loi, au titre du budget des dépenses sur ressources extraordinaires de l'exercice 1884 ;

2° A l'insuffisance des voies et moyens affectés, par la loi du 30 décembre 1882, au budget sur ressources extraordinaires de l'exercice 1883.

Un décret du 2 février 1884 fixa à 350 millions le capital à demander. Les rentes étaient offertes au prix de 383 fr. par 15 fr. (soit 76 fr. 50 c. par 3 fr. de rente.)

La rente inscrite par suite de l'emprunt de 350 millions fut de 13,706,745 fr., à raison de 349,978,889 fr. pour le capital encaissé et de 456,891,500 fr. pour le capital nominal.

2. *Résumé des créations de rentes 3 p. 100 amortissables.*

Les rentes inscrites au Grand-Livre du 3 p. 100 amortissable se sont élevées à 122,120,700 fr. Les tirages successifs des années 1879 à 1888 les ont réduites de 4,365,150 fr. Au 1er janvier 1889, leur montant n'était plus que de 117,755,550 fr. représentant une dette nominale de 3,925,185,000 fr.

Mais en tenant compte de l'amortissement que ces rentes portent en elles-mêmes et qui entre pour une certaine valeur dans la détermination de leur cote à la Bourse et de leur taux de capitalisation, l'annuité qu'elles imposent au budget est naturellement beaucoup plus forte. Elle était de 141,901,385 francs au budget de 1888 et est de 141,187,715 fr. au budget de 1889. Les tableaux d'amortissement de cette partie de notre Dette ont été donnés au *Journal officiel*, au *Compte des finances* de 1885 et au *Bulletin de statistique*. (*Numéro de fév.* 1885.) Nous ne pouvons les reproduire ici.

Nous résumons seulement dans le tableau ci-dessous les dépenses totales prévues pour cet amortissement, en mettant en regard celles qui ont été effectuées jusqu'au 1er janvier 1889 et celles qui restaient à effectuer à la même date :

Capital nominal à amortir	4,070,690,000f00
Intérêts à servir.	5,763,025,946 87
Total des dépenses à effectuer jusqu'en 1953.	9,833,715,946f87

Sommes amorties au 1er janvier 1889 :

En capital	145,505,000f00
En intérêts	757,701,401 87
Total des dépenses faites au 1er janvier 1889	903,206,401f87

Reste à amortir :

En principal	3,925,185,000f00
En intérêts	5,005,324,545 00
Total des restes à payer	8,930,509,545f00

3. *Conversions.*

Deux conversions ont été autorisées par les Chambres, de 1877 à 1888.

La première, celle de 1883, a eu pour objet de faire disparaître de notre Dette le fonds 5 p. 100 créé par M. Thiers en 1871 et d'y substituer de la rente 4 1/2 p. 100 (1883) se distinguant de l'ancienne en ce que le paiement en est trimestriel et qu'elle est garantie contre toute conversion nouvelle jusqu'en 1893.

La seconde, celle de 1887, a porté sur les rentes 4 1/2 p. 100 (1852) et 4 p. 100 (1828). Ces deux fonds, convertis en 3 p. 100, ont été fermés et M. Rouvier nous a ainsi fait faire un pas de plus vers l'unification de notre Dette perpétuelle.

1. Conversion des rentes 5 p. 100 en 4 1/2 p. 100. (*L. 27 avril* 1883.)

Nous serons très sobre de détails sur la conversion des rentes 5 p. 100 effectuée en 1883, attendu que tous les renseignements nécessaires ont été déjà donnés au mot *Conversion*. Rappelons seulement, ainsi que le faisait M. Tirard en déposant son projet de loi, que les rentes 5 p. 100 émises à 82 fr. 50 c. au mois de juin 1871 et à 84 fr. 50 c. au mois de juillet 1872 avaient atteint le pair dès 1875 ; que depuis elles avaient été constamment cotées à un cours supérieur à 100 fr., et qu'à partir du mois de juin 1878, la Bourse n'avait enregistré que des cours compris entre 110 fr. et 120 fr.

Le ministre s'arrêtait au 4 1/2 p. 100 comme nouveau type de rente à créer, afin de moins augmenter le capital nominal de la Dette et de ménager à ses successeurs des conversions ultérieures. Quant aux procédés de conversion avec soulte, coupon supplémentaire, 4 p. 100 différé, etc., il avait cru devoir les écarter, « parce qu'une opéra« tion qui s'adresse à un public aussi nombreux n'a « de chance d'être comprise et réussie qu'autant « qu'elle repose sur des bases précises, claires et « faciles à apprécier par tout le monde. »

Le projet de M. Tirard, amendé par la Chambre des députés qui divisa le fonds à convertir en séries, devint la loi du 27 avril 1883 dont les dispositions ont été reproduites à l'article *Conversion*.

Nous remarquerons seulement ici que cette loi créait des titres de rente de 2 fr. C'était, en ce qui concerne le nouveau fonds 4 1/2 p. 100 seulement, un nouvel abaissement du minimum inscriptible au Grand-Livre qui était de 3 fr. depuis la loi du 27 juillet 1870.

Les dispositions de la loi du 27 avril 1883 étaient complétées par un décret du même jour réglant les formalités à remplir pour obtenir le remboursement et déclarant converties en 4 1/2 p. 100 toutes les rentes 5 p. 100 qui ne seraient pas remboursées dans les délais prévus.

Les résultats matériels de cette grosse opération se résument ainsi :

Les rentes 5 p. 100 à convertir avaient été créées en 1871 et en 1872 pour	346,001,605 fr.
Divers décroissements antérieurs au 27 avril 1883 les avaient réduites de	5,814,521
Elles étaient donc, au moment de la mise à exécution de la loi de conversion, de	340,187,084 fr.
Les remboursements ne se chiffrèrent que par une somme insignifiante, 4,767 fr. de rente donnant un capital de 95,340 fr. C'était une diminution de	4,767
Il restait à convertir en 4 1/2 p. 100	340,182,317 fr.
En tenant compte de la réduction du 10e	34,018,231f70
On eut à inscrire au nouveau fonds	306,164,085f30
On y ajouta immédiatement (*art. 9 de la loi de conversion*) une rente de 3,963 fr. dont la réalisation devait produire un capital correspondant à celui des rentes 5 p. 100 remboursées, soit	3,963 00
Le nouveau fonds se trouva donc être de	306,168,048f30

ce qui fait ressortir l'économie annuelle résultant de la conversion de 1883 à 34,019,036 fr.

2. Conversion des rentes 4 p. 100 de 1828 et 4 1/2 p. 100 de 1852. (*L. 7 nov.* 1887.)

La conversion que M. Rouvier proposa aux Chambres le 25 octobre 1887 et qu'il fit voter le 7 novembre suivant, avait pour objet de faire inscrire au livre 3 p. 100 une somme de rente égale à celle que présentaient ensemble les fonds 4 p. 100 (1828) et 4 1/2 p. 100 (1852). Après avoir expliqué les raisons qui militaient en faveur de son projet, le ministre le résumait ainsi :

« Les porteurs de rentes 4 1/2 p. 100 (ancien fonds) et 4 p. 100 ont le choix entre trois situations.

« Ils peuvent :

« Soit réclamer le remboursement de leurs ren« tes au pair, en espèces, c'est-à-dire 100 fr. par « 4 fr. 50 c. de rente 4 1/2 p. 100, et par 4 fr. de « rente 4 p. 100 ;

« Soit recevoir ce remboursement en rentes nou« velles 3 p. 100 calculées au cours qui sera ulté« rieurement fixé par décret ;

« Soit, enfin, s'assurer le maintien de leurs arré« rages actuels moyennant, d'une part, l'échange « de leurs titres comme dans le cas précédent et, « d'autre part, le paiement du supplément de ren« tes 3 p. 100 destiné à parfaire leur ancien revenu. « Ce paiement serait d'ailleurs échelonné de ma« nière à donner aux rentiers toutes facilités pour « se libérer. »

La loi du 7 novembre 1887 sanctionna ce projet :

Les conditions de la conversion et de la souscription furent déterminées par un décret et un arrêté ministériel du même jour, 7 novembre 1887. Les rentes complémentaires 3 p. 100 devaient être émises au taux de 80 fr. 10 c. par 3 fr. avec jouissance du 1er janvier 1888, et d'autre part, toutes les rentes non remboursées, qu'elles aient ou non participé à la souscription privilégiée, devaient être converties en rentes 3 p. 100 à raison de 833 millimes de rente 3 p. 100 pour 1 fr. de

rente 4 1/2 p. 100 et de 937 millimes de rente 3 p. 100 pour 1 fr. de rente 4 p. 100.

Cette opération, bien que très compliquée dans l'exécution, avait, au point de vue financier, l'avantage de ne pas augmenter le chiffre réel des charges du budget, tout en procurant au Trésor un boni considérable.

Voici son influence par rapport à la constitution de la Dette publique :

Au 7 novembre 1887 les rentes 4 1/2 p. 100 1852 s'élevaient à		37,186,901f [illegible]
et les rentes 4 p. 100 à		[illegible]
On retrouve ainsi le chiffre de rentes 3 p. 100 de		37,632,997f000
dont la loi de conversion autorisait l'émission.		
Or, en défalquant les remboursements qui portèrent sur 17,000 titres appartenant au fonds 4 1/2 p. 100 pour . . .	3,5[illegible]	
et au fonds 4 p. 100 pour . . .	100,279	
Ensemble	[illegible]	
on constate que les anciennes rentes 4 1/2 p. 100 ne produisirent plus, d'après le tarif de conversion, qu'une rente 3 p. 100 de	28,058,064f783	
et les rentes 4 p. 100 une autre rente 3 p. 100 de . .	324,030 529	
Ensemble . .	28,382,095f312	
En prélevant sur le crédit d'inscription le montant de ces rentes, soit.		f28,382,095 312
on obtient pour les rentes disponibles un chiffre de.		9,250,901f688

Elles furent absorbées par la souscription privilégiée ouverte en vertu de l'article 8 du décret du 7 novembre 1887 jusqu'à concurrence de 1,792,886 fr. seulement, qui produisirent un capital de 47,870,056 fr. Le surplus, soit 7,458,015 fr. de rente fut cédé à la Caisse des dépôts et consignations jusqu'à concurrence de 6 millions contre un versement de 165,782,708 fr. ; le solde de 1,458,015 fr. fut négocié en Bourse pour 40,816,578 francs. En tenant compte des frais de l'opération et du capital remis en échange des rentes remboursées, le bénéfice net de la conversion ressort à 173,130,931 fr. 45 c.

4. Emprunt et consolidation de 1886. (*L. 1er mai* 1886.)

Entre les deux conversions dont nous venons de parler, se placent un emprunt de 500 millions en 3 p. 100 et une consolidation dans le même fonds des capitaux de la dette flottante. Elles ont eu pour but et pour résultat d'alléger la situation du Trésor vis-à-vis des Caisses qui lui versent leurs fonds et de fournir les capitaux nécessaires pour environ 180 millions de dépenses de guerre et 80 millions de dépenses de travaux publics.

Passons rapidement en revue ces deux opérations.

M. Carnot, alors ministre, voulait faire du budget de 1887 un budget de réformes et de liquidation. Les lignes principales de ce plan étaient :

La suppression du budget extraordinaire ;

La transformation de l'institution des trésoriers généraux, dont on devait supprimer et rembourser les comptes courants ;

L'allégement de la dette flottante qui au 1er mars 1886 atteignait 1,539,455,400 fr.

Pour atteindre ce triple but et liquider les découverts antérieurs, M. Carnot demandait l'autorisation de convertir en rentes 3 p. 100 perpétuel 466 millions d'obligations à court terme et de faire dans le même fonds un emprunt d'un milliard.

Cette émission, d'après lui, était nécessaire :

1° Pour solder le compte de liquidation de la guerre qui n'exigeait plus pour la réfection du matériel que	105,000,000f
2° Pour remplacer l'émission de 152 millions 828,200 fr. d'obligations à court terme autorisée par l'article 5 de la loi du 8 août 1885 ressources du budget extraordinaire de 1886	152,828,200
Pour rembourser sur les cautionnements des trésoriers généraux une portion de. .	12 009,000
Pour rembourser la dette flottante jusqu'à concurrence de.	730,171,800
Total	1,000,000,000f

Les 730,000,000 de francs affectés à la réduction de la dette flottante porteraient :

Sur les avances des trésoriers-payeurs généraux, pour environ.	100,000,000f
Sur le compte courant des Caisses d'épargne	350,000,000
Sur le compte courant de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse	50,000,000
Sur les bons du Trésor, pour environ . .	230,000,000
Total égal.	730,000,000f

Ce plan ne fut que partiellement adopté par la Chambre. On ajourna la conversion des obligations à court terme et la réforme des trésoreries générales. L'opération, n'embrassant plus qu'un capital de 900 millions, dégénéra en une consolidation de capitaux de la dette flottante et un emprunt de 500 millions.

Voici le texte de la loi du 1er mai 1886 qui prescrivit cette double opération :

Art. 1er. — Le ministre des finances est autorisé à inscrire au Grand-Livre de la Dette publique, avec jouissance du 1er avril 1886, la somme de rentes 3 p. 100 nécessaire pour produire un capital effectif de 400 millions de francs. Ces rentes seront remises à la Caisse des dépôts et consignations, en atténuation des comptes courants des Caisses d'épargne et de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Art. 2. — Le ministre des finances est autorisé à négocier au mieux des intérêts du Trésor et à inscrire au Grand-Livre de la Dette publique, avec jouissance du 1er avril 1886, la somme de rentes 3 p. 100 nécessaire pour produire un capital effectif de 500 millions de francs, augmenté des dépenses matérielles et de tous les frais quelconques de l'émission de rentes autorisée par les articles 1 et 2 de la présente loi. Ces frais ne pourront excéder un capital de 4 millions de francs.

Un décret du 1er mai fixa à 79 fr. 80 c. le prix d'émission des rentes 3 p. 100 à inscrire en vertu de cette loi.

La première partie de l'opération se termina immédiatement par l'inscription d'une rente de 15,037,593 fr. qui fut remise à la Caisse des dépôts et consignations et s'appliquait au compte courant des Caisses d'épargne pour. 13,157,894f
et au compte courant de la Caisse des retraites pour 1,879,699
Total. 15,037,593f

L'emprunt de 500 millions (soit 504 millions avec les frais) donna lieu à une souscription publique ouverte le 10 mai 1886 et fermée le même jour.

Le chiffre total de rente inscrit au Grand-Livre fut de 18,947,368 fr. représentant exactement en capital 503,999,988 fr. 80 c.

14. Capitaux remboursables à divers titres, à terme ou par annuités.

On a rangé au budget sous ce titre un certain nombre de dettes dont le caractère commun est de pouvoir s'éteindre dans un délai déterminé, soit au moyen d'annuités, soit par le remboursement du capital.

Nous allons analyser successivement chacune des parties qui composent cette catégorie spéciale de la Dette publique.

1. *Obligations du Trésor.*

Les obligations du Trésor se divisent en deux classes, d'après la date ou la durée qui est assignée à leur remboursement, savoir : les *obligations à long terme* ou *trentenaires*, et les *obligations à court terme*.

1. Obligations trentenaires.

Les obligations trentenaires ont été créées à quatre époques distinctes : en 1857, en 1861, en 1877 et en 1885.

Émissions de 1857 *et* 1861. — Un décret du 22 décembre 1858, rendu en exécution de l'article 21 de la loi du 23 juin 1857, avait autorisé le ministre des finances à convertir la dette de l'État envers les compagnies de chemins de fer au moyen de 400,000 obligations au porteur, négociables, remboursables à 500 fr. en trente ans à partir de 1860 et portant un intérêt annuel de 20 fr.

Une autre loi du 29 juin 1861 et un décret du 4 juillet suivant prescrivirent la création de 300,000 obligations du même type, destinées à fournir à l'État les sommes nécessaires pour exécuter différents travaux de chemins de fer.

Il fut émis ainsi, pour un capital nominal de 350 millions, 699,999 obligations trentenaires, devant toutes être amorties en 1889. En vertu de la loi du 12 février 1862, dont nous avons parlé déjà à propos de la Dette consolidée, 604,626 de ces obligations furent converties en rentes 3 p. 100. Les 95,373 restantes ont fait l'objet de tirages semestriels ; elles n'étaient plus, au 1er janvier 1889, qu'au nombre de 4,206, exigeant une dernière annuité de 2,187,120 fr. L'annuité de 1888 était de 2,056,660, s'appliquant aux intérêts pour 155,160 fr. et à l'amortissement pour 1,901,500 fr.

Émission de 1877. — La loi du 29 décembre 1876 et le décret du 12 juin 1877 ont autorisé une nouvelle émission d'obligations à long terme devant s'éteindre de 1878 à 1907, ayant le même caractère que les précédentes et nécessitées comme elles par des dépenses de travaux publics. Créées au nombre de 210,000, elles n'ont pas été toutes émises. La loi du 11 juillet 1878, qui a prescrit la conversion en rentes 3 p. 100 amortissables de toutes celles qui se trouvaient encore à ce moment dans le portefeuille du Trésor, les a réduites à 159,327. L'émission de ces obligations s'est effectuée par voie de souscription publique à raison de 478 fr. l'une, jusqu'à concurrence de 33,627. Le surplus a fait l'objet d'une négociation avec un banquier au prix de 463 fr. 10 c. Le produit total réalisé a été de 73,020,019 fr.

Au 1er janvier 1889, les tirages semestriels auront ramené le nombre de ces obligations à 124,600, représentant un capital nominal de 62,300,000 fr., qui seront définitivement amorties en 1907 et exigeront d'ici là, avec un intérêt de 4 p. 100, une annuité moyenne de 4,517,000 fr.

Émission de 1885. — Cette émission a été autorisée par les lois des 22 juillet 1885 (*art.* 5) et 8 août 1885 (*art.* 16) pour le produit en être versé au compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor sous le titre suivant : « ***Subventions et avances allouées à partir de* 1885 *pour l'achèvement des chemins vicinaux et la construction des établissements scolaires.*** »

Le capital maximum à réaliser a été fixé à 334,744,000 fr. L'émission de ces obligations n'est pas terminée ; au 1er janvier 1888, il en avait été négocié aux Caisses d'épargne, à la Caisse nationale d'épargne et à la Caisse des retraites, jusqu'à concurrence de 165 millions. L'annuité inscrite au budget de 1888 était de 10,437,000 fr. se divisant

en intérêts.	5,673,689f 48
et en amortissement.	4,763,310 52

2. Obligations à court terme.

Les obligations à court terme, appelées aussi bons sexennaires par allusion à leur délai de remboursement, ont été créées en très grand nombre à partir de 1875. Les ressources réalisées ou à réaliser sous cette forme en vertu des lois votées au 31 décembre 1887 s'appliquent, savoir :

Au compte de liquidation (2e partie, dépenses extraordinaires de la guerre et de la marine) [*L.* 4 *déc.* 1875, 23 *août* 1876, 28 *déc.* 1876, 26 *juin et* 5 *juill.* 1877, 6 *et* 9 *avril* 1878] pour.	982,914,144f
A la Caisse des écoles et des chemins vicinaux	15,000,000
Au budget extraordinaire de 1885 pour .	194,718,218
Au budget extraordinaire de 1887 pour .	171,409,400
Total des obligations dont l'émission a été autorisée	1,394,041,762f
A la date du 1er janvier 1888, il en avait été remboursé ou renouvelé pour	863,145.549f
Il n'en restait donc plus que pour	530,896,213f

Ces bons viennent à échéance aux époques suivantes : 100 millions dans chacune des années 1888, 1889, 1890, 1891 et 1892 et 30 millions en 1893. Comme on n'a voté pour leur intérêt et leur amortissement, au budget de 1888, qu'une somme de 34 millions, il est à prévoir, à moins d'excédents budgétaires, que l'échéance de 1888 sera en grande partie renouvelée. Un expédient semblable a été déjà employé de 1882 à 1887 pour une somme totale de 305 millions.

Indépendamment de ces obligations, il en existe d'autres qui ont pour objet le paiement des garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer. La création en a été autorisée jusqu'ici, savoir :

Par la loi du 8 août 1885 (*art.* 15) pour. .	63,000,000f
Par la loi du 26 février 1887 (*art.* 18) pour	104,000,000
Par la loi du 30 mars 1888 (*art.* 17) pour .	85,000,000
Ensemble.	252,000,000f

sur lesquels il n'avait été émis au 1er janvier 1888 que pour un capital de 103 millions.

Ces obligations figurent au budget de 1888 pour les intérêts seulement, puisqu'aucune d'elles n'est encore appelée à être remboursée. Les intérêts prévus pour 1888 étaient de 8,380,000 fr.

2. Emprunts contractés par le Gouvernement sarde pour l'établissement thermal d'Aix en Savoie.

Un décret du 20 octobre 1860 a réuni l'établissement thermal d'Aix au domaine de l'État et a mis à la charge du Trésor public le remboursement des sommes avancées par le département de la

Savoie et par les villes de Chambery et d'Aix, ainsi que l'ancienne dette de l'etablissement, evaluee a 46,306 fr. 55 c.

Les dépenses afférentes à ces emprunts ont été transportées, à compter du 1er janvier 1875, du budget du ministère des travaux publics à celui du ministère des finances (*L. 5 août 1874.*) Elles comportent une annuité variable.

Les dépenses à effectuer s'élevaient en totalité à. . . . . 1,325,400 fr.

Au 31 décembre 1887, il avait été payé, tant pour les intérêts que pour l'amortissement du capital. 1,079,650

Il restait à payer. 245,750 fr.

se répartissant ainsi qu'il suit :

Années	Emprunt du département de Savoie.	Emprunt des villes.	Totaux.
1888.	26,400f	9,600f	36,000f
1889.	26,450	9,600	36,050
1890.	26,450	9,600	36,050
1891.	27,400	9,600	37,000
1892.	26,250	9,600	35,850
1893.	23,100	9,600	32,700
1894.	13,050	9,600	22,650
1895.	9,450	»	9,450
Totaux . . .	178,500f	67,200f	245,750f

3. *Rachat de concessions de canaux.*

Les opérations relatives au rachat de concessions de canaux ont été déjà expliquées aux mots *Canaux de navigation* et *Canaux d'Orléans et du Loing.*

Le capital à rembourser en trente années en vertu de la loi du 20 mai 1863 pour les canaux autres que ceux d'Orléans et du Loing s'élevait à. 37,951,545f 18
auquel il faut ajouter les intérêts. 27,871,166 18

soit pour les sommes à payer . . 65,822,711f 36

Voici la situation de ces dépenses au 1er janvier 1888[1] :

Désignation des canaux.	Montant des sommes à payer pour le rachat des droits attribués aux compagnies des canaux.	Annuités amorties antérieurement au 1er janvier 1888.	Reste à payer au 1er janvier 1888.
De la Somme et du Manicamp. . .	2,418,326f70	2,203,494f03	214,832f67
Des Ardennes. . .	2,167,946 40	1,951,151 76	216,794 61
Latéral de l'Oise et Oise canalisée. .	21,077,468 10	18,969,721 29	2,107,746 81
D'Arles à Bouc . .	595,661 70	536,095 53	59,566 17
De la Sensée. . . .	6,720,387 00	6,048,348 30	672,038 70
D'Aire à la Bassée .	16,381,041 00	14,742,936 90	1,638,104 10
De Roanne à Digoin.	7,199,847 30	6,479,862 57	719,984 73
De Briare	9,232,033 16	8,303,153 36	928,879 80
Totaux. . .	65,822,711f36	59,234,763f74	6,587,947f62

On voit que les dépenses afférentes au rachat de ces canaux exigeront encore pour être complètement amorties trois annuités de 2,195,982 fr. 54 c. chacune.

Pour les canaux d'Orléans et du Loing, dont la situation a été modifiée par la loi du 21 décembre 1872 sur la restitution des biens de la famille d'Orléans, l'annuité est variable et la date de l'amortissement définitif incertaine. Chaque action a droit en effet à une annuité de 660 fr. 91 c., pendant trente ans. Or, un certain nombre de ces actions sont encore affectées à des dotations et les trente années ne commenceront à courir pour elles qu'à partir du jour où elles seront devenues libres et auront été converties en annuités.

Sur les 1,400 actions à liquider au moment de la prise de possession par l'État, il en existait encore, au 1er janvier 1888, 1,361, dont 972 sont libres et 389 affectées à des dotations.

Les 972 actions payables sous forme d'annuités à raison de 660 fr. 91 c. nécessitaient un crédit de 642,404f 52
et les 389 actions de dotation à raison de 571 fr. 42, une somme de. . . . 222,282 38

Ensemble 864,686 90

Mais, en prévision des actions affectées à des dotations qui pourraient faire retour et devenir des annuités dans le courant de l'année, on a porté cette somme à 868,626 fr.

4. *Annuités aux compagnies de chemins de fer.*

Les annuités aux compagnies de chemins de fer pour les lignes dont les travaux sont terminés et reçus ont été détachées du budget des travaux publics et rattachées à celui du ministère des finances à partir du 1er janvier 1875, en exécution de la loi du 5 août 1874.

Bien qu'elles soient réunies en un seul chapitre dans les lois de finances, on distingue parmi ces annuités celles qui sont relatives aux subventions allouées aux compagnies et celles qui ont pour objet l'amortissement des avances faites par les compagnies.

Le nombre des annuités qui sont transportées au budget de la Dette publique augmente chaque année.

Nous ne pouvons en donner ici le détail par lignes. Il est publié chaque année *in extenso* dans le budget et le compte des finances. Mais voici le résumé de ces engagements par compagnie, avec la distinction en subventions et en avances, tels qu'ils résultent du budget de 1888 :

Compagnies	Subventions à payer.	Avances à rembourser.	Total de l'annuité.
du Nord	360,043f	909,863f	1,269,906f
de l'Est.	1,979,456	»	1,979,456
de l'Ouest	3,473,960	228,992	3,702,952
d'Orléans . . .	4,334,071	213,981	4,548,052
de Paris à Lyon . .	13,818,739	1,296,880	15,115,619
du Midi	2,074,063	3,032,391	5,106,454
d'Orléans à Châlons	1,117,225	»	1,117,225
de Lille à Valenciennes	387,749	»	387,749
	27,545,306f	5,682,110f	33,227,416f

Ce chiffre de 33,227,416 se divise ainsi qu'il suit :

Intérêts.	31,680,813f53
Avances.	1,546,602 47
Ensemble.	33,227,416f00

Les dépenses totales nécessitées par les annuités de chemins de fer, inscrites pour 1888 au budget du ministère des finances, celles qui ont été faites jusqu'au 1er janvier 1888 et celles qui restent à faire à partir de cette date sont récapitulées dans la situation ci-après :

1. La date du dernier paiement est au 1er septembre 1893.

	En capital.	En intérêts.	Total.
Compte des subventions.			
Sommes à payer.	597,698,605f	1,870,906,683f	2,468,605,288f
Sommes remboursées	16,171,578	511,395,808	557,567,387
Reste à payer à partir du 1er janvier 1888	581,527,027f	1,329,510,875f	1,911,037,901f
Compte des avances.			
Sommes à payer.	122,731,170f	358,059,157f	480,790,327f
Sommes remboursées	3,082,471	90,646,556	93,729,027
Reste à payer à partir du 1er janvier 1888	119,648,699f	267,412,601f	387,061,300f

Récapitulation des dépenses restant à effectuer.

Subventions	1,911,037,901 fr.
Avances	387,061,300
	2,298,099,201 fr.

5. *Annuité à la Compagnie algérienne.*

Une convention passée le 18 mai 1865 entre l'État et la Société générale algérienne obligeait cette dernière :

1° A employer en Algérie 100 millions à des travaux d'utilité publique ;

2° A avancer à l'État 100 autres millions par sixième, d'année en année et par trimestre, le premier versement devant avoir lieu le 1er avril 1866.

Le Gouvernement s'engageait de son côté :

1° A rembourser à la Société ladite avance de 100 millions en cinquante ans, à un taux d'intérêt de 5.25 p. 100 ;

2° A vendre à la Société 100,000 hectares de terrains moyennant 1 fr. par an et par hectare, pendant cinquante ans.

Cette convention fut ratifiée par la loi du 12 juillet 1865.

Le 24 novembre 1877, à la suite de pertes et de moins-values, la dissolution de cette Société générale algérienne fut prononcée par l'assemblée générale des actionnaires et l'actif de la Société fut cédé, à charge de faire face au passif, à la Compagnie algérienne qui se substitua aux droits et obligations de l'ancienne société.

Le montant des avances faites à l'État est en tout de 87 millions. On n'a pas exigé le versement complémentaire de 13 millions destinés à parfaire le chiffre primitivement prévu de 100 millions.

L'annuité fixe inscrite pour ce remboursement est de 4,997,765 fr. Elle prendra fin en 1916.

6. *Annuités aux départements, aux villes et aux communes pour remboursement d'une partie des contributions extraordinaires et réparation des dommages résultant de la guerre et de l'insurrection de* 1871.

Cette annuité a pour origine la loi du 7 avril 1873, qui a accordé sur les fonds du Trésor 140 millions à la ville de Paris et 120 millions aux départements envahis afin de leur rembourser une partie des contributions extraordinaires qui leur avaient été imposées pendant la guerre de 1870-1871 et de les indemniser des dommages qu'ils avaient éprouvés du fait de la guerre ou des événements de la Commune. (*V.* **Dommages et indemnités.**)

La ville de Paris a réalisé la somme allouée par cette loi au moyen d'une émission de bons de liquidation. (*V. ce mot.*) L'amortissement et l'intérêt de ces bons, créés au nombre de 277,300, pour un capital nominal de 138,650,000 fr., incombent au Trésor. La ville de Paris n'y contribue chaque année que par un versement de 48,400 fr., représentatif des frais de régie.

Les 120 millions répartis entre les départements envahis leur ont été remis partie en numéraire et partie sous forme de 221,500 bons de liquidation.

Tous ces bons, qu'ils se rapportent à l'une ou à l'autre des indemnités, sont remboursables à 500 fr. en 26 ans et rapportent 5 p. 100 d'intérêt.

La dette nominale de 260 millions qu'ils représentent sera éteinte en 1899, moyennant le paiement d'une annuité variable, qui était inscrite au budget de 1888 pour 17,429,500 fr. s'appliquant, savoir :

Aux intérêts pour	7,252,500 fr.
Au capital pour	10,177,000
	17,429,500 fr.

7. *Annuité pour réparation de dommages causés par le génie militaire.*

Le génie militaire avait opéré pendant la guerre, pour les besoins de la défense nationale, un certain nombre de travaux ou de destructions dont on a voulu indemniser les victimes. Tel a été le but de la loi du 28 juillet 1874, en vertu de laquelle il a été créé 52,000 bons de liquidation au porteur, de 500 fr. chacun, productifs d'un intérêt annuel de 25 fr. et remboursables en 25 ans et au pair, par voie de tirage au sort.

Cette dette représente un capital nominal de 26 millions, auxquels il faut ajouter pour les intérêts 20,255,000 fr. L'annuité qu'elle imposait au budget de 1888 était de 1,841,500 fr., dont 832,500 francs pour les intérêts et 1,009,000 fr. pour l'amortissement.

8. *Annuités de remboursement aux communes et aux départements des avances faites pour le casernement.*

Cette annuité est la conséquence de la loi du 4 août 1874, décidant qu'il serait pourvu aux dépenses du casernement de l'armée au moyen de fonds de concours demandés aux départements ou aux villes, à titre gratuit ou onéreux. (*V.* **Casernement.**)

Les avances faites à l'État doivent être remboursées par lui en 12 ou 15 ans, suivant la teneur des conventions passées avec les prêteurs. L'intérêt est au maximum de 5 p. 100.

Les sommes prêtées en vertu de la loi du 4 août 1874 ont été de 53,808,000 fr. ; mais, en vertu de diverses autres lois de 1875 et 1876, il a été avancé en outre 26,791,667, ce qui porte le total des avances à 80,599,667 fr.

L'annuité nécessaire pour ce service est essentiellement variable. En 1888 elle était de 5,241,000 francs se décomposant, savoir :

En intérêts	332,882f78
En amortissement	4,908,117 22
	5,241,000f00

Cette dette prendra fin en 1893.

9. *Annuité à la Compagnie des chemins de fer de l'Est.*

Cette annuité résulte de la loi du 17 juin 1873, sur laquelle nous avons eu à donner déjà des

explications en parlant des emprunts contractés par M. Thiers pour la libération du territoire. (V. page 1441, 1[re] col. et pages 1005 et 1006 du *Compte général des finances* de 1884.)

Elle comporte un paiement fixe de 20,500,000 fr., s'effectuant par semestre les 1[er] mai et 1[er] novembre de chaque année.

L'annuité de 1888 se répartissait ainsi :

Intérêts	20,165,735[f]83
Amortissement.	334,264 17
	20,500,000[f]00

Au 1[er] janvier 1888, le capital remboursé sur cet emprunt était de 3,034,051 fr.

10. *Annuité de conversion de l'emprunt Morgan.*

Cette annuité fixe de 17,300,000 fr. a été inscrite au budget en vertu de la loi du 31 mai 1875, lors de la conversion de l'emprunt de la défense nationale dit emprunt Morgan. Nous avons déjà donné l'historique et le mécanisme de cette opération en parlant de la Dette consolidée. Il est superflu d'y revenir.

Rappelons seulement que cette annuité, qui finira en 1914, nécessitera une dépense totale de 674,700,000 fr. sur laquelle, au 1[er] janvier 1888, il restait encore à payer 27 annuités ou 467,100,000 francs.

L'annuité de 1888 est imputable :

Aux intérêts pour	11,302,666[f]01
A l'amortissement pour	5,997,333 99
	17,300,000[f]00

11. *Annuité à la Caisse des dépôts et consignations pour le service des pensions aux anciens militaires de la République et du premier Empire.* (L. 5 mai 1869.)

La loi du 5 mai 1869 (*art.* 1[er]) a accordé une pension annuelle et viagère de 250 fr., en cas d'insuffisance de ressources personnelles, à chacun des sous-officiers et soldats de la République et de l'Empire qui remplirait l'une des trois conditions suivantes : deux années de service militaire, deux campagnes, une blessure grave reçue dans le service et dûment constatée.

L'article 3 de cette même loi porte que ces pensions seront servies par la grande chancellerie de la Légion d'honneur au moyen d'avances faites par la Caisse des dépôts et consignations et que, pour le remboursement de ces avances en capital et en intérêts calculés à un taux qui ne pourra excéder 4 p. 100, la Caisse des dépôts recevra jusqu'à complet remboursement :

1° A partir du 15 août 1869, un fonds annuel de 2,700,000 fr.

2° A partir du 1[er] janvier 1874, une somme annuelle de 968,000 fr. Ensemble 3,668,000 fr.

On présume que cette annuité sera complètement éteinte en 1893. Pour 1888, elle était imputable :

Aux intérêts pour.	636,000 fr.
A l'amortissement pour	3,032,000
	3,668,000 fr

12. *Annuité à la Caisse des dépôts pour le service des pensions militaires.* (L. 18 août 1881.)

La loi du 18 août 1881 a accordé des suppléments de pensions aux anciens militaires et marins et à leurs veuves et a autorisé le ministre des finances à servir ces suppléments à partir du 1[er] janvier 1881 au moyen d'avances qui pourront être faites au Trésor par la Caisse des dépôts et consignations.

L'article 4 de cette loi spécifie en même temps que pour le remboursement de ses avances en capital et intérêts, calculés au taux de 4 p. 100, la Caisse des dépôts recevra jusqu'à complet remboursement, une annuité de 9,325,000 fr. qui sera inscrite chaque année, à partir de 1881, au budget du ministère des finances.

On ne peut pas déterminer rigoureusement les sommes que la Caisse des dépôts devra avancer au Trésor : ce chiffre dépend de la longévité des pensionnaires ; il a été porté dans le compte des engagements du Trésor publié en 1884 pour un capital nominal de 185,682,339 fr. et l'annuité servie en 1888 est applicable aux intérêts pour 6,779,715 fr. et à l'amortissement pour 2,545,285 fr.

13. *Redevances annuelles envers l'Espagne pour droit de dépaissance sur les deux versants de la frontière des Pyrénées.*

Ces redevances inscrites au budget de 1888 pour 20,000 fr. se composent, en vertu d'une convention du 2 décembre 1856, d'une somme fixe de 8,000 fr. pour prix du bail perpétuel des herbages et des eaux du versant septentrional de la montagne des Aduldes. Le surplus représente l'indemnité, calculée en raison des têtes de bétail, pour droit de compascuité sur le versant méridional.

14. *Intérêts de capitaux de cautionnements.*

Le budget comprend, parmi les capitaux remboursables à terme ou par annuités, les sommes versées au Trésor à titre de cautionnements, soit par les comptables, soit par certains officiers ministériels, que des lois spéciales ont assujettis à cette obligation.

Un article spécial a été consacré au mot *Cautionnements*. Nous ne pouvons qu'y renvoyer, en faisant remarquer seulement qu'au 1[er] janvier 1888, les capitaux de cautionnements dont l'État était redevable envers les titulaires s'élevaient à 306 millions 894,582 fr. Les intérêts à payer pour cette somme, à raison de 3 p. 100 (*L.* 4 *août* 1844, *art.* 7), s'élèvent à 9,250,000 fr.

15. *Annuités diverses.*

Aux annuités qui précèdent et qui figurent au budget du ministère des finances, il faut en ajouter sept autres qui, bien qu'inscrites aux budgets des départements ministériels qu'elles concernent plus spécialement, n'en constituent pas moins des engagements du Trésor également remboursables par annuités et font en conséquence partie intégrante de la Dette publique.

Le tableau que nous donnons ci-après ne présente qu'un résumé de ces annuités diverses, mais le lecteur peut déjà se reporter à l'article *Chemins de fer,* pour tout ce qui se rattache aux annuités créées antérieurement à 1883 à titre de la garantie d'intérêt accordée aux compagnies de chemins de fer.

Nous aurons d'ailleurs occasion, au mot *Engagements du Trésor,* de revenir sur cette partie importante de la Dette publique, qui depuis les conventions passées avec les compagnies de chemins de fer en 1883 a subi des modifications assez notables.

Voici l'énumération de ces annuités :

	Crédit total.	Intérêts.	Amortissement.
Ministère de l'instruction publique.	—	—	—
Remboursement, par annuités, à la caisse des lycées, collèges et écoles primaires	6,531,000f	2,000,000f00	4,531,000f00
Ministère des travaux publics.			
Annuités aux compagnies concessionnaires des chemins de fer (conventions antérieures à celles approuvées par les lois du 20 novembre 1883)	14,725,000	14,353,000 00	372,000 00
Annuités aux compagnies concessionnaires de chemins de fer (conventions nouvelles approuvées par les lois du 20 novembre 1883)	10,000,000	9,980,824 00	19,176 00
Remboursement des avances affectées aux travaux de rectification des routes nationales	108,167	8,167 00	100,000 00
Remboursement des avances affectées aux travaux d'amélioration des rivières, canaux et ports	4,707,176	752,770 00	3,954,406 00
Annuité pour paiement aux compagnies de chemins de fer des garanties d'intérêt afférentes aux années d'exploitation 1871 et 1872	2,500,000	2,450,000 00	50,000 00
Remboursement des avances affectées aux travaux d'amélioration des ports maritimes en Algérie	1,086,612	29,354 00	1,057,258 00
Total	39,657,955f	29,574,115f00	10,083,840f00
Récapitulation des annuités payées directement par le Trésor	176,864,449	120,048,108 93	56,016,340 07
Total général des annuités de capitaux remboursables à divers titres	215,722,404f	149,622,223f93	66,100,180f07

Récapitulation générale.

Nous avons terminé l'exposé des différentes catégories de la Dette publique. Il convient d'en résumer le montant dans un tableau unique, en ajoutant à celles des catégories de dettes dont nous avons parlé le montant de la dette flottante et de la dette viagère, qui font l'objet d'articles séparés. On aura ainsi une situation d'ensemble arrêtée au 1er janvier 1888.

Nature de la dette.	Capital nominal ou capital initial.	Services de la dette en 1888.		
		Intérêts.	Amortissement.	Total.
—	—	—	—	—
Dette consolidée (rentes perpétuelles)	21,278,305,962f	739,845,965f	»	739,845,965f
Rentes amortissables par annuités	4,070,690,000	118,112,385	23,789,000f	141,901,385
Capitaux remboursables à divers titres (chapitre du ministère des finances)	3,502,934,544	120,048,109	56,016,340	176,064,449
Capitaux remboursables à divers titres (instruction publique)	135,525,000	2,000,000	4,531,000	6,531,000
Capitaux remboursables à divers titres (annuités inscrites au budget des travaux publics)	124,051,693	27,574,115	5,552,840	33,126,955
Capitaux de cautionnements	306,894,582	9,250,000	»	9,250,000
Redevances annuelles envers l'Espagne	»	20,000	»	20,000
Total	29,418,401,781f	1,016,850,574f	89,889,180f	1,106,739,754f
Dette flottante (au 1er mai 1888)	977,327,700	24,625,000	»	24,625,000
Dette viagère (rentes)	»	1,685	»	1,685
Dette viagère (pensions)	»	198,095,581	»	198,095,581
Total	977,327,700f	222,722,266f	»	222,722,266f
Total général	30,395,729,481f	1,239,572,840f	89,889,180f	1,329,462,020f

15. Amortissement.

En regard du chiffre formidable de notre Dette, il peut être intéressant de faire ressortir les modifications qu'elle a subies par suite des diverses allocations inscrites aux budgets depuis 1876 pour en opérer l'amortissement.

M. Boulanger, sénateur, estimait dans son rapport général du budget de 1888 que depuis 1871 jusqu'à la fin de 1887 on avait amorti plus de 3 milliards de dettes. Nous extrayons de ce rapport le tableau ci-après qui donne le détail de cet amortissement :

Nature de la dette.	Capital nominal de la dette.	Capital amorti au 31 décembre 1887.
—	—	—
Avances à la Banque de France	1,425,000,000f	1,425,000,000f
Obligations à court terme	1,289,986,000	862,376,333
Obligations trentenaires (émission de 1859)	49,350,500	45,481,500
Obligations trentenaires (émission de 1877)	79,663,500	17,363,500
Conversion de l'emprunt Morgan	347,843,153	63,792,014
Rentes 3 p. 100 amortissables	4,070,630,000	121,716,000
Dommages résultant de la guerre. Bons de liquidation (départements)	110,750,000	44,350,000
— — — (ville de Paris)	138,650,000	57,500,000
— — — (zone militaire)	26,000,000	9,100,000
Rachat des actions de jouissance des canaux soumissionnés	23,280,742	23,280,742
Rachat de concession de canaux	48,032,075	38,287,713
Annuités aux compagnies de chemins de fer. Subvention	584,253,605	17,704,622
— — Remboursement d'avances	122,731,170	
Annuité à la Compagnie des chemins de fer de l'Est	325,000,000	3,038,459
Avances de la Société générale algérienne	87,000,000	12,984,817
Casernement de l'armée	80,599,667	72,481,292
Remboursement aux courtiers de marchandises	52,829,562	20,386,612
Amortissement de l'emprunt de l'établissement thermal d'Aix	600,428	396,749
Remboursement au département de l'Oise	800,000	800,000
Annuité à la Caisse des dépôts et consignations pour le service des pensions des anciens militaires de la République et de l'Empire (*L.* 5 *mai* 1869)	81,412,487	63,335,277
Annuité à la Caisse des dépôts et consignations pour le service des suppléments de pensions aux anciens militaires ou marins et à leurs veuves (*L.* 18 *août* 1881)	131,061,959	65,275,000
Annuités diverses aux compagnies de chemins de fer	»	»
Paiement de la garantie d'intérêt due en 1871 et 1872	40,343,360	469,458
Remboursement des avances affectées aux travaux de rectification des routes nationales	1,200,000	900,000
Remboursement des avances affectées aux travaux d'amélioration des rivières, canaux et ports	70,908,333	2,644,721
Remboursement des avances affectées aux travaux d'amélioration des ports maritimes en Algérie	11,600,000	3,831,712
Annuité à la caisse des lycées et collèges (subventions)	135,525,000	61,331,794
Totaux	9,335,111,511f	3,033,828,315f

Aujourd'hui, la caisse d'amortissement ne fonctionnant plus depuis 1871, aucune réduction importante ne peut se produire sur la dette perpétuelle. Mais en matière de dette remboursable, beaucoup des capitaux empruntés comportent leur amortissement et dans le seul exercice de 1888 c'est une somme de 89,889,180 fr. qui est employée à cet usage. Si donc l'on pouvait fermer l'ère des emprunts, le décroissement de la dette terminable s'accentuerait rapidement, et peut-être même aurait-on le moyen de rétablir dans nos budgets une dotation régulière pour l'amortissement de la rente perpétuelle.

16. Contrôle du Parlement sur la Dette publique.

Le chiffre de la Dette publique peut être diminué par des actes purement administratifs ou par l'application des règles du droit commun. C'est ainsi qu'en exécution de l'article 5 de la loi du 24 août 1793, de l'article 45 de la loi du 23 floréal an II et de l'article 1300 du Code civil, on annule successivement les rentes dont l'État est devenu propriétaire à titre incommutable. Les qualités de créancier et de débiteur se réunissent alors dans la même personne et il se fait une confusion de droit qui éteint les deux obligations.

Au contraire, tout accroissement de la Dette publique doit être précédé d'une autorisation législative. C'est le résultat d'une disposition contenue pour la première fois dans l'acte additionnel du 22 avril 1815 et qui fait aujourd'hui partie de notre droit constitutionnel. Il n'y a pas à distinguer à cet égard entre les différentes formes sous lesquelles les valeurs nouvelles doivent être créées ni entre les créanciers auxquels elles sont destinées. Ce principe est vrai aussi bien pour la dette perpétuelle et amortissable que pour la dette viagère. Aucune rente sur l'État ne peut être inscrite, aucune avance remboursable ne peut être consentie, aucune pension ne peut être concédée en sus des crédits d'inscription accordés par les Chambres. Tout engagement nouveau du Trésor est maintenant précédé de la même autorisation initiale, c'est-à-dire du consentement de la nation, donné, comme en matière d'impôt, par l'entremise de ses mandataires.

Il est à remarquer que la tendance actuelle des pouvoirs législatifs est de réduire le plus possible l'initiative du pouvoir exécutif ou administratif, même en ce qui concerne les conditions matérielles des emprunts et des autres opérations financières. Les commissions du budget, étendant de plus en plus leur sphère d'action, font insérer aujourd'hui dans les lois de finances nombre de détails d'exécution qui étaient laissés autrefois à la discrétion des ministres, et le cercle dans lequel se meut l'administration devient chaque jour plus resserré. Il suffirait de citer comme exemples les lois votées en 1883 et en 1887 pour la conversion des rentes 5 p. 100 (1871) et 4 1/2 p. 100 (1852).

Les Chambres ont un moyen de contrôle efficace sur les résultats des opérations engagées par elles.

C'est le vote de *la loi des comptes,* c'est-à-dire *la loi de règlement définitif du budget*, dont la présentation est toujours précédée de la publication du *compte général de l'administration des finances*.

Ce compte général a été fondé par la loi du 17 nivôse an IX (9 janvier 1800), complétée par les ordonnances des 10 décembre 1823 et 1er septembre 1827. Il résume à la fois les comptes des ministres et les comptes individuels des comptables. Il contient le compte spécial de la Dette publique, se subdivisant lui-même en compte de la dette consolidée et des rentes amortissables, compte des annuités aux compagnies de chemins de fer, compte de la garantie d'intérêts aux compagnies de chemins de fer, compte des emprunts pour canaux et travaux divers, compte des cautionnements en numéraire, compte des rentes viagères et compte des pensions inscrites au Trésor.

17. Régie de la Dette publique.

La régie de la Dette publique est confiée au ministère des finances, et les principaux services qui s'en occupent à des titres divers sont les suivants :

1° A l'administration centrale :

La Direction du mouvement général des fonds ;

La Direction générale de la comptabilité publique ;

La Direction de la Dette inscrite ;

Le Contrôle central du Trésor ;

Le Service de l'ordonnancement ;

La Caisse centrale du Trésor ;

Le Service du payeur central de la Dette publique ;

Le Service du Contentieux ;

2° Dans les départements :

Les trésoriers généraux, les receveurs particuliers des finances et les percepteurs.

On ne pourrait entrer dans tous les détails de cette vaste organisation sans faire en quelque sorte l'étude complète du ministère des finances, du décret du 31 mai 1862 et du décret du 18 décembre 1869. Nous renvoyons donc aux mots spéciaux, tels que ***Rentes, Pensions***, etc., pour les développements techniques et nous ne donnons ici qu'un aperçu du rôle de ces différents services, au triple point de vue de l'émission, de l'administration proprement dite et du paiement de la Dette publique.

Émission. — Dès qu'un emprunt est voté, le directeur du Mouvement général des fonds en détermine les conditions au mieux des intérêts du Trésor et en prenant conseil de la situation générale du marché ; puis il arrête, de concert avec la Comptabilité publique, la Dette inscrite et la Caisse centrale, les décrets, arrêtés ministériels, affiches et circulaires qui doivent guider le public ou les comptables pour la réalisation de l'opération. Le rôle actif de la direction du mouvement général des fonds prend fin avec la souscription, toutes les fois qu'il s'agit d'un emprunt en rentes sur l'État, perpétuelles ou amortissables. Le travail d'inscription au Grand-Livre et de confection des titres incombe à la Dette inscrite.

S'il s'agit au contraire d'un emprunt portant sur la Dette flottante ou d'une délivrance d'obligations du Trésor, les rouages de la Dette inscrite ne sont pas mis en mouvement et l'émission reste circonscrite entre le Mouvement des fonds et la Caisse centrale du Trésor.

Dans les deux hypothèses, et conformément à la loi du 24 avril 1833, le Contrôle central intervient dans les opérations de souscription et d'émission.

Administration. — L'administration de la Dette flottante et de ce qu'on appelle les valeurs de trésorerie ressortit au Mouvement des fonds et à la Caisse centrale du Trésor.

Au contraire, c'est la Dette inscrite qui administre la Dette consolidée, la majeure partie de la Dette amortissable par annuités et la Dette viagère.

Depuis les décrets des 18 janvier 1885, 23 avril 1885 et 19 novembre 1886, qui ont réorganisé le ministère des finances, la Dette inscrite se compose d'un directeur, d'un sous-directeur et de cinq bureaux : le bureau central et de contrôle administratif, réunissant sous un même chef les cautionnements en numéraire et le double du Grand-Livre, le bureau des transferts et mutations, le bureau des reconversions et renouvellements des rentes au porteur, le bureau du Grand-Livre et le bureau des pensions. Les quatre premiers de ces services se consacrent plus particulièrement aux rentes et le cinquième aux pensions. Chacun, dans leur sphère d'action, ils reconnaissent ou liquident les droits des parties, assurent leur inscription aux différents Grands-Livres, constatent les changements survenus dans la personne ou dans les qualités des créanciers, provoquent l'ordonnancement des arrérages, préparent les états de paiement nécessaires aux comptables et appliquent la législation spéciale de ces différentes natures de dettes. Sauf au bureau central, tous les chefs de la Dette inscrite sont agents comptables et justiciables de la Cour des comptes. Les chefs du Grand-Livre, des transferts et des reconversions ont une responsabilité personnelle vis-à-vis des tiers et sont assujettis en conséquence à un cautionnement.

Nous verrons, en parlant du *Grand-Livre* et des *Rentes* (*V. ces mots*), que chaque trésorier général est agent comptable dans son département pour la régie des rentes de son livre auxiliaire. (*Loi du* 14 *avril* 1819.)

La régularité matérielle des opérations de la Dette inscrite est constatée par le Contrôle central, dont des sections fonctionnent auprès des agents comptables. Le Contrôle central reconnaît et constate que tout certificat d'inscription sur les Grands-Livres de la Dette publique résulte soit de la concession d'un droit à cette inscription, soit de l'échange d'un titre équivalent, préalablement annulé. Il donne, en outre, aux effets publics qu'il vise l'authenticité nécessaire pour former titre contre le Trésor.

Paiement. — Le paiement de la Dette publique est confié, savoir :

1° A Paris et dans le département de la Seine :

A la caisse centrale du Trésor, au payeur central de la Dette publique, aux receveurs-percepteurs de Paris et de la banlieue.

2° Dans les départements :

Aux trésoriers généraux, receveurs particuliers et percepteurs des contributions directes.

Le caissier-payeur central acquitte toute la Dette dite *de capital.* C'est ainsi qu'il rembourse les capitaux de cautionnements, le montant des rentes amortissables ou des valeurs du Trésor sorties au tirage (obligations du Trésor, bons de liquidation, bons du Trésor, etc.).

Le payeur central de la Dette publique, dont les attributions ont été réglées par les décrets des 27 mars et 25 mai 1875, ne paie jamais que des arrérages. Il acquitte, directement ou par l'entremise des percepteurs de la Seine, les rentes nominatives et les pensions ordonnancées à Paris et il centralise en outre les paiements effectués en quelque lieu que ce soit sur les rentes mixtes et au porteur et sur les rentes nominatives des fonds 4 1/2 p. 100 (1883) et 3 p. 100 amortissable.

Emmanuel DE BRAY.

IV. LES DETTES PUBLIQUES DE L'EUROPE.

18. Difficultés pour en évaluer le montant.

L'évaluation et la comparaison entre elles des dettes publiques des divers pays sont toujours fort difficiles, car les procédés suivis ou à suivre pour la détermination des capitaux ne reposent sur aucune base fixe, étant donnée la diversité même des dettes et des emprunts contractés par les débiteurs.

Entre particuliers, le capital d'une dette au moment où elle est contractée est déterminé comme l'intérêt. L'emprunteur reçoit une somme fixe et il pourra s'acquitter en payant les intérêts stipulés et en remboursant cette même somme, en une ou plusieurs fois, à des échéances fixées au moment de l'emprunt. Il n'en est pas de même dans le système actuel du crédit public. La plupart des États ont emprunté sous forme de rentes perpétuelles ; d'autres, sous forme de rentes remboursables ou amortissables, d'annuités. Quelques-uns ont contracté des emprunts ne rapportant aucun intérêt. Plusieurs pays, en face d'une dette relativement considérable, n'ont à payer qu'un intérêt très faible parce que, chez eux, une portion plus ou moins forte de cette dette ne porte pas intérêt. Ailleurs, on comprend le papier-monnaie dans la dette ; quelques États tiennent compte, dans les sommes qu'ils ont à payer annuellement, des dettes viagères, des dettes flottantes ; d'autres se bornent purement et simplement à chiffrer la dette consolidée, c'est-à-dire celle qui est représentée par des titres de rentes ayant un cours sur un ou plusieurs marchés publics.

Ainsi : dette consolidée perpétuelle portant intérêt ; dette consolidée remboursable ou amortissable portant intérêt ; dette consolidée sans intérêt ; annuités ; dette flottante ; dette viagère : telles sont les formes principales sous lesquelles les gouvernements européens ont emprunté soit à leurs nationaux, soit aux étrangers. On comprend dès lors combien peuvent être différents les procédés pour déterminer le capital nominal d'une dette publique.

1. *Procédés divers d'évaluation.*

En ce qui concerne les rentes perpétuelles ou amortissables, plusieurs modes de calculs ont été employés :

1° Prendre le montant des sommes primitivement reçues par le Trésor ;

2° Chiffrer la valeur des rentes émises, soit d'après leurs cours d'émission, soit d'après les cours cotés à la Bourse ;

3° Évaluer le capital au taux nominal de remboursement, c'est-à-dire à celui que l'État reconnaît fictivement avoir reçu pour les dettes perpétuelles et qu'il consacre définitivement et réellement le jour où, les rentes émises étant parvenues à ce taux nominal, il procède à une conversion.

Ces trois procédés ont leurs inconvénients et manquent de justesse, de précision.

Le premier pourrait donner des résultats si, dans la plupart des emprunts publics, on connaissait exactement les sommes encaissées par l'État. Mais il serait inapplicable à une série d'opérations faites sans expression de capital et réalisées au moyen de rentes remises à des créanciers dont les droits n'étaient pas mathématiquement précisés. Dans cette catégorie, rentrent les annuités dues à

des compagnies, à des particuliers, les rentes viagères.

Le second procédé, celui de l'évaluation par le cours de la Bourse, saisit davantage l'esprit. On peut supposer, en effet, que connaissant le montant des rentes dues à des créanciers, et les cours de la Bourse indiquant les prix auxquels se négocient ces rentes, il est facile de déterminer les sommes que les gouvernements devraient emprunter pour rembourser, et conséquemment le capital qui serait nécessaire pour effectuer ces remboursements. On peut objecter qu'une partie seulement des dettes publiques se prêterait à ce mode d'estimation, car toutes les dettes ne sont pas cotées à la Bourse, et que conséquemment ce procédé serait également défectueux. Les cours de la Bourse varient chaque jour, et des causes multiples exercent une influence sur le marché : il serait aussi déraisonnable, du reste, d'admettre qu'il soit possible d'acheter ou de vendre une forte quantité de rentes à un prix déterminé, un achat ou une vente importante pouvant surélever ou déprimer les cours.

Au surplus les résultats obtenus par l'un ou l'autre de ces procédés d'évaluation n'aboutiraient, au point de vue pratique, qu'à une solution idéale, purement philosophique. Que l'on évalue les dettes publiques soit d'après le montant des capitaux reçus par les gouvernements, soit d'après les cours cotés à la Bourse sur les titres émis et créés en représentation de ces dettes, le total de ces dettes est tellement considérable qu'il serait impossible d'en retrouver l'équivalence ou la contre-partie en monnaie d'or, d'argent ou billets de Banque. On ne peut davantage concevoir la possibilité qu'une nation en masse pût vendre ou échanger la totalité du capital de sa dette avec quelque nation et contre quoi que ce soit.

Le troisième procédé, suivi par le plus grand nombre des économistes et des statisticiens, adopté par toutes les statistiques des gouvernements étrangers, consiste à évaluer le capital des dettes publiques au taux nominal auquel les rentes ont été émises ou vendues, c'est-à-dire au prix auquel ces rentes pourraient être remboursées ou converties. Le taux nominal d'une rente 3 p. 100, 4 p. 100, 5 p. 100, 6 p. 100 étant de 100 fr., on calcule la totalité des rentes en circulation sans se préoccuper du cours d'émission ou du cours de la Bourse, mais uniquement au prix de 100 fr.

Ce procédé, lui aussi, est défectueux. Un gouvernement a emprunté 100 millions en 3 p. 100 à 75 fr. et 100 millions en 4 p. 100 à 100 fr. Dans les deux cas, ce gouvernement aura emprunté au même taux d'intérêt : il aura reçu, en 3 p. 100, 75 fr. pour 3 fr. d'intérêt, soit un emprunt à 4 p. 100 ; il aura reçu, en 4 p. 100, 100 fr. pour 4 fr. d'intérêt, soit un emprunt à 4 p. 100. Or, les 100 millions empruntés en 3 p. 100, qui n'auront produit effectivement que 75 millions, seront décomptés à 100 millions dans une évaluation du capital nominal de la dette, alors que les 100 millions empruntés en 4 p. 100, qui auront, eux, réellement produit 100 millions, seront décomptés pour ce chiffre de 100 millions dans l'évaluation du capital de la dette publique de ce pays.

Un autre cas se présente. Un État emprunte en 4 p. 100, puis, grâce à l'amélioration de son crédit, réduit une partie de sa dette 4 p. 100 en 3 $^1/_2$ p. 100. Or, ces deux rentes valent nominalement 100 fr. : d'après les cours de la Bourse, le 4 p. 100 se négocie à 106 ou 107 fr.; le 3 $^1/_2$ p. 100 est également au-dessus de son prix nominal et se négocie à 103 fr. Pour évaluer la dette nominale de ce pays, on prendra, pour les deux rentes, le cours de 100 fr. Ce fait, que nous donnons comme exemple, existe en Allemagne. Au moment où nous écrivons, le 4 p. 100 prussien vaut 107 fr.; le 3 $^1/_2$ 103 $^1/_2$.

Malgré la différence d'intérêts et de prix, le capital nominal des deux rentes sera évalué au même chiffre.

2. Déduction de l'actif.

Convient-il en outre, dans l'évaluation du capital nominal des dettes publiques européennes, de déduire de ce passif l'actif mobilier ou immobilier appartenant à ces États et de faire en quelque sorte la part des dépenses productives et improductives qui ont été réalisées ? Les États possèdent de vastes domaines industriels ; ils ont construit des routes, des canaux, des chemins de fer ; ils ont bâti des écoles, accru l'instruction, accordé des subventions pour développer le goût des lettres, des sciences, des arts; ils ont consacré des capitaux importants à la construction, à l'entretien et au développement de musées, de bibliothèques, de palais. A côté de ces dettes, qui ont grossi d'année en année, ne serait-il pas juste de juxtaposer tout ce qui a été dépensé pour le bien-être moral et matériel d'une nation ? En Belgique, en Allemagne, en Russie, des chemins de fer appartiennent à l'État : c'est une propriété qui a coûté des milliards, un actif qui pourrait être déduit du passif représenté par les dettes de ces pays. En France, dans soixante à soixante-dix ans, l'État sera propriétaire d'un réseau de voies ferrées qui vaut, à l'heure actuelle, d'après les cours cotés sur les actions et obligations émises, environ 16 milliards et qui aura peut-être dans un demi-siècle doublé de valeur. Des évaluations de cette nature, sans parler des difficultés matérielles qu'elles soulèveraient pour être exactement chiffrées, ne changeraient en rien le total des dettes publiques, ou ne serviraient qu'à entretenir des illusions dans l'esprit.

Toutes les dépenses productives que les États ont faites leur produisent des revenus qui servent à payer les intérêts et l'amortissement des dettes contractées : supprimez ces revenus en aliénant les propriétés qui les produisent, il faudra s'adresser aux contribuables et augmenter d'autant les impôts. Et, du reste, l'aliénation de ces propriétés, de cette partie de l'actif d'une nation, est chose presque irréalisable. Un simple particulier qui a contracté une dette de 100,000 fr. pour acheter un château qui lui a coûté 100,000 fr., peut vendre ce château et, avec le produit de la vente, rembourser sa dette. Où serait, pour un État, le moyen de vendre, où serait l'acquéreur pour acheter les musées, les écoles, les domaines, les forêts, les routes, les canaux, les chemins de fer? On a vu des États contracter des emprunts en donnant comme garanties une partie de cet actif, mais ce serait faire une supposition purement idéale que de croire qu'il pourrait vendre tout ce qui lui appartient, retrouver le prix de toutes les dépenses utiles et productives qu'il a faites. En face d'une réalité qui est le chiffre annuel à payer pour le service de la dette et son amortissement, nous placerions un actif idéal, car il serait impossible d'en effectuer la réalisation.

3. *Évaluation d'après le taux nominal.*

Malgré les défectuosités que présentent les évaluations faites d'après le capital nominal d'une dette, malgré ses défauts, nous avons adopté ce mode d'évaluation, car il présente un avantage que n'ont pas les diverses bases que nous avons indiquées plus haut, c'est-à-dire de pouvoir être rapproché plus utilement des travaux précédents qui ont été faits sur la matière et conséquemment de prêter à des comparaisons utiles. Mais, à notre avis, la véritable charge pour un État est la rente qu'il paie et qu'il doit aux prêteurs; le capital de cette dette n'est que l'expression de son crédit. L'État dont le crédit serait le mieux assis serait celui qui relativement devrait le capital le plus fort et paierait l'intérêt le plus faible. Pour les dettes perpétuelles, un État est tenu simplement à payer les intérêts annuels. Lorsque ces rentes atteignent ou dépassent leur taux nominal, l'État peut, par une conversion, diminuer le chiffre des intérêts qu'il doit payer annuellement et diminuer ainsi ses charges. Sauf pour les rentes remboursables, amortissables, dette flottante, bons du Trésor, sur lesquels il doit tout à la fois l'intérêt et le capital stipulé remboursable, il n'est tenu, pour les dettes perpétuelles, qu'au paiement des intérêts et nullement au paiement du capital. Ainsi que le démontrera cette étude, dans tous les budgets européens ce n'est pas le capital de la dette qu'on inscrit parmi les charges annuelles, c'est la rente : que le capital nominal augmente ou diminue, le budget ne s'en ressent nullement, tandis que si, au contraire, c'est la rente, le budget est plus ou moins élevé et, dans ce cas, le contribuable paie des impôts plus ou moins nombreux. Il n'en est pas de même pour les rentes remboursables ou amortissables. Là, l'État doit les intérêts et le capital. Il a emprunté 100 fr. rapportant 3 fr., remboursables à 100 fr. dans une période déterminée ; il devra payer tout à la fois l'intérêt de 3 fr. et le capital de 100 fr.

En ce qui concerne le mode d'évaluation du capital nominal des dettes flottantes, des annuités, de divers engagements contractés par le Trésor public de plusieurs États, les appréciations diffèrent. Quelques statisticiens résolvent ou croient résoudre la difficulté, en ne comprenant pas ces dettes dans le chapitre des Dettes publiques et en ne les évaluant pas. En réalité, ce sont des dettes tout aussi légalement constituées et aussi respectables que celles établies sous forme de rentes, et on peut, au point de vue idéal auquel il faut se placer dans ce genre de travail, en faire la capitalisation à 3, 4, 5, 6 p. 100, suivant le taux même du crédit de l'État. On peut admettre, en effet, que le détenteur d'une créance sur l'État, d'une annuité, désire escompter cette dette et en obtenir un capital. Nous avons, en France, plusieurs exemples de ce fait. Que sont les obligations émises par la Société générale algérienne? Que sont les annuités de Sedan à Lérouville? Que sont les annuités Nord? sinon des titres émis en représentation de sommes annuelles que l'État ou des Compagnies particulières se sont obligées à payer. Nous pourrions citer encore la Compagnie de l'Est qui est créancière, sur l'État, d'une annuité de 20 millions et demi : ne pense-t-on pas que, si besoin en était, cette Compagnie pourrait se procurer un capital en déléguant à ses prêteurs les annuités que l'État lui doit?

Il en est de même pour les dettes viagères ou à terme. Suivant l'âge du titulaire d'une de ces créances, la durée du contrat, cette dette a une valeur capitalisable et il ne manquerait pas de Compagnies qui s'en rendraient acquéreurs aussi facilement que l'on achète ou que l'on vend des nues propriétés ou des usufruits.

Quant aux dettes flottantes, il n'est que trop prouvé par l'expérience que toutes aboutissent à une dette consolidée. Les États empruntent pour les rembourser; s'ils n'empruntent pas, ils les remboursent avec leurs excédents de recettes. C'est donc commettre une erreur que de ne pas comprendre dans le total des dettes publiques les sommes dues par les États sous ces formes diverses.

Il existe enfin une autre difficulté dans le mode d'évaluation du capital nominal des dettes publiques, qui résulte du cours des changes. L'Autriche a emprunté en florins ; la Russie a emprunté en roubles ; les États-Unis ont emprunté en dollars. Le prix nominal du florin est de 2 fr. 50 c.; celui du rouble est de 4 fr. ; le dollar vaut 5 fr. Pour évaluer le capital nominal de la dette de ces pays, faut-il prendre le prix nominal de la monnaie ou du papier de ces pays, ou bien adopter les cours de ces valeurs essentiellement variables? On connaît les fluctuations considérables qui ont eu lieu dans la valeur du rouble depuis plus de trente ans. A la veille de la guerre de Crimée, en 1853, le rouble-papier valait pleinement son taux nominal de 4 fr. : il l'a maintenu sans changement sensible pendant toute cette guerre. En 1860, il se cotait 3 fr. 70 c. En 1866, il descendait à 3 fr. 05 c.; en 1874, il se releva à 3 fr. 74 c. Il était, il y a quelques mois, à 2 fr., en perte de 50 p. 100, plus bas que jamais, beaucoup plus bas qu'aux plus mauvais jours de la guerre d'Orient. Depuis, il s'est relevé à 2 fr. 75 c.

Mais quels qu'aient été les cours du dollar, du florin, de la lire italienne, la dette publique de ces pays a toujours été calculée d'après le taux nominal du dollar, du florin, de la lire, et, dans les budgets récents de l'Autriche, de l'Italie, le capital nominal de la Dette est évalué sur le cours de 2 fr. 50 c. pour le florin et de 1 fr. pour la lire italienne. Il en est de même dans tous les pays européens et il sera sage d'en faire de même pour la Russie.

Nous allons procéder maintenant par ordre alphabétique, et nous donnerons en regard de chaque puissance, autant que l'ont permis les documents qui ont été mis à notre disposition :

1° Le capital des dettes consolidées ainsi que le montant des dettes flottantes, annuités, dette viagère ;

2° La somme inscrite au budget pour le service de l'intérêt et de l'amortissement ;

3° Le rapport du capital des dettes au chiffre de la population ;

4° Les dépenses des budgets de la guerre, de la marine, de l'instruction publique ;

5° Enfin, dans un tableau d'ensemble, nous récapitulerons les chiffres principaux de cette étude, en les comparant à des statistiques, sur le même sujet, publiées en 1800, 1826, 1850, 1866 et 1886.

Dans la statistique qui va suivre des dettes publiques européennes, nous ne nous sommes appuyés que sur des documents officiels, que nous devons, en grande partie, aux ministres des finances et aux directeurs de la statistique des gouvernements

étrangers, et c'est pour nous un devoir de renouveler ici nos remerciements aux hommes éminents qui ont facilité notre travail.

19. Dettes publiques des États européens.

Allemagne.

La dette portant intérêt de l'Empire allemand s'élevait, au 1er avril 1887, à 486,201,000 marks, soit en francs 600,195,154 fr. 45 c.[1], savoir :

En rentes 4 p. 100.	450,000,000 marks.
En rentes 3 1/2 p. 100	36,201,000 —

Le service des intérêts de la dette ci-dessus exige une annuité de 19,267,035 marks, soit en francs 23,775,154 fr. 70 c. Dans le budget pour l'exercice 1887-1888 on a porté à ce chapitre, en tout, 20,617,000 marcs, soit en francs 25,451,686 fr. 50 c., en prévision de l'émission de nouveaux titres de rente de l'Empire.

La dette portant intérêt représente par tête :

En Bavière : 7 marks 23 pfennings = 8 fr. 92 c.
En Wurtemberg : 9 marks 26 pfennings = 11 fr. 43 c.
Autres États : 10 marks 75 pfennings = 13 fr. 27 c.

Population au 1er janvier 1887 : 47,304,147 habitants pour tout l'empire, 5,459,399 pour la Bavière et 2,008,666 pour le Wurtemberg.

L'Empire allemand a fait son premier emprunt en 1877-1878. Depuis, la Dette allemande s'est accrue chaque année. De 72,203,600 marks en 1877, elle est passée en 1887 à 486,201,000 marks.

Le budget de prévision pour 1887-1888 se balance en recettes et en dépenses à 921,647,600 marks, dans lesquelles les dépenses de guerre se trouvent comprises pour 574,297,000 marks, et celles de la marine pour 20,617,000 marks.

Angleterre.

Au 31 mars 1887, la dette anglaise, dette consolidée, dette non fondée et annuités à terme, s'élevait à 736 millions de livres sterling, soit, en francs, au capital nominal de 18 milliards 400 millions.

D'après le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du ministère des finances (mars 1888), voici quelle était la composition, à cette date, de la dette fondée :

	Valeur en principal. — Liv. sterl.
2 1/2 p. 100	26,972,078
2 1/2 p. 100 Bons de l'Échiquier.	418,300
2 3/4 p. 100.	4,647,799
3 p. 100 consolidé	326,836,738
3 p. 100 réduit.	76,627,345
3 p. 100 nouveau.	179,661,758
3 1/2 p. 100 nouvelle annuité.	225,746
3 p. 100 Banque d'Angleterre.	11,015,100
3 p. 100 Banque d'Irlande	2,630,769
Total	629,034,633

Le service d'intérêts exigeait 27,366,367 £, soit 684,159,100 fr.

Les dépenses militaires s'élèvent :

Pour l'armée à.	18,429,272 £
Pour la flotte à	13,265,401
Total	31,694,673 £

soit en francs 792,366,825.

1. Sur cette somme totale, il y a 144,376,300 marks auxquels la Bavière n'a aucune part et 59,231,600 marks auxquels le Wurtemberg ne participe pas. Il reste, en outre, 18,900 marks non encore remboursés de l'emprunt de la Confédération de l'Allemagne du Nord.

Les dépenses pour l'instruction publique, sciences, beaux-arts, se chiffrent par livres sterling 5,472,418, soit en francs 136,810,450.

Depuis 1688, voici quelles ont été les situations successives de la dette anglaise :

		Capital. —	Intérêts. —
1688	Révolution de 1688. . . .	664,263	39,835
1702	Reine Anne	16,394,702	1.310,852
1714	Georges Ier.	54,145,363	3,351,268
1727	Georges II	52,092,238	2,217,461
1762	Georges III.	138,865,430	4,851,961
1776	Début de la guerre d'Amérique	128,583,635	4,471,481
1784	Fin de la guerre d'Amérique	249,851,028	9,559,817
1793	Début de la guerre contre la France.	239,350,218	9,310,540
1817	Dette totale au 1er février 1817	840,850,591	32,014,851
1820	Avènement Georges IV. .	794,980,481	29,789,658
1830	Avènement Guillaume IV	771,251,932	28,285,900
1837	Avènement reine Victoria	761,422,570	28,553,192
1887	5 avril	736,278,688	27,366,367

La population probable, en 1887, de l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande, y compris les îles adjacentes et les soldats et marins hors du pays, serait, d'après les évaluations annuelles du registreur général, de 37,448,198 habitants. La dette publique représenterait, par tête, une moyenne de 490 fr. environ.

Empire d'Autriche.

Au 1er janvier 1887, la dette publique autrichienne se décomposait ainsi qu'il suit :

	Capital nominal. —
Dette générale de l'État.	2,770,701,000 fl.
Dettes particulières des pays représentés au Reichsrath	646,592,000
Dette flottante commune	344,177,000
Total.	3,761,470,000 fl.

représentant en francs, à raison de 2 fr. 50 c. le florin, un capital nominal de 9 milliards 403 millions 675,000 fr.

D'après la loi financière de 1887[1], le service d'intérêts que réclame annuellement la dette publique s'élèverait au total à 161,640,641 florins, soit en francs à 404,101,602 fr. 50 c.

La population, en 1886, était de 23,233,111 : la population civile comprenait 23,070,688 habitants ; la population militaire 162,423.

La dette publique représente, par tête, environ 450 fr.

Les dépenses de la guerre et de la marine s'élèvent à :

Pour le ministère de la guerre (armée de terre)	111,054,378 fl.
Pour le ministère de la marine. . . .	11,316,039
Pour le ministère de la défense du pays	11,988,130
Pour le ministère de la Hongrie . . .	8,283,426
Total.	142,641,973 fl.

soit en francs 356,604,932 fr. 50 c.

Dans les dépenses du ministère des cultes et de l'instruction publique, les dépenses de l'Autriche pour l'instruction s'élèvent à 11,820,898 florins, soit en francs 29,552,245.

La dette générale de l'empire d'Autriche, la dette spéciale des pays représentés au Reichsrath (Autriche cisleithane), ainsi que la dette flottante commune en papier-monnaie, se composent d'une

1. Voir l'*Almanach de Gotha,* 1888.

grande variété de titres 3 p. 100, 3 $^{1}/_{2}$ p. 100, 4 p. 100, 5 p. 100, et à lots sans intérêt. La principale partie est constituée sous forme de rentes papier et argent 5 p. 100, de rentes or 4 p. 100, et même sous forme de prêt à titre gratuit comme la dette de l'État envers la Banque impériale austro-hongroise.

Les emprunts divers émis par l'Autriche ont pour garanties les ressources générales du budget. Cependant, deux emprunts possèdent des gages spéciaux :

1° *L'emprunt argent* 5 $^{1}/_{2}$ p. 100 *de* 60 *millions de florins,* contracté avec le Crédit foncier d'Autriche et dont il restait encore, à la fin de l'année 1884, pour 44,585,075 florins non amortis, a pour garanties des propriétés immobilières de l'Etat;

2° *Les billets hypothécaires spéciaux, émis en* 1884, pour 57,694,300 florins à 3 $^{1}/_{2}$ p. 100 d'intérêt, et pour 56,042 florins sans intérêt, sont garantis par hypothèque sur les salines de l'État.

Tous les emprunts et émissions de rentes effectués par le gouvernement autrichien ont été généralement faits par ventes directes à des institutions de crédit et banquiers, soit à un prix ferme, soit à commission.

Bavière.

Au 1er avril 1887, date d'ouverture de l'année budgétaire, la dette publique du royaume de Bavière s'élevait en capital à 1,354,631,668 marks, soit 1,672,292,794 fr. Le service de la dette s'élevait, en intérêt et amortissement, à 48,918,408 marks, soit 60,389,774 fr.

La dette publique se décomposait ainsi :

	Marks.	Francs.
	—	—
Dette générale	228,310,727	281,849,592
Dette des chemins de fer . .	967,460,400	1,194,329,664
Rachat de rentes foncières.	158,860,511	196,113,338
Total.	1,354,631,668	1,672,292,594

Les emprunts de chemins de fer sont garantis, en première ligne, par hypothèque sur les réseaux appartenant à l'État, mais leur service est porté, comme pour le reste de la dette publique, au compte du budget général.

Le budget de 1886-1887 se balance par 241,491,646 marks en recettes et en dépenses ; le service de la dette représente un peu plus de 20 p. 100 des dépenses totales.

Belgique.

Le capital nominal de la dette publique de Belgique s'élevait, au 31 décembre 1887, à 1,915,846,573 fr. 91 c.

Le service de la dette réclame annuellement :

Comme intérêt	62,676,623f90
Comme amortissement	3,408,802 41
Total.	66,085,426f31

La dette publique est représentée par des titres au porteur et par des inscriptions nominatives de rentes :

2 $^{1}/_{2}$ p. 100	219,959,631f74
3 p. 100.	511,311,734 95
3 $^{1}/_{2}$ p. 100	1,184,542,207 22
Total.	1,915,846,573f91

La population de la Belgique étant de 5,974,745 habitants au 31 décembre 1887, la dette publique représente, par tête, environ 320 fr.

Le capital de la dette publique s'élevait, au 31 décembre 1870, à 737,037,513 fr. 96 c. Il y a donc, depuis cette époque jusqu'au 31 décembre 1887, une augmentation de 1,178,809,059 fr. 95 c.

Dans le budget des voies et moyens, les recettes sont évaluées à 319,365,750 fr. et les dépenses à 314,343,358 fr. 03 c. Dans les derniers chiffres, le ministère de la guerre est compris pour 46,047,570 fr. et la gendarmerie pour 4,150,800 fr. Les dépenses militaires s'élèvent donc à 50,198,370 fr.

Les dépenses pour l'instruction publique se chiffrent par 16,065,000 fr.

Principauté de Bulgarie.

Dans le budget de 1887, qui s'élève en recettes à 47,218,266 leï (1 leï = 1 fr.) et en dépenses à pareil chiffre, la dette publique est comprise pour 2,239,898 fr. La Bulgarie n'a pas encore émis d'emprunt en Europe, et il n'existe pas de titres représentatifs de sa dette, qui ne se compose encore que d'emprunts intérieurs. Le budget de la guerre réclame 18,207,349 fr., soit environ 40 p. 100 du montant des recettes annuelles et près de huit fois plus que les sommes nécessaires au service de la dette.

En supposant une capitalisation à 5 p. 100, la dette publique de la Bulgarie représenterait 44,797,960 fr.

La population, avec la Roumélie, est de 2,823,000 habitants. La dette publique représenterait, par tête, en capital environ 15 fr. et en intérêts à peine 0.80.

Royaume de Danemark.

Au 1er avril 1887, le capital nominal de la dette publique du Danemark s'élevait au total à 195,729,577 couronnes (1 couronne = 1 fr. 39 c.), soit en francs à 269,064,112 fr. 13 c.

L'intérêt et l'amortissement exigent annuellement 10,366,707 couronnes, soit 14,409,722 fr. 73 c.

Voici en couronnes la composition de la dette danoise :

Dette intérieure :	
Dette consolidée 4 p. 100 (depuis 1887, 3 $^{1}/_{2}$ p. 100)	98,417,967
Dette remboursable à 3 $^{1}/_{2}$ p. 100.	4,775,921
Dette remboursable par acomptes. . . .	77,224,379
Rentes viagères : capital nominal, sans intérêt	1,406,656
Bons circulant aux Antilles danoises . .	511,984
Total.	182,336,910
Dette extérieure :	
Rente 5 p. 100 : emprunt anglais 1867 . .	12,759,117
Rente 4 p. 100 : emprunts 1850-1861 et divers.	633,550
Dette totale.	195,729,577

La dette publique danoise s'élevait, en 1870, à 233,252,000 couronnes : elle a donc diminué, depuis cette époque, de 37,522,423 couronnes. Il convient en outre de faire remarquer que cette dette est représentée, et bien au delà, par un actif ayant une valeur réelle. Au 1er avril 1887, le Gouvernement danois possédait comme encaisse, ou comme avances à lui dues, 98,626,778 couronnes, outre les domaines, les palais, etc. De plus, les chemins de fer de l'État qui lui appartiennent ont coûté, comme construction, 148,410,403 couronnes. Ces deux chapitres forment un total de 247,037,181

couronnes, alors que le montant de la dette s'élève à 195,729,577 couronnes.

Les dépenses annuelles affectées au ministère de la guerre s'élèvent, y compris le crédit pour la gendarmerie, à 11,120,857 couronnes, et, pour le ministère de la marine, sous déduction de plusieurs recettes, à 7,290,393 couronnes. Ces deux chapitres forment au total 18,413,250 couronnes, soit en francs 25,594,417 fr. 50 c.

Pour l'instruction publique, le budget danois dépense environ 2 millions de couronnes, soit 2,780,000 fr.

La population du Danemark étant d'environ 2 millions d'habitants, la dette publique représente, en moyenne, par tête 135 fr.

Espagne.

Le capital nominal de la dette publique de l'Espagne s'élevait, au 1er janvier 1886, à 5 milliards 963 millions 942,000 pesetas (1 peseta = 1 fr.), portant 237,161,093 pesetas d'intérêt. Avec l'amortissement, qui est de 38 millions environ, le service de la dette publique figure au budget pour 274,861,752 pesetas.

La dette publique se composait ainsi qu'il suit :

	Capital.	Intérêts.
Dette 5 p. 100 aux États-Unis	3,000,000	150,000
Extérieur 4 p. 100	1,971,151,000	78,846,040
Intérieur 4 p. 100	1,915,879,000	77,835,160
Dette 4 p. 100. Corporations civiles	320,270,806	12,810,832
4 p. 100 amortissable	1,651,770,000	66,070,800
2 p. 100 extérieur, amortissable	69,703,000	1,394,061
Actions des travaux publics, rentes	2,168,000	54,200
Totaux	5,963,941,806	237,161,093

Nous ne comprenons pas dans ces chiffres la dette inscrite en faveur du clergé (357,160,000 fr.), dont le service ne figure pas au budget.

En dehors des ressources générales du budget, plusieurs emprunts ont reçu des gages spéciaux. Le plus important de ces emprunts est le 4 p. 100 amortissable, garanti par la perception des contributions directes, dont le recouvrement est confié à la Banque d'Espagne, chargée de payer les coupons et l'amortissement de cette rente.

Le budget de l'exercice 1887-1888, commençant le 1er juillet 1887, s'élevait en recettes à 850 millions 597,000 fr., et en dépenses à 855 millions 753,000 fr., soit un excédent de dépenses de 5,156,000 fr.

Dans les dépenses, la dette publique, avec 50 millions d'indemnité et de pensions, représente 38 p. 100 du budget total. Avec les frais de perception, elle absorbe la moitié des ressources budgétaires.

Le ministère de la guerre est inscrit pour	158,343,000f
Celui de la marine est inscrit pour	44,572,000
Ensemble	202,915,000f

Population, d'après le dénombrement de décembre 1885, 16,634,345 habitants; moyenne par tête de la dette, 358 fr. en capital et 16 fr. 50 c. en intérêts.

États allemands divers.

Voici, à la date du 1er janvier 1887, le total auquel s'élevait la dette de 16 États allemands. Cette dette était de 275,969,419 fr. Elle se décompose ainsi qu'il suit :

	Marks.	Francs.	Proportion de la dette par habitant.
Alsace-Lorraine	800,505	988,223	0.63
Anhalt	854,918	1,055,296	4.25
Brême (au 1er avril 1886)	45,362,500	56,000,006	338.70
Brunswick	30,137,416	37,204,640	99.10
Hesse	34,138,182	42,143,585	41.05
Lippe-Detmold	942,907	1,164,018	9.15
Lübeck	15,473,920	19,102,501	283.00
Mecklembourg-Schwerin	12,329,600	15,221,031	26.50
Mecklembourg-Strelitz	6,000,000	7,407,000	75.60
Oldenbourg	37,431,432	46,309,102	135.40
Reuss (branche aînée)	429,770	530,551	9.50
Reuss (branche cadette)	1,455,556	1,786,896	16.10
Saxe-Cobourg-Gotha (1er juillet 1887)	5,085,881	6,278,520	31.55
Saxe-Meiningen	1,898,628	2,344,103	10.80
Schaumbourg-Lippe	800,000	740,700	20.00
Schwarzbourg-Rudolstadt	1,986,500	2,452,331	29.20
Schwarzbourg-Sondershausen	3,818,745	4,714,240	63.70
Waldeck	2,325,000	2,870,973	50.70

Finlande.

Le grand-duché de Finlande, dont la dette, comme la constitution et l'administration, est entièrement distincte de celle de l'Empire russe, avait, au 1er janvier 1887, une dette publique de 71,244,638 marcs (le marc de Finlande égale le franc), dont le service (intérêt et amortissement) figurait au budget des dépenses pour 4,399,000 marcs. Cette dette se composait de 8,395,100 marcs de dette intérieure et de 62,849,538 marcs de dettes extérieures. Ces dernières se répartissaient ainsi :

Emprunts 4 p. 100 (de 1859 et 1882)	14,139,000 marcs.
Emprunts 4 1/2 p. 100 (1874 et 1880)	25,742,924 —
Emprunts à primes	5,067,614 —

Le budget du grand-duché, pour 1887, se chiffrait par 45,768,129 marcs ou francs, dont 5,970,955 fr. pour les dépenses militaires. Le service de la dette représente 9 p. 100 du budget total.

Pour une population de 2,203,358 personnes, au 31 décembre 1885, la dette finlandaise représente une charge par individu de 31 fr. en capital et de 1 fr. 98 c. en intérêts.

Aucune valeur finlandaise n'est cotée à la Bourse de Paris.

France.

Nous ne reproduisons pas ici le détail que nous avons donné des dettes publiques de la France dans le premier chapitre de cette étude; il nous suffira d'en résumer les chiffres principaux afin de nous permettre de les englober dans le grand tableau final que nous avons préparé pour totaliser les dettes publiques de toute l'Europe.

	Capital nominal.
Rentes 4 1/2 p. 100	6,789,785,755 fr.
Rentes 3 p. 100	11,468,602,000
Amortissables	3,937,079,500
Dette inscrite	25,195,467,255 fr.
Annuités diverses inscrites au budget de 1888 et capitalisées à 4 p. 100	2,791,702,062
Dette flottante	1,006,750,100
Dette viagère capitalisée à 8 p. 100	2,638,283,250
Total général	31,632,202,565 fr.

Par des calculs différents de ceux que nous venons d'établir, nous estimions dans notre travail

sur les *Dettes publiques européennes* (p. 77), qu'au 1er janvier 1887, le capital nominal de la dette s'élevait à 31,684,441,600 fr., tout en faisant remarquer que ces chiffres étaient fort discutables, en raison même de la diversité des calculs que l'on peut établir. Depuis cette époque, a eu lieu la conversion du 4 p. 100 et du 4 1/2 p. 100 ancien en 3 p. 100. Au lieu d'avoir au budget :

37,433,232 fr. de rentes 4 1/2 p. 100 formant un capital nominal de	831,849,600 fr.
446,096 fr. de rentes 4 p. 100 formant un capital nominal de	11,152,400
Total.	843,002,000 fr.

il a été créé 37,632,997 fr. de rentes 3 p. 100 qui, au taux nominal de 100 fr., représentent 1,254,433,230 fr., en sorte que le capital nominal de la dette s'est accru de 400 millions environ.

Ces chiffres, dont une partie ne peut avoir, du reste, qu'une fixation très hypothétique, concordent, à quelques millions près, avec ceux qui ont été établis soit avant, soit après nous, par les hommes politiques, les économistes et les statisticiens les plus compétents.

M. de Foville, dans la *France économique,* arrive également à un total de plus de 32 milliards. M. Paul Leroy-Beaulieu, dans son *Traité de la science des finances* (4e édition), inscrit 31,717,868,150 fr. M. Stourm, dans une étude des plus complètes publiée par l'*Économiste français* du 11 août 1888, arrive à 29,514,000,000 fr., sans compter la dette viagère.

M. Buffet, au Sénat, estimait à plus de 30 milliards le capital nominal de la dette. M. Boulanger, dans son rapport au Sénat sur le budget de 1888, déclarait également que ce capital nominal dépassait 30 milliards.

Nous pouvons donc conclure que :

1° Le capital nominal de la dette publique constituée en rentes 3 p. 100, 4 1/2 p. 100 et 3 p. 100 amortissable atteint.	25 milliards;
2° Que le capital nominal des annuités, dette flottante, dette viagère, en tenant compte des difficultés de calculer exactement ce que représentent, comme capital actuellement dû, ces engagements divers contractés, comme l'a fait remarquer M. de Foville, dans des conditions de taux et de durée très variables, s'élève à.	7 milliards.
Total général du capital nominal de la dette publique	32 milliards.

La population de la France, d'après le recensement de 1886, étant de 38,268,903 habitants, cette dette représente par tête environ 845 fr.

Dans le budget de 1888, le ministère de la guerre est inscrit pour	536,899,830f
Le ministère de la marine et des colonies est inscrit pour.	242,995,250
Total.	779,895,080f

Le ministère de l'instruction publique et des beaux-arts réclame :

Instruction publique	133,207,915 fr.
Beaux-arts.	12,456,915
Total.	145,664,810 fr.

Grand-duché de Bade.

Au 1er janvier 1887, la dette générale du grand-duché de Bade s'élevait à 9,860,448 marks, celle des chemins de fer à 334,599,009 marks, soit un total de 344,459,457 marks.

Population au 1er décembre 1885 : 1,601,255 habitants, soit une moyenne de dette par individu de 265 fr. 60 c.

Grèce.

La dette publique de la Grèce s'élevait, au 31 décembre 1886, à 348 millions. Au 31 décembre 1887, elle s'était augmentée de 165 millions par un emprunt 4 p. 100 de 135 millions (monopoles du sel, pétrole, etc.) et par un autre emprunt de 30 millions qui n'a été placé qu'en faible partie.

L'emprunt de 135 millions a servi à annuler 128,070 obligations 5 p. 100 de l'emprunt 1884, non placées, à rembourser deux emprunts intérieurs de 25 et 4 millions, soit 29 millions, et à réduire la dette flottante.

Déduction faite de ces annulations et remboursements, et en tenant compte des nouveaux emprunts, on peut estimer que la dette publique de la Grèce s'élève, au 1er janvier 1888, à environ 420 millions. Dans le montant de cette dette est compris l'emprunt de 1832, garanti par la Grande-Bretagne, la France et la Russie, s'élevant à 20 millions.

La somme nécessaire au service de l'intérêt et de l'amortissement inscrite dans le budget de 1887 s'élève, pour la dette intérieure et extérieure, à 38,051,356 fr.

La population de la Grèce étant de 2,121,000 habitants, la dette publique représente en moyenne, par tête, 200 fr.

Le budget de 1887 s'élève en recettes à 94,656,917 fr. et en dépenses à 93,288,371 fr.

Les dépenses de la guerre s'élèvent à.	18,084,420f
Celles de la marine s'élèvent à.	3,652,887
Total.	21,737,307f

Hambourg.

Le capital nominal de la dette publique de la ville de Hambourg s'élevait, au 31 décembre 1886, à 177,446,977 marks, soit en francs 218,958,829 fr. 31 c. Il y a, en outre, un emprunt temporaire 4 p. 100 de 3 millions de marks et un emprunt 3 1/2 p. 100 de 16,720,000 marks.

L'emprunt d'État de la Caisse des incendies, contracté à la suite du grand incendie de 1842, a été amorti et dénoncé le 1er août 1886.

Le service de la dette publique a réclamé en 1886 :

Comme intérêt.	5,866,595 marks.
Comme amortissement . . .	1,876,181
Total	7,742,776 marks.

soit en francs 9,558,456 fr. 97 c.

Les titres de rente ont été émis en 4 p. 100, 3 1/2 et 3 p. 100.

La population de la ville de Hambourg étant de 530,750 personnes au 31 décembre 1886, la dette publique représente 41 fr. par tête.

L'augmentation de la dette, depuis 1870, est de 85,050,047 marks, en ne tenant pas compte, pour 1870, de l'emprunt d'État de 1842, des Caisses contre l'incendie. En tenant compte de cet emprunt, l'augmentation serait de 52,242,048 marks.

Hongrie.

Le capital de la dette publique du royaume de Hongrie s'élevait, au 1er janvier 1887, à 1,378,201,364 florins, soit, à raison de 2 fr. 50 c. le florin, 3 milliards 445 millions 503,410 fr. Dans cette somme sont compris 252,273,853 florins (630 millions 684,632 fr.) de dettes dont l'État n'est que l'intermédiaire (dette pour le rachat de rentes foncières, dette urbaine, etc.), et dont le service, couvert par des impôts directs spéciaux, ne pèse pas sur le budget ordinaire.

Le service de la dette publique de l'État a exigé en 1886 :

En intérêt	64,944,900 fl.	ou	162,362,250 fr.
En amortissement	12,901,850		32,254,625
Total	77,846,750 fl.	ou	194,616,875 fr.

Il a été payé en outre 12,286,424 florins (30,716,060 fr.) comme contribution à la dette flottante commune de l'Empire pour intérêt et amortissement.

Dans les chiffres ci-dessus sont comprises les dettes dont l'État est l'intermédiaire, à savoir pour 10,524,518 florins (26,311,295 fr.) d'intérêt et 8,198,776 florins (20,496,940 fr.) d'amortissement, plus 2,887,662 florins (7,219,155 fr.) comme contribution de la Hongrie.

En outre, en vertu de l'arrangement intervenu avec l'Autriche en 1867, lors de l'établissement du dualisme, la Hongrie s'est engagée à payer, pour couvrir les dettes publiques contractées par l'Empire jusqu'à cette époque, une somme annuelle fixe (environ 30 p. 100 du total), laquelle figure au budget de 1887 pour 30,313,700 florins (75,784,250 fr.).

Sur les 1,378,201,364 florins de la dette générale de l'État hongrois, 731,601,499 florins sont en rente consolidée et 639,031,809 florins en dette remboursable.

A l'exception de la dette indirecte dont l'État n'est que l'intermédiaire et dont l'intérêt et l'amortissement sont couverts par des revenus spéciaux, le service de la Dette hongroise est garanti indistinctement par l'ensemble de tous les revenus de l'État.

Les rentes hongroises sont très répandues en France, et, d'après les sommes que le gouvernement hongrois transmet à Paris pour le paiement des coupons, on peut évaluer de 500 à 550 millions de francs en capital le montant de cette dette circulant en France.

Les dépenses de l'armée et de la marine sont des affaires communes de la monarchie austro-hongroise; elles sont partagées entre les deux parties autonomes de l'Empire, d'après la proportion fixée par le pacte fondamental, à raison de 70 p. 100 pour la Cisleithanie et 30 p. 100 pour les pays de la couronne hongroise. La quote-part de la Hongrie dans les dépenses communes est fixée, dans le budget de 1887, à 29,470,457 florins (73,676,143 fr.), dont la presque totalité est appliquée aux dépenses militaires et navales. L'armée territoriale relève séparément de chacune des deux parties de l'Empire : elle figure aux dépenses du budget hongrois de 1887 pour 8,283,426 florins (20,708,565 fr.).

Les dépenses pour l'instruction publique ont été fixées pour la même année à 6,567,136 florins.

Pour la population du royaume évaluée à 16,803,866 habitants au 1er janvier 1887, la dette publique représente une moyenne de 82 florins ou 205 fr. par tête.

Italie.

D'après le rapport de la direction générale du Trésor italien, la situation de la dette publique de l'Italie, au 30 juin 1887, était la suivante :

	Rentes, intérêts et primes.	Capital nominal.
Dette perpétuelle (lire	455,114,417	9,197,370,320
Dette remboursable	68,864,270	1,992,129,139
1er total	523,978,687	11,189,499,459
Dette flottante	8,010,444	215,210,225
Rentes aux créanciers des provinces	»	334,072,905
2e total	531,989,131	11,738,782,589
A déduire : Titres de propriété des États non aliénés ou à rembourser	14,175,761	284,648,306
Dette totale	517,813,370	11,454,134,283

Dans la *Gazzetta officiale* du 27 janvier 1887, se trouve indiquée la situation des dettes consolidées :

	Intérêts.	Capital nominal.
Rentes 5 p. 100	441,763,387f 56	8,835,267,751f 20
Rentes 3 p. 100	6,405,197 45	213,506,581 00
Rentes à inscrire au Grand livre (*L.* 1861, 1868 *et* 1871)	442,375 87	8,872,199 85
Rentes du St-Siège	3,225,000 00	64,500,000 00
Dette amortissable	23,490,499 08	525,578,160 03
Obligations de chemins de fer	13,437,046 93	340,794,618 65
Totaux	488,763,506f 89	9,986,519,311f 39

Voici, pour ce qui concerne les rentes 5 p. 100 et 3 p. 100, la répartition par catégorie :

	Rentes consolidées.	
	5 p. 100.	3 p. 100.
Inscriptions nominatives	208,738,595f	4,462,584f
Inscriptions au porteur	231,046,270	1,925,523
Inscriptions mixtes	1,918,510	15,591
Certificats provisoires nominatifs	57,528	1,382
Certificats provisoires au porteur	2,484	117
Totaux	441,763,387f	6,405,197f

Pour l'intérêt et l'amortissement des diverses dettes administrées par la Direction de la dette publique italienne, il a été payé, en valeur étrangère et par opération de crédit sur l'étranger, une somme nominale de 201,616,852 lire, ayant coûté effectivement au Trésor 203,152,178 lire. Cette somme s'est ainsi répartie entre les principales valeurs de compte étrangères :

	Nominales.	Effectives.
En francs	145,798,422 lire.	146,724,433 lire.
En livres sterl.	40,606,205	41,076,431
En marcs	14,938,469	15,099,379

Ces trois classes de valeurs de paiement doivent correspondre à peu près au classement effectif de la rente italienne possédée à l'étranger, en France, en Angleterre, en Allemagne.

Dans le budget de prévision de 1888, les dépenses militaires sont évaluées :

	Ordinaires.	Extraordinaires.
Pour la guerre	232,766,469f	47,750,000f
Pour la marine	87,592,160	14,816,000
	320,358,629f	62,566,000f
Total général	392,824,629f	

Pour le ministère de l'instruction publique les dépenses ordinaires et extraordinaires sont évaluées à 40,510,745 fr.

Population, au 31 décembre 1886, 29,943,607 habitants. Dette publique, par tête, environ 380 fr.

Montenegro.

Nous ne notons que pour mémoire ce pays, car, ainsi que nous le disions dans notre étude sur les *Dettes publiques européennes*, il n'y a pas de publications officielles sur les finances du Montenegro. On sait seulement que le Prince a une liste civile de 100,000 florins (250,000 fr.) ; que les recettes sont évaluées à 600,000 florins, soit 1,500,000 fr. Elles proviennent des impôts fonciers, du monopole du sel, des droits de douane, et de taxes sur le bétail.

Royaume de Norwège.

Au 30 juin 1887, la dette publique du royaume de Norwège se composait ainsi qu'il suit :

Dette intérieure	2,685,112	couronnes.
Dette extérieure	105,742,515	—
Total.	108,427,627	couronnes.

ou (1 couronne = 1 fr. 39 c.) en francs 150 millions 714,401 fr. 50 c.

La dette intérieure se compose comme suit :

	Couronnes.
Dette ancienne non exigible.	2,685,112

La dette extérieure comprend :

Emprunt de 1878, 4 1/2 p. 100.	29,522,712
Emprunt de 1880, 4 p. 100.	20,322,856
Emprunt de 1881, 4 p. 100	24,858,987
Emprunt de 1886, 3 1/2 p. 100.	30,826,667
Péage de l'Escaut : indemnité à payer à la Belgique.	211,293
Somme égale.	108,427,627

Le service de la dette publique réclame pour :

Intérêts et frais divers.	4,625,353	couronnes.
Amortissement.	727,199	—
Total.	5,352,552	couronnes.

soit 7,440,047 fr. 28 c.

Fin 1885, la population s'élevait à 1,959,000 habitants. L'ensemble de la dette publique représente par tête 76 fr. 90 c.

Le budget de 1886 se solde en recettes par 43,541,786 couronnes et en dépenses par 42,500,285 couronnes.

Le ministère de la guerre absorbe 6,412,889 couronnes, et celui de la marine 3,132,360 couronnes, soit au total 9,545,249 couronnes et en francs 13,267,896 fr. 11 c.

Le ministère de l'instruction publique réclame 4,353,479 couronnes, soit 6,051,335 fr. 81 c.

Royaume des Pays-Bas.

Au 31 décembre 1887 (évaluation pour 1888), le capital nominal de la dette publique des Pays-Bas s'élevait à 1,080,457,526 florins de Hollande (1 florin = 2 fr. 10 c.), soit en francs : 2 milliards 268 millions 960,804 fr. 60 c. Les intérêts annuels réclamés pour le service de la dette s'élèvent à 31,189,566 florins, et pour l'amortissement à 2,219,700 florins, soit en tout 33,409,266 florins, ou francs : 70,159,458 fr. 60 c.

Voici comment se décompose la dette publique et quels types de rentes elle comprend :

	Capital nominal. — Florins.	Intérêts. — Florins.
Grand-livre 2 1/2 p. 100 . .	630,593,300	15,764,827
Grand-livre 3 p. 100	94,642,850	2,839,286
Syndicat d'amortissement 3 1/2 p. 100.	9,000,000	307,125
Obligations 3 1/2 p. 100 (*L. 9 mai* 1876)	346,217,400	12,119,609
Dette flottante.	»	100,000
Rentes des versements par fonctionnaires, 4 et 3 p. 100 .	»	100
Rentes viagères (*L.* 1814). .	»	400
Emprunts pour routes à 3 p. 100 (*L. 22 déc.* 1851)	3,976	119
Rentes et autres charges du domaine	»	38,100
Rentes par dépôts et consignations (*L. 28 niv. an XIII*).	»	20,000
Amortissements.	»	2,219,700
Totaux	1,080,457,526	33,409,266

Tous les emprunts émis depuis 1870 ont la forme de dette remboursable. Pour faire face à des besoins momentanés, le Gouvernement émet de temps à autre des bons du Trésor remboursables à quelques mois, c'est ce qui forme la dette flottante des Pays-Bas.

Population au 1er janvier 1888 : 4,450,870 habitants. Dette publique par individu : 464 fr. environ. Dépenses pour la marine au budget de 1888 : 13,385,543 florins ; pour la guerre : 33,408,966 florins.

Portugal.

Le capital émis de la dette portugaise s'élevait, au 1er juillet 1886, à 510,970 contos de reis (nombres ronds), soit en francs 2,861,432,000 fr. [1].

Ce chiffre se décompose ainsi qu'il suit :

	Contos de reis.
Rente 3 p. 100 perpétuelle intérieure	241,389
Rente 3 p. 100 perpétuelle extérieure	238,180
Rente 5 et 6 p. 100 amortissable.	31,401
Total	510,970

Le service de la dette publique réclame pour l'année financière courante, comme intérêts et amortissement :

Pour les rentes 3 p. 100	14,387	contos.
Pour les rentes 5 p. 100	1,568	—
Soit un total de.	15,955	contos.

Ce qui représente, en francs, 89,348,000 fr.

Les divers emprunts portugais contractés en 3 p. 100 et en obligations de 500 fr. 5 p. 100 (tout récemment plusieurs de ces emprunts ont été convertis en 4 1/2 p. 100) sont cotés à la Bourse de Paris.

Les dépenses de la guerre et de la marine s'élèvent à 6,977,146 milreis : 4,963,583 pour la guerre et 2,013,563 pour la marine, soit au total, en francs, 39,125,189 fr. 20 c.; les dépenses de l'instruction publique, à 5,200,000 fr.

Population en 1878 : 4,745,124 habitants, dont 396,573 dans les îles. Dette publique, par tête, 609 fr.

Prusse.

D'après le budget de prévision pour l'exercice 1888-1889, le capital nominal de la dette publique

1. Milreis = 5 fr. 60 c.
1 conto de reis = 5,600 fr.

de la Prusse s'élevait au 31 mars 1888 à 4,425,104,506 marks, soit en francs à 5,462,791,512 fr. 65 c.

Le service annuel de cette dette réclame, intérêts et amortissements compris, 214,397,795 marks, soit en francs 264,674,077 fr. 92 c.

Dans ce service de la dette publique, les intérêts sont compris pour 176,148,161 marks.

Entre la somme totale des dépenses pour le service de la dette et le total des sommes affectées à l'intérêt et à l'amortissement (sans y comprendre l'amortissement extraordinaire), il y a une différence de 16,531,476 marks.

Cette différence se compose des dépenses suivantes :

813,[illegible] marks pour l'administration de la dette ;
1,426,61[illegible] marks pour [illegible] ;
5,[illegible] marks pour amortissement extraordinaire provenant [illegible] de titres ;
8,430,995 marks pour amortissement occasionnel par les fonds disponibles du Trésor.

Voici la décomposition de la dette prussienne :

Emprunts à lots	6,735,000 marks[1].
Rentes 5 p. 100.	354,600 [2]
Rentes 4 p. 100.	3,715,590,[illegible]
Rentes 3 $^1/_2$ p. 100	701,904,057
Rentes 3 p. 100.	52[illegible],826
	4,425,105,018 marks.

La population du royaume de Prusse s'élevait, d'après le dernier dénombrement, à 28,318,740 habitants, ce qui représente par individu, comparativement à l'ensemble de la dette publique, une charge de 153 marks, soit 188 fr. environ.

La dette publique s'élevait :

Fin 1870, à	1,334,120,569 marks.
Au 1er avril 1888-1889, à . .	4,425,104,506
L'augmentation est donc de.	3,090,983,937 marks.

Mais, dans ce chiffre, est comprise la dette des chemins de fer qui appartiennent à l'État. Cette dette s'élevait :

Fin 1870, à	578,150,248 marks.
Avril 1888-1889 (environ) .	4,000,000,000
Augmentation	3,422,850,752 marks.

En rapprochant les chiffres de la dette de l'État et de celle des chemins de fer, il résulte que, depuis 1870, la dette publique autre que celle contractée pour les chemins de fer a, en réalité, diminué de 330 millions de marks environ.

Voici les chiffres comparés des budgets des trois derniers exercices, comme recettes et dépenses :

	1886-1887[3].	1887-1888[4].	1888-1889[5].
Recettes. . .	1,473,893,027	1,329,429,996	1,410,728,921
Dépenses . .	1,404,741,230	1,316,718,307	

Dans le budget de prévision de 1888-1889, il a été ultérieurement ouvert des crédits pour emprunts à émettre pour un capital de 200 millions de marks, principalement pour travaux de chemins de fer et travaux hydrauliques.

Tous les emprunts prussiens sont garantis par l'État sur l'ensemble des revenus. Le service de la dette publique est couvert presque exclusivement par les excédents des produits du domaine, des forêts et des chemins de fer.

En 1886-1887, les dépenses effectives pour le service de la dette se sont élevées à 211,517,758 marks, dont 154,925,541 marks pour les intérêts, 20,849,739 marks pour l'amortissement, 32,918,129 marks pour décompte sur les emprunts votés ; le reste pour frais d'administration.

1. Ancienne dette des chemins de fer de la Hesse électorale.
2. Ancienne dette hanovrienne.
3. Recettes et dépenses effectuées.
4. D'après le budget de prévision et les lois complémentaires.
5. D'après les prévisions de la loi de finances.

Royaume de Roumanie.

Le capital nominal de la dette publique du royaume de Roumanie s'élevait, au 1er septembre 1887, à 778,802,371 fr. 32 c.

Pour l'année 1888-1889, le service de la dette publique réclame, comme intérêts et amortissement, la somme de 62,676,593 fr. 92 c.

D'après un économiste des plus autorisés, M. J. J. Nacian, la population de la Roumanie ne dépasse pas 5,216,000 habitants.

Répartie à la population, la dette publique représente 149 fr. 30 c. par habitant.

Les emprunts roumains ont été émis sous forme de titres de rente 6 p. 100, 5 p. 100 et rente amortissable.

Ils s'élèvent au total, depuis 1870, à	755,498,266f 24
Sur lesquels il a été remboursé.	35,926,159 55
Il reste à payer. . .	715,572,006f 69

Tous les emprunts roumains, à l'exception de celui de 285,448,000 fr. contracté pour les chemins de fer, qui est garanti spécialement par les lignes construites et à construire, n'ont pas d'autre garantie spéciale que les ressources générales du budget.

Russie.

Au 1er janvier 1887, le total général de la dette consolidée de la Russie s'élevait à 18 milliards 92 millions 572,598 fr., se décomposant ainsi qu'il suit :

Roubles métalliques à 4 fr.	394,144,015	1,576,576,060f
Roubles crédit à 4 fr.. . .	3,185,653,497	12,742,613,988
Florins de Hollande à 2f10	68,695,500	144,260,550
Livres sterling à 25 fr. . .	123,006,520	3,075,162,500
Francs.	553,959,500	553,959,500
Total général.		18,092,572,598f

Les dépenses pour la dette, d'après le budget de 1887, réclament au total 278,591,694 roubles, soit, en francs, d'après leur valeur nominale, 1 milliard 114 millions 366,776 fr.

Sont comprises dans ces chiffres :

	Roubles.
Les dettes conclues en valeurs métalliques.	56,807,238
Les dettes conclues en roubles crédit . . .	120,121,277
Le service des obligations de chemins de fer.	65,545,643
Le service de l'opération de rachat.	36,117,536
Total	278,591,694

La dette russe inscrite[1] se compose d'emprunts

1. La Russie vient d'effectuer avec un grand succès (10 déc. 1883) la conversion de son emprunt 1877, 5 p. 100, qui avait dépassé le pair, en rentes 4 p. 100 émises à 86 fr. 45 c. Cette conversion comprenait environ 300 millions en capital de rentes 5 p. 100 1877. Il a été émis pour 500 millions en capital de rentes 4 p. 100, divisées en 1 million d'obligations rapportant 20 fr., remboursables à 500 fr., émises à 432 fr. 25 c. non libérées et à 429 fr. libérées. Il a été souscrit 2,883,779 obligations : 339,122 s'appliquant à la conversion avec titres ; 2,544,657 s'appliquant à des souscriptions en espèces.

en valeur métallique et papier. La première partie comprend les emprunts extérieurs conclus en francs, en livres sterling, en florins de Hollande, en marks, et les emprunts intérieurs ou extérieurs en roubles métalliques. La seconde partie embrasse tous les emprunts en roubles crédit ou roubles papier.

Les fluctuations éprouvées par le rouble sont considérables. Le rouble métallique ou rouble or vaut 4 fr.; le rouble papier ou rouble crédit — ces deux expressions sont équivalentes — ayant cours forcé, sans base métallique adéquate, a une valeur très variable, influencée en quelque sorte par les grands mouvements commerciaux, financiers et politiques. Depuis la guerre d'Orient surtout, le prix du rouble papier, au change en or, a été déprécié de 30, 40 et jusqu'à près de 50 p. 100 de sa valeur nominale. Le niveau le plus bas a été touché à la fin de 1887. Depuis, le rouble papier s'est relevé de 2 fr. à 2 fr. 75 c.

Ces variations rendent extrêmement difficile l'évaluation de la dette publique russe si on tient à la chiffrer d'après la valeur instable et changeante du papier-monnaie.

D'après ce système de computation, l'importance de la dette pourrait varier chaque jour, chaque mois et chaque année, en plus ou en moins, de un ou de deux milliards, suivant que le rouble crédit vaudrait 3 fr. 50 c. ou 3 fr., 2 fr. 50 c. ou 2 fr. Il faudrait tenir compte, en même temps, de la prime de l'or, de la hausse ou de la baisse des changes sur Londres, Paris, Berlin ou Amsterdam. On arriverait à ce résultat paradoxal que, à mesure que l'instrument monétaire se déprécierait en Russie, que le mouvement du commerce extérieur du pays lui serait moins favorable, que ses récoltes seraient plus mauvaises, que son crédit serait plus bas taxé, sa dette se trouverait allégée par ce fait même, et la situation financière de l'État plus florissante. En poussant ce raisonnement jusqu'au bout, la dette publique russe, tout au moins la dette en papier qui en fait les trois quarts, se trouverait effacée et l'État libéré, le jour où le rouble papier serait tombé, par impossible, à zéro, c'est-à-dire le jour de la banqueroute générale.

Ni l'*Annuaire statistique* officiel de la Russie, ni le budget, ne font de distinction de valeur entre les emprunts métalliques et les emprunts en monnaie de crédit ; les uns et les autres sont additionnés à leur montant nominal et forment un total commun. Même pour le service des emprunts métalliques, les intérêts et les remboursements, chiffrés en roubles papier, sont comptés d'après la valeur nominale de cette monnaie de crédit, et l'on y ajoute, comme chapitre à part, l'agio représentant la différence de valeur effective entre ce papier et l'or.

Nous croyons donc rationnel, en même temps que conforme à la comptabilité officielle du gouvernement russe, d'évaluer uniformément le capital de la dette publique et des divers emprunts qui la composent, d'après la valeur nominale de 4 fr. par rouble.

La dette inscrite se divise en emprunts en rentes perpétuelles, emprunts en obligations amortissables dans un délai soit fixe, soit indéterminé, et emprunts à primes.

Les rentes perpétuelles n'entrent que pour une proportion relativement restreinte dans l'ensemble de la dette russe; ce sont : la rente 6 p. 100 en roubles papier, de 1817, dont il reste 40 millions de roubles en circulation, et la rente 4 p. 100 en roubles papier de 1859, s'élevant en capital à 154 millions de roubles; soit en tout 194 millions de roubles qui ne peuvent être amortis ni convertis que facultativement. Le Gouvernement ne peut que faire racheter, selon les cours, par la Commission de contrôle de la Dette.

Il existe aussi une rente perpétuelle 6 p. 100 en or de 1883, pour 50 millions de roubles métalliques, une rente 5 p. 100 métallique émise en 1884, 1885 et 1886, pour 92 millions de roubles, et une rente papier 5 p. 100 pour 25 millions. Pour toutes ces rentes, l'État s'est réservé le droit de remboursement au pair, à une époque quelconque, à partir de 1893.

Pour les emprunts à terme, l'amortissement et le remboursement sont réglés de différentes manières. Les emprunts à terme émis avant 1860 sont dotés, selon l'ancien système, d'un amortissement fixe qui reste le même, tandis que la charge de l'intérêt va en diminuant, et qui est calculé de 1 à 2 $^1/_2$ p. 100 selon les emprunts, de manière à opérer l'extinction en 40, 50, 60 ou 100 ans, par fractions égales du capital.

La dette à terme comprend encore des bons du Trésor à longue échéance, dits bons de série, parce qu'ils sont émis par séries remboursables au pair au bout de huit ans. Ils portent intérêt à raison de 4.32 p. 100, ou 0.36 par mois, soit 36 kopecks par bon de 100 roubles. Les caisses de l'État les prennent au pair, plus l'intérêt en cours depuis le détachement du dernier coupon. C'est une forme unique de papier d'État à intérêt.

Les emprunts à primes ont été émis en 1864 et 1866. Ils ont deux séries de tirages indépendantes, un pour les lots, l'autre pour l'amortissement. Ils seront éteints en 1925 et 1926 respectivement.

L'amortissement de la plupart des emprunts à terme s'opère par voie de tirage au sort ; mais il en est, comme les trois emprunts d'Orient (1877 à 1879) en roubles crédit à 5 p. 100, dont les titres s'amortissent par rachats en Bourse tant que leur cours n'a pas atteint le pair, ce qui a été le cas jusqu'ici.

Les emprunts à terme illimité sont ceux dont le Gouvernement se réserve de rembourser le capital, mais ne s'oblige qu'à le faire dans des délais déterminés ; ils ont des fonds spéciaux d'amortissement, auxquels des crédits variables sont accordés chaque année ou sont suspendus selon les éventualités. Les anciens emprunts 5 p. 100 de 1820 à 1855, 3 p. 100 de 1859, etc., sont dans ce cas.

Une partie importante de la dette métallique russe est placée en Russie ; mais on peut évaluer aux trois quarts du total des titres, ceux qui sont placés hors du pays, en Angleterre, en Allemagne, en France, en Hollande. Il y a également environ un tiers des emprunts d'Orient et des emprunts à primes placés hors de Russie.

Dans le budget de 1887, la dépense de guerre s'élevait à 108,466,551 roubles; celle de la marine à 39,247,488 roubles et celle de l'instruction publique à 20,835,314 roubles.

Population de la Russie d'Europe, y compris la Pologne : 86,153,214 habitants, soit une dette moyenne de 210 fr. par individu [1].

1. Le défaut d'espace nous oblige à renvoyer à notre travail : *Les Dettes publiques européennes* (réédition), par Alfred Neymarck, publié chez Guillaumin, pour tout ce qui a trait au détail et à la négociation des fonds russes.

Saxe.

Au 1er janvier 1887, la dette publique du royaume de Saxe s'élevait au total à 644,061,400 marks, soit 794,095,728 fr. Le service annuel de cette dette exigeait une annuité de 30,420,951 marks (soit 37,554,664 fr.), dont 22,143,823 marks pour les intérêts et 8,277,128 marks pour l'amortissement.

La dette publique se composait comme suit :

	Marks.
Obligations du Trésor 4 p. 100 émises de 1847 à 1868	240,563,950
Obligations du Trésor 4 p. 100 émises en 1855	11,424,800
Emprunt 4 p. 100 à la caisse des invalides de l'Empire, en 1876	22,708,000
Emprunt en rentes 3 p. 100 de 1876 et 1878	331,794,000
Actions et obligations de chemins de fer à 3 1/2 p. 100 et à 4 p. 100	37,570,650
Total	644,061,400

Le budget ordinaire annuel pour 1887-1888 avait été arrêté à 74,865,542 marks : sur ce chiffre de dépenses, le service de la dette représente 40 p. 100 du total.

La part moyenne de chaque habitant, dans la dette totale, est, pour une population de 3,182,000 habitants au 1er décembre 1885, de 249 fr. 50 c. en capital et de 11 fr. 80 c. en intérêts et amortissement annuels.

Dans le courant de 1887, la dette s'est augmentée d'environ 20 millions de marks par suite d'un emprunt de chemins de fer.

Serbie.

La dette publique de la Serbie, créée tout entière depuis 1876, s'élevait au 31 décembre 1887 à 286,200,624 fr. 18 c., se divisant en :

Dette consolidée	254,136,861 f 79
Dette flottante	32,063,762 39
Total égal	286,200,624 f 18

L'intérêt et l'amortissement de la dette consolidée exigent les sommes suivantes :

Annuités des chemins de fer	7,259,225 fr.
Annuité rente 5 p. 100 amortissable 1884	2,080,000
Annuité rente du monopole des tabacs	2,195,062
Annuité emprunt 3 p. 100 à primes	1,650,000
Annuité emprunt de Russie 1876	348,887
Annuité emprunt agraire (biens turcs)	450,000
Annuité emprunt sur fonds publics	720,000
Dotations aux fonds sanitaire et scolaire	600,000
	15,303,174 fr.

Les divers emprunts serbes comportent, en première ligne, la garantie correspondant à leur désignation ; ils sont en outre garantis par l'ensemble des impôts et des ressources du gouvernement serbe, qui s'élèvent à 44,460,000 fr.

Le service de la dette publique s'élève à 15,303,174 fr.; les dépenses de la guerre à 14 millions ; celles pour l'instruction publique et les cultes, à 3,075,152 fr.

Au 1er janvier 1887, la population de la Serbie s'élevait à 1,970,032 habitants. La dette publique totale représente une charge moyenne, par habitant, de 145 fr.

Royaume de Suède.

Le capital nominal de la dette publique de la Suède s'élevait, au 31 décembre 1887, à 245,967,703 couronnes (1 couronne = 1 fr. 39 c.), soit en francs à 341,895,107 fr. 17 c.

Le service de la dette a réclamé en 1887 :

Comme intérêts	9,676,330 couronnes.
Comme amortissement	2,221,278 —
Soit au total	11,897,608 couronnes.

et en francs, 16,537,675 fr. 12 c.

Le détail de la dette se décompose ainsi qu'il suit :

En 4 1/2 p. 100	36,536,222 couronnes.
En 4 p. 100	159,288,925 —
En 3 6/10 p. 100	2,287,000 couronnes.
En 3 1/2 p. 100	47,855,556 —
Total	245,967,703 couronnes.

La population de la Suède montait, fin 1887, à 4,734,901 personnes. Il s'ensuit que la dette publique représente 51.9 couronnes par tête, soit 72 fr. 14 c.

L'augmentation de la dette publique depuis 1870 a été de 129,291,876 couronnes.

Suisse.

Les emprunts de l'État sont évalués au capital nominal de 31,848,000 fr., demandant comme intérêts et amortissements annuels 1,867,429 fr.

La population au 1er décembre 1880 s'élevait à 2,846,102 personnes, dont 2,635,067 Suisses et 211,035 étrangers.

La dette publique fédérale représente, par tête, en capital, environ 11 fr. et en intérêts 0 fr. 65 c.

Les dépenses militaires de la Suisse s'élèvent à 18,182,624 fr.

La dette fédérale suisse se compose de rentes 3 1/2 p. 100 provenant de la conversion de précédents emprunts conclus à 4 p. 100. En 1887, du 21 au 30 septembre, eut lieu l'émission d'un emprunt destiné à la conversion de la dette fédérale 4 p. 100 unifiée en 1880 et amortissable de 1880 à 1915.

Turquie.

Les emprunts turcs ayant fait l'objet de l'arrangement intervenu entre la Sublime-Porte et les délégués des porteurs de fonds ottomans, étaient les suivants :

Emprunt 1858	5,000,000 £
— 1862	8,000,000
— 1860	2,037,220
— 1863, 64	8,000,000
— 1865	6,000,000
— 1869	22,222,220
— 1872	11,126,200
— 1873	27,777,780
Dette générale	96,593,090
Total	186,756,510 £
Au moment de la cessation des paiements, les différents amortissements effectués s'élevaient à	18,932,060
Total	167,824,450 £
Duquel on doit déduire les titres de dette générale se trouvant en dépôt au Trésor	8,668,450
Ce qui réduit à	159,156,000 £

le capital de la dette publique ottomane au moment où la commission chargée du règlement de la dette commençait ses travaux.

Ce capital fut majoré du montant des titres provisoires, dits Ramazans, délivrés en représentation de la moitié des intérêts et de l'amortissement pour l'échéance de septembre 1875, conformément à l'iradé du 6 ramazan 1292 (6 octobre 1875 v. s.).

Le capital se composait donc :

En titres.	£	159,156,000
En ramazans pour intérêts .	»	1,495,705
Pour amortissement	»	333,980
Total.	£	160,985,685
A ces emprunts il faut ajouter celui désigné communément sous le nom de *Lots turcs*, et s'élevant à.	£	31,680 000
Total.	£	192,665,685
Sur ces lots turcs il avait été amorti £ 177,600 et il était dû pour tirages £ 5,600 d'où à déduire.		172,000
Le capital nominal de la dette turque s'élevait à	£	192,837,685

au moment de la suspension des paiements de la dette, soit en francs (la livre sterling calculée à 25 fr.) à 4,820,942,125 fr.

Le capital des emprunts 1858 à 1873 et dette générale a été réduit par la commission financière chargée du règlement de la dette

de.	£	68,759,858
La dette, lots turcs, a été réduite de.	£	17,301,042
Total.	£	86,060,900
Avant la réduction, le capital nominal de la dette ottomane s'élevait à.	£	192,837,685
Après la réduction, ce capital nominal s'élève à	£	106,776,785

se décomposant ainsi qu'il suit :

Capital des emprunts réduits. . . .	92,225,827 £
Capital des lots turcs réduits. . . .	14,550,958
Total égal.	106,776,785 £

soit en francs 2,669,419,625 fr.

Les emprunts 1854 et 1855, contractés pendant la guerre de Crimée, et dont le capital nominal s'élève au total à 8 millions de livres sterling, soit 200 millions de francs, ont été laissés en dehors du décret de conversion. L'emprunt de 125 millions de 1855 a été garanti, quant aux intérêts, par la France et l'Angleterre, et quant à l'annuité totale, par le tribut de l'Égypte. Les intérêts, compris dans le service général de la dette, sont régulièrement payés, mais l'amortissement est fort irrégulier.

Depuis la conversion de sa dette, le gouvernement turc a contracté divers emprunts.

En 1881, 371,363 obligations privilégiées 5 p. 100, pour un capital nominal de.	185,681,500 fr.
En 1886, 295,454 obligations des douanes 5 p. 100, pour un capital nominal de.	147,727,000
Total	333,408,500 fr.
qui, ajoutés au capital évalué plus haut de.	2,669,419,625
forment pour le capital nominal de la dette turque la somme de.	3,002,828,125 fr.

sans compter le montant restant en circulation des emprunts contractés pour la guerre de Crimée, et dont nous parlons plus haut.

Pendant l'exercice 1886-1887, le service de la dette a réclamé 9,644,931.23 livres turques (la livre turque = 22 fr. 59 c.), soit, en francs, 217 millions 010,947 fr., se décomposant ainsi qu'il suit :

Obligations privilégiées 5 p. 100. . .Ltq.	3,048,333 33
Emprunts extérieurs	2,742,630 66
Dette générale	2,498,870 52
Lots turcs.	807,681 64
Fonds votés pour amortissement	539,453 82
Solde de frais et commissions à régler. .	7,961 26
Total . . . . .Ltq.	9,644,931 23

Les recettes de l'administration de la dette publique ottomane ont permis de payer 1 p. 100 d'intérêt sur le capital réduit de la dette, plus, de servir intégralement les sommes dues aux obligations de priorité; mais elles n'ont pas suffi pour assurer le service entier de l'amortissement.

Wurtemberg.

Au 1er avril 1887, le capital nominal de la dette publique s'élevait à 424,051,519 marks, soit 523,491,600 fr.

Le service de la dette, intérêts et amortissement, réclamait 19,983,989 marks, soit 24,670,234 fr.

Dans le total de la dette publique, la dette générale de l'État entre pour 44,717,397 marks seulement et la dette des chemins de fer pour 379,334,122 marks.

Ce total se décompose ainsi quant aux titres de la dette :

Emprunt 3 1/2 p. 100.	13,448,029 marks.
Emprunt 4 p. 100	330,077,387
Emprunt 4 1/2 p. 100.	80,078,200
Emprunt 5 p. 100	447,943

La plus grande partie de ces titres est placée dans le Wurtemberg et dans le reste des autres pays de l'Allemagne.

Population, d'après le dénombrement du 1er décembre 1885 : 1,995,185 habitants. La dette publique représente, en moyenne, par individu, 211 marks, soit environ 260 fr.

20. Comment se calculent divers fonds étrangers cotés à la Bourse de Paris.

Angleterre. — La cote de la Bourse de Paris mentionne le cours de la rente Consolidée anglaise, 2 3/4 p. 100.

Les négociations se calculent au change de 25 fr. 20 c. la livre sterling.

Étant donné le cours de 99, le prix d'un coupon de 100 £ de capital rapportant 2 £ 3/4 de rente ressort à 2,494 fr. 80 c.

soit : $99 \times 25{,}20 = 2{,}494$ fr. 80 c.

On multiplie le cours coté par 25 fr. 20 c. et on obtient le coût d'une coupure de 100 £.

Autriche. — On cote, à la Bourse de Paris:

La dette 5 p. 100 convertie (papier et argent), la dette 4 p. 100 or.

Les titres de la rente papier et argent sont de 10,000, 1,000, 100 florins. Ils rapportent 5 p. 100 payables en papier ou en argent, moins l'impôt de 16 p. 100 établi par la loi autrichienne.

Étant donné le cours de 68, une coupure de 1,000 florins de capital rapportant brut 50 florins et net 42 florins argent ou papier, coûte 1,700 fr.

$$\text{Soit : } \frac{68 \times 1{,}000 \times 2{,}50}{100} = 1{,}700 \text{ fr.}$$

Ou bien :

On prend le quart du cours coté sur le florin et on multiplie par 100.

$$\text{Soit : } \frac{68 \times 100}{4} = 1{,}700.$$

Rente or. — Les coupures sont de 10,000, 1,000, 200 florins capital nominal rapportant net de tout impôt 400, 40, 8 florins or, soit 4 p. 100.

Étant donné le cours de 90, il suffit de prendre le quart du cours coté et de multiplier le quotient par 100, pour avoir le prix en francs d'une coupure de 100 fr. de rentes.

Le 4 p. 100 autrichien or étant coté 90, une coupure de 1,000 florins nominal, rapportant 40 florins, soit 100 fr. de rentes, coûtera, conséquemment, 2,250 fr.

Hongrie. — Le 4 p. 100 hongrois or se cote, se négocie et se calcule de la même façon que le 4 p. 100 florin autrichien or.

Danemark. — Rente 3 1/2 p. 100 1886.

Les cours se cotent en rente et en francs. Les négociations se font au change fixe de 1 fr. 40 c. la couronne.

Étant donné le cours de 100, le prix d'une coupure de 200 couronnes de capital ressort à 280 fr.

$$\text{Soit : } 100 \times 1{,}40 \times 2 = 280.$$

Espagne. — Rente 4 p. 100 perpétuelle extérieure.

Les cours se cotent en rente et en francs. Les calculs se font au change fixe de 1 fr. le peseta.

Les coupures sont de 40, 80, 160, 240, 480, 960 pesetas de rente (1 peseta = 1 franc).

Étant donné le cours de 74, le prix d'une coupure de 40 pesetas de rente ressort à 740 fr.

$$\text{Soit : } \frac{74 \times 40}{4} = 740 \text{ fr.}$$

Dette extérieure amortissable 2 p. 100.

Les cours se cotent en rente et en francs.

Les calculs se font au change fixe de 5 fr. 40 c. la piastre.

Les coupures sont 4, 8, 16, 24 piastres de rente, soit 21 fr. 60 c., 43 fr. 20 c., 86 fr. 40 c., 129 fr. 60 c.

Étant donné le cours de 48, le prix de 4 piastres de rente ressort à 518 fr. 40 c.

$$\text{Soit : } \frac{48 \times 4 \times 5{,}40}{2} = 518 \text{ fr. } 40 \text{ c.}$$

Hollande. — Rente 2 1/2 p. 100.

Les cours se cotent en rente et en francs.

Étant donné le cours de 75, le prix d'un certificat français de 100 fr. de rente coûte 3,000 fr.

$$\text{Soit : } \frac{75 \times 100}{2{,}50} = 3{,}000 \text{ fr.}$$

Rente 3 p. 100 1884.

Les titres sont en coupures de florins de 100, 200, 500, 1,000, 5,000 et plus de capital, rapportant 3, 6, 15, 30, 150 florins.

Les cours se cotent en rente et en francs.

Les calculs se font au change fixe de 2 fr. 10 c. le florin.

Étant donné le cours de 90, le prix d'une coupure de 200 florins de capital ressort à 378 fr.

$$\text{Soit : } 90 \times 2{,}10 \times 2 = 378 \text{ fr.}$$

Rente 3 1/2 1886.

Mêmes calculs que sur la rente 3 p. 100.

On multiplie le cours coté par 2 fr. 10 c. et on obtient le prix d'une coupure de 100 florins.

Italie. — Les calculs sur la rente italienne se font de la même manière que ceux de la rente française. *On multiplie la quantité de rentes que l'on veut acheter ou vendre, par le prix coté, et l'on divise le produit par le taux de la rente.*

Pour acheter 3,000 fr. de rente italienne, cotée 98, le calcul s'établit ainsi qu'il suit :

$$\frac{3{,}000 \times 98}{5} = 58{,}800 \text{ fr.}$$

Pour 58,800 fr. on a 3,000 fr. de rente italienne rapportant net, sous déduction de 13.20 p. 100 d'impôt, 2,604 fr.

Norwège. — Rente 3 1/2 p. 100 1886.

Les cours se cotent en rente et en francs.

Les coupures sont de 20, 100, 500, 1,000 livres sterling, au change fixe de 25 fr. 20 c., ou francs 504, 2,520, 12,600, 25,200 de capital rapportant 3 1/2 p. 100, soit 17 fr. 64 c. par titre de 20 livres sterling, etc.

Les calculs se font au change fixe de 25 fr. 20 c. la livre sterling.

Étant donné le cours de 102, le prix d'une coupure de 20 livres sterling (ou 504 fr. de capital rapportant 17 fr. 64 c.) ressort à 514 fr. 08 c.

$$\text{Soit : } \frac{102 \times 20}{100} \times 25{,}20 = 514 \text{ fr. } 08 \text{ c.}$$

Rente 3 p. 100 1888.

Mêmes calculs que sur la rente 3 1/2 p. 100.

On multiplie le cours coté par 20 et par 25 fr. 20 c., on divise par 100 et on obtient le coût d'une coupure de 20 £ rapportant 3 p. 100, soit 15 fr. 12 c.

$$\text{Soit : } \frac{88 \times 20 \times 25{,}20}{100} = 443 \text{ fr. } 52 \text{ c.}$$

Portugal. — Rente 3 p. 100.

Les transactions se font par coupures minimum de 20 £ de capital rapportant 15 fr. 15 c.

Une coupure de 20 £ équivaut à 15 fr. 15 c. de rente.

Une coupure de 100 £ équivaut à 75 fr. 75 c. de rente.

Une coupure de 500 £ équivaut à 378 fr. 75 c. de rente.

Pour acheter ou vendre 3,000 fr. de rentes portugaises, il faut, conséquemment, négocier 4,000 livres sterling de capital nominal, rapportant 120 livres sterling de rentes, soit, à 25 fr. 25 c. la livre, 3,030 fr. de rentes.

En multipliant le cours coté à la Bourse de Paris par 25 fr. 25 c., on obtient le prix de 100 livres sterling de capital, soit de 75 fr. 75 c. de rentes.

Le 3 p. 100 portugais étant coté 64, en faisant le calcul ci-après :

$$64 \times 25{,}25 = 1{,}616 \text{ fr.}$$

Pour 1,616 fr. on a 100 £ de capital rapportant 3 £ de rente 3 p. 100 portugais, soit 75 fr. 75 c.

En multipliant le cours coté à la Bourse de Paris :

Par 25 fr. 25 c. et par 2, on obtient le prix de 200 £, soit 151 fr. 50 c. de rentes.

Par 25 fr. 25 c. et par 3, on obtient le prix de 300 £, soit 227 fr. 25 c. de rentes.

Par 25 fr. 25 c. et par 4, on obtient le prix de 400 £, soit 303 fr. de rentes.

Par 25 fr. 25 c. et par 5, on obtient le prix de 500 £, soit 378 fr. 75 c. de rentes.

Et ainsi de suite.

Russie. — Rente russe 5 p. 100 1870.

Les coupures sont de 50 livres sterling ou de 100 livres sterling de capital rapportant 2 1/2 livres

sterling ou 5 livres sterling, c'est-à-dire 63 fr. ou 126 fr.

Les calculs se font au change fixe de 25 fr. 20 c.

Étant donné le cours de 100 fr., le prix des coupures de 50 et 100 livres sterling de capital ressort à 1,260 fr. l'une, et à 2,520 fr. l'autre.

$$\text{Soit : } \frac{100 \times 2,50}{5} \times 25,20 = 1,260 \text{ fr.}$$

$$\text{Et : } \frac{100 \times 5}{5} \times 25,20 = 2,520 \text{ fr.}$$

Rente russe 5 p. 100 1877

On multiplie le cours coté par la quantité de rentes à acquérir ; on divise le produit par 5, et on connaît la somme à débourser.

Soit 25 fr. de rente 5 p. 100 1877 à acheter au cours de 97 fr. 50 c.

$$\frac{97,50 \times 25}{5} = 487 \text{ fr. } 50 \text{ c.}$$

Rente russe 4 $^1/_2$ p. 100 1875.

Les calculs se font au change fixe de 25 fr. 20 c. Les coupures des titres sont de 50 et de 100 livres sterling.

Étant donné le cours de 88, le prix des coupures de 50 et de 100 livres sterling ressort à 1,108 fr. 80 c. l'une et à 2,217 fr. 60 c. l'autre.

$$\text{Soit : } \frac{88 \times 2,25}{4,50} \times 25,20 = 1,108 \text{ fr. } 80 \text{ c.}$$

$$\text{Et : } \frac{88 \times 4,50}{4,50} \times 25,20 = 2,217 \text{ fr. } 60 \text{ c.}$$

Rente russe 4 p. 100 1880.

Les titres sont de 125 ou 625 roubles métalliques, soit de 500 ou 2,500 fr. rapportant 20 fr. par titre de 500 fr. ou 100 fr. par titre de 2,500 fr.

En prenant la moitié du cours coté multiplié par 10, on obtient le prix d'une coupure de 500 fr. rapportant 20 fr.

En prenant le quart du cours coté multiplié par 100, on a le prix d'une coupure de 2,500 fr. rapportant 100 fr.

Rente russe emprunts d'Orient 5 p. 100 1878 et 1879, 1881.

Les titres sont de 100 et de 1,000 roubles de capital rapportant 5 ou 50 roubles, moins l'impôt de 5 p. 100. Les calculs se règlent au change fixe de 4 fr. le rouble.

Pour obtenir le coût en francs de 100 roubles de capital nominal, il suffit de multiplier le cours français par le change fixe de 4 fr. usité dans les transactions.

Rente russe 6 p. 100 or 1883.

Les titres sont de 125, 500, 1,000, 1,250, 5,000, 10,000 roubles de capital, soit de 500, 2,000, 4,000, 5,000, 20,000, 40,000 fr. rapportant net d'impôts 30 fr. par titre de 125 roubles ou 500 fr.

Les cours se cotent en rente et en francs.

Les calculs se font au change fixe de 4 fr. le rouble.

Étant donné le cours de 110 fr., le prix d'une coupure de 125 roubles de capital ou 500 fr. ressort à 550 fr.

$$\text{Soit : } \frac{110 \times 25}{100} \times 4 = 550 \text{ fr.}$$

21. Résumé général et conclusions.

Au commencement du siècle, le capital nominal des dettes publiques des principaux États de l'Europe était évalué à 20 ou 25 milliards. La population probable était, en 1800, de 175 millions d'ha-

Capital nominal, intérêts des dettes, dépenses annuelles pour la Guerre, la Marine et l'Instruction publique des États européens.

ÉTATS.	EXERCICES financiers.	CAPITAL nominal de la dette.	INTÉRÊTS et amortissement annuel.	DÉPENSES annuelles. Guerre et marine.	DÉPENSES annuelles. Instruction publique.	LE CAPITAL nominal de la dette représente une charge par habitant de
Allemagne	1er avril 1887	600,100,000f	23,700,000f	555,900,000f	»	13f27
Prusse	31 mars 1888	5,462,700,000	264,600,000	»	58,700,000 [1]	188 87
Bade	1er janvier 1887	425,200,000	»	»	1,900,000 [1]	265 60
Bavière	1er avril 1887	1,672,200,000	60,300,000	»	24,500,000 [2]	264 55
Hambourg	31 décembre 1887	218,900,000	9,500,000	100,000	4,800,000 [2]	41 00
Saxe	31 décembre 1887	794,000,000	37,500,000	»	10,000,000 [3]	249 50
Wurtemberg	1er avril 1887	523,400,000	24,600,000	»	10,000,000 [3]	11 43
Petits États allemands	1er janvier 1887	278,300,000	»	»	»	54 00
Angleterre	31 mars 1887	18,400,000,000	684,100,000	792,300,000	136,800,000	490 00
Autriche	1er janvier 1887	9,103,600,000	404,100,000	356,600,000	29,100,000	450 00
Hongrie	1er janvier 1887	3,445,500,000	194,600,000	73,600,000	16,400,000	205 00
Belgique	1887	1,915,800,000	66,000,000	50,100,000	16,000,000	320 00
Bulgarie	1887	44,700,000	2,200,000	18,200,000	»	15 00
Danemark	1er avril 1887	269,000,000	14,400,000	25,500,000	2,700,000	135 00
Espagne	1er janvier 1886	5,963,900,000	237,100,000	202,800,000	»	358 00
Finlande	1er janvier 1887	71,200,000	4,400,000	5,900,000	5,400,000	32 00
France	1er janvier 1888	32,000,000,000	1,290,000,000	779,800,000	145,600,000	815 00
Grèce	1er janvier 1888	420,000,000	38,000,000	21,700,000	3,100,000	200 00
Italie	30 juin 1887	11,454,100,000	517,800,000	382,900,000	40,500,000	380 00
Montenegro	»	»	»	»	»	»
Pays-Bas	31 décembre 1887	2,268,900,000	70,100,000	68,700,000	»	464 00
Portugal	1er juillet 1886	2,861,400,000	89,300,000	39,600,000	5,200,000	609 00
Roumanie	1er septembre 1887	778,800,000	62,600,000	32,800,000	14,200,000	149 30
Russie	1er janvier 1887	18,092,500,000	1,114,300,000	990,800,000	83,300,000	210 00
Serbie	31 décembre 1887	286,200,000	15,300,000	14,000,000	3,000,000	124 00
Suède	31 décembre 1887	341,800,000	16,500,000	37,500,000	5,700,000	72 14
Norwége	30 juin 1887	150,700,000	7,400,000	13,200,000	6,100,000	76 90
Suisse	1er janvier 1887	31,800,000	1,800,000	18,100,000	»	11 00
Turquie	1887	3,002,800,000	217,000,000	200,000,000	»	»
Totaux		121,177,600,000f	5,467,200,000f	4,680,100,000f	623,000,000f	»

1. Avec cultes et justice. — 2. Cultes et instruction. — 3. Cultes et instruction publique.

bitants, ce qui représentait une dette de 114 à 142 fr. par tête.

En 1825, d'après M. Dufresne-Saint-Léon, le capital nominal de toutes les dettes publiques d'Europe s'élevait à 38 ou 40 milliards. La population probable était de 215 millions d'habitants. La dette par individu représentait 176 à 186 fr.

En 1850, M. de Reden, auteur d'un assez grand nombre d'ouvrages de statistique et d'économie politique, publiait à Francfort-sur-le-Mein une *Lettre au Congrès de la Paix,* dans laquelle il estimait le capital et les intérêts annuels de la dette publique des États européens.

D'après lui, le capital de cette dette s'élevait à environ 47 milliards, exigeant pour les intérêts annuels 1,764 millions. La dette publique représentait, en capital, 174 fr. 37 c. par tête d'habitant. Il estimait, en outre, que les dépenses annuelles du personnel et du matériel des forces de terre et de mer figurant au budget des États européens atteignait 2 milliards et que l'effectif militaire de l'Europe s'élevait à 4 millions d'individus, soit à peu près 1/2 p. 100 de sa population totale, qui devait s'élever, en 1850, à 267 millions d'habitants.

En 1860, M. J. Horn faisait les évaluations suivantes dans un travail publié par l'*Annuaire international de crédit public :*

Capital nominal des dettes européennes	56,406,000,000
Charges annuelles.	1,418,000,000
Dépenses militaires.	2,164,000,000

En 1866-1867, M. A. Legoyt, d'après une étude parue dans l'*Annuaire encyclopédique,* relevait les chiffres qui suivent :

Capital nominal des dettes européennes	66,000,000,000
Charges annuelles.	2,458,000,000

Population de l'Europe : 291,738,379 habitants.
Dette par habitant : 226 fr. 30 c.

Un peu avant 1870, M. Larroque, dans un livre intitulé : *La Guerre et les armées permanentes,* résumait, ainsi qu'il suit, les charges de l'Europe :

Capital nominal des dettes.	68,000,000,000
Charges annuelles	2,717,000,000
Dépenses militaires annuelles. . . .	3,117,000,000

Effectif des armées de terre et de mer : 5,157,699 hommes.

Vers 1870, d'après les *Statistical Tables relating to foreign Countries,* le capital nominal des dettes publiques européennes était évalué à 74 milliards 751 millions.

M. Paul Boiteau, en 1885, évaluait dans son article les *Budgets européens,* publié dans ce Dictionnaire, les dettes publiques ainsi qu'il suit :

Capital nominal	108,431,000,000
Charges annuelles	4,861,000,000
Dépenses militaires	1,13[illegible],000,000

Dans notre étude sur les *Dettes publiques européennes,* nous indiquions les chiffres suivants :

1870	Capital nominal.	75,000,000,000
1888	Capital nominal.	117,000,000,000
»	Charges annuelles	5,213,000,000
»	Dépenses militaires	4,528,000,000

D'après le travail qui précède, nous pouvons, pour les années 1887-1888, faire les évaluations suivantes :

Capital nominal	121,177,500,000
Charges annuelles	5,467,000,000
Dépenses militaires	4,680,000,000

La population de l'Europe étant, d'après les chiffres probables, de 330 à 332 millions, la dette par habitant représenterait 363 fr. par tête.

Il résulte de ces chiffres que la dette publique de l'Europe a presque quintuplé depuis le commencement du siècle ; elle a triplé depuis 1825 ; elle a plus que doublé depuis 1850 ; elle a augmenté de 60 p. 100 depuis 1870.

De 1850 à 1888, les charges annuelles résultant des intérêts et amortissements à payer ont triplé ; elles ont doublé depuis 1870. La dette, par habitant, a suivi la même progression.

Ainsi : 25 milliards en 1800 ; 38 à 40 milliards en 1825 ; 47 milliards en 1850 ; 75 milliards en 1870 ; 121 milliards en 1888, telle est la progression effrayante du capital nominal des dettes publiques européennes depuis le commencement du siècle.

Les dépenses militaires annuelles, qui étaient de 2 milliards en 1850, atteignaient :

3 milliards 117 millions en 1870.
4 — 680 — en 1888.

L'Europe payait, comme intérêts et amortissements de ses dettes :

1,764 millions en 1850 ; 2,800 millions en 1870 ; 4,680 millions en 1888.

La dette par habitant, qui pouvait représenter environ 114 à 122 fr. par tête en 1800, et 175 fr. en 1850, s'élève en 1888 à 363 fr.

Et aujourd'hui, alors que l'Europe dépense annuellement près de 5 milliards et demi pour payer les intérêts et l'amortissement de ses dettes, et 4 milliards 700 millions pour se préparer à la guerre, entretenir ses armées de terre et de mer, soit en tout plus de 10 milliards, combien consacre-t-elle à l'instruction publique, c'est-à-dire à l'éducation morale des 330 à 332 millions d'hommes qui composent sa population ? 623 millions.

Les dépenses pour la dette et pour l'armée représentent annuellement plus de 30 fr. par habitant ; les dépenses pour l'instruction se chiffrent par moins de 2 fr. par tête, c'est-à-dire que le vieux continent, comme si nous étions encore aux époques barbares, préfère se ruiner pour s'entredéchirer et se détruire, au lieu de se relever et s'enrichir en augmentant le niveau intellectuel et moral de sa population.

Tel est, résumé en quelques lignes, le bilan de l'Europe qui a la prétention de marcher à la tête de la civilisation. Que serait donc le retour à la barbarie ?

C'est surtout depuis 1870 que la progression des dettes publiques est effrayante. Elle n'est pas moindre de 45 milliards. Les armements formidables auxquels l'Europe entière s'est livrée et qui se renouvellent et s'accroissent chaque année en sont la cause. Il n'est pas un pays qui ne se sente menacé et ne désire se mettre à l'abri du danger en achetant des canons, des fusils, des munitions, en élevant forteresses sur forteresses, en augmentant le nombre de ses soldats. Il a fallu et il faut emprunter sans cesse et sous tous les prétextes pour faire face à ces dépenses. La guerre et toujours la guerre, comme le disait il y a vingt ans déjà M. Magne, redoit aux budgets européens : c'est elle qui accable les contribuables sous le poids d'impôts les plus divers et les plus lourds. Sans ces dépenses militaires, qui s'élèvent presque aux mêmes chiffres que ceux qui sont nécessaires pour le service des intérêts et de l'amortissement des

emprunts contractés, l'Europe pourrait diminuer sa dette, réduire ses impôts et se préparer à soutenir la lutte commerciale et industrielle qu'accentuent chaque année les pays d'au delà de l'Océan qui, n'étant pas surchargés comme tous les États européens, peuvent travailler en paix, produire à bon marché, écouler leurs produits sur le vieux continent à des prix excessivement réduits.

Au siècle dernier, Hume disait au Parlement anglais : « Il faut qu'une nation tue le crédit public ou que le crédit public tue la nation. » C'était sans doute une exagération puisque, malgré les milliards empruntés, malgré les impôts créés, le développement du crédit public a été tel que les nations européennes ont trouvé et trouvent encore tous les capitaux dont elles ont besoin. On arrive même à constater, comme le faisait récemment M. de Molinari, dans la *Morale économique,* qu'en matière d'emprunt, les capitalistes ne considèrent que les risques du placement et l'intérêt que ce placement rapporte. « Ils n'ont aucun souci de l'emploi moral ou immoral que leurs capitaux vont recevoir. Ils ne se font aucun scrupule de les prêter à un gouvernement qui s'en sert pour déchaîner le fléau de la guerre ou qui les gaspille à la manière d'un dissipateur, en prenant pour une période indéfinie la propriété de ses sujets. » Mais ce que l'on peut affirmer, c'est que ces nations seraient plus heureuses, plus prospères, si elles n'avaient pas dilapidé ces capitaux énormes en guerres, en interventions, en dépenses improductives, et ne les avaient pas retirés à la production.

Ce que l'on peut affirmer, c'est qu'il y a en Europe sous les drapeaux des millions d'hommes qui ne travaillent pas, qui coûtent annuellement près de 5 milliards et qui tarissent les sources de la richesse publique en la détournant de son cours. Ce que l'on peut affirmer encore, c'est que, pendant que les gouvernements développent le militarisme, augmentent chaque année les préparatifs de guerre, accroissent les charges des contribuables, les peuples, eux, qui n'aspirent qu'à vivre en paix, souffrent, s'endettent et se ruinent. Un jour viendra où les gouvernés, ayant profité des dures leçons de l'expérience, mettront en balance ce que leur ont coûté les mutuelles défiances, les armements exagérés, les préparatifs de guerre, les guerres elles-mêmes, et, d'autre part, ce que leur ont rapporté les bienfaits de la paix, de la civilisation, des progrès moraux et matériels. Ils sauront, ce jour-là, faire entendre la voix de la raison, dicter leurs volontés à leurs gouvernants et leur imposer la paix, en leur demandant compte des milliards dépensés pour la guerre, des millions d'hommes enlevés aux champs et aux ateliers, et des ruines accumulées par les luttes sanglantes qui, depuis le commencement du siècle, ont mis le feu aux quatre coins de l'Europe.

Alfred NEYMARCK.

La partie de l'article *Dette publique* en France est de M. E. DE BRAY, la partie étrangère, de M. Alfred NEYMARCK.

Bibliographie.

Henry C. ADAMS, *Public Debts; an essay in the science of Finances.*

Administration de la Dette publique ottomane. Compte rendu du Conseil d'administration.

Almanach de Gotha.

Annales de l'Assemblée nationale.

Annuaire de l'économie politique et de la statistique. Guillaumin et Cie.

Annuaire de statistique de l'empire d'Allemagne.

Annuaire de statistique des Pays-Bas, publié par l'Institut de statistique.

Annuaire statistique de la Norwège. 1887.

Archives parlementaires.

Ausweisen uber den Stand der allgemeinen Staatschuld.

Ayres's Financial register. London.

BAILLY, *Histoire financière de la France. — Histoire financière du Royaume-Uni.*

BIGNON, *État financier de la France.*

Maurice BLOCK, *L'Europe politique et sociale.* 1860. — *Statistique de la France.*

Jacques BRESSON, *Histoire financière de la France.*

Bulletin de l'Institut international de statistique.

Bulletin de statistique et de législation comparée, du Ministère des finances.

A. CALMON, *Les Finances de la Restauration.*

CALONNE, *Requête au Roi.*

CAMBON, *Rapport à la Convention.*

T. DE CLERCQ, *Les Finances de la Russie.*

Compte de la Dette publique belge.

Les Comptes de Mallet. Londres, 1789.

Comptes rendus au roi. NECKER. 1781.

Comptes rendus de Mathon de la Cour. Lausanne, 1788.

CUCHEVAL-CLARIGNY, *Essai sur l'amortissement et sur les emprunts d'Etat. — Les Finances de l'Italie.*

Il Debito Pubblico in Europa e negli Stati Uniti d'America. Note di statistica comparata del professore G. RICCA-SOBRANO.

DUFRESNE DE SAINT-LÉON, *Du Credit public.*

Étrennes financières 1789-1790. 2 vol.

FENN'S, *On the funds.*

Les Finances de la Norwège. Juillet 1878 à juin 1885.

FORBONNAIS, *Considération sur les finances.* Bâle, 1758.

A. DE FOVILLE, *La France économique.*

GANDILLOT, *La Science des finances.*

GANILH, *Essais sur les revenus publics.*

Joseph GARNIER, *Traité des finances.*

L. M. GORGES, *La Dette publique; histoire de la rente française.*

GENTZ, *Histoire de la Grande-Bretagne.*

Guidon des finances.

GUILLAUMIN, *Dictionnaire d'économie politique.*

HAMILTON, *An Inquiry concerning the rise and progress, the redemption and present state of the Management of the National Debt of Great Britain and Ireland.* Édimbourg, 1818.

HENNET, *Théorie du crédit.*

J. E. HORN, *Annuaire international du crédit public.* 1860.

HOSKIER, *Les Finances de la Russie, d'après des documents officiels.*

Journal de la Société de statistique de Paris.

LARROQUE, *De la Guerre et des armées permanentes.*

P. LEROY-BEAULIEU, *La Science des finances.*

E. LEVASSEUR, *Statistique de la superficie et de la population des contrées de la terre.*

LOUA, *La France sociale et économique*

MATHIEU-BODET, *Les Finances françaises de* 1870 *à* 1878.

Mémoires du duc de Gaëte.

Mémoires de Sully.

G. DE MOLINARI, *La Morale économique.*

MOLLIEN, *Mémoires d'un ministre du Trésor.*

MONTESQUIOU, *Rapport à l'Assemblée nationale.*

NECKER, *Administration des finances. — Dernières vues de politique et de finances.*

Alfred NEYMARCK, *Les Dettes publiques européennes.*

O. NOËL, *Banques d'émission en Europe.* Berger-Levrault et Cie.

OUVRARD, *Mémoires.*

Casimir PÉRIER, *Les Finances et la Politique.*

Procès-verbaux de la Commission des finances. 1870-1871.

A. RAFFALOVICH, *Les Finances de la Russie.*

Recueil des actes du Gouvernement provisoire.

Recueil des budgets belges pour l'exercice 1888.

J. DE REINACH, *De la Forme des emprunts en France, en Angleterre et en Hollande.* (Mémoire récompensé en 1888 par l'Académie des sciences morales et politiques.)

Relazione e Rendiconti consuntivi per la Cassa dei Deposite e prestiti e per la gestione annesse presentati dal Direttore generale alla Commissione de vigilanza.

Journal *Le Rentier.*

Resena Geografica y Estadistica de España.

P. ROSSI, *Cours d'economie politique.* XIVe à XVIIIe leçon.

J. B. SAY, *Cours complet d'économie politique pratique.* Ch. XII à XVIII : *Des Emprunts publics.*

Le Secret des finances de Froumenteau.

Statistical abstract.

Statistical Tables relating to foreign countries. 1870.

Statistik des Hamburgischen Staates. 1887.

Statistique du Danemark publiée par l'Institut de statistique.

Statistique de l'empire de Russie. Publication du comité central de statistique. Ministère de l'intérieur.

Statistique du royaume de Belgique.

R. STOURM, *Les Finances de l'ancien régime et de la Revolution.* Guillaumin.

WESSELOWSKY, *Annuaire des Finances russes.*

Wiener Zeitung.

VÜRHER, *Histoire de la Dette publique.* 2 vol. Berger-Levrault et Cie.

DETTE VIAGÈRE. — La *dette viagère* est la partie de la dette dont aucune partie du capital n'est exigible et qui ne comporte qu'un paiement d'intérêt. L'extinction en est subordonnée à la mort de la personne qui est bénéficiaire de la rente ou de la pension.

La dette viagère ne se compose plus aujourd'hui que de deux éléments, les rentes viagères d'ancienne origine et les pensions.

Rentes viagères d'ancienne origine. — Nous avons vu dans la partie historique de l'article sur la Dette publique que les premiers emprunts constitués en rentes viagères remontaient au ministère de Pontchartrain, en août 1693, et que beaucoup d'aliénations de rentes avaient été faites sous cette forme pendant le cours du XVIII[e] siècle.

D'après le rapport de Cambon, la situation de ces rentes viagères était la suivante au 1[er] janvier 1793 :

	Rentes. — Livres.	Capital emprunté. — Livres.
Rentes sur une tête	70,849,137	732,962,123
Rentes sur deux têtes	27,028,129	321,884,490
Rentes sur trois têtes	1,945,108	22,883,715
Rentes sur quatre têtes	795,539	9,944,140

Cambon montra peu de respect pour cette partie de la dette publique et au lieu de réinscrire purement et simplement ces rentes sur le nouveau grand-livre avec les droits de réversibilité résultant des contrats primitifs, il les y porta réduites, c'est-à-dire capitalisées d'après une base proportionnelle à l'âge du titulaire et avec un droit de jouissance restreint au premier inscrit. Ce fut l'objet de la loi du 24 floréal an II, heureusement rapportée l'année suivante par la Convention elle-même. La loi du 8 floréal an III rétablit les rentiers viagers dans leurs anciens droits ; mais le Directoire leur fit subir, comme aux propriétaires de rentes perpétuelles, une réduction des deux tiers. (*L. 9 vendémiaire an VI.*)

Voici le chiffre des rentes viagères à différentes époques de ce siècle.

	Rentes.	Nombre de parties.
1er janvier 1817	12,965,150f	67,393
— 1821	11,234,945	56,870
— 1831	6,879,389	31,808
— 1841	3,601,816	17,497
— 1845	2,247,212	10,299
— 1860	717,981	2,899
— 1873	175,375	336

Aujourd'hui, les rentes viagères d'ancienne origine ne sont plus qu'au nombre de trois, s'élevant à 1,685 fr., c'est le chiffre de dépenses prévu pour 1888.

Pensions. — Les pensions forment une catégorie très importante des dettes de l'État et l'accroissement continu des charges qu'elles imposent au budget est en ce moment même dans le Parlement et dans la presse, l'objet de discussions approfondies.

Il sera consacré à ce mot un article spécial dans le Dictionnaire et c'est là qu'on étudiera l'histoire des pensions, leurs développements successifs, les détails de leur législation. Mais, dès à présent, étant donnée l'actualité de cette question, nous croyons utile d'insérer le tableau suivant dont les éléments ont été empruntés au rapport général présenté au Sénat par M. Boulanger, sur le budget de 1888. On jugera ainsi plus aisément des augmentations de dépenses qu'entraîne cette nature de dette et on y verra en outre dans quelle mesure les sommes déboursées chaque année pour le service des pensions sont atténuées par les retenues que versent au Trésor les pensionnaires de l'avenir.

Tableau détaillé de la Dette viagère (pensions) depuis 1854, indiquant la progression des charges de ce service.

ANNÉES.	PENSIONS CIVILES (Loi 9 juin 1853). Total des paiements et des recettes encaissées à titre de retenues.	PENSIONS CIVILES. Charges réelles.	PENSIONS diverses sans retenues. Total des paiements.	INDEMNITÉS viagères des victimes du 2 déc. 1851. Total des paiements.	PENSIONS MILITAIRES. Total des paiements et des recettes encaissées à titre de retenues.	PENSIONS MILITAIRES. Charges réelles.	PENSIONS DE LA MARINE et des demi-soldiers. Total des paiements et des recettes encaissées à titre de retenues.	PENSIONS DE LA MARINE. Charges réelles.	RÉCAPITULATION. Total des paiements et des recettes encaissées à titre de retenues.	RÉCAPITULATION. Charges réelles.
1854										
Paiements. .	23,235,852f	9,912,947f	6,695,856f	»	36,115,698f	35,007,255f	8,705,833f	»	74,773,239f	51,616,058f
Recettes . . .	*13,322,905*		»		*1,108,443*		*8,705,833*		*23,137,181*	
1869										
Paiements. .	30,852,078	15,473,537	4,487,186		49,188,920	47,798,503	16,065,044	»	100,593,228	67,759,226
Recettes . . .	*15,378,541*		»		*1,390,417*		*16,065,044*		*32,834,002*	
1872										
Paiements. .	33,899,505	16,888,726	6,148,601	»	55,924,863	54,210,366	18,026,926	7,000,000f	113,999,895	84,247,693
Recettes . . .	*17,010,779*		»		*1,714,497*		*11,026,926*		*27,752,202*	
1878										
Paiements. .	42,376,196	22,463,872	4,043,600	»	62,417,212	59,184,549	22,608,850	10,000,000	131,445,858	95,692,021
Recettes . . .	*19,912,324*		»		*3,232,663*		*12,608,850*		*35,753,837*	
1880										
Paiements. .	46,556,682	24,515,637	3,702,520	»	67,775,678	63,620,075	24,834,245	10,600,000	142,869,125	102,438,232
Recettes . . .	*22,041,045*		»		*4,155,603*		*14,234,245*		*40,430,893*	
1885										
Paiements. .	55,618,404	31,894,586	4,260,829	3,387,677f	97,104,922	92,304,389	38,355,929	26,138,750	202,727,761	161,986,231
Recettes . . .	*23,723,818*		»	»	*4,800,533*		*12,217,179*		*40,741,530*	
1888										
Prévisions de dépenses .	61,400,000	37,113,385	3,666,125	7,150,000	100,693,000	95,982,115	39,250,000	30,738,501	212,159,125	174,650,126
Prévisions de recettes . .	*24,286,615*		»	»	*4,710,885*		*8,511,499*		*37,508,999*	

Il ressort de ce tableau que le chiffre brut des dépenses prévues pour 1888 au titre des pensions de toute nature s'élevait à 212,159,125 fr.

Il se décompose ainsi :

Annuités versées à la Caisse des dépôts et consignations pour les suppléments de pensions militaires. (Exécution des lois de 1869 et de 1881.)	12,993,000 fr.
Pensions des demi-soldiers de la marine (laissées à la charge de la Caisse des invalides de la marine, par les lois des 13 mai 1791 et 11 avril 1881)	11,250,000
Pensions inscrites au budget du ministère des finances	187,916,125
Ensemble.	212,159,125 fr.
Les retenues sur les soldes et les traitements et diverses ressources spéciales à la Caisse des invalides diminuent cette somme de.	37,508,999
Il reste pour l'État une charge nette de	174,650,125 fr.

Voici comment se répartissent par chapitre, au budget de 1888, les 187,916,125 fr. alloués pour le service des pensions payées par le ministère des finances.

	Crédits de paiements alloués pour 1888.	Nombre des pensionnaires.
Pensions civiles (*L.* 22 *août* 1790 *et autres lois*)	1,150,000f	1,136
Pensions de la Pairie et de l'ancien Sénat (*L.* 4 *juin* 1814)	48,000	4
Pensions de donataires dépossédés (*L.* 26 *juill.* 1821).	480,000	1,115
Pensions militaires de la guerre. .	87,700,000	102,211
Pensions militaires de la marine . .	28,000,000	36,137
Secours aux pensionnaires de l'ancienne liste civile des rois Louis XVIII et Charles X (*L.* 8 *avril* 1834).	18,000	203 (pour ces deux lignes)
Pensions et indemnités viagères de retraite aux employés de l'ancienne liste civile et du domaine privé du roi Louis-Philippe (*L.* 8 *juill.* 1852).	47,000	
Pensions à titre de récompense nationale (*L.* 13 *juin* 1850)	161,000	360
Pensions civiles (*L.* 9 *juin* 1853) . .	61,400,000	80,699
Pensions de grands fonctionnaires (*L.* 17 *juin* 1856)	132,000	14
Pensions ecclésiastiques sardes. (*Conv. int.* 23 *août* 1860).	25,400	45
Anciens dotataires du Mont-de-Milan (*D.* 18 *déc.* 1861)	252,000	286
Indemnités viagères aux victimes du coup d'État du 2 décembre 1851 (*L.* 30 *juill.* 1881)	7,150,000	21,549
Pensions et indemnités de réforme de la magistrature (*L.* 30 *août* 1883)	1,300,000	597
Indemnité aux anciens professeurs des facultés de théologie catholique (*L.* 27 *juin* 1885)	49,725	»
Total des crédits de paiement pour les pensions.	187,916,125f	
Nombre des pensionnaires		244,354

DEUX-SÈVRES. *V.* Sèvres.

DEVOIR. — Ce mot a eu autrefois, pendant une longue période, la même signification que *droit,* notamment en Bretagne où cette appellation était encore en usage à l'époque de la Révolution.

L'*Encyclopédie* de Diderot et d'Alembert fournit des détails fort intéressants sur l'ancienne manière de désigner les différents droits perçus sur la population. On y trouve un document curieux sur les conditions et charges du Grand-Devoir adjugé en Bretagne pour les années 1783 et 1784.

Il y avait les devoirs des ports et havres, qui semblent être des droits de péage, et que l'on distinguait en *devoirs d'ancienne coutume* (devoirs de rivage, de quillage, de célerage, de bléage) et en *devoirs nouveaux.* Ces différents devoirs étaient perçus suivant le tarif ou la *pancarte* délivrée par la Chambre des comptes.

Par le mot de *devoirs* non spécifiés, on désignait les droits sur les vins et autres boissons.

Les droits appelés *devoirs de Bretagne,* et qui étaient une ferme spéciale à la province, se divisaient en grands et petits, et comprenaient les droits d'anciens gourmets, de courtiers, de jaugeage et courtage, d'inspecteurs et d'annuel, etc.

L'origine de ces derniers droits n'a pu être fixée ; on ne trouve aucun vestige de leur établissement ni dans les règlements, ni dans les histoires particulières de la province.

Le bail du fermier adjudicataire des droits à percevoir formait le titre de perception en vertu duquel le recouvrement était poursuivi.

DIAMANTS DE LA COURONNE (Aliénation des). — Les diamants de la couronne faisaient partie, sous la monarchie, avant 1789, du domaine de la Couronne, plus connu, depuis cette époque, sous le nom de liste civile. Les diamants étaient compris dans la dotation mobilière de la liste civile.

Au lendemain des événements de 1870, M. Hervé de Saisy, membre de l'Assemblée nationale, proposa l'aliénation, par l'État, des « joyaux et du mobilier de la Couronne et l'application du produit « à l'entière reconstruction des villes françaises détruites par l'armée allemande en expiation d'une « héroïque défense ».

Cette proposition d'aliénation, d'ailleurs, n'était pas nouvelle ; le Gouvernement provisoire avait rendu, le 9 mars 1848, un décret ordonnant l'aliénation des joyaux de la couronne. Ce décret ne fut pas suivi d'exécution.

L'Assemblée nationale de 1874, sur le rapport de M. le comte de Maillé, estima que les ressources que l'on attendait de la vente des diamants de la couronne n'étaient pas assez importantes pour l'objet proposé d'une part, et d'autre part que les circonstances, quelque graves qu'elles fussent, ne rendaient pas nécessaire l'aliénation immédiate. L'Assemblée n'adopta pas le projet de loi de M. de Saisy. Cependant le principe même de l'aliénation de ces joyaux fut admis, et c'est avec l'assentiment général que le rapporteur put dire que tous les esprits étaient frappés « du contraste entre l'inutilité de « ces joyaux, soit dans une monarchie, soit dans « une république, et la somme qu'ils représentent. » (Assemblée nationale, n° 523, 19 *août* 1871.)

Plusieurs années se passèrent sans que la question fût de nouveau soulevée ; le 16 décembre 1880, le Gouvernement prit l'initiative d'une proposition de loi ayant pour but de vendre une partie des diamants, dont le produit devait être affecté à la création d'une caisse des musées nationaux.

En 1881, M. Benjamin Raspail et plusieurs de ses collègues proposèrent : 1° l'aliénation des joyaux de la Couronne ; 2° l'affectation du produit à la création d'une caisse de dotation des musées nationaux et à la création d'une caisse des invalides du travail. (*Ch. des dép.*, n° 156, 14 *nov.* 1881.)

L'urgence fut déclarée. Les auteurs de la proposition évaluaient le produit de la vente à 30 ou 40 millions.

Le 28 juillet 1884, la Chambre adopta la proposition de M. Raspail ; le Sénat s'étant séparé le 29, la loi ne fut pas votée par cette assemblée.

Le 9 mars 1882, le Gouvernement proposa de

nouveau la vente d'une partie des diamants, réservant les autres soit pour le musée du Louvre, soit pour le Muséum, et l'affectation du produit à la création d'une caisse des musées de l'État. (*Ch. des dép.*, n° [illegible], 0 mars 1882.)

Sur le rapport de M. Benjamin Raspail, la Chambre adopta le projet d'aliénation d'une partie des joyaux de la couronne et l'affectation du produit total à la création d'une caisse des invalides du travail.

Le Sénat, appelé à délibérer sur ce projet nouveau, rejeta les propositions du Gouvernement et de la Chambre, mais il adopta le principe de l'aliénation et voulut que le produit de la vente fût affecté à la création d'établissements destinés à développer l'art industriel en France.

Enfin, le 10 décembre 1886, le Parlement vota une loi autorisant la vente d'une partie des diamants de la couronne, les autres étant réservés, comme il est dit plus haut, aux musées. Le produit net en doit être converti en rentes sur l'État, déposées à la Caisse des dépôts et consignations (*art.* 2).

En exécution de cette loi, promulguée le 11 janvier 1887, l'administration des domaines a procédé, en avril et mai 1887, à la vente des joyaux non conservés.

La vente a produit une somme nette de 7 millions.

Il y a lieu de remarquer que, même en défalquant la valeur des joyaux conservés, celle du « Régent » notamment évalué à 12 millions de francs dans l'inventaire général et que les experts n'estimaient pouvoir être vendu que 1 million de francs), le produit n'a pas atteint ce qu'on espérait de la vente. L'évaluation des experts était de 10 à 12 millions.

Depuis l'époque de la vente, des pétitions sont parvenues aux Chambres et une proposition de loi a été déposée (*Ch. des dép.*, n° 1877, 23 *juin* 1887) ayant toutes pour but d'obtenir l'affectation de cette somme de 7,000,000 de francs aux sociétés de secours mutuels. La question, on le voit, est donc loin d'être épuisée.

Quoi qu'il en soit, les résultats de l'opération sont les suivants :

Produit de la vente.

Vente : principal	6,861,664f50
5 p. 100 en plus	346,333 23
Lingots (pièces envoyées à la fonte)	6,750 51
Catalogues, etc.	6,612 45
	7,221,360f69

Emploi.

Frais de timbre	13f20
Frais d'enregistrement	171,617 50
Frais de vente	115,342 80
Remises allouées aux receveurs de l'enregistrement et des domaines chargés de la vente	6,878 12
Versement effectué par eux à la Caisse centrale du Trésor public pour être affecté par les soins de l'administration du mouvement général des fonds, à l'achat de rentes ordonné par l'article 1er de la loi du 11 janvier 1887	6,927,509 51
Total égal au produit de la vente	7,221,360f69

DIFFÉRENTS (**Monnaie**). — Les pièces de monnaie fabriquées en France depuis 1795 portent, en outre de la lettre qui sert à désigner l'atelier où elles ont été frappées, deux autres signes particuliers appelés différents ; l'un est la marque distinctive du graveur général des monnaies, l'autre, celle du directeur de la fabrication de l'atelier monétaire.

Ces signes sont placés sur l'exergue. Le régime de la régie a été, par la loi du 31 juillet 1879, substitué pour la fabrication des monnaies à celui de l'entreprise. Des deux monnaies existantes (Bordeaux et Paris), celle de Paris a seule continué à fabriquer des pièces de monnaie ; elles ne portent plus que la lettre désignative de l'établissement.

DIMES. — La dîme était une contribution en nature assise sur les fonds de terre et sur certains produits de la basse-cour, d'après les usages locaux, et destinée à assurer la subsistance des membres du clergé, la célébration du culte et le service des établissements hospitaliers.

Cet impôt avait son titre légal dans les Capitulaires et dans d'anciennes ordonnances des rois de France ; d'ailleurs, la dîme était d'usage dans tous les pays catholiques ; le clergé, au moment de sa grande puissance, avait fait admettre comme un principe que cette partie de la loi mosaïque était toujours en vigueur, et que la dîme était de droit divin. Depuis le XIIIe siècle les juristes avaient combattu cette doctrine, et le clergé, qui voulait étendre la dîme à tous les produits et à tous les revenus, trouva des résistances de la part des magistrats et de l'autorité royale. Et ce fut un principe nettement établi en France, que l'objet de la dîme et sa quotité devaient se régler conformément à l'ancien usage du canton de la dîmerie.

Dans l'origine, la dîme, établie pour les besoins du culte, n'était due qu'aux ecclésiastiques. Mais, à une époque et dans des circonstances peu connues, les dîmes, dans certaines localités, avaient passé, par don ou par aliénation, dans les mains de seigneurs laïques et constituaient pour eux de véritables propriétés transmissibles, des fiefs ; c'est ce qu'on nommait les dîmes inféodées. Les dîmes inféodées n'étaient pas sans importance. Elles étaient estimées à peu près à 10 millions en 1789, et on portait à 133 millions l'évaluation de toutes les dîmes.

Nous ne nous occuperons que de la dîme ecclésiastique et nous ne l'envisagerons que dans sa nature d'impôt.

On distinguait les dîmes en grosses dîmes, vertes dîmes et menues dîmes.

Les grosses dîmes, c'étaient les dîmes du froment, du seigle, de l'orge et de l'avoine. Elles étaient d'un usage général en France, et on les appelait les dîmes de droit.

Les vertes dîmes étaient celles des pois, des fèves, des lentilles.

Les menues dîmes, ou dîmes de cour ou de charnage, portaient sur les produits de la basse-cour, les volailles, les agneaux.

Ces distinctions étaient très importantes.

La dîme des quatre gros fruits (froment, seigle, orge et avoine) était généralement considérée comme imprescriptible ; mais la paroisse pouvait prescrire la quotité de la dîme et si pendant quarante ans elle n'avait payé la dîme que sur le pied de la treizième gerbe, le décimateur ne pouvait plus l'exiger à la douzième.

D'un autre côté, les grosses, les vertes et les menues dîmes ne se payaient ordinairement pas à la même personne. Il y avait dans une dîmerie, un ou plusieurs gros décimateurs : abbé, prieur, hôpital ou monastère, qui prenaient les grosses dîmes ; les

curés n'avaient le plus souvent que les vertes dîmes et les menues dîmes ; celles-là n'étaient pas imprescriptibles et dans beaucoup d'endroits, elles étaient d'un produit insignifiant.

La dîme était privilégiée et devait se payer avant les droits seigneuriaux et fonciers, tels que le champart, le terrage, etc.

La dîme était due par les fruits et non par le fonds ; par conséquent, si la culture était changée, et que le fonds ne produisît plus de fruits soumis à la dîme, le décimateur perdait tous ses droits ; cependant, les parlements furent obligés de faire fléchir ce principe, lorsque toute une dîmerie venait à changer son genre de culture et d'admettre les décimateurs à dîmer les nouveaux fruits dans une proportion qu'ils déterminaient.

Tous les propriétaires de fruits dîmables devaient la dîme, qu'ils fussent nobles ou roturiers, ecclésiastiques ou laïques ; les protestants et les juifs étaient également assujettis à cet impôt. Mais il y avait des provinces où les nobles payaient une dîme moins forte que les roturiers ; d'autres où les biens nobles payaient plus que les autres.

Certains ordres religieux avaient obtenu du pape d'être exemptés de la dîme. C'était Cîteaux, c'était Cluny ; puis l'ordre de Malte, celui des Chartreux et celui des Prémontrés. Mais les bulles du pape devaient être enregistrées aux greffes des parlements.

On tenait pour principe que la dîme n'arrérage pas, c'est-à-dire que le décimateur ne pouvait réclamer que la dîme de l'année ; mais, s'il y avait abonnement, le décimateur pouvait exiger jusqu'à 29 années d'arrérages.

Les procès en matière de dîmes devaient être portés au pétitoire devant le juge ecclésiastique ; au possessoire devant le juge royal.

En réalité, comme il y avait toujours à examiner la question de possession, les bailliages en premier ressort et les parlements sur l'appel retenaient toutes les affaires.

Nous avons dit que beaucoup de curés ne percevaient que des dîmes dont le produit ne pouvait les faire vivre ; on leur accorda le droit d'abandonner leurs dîmes au gros décimateur de la paroisse et d'exiger de lui une somme d'argent dont le taux fut fixé par la loi et qu'on appela la portion congrue.

La portion congrue, calculée d'après le prix du blé, à 25 septiers, fut fixée à 200 liv. par une déclaration royale du 18 octobre 1634. Elle fut portée à 300 liv., puis à 500 liv. ; enfin, après une vigoureuse campagne menée par les curés de la province du Dauphiné, la portion congrue fut élevée à 700 liv. pour les curés, à 350 liv. pour les vicaires. (*D. r. du 2 septembre* 1786.)

Ce n'était pas la seule charge imposée au gros décimateur. Il était tenu en outre :

1° De réparer et, au besoin, de reconstruire le chœur et le cancel de l'église paroissiale ; la nef était à la charge des habitants, de même que le clocher et le presbytère.

2° De fournir les ornements nécessaires à la célébration du culte, les chasubles, les calices, les missels ; dans certaines provinces, il avait aussi à payer la dépense du luminaire.

Enfin décimateurs et congruistes avaient à payer les décimes ecclésiastiques, d'après le département arrêté par l'assemblée générale du clergé de France. (*V.* **Décimes.**)

Depuis le XVI[e] siècle et sous l'influence du mouvement antipapiste, la perception de la dîme ne se fit pas sans difficultés. L'assemblée du clergé, qui venait de signer le contrat de Poissy, obtint une déclaration royale qui ordonnait de payer la dîme, selon la coutume des lieux, « *sans qu'il soit loisible à aucun dire qu'il ne doit la dîme qu'à volonté* », et défendait d'enlever la récolte, avant d'avoir prévenu le décimateur. (*D. r. du* 25 *octobre* 1561.)

L'ordonnance de Blois (mai 1579) et l'édit de Melun de février 1580 reproduisirent les mêmes dispositions.

Mais la résistance du cultivateur alla toujours en s'accentuant. Dans un mémoire présenté au roi lors de l'assemblée de 1750, nous lisons ce qui suit :

« Le clergé ne peut se dispenser de porter ses justes plaintes sur la diminution considérable des dîmes ; dans presque toutes les paroisses du royaume, les habitants cherchent à se soustraire au paiement de la dîme, ou du moins à en diminuer considérablement l'objet, affectant de changer la culture des terres, en convertissant en bois des terres portant des grains ou fruits sujets à la dîme, ou en leur substituant d'autres grains qui ne sont pas décimables. »

A l'assemblée de 1785, les plaintes furent encore plus vives. Les parlements composés de philosophes et de jansénistes, favorisaient les efforts des cultivateurs qui voulaient se soustraire à la dîme. Le parlement de Metz venait de juger que toute dîme est prescriptible, non seulement par la paroisse, mais par chaque habitant en particulier. Celui de Rouen venait d'arrêter un règlement qui devait avoir pour conséquence la suppression des dîmes vertes, si importantes en Normandie. Ceux de Paris et de Toulouse étaient entrés dans la même voie. Il est évident qu'à la veille de la Révolution la cause de la dîme était jugée et perdue. Le clergé réclamait une loi ; mais quel parlement eût voulu l'enregistrer [1] ?

MOUTON-DUVERNET.

DIOCÈSES. — La dénomination de diocèse, tirée du mot grec *dioikesis* (gouvernement, circonscription), fut donnée, sous les empereurs romains, à la réunion de plusieurs provinces, soumises à l'autorité d'un même gouvernement ; mais, insensiblement, sa signification se restreignit au territoire soumis à la juridiction immédiate d'un *archevêque* ou d'un *évêque*, et elle n'est plus employée aujourd'hui que dans ce dernier sens.

Le diocèse peut donc être défini actuellement une circonscription ecclésiastique qui embrasse un certain nombre de paroisses, et qui est placée sous l'autorité du même évêque.

L'établissement et la circonscription des diocèses sont réglés de concert avec le Saint-Siège et le Gouvernement, avec le concours du pouvoir législatif. (*Concordat* 20 *mess. an IX, art.* 9 ; *L. org.* 18 *germ. an X, art.* 18, *et L.* 4 *juill.* 1821.)

Le culte est exercé dans le diocèse, sous la direction unique de l'évêque. Tout privilège portant l'exemption de la juridiction épiscopale est aboli. (*L. org., art.* 40.)

Avant 1789, la France, y compris l'île de Corse, était partagée en 136 diocèses, dont 118 évêchés

1. Voyez également le paragraphe consacré aux dîmes dans les articles **Contributions directes, p 1213,** et **Cultes, p, 1357.**

et 18 archevêchés, qui possédaient des revenus propres, évalués à 5,500,000 livres en biens-fonds, rentes et redevances de toute nature.

L'Assemblée constituante voulut que la division politique du territoire servît désormais de base aux circonscriptions ecclésiastiques.

Elle décida que chaque département formerait, à l'avenir, un seul diocèse, et que chaque diocèse aurait la même étendue et les mêmes limites que le département. 51 sièges furent supprimés et, même après la réunion du Comtat-Venaissin à la France, il n'en exista plus que 83, partagés en dix arrondissements métropolitains, dont les métropoles furent Rouen, Reims, Besançon, Rennes, Paris, Bourges, Bordeaux, Toulouse, Aix et Lyon.

Le concordat fixa le nombre des archevêchés à dix et celui des évêchés à cinquante. Mais, parmi ces soixante sièges, se trouvaient compris l'évêché de Chambéry, suffragant de l'archevêché de Lyon, l'évêché de Nice, suffragant de l'archevêché d'Aix, l'archevêché de Malines, les évêchés de Tournai, Gand, Namur, Liège, Aix-la-Chapelle, Trèves et Mayence. De sorte que les diocèses composant le territoire proprement dit de la France, étaient seulement de cinquante.

Ce nombre a été successivement accru, en 1822, par l'institution de cinq nouveaux archevêchés et de vingt-six évêchés, ce qui porta le nombre des sièges à quatre-vingts; vinrent ensuite l'érection de l'évêché de Cambrai, occupé jusqu'en 1841 par un évêque constitutionnel; celle de l'évêché de Laval, en 1855; de l'archevêché d'Alger et des deux évêchés d'Oran et de Constantine, puis celle des trois évêchés coloniaux, de la Guadeloupe, de Saint-Denis, de la Réunion et de la Martinique, enfin la réunion à la France, par l'annexion de la Savoie et du comté de Nice, de l'archevêché de Chambéry et des évêchés d'Annecy, de Saint-Jean-de-Maurienne, de Tarentaise et de Nice. Par contre, l'évêché de la Guadeloupe a été supprimé par la suppression, au budget de 1885, du crédit affecté au traitement du titulaire de ce siège.

Actuellement la France comprend dix-huit archevêchés et soixante-douze évêchés, dont les noms sont reproduits ci-après, par provinces ecclésiastiques et par ordre alphabétique :

Aix, Ajaccio, Digne, Fréjus, Gap, Marseille, Nice. — **Albi**, Cahors, Mende, Perpignan, Rodez. — **Alger**, Constantine, Oran. — **Auch**, Aire, Bayonne, Tarbes. — **Avignon**, Montpellier, Nîmes, Valence, Viviers. — **Besançon**, Belley, Nancy, Saint-Dié, Verdun. — **Bordeaux**, Agen, Angoulême, Luçon, Périgueux, Poitiers, La Rochelle, Saint-Denis (Réunion), Martinique. — **Bourges**, Clermont, Limoges, Le Puy, Saint-Flour, Tulle. — **Cambrai**. Arras. — **Chambéry**, Annecy, Saint-Jean-de-Maurienne, Tarentaise. — **Lyon**, Autun, Dijon, Grenoble, Langres, Saint-Claude. — **Paris**, Blois, Chartres, Meaux, Orléans, Versailles. — **Reims**, Amiens, Beauvais, Châlons-sur-Marne, Soissons. — **Rennes**, Quimper, Saint-Brieuc, Vannes. — **Rouen**, Bayeux, Coutances, Évreux, Sées. — **Sens**, Moulins, Nevers, Troyes. — **Toulouse**, Carcassonne, Montauban, Pamiers. — **Tours**, Angers, Laval, Le Mans, Nantes.

Pendant un certain nombre d'années, les diocèses furent considérés comme des personnes morales, aptes à faire tous les actes de la vie civile ; pouvant, par suite, accepter des libéralités et acquérir à titre onéreux. Mais deux avis du comité de législation, en date des 5 mars et 21 décembre 1841, modifièrent la jurisprudence, qui n'admit plus les libéralités faites à leur profit, qu'autant qu'elles étaient destinées à des établissements diocésains légalement reconnus, tels que les menses épiscopales, les séminaires, les écoles secondaires ecclésiastiques, les caisses et maisons de retraites, etc., au nom desquels l'autorisation devait être demandée et accordée.

L'acceptation devait ensuite être faite par l'évêque, coformément à l'article 3 de l'ordonnance réglementaire du 2 avril 1817.

Cette jurisprudence restrictive a subsisté jusqu'en 1874. Elle a été modifiée par l'intervention solennelle d'un avis du Conseil d'État, rendu sur la proposition du Gouvernement et longuement délibéré, les 29 avril, 7 et 13 mai de cette année. Aux termes de cet avis, « le diocèse, étant capable de « posséder, d'acquérir et de recevoir, les évêques « peuvent être autorisés à accepter les libéralités « faites à leur diocèse ».

Cet avis, qui a ainsi reconnu que les diocèses constituaient des personnes civiles, est resté en vigueur jusqu'en 1880, époque à laquelle un nouvel avis du Conseil d'État, du 17 mars de cette dernière année, a déclaré que, dans l'état actuel de la législation, l'*évêché* ou *mense* épiscopale constitue une personne civile, mais que le diocèse ne représente qu'une division du territoire français, qui a été faite au point de vue religieux, et sur laquelle s'étend la juridiction épiscopale. On est ainsi revenu à la jurisprudence antérieure à 1874.

Pendant la période de six années, qui s'est écoulée de 1874 à 1880, pendant laquelle la personnalité civile des diocèses a été reconnue, des donations et legs en assez grande quantité ont été autorisés en faveur de ces établissements.

En voici la nomenclature, année par année :

État et valeurs des dons et legs autorisés en faveur des diocèses, depuis 1873, en exécution des avis du Conseil d'État des 29 avril, 7 et 13 mai 1874.

Années.	Capital.	Rentes.
1873	197,000f	1,000f
1874	376,800	25
1875	505,440	600
1876	1,425,262	150
1877	1,046,022	200
1878	163,000	400
1879	283,156	»
1880	540,280	»
Total. . . .	4,536,960f	2,375f

A. de Taillandier.

DISPONIBILITÉ. *V.* **Traitements.**

DISTILLERIES.

SOMMAIRE.

I. INTRODUCTION.

Les distillateurs ont toujours été soumis à la surveillance des agents des contributions indirectes

et astreints à faire par écrit, avant de commencer leurs opérations, toutes les déclarations nécessaires pour que les employés puissent surveiller leur fabrication, en constater les résultats et les prendre en charge sur leurs portatifs. (*L.* 28 *avril* 1816, *art.* 138.)

Mais les formalités imposées aux distillateurs furent vite reconnues insuffisantes contre la fraude que les augmentations successives des droits sur les alcools rendaient de plus en plus ingénieuse et active. Pour combattre les abus, l'administration n'hésita pas à établir une surveillance permanente dans les distilleries importantes et à provoquer des mesures susceptibles de restreindre autant que possible la fraude. L'article 3 de la loi de finances du 21 mars 1874 autorisa le Gouvernement à déterminer ces mesures par voie de règlement d'administration publique et un décret portant règlement sur les distilleries fut rendu le 26 août 1876.

Son application souleva immédiatement des réclamations : elle fut suspendue, dès le mois de novembre suivant, pour une partie de ses dispositions. Les prescriptions relatives au compte des matières premières comme élément de la prise en charge du produit de la distillation, donnèrent surtout lieu à des critiques très vives. En vue de concilier les intérêts de l'industrie avec ceux du Trésor, une commission instituée par arrêté ministériel du 16 février 1877 fut chargée d'entendre les observations des distillateurs. Cette commission a reconnu que la plupart des réclamations n'étaient pas fondées ou du moins étaient exagérées. Elle a été néanmoins conduite à admettre que des concessions pouvaient être faites sans compromettre le recouvrement de la taxe et elle a cru préférable, ne pouvant astreindre toutes les distilleries aux mêmes prescriptions, de présenter les nouvelles dispositions réglementaires dans deux décrets distincts. L'un, désigné sous le nom de règlement A, porte la date du 18 juillet 1878 et s'applique aux distilleries autres que celles qui mettent en œuvre des vins, cidres, poirés, lies, marcs et fruits. Le second, le règlement B, du 20 juillet 1878, s'applique aux distilleries de vins, cidres, poirés, lies, marcs et fruits.

Le compte des matières premières ne fut plus tenu que pour les boissons et pour les mélasses. Le règlement de 1876 exigeait qu'à la sortie des alambics, les produits de toute nature fussent logés dans des vases scellés d'où ils ne pouvaient être extraits qu'en présence du service. Le nouveau règlement A n'imposa plus l'usage des vases clos que pour les flegmes qui coulent des appareils à distiller.

A la suite de réclamations, l'administration se vit encore obligée de suspendre en partie l'application des règlements de 1878 et une commission fut instituée pour entendre les nouvelles observations des distillateurs. Elles portèrent principalement sur l'obligation de fournir un plan intérieur de l'usine, sur les déclarations hebdomadaires à faire à la recette buraliste et sur la tenue du registre de mise en fermentation.

La Commission, après avoir entendu les représentants de l'industrie et recherché les modifications dont etaient susceptibles les décrets de 1878, a été d'avis, qu'en raison des différences notables qui existent tant dans le matériel que dans les procédés de fabrication en usage dans les distilleries, les nouvelles dispositions réglementaires seraient mieux classées dans trois décrets distincts. Trois règlements sont dès lors intervenus ; le règlement A du 18 septembre 1879, le règlement A *bis* du 19 septembre 1879 et le règlement B du 15 avril 1881.

II. DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Les distillateurs sont tenus de faire, préalablement à toute fabrication, une déclaration indiquant la situation de leurs usines et la consistance de leur matériel de fabrication et de se munir d'une licence.

Ils doivent encore faire au bureau de la régie, quinze jours au moins avant le commencement de chaque campagne, une déclaration énonçant le nombre de jours de travail, l rendement d'alcool au minimum par hectolitre de liquide fermenté qui sera soumis à la distillation, et l'heure à laquelle commencera et cessera, chaque jour, le chauffage des appareils à distiller ou à rectifier si le travail ne doit pas être continu. Toute modification dans les conditions de la fabrication, quant au minimum de rendement et au temps pendant lequel la distillerie fonctionnera chaque jour, doit également être déclarée.

Pour les substances farineuses sans mélange d'autres matières, le minimum de rendement ne doit pas être inférieur à deux litres et demi d'alcool par hectolitre de matière macérée (*L.* 20 *juill.* 1837, *art.* 9). La loi ne permet pas d'exiger une déclaration supérieure à cette quotité.

Aucun minimum n'est fixé pour les autres matières. Quand le rendement déclaré est notablement au-dessous du rendement effectif, les employés doivent prendre texte des résultats de leurs expériences pour amener le distillateur à réformer ses déclarations.

III. RÈGLEMENT A (DISTILLERIES INDUSTRIELLES).

Le règlement A s'applique aux distilleries qui, sous le régime d'une surveillance permanente, rectifient des flegmes ou des esprits imparfaits fabriqués dans d'autres établissements ou qui, mettant en œuvre, sous le même régime, des matières autres que des vins, cidres, poirés, lies, marcs et fruits, obtiennent, par de simples distillations ou par des opérations de rectification, des produits propres à être livrés directement à la consommation.

Droit de visite. — Les employés sont autorisés à visiter les distilleries à toute heure du jour et de la nuit et à y exercer une surveillance permanente, lorsqu'il existe dans les ateliers des matières en fermentation ou des liquides susceptibles d'être livrés à la distillation ou à la rectification (*art.* 2).

Agencement de l'usine. — Un bureau meublé est mis à la disposition des employés dans l'enceinte de l'usine (*art.* 3).

Toute communication est interdite entre, d'une part, les ateliers de distillation ou de rectification, et, d'autre part, les bâtiments voisins non occupés par le distillateur et ceux dans lesquels l'industriel se livre à la fabrication ou au commerce des boissons fermentées autres que les alcools, soit à la préparation des liqueurs ou des eaux-de-vie aromatisées, telles que les absinthes ou les similaires d'absinthe. Lorsque la maison d'habitation du distillateur n'est pas séparée des ateliers de fabrication par une cour intérieure, toute communication directe entre ces ateliers et la maison et ses dépendances peut également être interdite (*art.* 4).

Chaque chaudière, alambic, cuve, vaisseau et récipient reçoit un numéro d'ordre avec l'indication de la contenance en litres peinte à l'huile (*art.* 5).

Le plan intérieur de la distillerie n'est plus exigé.

Les tuyaux dans lesquels circulent les produits de la distillation et de la rectification doivent être seuls peints en rouge et installés de façon qu'on puisse suivre de l'œil tout le parcours. Le distillateur est tenu de remettre une declaration indiquant pour chacun de ses tuyaux, son numéro d'ordre, sa longueur, son point de départ et son point d'arrivée (*art.* 7 et 8).

Tout récipient destiné à recevoir des spiritueux, y compris la chaudière de chaque rectificateur, doit être muni d'un indicateur avec un tube en verre disposé de manière à présenter extérieurement le niveau du liquide. Cet indicateur peut être remplacé, pour les récipients autres que le rectificateur, par une jauge metallique (*art.* 9).

Toute quantite d'alcool trouvée dans des tuyaux ou dans des récipients autres que ceux déclarés, est réputée fabriquée en fraude et saisie (*art.* 11).

L'administration peut faire installer, à ses frais, des compteurs destinés à mesurer les liquides qui sortent des appareils à distiller ou à rectifier (*art.* 12).

Les distillateurs doivent pourvoir leur usine d'un dépotoir dûment contrôlé par le vérificateur des poids et mesures. L'échelle de ce dépotoir est graduée par hectolitre dans sa partie supérieure et par fraction d'un litre chacune dans sa partie inférieure pour une contenance d'un hectolitre au moins (*art.* 13).

Matières premières. — Le règlement A n'exige la tenue d'un compte des matières premières que pour les mélasses (*art.* 22). Les quantités reconnues à l'arrivée sont prises en charge. Le compte est déchargé des quantités mises en fermentation ou de celles expédiées en nature sous acquit-à-caution.

La responsabilité des distillateurs ne peut être engagée pour le rendement en alcool correspondant aux manquants de mélasses. Les sucres que représentent ces manquants sont seuls passibles des droits.

Matières en fermentation. — L'administration fournit gratuitement pour chaque distillerie un registre de mise en fermentation qui est tenu et rempli soit par les employés en permanence dans l'usine, soit par le distillateur lui-même (*art.* 23). Ce registre doit présenter les numéros et contenance des cuves, l'heure du commencement et de la fin des opérations, le poids des farines et des mélasses, le volume des jus et des matières macérées à l'instant même où le jus et les matières commencent à être versés dans les cuves, à la fin du chargement de chaque cuve, quand la fermentation est terminée, à mesure que le contenu de chaque cuve de fermentation est mis en distillation (*art.* 24).

Les distillateurs ne sont pas tenus de déclarer la densité des jus et des matières avant et après la fermentation. Les employés sont autorisés à prélever des échantillons sur les liquides fermentés, afin de les soumettre à l'alambic d'essai (*art.* 25).

Compte général de fabrication. — Le règlement A n'impose pas aux distillateurs qui se bornent à recevoir des produits du dehors l'obligation d'en opérer la rectification en vases clos. Leur compte de fabrication est chargé de la quantité d'alcool que ces produits représentent d'après leur volume et leur degré.

Les autres distillateurs ont le choix, pour la prise en charge au compte général de fabrication, entre les deux modes définis ci-après (*art.* 15). Dans le premier, la prise en charge comprend d'une part, la quantité d'alcool contenue dans les flegmes obtenus sur place sans que cette quantité puisse être inférieure au minimum déclaré ; d'autre part, la quantité d'alcool contenue dans les produits reçus du dehors.

Dans le second, le rendement minimum déclaré et la quantité d'alcool contenue dans les produits venant de l'extérieur constituent les éléments de la prise en charge, sans que cette prise en charge puisse être inférieure aux résultats de la rectification.

L'option est constatée dans une déclaration signée par le distillateur.

Dans le premier mode, la distillation seule est opérée en vases clos. Les produits de la rectification et les flegmes reçus du dehors sont déposés dans des récipients non scellés ou dans des futailles. Les flegmes obtenus sur place sont recueillis dans des bacs jaugeurs fermés et cadenassés d'où ils ne peuvent être extraits qu'avec la coopération du service (*art.* 16).

Dans le second mode, les produits de la distillation et ceux de la rectification sont conduits dans des récipients fermés. Les produits achevés sont dirigés dans des récipients installés comme les bacs jaugeurs destinés à recueillir les flegmes fabriqués sur place dans les usines soumises au premier mode.

Les cadenas dont il est fait usage reçoivent un bulletin de contrôle qui est perforé par le fait de l'ouverture du cadenas. Ces bulletins, détachés d'un registre, sont rattachés à la souche une fois perforés.

Comptes auxiliaires de magasin. — Indépendamment du compte des mélasses, du compte de fermentation et du compte général de fermentation, des comptes auxiliaires de magasin sont ouverts à chaque distillateur : pour les produits à repasser, pour les produits achevés et pour les résidus ou huiles essentielles.

Dans les usines soumises au premier mode, les flegmes reconnus par le service dans les bacs jaugeurs sont pris en charge pour la quantité d'alcool qu'ils contiennent au compte général de la fabrication et au compte des produits à repasser. Si les quantités d'alcool prises en charge au compte général de fabrication, à la sortie des bacs jaugeurs, sont inférieures au minimum déclaré, une prise en charge complémentaire est effectuée à ce compte avant chaque inventaire général prescrit par l'article 37 du règlement (*art.* 17).

Chez les distillateurs soumis au second mode, les quantités d'alcool que représentent les jus mis en distillation d'après le rendement minimum déclaré sont prises en charge, à la fin de chaque journée, au compte général de fabrication. Les flegmes provenant de la distillation sont pris en charge chaque jour, au compte des produits à repasser, pour la quantité d'alcool qu'ils représentent.

Rectification des flegmes. — Aucune quantité de flegmes ou d'alcools à repasser ne peut être in-

troduite dans l'appareil à rectifier sans que la déclaration en ait été faite par le distillateur (*art.* 29). La déclaration doit énoncer: la nature, le volume et le degré des produits à repasser, le numéro des vaisseaux d'où ces produits doivent être extraits, la date et l'heure du chargement de l'appareil.

Il est donné décharge des quantités introduites dans l'appareil à rectifier au compte de magasin et non au compte général de fabrication qui ne doit être déchargé que des spiritueux expédiés au dehors ou dont le manquant est constaté. En fin de journée, les produits de la rectification sont pris en charge pour la quantité d'alcool qu'ils contiennent au compte des alcools achevés ou à celui des produits à repasser (*art.* 30).

Registre magasinier. — Dans le but d'assurer ces diverses prises en charge, une situation des produits renfermés dans les récipients de grande dimension doit être opérée par le service, pendant le jour, toutes les deux heures au moins.

Il est tenu pour cet usage un registre magasinier dans toutes les distilleries. Les employés y inscrivent le numéro d'ordre, la tare et le poids brut de chaque futaille, le volume et la force alcoolique des spiritueux (*art.* 33).

Résidus de la rectification. — Les résidus de la rectification impropres à un nouveau repassage sont pris en charge à un compte spécial: pour leur volume total, pour leur degré, pour la quantité d'alcool correspondant à ce volume et à ce degré et pour la quantité d'alcool pur qu'ils contiennent après élimination des essences (*art.* 31).

Les résidus d'une richesse alcoolique inférieure à 6 p. 100 sont exempts des droits, à condition que ces produits soient employés sur place à un usage industriel ou expédiés à des industriels étrangers au commerce des boissons spiritueuses pour être utilisées dans les mêmes conditions, sous la surveillance des agents de la régie.

Le compte général de fabrication et le compte spécial sont déchargés de la quantité d'alcool pur réellement contenue dans les produits expédiés au dehors.

Pertes matérielles. — Les distillateurs obtiennent décharge des mélasses, des boissons, des spiritueux et des flegmes dont la perte est régulièrement constatée par les employés (*art.* 34). Cette disposition est commune aux trois règlements.

Sorties des usines. — L'enlèvement des spiritueux doit être préalablement déclaré aux employés en permanence deux heures d'avance.

Les quantités d'alcool pur contenues dans les produits expédiés sont portées en décharge, tant au compte général de fabrication qu'aux comptes des produits achevés ou des produits à repasser (*art.* 35).

Recensements de magasins. — A des époques indéterminées, les employés sont autorisés à arrêter la situation des comptes de magasin (*art* 36).

Si aucun travail de distillation ou de rectification n'a été opéré depuis la dernière prise en charge au compte de magasin, l'excédent que fera ressortir le recensement ne pourra provenir que d'une introduction ou d'une opération clandestine et il sera saisi conformément à l'article 100 de la loi du 28 avril 1816. Dans le cas contraire, l'excédent sera ajouté aux charges comme produit du travail courant. Quant aux manquants, ils ne seront affranchis des droits que jusqu'à concurrence de la déduction fixée à 7 p. 100 par l'article 1er du décret du 4 décembre 1872. Cette déduction est calculée par campagne annuelle, commençant le 1er octobre et finissant le 30 septembre de l'année suivante.

Inventaires généraux. — Un inventaire général des produits de la distillation et de la rectification est opéré toutes les fois que les employés le jugent nécessaire, de préférence lorsque les appareils sont au repos (*art.* 37).

Dans les distilleries qui n'opèrent que sur des produits venant du dehors et dans celles où les flegmes obtenus sur place sont pris en charge d'après le premier mode, les excédents au compte général de la fabrication ne peuvent provenir que d'une introduction frauduleuse ou d'une soustraction opérée dans les bacs jaugeurs. Ils sont saisis.

Dans les établissements où la prise en charge a lieu d'après le second mode, les excédents que font apparaître les inventaires généraux, après déduction des déchets que peut entraîner la rectification des produits imparfaits compris dans les restes (déduction réglée de concert entre le service et le distillateur), représentent des bonis de rendement; à ce titre, ils sont ajoutés aux charges du compte général (*art.* 39).

Dans toutes les usines, les manquants constatés par les inventaires généraux sont immédiatement imposables, sous la déduction acquise au compte de magasin. Lorsqu'il est établi que les manquants proviennent exclusivement de déficits de rendement ou de déchets de rectification, l'administration en accorde décharge s'ils ne dépassent pas 5 p. 100 des prises en charge. Si les manquants ayant l'une de ces origines dépassent la quantité indiquée ci-dessus ou lorsque les distillateurs réclament contre les décisions de l'administration en ce qui concerne les manquants de 5 p. 100 et au-dessous, le ministre des finances statue après avoir pris l'avis de la section des finances du Conseil d'État (*art.* 38).

IV. RÈGLEMENT A^{bis} (DISTILLERIES AGRICOLES).

Le règlement A *bis* s'applique aux distilleries *dites* agricoles, c'est-à-dire aux distilleries qui mettent en œuvre des matières autres que des vins, cidres, poirés, lies, marcs et fruits, qui ne reçoivent aucune quantité de spiritueux du dehors et ne produisent que des flegmes expédiés en totalité chez des rectificateurs.

Droit de visite. — Agencement des usines. — Le droit de visite s'exerce comme dans les distilleries industrielles.

Les dispositions relatives aux communications intérieures sont les mêmes, sauf celle qui concerne le cas où la maison du distillateur n'est pas séparée des ateliers par une cour intérieure. Le règlement A *bis* ne la mentionne pas.

Les distillateurs agricoles n'ont pas à mettre un bureau à la disposition des employés. Ils ne sont pas tenus de numéroter les tuyaux destinés à faire circuler les produits de la distillation, de les peindre en rouge et d'indiquer la direction de chacun d'eux.

Les dispositions du règlement A, relatives aux indicateurs, aux alcools trouvés hors des récipients déclarés, aux compteurs et au dépotoir sont applicables aux distilleries agricoles. Les distillateurs qui expédient les produits de leur fabrication dans des récipients ou futailles dont la capacité aura été préalablement déterminée chez le rectificateur des-

tinataire des flegmes sont dispensés d'avoir un dépotoir (*art.* 12).

Matières premières. — Un compte de matières premières est tenu pour les mélasses (*art.* 16).

Matières en fermentation. — Le registre de mise en fermentation est tenu soit par les employés lors de leurs visites, soit par le distillateur. Il est servi comme dans les distilleries industrielles.

Compte général de fabrication. — A la sortie des appareils à distiller, les flegmes sont dirigés dans les bacs jaugeurs fermés et cadenassés (*art.* 7).

Dans les distilleries agricoles placées sous le régime de la surveillance intermittente, les flegmes ne peuvent être extraits des bacs jaugeurs qu'en présence des agents ; les employés doivent faire dans chaque usine en activité une visite quotidienne au moins, entre six heures du matin et neuf heures du soir. Les flegmes extraits des bacs jaugeurs sont pris en charge au compte général de fabrication pour la quantité d'alcool qu'ils contiennent (*art.* 21).

Registre magasinier. — Ce registre n'est tenu que dans les usines où les flegmes extraits des bacs jaugeurs doivent séjourner (*art.* 22).

Sorties des usines. — L'enlèvement des flegmes doit être déclaré à la recette buraliste six heures au moins d'avance (*art.* 15 et 24).

Recensements. — Les employés peuvent arrêter à toute époque la situation du compte de fabrication. Les excédents sont saisis et les manquants imposables sous la déduction annuelle de 7 p. 100 accordée par le décret du 4 décembre 1872 (*art.* 25).

Après chaque interruption des travaux de la distillation et avant chaque inventaire, si les quantités d'alcool successivement prises en charge sont inférieures au rendement minimum déclaré par le distillateur, une prise en charge complémentaire est effectuée au compte de fabrication. L'administration accorde décharge des manquants non couverts par la déduction lorsqu'ils ne dépassent pas 5 p. 100 des prises en charge et qu'il est établi qu'ils proviennent de déficits de rendement.

V. RÈGLEMENT B.

Le règlement B du 15 avril 1881 s'applique :

1° Aux distilleries de vins, cidres, poires, lies, marcs et fruits, à l'exception de celles qui sont exploitées par les bouilleurs de cru (*V. ce mot*);

2° Aux distilleries qui, mettant en œuvre d'autres matières ou recevant des spiritueux du dehors, obtiennent par de simples distillations ou par des opérations de rectification, des produits propres à être livrées directement à la consommation et dans lesquelles l'administration ne juge pas utile d'établir un service de surveillance permanente;

3° Aux distilleries ambulantes.

1. Distilleries des deux premières catégories.

Droit de visite. — Les employés sont autorisés à pénétrer à toute heure du jour dans les distilleries auxquelles s'applique le règlement B. Ils peuvent également s'y introduire de nuit pour y exercer leur surveillance lorsqu'il résulte des déclarations faites par les distillateurs que les usines sont en activité.

Les distillateurs qui procèdent à des opérations de distillation ou de rectification en dehors des heures de travail indiquées dans leurs déclarations sont passibles des peines édictées par l'article 1er de la loi du 28 février 1872 (confiscation des spiritueux fabriqués en fraude, amende de 500 à 5,000 fr. (*art.* 2).

Agencement de l'usine. — Les communications sont les mêmes que dans le règlement A *bis*. Si des vins destinés à être vendus en nature sont emmagasinés dans des locaux en communication intérieure avec la distillerie, l'agencement des appareils de distillation, des conduits et des récipients doit être établi de telle sorte que les alcools arrivent en vases clos et que, dans le trajet, aucune quantité ne puisse être soustraite à la prise en charge. Les récipients dans lesquels seront reçus les alcools ne pourront être, dans ce cas, ouverts qu'en présence des agents. Ils seront scellés du plomb de la régie (*art.* 4).

Les distillateurs dont la production moyenne est au moins de six hectolitres d'alcool par jour doivent être pourvus d'un dépotoir ou d'un hectolitre et ceux dont la production est inférieure à six hectolitres, d'un hectolitre ou d'un décalitre.

Matières premières. — 1° Vins, cidres, etc. Tout distillateur qui fabrique des vins, des cidres et des poirés dans les dépendances de sa distillerie est tenu de constater sur un registre *ad hoc* le détail et le résultat de ses fabrications. Les indications sont inscrites tant à la souche du registre qu'au bulletin et ce dernier est détaché et déposé immédiatement dans une boîte scellée dont les employés ont la clé (*art.* 11).

Les boissons fabriquées et introduites sont prises en charge à un compte spécial comme matières premières. Dans les usines où les conditions d'installation prescrites par l'article 4 ne sont pas réalisées, les boissons dont l'enlèvement pour l'extérieur est déclaré ne sont portées en décharge au compte des matières premières, qu'autant qu'elles sont enlevées en présence des employés.

Les employés sont autorisés à arrêter, à toute époque, la situation des boissons. Les excédents sont saisis. Quant aux manquants non couverts par la déduction légale, les droits sont dus sur une quantité d'alcool égale à celle que représentent les boissons formant le manquant net. La quantité d'alcool imposable est calculée d'après le rendement des boissons distillées depuis le commencement de la campagne (*art.* 13).

2° Mélasses. Il est tenu un compte de matières premières (*art.* 14).

Déclarations diverses. — Les distillateurs et bouilleurs de profession sont tenus de déclarer les quantités de vins, cidres, etc., qu'ils doivent soumettre à la distillation (*art.* 10 *de la loi du* 20 *juillet* 1837). Les articles 17 et 18 du règlement B stipulent que les déclarations de l'espèce doivent être inscrites sur un registre à souche *dit* de mise en distillation. Le bulletin est déposé dans la boîte scellée.

En cas de contestation sur la déclaration relative au minimum de rendement, la force alcoolique des boissons et celle des autres matières dont le rendement minimum n'est pas déterminé par la loi sont définitivement fixées à la suite des expériences contradictoires prescrites par l'article 10 de la loi du 20 juillet 1837. Le minimum de rendement à déclarer par le distillateur ne peut être inférieur à la qualité que représente, sous la déduction de 10 p. 100, la quantité d'alcool obtenue par la distillation opérée contradictoirement (*art.* 22).

Les bouilleurs qui veulent souscrire une base

générale de conversion (*art.* 142 *de la loi du* 28 *avril* 1816) sont tenus d'en faire la déclaration par écrit au chef de service de la circonscription (*art.* 20). Des essais sont faits sur chaque espèce de boisson ou de matière destinée à la distillation. La base adoptée ne s'applique qu'aux boissons déjà prises en charge et aux matières existant dans l'usine, au moment où elle est consentie. Une nouvelle base doit être discutée pour les boissons ou matières introduites ultérieurement dans la distillerie.

L'article 139 de la loi du 28 avril 1816 impose aux distillateurs qui mettent en œuvre des matières autres que des vins, cidres, etc., l'obligation de déclarer l'heure du chargement des cuves de fermentation, la quantité de liquide ou de matière qui doit être mise en fermentation. Ces déclarations doivent présenter, par journée, le détail des opérations et elles peuvent être faites au choix du distillateur, soit à la recette buraliste, pour une période que le distillateur fixe lui-même, soit sur un registre à souche qui lui est remis à cet effet. Le bulletin est déposé dans la boîte scellée (*art.* 16).

Produits de la distillation. — Dans toutes les usines, les distillateurs doivent inscrire à la fin de chaque journée de travail, sur un registre spécial, la quantité d'alcool pur contenue dans les spiritueux achevés provenant de la distillation ou de la rectification quotidienne. Les quantités d'alcool successivement inscrites sur ce registre sont prises en charge au compte de magasin, à chaque visite des employés (*art.* 24).

Spiritueux du dehors. — Les spiritueux quelconques provenant du dehors doivent être soumis à la vérification des employés. A cet effet, ils doivent être conservés intacts dans les vaisseaux qui ont servi à leur transport, pour être vérifiés à la première visite des agents. Toutefois, trois jours après que la déclaration d'arrivée a été faite à la recette buraliste, le distillateur peut disposer de ses spiritueux si les employés ne se sont pas présentés dans ce délai. Les quantités d'alcool introduites dans l'usine sont prises en charge au compte de fabrication et au compte de magasin (*art.* 25).

Repassage des produits. — Le repassage des flegmes dans l'alambic est constaté par le distillateur sur un registre spécial, de même pour la remise en fabrication des produits du dehors (*art.* 26).

Les spiritueux soumis à des repassages sont portés en décharge et repris en charge, au compte de magasin seulement, autant de fois qu'il y a d'opérations successives.

Compte de magasin. — A la fin de chaque journée ou à chacune de leurs visites, les employés inscrivent aux charges de ce compte : les quantités d'alcool portées sur le registre des produits de la distillation, les quantités d'alcool provenant du dehors, celles provenant des repassages et des excédents constatés à la suite des recensements.

Le compte de magasin est déchargé : des quantités d'alcool expédiées au dehors, de celles contenues dans les produits soumis au repassage, des pertes matérielles et des manquants constatés à la suite des recensements.

A des époques indéterminées, les employés arrêtent la situation du compte de magasin (*art.* 28). Les excédents et les manquants sont traités comme dans les distilleries industrielles.

Compte de fabrication. — On prend en charge, à ce compte, les quantités d'alcool que représentent, d'après le rendement minimum déclaré ou fixé par la base générale de conversion, les boissons ou les autres matières mises en distillation, les alcools provenant du dehors et les excédents de fabrication.

Les employés effectuent, toutes les fois qu'ils le jugent nécessaire, des inventaires généraux des produits de la distillation et de la rectification.

Dans les distilleries qui n'opèrent que sur des spiritueux venant du dehors, les excédents au compte de fabrication ne peuvent provenir que d'une introduction frauduleuse. Ils sont saisis. Dans les autres usines, ils sont ajoutés aux charges comme boni de rendement (*art.* 31).

Pour les manquants, se reporter aux inventaires généraux dans les distilleries industrielles.

2. Distilleries ambulantes.

La mise en circulation d'un alambic mobile ou son stationnement, soit sur la voie publique, soit dans une cour non fermée ou dans un emplacement non clos n'appartenant pas au propriétaire de l'appareil, doivent être précédés d'une déclaration faite à la recette buraliste quarante-huit heures au moins d'avance. Tout conducteur d'alambic mobile doit être muni d'un permis de circulation détaché d'un registre à souche.

La déclaration et le permis de circulation doivent indiquer la capacité de l'alambic, le jour où commencera et celui où finira la mise en circulation de l'appareil et les communes dans lesquelles il doit être conduit (*art.* 33).

Le permis de circulation n'est valable que pour un mois au plus à partir du jour où l'alambic est déplacé et pour les communes comprises dans la circonscription de la recette buraliste d'où il émane. En cas de passage dans une autre circonscription de recette buraliste, il peut être échangé sans condition de délai, contre un nouveau permis. Les déclarations de distillation faites par les distillateurs ambulants ne sont reçues que sur la représentation du permis de circulation (*art.* 34).

Telles sont les formalités qu'est tenu de remplir le distillateur ambulant qui exerce son industrie au domicile d'autrui. Le propriétaire ou le locataire des locaux dans lesquels s'opèrent les travaux de distillation doit se conformer à toutes les dispositions du règlement B, à moins qu'il ne puisse réclamer le bénéfice de la loi des 14 et 17 décembre 1875 relative aux bouilleurs de cru (*art.* 35). (*V. ce mot.*)

VI. VILLES SUJETTES AU DROIT D'ENTRÉE ET A LA TAXE UNIQUE. ENTREPÔT.

Dans les villes sujettes au droit d'entrée et à la taxe unique, tout bouilleur ou tout distillateur de substances autres que les vins, cidres et poirés, est tenu, s'il ne réclame pas la faculté de l'entrepôt, d'acquitter le droit d'entrée sur les quantités d'alcool provenant de la distillation. Les bouilleurs et distillateurs de vins, cidres, poirés, peuvent réclamer l'entrepôt pour les vins, cidres, etc., qu'ils reçoivent. L'entrepôt s'étend alors aux eaux-de-vie provenant de la distillation (*art.* 32 *et* 36, *L.* 28 *avril* 1816). S'ils ne jouissent pas de l'entrepôt, les distillateurs sont tenus de justifier du paiement de la taxe d'entrée sur les vins, cidres, etc., introduits dans leurs établissements ; les eaux-de-vie extraites de ces vins, etc., ne sont pas passibles du droit d'entrée (*art.* 101, *L.* 28 *avril* 1816).

Pour obtenir l'entrepôt, les distillateurs doivent

présenter une caution solvable (*art.* 38, *L.* 21 *avril* 1832).

Lorsque les distillateurs ont obtenu l'entrepôt, le compte spécial des vins admis à l'entrepôt et celui des produits de la fabrication sont réglés comme chez les marchands en gros entrepositaires.

VII. VILLES OÙ LA DISTILLATION DES EAUX-DE-VIE EST INTERDITE.

La fabrication, la distillation et la rectification des eaux-de-vie et esprits sont prohibées dans la ville de Paris (*art.* 10, *L.* 1er *mai* 1822. *O.* 20 *juill.* 1825).

Les contraventions à ces lois et ordonnances entraînent une amende de 1,000 à 5,000 fr., la confiscation des matières et appareils de distillation et l'emprisonnement de six jours à six mois.

D'après l'article 10 de la loi du 24 mai 1834, sur la demande des conseils municipaux, il peut être fait application, dans les villes sujettes à octroi, des dispositions de l'article 10 de la loi du 1er mai 1822.

VIII. NOMBRE DES DISTILLERIES EN FRANCE.

Le nombre des distilleries varie peu d'une année à l'autre. Le tableau suivant en donne le relevé pour les cinq dernières années.

Années.	Distillateurs et bouilleurs de profession.
1881	2,2[illegible]8
1882	2,145
1883	2,148
1884	2,129
1885	2,315

H. Roux.

DISTRIBUTION MENSUELLE DES FONDS. — Chaque année, la loi de finances détermine le montant des dépenses jugées nécessaires pour assurer le fonctionnement des services de tous les ministères pendant une année et ouvre à chaque ministre les crédits correspondant aux dépenses votées pour son département. Le budget voté, chaque ministre peut disposer des crédits qui lui sont ouverts pour l'année. Mais s'il est seul juge de l'opportunité et de l'importance des dépenses qu'il peut engager, il ne peut néanmoins prescrire l'ordonnancement de leur paiement sans en avoir préalablement avisé son collègue, le ministre des finances.

Il importe, en effet, que ce dernier, seul chargé d'encaisser toutes les recettes et d'effectuer tous les paiements sur tous les points du territoire, soit prévenu en temps utile afin qu'il puisse prendre les dispositions nécessaires pour assurer le paiement des dépenses engagées par ses collègues au lieu où il doit être effectué.

Cette obligation d'aviser le ministre des finances ressort de l'application de l'article 6 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, en vertu de laquelle le ministre des finances doit proposer chaque mois, au chef de l'État, d'après la demande des autres ministres, la distribution des fonds dont ils pourront disposer dans le mois suivant. En conséquence, chaque mois, les chefs des services administratifs de tous les ministères adressent au ministre des finances (Bureau de l'ordonnancement) un aperçu de leurs besoins respectifs pour le mois suivant ; de toutes ces demandes, il est formé un résumé qui est transmis à la direction du mouvement général des fonds. Munie de ces renseignements et connaissance prise des disponibilités, cette direction prépare et fait rendre un décret fixant la limite dans laquelle chaque ministre pourra faire ses ordonnancements et qu'il ne pourra dépasser.

DIXIÈME. — On désigne sous ce nom un impôt établi en 1710, pour subvenir aux dépenses de la guerre, et qui devait cesser 3 mois après la signature de la paix. (*Décl. roy.* 14 *oct.* 1710.) Il était ainsi nommé parce qu'il prélevait le dixième de tous les revenus [1].

La France traversait alors une crise terrible. Louis XIV avait fait des propositions de paix que les alliés avaient repoussées ; après l'insuccès des conférences de Gertruydenberg, il fallait continuer la guerre, puisque notre territoire était envahi et que l'ennemi occupait Aire, Béthune et Douai. Mais on avait épuisé toutes les ressources du crédit ; en 1695, on avait établi la capitation ; puis on avait engagé les domaines, créé de nouveaux offices, imposé des augmentations de gages, mis en vente des lettres de noblesse ; tout cela avait produit peu d'argent. Il fallut demander à la nation un nouvel effort. « On ne put trouver d'expédient plus convenable que d'établir le dixième du revenu de tous « les fonds et généralement de tous les biens. « Cette levée était un remède extrême et violent ; « les ennemis de la France se persuadèrent que « l'établissement en serait impossible ; mais ayant « vu que tous les sujets se prêtaient aux besoins « de l'État, ils regardèrent le dixième comme une « ressource inépuisable pour la guerre. On peut « dire que c'est un des principaux motifs qui ont « déterminé les ennemis à faire la paix. » (*Mémoire de Desmarets au régent.*)

Le nouvel impôt atteignait tous les revenus, et tous les Français y étaient assujettis ; les nobles et les privilégiés aussi bien que les gens de roture.

L'article 1er de la déclaration royale soumettait à la perception du dixième le revenu de tous les fonds, terres, prés, bois, marais, étangs, rivières, forges, fourneaux et autres usines, cens, rentes, dîmes, champarts et autres charges foncières.

L'article 2, le revenu des maisons des villes et faubourgs louées ou non louées, et celles de la campagne qui, étant louées, procuraient un revenu.

L'article 3, les charges, emplois et commissions soit d'épée ou de robe.

L'article 4, les rentes sur l'Hôtel-de-Ville, le clergé, sur les postes, sur les villes et les provinces, sur les augmentations de gages, les pensions et les gratifications.

L'article 5, les rentes constituées sur particuliers ; les douaires, et d'une manière générale tous les actes et contrats portant des intérêts.

Mais le propriétaire des fonds sur lesquels les rentes étaient constituées profitait du dixième imposé sur les rentes, et était autorisé à le retenir, en payant les arrérages à son créancier.

L'impôt du dixième atteignait également les octrois et revenus des villes, en un mot tous les biens, de quelque nature qu'ils fussent, qui produisaient un revenu. Les gens d'affaires et les com-

1. Il ne faut pas confondre l'impôt du dixième avec l'impôt du décime, ce dernier impôt frappait seulement les bénéfices ecclésiastiques.

merçants devaient pareillement le dixième du profit de leur industrie et de leur commerce.

Les rôles de l'imposition étaient arrêtés en Conseil. Le dixième dut être payé pour les trois derniers mois de l'année 1710, quinze jours après la signification des rôles, et pour les années suivantes en quatre termes égaux, dans les mois de janvier, avril, juillet et octobre.

Les contribuables étaient tenus de faire, dans la quinzaine, une déclaration exacte de tous leurs biens, sous peine d'être imposés à une double taxe; en cas de fausse déclaration, on payait une taxe quadruple.

Toutes les réclamations contre les rôles du dixième étaient portées en première instance devant les intendants, et en appel devant le Conseil (*Arr. du C. déc.* 1710). Mais la réclamation devait être accompagnée de la quittance du tiers de la taxe imposée. (*Arr. du C.* 26 *mai* 1711.)

L'imposition du dixième une fois établie, on contracta un emprunt. Une déclaration royale du 20 décembre 1710 ouvrit un emprunt de 3 millions de rentes remboursables au mois d'avril suivant. Mais l'emprunt d'aboutit pas : le pays était épuisé.

« Cet impôt, dit Desmarest, qui eût donné de « grandes ressources, s'il eût été établi plus tôt, « ne produisit pas plus de 24 millions, dans les « meilleures années. »

La déclaration royale ne portait pas d'exemption pour le clergé ; et il semblait, au contraire, qu'il était compris dans la classe des privilégiés, qu'elle soumettait en termes exprès à l'impôt du dixième. Aussi les agents des finances avaient-ils compris les membres du clergé dans les rôles.

Mais l'assemblée générale du clergé porta ses doléances au vieux roi, et elle obtint sur l'immunité des biens ecclésiastiques, une déclaration de principe que jusque-là elle avait vainement sollicitée.

La déclaration royale du 27 octobre 1711 porte : « Nous disons et déclarons... que tous les biens ecclésiastiques, des bénéficiers des communautés séculières et régulières.., des fabriques, des fondations, des confréries, des hôpitaux, *n'ont été et n'ont pu être compris* dans la déclaration royale du 14 octobre 1710 pour l'établissement du dixième. Voulons que tous les biens qui appartiennent à l'Église en demeurent exempts à perpétuité, sans qu'ils puissent jamais y être assujettis, pour quelque cause et occasion que ce soit ou puisse être, sans aucune exception ni rescrit, tel événement qu'il puisse arriver. »

Jamais l'autorité royale n'avait ainsi fléchi devant les prétentions du clergé. Aussi l'assemblée se montra-t-elle reconnaissante. Elle s'empressa de voter le don gratuit de 8 millions qui lui était demandé, et le cardinal de Noailles, qui présidait, s'adressant aux commissaires du roi, prononça ces paroles : « Voici un nouveau bienfait qui seul de-« manderait toute notre reconnaissance ; c'est la « bonté que Sa Majesté veut bien avoir de conser-« ver les privilèges du clergé, au sujet de l'impo-« sition du dixième, de faire attention *à la qualité « de nos biens*, de nous distinguer si honorable-« ment du reste de ses sujets, en nous laissant la « liberté de lui offrir *volontairement ce qui dépend « de nous* et recevant de notre part, comme des « dons, ce qu'il exige des autres comme des tri-« buts. »

Dans le contrat du don gratuit qui fut passé le 16 juillet, les membres du clergé prirent acte des termes de la déclaration royale.

Ils déclarent qu'ils « ne peuvent changer la des-« tination des biens consacrés à Dieu pour soutenir « son culte, fournir à l'entretien de ses ministres « et au soulagement des pauvres, et les soumettre « au dixième auquel les biens des particuliers sont « assujettis. »

Cependant, dans les circonstances critiques où se trouve le royaume, le clergé veut bien venir en aide à Sa Majesté et il lui accorde un nouveau don de 8 millions, « ne voulant pas témoigner moins de « zèle que ses autres sujets, sur lesquels Sa Ma-« jesté prend le dixième denier, en vertu de la dé-« claration royale... dans laquelle le roi, toujours « religieux..., ne l'a point compris... *ni pu com-« prendre.* »

L'ordre de Malte, en payant 60,000 liv., les Trois-Évêchés, et l'évêché de Perpignan, avec des dons gratuits de 82,000 liv., obtinrent également des déclarations qui exemptaient leurs biens de la perception du dixième.

Les pays d'États, quelques autres provinces et beaucoup de villes abonnèrent le dixième. La ville de Lyon trouvant qu'il serait difficile de répartir entre les marchands et négociants le dixième d'industrie, racheta ce dixième avec une somme de 650,000 liv. une fois payée.

La perception du dixième devait cesser trois mois après la publication de la paix ; cependant les traités d'Utrecht et de Rastadt n'amenèrent pas la suppression de l'impôt ; une déclaration royale du 9 juillet 1715 ordonna que la perception en continuerait jusqu'à ce qu'il eût été pourvu au paiement des dettes contractées pour la guerre. Enfin, un édit du 9 janvier 1717 supprima le dixième des fonds et droits fonciers, et maintint seulement le dixième des gages, offices et pensions.

En 1733, la guerre éclata entre la France et l'Autriche pour la succession de Pologne. La déclaration royale du 17 novembre 1733 rétablit le dixième à partir du 1er janvier 1734 et reproduit textuellement les dispositions de celle de 1710.

Le clergé de France accorda un don gratuit de 12 millions (17 mars 1734), Malte et le clergé des frontières firent des offres qui furent acceptées.

Cette fois, l'impôt cessa avant la publication de la paix. Un arrêt du Conseil du 1er janvier 1737 supprima le dixième à compter de ce jour.

La guerre pour la succession d'Autriche fit rétablir, une troisième fois, l'impôt du dixième, en 1741 (*Décl. roy. du* 29 *août*) à partir du 1er octobre ; mais ce n'est plus seulement un impôt de guerre ; c'est aussi un impôt de liquidation. « Les accidents « arrivés depuis quelques années et principale-« ment l'année dernière sur les récoltes et la situa-« tion des affaires de l'Europe, nous ayant mis, « il y a longtemps, dans la nécessité de faire « plusieurs dépenses très considérables, nous nous « trouvons obligés de nous procurer des secours « extraordinaires... Nous ferons cesser cet *impôt « aussitôt que lesdites dépenses pourront être sup-« primées.* » C'était conserver de la marge.

La déclaration de 1741 diffère de celle de 1710 en ce que l'article 4 exempte du dixième les rentes sur l'Hôtel-de-Ville et sur les tailles ; les quittances de finances portant intérêt à 2 p. 100 et les gages réduits au denier 50.

Mais l'impôt fut perçu avec plus de rigueur, un arrêt du Conseil du 20 février 1742 ordonne qu'on

forme de nouveaux rôles, sur le pied du revenu réel et effectif des fonds.

D'autre part, les dons gratuits demandés au clergé furent plus élevés ; et il en fut de même pour les abonnements consentis aux villes et provinces.

Le clergé de France paya 12 millions en 1742, 25 millions en 1745 et 16 millions en 1748. L'ordre de Malte paya 90,000 liv. Le clergé de la Haute-Alsace s'engagea à payer 50,000 liv. par an, aussi longtemps que l'impôt serait levé. Les Trois-Évêchés et le diocèse de Perpignan consentirent également à une augmentation du don gratuit. (*Arr. du C. 31 juill.* 1742.)

Un édit de décembre 1746 ajouta à l'impôt 2 sols pour livre, à percevoir pendant 10 ans, du 1er janvier 1747 au 31 décembre 1756. C'était le gage d'un emprunt de 1,200,000 liv. de rentes héréditaires au denier 20.

Une disposition expresse de cet édit portait que la levée du dixième cesserait après la publication de la paix, mais que les 2 sols pour livre seraient, dans tous les cas, maintenus jusqu'à l'expiration des dix années.

La paix fut conclue en 1748 et un édit de mai 1749 supprima le dixième à compter du 1er janvier 1750, laissant seulement subsister les 2 sols pour livre ; mais il y avait un arriéré énorme à liquider ; et la déclaration royale qui supprimait le dixième ordonna en même temps la levée d'un vingtième et l'établissement d'une caisse d'amortissement, auquel le vingtième devait servir de fonds principal.

Le dixième ne reparut plus ; mais dès 1756, le Gouvernement se vit contraint d'imposer un second vingtième et les deux vingtièmes furent perçus jusqu'en 1791.

MOUTON-DUVERNET.

DOCKS. *V.* **Entrepôts.**

DOMAINE.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

A la chute de l'Empire romain, les terres que possédaient les empereurs furent dévolues aux rois barbares, leurs successeurs. C'est là l'origine du Domaine du Roi ou Domaine de la Couronne.

Ce domaine, alimenté à des sources multiples, ne tarda pas à s'accroître et à se développer, au moyen soit des guerres de conquête, soit des revendications qu'exerçaient les rois sur les privilèges et prérogatives qui constituaient le pouvoir des seigneurs de fiefs et celui, plus étendu, des seigneurs justiciers. (Retrait féodal, réversions de fiefs, droits sur les vacants, sur les successions en déshérence et les épaves, droits de bâtardise, droits d'aubaine, droits d'amortissement et de franc-fief, etc.)

Sous les deux premières races, on ne voit point surgir encore le principe de l'inaliénabilité du domaine royal ; les rois abusaient largement, au contraire, de leur absolue liberté pour concéder à des établissements religieux ou à des particuliers, tantôt des terres domaniales, tantôt des tributs ou des redevances de ces terres. Les concessions de terres avaient lieu soit à titre de bénéfice (*in beneficio*) sous certaines conditions, soit à titre d'investiture complète (*in integritate*), c'est-à-dire avec transmission intégrale et sans réserve de la propriété.

De tels abus, ayant eu nécessairement pour résultat d'appauvrir et de démembrer le domaine royal, il devint indispensable d'apporter un frein à l'insatiable avidité des courtisans, de même qu'à l'omnipotence des rois, et c'est dans ce but que furent promulguées, dès les XIVe et XVe siècles, diverses lettres patentes : en 1318, sous Philippe le Long ; 1321, Charles le Bel ; 1333, 1334, 1349, Philippe de Valois ; 1356, 1357, Charles V, encore dauphin ; 1364, 1371, Charles V, devenu roi ; 1401, Charles VI ; 1437 et 1455, Charles VII ; 1483 et 1484, Charles VIII.

Sous François Ier, on voit déjà apparaître avec plus de force le principe de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du Domaine de la Couronne.

« Attendu, porte un édit du 30 juin 1539, que le « domaine et patrimoine de notre Couronne est ré- « puté sacré et ne peut tomber au commerce des « hommes. »

Mais c'est surtout la célèbre ordonnance, rendue à Moulins, en février 1566, sous l'inspiration du chancelier de l'Hospital, qui a consacré ce principe fondamental de notre ancien droit public.

Par cette ordonnance, toutes les aliénations du domaine royal ou de la Couronne furent interdites, sauf : 1° pour constitution des apanages aux puînés des enfants de France ; 2° pour les nécessités de la guerre, au moyen de lettres patentes vérifiées dans le Parlement.

Toutefois, un autre édit donné à Moulins la même année, 1566, permettait l'aliénation des petits domaines ; on entendait par là, notamment, les moulins, fours, pressoirs, marais, étangs, îles, îlots, bateaux, etc.

De 1566 à 1789, on peut compter encore un assez grand nombre d'autres édits plus ou moins spéciaux, plus ou moins importants, tous restrictifs de la faculté d'aliénation.

Mais, lorsque, après la Révolution de 1789, la Nation eut conquis sa souveraineté et que le droit de propriété sur les domaines de la Couronne, jusque-là dévolu à la royauté, eut passé à l'être moral formant l'universalité des citoyens, on comprit la nécessité de ne pas frapper plus longtemps de stérilité des biens qui, livrés à l'activité individuelle, devaient nécessairement donner une vive impulsion à la production, source de la richesse publique et privée.

Aussi voit-on la Constituante ordonner, dès 1789, (*L.* 19-21 *déc.* 1789, *art.* 10), la mise en vente des domaines de la Couronne, jusqu'à concurrence de 400 millions, et autoriser, par deux autres lois des 9 mai-21 septembre, 25 juin-9 juillet 1790, « l'aliénation de tous les domaines nationaux autres « que ceux dont la jouissance aura été réservée au « roi, et les forêts sur lesquelles il sera statué par « une loi particulière ».

Enfin, sur un remarquable rapport du député Enjubault, fut votée la grande loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790, qui remplaça l'ancienne dénomination « de Domaine du Roi ou de la Couronne » par celle de Domaine National, et proclama définitivement (*art.* 8) le principe de l'aliénabilité du domaine avec le concours de la Nation. Mais, sous ce dernier rapport, la loi précitée manquait un peu de précision, car on aurait pu croire, d'après ses termes trop larges et trop généraux, qu'elle confondait, au point de vue de l'aliénabilité, le domaine public et celui de l'État proprement dit, comme elle les avait confondus (*art.* 1er), sous la dénomination unique de Domaine National.

Actuellement le Domaine National, connu autrefois sous le nom de Domaine de la Couronne, se divise en deux parties bien distinctes : le Domaine Public et le Domaine de l'État.

Nous allons examiner successivement la législation applicable à ces deux grandes branches du Domaine national.

II. DOMAINE PUBLIC. DÉFINITION ET COMPOSITION.

Le Domaine public comprend l'ensemble des choses qui, par leur nature ou par l'effet de la destination qu'ils ont reçue de l'autorité, échappent à toute possession privée, et que l'État lui-même ne détient qu'en raison de leur affectation à l'usage de tous.

Les éléments de la classification de ce domaine nous sont fournis :

1° Par la loi précitée du 22 novembre 1790, dont l'article 2 a déclaré compris dans le Domaine public : « les chemins publics, les rues et places des « villes, les fleuves et rivières navigables, les rivages, « ports, rades, havres, etc., et, en général, toutes « les portions du territoire national qui ne sont pas « susceptibles d'une propriété privée » ;

2° Par la loi du 8 juillet 1791 dont l'article 13 a rangé dans la même catégorie : « tous terrains de « fortifications, de places de guerre ou des postes « militaires, tels que remparts, parapets, fossés, « chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages « avancés, terrains vides, canaux, flaques ou « étangs dépendant des fortifications, et tous autres « objets faisant partie des moyens défensifs des « frontières du royaume, tels que lignes, redoutes, « batteries, retranchements, digues, écluses, ca- « naux et leurs francs-bords, lorsqu'ils accompa- « gnent les lignes défensives et qu'ils en tiennent « lieu, quelque part qu'ils soient situés, soit sur « les frontières de terre, soit les côtes et dans les « îles qui les avoisinent » ;

3° Et par le Code civil qui n'a fait, d'ailleurs, que confirmer à cet égard les dispositions des lois antérieures (*art.* 538 *et* 540 *C. civ.*).

Art. 538. — Les chemins, routes et rues à la charge de l'État, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du Domaine public.

Art. 540. — Les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses font aussi partie du Domaine public.

L'énumération qui précède est, cependant, susceptible de quelques observations ou rectifications.

Ainsi, on a voulu induire de ces mots « à la charge de l'État », contenus dans l'article 538 du Code civil, que les chemins et routes entretenus « par l'État », faisaient seuls partie du domaine public, et que, par conséquent, ce domaine ne comprenait ni les routes départementales, ni les chemins vicinaux ou de grande communication. Mais cette doctrine ne reposerait que sur une confusion d'idées. Le caractère de domanialité publique est, en effet, attaché à la nature intrinsèque de l'immeuble et à sa destination, et non à l'origine ou à la provenance des deniers qui servent à son entretien ou à sa conservation (Dalloz, *Just. gén.*, v° *Dom. publ.*, n° 13; Dufour, t. V, n° 69; Macarel et Boulatignier, t. Ier, n° 24; Troplong, *Prescript.*, t. Ier, n° 156.)

Seulement, ces sortes de biens font partie d'un domaine public spécial connu sous le nom de domaine public départemental et communal et dans lequel se trouvent également compris les rues, places et promenades publiques des villes, les cimetières, les églises, chapelles, etc. Nous ne nous occuperons dans cet article que du Domaine public national.

Par contre, sont rangés parmi les objets dépendant du Domaine public national : les cathédrales, musées nationaux et, d'une façon générale, tous les grands monuments publics qui ont pour destination l'intérêt de l'universalité des citoyens.

Si l'on envisage le Domaine public au point de vue des affectations spéciales dont il est l'objet, on peut aussi le diviser en 5 grandes catégories, comprenant :

1° Les rivages de la mer ;

2° Les rivières navigables ou flottables et les canaux ;

3° Les grandes routes et les chemins de fer ;

4° Les cathédrales et les grands édifices publics;

5° Les terrains et ouvrages de fortifications.

Dans la pratique on a préféré la division suivante :

1° Domaine maritime ;

2° Domaine des ponts et chaussées ;

3° Domaine militaire.

Nous suivrons cette dernière division pour notre étude du Domaine public.

1. Domaine maritime.

Le Domaine maritime comprend les côtes maritimes, les ports, havres, etc., et, en général, tous les ouvrages de défense à la mer. Les pouvoirs du ministre de la marine sur ce domaine dérivent, notamment, des décrets des 27 avril-25 mai 1791, art. 11, 14-15 février 1793, art. 3, 10 vendémiaire an IV, art. 7, et du règlement du 7 floréal an VIII, sur l'organisation de la marine. (Dalloz, *Jurisprudence générale*, n° 68.)

1. *Rivages de la mer.*

L'ordonnance de la marine du mois d'août 1681 (*art.* 1er, *titre VII, livre IV*) définit les rivages de la mer.

« Est réputé bords et rivages de la mer tout ce « qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles « et pleines lunes et jusqu'où le flot de mars se « peut étendre sur les grèves. »

D'après le décret-loi du 21 février 1852, les limites de la mer sont déterminées par des décrets du Président de la République, rendus sous forme d'administration publique, *tous les droits des tiers réservés.*

La délimitation des rivages de la mer constitue, par sa nature, une opération essentiellement administrative, qui présente dans la pratique les difficultés les plus sérieuses. La ligne de démarcation entre le rivage et la terre ferme, et aux embouchures des rivières entre l'élément maritime et l'élément fluvial, ne peut être tracée qu'après des études et des vérifications minutieuses que l'administration seule est à même de faire avec le concours de ses nombreux agents. Elle seule peut statuer en conciliant l'intérêt des riverains et celui de la navigation.

2. *Forme et procédure des délimitations.*

Les plans de la délimitation sont préparés par les soins des ingénieurs des ponts et chaussées, chargés de faire l'enquête préalable dont le résultat est transmis avec leur avis au préfet du département.

Cet avis est communiqué aux différents chefs des services des Domaines, de la Marine, des Ponts et chaussées et de la Guerre, puis transmis avec le dossier de l'affaire au ministre de la marine s'il s'agit d'une délimitation sur des plages, ou au ministre des travaux publics s'il s'agit d'une embouchure de rivière.

Sur l'avis conforme du ministre des finances, le projet de décret ordonnant la délimitation est soumis au Conseil d'État, puis à la signature du Président de la République, tous droits des tiers réservés.

En ce qui concerne les droits des tiers dont il vient d'être parlé, la doctrine de l'administration des Domaines n'est pas toujours en parfait accord avec la jurisprudence. Mais, malgré certaines divergences de vues résultant de jugements contradictoires, l'administration des Domaines continue à soutenir, au nom de l'État, que tous les terrains compris dans les limites des rivages ne sauraient être susceptibles de possession ou de propriété privée, sauf dans les trois cas suivants :

1° Si les détenteurs justifient de titres antérieurs à l'année 1566, époque à laquelle le domaine de la Couronne qui comprenait le Domaine public, a été déclaré inaliénable et imprescriptible ;

2° Si les terrains compris dans les limites du rivage ont fait l'objet d'une vente nationale, c'est-à-dire, d'une aliénation consentie par l'État à la suite des confiscations de la fin du siècle dernier, aliénations que les chartes de 1814 et de 1815 et les constitutions ultérieures ont déclaré absolument irrévocables ;

3° Enfin, si un arrêt passé en force de chose jugée a reconnu les terrains comme des dépendances d'une propriété privée, mais sous la condition (dans ce cas comme dans le précédent) que les terrains n'aient pas été envahis par la mer à une époque postérieure à celle de la vente nationale, ou à la date de l'arrêt.

3. *Occupations temporaires.*

Bien que n'étant pas susceptibles de propriété privée, les rivages de la mer, comme les autres dépendances du domaine public, peuvent donner lieu à des occupations temporaires ou même produire des fruits.

Du moment, en effet, qu'on enlève à la jouissance de tous une portion du domaine public en *faveur d'un particulier*, il est juste que le bénéficiaire restitue à la nation, c'est-à-dire à l'ensemble des citoyens, l'équivalent de la jouissance dont il la prive. C'est cette redevance que la législation romaine appelait *solarium*, c'est-à-dire payée à raison de l'occupation d'un *sol* du domaine public. (*L.* 2, § 17.)

La loi de finances du 20 décembre 1872 (*art.* 2) a, du reste, consacré cette règle en ce qui touche les parcs ou établissements de pêche, et un arrêté des ministres des finances et des travaux publics, en date du 3 août 1878 (*Instruction de l'Enregistrement, n°* 2,600), a établi les règles à observer pour toutes les occupations du domaine public maritime, terrestre ou fluvial, autres que celles dont il vient d'être question.

Toutefois l'article 25 de la loi de finances de 1889 a décidé que :

« Ne seront pas exonérés de la redevance à payer, conformément à l'article 2 de la loi du 20 décembre 1872, pour occupation temporaire du domaine maritime, les concessionnaires qui, postérieurement à la promulgation de la présente loi, ne seront devenus inscrits maritimes définitifs qu'après l'âge de trente ans révolus, à moins qu'ils n'aient servi pendant trente-six mois dans les équipages de la flotte. »

4. *Lais et relais de la mer.*

Les lais et relais de la mer ne doivent pas être confondus avec les rivages. On nomme *lais* (*schoren* en hollandais) les alluvions formées par l'exhaussement des terrains que la mer ne peut plus visiter, et *relais* les terrains que les eaux laissent à découvert en se retirant d'une manière permanente et définitive, et qui sont à l'abri des flots. Ces lais et relais ne font pas partie du domaine public ; cependant l'intervention de l'administration des domaines étant nécessaire dans le cas de cession des lais de mer, il nous a paru utile de l'indiquer ici.

2. Domaine des ponts et chaussées.

1. *Rivières navigables et flottables, canaux.*

Depuis l'ordonnance des Eaux et forêts du mois d'août 1669 (*art.* 41, *titre* XXVII), la propriété de tous les fleuves et rivières, portant bateaux de leurs fonds, faisait partie du Domaine de la Cou-

ronne. Les articles 2 de la loi du 1er décembre 1790 et 538 du Code civil les rangent parmi les dépendances du Domaine public.

Il en est de même du lit des fleuves, dont les préfets des départements, sur l'avis des ingénieurs des ponts et chaussées, et sauf l'approbation du ministre des travaux publics, ont le droit de reconnaître la largeur et l'étendue. (*L.* 22 *déc.* 1789-8 *janv.* 1790, *sect.* III. *L.* 28 *pluv. an* VIII, *art.* 3.)

D'après la doctrine des auteurs et la jurisprudence des tribunaux, le lit d'un fleuve comprend toute la superficie que couvrent ses eaux, au moment où elles sont sur le point de déborder. En ce qui concerne les rivières à marées, leur lit a pour limite le niveau qu'atteignent les eaux lors des marées de vives eaux, des nouvelles et pleines lunes.

Quant aux grands canaux de navigation, ils font également partie du Domaine public. (*Préambule de la loi du* 21 *vendémiaire an V sur le Canal du Midi; V.* **Canaux**.)

Aux termes des articles 556 et 557 du Code civil, les alluvions ou atterrissements, qui se forment successivement et imperceptiblement aux fonds riverains d'un fleuve, appartiennent aux riverains. Mais on ne considère pas comme exclusivement régis par l'article 556 du Code civil, les atterrissements qui ayant été préparés, et pour ainsi dire imposés au fleuve par les travaux de l'administration, n'ont rien d'imprévu ni d'éventuel et se sont formés, suivant des calculs arrêtés d'avance, par une sorte de stratification régulière déposée sur le lit même du fleuve. Dans ce cas, l'État doit se conformer aux articles 30 et suivants de la loi du 16 septembre 1807, pour obtenir des riverains une indemnité égale à la moitié de la plus-value acquise par les propriétés de ces derniers.

Quant aux îles et îlots, l'article 560 du Code civil déclare qu'ils appartiennent au domaine de l'État, s'il n'y a titre ou prescription contraires.

2. *Droit de pêche.*

L'exercice du droit de pêche dans les rivières navigables et flottables (libre en aval des limites de l'inscription maritime) appartient à l'État en amont de ces limites. Les lois du 14 floréal an X (*art.* 5), du 15 avril 1829 et du 15 juin 1840, contiennent d'amples développements sur l'administration et la régie de la pêche fluviale, et sur le mode des adjudications des cantonnements et des concessions par licence.

3. *Grandes routes et chemins de fer.*

Les grandes routes forment des dépendances du Domaine public de la grande voirie. Mais il ne s'agit plus ici d'un domaine public créé par la nature, comme les rivages de la mer ou les fleuves et rivières navigables, il s'agit d'un domaine factice créé par l'homme en vertu d'une volonté légalement exprimée ou d'expropriation sur les propriétés privées, moyennant une juste et préalable indemnité. (*D.* 16 *déc.* 1811, *art.* 2; *L.* 3 *mai* 1841.)

Le voisinage des grandes routes impose des obligations aux riverains, notamment au point de vue de l'essartement des bois qui bordent la route (*Ord. des Eaux et forêts de* 1669, *art.* 3, *titre* XXVIII; *L.* 29 *juill.* 1791, *art.* 29). D'autre part il est également défendu, aux riverains, d'établir des caves, carrières, fouilles, galeries souterraines à une certaine distance (*Arrêts du Conseil des* 9 *mai* 1633, 14 *mars* 1741, 5 *avril* 1772 *et du Bureau des finances des* 17 *mars* 1754 *et* 27 *juillet* 1784). En outre, ils doivent demander l'alignement pour toutes constructions joignant les routes. (*Arrêt du Conseil du* 27 *février* 1765.)

Les contraventions pour dégradation ou empiétement sur les routes sont jugées par les conseils de préfecture qui peuvent prononcer des peines pécuniaires contre les délinquants. (*L.* 29 *floréal an X; D.* 16 *sept.* 1811.)

Les chemins de fer, qu'ils aient été construits par l'État, dans les conditions de la loi du 11 juin 1842, ou par des compagnies concessionnaires, font partie du Domaine public et la loi du 15 juillet 1845 forme avec l'ordonnance du 15 novembre 1846 le véritable Code de la matière, au point de vue de la conservation et de la police des voies ferrées.

4. *Cathédrales et grands édifices publics.*

Les cathédrales et les grands monuments qui ont pour destination l'intérêt de l'universalité des citoyens, et qui ont reçu cette destination à titre perpétuel, appartiennent au Domaine public.

Ces édifices sont inaliénables et imprescriptibles.

La législation est peu précise sur cette matière, mais il est reconnu que ce n'est qu'aux cathédrales, aux grands monuments publics, palais des musées nationaux que les caractères qui précèdent peuvent être attribués. On verra plus bas que les bâtiments ordinaires, quelles que soient leur importance et leur affectation à des services publics, font partie du domaine de l'État aliénable et prescriptible.

La domanialité publique des monuments et édifices publics s'étend souvent aux objets mobiliers qu'ils renferment. C'est ainsi que les tableaux et statues des musées nationaux sont du domaine public comme les monuments qui ont été créés pour les recevoir. Il en est de même des manuscrits, plans et autographes de la Bibliothèque nationale. (*Arrêt de la Cour de Paris du* 3 *janvier* 1846.)

3. Domaine militaire.

La loi des 22 novembre-1er décembre 1790, puis l'article 540 du Code civil déclarent que : « Les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses font partie du Domaine public. » La loi des 8-10 juillet 1791 est le véritable Code du Domaine militaire. Cette loi a été complétée par d'autres lois, décrets ou ordonnances des 19 mai 1802, 20 mars 1806, 19 et 24 décembre 1811, 12 avril 1813, 17 juillet 1819, 1er août 1821, 23 mars 1842, 10 juillet 1851.

Les instances relatives au Domaine militaire sont intentées ou suivies par les soins des agents du ministère de la guerre ; l'administration des Domaines n'a pas à intervenir tant que la destination du Domaine militaire n'a pas été changée. (*O. rég.* 1er *août* 1821.)

Elle est chargée toutefois de la passation des contrats de location des terrains militaires ainsi que de l'encaissement des produits de la vente des herbes des talus ou des glacis des fortifications.

4. Caractères spéciaux du domaine public.

Inaliénabilité. — Ainsi qu'on l'a vu plus haut, la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, avait proclamé, en termes beaucoup trop généraux, l'aliénabilité du Domaine *national*, qui comprenait

le Domaine *public* aussi bien que le Domaine ordinaire ou de l'État. Mais la distinction entre ces deux domaines apparut, dès l'année suivante, dans la loi des 8-10 juillet 1791 sur les places de guerre, et elle fut, plus tard, mise complètement en relief par les articles 548 et suivants du Code civil qui proclamèrent que toutes les dépendances du Domaine public sont placées hors du commerce et ne sont pas, par conséquent, susceptibles de propriété privée. (*V.* **Aliénation**.)

Imprescriptibilité. — Il n'eût point suffi, d'ailleurs, de l'inaliénabilité du Domaine public pour garantir son inviolabilité, il fallait aussi qu'il fût imprescriptible, et c'est là le principe qu'a consacré l'article 2226 du Code civil, lequel en statuant, d'une manière générale, qu'on ne peut prescrire le domaine des choses placées hors du commerce, se réfère, par cela même, au Domaine public dont les divers éléments ont précisément ce caractère.

Par cela seul qu'il est insusceptible de propriété foncière, le Domaine public est insusceptible de tout droit réel, de tout démembrement de propriété, d'usufruit, d'usage, d'hypothèque, de privilège, de servitudes d'aucune sorte, sauf celles établies antérieurement à l'édit de 1566.

Il ne peut donner lieu à la complainte possessoire de la part des tiers (*Cass.* 18 *août* 1842, 31 *déc.* 1855, 29 *août* 1859, 2 *avril* 1863; *C. d'État*, 11 *avril* 1848, 26 *juin* 1852) et il échappe à l'application de l'article 1661 du Code civil relatif à l'acquisition forcée de la mitoyenneté des murs séparatifs. (*Cass. civ.*, 5 *déc.* 1838; *Req.* 16 *juin* 1856, *Douai* 21 *août* 1865.)

Les dispositions générales qui ont établi l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du Domaine public ne sont pas les seules lois protectrices de ce domaine; il en est de spéciales à certaines portions.

Il va de soi que le principe de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité cesse d'avoir son application lorsque les immeubles qui s'y trouvaient soumis perdent la destination qui les affectait à l'usage et à la jouissance de tous. (Proudhon, *Dom. publ.*, nos 209 et suiv.; Foucart, t. II, n° 1; Cormenin, *Droit admin.*, v° *Dom. de l'Ét.*, t. II, 5e édit., p. 42 et suiv.; Duvergier, t. II, n° 478; Macarel et Boulatignier, n° 27; Dufour, n° 1419; Dalloz, *Just. gén.*, n° 61.)

5. Surveillance.

La surveillance proprement dite du Domaine public est confiée, suivant la nature des immeubles qui le composent, soit au ministre de la guerre, soit à celui de la marine, soit à celui des travaux publics.

Certaines portions du Domaine public peuvent intéresser, à la fois, plusieurs services (guerre, marine, etc.).

Dans ce cas, on a recours, pour la surveillance de ces biens, à la commission mixte, dite des Travaux publics, qui est chargée d'apprécier et de définir les divers intérêts en cause.

On se hâte d'ajouter que les attributions dévolues aux ministres sur ces subdivisions du Domaine public ne nuisent en rien au droit de surveillance générale qui appartient à l'administration des domaines sur ces branches importantes de la fortune publique (*L.* 9-20 *mars* 1790, 19 *août,* 12 *sept.* 1791). C'est à ce titre, notamment, que cette administration fixe et recouvre les redevances dont il a été question ci-dessus.

III. DOMAINE DE L'ÉTAT.

6. Définition et historique.

Les biens, meubles et immeubles, dont se compose le Domaine de l'État, constituent des propriétés privées à raison desquelles l'État est assujetti tout comme les particuliers aux charges et obligations de droit commun.

Le Domaine de l'État comprend l'ensemble des biens et droits mobiliers et immobiliers appartenant à l'État à titre d'individu et dont il a actuellement la possession et la jouissance.

Dans ce Domaine ont été compris, dès l'origine, c'est-à-dire au moment de la Révolution, les biens dits Domaines nationaux, provenant des confiscations qui furent opérées à cette époque.

Tout d'abord et en vertu d'un décret des 2-4 novembre 1789, la Nation mit la main sur les biens possédés par les ecclésiastiques; cette mainmise s'étendit ensuite aux séminaires, aux biens des fondations, églises et sacristies, aux parvis, tours et clochers, aux presbytères, aux biens des ordres religieux et militaires, aux palais épiscopaux, aux bâtiments et dépendances des maisons religieuses, aux maisons religieuses elles-mêmes, etc.

Mais bientôt intervint, le 11 prairial an III, un décret qui rendit provisoirement aux citoyens des communes et des sections de communes le libre usage, sous la surveillance des autorités, des édifices *non aliénés* destinés originairement aux exercices d'un ou de plusieurs cultes.

D'autre part, les aliénations des presbytères furent suspendues (*L.* 26 *fruct. an* V) et le Concordat du 18 germinal an X stipula (*art.* 12) que toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées et nécessaires aux cultes seraient remises à la disposition des évêques, moyennant quoi (*art.* 13) les acquéreurs de biens ecclésiastiques déjà aliénés ne seraient pas troublés dans leur propriété. Par cette même convention, il fut stipulé que les *presbytères* et jardins attenant, non aliénés, seraient rendus aux curés et desservants des succursales, et que les édifices, anciennement destinés au culte catholique, actuellement dans les mains de la Nation, seraient, à raison d'un édifice par cure et par succursale, mis à la disposition des évêques par arrêtés des préfets des départements (*art.* 72 *et* 75).

Enfin, un arrêté du Gouvernement du 7 thermidor an XI restitua aux fabriques ceux de leurs biens qui n'avaient pas encore été aliénés, et cette restitution fut étendue successivement aux biens des métropoles, cathédrales, chapitres, confréries, etc.

Comme les hospices avaient été généralement fondés par le clergé, la loi de confiscation des biens ecclésiastiques les atteignit également, mais la mainmise fut moins prompte et sévère. La Convention, il est vrai, consomma, le 23 messidor an II, la dépossession des hospices. Mais deux décrets des 9 fructidor an III et 2 brumaire an IV suspendirent l'exécution de ces mesures, et, enfin, une loi du 16 vendémiaire an V vint remettre définitivement les hôpitaux en possession de leur patrimoine.

On doit encore ranger au nombre des biens nationaux qui firent partie du domaine de l'État, les biens des émigrés, sur lesquels la nation fit mainmise, d'abord pour les surveiller et les administrer (*L.* 9-12 *fév.* 1792) et, plus tard, pour les aliéner (*L.* 2-6 *sept.* 1792) au profit du Trésor.

Le 6 floréal an X fut promulgué un décret d'amnistie ordonnant, au profit d'une certaine catégorie d'émigrés, la restitution, à l'exclusion des fruits déjà perçus, des biens non encore aliénés.

Enfin, lorsque en 1814 la restauration de la branche aînée des Bourbons eut changé la situation politique de la France, le législateur abrogea (*L.* 5 *déc.* 1814) toutes les mesures de confiscation prises contre les émigrés, tout en respectant les actes passés et les droits acquis avant la publication de la Charte constitutionnelle [1].

7. Distinction des biens affectés à des services publics et des biens non affectés.

Le domaine de l'État, essentiellement aliénable et prescriptible, comprend, d'une part, les immeubles affectés à des services publics et ceux, d'autre part, qui n'ayant pas d'affectation spéciale, servent à accroître, par leur revenu ou par le produit de leur vente, les ressources du Trésor; ils sont désignés sous le titre de biens non affectés à un service public.

En principe, l'affectation à un service public d'un immeuble appartenant à l'Etat ne confère pas à cet immeuble le caractère de domanialité publique, c'est-à-dire, qu'il reste prescriptible comme les propriétés privées. (*O.* 14 *juin* 1833.)

Exception est cependant faite à cette règle pour les terrains et ouvrages de fortifications. (*C. civ., art.* 540.)

Les immeubles affectés à un service public assimilés aux propriétés ordinaires, jouissent seulement de l'exemption de l'impôt foncier, par application de l'article 105 de la loi du 3 frimaire an VII et du décret du 12 août 1808. (*V.* **Affectation.**)

8. Biens immeubles qui composent le domaine de l'État.

Le domaine de l'État se compose d'abord des bois et forêts, puis des immeubles retranchés du domaine public par voie de déclassement naturel ou artificiel.

Ainsi, par exemple, un terrain maritime, abandonné par la mer, un îlot formé dans le lit d'une rivière entrent, par le seul fait de cet abandon des eaux ou de cette formation naturelle, dans le domaine de l'État. Dès qu'un terrain militaire est déclassé par un acte de l'autorité supérieure, ou qu'une route est délaissée par suite d'une rectification ou d'un changement de tracé, ce terrain, cette ancienne route font partie du domaine de l'État.

Lorsque des terrains achetés ou expropriés en vue de travaux publics, ne reçoivent pas, en tout ou seulement pour partie leur destination, ces terrains ou la partie non employée de ces immeubles forment une dépendance du domaine de l'État.

Lorsque l'État entreprend des travaux de desséchement ou d'assainissement dans les marais communaux et que les municipalités ne sont pas en état de rembourser les dépenses faites par les ingénieurs des ponts et chaussées, les communes peuvent se libérer en abandonnant la moitié de leurs terrains mis en valeur. Cette moitié, dès lors, devient domaniale. (*L.* 28 *juill.* 1860; *D.* 6 *fév.* 1861.)

En dehors des biens, dits nationaux, que les lois de la Révolution avaient mis à la disposition de la nation, le domaine de l'État comprend, notamment: les biens, meubles et immeubles, provenant des successions en déshérence (*art.* 768, *C. civ.*), les biens vacants et sans maître (*art.* 539 *et* 713 *même C.*), les épaves ou objets abandonnés, tous les biens que les départements ministériels acquièrent dans les limites de leurs pouvoirs et des crédits qui leur sont régulièrement ouverts.

Ceux qui leur adviennent à titre gratuit, par voie de donation ou legs et dont l'acceptation doit, en général, être autorisée par décrets rendus en Conseil d'État.

9. Mobilier national.

Le domaine de l'État comprend, enfin, le mobilier national qui se compose, notamment, et sans que les désignations qui vont suivre aient rien de limitatif:

1° Des livres, manuscrits, médailles renfermés dans les bibliothèques nationales, ainsi que des pièces et documents contenus dans les archives de l'État;

2° Des objets d'arts et de science renfermés dans les musées, conservatoires, dépôts scientifiques, etc.;

3° Du matériel de l'imprimerie nationale, poinçons, matrices, etc.;

4° Du mobilier et du matériel des administrations, établissements et services entretenus par l'État, spécialement des mobiliers des ministères, des archevêchés et évêchés, du matériel et du mobilier des conservatoires de musique, des maisons centrales de détention, etc.;

5° De toutes les matières premières et fabriquées, ainsi que des approvisionnements de toute nature, qui sont déposés et conservés dans les ateliers de l'État;

6° Des armes qui sont confiées à la force publique, des navires, vaisseaux, etc.

IV. ALIÉNATION DU DOMAINE DE L'ÉTAT.

Actuellement et sauf quelques exceptions spéciales, les aliénations des biens de l'État ont lieu aux enchères publiques. Nous ne reviendrons pas ici sur les règles à suivre en matière d'aliénation des biens de l'État, cette matière ayant fait l'objet d'articles spéciaux où tout ce qui peut concerner la vente, l'échange, la location des biens de l'Etat a été traité dans le plus grand détail. (*V.* **Aliénation, Affectation** *et* **Échange.**)

V. ADMINISTRATION ET CONSERVATION DU DOMAINE.

Instituée par l'arrêt du grand Conseil du 25 septembre 1774, l'administration des Domaines a reçu des lois des 9-20 mars, 19 août, 12 septembre 1791, les plus larges attributions pour la gestion et la conservation du Domaine de l'État.

Aux termes de la loi du 19 août 1791, cette administration est chargée de prendre possession des biens domaniaux, de percevoir tous les revenus, d'en poursuivre le paiement et de décerner des contraintes (*art.* 2 *et* 4); elle a le droit (*art.* 7) de prendre communication et de faire des extraits ou copies des titres, registres et documents déposés aux archives, de se faire remettre sous récépissé,

1. On estime à deux milliards, valeur réduite en numéraire d'après le cours du papier-monnaie, les prix de vente des biens des émigrés, qui rentrèrent dans les caisses du Trésor par suite des lois révolutionnaires, et à quatre milliards, ceux provenant des biens ecclésiastiques qui furent, également, confisqués à cette époque.

ceux qui seraient nécessaires aux recouvrements ou de s'en faire délivrer des copies ; les baux doivent être faits ou renouvelés à ses poursuite et diligence (sauf en ce qui touche le domaine militaire, les baux dépendant de ce domaine étant poursuivis et faits directement par l'autorité militaire et l'administration des domaines se bornant de ce chef à recouvrer et toucher les redevances).

Cette administration est tenue également de veiller à ce que les fermiers et locataires fassent toutes les réparations à leur charge (*art.* 8, 9, 11) ; enfin la même loi lui impose l'obligation de veiller à la conservation du domaine et de prévenir et arrêter les prescriptions et usurpations (*art.* 12).

On fera remarquer, toutefois, que les biens affectés à un service public (*V.* **Affectation**) sont, en ce qui touche la surveillance proprement dite et les réparations, placés sous le contrôle du service affectataire, et que les bois et forêts sont régis par une administration spéciale.

Outre les attributions dont il a été question dans le courant de ce travail, l'administration des domaines en a quelques autres secondaires, sur lesquelles on ne croit pas nécessaire de fournir de développement.

On se contentera d'indiquer les principales :

Ainsi l'administration des Domaines a pour mission de recouvrer les produits et revenus des établissements spéciaux, tels notamment que les dépôts d'étalons, les établissements thermaux, les écoles vétérinaires, d'agriculture et d'horticulture, bergeries et vacheries d'expérience, écoles des arts et métiers.

L'administration des Domaines est encore chargée du recouvrement des frais dus à l'État pour la surveillance et l'administration des bois des communes et des établissements publics, soumis au régime forestier ; du séquestre et de la régie des biens des contumax, enfin de l'examen et de la discussion des comptes des curateurs aux successions vacantes, etc, etc.

Quant aux meubles nationaux, afin de garantir les droits de l'État, une loi du 26 juillet 1829, portant règlement définitif du budget de 1827, a disposé (*art.* 8) que des inventaires « du mobilier « fourni par l'État à des fonctionnaires publics se« raient récolés avant la fin de chacune des années « suivantes, et à chaque mutation de fonctionnaire « responsable ».

La forme de ces inventaires et récolements a été, d'ailleurs, réglementée par une ordonnance royale du 3 février 1830. L'article 162 du règlement du 31 mai 1838 sur la comptabilité publique est encore venu corroborer les prescriptions des lois et ordonnances susvisées.

10. Administration.

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, c'est à l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre qu'est confié le soin d'administrer, régir et surveiller le Domaine national, de procéder aux aliénations, de poursuivre les recouvrements, d'appréhender les successions en déshérence, etc.

Cette partie de ses attributions se confond, dans les départements, avec celles de l'enregistrement du timbre. Il n'y a d'exception que pour quelques villes importantes qui sont pourvues d'un bureau spécial de Domaines (Brest, Lyon, Bordeaux, Rouen, Marseille, Versailles, Toulon), et encore, dans quelques-unes de ces villes, le bureau des Domaines comprend des attributions accessoires, telles que les actes administratifs, à Lyon et à Bordeaux, et les Sociétés, à Rouen.

A Paris, mais à Paris seulement, le service des Domaines est assuré par une direction, distincte de celle de l'enregistrement, et qui comprend, indépendamment du directeur, chargé simultanément de l'atelier général du timbre, un inspecteur, 8 sous-inspecteurs, un receveur-rédacteur et quatre receveurs.

Les huit receveurs de banlieue sont également placés sous les ordres du directeur des Domaines, en ce qui touche leurs attributions domaniales, d'ailleurs peu importantes. Un architecte qui reçoit un traitement fixe de 4,000 fr. et des émoluments proportionnels sur certaines de ses opérations, est également attaché à ce service. Enfin, depuis l'organisation, en 1865, du service des successions vacantes, à Paris, quatre curateurs, nommés par le président du tribunal, de concert avec le directeur des Domaines, sont chargés de gérer et administrer les successions vacantes et de rendre compte au Domaine de leur gestion. (*V.* **Curateur**).

A cet effet, le département de la Seine est divisé en 4 circonscriptions :

La 1re comprend les 1er, 5e, 14e arrondissements et les cantons de Sceaux et Villejuif.

La 2e comprend les 2e, 8e, 9e, 17e, 18e, 19e arrondissements et les cantons de Saint-Denis et Pantin.

La 3e comprend les 3e, 4e, 10e, 11e, 12e, 20e arrondissements et les cantons de Vincennes et Charenton.

La 4e comprend les 6e, 7e, 15e, 16e arrondissements et les cantons de Neuilly et Courbevoie.

Les curateurs ne reçoivent pas de traitement fixe ; leurs honoraires varient, suivant l'importance des hérédités liquidées ; le chiffre en est soumis, lors de la reddition du compte, à l'approbation du directeur des Domaines qui, dans les cas, fort rares, de désaccord absolu avec le curateur, en réfère au président du tribunal et provoque la taxe du juge.

11. Instances domaniales.

Les instances concernant la propriété tant du Domaine public que du Domaine de l'État sont suivies par l'administration des Domaines (*art.* 12, *L.* 12 *sept.* 1791) et au nom ou en la personne des préfets représentant l'État (*art.* 69, *C. p. civ.*).

Un règlement ministériel du 3 juillet 1834 (*Instr. de l'adm. de l'enreg.*, n° 1459) a, d'ailleurs, déterminé et précisé les attributions respectives de l'administration des Domaines et des préfets dans la poursuite des instances dont il s'agit.

Ce règlement rappelle (*art.* 1 *et* 2) qu'aux termes de l'article 15, titre III, de la loi du 5 novembre 1790, toute instance, qu'elle soit intentée pour ou contre l'État, doit être précédée d'un mémoire préalable, énonciatif de la demande et expositif des moyens invoqués. Ce mémoire est déposé à la préfecture et une copie en est immédiatement envoyée aux parties intéressées qui doivent faire connaître leur réponse, dans le délai d'un mois, passé lequel le préfet statue, par forme d'avis.

Dans le cas où l'avis du préfet serait favorable aux adversaires de l'État, ce magistrat doit, sans en informer ces derniers, adresser, dans la huitaine, une expédition de son avis au ministre des finances qui statuera définitivement, l'administration des Domaines entendue.

A la différence des instances concernant les droits d'enregistrement, les instances domaniales sont suivies suivant les règles du droit commun, c'est-à-dire par le ministère d'avoués et avocats, et les jugements rendus en première instance sont sujets à appel.

D'après l'article 15 de la loi du 5 novembre 1790, la remise et l'enregistrement à la préfecture du mémoire préalable, déposé par les parties, interrompent les prescriptions contre l'État, mais la réciproque n'existe pas et, dès lors, l'État, s'il est demandeur, doit, sans avoir égard au mémoire qu'il dépose, interrompre la prescription par les voies ordinaires, c'est-à-dire par voie d'assignation.

Toutefois, lorsque l'instance est engagée contre les communes ou les départements, le mémoire préalable *interrompt* ou *suspend* la prescription, suivant les règles et distinctions tracées par les articles 51 et suivants de la loi du 18 juillet 1837 concernant les communes, et l'article 37 de la loi du 10 mai 1838 concernant les départements.

Bien que les immeubles affectés soient placés, comme on l'a vu plus haut, sous la surveillance des services affectataires, les instances concernant la propriété de ces immeubles sont préparées et suivies jusqu'à l'entière exécution des jugements et arrêts par les directeurs des domaines, de concert avec les préfets. Les chefs des services affectataires, dans les départements, demeurent seulement chargés de remettre aux préfets, qui les communiquent aux directeurs des domaines, tous les titres, plans et documents qu'ils peuvent avoir par devers eux. (*O. r.* 6 *mai* 1838.)

Toutefois, les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables au domaine militaire ; les instances concernant ce domaine ont continué à être suivies exclusivement par le département de la guerre. (*V. Ord. précitée et Instruction*, n° 1559.)

12. Produits et revenus perçus par l'administration des domaines.

1830.	5,861,543 fr.
1840.	5,668,278
1850.	8,051,749
1860.	13,494,413
1870.	8,889,058
1880.	14,580,700
1886.	16,703,114

VI. NOTICES RÉTROSPECTIVES.

13. Domaines engagés.

Ainsi qu'on l'a vu au début de ce travail, le besoin d'argent occasionné, dès les premiers temps de la monarchie, par la guerre et par les croisades, avait obligé les rois à engager leurs terres avec faculté de rachat.

Mais il était arrivé fréquemment que des engagements avaient lieu avec simulation de finances, c'est-à-dire que l'engagiste recevait la quittance sans avoir versé dans le Trésor royal le prix stipulé.

De là des dilapidations, toujours croissantes, du domaine de la couronne. C'est alors que survint, comme on l'a déjà vu plus haut, l'édit de 1566 (*V. suprà*) portant notamment, que le domaine ne pourrait, désormais, être aliéné : 1° que pour apanage des puînés des rois de France ; 2° et pour les nécessités de la guerre ; que, dans ce dernier cas, il devrait être expédié des lettres patentes et qu'il y aurait faculté de rachat perpétuel ; que les détenteurs sans concessions valables devraient restituer les fruits, depuis leur jouissance ou celle de leurs prédécesseurs ; qu'enfin ceux qui dissimuleraient le titre auquel ils détenaient des fonds sujets à réversion seraient déchus et privés du droit de jouissance de ces fonds.

Depuis, beaucoup d'autres édits furent rendus dans le même sens, mais sans grand résultat, lorsque survint le décret précité de la Constituante des 22 novembre-1er décembre 1790 portant que les aliénations avec clause de retour, même antérieures à 1566, seraient déclarées sujettes à rachat perpétuel ; et que celles, postérieures à cet édit, seraient réputées *simples engagements* et comme telles perpétuellement rachetables, encore que la clause de retour n'aurait pas été insérée au contrat.

Une autre loi du 3 septembre 1792 prononça la révocation des aliénations dont il s'agit, sauf remboursement des finances payées par les concessionnaires engagistes ou acquéreurs.

Cette mesure ayant soulevé de vives réclamations, l'exécution en avait été ajournée ; mais le Corps législatif rendit, le 14 ventôse an VII, une nouvelle loi qui, en confirmant le principe de l'aliénabilité du domaine en dehors des assemblées nationales, révoqua toutes les concessions antérieures, en laissant aux possesseurs la faculté de convertir en une propriété incommutable leur possession jusque-là incertaine.

A cet effet, les détenteurs devaient remettre une déclaration des immeubles dont ils jouissaient, avec soumission de payer, sans aucune déduction, le quart de la valeur, et, s'il s'agissait de bois, le quart de la valeur du sol et des taillis et la valeur totale de la futaie. Le détenteur désignait, dans la soumission, un expert ; de son côté, le domaine en désignait un, et le préfet en nommait un troisième (*art.* 13 *à* 21 *de la loi*).

Si les détenteurs ne faisaient pas en temps opportun les déclaration et soumission requises, ou n'acquittaient pas la somme soumissionnée, le domaine accomplissait les formalités préalables à la reprise de possession et, ensuite, à l'aliénation de l'immeuble (*art.* 22 *à* 32 *de la loi*).

Un délai fort restreint avait été accordé pour profiter de la faculté concédée par la loi du 14 ventôse an VII ; mais cette disposition ne fut pas exécutée toujours bien rigoureusement.

Une nouvelle loi du 12 mars 1820 vint, d'ailleurs, confirmer cette tolérance, en déclarant propriétaires incommutables tous les détenteurs de domaines engagés auxquels l'administration n'aurait pas fait signifier, dans les 30 ans à partir de la loi du 14 ventôse an VII, et en vertu de titres constatant la domanialité, une sommation de se conformer à ses dispositions.

Le délai pour ces sommations étant expiré depuis le 4 mars 1829, les domaines engagés, pour lesquels les déclarations nécessaires n'avaient pas été faites, sont devenus irrévocablement la propriété de leurs détenteurs.

La législation relative aux domaines engagés n'offre donc, ainsi qu'on l'a énoncé plus haut, qu'un intérêt rétrospectif.

14. Ancien domaine extraordinaire.

On entendait par Domaine extraordinaire l'ensemble des biens que le souverain possédait par voie de conquête ou de traités. Ce domaine servait à subvenir aux dépenses extraordinaires de l'armée, à récompenser de grands services civils et militaires, à élever des monuments commémoratifs.

Sous le premier Empire, un sénatus-consulte du 30 janvier 1810 avait mis à la disposition exclusive de l'Empereur ce domaine qui était administré par un intendant spécial et avait une caisse particulière.

C'est sur ce domaine que l'Empereur avait constitué de nombreux majorats et des dotations qui devaient faire retour à l'État dans certains cas déterminés.

A la chute de l'Empire, une ordonnance royale du 22 mai 1816 avait reconstitué l'ancien domaine extraordinaire distinct et séparé de ceux de l'État et de la couronne ; mais l'article 95 de la loi du 15 mai 1818 prononça la réunion au domaine de l'État, de tous les biens du domaine extraordinaire, soit qu'ils fussent restés à la disposition du Chef de l'État, soit qu'ils eussent été affectés temporairement ou sous des clauses résolutoires à des dotations ou à des majorats de propre mouvement.

L'administration des domaines fut chargée, d'une part, d'aliéner les biens devenus ainsi disponibles, et, d'autre part, de surveiller le retour à l'État, dans les cas prévus, des biens affectés à des majorats, de percevoir les revenus et de mettre en vente les biens-fonds et maisons non affectés à des dotations. Le produit de ces recouvrements et de ces ventes a été versé à la Caisse des dépôts et consignations et employé à des achats de rentes au grand-livre.

La loi du 26 juillet 1821, après avoir accordé des pensions sur le grand-livre aux donataires dépossédés, en tout ou en partie, de leurs dotations, a statué que les rentes acquises avec les produits du domaine extraordinaire seraient et demeureraient immédiatement éteintes.

Cette même loi a affecté le solde en caisse au 31 décembre 1820 et les revenus à percevoir dans le courant de l'année 1821 au paiement de ce qui restait dû sur les indemnités qui avaient été autorisées tant par la loi du 15 mai 1818, ci-dessus rappelée, que par l'ordonnance royale du 1er avril 1820, et à l'acquittement, pour l'année 1821, au profit des donataires et pensionnaires y désignés, d'une somme équivalente auxdites indemnités.

Les dispositions de la loi du 26 juillet 1821, en ce qui concerne l'affectation des fonds provenant du domaine extraordinaire, ont été ensuite modifiées par l'article 12 de la loi du 8 juillet 1837, d'après lequel les sommes recouvrées sur les créances, revenus et prix de vente de biens immeubles appartenant à l'ancien domaine extraordinaire ont dû, à partir du 1er janvier 1837, être appliquées au budget général de l'État, la disposition contraire de l'article 7 de la loi du 26 juillet 1821 étant rapportée.

Enfin, l'article 12 de la loi de règlement du budget de l'exercice 1840, en date du 6 juin 1843, porte ce qui suit : « Le solde existant à la Caisse « des dépôts et consignations, à l'époque de la « promulgation de la présente loi, des fonds affectés « par l'article 8 de la loi du 26 juillet 1821 aux « indemnités autorisées par l'article 98 de la loi « du 15 mai 1818, en faveur des donataires de « l'ancien domaine extraordinaire, sera versé au « Trésor public et appliqué aux produits divers du « budget de l'exercice courant. Les paiements qui « pourront encore être effectués pour les indemni- « tés de cette nature auront lieu dans les formes « précédemment réglées, et seront portés en dé- « pense au budget de l'exercice courant avec im- « putation au chapitre des remboursements et res- « titutions. »

2e *Situation.*

Le compte général des finances de 1855 (pages 684 et suivantes) donne la situation complète, à cette époque, de l'ancien domaine extraordinaire, actif et passif :

Actif de l'ancien domaine extraordinaire (*L. 15 mai 1818*)	251,031,822^f^20
Sommes tombées en non-valeurs	231,809,015 44
Reste en actif net de	19,225,806^f^76
lequel s'augmente des revenus et intérêts	2,262,795 75
Ensemble	21,488,602^f^51
Des recouvrements ont été effectués jusqu'au 1er janvier 1855 pour	20,999,629 50
Reste à recouvrer	488,973^f^01
Depuis 1855 jusqu'à 1886, ce reste à recouvrer s'est accru de créances nouvelles constatées et de revenus et intérêts pour une somme totale de	717,914 87
Soit	1,206,887^f^88
Sur cette somme des non-valeurs ont été admises pour	330,228 61
Reste	876,659^f^27
Des recouvrements ont été effectués de 1855 à 1886 pour	603,871 36
Reste à recouvrer au 1er janvier 1886	272,787^f^91
La totalité des sommes à employer s'élève donc à	20,999,629^f^50
plus	603,871 36
Soit une recette totale de	21,603,500^f^86

qui a servi à subvenir aux dépenses suivantes :

Frais de toute nature		849,599^f^32
Indemnités payées aux donataires		4,669,065 27
Achats de rentes prescrits par la loi du 15 mai 1818, annulées par application de la loi du 26 juillet 1821		10,433,088 05
Application au budget de l'État des produits de l'ancien domaine extraordinaire depuis le 1er janvier 1837 (*L. 8 juill. 1837*) :		
Période de 1837 à 1855	4,869,938 33	5,473,809 69
Période de 1856 à 1886	603,871 36	
Versement au Trésor du solde disponible des fonds affectés aux paiements des indemnités arriérées (*L. 6 juin 1843*)		177,938 53
		21,603,500^f^86

Sur le solde disponible de	177,938^f^53
il a été payé une somme de	4,626 35, en 1856
d'où un disponible au 1er janv. 1886 de	173,312^f^18.

15. Ancien domaine de la Couronne.

Avant 1789, le domaine de la Couronne comprenait (*vide suprà*) tous les biens de l'État, quels que fussent leur caractère et la nature de leur affectation.

Depuis, ce même domaine, plus connu sous le nom de liste civile, a été l'ensemble des biens de l'État, dont la jouissance était abandonnée au souverain. (*L.* 26 *mai*-1er *juin* 1791, 8 *novembre* 1814, 30 *janvier* 1825, 2 *mars* 1832, *sénatus-consulte* 12 *décembre* 1852.)

La dernière liste civile, celle assignée à l'empereur Napoléon III, comprenait, savoir :

Dotation mobilière. — Une somme de 25 millions annuellement payée par le Trésor public, les diamants, perles, pierres gravées, musées, bibliothèques, ainsi que les meubles meublants contenus dans l'hôtel du garde-meuble et les divers palais et établissements affectés.

Dotations immobilières. — Palais des Tuileries, Hôtel, place Vendôme, n° 9 ; Louvre, Élysée, avec les écuries rue de Montaigne, n° 12 ; Palais-Royal

et dépendances ; domaine de Versailles, Marly, Saint-Cloud, Meudon, Saint-Germain, Compiègne, Fontainebleau, Rambouillet, Pau, Strasbourg, Villeneuve-l'Étang, Lamothe-Beuvron, La Grillière, manufactures de Sèvres, des Gobelins, Beauvais ; bois et forêts de Vincennes (depuis cédés à la ville de Paris), Sénart, Dourdan, Laigne.

L'État, par l'entremise de l'administration des Domaines, a repris possession de tous ces biens, à la chute de l'Empire, en vertu d'un décret du gouvernement de la Défense nationale du 6 septembre 1870 ; le département des travaux publics (service des bâtiments civils dépendant aujourd'hui du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-arts) a été et est demeuré chargé de la police, de l'entretien et du mobilier des palais impériaux devenus palais nationaux.

Imprescriptibilité et inaliénabilité des biens composant, depuis 1789, *la liste civile des souverains.* — Les biens composant le domaine de la couronne étaient imprescriptibles et inaliénables ; ils ne pouvaient, par conséquent, être ni donnés, ni vendus, ni engagés, ni grevés d'hypothèques ; la régie en était confiée à l'intendance de la liste civile (sous le dernier règne, ministère de la maison de l'Empereur).

Les forêts de la couronne étaient soumises au Code forestier et à un aménagement régulier.

16. Ancien domaine privé.

On donnait le nom de Domaine privé aux biens que le souverain possédait avant son avènement au trône et à ceux qu'il acquérait à titre gratuit ou onéreux pendant son règne.

Sous l'ancienne monarchie, le domaine privé était réuni au domaine de l'État, lors de l'avènement au trône. Il fut dérogé à ce principe sous le règne de la branche cadette (*L.* 7 *mars* 1832 ; *V.* **Biens de la famille d'Orléans**). On y revint du moins en partie, sous le second Empire, en vertu de l'article 3 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852 portant « que les biens particuliers appartenant à l'Empereur au moment de son avènement « sont de plein droit réunis au domaine de l'État « et font partie de la dotation de la couronne. »

En réalité le domaine privé de l'Empereur se « composait des biens acquis à titre gratuit ou « onéreux pendant son règne. »

CHAUMARD.

Bibliographie.

NAUDET, *Administration de l'empire romain.*
LABOULAYE, *Histoire du droit de propriété.*
MACAREL et BOULATIGNIER, *De la Fortune publique.*
DALLOZ, *Jurisprudence générale*, v° DOMAINE.
DUFOUR, *Traité général de droit administratif.*
DUCROCQ, *Cours de droit administratif.*
TROPLONG, v° PRESCRIPTION.
AUBRY et RAU, *Cours de droit civil français.*
PROUDHON, *Domaine public.*
GARNIER, *Régime des eaux.*
DAVIEL, *Régime des eaux.*
BEAUSSAUT, *Code maritime.*
GÉRAUD, *Traité de manutention de l'enregistrement.*
Instructions de l'administration des domaines.

DOMESTIQUES. — Au nombre des impôts somptuaires qui ont été établis, tels que les chiens, chevaux et voitures, il faut compter l'impôt sur les domestiques.

Cet impôt, basé sur le nombre des serviteurs, a permis, dans les pays où il était établi, de répartir sur des bases plus équitables les charges de la contribution mobilière et de les faire peser principalement sur les classes aisées.

Le personnel domestique est, en effet, un indice de la fortune des maîtres et son importance correspond assez bien au degré de la richesse.

Telle est la considération qui a présidé dans certains pays à l'établissement de la taxe dont il s'agit. Toutefois, elle n'a pas prévalu en France où les différentes tentatives faites dans ce but ont toujours été infructueuses.

C'est dans la Hollande, pays de la fiscalité par excellence, que cet impôt a pris naissance ; on en trouve la trace dès 1636, époque à laquelle il frappait de 1 florin par tête chaque domestique mâle ou femelle, sans distinction de sexe. En 1680, il avait été élevé à 3 ou 6 florins, suivant la richesse du maître.

En 1749, il fut établi sur une échelle progressive ; le tarif était de 4 florins pour un domestique, 14 pour deux, 24 pour trois, 36 pour quatre, etc.

Cette progression, déjà fort rapide, fut encore augmentée en 1791, et l'impôt de 6 florins pour un domestique fut porté à 530 florins pour vingt domestiques.

Cette taxe a été maintenue dans la nouvelle législation néerlandaise, après avoir été cependant réglementée et adoucie en ce qu'elle avait d'excessif. Les domestiques ont été divisés en cinq classes et à chaque classe correspond un tarif spécial. Quelques immunités ont été consacrées au profit de certaines personnes, en raison de leurs fonctions ou de leur âge, par exemple, aux gouverneurs et gouvernantes, sous-maîtres et sous-maîtresses employés à l'éducation, aux femmes de chambre âgées de moins de 15 ans, etc.

Un système analogue à celui de la Hollande a été, après la révolution de 1830, introduit dans la Belgique.

La Suisse a prélevé en diverses circonstances des impôts sur les domestiques.

Des taxes analogues ont été levées en Prusse de 1810 à 1814 et aussi en Suède vers la même époque.

Le Portugal a eu également son impôt sur les « criados » (domestiques).

Dans la Grande-Bretagne, les taxes sur les domestiques remontent au XVIII[e] siècle. Le dernier acte qui règle les impôts de ce genre date du 20 août 1853 ; en voici un aperçu :

Le droit annuel est de 1 livre sterling 6 schellings pour les domestiques au-dessus de 18 ans et de 10 schellings 6 deniers pour les domestiques au-dessous de cet âge. Il est payable par les maîtres. Il existe certaines exemptions en faveur des membres de la famille royale, des officiers, etc., etc.

Contrairement aux pays que nous venons de citer, on trouve en France peu de traces de l'impôt sur les domestiques et les essais qui ont été tentés à différentes époques pour établir une taxe de ce genre, n'ont jamais été suivis de succès.

La première tentative faite dans ce sens date de 1759. Elle fut l'œuvre de M. de Silhouette, alors contrôleur général des finances. L'article 3 de l'édit qui fut promulgué en cette circonstance est ainsi conçu :

« Voulons qu'à partir du 1[er] janvier de l'année « prochaine, il soit payé par les maîtres : 50 livres « par tête pour les maîtres d'hôtel, pour chaque « valet de chambre et pour le premier domestique « d'office et de cuisine dans toutes les villes et fau- « bourgs de Paris et dans la ville de Versailles ; et

« 12 livres dans les villes de province pour les va-
« lets, portiers, cochers, postillons, palefreniers et
« autres domestiques mâles quelconques, et les
« 4 sols pour livre en sus. »

Cette mesure fut assez mal accueillie et ne servit qu'à discréditer son promoteur. Au surplus, l'édit ne reçut aucune application par suite de l'opposition du Parlement et la taxe qu'il établissait fut supprimée l'année suivante.

Pendant la période révolutionnaire, à la faveur du nouveau courant d'idées, on créa divers impôts sur le luxe, et les domestiques en furent considérés comme un des éléments les plus caractérisés. Une taxe fut donc établie sur cette classe de personnes par la loi du 13 janvier 1791, relative à la contribution mobilière ; elle était progressive. Mais elle fut de courte durée, car, selon l'expression d'un auteur contemporain, M. de Parieu, elle forçait la richesse à prendre les attributs de la misère, pour se soustraire à un impôt souvent fort onéreux et elle établissait une ruineuse égalité. Elle fut abolie par la loi du 24 avril 1806 qui supprima complètement les taxes somptuaires à compter de 1807.

Depuis cette époque, la question de l'impôt sur les domestiques avait été complètement abandonnée; c'est seulement en 1872, au moment où, à la suite de ses désastres, la France était à la recherche de toutes les ressources financières possibles, qu'elle fut présentée aux Chambres par MM. Ducuing, Lamy et autres.

M. Benoist d'Azy, rapporteur du projet, fit remarquer l'inconvénient grave qu'il y avait à faire peser un impôt spécial sur toute une classe d'hommes et de femmes uniquement à cause de leur profession; que c'était les flétrir en quelque sorte en les imposant à l'égal des chevaux ou des chiens; et que, au surplus, cette taxe donnerait lieu à des réclamations nombreuses et à des contestations incessantes, surtout à la campagne où les hommes et les femmes remplissent des fonctions qui se rattachent tantôt à l'exploitation agricole, tantôt au service de la maison.

Le rapporteur ne s'opposait pas d'ailleurs à ce qu'on tînt compte du personnel domestique comme un des éléments d'appréciation de la richesse mobilière, si on venait jamais à reviser les bases de cette contribution, mais il ne pensait pas qu'il y eût lieu de créer un impôt spécial. La proposition fut rejetée.

Cette question n'a pas été soulevée de nouveau, et, depuis 1872, nous n'avons à signaler que les vœux de quelques conseils généraux ou d'arrondissement, tendant au rétablissement de l'impôt sur les domestiques.

DOMICILE DE SECOURS.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION ET HISTORIQUE.

En matière de secours publics, un des points les plus importants à déterminer, quelle que soit la forme de l'assistance, c'est de fixer le lieu où l'indigent peut avoir, soit le droit, soit la faculté de réclamer le secours, et, par suite, d'établir quelles sont les localités qui doivent supporter les charges résultant de l'exercice de cette faculté ou de ce droit.

En France, et généralement dans les pays dont la civilisation a pour point de départ le christianisme, l'assistance est *locale,* c'est-à-dire *communale.*

C'est d'ailleurs le principe posé par les conciles de Tours (567), d'Orléans (549), de Mâcon (581), de Nantes (658). (Guizot, *Civil. en France,* t. III, p. 117, 131.)

C'est également la prescription formelle donnée par Charlemagne dans ses Capitulaires de 794 et 806 (Guizot, *Civil. en France,* t. II, p. 163), renouvelée par les nombreux édits et ordonnances qui, durant la période monarchique, tentèrent de réglementer la charité publique, consacrée enfin par la législation actuelle, non qu'elle ait été formulée par une déclaration législative d'ordre général, mais parce qu'elle résulte de notre organisation sociale et politique et sert de base à toutes nos lois charitables, civiles, administratives et répressives.

Localisation des secours, tel est donc le principe primordial que l'on trouve à la base de tout système public d'assistance.

Toujours nécessaire, ce principe est néanmoins susceptible de varier d'importance dans l'application selon les diverses conceptions charitables qu'adoptent les sociétés.

Dans les pays de charité légale, c'est-à-dire dans les contrées où le droit de réclamer et obtenir le secours est reconnu à l'indigent et où, par suite d'une corrélation naturelle, le devoir d'assistance est imposé aux communes, la détermination du domicile de secours est en effet la question fondamentale, chaque commune ayant intérêt à s'exonérer des indigents qui ne doivent pas être à sa charge et ceux-ci ayant un intérêt égal à exercer leurs droits dans le lieu qui leur présente le plus d'avantages. Le domicile de secours constitue donc en ce cas un droit pour l'indigent.

Mais dans les pays où la bienfaisance publique, repoussant toute idée d'obligation, n'admet pas, en principe, de droit pour l'indigent en dehors de ceux qui lui sont expressément reconnus par des lois spéciales, la fixation du domicile de secours n'a plus la même portée et la même signification. Il n'établit plus, comme on le verra plus loin, que l'*aptitude à être secouru.*

Avant la Révolution l'organisation de la charité publique était en France essentiellement locale : les paroisses avaient la charge des pauvres domiciliés sur leur territoire.

Pénétrés de ce sentiment inspiré par les enseignements des philosophes et si noblement traduit par M. de La Rochefoucauld-Liancourt au nom du comité de mendicité : « L'assistance constitue un devoir inviolable et sacré », les législateurs de la Constituante et de la Législative tentèrent de renouveler l'ordre de choses et conçurent un système basé sur ces trois principes fondamentaux : séculariser complètement les secours publics, consacrer le droit de l'indigence dans sa plus grande étendue, ramener à l'unité la direction des secours en les envisageant comme une dette nationale. Selon les deux conceptions en présence la fixation du domicile de secours doit être établie de façon différente.

La question du « domicile de secours » est inti-

mement liée à celle du « droit au secours » ou de la « faculté d'être secouru » reconnus à l'indigent. C'est ainsi que la Convention, le Directoire, et plus tard les assemblées délibérantes, furent appelés à l'examiner, et que les vues les plus diverses se firent jour suivant les courants d'idée dominant aux différentes époques où la question fut soulevée.

On peut dire que la formule jusqu'ici adoptée par un grand nombre de pays se résume ainsi : droit à la liberté, à la sécurité du travail pour le valide, droit aux secours pour l'invalide, tandis qu'en France l'assistance a un caractère facultatif.

II. LÉGISLATION.

C'est sur une formule analogue à celle que nous venons de donner que la plupart des pays qui nous environnent ont assis leur système d'assistance publique où la théorie de l'obligation se trouve généralement appliquée dans les contrées du Nord et de l'Est soumises au protestantisme, et repoussée au contraire soit entièrement, soit en partie, dans les pays catholiques.

En Danemark, une loi du 1er juillet 1799, spéciale à Copenhague, puis étendue aux autres parties du royaume par un règlement du 5 juillet 1803, a rendu l'assistance obligatoire pour les communes si toutefois l'indigent n'est pas déjà secouru par des institutions publiques ou privées.

En Suède, la loi du 9 juin 1871 a rendu également l'assistance obligatoire aux communes en faveur des mineurs au-dessus de 15 ans et des individus privés de ressources et de parents que la vieillesse ou les infirmités mettent hors d'état de pourvoir à leur existence.

Une loi du 6 juin 1863 a établi également en Norvège l'obligation communale du secours. Chaque commune forme en vertu de cette loi un arrondissement d'assistance chargé de pourvoir aux besoins des personnes ayant droit de domicile dans la commune.

On sait qu'en Angleterre l'assistance légale est établie depuis 1601 par l'acte 43, Élisabeth, obligeant les paroisses à subvenir aux besoins de leurs pauvres.

En Suisse, par un acte de la Diète fédérale du XVIe siècle, presque tous les cantons ont imposé aux communes l'obligation, avec participation de l'État, d'accorder des secours aux indigents, ceux-ci ayant le droit de les réclamer.

En Grèce, l'article 11 de la loi communale impose à chaque commune l'obligation d'assister ses administrés indigents ou incapables de se procurer des ressources par le travail.

Il en est de même en Serbie où l'assistance communale est obligatoire.

En Bavière, la loi du 29 avril 1869 dit que les indigents secourus par l'assistance légale sont ceux dont le dénûment est constaté et qui ne peuvent recevoir de protection de leurs parents ou de la charité privée.

A Bade, en Saxe et généralement dans les pays allemands, la charge de l'assistance incombe à la commune du domicile de secours. Si ce domicile est inconnu, l'État supporte la moitié des frais d'entretien.

En Belgique, comme en France, les lois des 18 février 1845 et 14 mars 1876 qui règlent la matière n'imposent aux communes qu'une obligation morale sans que l'indigent ou l'incapable autre que l'enfant et l'aliéné aient de droit positif.

En Autriche-Hongrie, l'obligation, même pour les enfants, n'existe qu'en principe d'après la loi du 3 décembre 1863.

En Italie, les lois des 27 octobre 1862 et 20 mars 1865 (*art.* 237) ne créent d'obligation qu'en faveur des enfants abandonnés.

En Russie, l'existence des enfants doit en principe être assurée par les municipalités.

Enfin, un seul pays, la Hollande, abandonne complètement à l'initiative privée la charge de l'assistance des indigents.

Si nous résumons ces données, nous voyons que sur quatorze contrées différentes dix environ ont inscrit dans leur législation charitable, sous des conditions et avec des restrictions diverses, le principe de l'obligation.

En France, ce principe est repoussé comme nous l'avons dit, et la législation n'accorde aux secours publics qu'un caractère purement facultatif, sans que l'on puisse arguer d'exception en faveur des enfants trouvés et des aliénés, comme l'ont fait à tort certains auteurs qui ont écrit sur la matière postérieurement aux lois des 18 juillet 1866 et 10 août 1871.

Jusqu'en 1866, le caractère d'obligation avait été en quelque sorte reconnu par la loi aux secours publics concernant ces deux catégories d'indigents, soit que les lois de finances aient mis successivement à la charge du département leurs frais d'entretien, soit que la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux rendît obligatoire pour les départements la dépense des enfants assistés et aliénés pour la part qui leur était afférente.

Mais la législation décentralisatrice de 1866, confirmée par la loi du 10 août 1871, étendant jusqu'aux plus extrêmes limites les pouvoirs des conseils généraux en matière d'assistance départementale, renversa cette apparence de légalité donnée au caractère des secours offerts à ces deux catégories d'incapables sur les dépenses desquels les conseils généraux statuent définitivement. (*L.* 1871, *art.* 46, *nos* 17 *à* 21.)

Ainsi donc les conseils généraux peuvent refuser de prendre la charge des dépenses dont la part leur incombe moralement sans qu'une contrainte puisse être exercée à leur égard.

Il n'y a plus, en effet, d'obligation que pour l'État chargé, par la loi du 5 mai 1869, des frais d'inspection et de surveillance ainsi que du cinquième des dépenses intérieures, et pour les communes dont le contingent, égal au cinquième des dépenses extérieures et réglé par les conseils généraux, se trouve seul pourvu d'une sanction par l'inscription d'office au budget municipal de la part contributive de ces communes aux frais d'entretien de ces indigents.

Cependant, une troisième catégorie d'incapables, « les indigents malades », bénéficient d'une disposition particulière : l'article 1er de la loi du 7 août 1851 impose en effet aux établissements hospitaliers l'obligation de recevoir tout individu privé de ressources tombant malade sur le territoire de la commune où est situé l'établissement, mais cette obligation qui n'implique également aucun droit au secours pour le malade, n'est d'ailleurs réelle qu'en faveur de l'individu atteint d'affection durable : vis-à-vis de l'incurable elle n'est que facultative.

Cette distinction est basée par la jurisprudence administrative sur cette considération d'équité que, si le traitement d'un malade devait se prolonger

indéfiniment, l'établissement qui l'a reçu devrait supporter des charges supérieures parfois à ses revenus, au grand préjudice des indigents de la localité.

Si donc l'admission d'un incurable est prononcée, l'hôpital ou l'hospice qui en a pris la charge peut et doit répéter les frais de séjour contre la commune du lieu de son domicile de secours. Nous devons cependant reconnaître qu'en l'absence de toute sanction imposée par la loi, ces recours sont, la plupart du temps, illusoires, les communes se montrant toujours disposées à s'exonérer de l'obligation purement morale que leur attribue la législation actuelle.

A ce point de vue il y aurait à désirer qu'une disposition légale vînt promptement combler une lacune regrettable de notre code charitable en chargeant au moins les communes et subsidiairement les départements du soin d'assister les incurables indigents et les autres incapables, tels qu'aveugles, sourds-muets, paralytiques, infirmes, etc.

III. REGLES DU DOMICILE DE SECOURS.

1. Règles générales.

Sous la réserve que le domicile de secours n'implique plus, nous le répétons, que l'aptitude à être secouru, sauf pour les trois exceptions précédentes, on doit regarder comme étant encore en vigueur le titre V du décret-loi du 24 vendémiaire an II.

Toutefois, nous ferons remarquer que la portée actuelle de ce décret, entièrement différente de celle qui lui avait été assignée par le législateur de l'an II, est beaucoup plus grave.

En effet, tandis que le but de la Convention, en déterminant le domicile de secours, était, d'une part, de supprimer le vagabondage en assurant le secours, d'autre part, d'avoir une base exacte de répartition du fonds de secours entre les communes, cette fixation de domicile peut entraîner aujourd'hui une obligation légale pour les départements et les communes.

Le titre V de la loi de vendémiaire an II édicte :

« Art. 1er. Le domicile de secours est le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics.

« Art. 2. Le lieu de la naissance est le lieu naturel du domicile de secours.

« Art. 4. Pour acquérir le domicile de secours, il faut un séjour d'un an dans une commune.

« Art. 7. Jusqu'à l'âge de 21 ans tout citoyen pourra réclamer, sans formalité, le droit de domicile de secours dans le lieu de sa naissance.

« Art. 11. Nul ne pourra exercer en même temps, dans deux communes, le droit de domicile de sesours.

« Art. 12. On sera censé conserver son dernier domicile tant que le délai exigé pour le nouveau ne sera pas échu.

« Art. 13. Ceux qui se marient dans une commune et qui l'habitent pendant six mois acquièrent le domicile de secours. »

La conséquence naturelle de la suppression du droit aux secours publics est que toutes les dispositions qui ne tendaient qu'à établir et régler ce droit n'ont plus d'application possible aujourd'hui et doivent dès lors être considérées comme abrogées.

Le domicile de secours s'acquiert de deux manières :

1° Par le fait de la naissance;

2° Par le séjour d'un an dans la même commune après 21 ans.

2. Domicile de naissance ou domicile des mineurs.

Le lieu de naissance est, d'après l'article 2 de la loi du 24 vendémiaire an II, celui du domicile naturel de secours. Il ne change pas pour l'enfant, puisque, d'après l'article 7, jusqu'à 21 ans tout citoyen peut, sans condition, réclamer le domicile de secours au lieu de sa naissance. On voit même qu'il le pourrait au delà de cet âge, s'il n'avait pas acquis ailleurs le domicile de secours par l'un des moyens indiqués par la loi.

Il est, en effet, un principe qui domine l'ensemble du système, celui de l'article 12 qui veut que tout citoyen conserve son dernier domicile, en fût-il éloigné depuis longtemps, tant qu'il n'en a pas acquis un nouveau. En d'autres termes, le domicile ne se prescrit jamais et si, d'après l'article 11, nul ne peut avoir le domicile de secours dans deux communes, nul non plus ne peut rester sans domicile. (*Lettre minist.* 11 *fév.* 1842.)

En conséquence : 1° le mineur n'a jamais d'autre domicile que celui de sa naissance; 2° devenu majeur, il conserve ce domicile tant qu'il n'en a pas acquis un nouveau; 3° que ce nouveau étant acquis, il ne peut plus réclamer l'ancien qu'en remplissant les conditions nécessaires pour l'acquisition du domicile.

Toutefois, dans le système de la loi, le lieu de la naissance pour les enfants n'est pas toujours celui où ils sont réellement nés.

Par une sage prévoyance le législateur n'a pas voulu que par le hasard seul du fait de l'accouchement de la mère dans une localité, les charges de l'assistance puissent être arbitrairement déplacées au gré d'événements fortuits, c'est pourquoi il a défini par l'article 3 le lieu de la naissance, celui où la mère avait son *domicile habituel* au moment de la naissance de l'enfant.

Cette détermination du lieu de la naissance pour les enfants au domicile habituel de la mère offre, en ce qui concerne les enfants assistés, une importance considérable pour certains départements qui ont intérêt à ne pas prendre à leur charge les frais occasionnés par ces enfants qui, sans cette distinction faite par la loi, seraient pour eux un lourd surcroît de dépenses.

Deux arrêts du Conseil d'État (24 août 1855 et 13 février 1885) ont confirmé cette règle en déclarant applicable à l'entretien des enfants abandonnés la loi de vendémiaire an II, déterminant le lieu où les indigents ont droit à l'assistance; par suite ce lieu est pour les enfants abandonnés celui où leur mère avait son *domicile habituel* au moment de leur naissance.

Mais que faut-il entendre par *domicile habituel de la mère?*

La loi ne s'expliquant pas à cet égard, le texte a donné lieu à des interprétations diverses : pour les uns, cette expression doit être considérée comme synonyme de résidence et désigner le lieu où la mère avait l'habitude de résider avant la naissance de l'enfant, non le lieu du domicile civil qu'elle a entendu se donner. Telle est la thèse soutenue par M. Fleury-Ravarin dans son livre de l'*Assistance communale en France,* en opposition avec la doctrine administrative soutenue et développée par M. Élie de Biran dans la *Revue générale d'administration* (1881, p. 266).

D'après cette doctrine, l'interprétation la plus équitable paraît devoir être *la résidence ordinaire*

de la mère, abstraction faite de la question de savoir si cette résidence a eu les caractères et la durée nécessaires pour faire acquérir le domicile de secours. Chaque espèce peut recevoir, selon les faits et les circonstances, une solution différente et le point dominant de la question est la recherche des intentions de la mère au moment de l'accouchement.

Une fille enceinte peut venir, par exemple, à Paris pour un temps limité; elle peut également y venir dans le but de cacher sa grossesse, y faire ses couches et retourner ensuite dans son pays. En ce cas, on ne peut dire que Paris soit sa résidence habituelle et son enfant ne pourrait y avoir son domicile de secours.

Mais si, en dehors du but de dissimuler sa grossesse, il appert, tant des faits résultant de son premier établissement que de ses occupations et des faits postérieurs à la délivrance, l'intention d'y fixer sa résidence, Paris doit, au contraire, être considéré comme son domicile habituel (*Seine et Côte-d'Or, enfant Guillier; Seine et Loire-Inférieure, enfant Mathieu*).

Le fait que la mère mineure était élève d'un hospice n'est pas d'ailleurs susceptible de modifier la situation de cette dernière au point de vue de la capacité d'acquérir le domicile habituel, les élèves des hospices étant soumis au même titre que les autres mineurs à la tutelle légale. (*Déc. min.* 17 *fév. et* 22 *avril* 1879; *Rhône et Saône-et-Loire.*)

Cette règle générale souffre néanmoins quelques exceptions : ainsi les détenus, de même que les aliénés séquestrés, ne sont pas considérés comme ayant leur domicile habituel dans le lieu où est située la prison ou l'asile; par suite, le domicile de secours des enfants nés dans les maisons centrales notamment est au lieu où leur mère avait son domicile habituel avant son emprisonnement. (*Déc. min.* 23 *oct.* 1854.)

D'autre part, si la mère n'a pas de résidence connue, l'enfant a droit au secours dans la commune de la naissance réelle, conformément au principe général contenu dans l'article 2 du décret.

Enfin, les enfants nés à l'étranger de parents français ont droit au domicile de secours au lieu de résidence habituelle de la mère avant son départ, et à défaut de résidence connue, au lieu de naissance de la mère si elle est née en France, sinon au lieu de naissance des grands-parents maternels.

3. Domicile acquis par le séjour ou domicile des majeurs.

Ce domicile acquis par les majeurs par un séjour d'un an dans la même commune, n'est autre chose, dans l'esprit de la loi, que le fait d'une résidence réelle qui, soumettant virtuellement le domicilié aux charges locales, l'affilie en retour à la famille communale. (*Lettre min.* 17 *fév.* 1842.)

Le caractère spécial de cette forme d'acquisition du domicile est donc le choix libre et la stabilité de la résidence.

Par suite, le condamné en prison, l'infirme à l'hospice, ne peuvent acquérir par leur séjour dans cet établissement le domicile de secours, le séjour à la prison et à l'hospice n'ayant pas les caractères qui, dans l'intention de la loi, fondent le domicile de secours. (*Lettre min. au préfet de la Seine,* 9 *mars* 1842.)

De même l'aliéné dans un asile ou placé en garde, moyennant pension, dans des familles ou des établissements charitables. (*Déc. min.* 26 *juill.* 1860.)

Mais un militaire en garnison dans une ville y acquiert-il, par son séjour, quelle qu'en soit la durée, le domicile de secours ?

La jurisprudence s'est rencontrée avec la plupart des auteurs pour décider la négative. (*Voir, en ce sens, une décis. min. du* 24 *nov.* 1837, *un arrêt du Conseil d'État du* 6 *avril* 1854; *Durieu et Roche* et *Dalloz.*)

La garnison étant en effet assignée au militaire ou au marin par l'autorité compétente, le choix libre fait défaut. Telle est la condition des militaires attachés à des bureaux et services administratifs et soumis en effet également à la mobilisation. Telle est aussi celle des employés des douanes (*Déc. min.* 27 *fév.* 1845), des gardes-chiourmes (*Déc. min. juin* 1847, 7 *août* 1848), des gendarmes, des cantinières (*Déc.* 15 *sept.* 1849), en un mot de tous les agents ou fonctionnaires commissionnés et figurant sur les contrôles des corps de troupe. A cet égard, les gardes forestiers pouvant, d'après la nouvelle loi militaire, être mobilisés, doivent être regardés comme soumis à la même règle.

Tous ces individus conservent le domicile de secours qu'ils avaient avant leur entrée au service.

On ne peut toutefois étendre cette incapacité d'acquérir, au lieu de la résidence effective, le domicile de secours aux fonctionnaires de l'ordre civil, bien que la liberté du choix de cette résidence ne leur soit pas toujours accordée. Participant en effet aux charges locales au même titre que les autres citoyens, ils sont véritablement affiliés à la famille communale (Élie de Biran).

Le second caractère du domicile de secours des majeurs est la stabilité, c'est-à-dire le séjour intentionnellement durable dans la commune; cela est si vrai qu'un berger qui loue pendant six années ses services dans une commune pour la garde des troupeaux, acquiert le domicile de secours dans cette commune, bien qu'il se rende chaque jour dans d'autres départements pour mener son bétail sur les montagnes pastorales et qu'il ne fasse jamais un séjour de douze mois consécutifs dans la même localité. (*Déc. min. sept.* 1860.)

De même un commerçant, obligé par son commerce à des tournées périodiques, a le domicile de secours dans le lieu où sont ses approvisionnements et où il revient d'une façon régulière, pourvu que la durée totale de ses séjours dans cette commune soit égale à une année.

Ainsi un ouvrier charron qui vient travailler dans une commune à l'établissement d'une ligne de chemins de fer, qui y demeure plus d'une année et y possède une habitation personnelle, y acquiert le domicile de secours, quoique, les travaux terminés, il suive sur un autre chantier les mêmes entrepreneurs. (*Déc. min. sept.* 1860.)

Le séjour en France fait-il acquérir à l'étranger le domicile de secours ? La question doit se résoudre par la négative. L'étranger, malgré sa résidence, ne fait jamais partie de la famille communale, aussi la dépense de traitement d'un aliéné étranger ne peut être imposée à un département. (*Déc. min.* 27 *fév.* 1841.) Cependant si l'étranger est réfugié politique, le ministre fait payer le prix de pension sur le crédit de son budget destiné à secourir ces réfugiés.

Telles sont les règles qui régissent le domicile de secours en France. La question offre surtout de l'importance en ce qui concerne les enfants assistés et les aliénés dont les dépenses sont obligatoires,

aussi de nombreux conflits s'élèvent-ils entre les départements au sujet de l'appréciation des conditions du domicile. C'est au ministre qu'il appartient de statuer sur ces questions (*D.* 25 *mars* 1852), sauf recours au Conseil d'État.

Nous terminerons par l'indication sommaire des diverses conditions de durée de séjour exigées à l'étranger pour l'acquisition du domicile de secours.

En Danemark, le domicile s'acquiert par un séjour de cinq ans. En Norvège, le droit *acquis* d'assistance procède d'un séjour de deux ans après la quinzième année, les personnes âgées de 62 ans conservant pour le reste de leur vie le domicile qu'elles ont à cet âge.

En Angleterre, outre le droit d'assistance à la paroisse du lieu de naissance, on peut gagner ailleurs le privilège du domicile par l'apprentissage, le louage des services ou l'occupation pendant une année d'une propriété d'un revenu de dix livres sterling. En Belgique, le domicile s'acquiert par un séjour de cinq ans (*L.* 24 *mai* 1876); en Saxe, par une résidence de deux années, le mariage ou la filiation.

La loi d'empire du 6 juin 1870 exige également en Allemagne deux années de séjour.

H. Nielly.

Bibliographie.

Durieu et Roche, *Les établissements de bienfaisance.*
Watteville, *Législation charitable.*
Fleury-Ravarin, *L'Assistance communale en France.*
Béquet, *Régime et législation de l'assistance publique et privée en France.*
De Lamarque, *Traité des établissements de bienfaisance.*
Élie de Biran, *Principes de l'assistance publique en France.* (*Revue générale d'administration*, 1881.)

DOMMAGES-INTÉRÊTS ET INDEMNITÉS [1].

SOMMAIRE.

1. *V. l'article spécial* Indemnités de guerre.

I. DÉFINITIONS.

Par le mot *dommage*, on entend tout préjudice porté à la considération morale d'une personne et toute dépréciation ou toute détérioration dont elle souffre, soit dans son être physique, soit dans les biens qui lui appartiennent. On ne distingue pas si la cause du dommage est volontaire ou involontaire.

En principe, tout dommage doit être réparé et cette réparation prend l'une des dénominations suivantes : *dommages-intérêts, indemnité, dédommagement, réparation civile*. Toutes ces expressions ne sont pas absolument synonymes et correspondent à des espèces plus ou moins nettement caractérisées par les lois ou la jurisprudence.

En général, les mots *dommages-intérêts* et *réparation civile* supposent une réparation complète du tort causé et qui est réclamée en vertu d'un droit. La première expression s'applique plus spécialement à la réparation d'un dommage pécuniaire, la seconde à celle d'un tort matériel ou moral résultant d'un délit ou d'un quasi-délit. Les mots *indemnité* et *dédommagement*, au contraire, visent les réparations obtenues non par suite d'un droit, mais par application d'une mesure bienveillante d'équité. Le premier s'emploie plutôt pour indiquer une réparation totale et le second pour une réparation partielle. Les lois votées par l'Assemblée nationale de 1871 pour réparer les préjudices causés par la guerre et la Commune et surtout les discussions qui les ont précédées, ont assez clairement établi ces distinctions.

II. DE LA NATURE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT ET DES CAS DANS LESQUELS ELLE S'EXERCE.

Le principe de la responsabilité de celui qui cause un dommage à autrui est écrit dans les articles 1382 et 1383 du Code civil. Les applications sont nombreuses dans les lois ; citons, à titre d'exemples, les articles 52 et 68 du Code civil sur la responsabilité des officiers d'état civil, l'article 68 de la loi du 25 ventôse an X sur celle des notaires, l'article 22 de la loi du 15 juillet 1845 sur celle des compagnies de chemins de fer, l'article 13 de la loi du 31 mai 1851 sur celle des propriétaires de voitures, etc.

Mais l'application de ce principe peut-elle être faite à l'État ?

Si l'État agit comme personne morale et à raison des biens qu'il peut posséder, l'affirmative n'est pas contestable ; on le traite comme un particulier. Mais s'il intervient comme représentant de la puissance publique, à raison d'un service public ou des nécessités de la défense nationale, les articles 1382 et 1383 du Code civil ne lui sont plus applicables.

C'est la doctrine adoptée par le Tribunal des conflits dans une affaire où il a jugé que la responsabilité de l'État, à raison des dommages causés par

ses fonctionnaires, ne pouvait être soumise aux principes établis par le Code civil pour régler les rapports entre particuliers et que cette responsabilité, qui n'est ni générale ni absolue, avait des règles spéciales variant suivant les besoins des services et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés. (*Tr. Conf., Blanco, 8 fév.* 1873.)

D'une façon générale, l'État n'est donc pas soumis à la responsabilité civile. Il supporte une responsabilité *sui generis* qui a ses règles spéciales. Ces règles sont inscrites dans diverses lois ou déterminées par la jurisprudence. Pour les préciser, il convient d'examiner les principaux cas dans lesquels peut s'exercer la responsabilité de l'État.

1. Actes administratifs causant un dommage à autrui.

C'est un principe de droit administratif qu'on peut réclamer contre tout acte de l'administration qui lèse un droit opposable à cette administration, et cette action peut avoir pour objet non seulement le retrait de l'acte administratif, mais aussi une demande en dommages-intérêts, s'il y a lieu, pour la réparation du préjudice causé.

Toutefois la responsabilité de l'État n'est engagée qu'à trois conditions :

1° Qu'il s'agisse d'un acte *purement administratif,* ce qui exclut les réclamations contre :

a) Les actes politiques, c'est-à-dire ceux que le Gouvernement fait en vertu des pouvoirs qu'il tient de la Constitution. C'est par application de cette règle qu'un arrêt du 1er mai 1822 rejeta une demande formée par M. Laffite en paiement d'une rente concédée à la princesse Borghèse et supprimée en 1816. Ce fut la même théorie qu'on appliqua dans l'arrêt du 18 juin 1852 repoussant les revendications des princes d'Orléans après le décret du 22 janvier 1852 qui confisquait leurs biens, et plus tard dans un arrêt du 9 mai 1867 rejetant un pourvoi du duc d'Aumale contre la décision du préfet de police saisissant son *Histoire des princes de Condé;*

b) Les actes internationaux. Nous dirons plus loin à quelle sorte de réclamations ils peuvent donner lieu ;

c) Les actes réglementaires, c'est-à-dire ceux faits par le Gouvernement en vertu d'une délégation de la loi ;

2° Que l'acte attaqué lèse un droit résultant d'une loi, d'un règlement ou d'une convention ;

3° Que ce droit soit opposable à l'administration. Par conséquent, on ne saurait réclamer contre les actes relevant du pouvoir de police ou d'un droit de surveillance et de contrôle de l'État.

Quand ces conditions se trouvent réunies, alors même qu'aucun texte n'établirait expressément la responsabilité de l'État, celui-ci peut être déclaré responsable et condamné à payer des dommages-intérêts. Pour soustraire le Trésor à ces conséquences, il ne suffirait point de dissimuler le but poursuivi sous les apparences d'un acte inattaquable au contentieux. Lors de l'établissement du monopole de la fabrication des allumettes, certains préfets, dans le but d'économiser à l'État les indemnités dues aux propriétaires des fabriques existantes à exproprier, les avait fermées sous prétexte d'infraction à la police des établissements insalubres. Les intéressés attaquèrent les arrêtés préfectoraux ; le Conseil d'État jugea que la mesure de police n'avait pour objet que de priver les fabricants de l'indemnité qui leur était due et condamna l'État à leur payer des dommages-intérêts.

Mais quand un acte *dommageable* est commis au nom de l'État, quelle est la situation du fonctionnaire qui en est l'auteur ? Peut-on le poursuivre personnellement, et la responsabilité de l'État n'est-elle engagée que subsidiairement, dans les cas où le fonctionnaire ne peut pas être poursuivi directement ?

Depuis le décret du 17 septembre 1870 qui abroge l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, il faut répondre affirmativement à ces deux questions. Mais, en fait, il sera bien rare que la responsabilité du fonctionnaire couvre celle de l'État.

La jurisprudence a en effet décidé que le fonctionnaire ne peut être personnellement responsable qu'autant que, dans le fait dommageable, il y a une faute distincte de l'acte administratif. Et cette responsabilité, si limitée qu'elle soit, l'est encore davantage : 1° par l'extension que l'on donne à la notion de l'acte administratif ; 2° par les articles 114, 184 et 190 du Code pénal, en vertu desquels un agent est couvert par les ordres de son chef. Ce dernier seul pourra être responsable, et, dans la pratique, ce ne sera jamais que le préfet et même plus souvent encore le ministre.

Or, dans trois affaires, des ministres ont été poursuivis pour dommages causés à des particuliers en 1829, en 1863 et en 1873 ; les tribunaux saisis les déclarèrent irresponsables, attendu qu'ils avaient agi en tant que ministres et en vertu de leurs fonctions.

Dans ces conditions, même depuis 1870, le fonctionnaire ne sera pour ainsi dire jamais responsable, et, bien que théoriquement subsidiaire, la responsabilité de l'État deviendra toujours directe dans la pratique.

2. De l'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'exécution des travaux publics.

L'expropriation donne toujours lieu à une indemnité nécessairement préalable que l'expropriant doit verser à l'exproprié. La responsabilité de l'État, du département ou de la commune dans cette question est très nettement déterminée par les lois sur la matière. Il en est de même pour l'exécution des travaux publics, la réparation des dommages causés aux biens ou aux personnes fait l'objet de règles précises. Mais les questions soulevées à propos de cette responsabilité particulière et des dommages-intérêts auxquels elle donne lieu, seront traitées dans des articles spéciaux où nous renvoyons le lecteur. (*V.* **Expropriation, Occupations temporaires, Travaux publics.**)

3. Réquisitions militaires. Grandes manœuvres.

Avant 1877, les réquisitions militaires et les dommages causés par les déplacements de troupes donnaient bien, en principe, droit à une indemnité pécuniaire. Mais il s'était formé autour de cette question une jurisprudence touffue et un peu embarrassée dans laquelle la loi du 3 juillet 1877 est venue mettre de l'ordre en posant en cette matière des principes certains.

La règle est dans l'article 2 de la loi ; elle est ainsi conçue : « Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur. »

Cette règle ne comporte que trois exceptions prévues par la loi (*art.* 15) :

1° Le logement des troupes de passage chez l'habitant ou leur cantonnement pour une durée maximum de trois nuits dans chaque mois ;

2° Le cantonnement des troupes qui manœuvrent ;

3° Le logement chez l'habitant ou le cantonnement des troupes rassemblées dans des lieux de mobilisation et leurs dépendances pendant la période de mobilisation dont un décret fixe la durée.

Toutefois, cette législation, ainsi que nous allons le voir dans le paragraphe suivant, n'est pas applicable aux occupations militaires qui ont le caractère de faits de guerre, se rattachant aux nécessités immédiates de la lutte ou qui sont le résultat de conventions diplomatiques assurant des cantonnements aux troupes ennemies.

Les réquisitions, pour ouvrir le droit à l'indemnité, doivent avoir été ordonnées par une autorité ayant qualité pour réquisitionner. La détermination de ces autorités et les pouvoirs de chacune d'elles en cette matière sont précisés dans les articles 1 à 10 du décret du 2 août 1877. En outre, ces réquisitions doivent être formulées par écrit et signées ; il doit en être délivré un reçu.

En dehors du cas des réquisitions militaires, il arrive souvent qu'à l'époque des grandes manœuvres, des dommages sont causés par le passage des troupes aux récoltes ou aux propriétés ensemencées ; dans ce cas, des indemnités sont dues aux parties lésées, mais les réclamations doivent se produire, à peine de déchéance, dans les quinze jours qui suivent le départ des troupes.

Ces indemnités sont fixées par une commission spéciale sur état des objets réquisitionnés ou des dégâts commis. Cette commission compte toujours un membre civil désigné par le préfet. Un recours contentieux est ouvert en cas de désaccord entre l'évaluation de la commission et celle des intéressés.

Après un essai de conciliation devant le juge de paix, celui-ci ajourne les parties pour être jugées dans le plus bref délai. Il est lui-même compétent en dernier ressort jusqu'à 200 fr., et, à charge d'appel, jusqu'à 1,500 inclusivement. Au-dessus de ce chiffre, l'affaire est portée devant le tribunal de première instance, qui juge comme en matière sommaire.

4. Dommages résultant de mesures prises dans l'intérêt de la défense nationale.

1. *Principe de l'irresponsabilité de l'État.*

Les principes législatifs, dans cette question, sont posés dans la loi du 10 juillet 1791. Cette loi décide que la nation ne doit d'indemnité que pour les dommages causés par les mesures prises pour la défense des places de guerre, mais qu'elle doit les réparer intégralement.

La conséquence de cette règle est que les autres dommages, et notamment ceux causés par les opérations militaires contre l'ennemi ou résultant du fait de l'invasion, ne donnent droit à aucun secours et doivent être supportés définitivement par celui qui les a soufferts.

Cette règle dure et injuste a toujours soulevé de vives discussions théoriques et, dans la pratique, le législateur et la jurisprudence ont dû y apporter des tempéraments. L'Assemblée législative et la Convention revinrent même sur le principe dans des déclarations qui restèrent dans le domaine spéculatif. La loi du 11 août 1792 disait :

Voulant donner aux nations étrangères le premier exemple de la fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre et qui rend commun à tous les individus du corps social le dommage occasionné à l'un de ses membres, l'Assemblée nationale décrète : Art. 1er. Il sera accordé des secours ou des indemnités aux citoyens français qui, pendant la durée de la guerre, auront perdu, par le fait des ennemis extérieurs, tout ou partie de leurs propriétés.

Et l'article 1er de la loi du 27 février 1793 portait :

L'Assemblée nationale déclare, au nom de la nation, qu'elle indemnisera tous les citoyens des pertes qu'ils ont éprouvées ou qu'ils éprouveront par l'invasion de l'ennemi sur le territoire français ou par les démolitions ou coupes que la défense commune aura exigées de notre part.

Mais, en fait, on ne donna que des indemnités ou secours destinés à venir en aide à ceux que les dommages avaient le plus éprouvés. Et les sommes ainsi allouées eurent toujours le caractère d'un secours accordé à titre gracieux par mesure d'équité et non celui de la réparation civile d'un dommage par la personne qui en est responsable. La loi du 19 vendémiaire an VI est d'ailleurs très claire sur ce point.

Le principe de la loi de 1791, qui proclame l'irresponsabilité de l'État en ces matières sortit donc intact de la Révolution.

La question se posa de nouveau lors des invasions de 1814 et de 1815 et des ruines nouvelles qu'elles amenèrent. Mais le gouvernement de la Restauration adopta la règle de la première République et laissa les intéressés qui penseraient avoir droit à une indemnité, se pourvoir conformément à la loi de 1791, devant les tribunaux compétents. Quelques secours sur la nature desquels on trouvera des indications plus loin, furent accordés pour soulager les victimes les plus éprouvées, mais aucune loi spéciale ne vint adoucir la rigueur des principes en ouvrant les crédits nécessaires pour réparer partiellement les dommages occasionnés par la mise en défense du territoire, les opérations des armées contre les alliés et les pillages des envahi-seurs.

Après les événements de 1870 et les dégâts de toute nature qui en furent la conséquence, M. Claude, député de la Meurthe, et quatre de ses collègues déposèrent une proposition tendant à faire supporter par la nation entière les contributions de guerre, réquisitions et dommages matériels de toute espèce causées par l'invasion. Cette proposition souleva une discussion à laquelle prirent part les hommes les plus éminents de l'Assemblée. Dès l'abord, M. Thiers se déclara opposé au principe nouveau que le projet tendait à introduire dans notre droit public. Néanmoins, l'Assemblée animée des intentions les plus généreuses à l'égard des victimes de l'invasion, nomma une commission favorable à la proposition. Cette commission, par l'organe de son rapporteur, M. A. Grévy, déposa ses conclusions sous forme d'un projet de loi mettant à la charge de la nation entière la réparation des dommages causés par l'invasion. Le rapport indiquait toutes les considérations d'équité, de justice et d'intérêt politique qui dictaient cette solution.

M. Thiers s'éleva vivement contre la théorie de la commission et soutint que les lois de la Révolution auxquelles on se référait, proclamaient non le principe d'une dette, mais l'accomplissement d'un devoir, et qu'il fallait s'en tenir à cette façon de penser. C'était fort juste, et bien que sa résistance fût surtout inspirée par des raisons financières, elle triompha en fin de compte de l'imprudente générosité de l'Assemblée. Toute la législation relative à cette affaire fut dominée par cette idée que personne n'avait droit à des dommages-intérêts en dehors

des cas prévus par la loi de 1791, mais que par un sentiment d'équité tout naturel, il convenait d'accorder les plus larges dédommagements compatibles avec la situation financière du pays, aux victimes de la guerre.

Les lois rendues à la suite de l'invasion de 1870, furent donc encore des lois d'exception, et la règle reste aujourd'hui ce qu'elle était en 1791. Il convient de dire que la jurisprudence a toujours eu une tendance à l'interpréter favorablement aux intérêts particuliers. Tout citoyen qui se trouve dans le cas prévu par cette loi peut donc, en dehors de toute loi spéciale, actionner l'État en dommages-intérêts. Examinons les conditions dans lesquelles cette demande peut se produire.

2. *De l'application de la loi de* 1791.

Pour les places fortes, la loi prévoit trois situations : l'état de paix, l'état de siège et l'état de guerre qui est la situation, intermédiaire entre les deux premiers états, d'une place menacée d'un prochain investissement.

Dans l'état de guerre, l'État est responsable des dommages causés aux propriétés, aux trois conditions suivantes :

1° Que les travaux dommageables aient pour objet une mesure de défense préventive et non une mesure prise en présence de l'ennemi. Par exemple, une maison que l'on fait sauter pour arrêter l'attaque de l'ennemi, est un dommage qui ne répond pas à cette condition. (*C. Et.* 15 *mars* 1826, *Dassy.*) Cette règle est d'ailleurs reproduite dans le décret des 10 août-23 septembre 1853 ;

2° Que les propriétés détruites aient été élevées aux distances réglementaires, c'est-à-dire en dehors de la zone des servitudes militaires ou à une époque antérieure à l'établissement de ces servitudes. (*C. Et.* 22 *juin* 1825, *Bonnabel ;* 23 *mai* 1873, *Hérouard ;* 25 *juillet* 1873, *Descoins,* etc.) ;

3° Qu'il s'agisse d'une perte immobilière. C'est très dur et le Conseil d'État n'a pas toujours appliqué rigoureusement la règle. (20 *mai* 1831, *Boiteux.*)

Quand l'une de ces conditions manque, la jurisprudence décline la responsabilité de l'État. Mais, en fait, il est souvent difficile de distinguer une mesure préventive d'un fait de guerre ; c'est une question d'appréciation. C'est ainsi que pour les environs de Paris, l'on a jugé que la démolition d'une maison avant le désastre de Sedan, était une mesure préventive, mais qu'après cette date, c'était un fait de guerre. (*C. Ét.* 23 *mai* 1873.) Cette doctrine, confirmée par de nombreux arrêts du Conseil d'État et du Tribunal des conflits, nous paraît néanmoins contestable : l'imminence du siège ne constitue pas un fait assez précis comme date pour être un critérium absolu.

Quant à l'état de siège, la loi de 1791 est muette. Est-ce à dire que l'État échappe à toute responsabilité des dommages causés ? La jurisprudence fait à cet égard d'assez nombreuses distinctions. Elle distingue d'abord entre les places fortes et les villes ouvertes ou territoires sans défense.

S'il s'agit d'une place forte, elle décide :

1° Que l'état de siège doit s'entendre non de la mesure de police désignée par cette expression, mais d'une situation effective résultant de l'investissement ou d'une attaque de vive force par l'ennemi. (*C. Et.* 13 *mai* 1872, *Brac ; Tr. Conf.* 15 *mars* 1873, *Fiereck*) ;

2° Que l'État doit la réparation des dommages causés par une mesure relative à la défense, mais qu'il est irresponsable des faits de guerre. C'est ainsi qu'on a jugé que l'État était responsable du dommage causé par l'occupation d'une maison transformée en fabrique de cartouches (30 *avril* 1875, *Société des deux cirques*), mais qu'il ne l'était pas de la ruine d'une maison dans laquelle un chef de corps avait abrité des soldats chargés de défendre la place de ce côté (*C. Et.* 6 *juin* 1872. *Batin*). En un mot, l'État est responsable des dommages *intentionnels,* c'est-à-dire causés dans un intérêt défensif après réflexion, mais non de ceux résultant d'une mesure prise sous l'empire de la nécessité.

S'il ne s'agit pas d'une place forte, la doctrine reste la même, mais la difficulté est de distinguer la mesure de défense préventive et le fait de guerre. La jurisprudence, écartant les théories absolues, a considéré comme faits de guerre non seulement les faits accidentels et imprévus, mais toutes les mesures prises intentionnellement dès qu'elles ont, avec l'action militaire, un rapport immédiat et direct (*C. Et.* 9 *mai* 1873. *Paty-Rémond*).

Quant à ce qui constitue le rapport direct avec l'action militaire, condition indispensable pour supprimer le droit aux dommages-intérêts, c'est une question de fait laissée à l'appréciation du juge. On a considéré comme faits de guerre l'occupation d'un bois par une troupe en campagne, la destruction d'un pont, la dévastation d'une récolte dans le but de la soustraire à l'ennemi et de diminuer ainsi ses approvisionnements.

D'une façon générale, dans l'état de guerre, les mesures dommageables sont réputées mesures préventives de défense, sauf preuve du contraire ; par contre, dans l'état de siège, elles sont considérées comme faits de guerre, sauf aux intéressés à prouver que ce sont des dommages intentionnels.

Bien entendu, les dommages causés par l'ennemi ne donnent jamais ouverture à des dommages-intérêts.

5. Dommages résultant des troubles intérieurs.

La réparation de ces dommages incombe aux communes sur le territoire desquelles se sont passés les troubles qui en sont la cause. C'était la règle écrite dans la loi du 10 vendémiaire an IV et qu'a reproduite la loi municipale du 5 avril 1884 dans ses articles 106-109. Nous n'insistons pas sur cette question déjà traitée dans le Dictionnaire (*V.* **Communes**, § 15, page 1122).

Aucune responsabilité n'est encourue de ce chef par l'État. Pourtant cette solution a été mise en doute au lendemain de la Commune de 1871, et nous allons voir que l'État a cru devoir intervenir dans une certaine mesure pour la réparation des dommages causés par cette insurrection (*V. infrà,* III, § 12, n° 3).

III. DES PRINCIPAUX CAS OU L'ÉTAT A ACCORDÉ UN DÉDOMMAGEMENT À TITRE GRACIEUX.

En dehors des cas où l'État est responsable en vertu d'un principe de droit administratif, d'un texte général ou d'une loi spéciale, comme en matière postale, par exemple il a été souvent amené à réparer partiellement par des indemnités, secours ou dédommagements, des dommages dont la responsabilité ne lui incombait pas. Ces décisions, généralement dictées par l'équité, ont eu pour but de venir en aide aux citoyens qui avaient souffert, soit dans

leur personne, soit dans leurs biens, des conséquences de la guerre ou de certains événements politiques. Ces lois de réparation ont toujours été l'origine de mesures financières que nous devons analyser.

6. Lois de la Révolution.

Si les assemblées de la Révolution ne détruisirent pas le principe posé en 1791 par la première d'entre elles ou du moins ne le supprimèrent que dans des textes restés sans effet, elles en adoucirent pourtant la rigueur en accordant aux victimes de la guerre tous les secours que la situation du Trésor permettait de donner.

Après la loi du 11 août 1792, qui allouait en principe des secours et indemnités aux citoyens ayant souffert de la guerre, la loi du 14 février 1793 ordonna d'établir un mode de répartition des indemnités et mit, pour les besoins les plus urgents, une somme de 5 millions à la disposition du ministre de l'intérieur.

Quelques jours après, le 27 février 1793, la Convention proclamait le droit à l'indemnité sous certaines conditions et ouvrait un nouveau crédit de 5 millions. Les dommages devaient être évalués par une commission spéciale dans chaque district. Les propositions de ces commissions devaient être transmises au Conseil exécutif qui arrêterait définitivement la somme due à chaque citoyen. Dès que le total de ces indemnités serait connu, on ouvrirait le crédit nécessaire.

Ce crédit définitif ne fut jamais voté, mais diverses lois ouvrirent des crédits affectés à cet usage :

1° Crédit de 10,195,137 fr., ouvert par la loi du 15 juillet 1793, pour compléter les deux tiers des indemnités dues dans les départements de la Marne, de la Meuse, de la Moselle et des Ardennes;

2° Crédit de 87,210 fr., ouvert par la loi du 23 juillet 1793, pour les indemnités dues aux citoyens de Thionville;

3° Crédit de 15 millions, ouvert par la loi du 27 août 1793, pour paiement des subsistances achetées à l'étranger et secours aux citoyens ayant souffert des pertes par l'invasion de l'ennemi.

Mais la loi du 14 août 1793 avait diminué les premiers crédits de 10 millions votés pour cet usage, en autorisant le ministre à prélever sur ce chiffre les indemnités qu'elle accordait aux communes qui avaient éprouvé des pertes à la suite de l'invasion.

La Convention ne tarda point à s'apercevoir des conséquences qu'aurait pour le Trésor le droit à l'indemnité, et elle apporta des restrictions à sa générosité première :

1° La loi du 6 frimaire an II fixa au double du revenu net le maximum de l'indemnité à accorder, sans que ce maximum pût dépasser 2,000 fr.;

2° La loi du 14 ventôse an II décida que pour avoir droit à l'indemnité, il faudrait obtenir un certificat de civisme délivré par les agents nationaux près les directoires de district.

La même loi mettait à la disposition du ministre une somme de 20 millions pour payer ces indemnités;

3° La loi du 16 messidor an II édicta la règle qu'aucune indemnité ne pourrait plus être payée qu'en vertu d'un décret.

On était loin, dans la pratique, du principe de la loi de 1793. Celle du 19 vendémiaire an VI revint à la réalité en se bornant à autoriser l'allocation de *secours* aux pays ravagés par la guerre. En fait, les sommes allouées par la Convention et qui n'avaient guère dépassé 50 millions, n'avaient pas eu d'autre caractère.

Désormais, il en fut toujours de même. Ce fut à titre gracieux que l'arrêté du 22 messidor an XII autorisa la répartition d'une somme de 600,000 fr. entre les propriétaires des maisons démolies à Lyon en l'an II. Et si, après le bombardement des côtes de la Manche par les Anglais, le décret du 5 prairial an XII accorda la somme de 44,345 fr., égale au montant des dommages constatés, ce n'était point pour revenir à l'idée de la responsabilité de l'État, mais parce que le peu d'importance des dégâts permettait de les réparer complètement sans obérer le Trésor.

7. Invasions de 1814 et de 1815.

Nous avons déjà dit qu'après les invasions de 1814 et de 1815, on avait simplement appliqué la loi de 1791 et que le Gouvernement n'avait pris aucune mesure comparable à celles qui furent décidées après 1871. On vint cependant légèrement en aide, mais d'une manière très insuffisante, aux populations les plus éprouvées. Les moyens employés, tant pendant les Cent-Jours que sous Louis XVIII, furent les suivants :

1° Napoléon Ier, pour subvenir à l'entretien de ses troupes, avait créé des ressources extraordinaires, savoir :

a. — 30 centimes additionnels au principal de l'impôt foncier et des contributions des portes et fenêtres et des patentes (*Déc.* 11 *nov.* 1813). Sur le produit de cette imposition, 23 millions devaient servir à payer les réquisitions faites dans les départements (*Déc.* 29 *nov.* 1813).

b. — 50 centimes additionnels au principal de l'impôt foncier et doublement des contributions personnelle et mobilière et des patentes (*Déc.* 9 *janv.* 1814).

L'affectation spéciale du produit de ces impôts avait été confirmée par la loi de finances des 23-25 septembre 1814. En dépit de cet engagement, le montant de l'imposition fut dépensé pour les services généraux, mais sauf restitution.

Une ordonnance du 3 juillet 1816 autorisa le minitre des finances à payer les fournitures réquisitionnées dans les départements, jusqu'à concurrence de 6 millions à valoir sur la somme intégrale que le Trésor devait restituer à sa destination première. La loi du 25 mars 1817 prit les mesures nécessaires pour déterminer le montant de l'arriéré restant dû et pour en assurer le paiement, mais seulement jusqu'à concurrence de la somme encaissée par le Trésor sur le produit des centimes extraordinaires de 1813 et de 1814. Des commissions départementales furent chargées de liquider ces dettes et de présider à la répartition.

2° La loi de finances de 1814 ordonna que dans les départements envahis l'on prît en considération toutes les pertes dûment constatées et qu'on accordât tous les *dégrèvements* reconnus nécessaires;

3° Un décret impérial des 29 mai-6 juin 1815 permit aux propriétaires des maisons détruites de prendre dans les bois communaux et dans les forêts impériales le bois nécessaire à la reconstruction de leurs immeubles;

4° Un autre décret des 6-9 avril 1815 affecta la moitié des fonds versés dans une caisse spéciale qu'il organisait, à des secours aux propriétaires

des immeubles détruits en Alsace, en Lorraine et en Champagne ;

5° La loi du 28 avril 1816 affecta à secourir les victimes les plus malheureuses de l'invasion une somme comprenant : 1° 10 millions accordés par le roi sur sa liste civile; 2° le montant des contributions directes arriérées et encore dues au 1er janvier 1825;

6° Le roi et les princes donnèrent pour le même objet une somme de 6 millions. L'ordonnance des 8 mai-6 juin 1816 nomma une commission chargée de la répartition.

8. Le milliard des émigrés.

Les lois de la Révolution avaient prononcé la confiscation des biens des émigrés. Ces propriétés avaient été vendues comme biens nationaux et, pour faciliter sa restauration, Louis XVIII avait dû prendre l'engagement que son gouvernement ne reviendrait pas sur ces mesures et que les détenteurs d'anciens biens nationaux les conserveraient sans être nullement inquiétés.

Cela ne signifiait point que l'État n'accorderait aucun dédommagement à ceux qui avaient été dépouillés. La loi du 27 avril 1825 eut précisément pour objet de fixer l'indemnité qui leur était allouée.

L'article 1er portait que 1 *milliard* serait affecté à cette indemnité. Cette somme devait être constituée par une inscription au Grand-Livre de 30 millions de rente 3 p. 100.

Les rentes représentant l'indemnité de chaque émigré devaient lui être délivrées par cinquième, avec jouissance à partir de la date de l'inscription. Le premier cinquième devait être versé le 22 juin 1825 et les autres successivement d'année en année, à la même date, jusqu'en 1829.

Les intéressés devaient produire leurs réclamations dans le délai d'un an à peine de déchéance. Elles devaient être examinées par une commission spéciale; un recours devant le Conseil d'État était ouvert contre ses décisions.

L'indemnité devait être calculée sur le taux de la capitalisation à 4 1/2 p. 100 du revenu approximatif des biens confisqués. Les ayants cause des intéressés prédécédés étaient dispensés de payer les droits de succession.

Enfin, après la liquidation complète, le reliquat des 30 millions de rente devaient servir à réparer les inégalités constatées. (*V.* **Dette publique** *et* **Émigrés.**)

9. Indemnité aux colons de Saint-Domingue.

Cette question a ses origines dans la révolution qui éclata à Saint-Domingue en 1791. On sait comment, après l'abolition de l'esclavage, en 1793, les Anglais et les Espagnols cherchèrent à intervenir ; ceux-ci cédèrent leur colonie à la France en 1795, et les Anglais furent chassés par Toussaint-Louverture. Mais ce général nègre, d'abord au service de la France, s'en affranchit et proclama l'indépendance de l'île. Une expédition partit en 1802 pour rétablir la domination française. Toussaint fut pris, mais la lutte continua avec son lieutenant Dessaline, et, en 1805, les Français durent se retirer. Tous les colons et tous les hommes de couleur qui avaient suivi notre drapeau pendant ces guerres, avaient été bannis et déclarés incapables d'être propriétaires dans l'île. C'est cette spoliation, que le gouvernement français avait été impuissant à empêcher dans une de ses colonies, qu'il fallait réparer.

Cette question fit l'objet d'un grand nombre de mesures législatives destinées à venir en aide aux colons dépouillés. Enfin, en 1825, une ordonnance royale du 17 avril « voulant pourvoir à ce que réclament l'intérêt du commerce français, les malheurs des anciens colons de Saint-Domingue et l'état précaire des habitants actuels de cette île », décida dans son article 2 :

« Les habitants actuels de la partie française de Saint-Domingue verseront à la Caisse générale des dépôts et consignations de France, en 5 termes égaux, d'année en année, à partir du 31 décembre 1825, la somme de 150 millions de francs, destinée à dédommager les anciens colons qui réclament une indemnité. »

A cette condition, le gouvernement français reconnaissait l'indépendance pleine et entière de la République de Saint-Domingue.

La loi du 30 avril 1826 organisa la procédure de la répartition : elle admit à réclamer tous les blancs, propriétaires de biens-fonds, ou leurs ayants cause, sans exiger la qualité de Français, et tous les hommes de couleur bannis à la même époque que les blancs et pour la cause de la France. En outre, il ne fallait pas qu'ils eussent recouvré la capacité d'être propriétaires à Saint-Domingue.

La loi attribuait aux spoliés le montant intégral de l'indemnité sans que l'État puisse y rien prétendre; puis elle réglementait les droits des créanciers des anciens colons.

Malheureusement, la République d'Haïti ne put tenir ses engagements ; elle ne paya que 29,300,000 francs.

Le montant des indemnités avait été liquidé à 148,764,285 fr., dont le cinquième est de 29,752,857 fr. 04 c.

Il y avait donc entre ce chiffre et la somme reçue une différence de 452,857 fr. 04 c.

On avait commencé à payer. Pour ne point réclamer à ceux qui avaient reçu leur premier cinquième et ne point faire supporter la différence aux derniers payés, on prit la somme sur les intérêts produits par le premier versement d'Haïti. On paya de la même manière les frais de liquidation (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 17).

Les intérêts représentaient. . .		4,209,437f50
On en retira :		
la différence ci-dessus	452,857f04	2,505,069 54
les frais de répartition	2,052,212 50	
Il restait donc		1,704,367f96

Cette somme servit à payer les intérêts du 1er cinquième, suivant une proportion qui fut établie entre elle et le montant total des intérêts. Ce ne fut pas tout à fait 1 1/2 p. 100.

A partir du 1er janvier 1834, les intérêts coururent à raison de 3 p. 100 au profit de ceux qui n'avaient pas encore touché leur indemnité (*L.* 23 *mai* 1834).

Après cette liquidation, la France n'en restait pas moins créancière d'une somme de 130,700,000 fr. Le Gouvernement en réclama le paiement ; on aboutit à une transaction en 1838. Elle fut promulguée par l'ordonnance du 30 mai 1838.

Le solde de l'indemnité fut arrêté à 60 millions. Les paiements qui devaient être effectués à la Caisse des dépôts et consignations furent échelonnés de 1838 à 1867 de la façon suivante :

De 1838 à 1842, cinq versements annuels de		1,500,000 fr.
De 1843 à 1847	—	1,600,000
De 1848 à 1852	—	1,700,000
De 1853 à 1857	—	1,800,000
De 1858 à 1862	—	2,100,000
De 1862 à 1867	—	3,000,000

10. Rentes et secours aux combattants de Juillet (1830).

La loi du 30 août 1830 décidait que des récompenses seraient accordées à tous les citoyens blessés dans les trois glorieuses journées des 27, 28 et 29 juillet 1830 ; que des pensions et des secours seraient alloués aux pères, mères, veuves et orphelins de ceux qui avaient succombé ; que les personnes, dont les propriétés auraient souffert par suite de ces événements, seraient indemnisées aux frais de l'État ; enfin, qu'une médaille commémorative serait frappée.

La loi instituait une commission chargée d'établir les chiffres des pensions et des secours à donner. Un crédit devait être ultérieurement demandé aux Chambres.

La loi du 31 décembre 1830 décida :

1° Que les veuves recevraient une pension de 500 fr. ;

2° Que les orphelins recevraient une pension de 250 fr. jusqu'à sept ans et qu'après cet âge, ils seraient élevés aux frais de l'Etat ;

3° Que les père et mère âgés de plus de 60 ans et malheureux, dont le fils aurait été tué en combattant, recevraient une pension de 300 fr. réversible sur le survivant ;

4° Que les citoyens blessés, devenus incapables de travailler, recevraient des pensions variant de 300 à 1,000 fr.;

5° Que les autres blessés recevraient un simple secours une fois donné.

Tous les combattants devaient en outre recevoir la médaille commémorative.

Pour faire face à ces dépenses, un crédit de 2,400,000 fr. fut ouvert pour les indemnités et secours, et le ministre fut autorisé à inscrire des pensions jusqu'à concurrence de 460,000 fr.

Les ordonnances du 11 juin 1831 allouèrent des secours à 243 citoyens blessés en 1830 et accordèrent 1,303 pensions.

11. Indemnités allouées en 1849 aux propriétaires d'esclaves.

La République de 1848, par le décret du 27 avril 1848, avait aboli l'esclavage dans les colonies française. En même temps, elle prenait l'engagement d'indemniser les propriétaires d'esclaves que cette mesure atteignait.

Cette promesse fut tenue par la loi des 30 avril-3 mai 1849. Cette loi accordait une indemnité de 126 millions, dont 6 millions en numéraire et le reste en une inscription de 6 millions de rente 5 p. 100.

Les 6 millions en numéraire devaient être distribués dans les 30 jours qui suivraient la promulgation de la loi. La somme fut ainsi répartie entre nos colonies :

Martinique	1,507,885f 80
Guadeloupe.	1,947,164 85
Guyane.	372,571 88
Réunion	2,055,209 25
Sénégal.	105,592 41
Nossi-Bé et Sainte-Marie. .	11,673 81
Total.	6,000,000f 00

Les rentes devaient être partagées absolument de la même manière. A la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, un huitième du bénéfice de ces indemnités servit à l'établissement d'une banque de prêt et d'escompte dans chacune de ces colonies (V. Banques, page 320).

12. Réparation des dommages causés par la guerre et par la Commune (1870-1871).

L'Assemblée nationale de 1871, tout en repoussant la dérogation aux principes de notre droit public qu'on lui proposait de consentir en votant des dommages-intérêts pour les victimes de la guerre, reconnut qu'il était équitable et patriotique de leur accorder le plus large dédommagement pécuniaire possible. De cette idée, sortit tout un ensemble de lois dont voici les dates : 21 avril 1871, 6 septembre 1871, 27 mai 1872, 7 avril 1873, 28 mai 1874 et 28 juillet 1874. Cette législation embrasse quatre ordres d'idées : 1° la réparation des dommages causés dans les départements ; 2° la réparation des dommages causés dans la ville de Paris ; 3° la réparation des dommages causés par la Commune ; 4° la réparation des dommages intentionnels. Pour analyser cette législation, il convient d'examiner séparément ces quatre séries de réparations.

1. *Réparation des dommages causés par la guerre dans les départements.*

La loi du 6 septembre 1871 accordait un dédommagement à tous ceux qui avaient pendant l'invasion eu à payer des contributions de guerre, des réquisitions, soit en argent, soit en nature, des amendes et des dommages-intérêts.

Pour évaluer ces pertes, la loi s'en remettait à des commissions cantonales dont le travail devait être révisé par une commission départementale composée du préfet, de quatre conseillers généraux et de quatre représentants des ministères des finances et de l'intérieur.

La loi mettait une première somme de 100 millions à la disposition du ministre pour être répartie au prorata des pertes. Le crédit devait être complété quand le chiffre total des dommages serait connu.

Les préfets, sur l'ordre du ministre, avaient déjà fait dresser un état des charges et dommages occasionnés par l'invasion et comprenant :

1° Les contributions de guerre réclamées et payées ;

2° Les impôts perçus au profit du gouvernement allemand ;

3° Les réquisitions en nature ;

4° Les pertes occasionnées par les incendies ;

5° La valeur des objets mobiliers enlevés ;

6° Le nombre d'otages emmenés ou incarcérés.

Les commissions se mirent à l'œuvre, et le total de leurs évaluations monta à 821,087,890 fr. 52 c. Le ministre trouva que les résultats n'étaient point très exacts, mais les éléments manquaient pour les corriger, et pour répondre aux désirs de l'Assemblée et aux engagements pris par M. Thiers à la tribune, il fallait opérer la répartition sans délai. Le Gouvernement pensa qu'il pourrait corriger les erreurs lors de la répartition définitive. Il accepta les évaluations et partagea la somme entre les 34 départements intéressés. On trouvera ce tableau de répartition au *Bulletin des lois*, à la suite du décret du 1er avril 1874.

La répartition ne portait que sur 99 millions, le

ministre ayant tenu 1 million en réserve. Il fut attribué plus tard aux Alsaciens-Lorrains ayant opté.

La loi du 7 avril 1873 compléta le chiffre de l'indemnité que l'État entendait accorder aux départements en ouvrant un nouveau crédit de 120 millions applicable à cet objet.

De ce chiffre, il fallut d'abord déduire 8,049,280 francs 65 c. applicables au solde du remboursement des impôts payés aux Allemands. Il restait donc 111,950,719 fr. 25 c.

Avant de procéder à la distribution, le ministre voulut réviser le premier travail des commissions, corriger les erreurs constatées et, autant que possible, l'unifier. Sa circulaire du 15 mai 1873 contenait les instructions nécessaires ainsi que celles relatives au mode à suivre pour la répartition entre les intéressés.

Un décret du 31 octobre 1873 consacra le résultat de cette révision. Le montant des pertes constatées était tombé du chiffre primitif à 657,256,823 francs.

Le ministre répartit entre les départements intéressés une somme totale de 200 millions composés :

1° De la première répartition, soit 99 millions ;

2° D'un prélèvement de 101 millions sur la somme de 111,950,719 fr. 95 c.

La différence devait constituer une réserve.

Cette répartition souleva d'assez nombreuses réclamations ; on protestait surtout contre l'admission des compagnies de chemins de fer au nombre des réclamants et contre la réserve destinée, dans l'esprit du ministre, à indemniser les établissements publics et les communes plus particulièrement victimes d'incendies et de pillages à main armée. Il fallait en outre couvrir les frais de l'opération.

Le ministre de l'intérieur prêta l'oreille à ces réclamations, et après discussion avec les représentants des départements envahis, il fut entendu qu'il n'y aurait pas de réserve, mais que, sur la somme totale de 111,950,719 fr. 35 c., on déduirait :

1° Pour les compagnies de chemins de fer.	1,000,000f00
2° Pour les frais de l'opération.	1,200,719 25
Total	2,200,719f25

Il resterait donc 109,750,000 fr. à répartir.

Un décret du 1er avril 1874 fixa cette nouvelle répartition et arrêta définitivement le chiffre des pertes constatées à 686,957,555 fr.

Ce dédommagement partiel était tout ce que les victimes de la guerre devaient espérer. Pourtant, dans certains cas, les intéressés cherchèrent une plus large répartition. Ils prétendirent que les réquisitions faites par les Prussiens, même lorsque la municipalité n'en était pas informée, l'étaient au nom de la commune et pour son compte, et que par conséquent, le chiffre de cette réquisition était une dette communale. Les réquisitionnés en avaient simplement fait l'avance et pouvaient la répéter. Cette prétention fut sanctionnée par la cour de Paris, et quelques communes durent ainsi payer les réquisitions particulières. Cette jurisprudence, qui fit l'objet d'une pétition à l'Assemblée nationale, ne se généralisa pas.

2. Réparation des dommages causés par la guerre à la ville de Paris. Indemité des loyers.

En outre des dommages résultant de la guerre, la ville de Paris avait payé une contribution de guerre de 200 millions qui, ainsi que le firent remarquer ses représentants, avait plutôt le caractère d'une charge d'État que d'une contribution municipale. A l'Assemblée nationale, on contesta ce point, mais l'on admit en fin de compte que, dans ce chiffre, une part devait être supportée par l'État. Pour trancher les difficultés de ventilation, la loi du 7 avril 1873 accorda à Paris une indemnité de 140 millions à condition que la ville se chargeât des indemnités résultant du second siège.

Le dédommagement accordé par l'État à la ville se composait donc :

1° De sa part dans la répartition générale ;

2° D'une partie des 140 millions représentant les indemnités du premier siège ;

3° De l'indemnité spéciale accordée pour faciliter le paiement des loyers (*L.* 21 *avril* 1871).

Les pertes dont on avait demandé la réparation à Paris montaient à 6,380,364 fr. La commission de révision les avait définitivement évaluées à 3,104,664 fr. 50 c.

Les pertes dans la Seine montant à 72,870,000 francs, chiffre définitif de la commission, et la répartition donnant au département 22,124,215 fr., il fut alloué à la ville de Paris, sur cette somme, une part proportionnelle aux dommages constatés et reconnus sur son territoire. Il fut accordé ainsi 30 p. 100 aux pertes inférieures à 10,000 fr. ; 29 p. 100 à celles entre 10,000 fr. et 20,000 fr. ; 28 p. 100 à celles entre 30,000 fr. et 50,000 fr. ; 27 p. 100 à celles supérieures à 50,000 fr.

Quant aux 140 millions arrachés pour Paris à l'Assemblée nationale, ils ne compensaient la contribution de guerre que déduction faite :

1° Du solde des indemnités restant dues pour la réparation des dommages causés à l'intérieur et à l'entour de Paris par le fait des opérations du second siège ;

2° De la réparation des dommages matériels résultant de l'insurrection du 18 mars 1871.

En outre, les 140 millions ne devaient être payés qu'en 26 annuités avec intérêt à 5 p. 100. L'annuité était de 9,680,848 fr. 80 c., payable en deux termes semestriels égaux de 4,840,424 fr. 40 c.

La loi accordait à la Ville le droit de payer les indemnités en 15 annuités, la première série avec intérêts à 5 p. 100 ; la seconde, sans intérêts. La Ville préféra payer sans délai et liquider cette affaire. Une loi du 7 avril 1873 l'autorisa à émettre des *bons de liquidation* de 500 fr. jusqu'à concurrence de 140 millions, produisant 5 p. 100 d'intérêt et remboursables par voie de tirage au sort en 52 semestres. L'intérêt et l'amortissement étaient payables aux caisses du Trésor et représentaient l'annuité de 9,680,848 fr. 80 c.

Avec les sommes ainsi réalisées, la Ville paya des indemnités dont la plupart se rattachaient au second siège et sur la répartition desquelles nous donnons plus bas quelques détails. (*V.* **Bons de liquidation.**)

Enfin, il faut ajouter que l'État était encore venu en aide aux Parisiens dans la question des loyers.

Le siège de Paris et les décrets du Gouvernement en matière de loyer avaient apporté une telle perturbation dans les rapports entre propriétaires et locataires que le droit commun devenait impuissant à régler la situation. Il fallait faire une loi spéciale ; ce fut la loi du 22 avril 1871.

Cette loi instituait des jurys spéciaux pour régler tous les différends à propos de loyers. Elle les au-

torisait à accorder des diminutions et à donner des délais pour le paiement des termes arriérés. Elle faisait en outre une distinction entre les loyers au-dessus de 600 fr. et ceux au-dessous.

Pour ces derniers, elle autorisait le département de la Seine à payer le tiers de ce qui resterait dû sur les termes d'octobre 1870, de janvier et d'avril 1871, à condition que les propriétaires donneraient quittance du surplus et maintiendraient les locataires en jouissance pour le terme d'avril à juillet. L'État consentait à entrer pour un tiers dans cette dépense, sous réserve que sa participation ne dépasserait pas 10 millions.

Le département accepta cette charge et, pour y faire face, la loi du 30 mars 1872 l'autorisa à émettre un emprunt dont le montant serait exclusivement affecté à cet objet. Il devait être gagé par : 1° le montant d'un prélèvement à opérer sur les ressources créées par la loi du 10 août 1868 ; 2° le produit de 6 centimes extraordinaires additionnels aux quatre contributions. Le remboursement devait être effectué en quatre ans.

Le contingent de l'État devait être payé en 7 termes annuels, dont les six premiers furent fixés à 750,000 fr. Ce chiffre, ajouté à celui produit par les mesures financières prises par le département, constituait une première somme de 2,248,176 fr. disponible.

Le nombre des réclamations utilement présentées atteignit le chiffre de 17,620 pour Paris et de 1,946 pour la banlieue, montant ensemble à 34,615,233 fr. pour Paris, et à 2,051,274 fr. pour la banlieue. La part acceptée par le département et par l'État, un tiers, était donc de 11,538,411 fr. pour Paris et de 683,758 fr. pour la banlieue, soit au total 12 millions 277,169 fr., dont 4,092,387 fr. 66 c. pour l'État et 8,184,772 fr. 34 c. pour le département.

Avec 185 demandes tardives et les frais et intérêts de la combinaison financière destinée à procurer les fonds immédiatement nécessaires au département, la dépense totale s'éleva à 14,362,592 fr. 84 c.

Or, les ressources assurées pour faire face à cette dépense étaient :

1° Prélèvement en 1872, 1873 et 1874 sur les 6 centimes extraordinaires de la loi de 1868, de 1,498,176 fr., soit	4,492,528f 00
2° Produit de 6 centimes extraordinaires pendant quatre années. (*L. 28 mars 1872*).	5,992,704 00
3° Six annuités de l'État de 750,000 fr. .	4,500,000 00
Total.	14,987,232f 00
Plus la part complémentaire de l'État évaluée a.	537,460 32
Total des ressources assurées. . .	15,524,692f 32

Ces prévisions ne furent pas dépassées. En fin de compte, la liquidation donna les résultats suivants :

Sommes allouées définitivement aux propriétaires	11,831,202f 86
Intérêts à 5 p. 100 des bons de six annuités créés pour le paiement immédiat des indemnitaires	1,515,113 10
Frais de timbre pour l'émission des bons	18,340 40
Intérêts et frais d'escompte de 500,000 fr. avancés par le Crédit foncier pour le paiement du reliquat des indemnités de 500 fr. et au-dessus	97,500 00
Frais d'administration	45,000 00
Accordé pour dépenses imprévues. . .	5,000 00
Total.	13,512,156f 36

chiffre inférieur aux ressources assurées.

3. *Réparation des dommages causés par la Commune.*

D'après la loi du 10 vendémiaire an IV, les communes sont responsables des dommages causés par les troubles dont leur territoire a été le théâtre. A ce compte, la ville de Paris devait seule réparer les pertes causées par la Commune. Néanmoins, à raison du caractère de l'insurrection, l'État intervint dans cette réparation par deux dispositions légales :

1° Une somme de 6 millions était accordée pour être répartie entre ceux qui avaient le plus souffert des opérations d'attaque dirigées par l'armée française pour rentrer dans Paris (*L. 6 sept.* 1871, *art.* 6).

2° La somme de 140 millions donnée à Paris par la loi de 1873, l'était à condition que la ville payât : 1° le solde des indemnités ci-dessus ; 2° les dommages résultant de l'insurrection du 18 mars.

L'Assemblée distinguait donc entre les dommages causés par l'armée française pour rentrer à Paris et ceux résultant de la Commune.

Une commission fut chargée de répartir l'acompte de 6 millions et d'établir le solde des indemnités dues qui devait être payé en 15 annuités avec intérêts à 5 p. 100.

Le montant des dommages, tant pour Paris que pour les diverses communes de la Seine et de Seine-et-Oise intéressées, fut fixé à la somme de :

	29,643,685f 04
Sur les 6 millions de l'État, on avait distribué.	5,974,286 17
(Le surplus avait été dépensé en frais d'expertise et de répartition.)	
Il restait donc dû	23,669,398f 87

La ville de Paris, en acceptant les 140 millions de l'État, s'était engagée à payer cette somme en 15 annuités avec intérêts. Elle paya immédiatement.

Quant à la seconde catégorie de dommages, c'est-à-dire ceux causés par l'insurrection, la ville devait les payer aussi en 15 annuités mais sans intérêts. La ville paya tout de suite ceux qui préférèrent au versement de 15 annuités sans intérêts une valeur immédiate et négociable. Elle donna un bon de 500 fr. à 5 p. 100 pour une créance de 698 fr.

Le chiffre des demandes d'indemnité avait atteint 113,132,144 fr. Les commissions cantonales, instituées pour les examiner, les réduisirent à 75,112,042 francs et la commission administrative alloua définitivement 63,409,691 fr.

4. *Réparation des dommages intentionnels.*

Les indemnités accordées par les lois de 1871 et de 1873 ne visaient que les dommages dont l'État ne devait pas civilement la réparation. Mais il y avait de nombreux dégâts dont l'État était responsable conformément à la loi de 1791 et à la jurisprudence.

Pour trancher tous les procès qui allaient naître à la suite de la guerre, la loi du 28 juillet 1874 ouvrit un crédit de 26 millions destiné à payer les dommages-intérêts dus pour les pertes éprouvées à la suite des mesures de défense prises par l'autorité militaire française.

On ne pouvait bénéficier de cette loi qu'à deux conditions :

1° Introduire sa réclamation dans le délai de deux mois ;

2° Renoncer à toute action judiciaire.

L'article 5 de la loi déclarait que les indemnités

déjà reçues sur les crédits de 1871 et de 1873 seraient déduites du montant de celles accordées en vertu de la présente loi.

Le ministre réservait, sur les 26 millions, une somme de 5 millions pour payer les dommages-intérêts résultant de condamnations prononcées contre l'État au profit de ceux qui n'auraient pas adopté la voie gracieuse. Par mesure de précaution, la loi du 12 mai 1875 éleva cette réserve à 7,800,000 fr., sauf le boni à être distribué à la fin des procès.

La commission de répartition eut donc à distribuer d'abord 18,200,000 fr. Elle avait admis pour 47 millions de dommages-intérêts; elle proposa un acompte de 40 p. 100, qui fut augmenté de 10 p. 100 l'année suivante. En 1877, toutes les affaires contentieuses étant réglées, l'indemnité fut augmentée encore de 4 p. 100 et atteignit ainsi 54 p. 100.

C'était une somme totale de .	25,748,516f 22
Dont payé,	
1° Sur le crédit de 26 millions	22,958,458 36
2° Sur les crédits de 1871 et de 1873	2,790,075 86

Les opérations de la commission avaient porté sur 9,917 réclamations montant à la somme de 105,221,548 fr. que le travail de révision réduisit à 47,350,956 fr.

Quant aux affaires portées devant les tribunaux et qui se terminèrent soit par des transactions, soit par des condamnations, elles furent au nombre de 891 ; elles entraînèrent une dépense de 3 millions 41,541 fr. 64 c.

13. Pensions aux victimes du 2 décembre 1851 et de la loi de sûreté générale de 1858.

De même que par la loi du 30 juillet 1830, la monarchie d'Orléans avait accordé des pensions aux combattants de Juillet et que, par la loi du 2 mai 1834, elle avait alloué 220,000 fr. de secours à des condamnés politiques sous la Restauration, de même le gouvernement de la République a cru devoir accorder, à titre de secours, des pensions aux citoyens victimes du régime qui l'avait précédé.

La loi du 30 juillet 1881 alloua des rentes insaisissables et incessibles aux citoyens victimes du coup d'État du 2 décembre 1851 et de la loi de sûreté générale du 27 février 1858. Les inscriptions étaient autorisées jusqu'à 6 millions de rente.

La loi du 20 juillet 1882 éleva ce chiffre à 8 millions en stipulant que sur ces rentes nouvelles 60,000 fr. de rentes seraient attribués aux victimes du décret du 8 décembre 1851, et 100,000 fr. aux pétitionnaires, dont les demandes rejetées à tort par les commissions départementales, avaient été reconnues fondées par la commission générale chargée de réviser le travail des premières.

Avec cette augmentation, les crédits ouverts par les lois de finances de 1881 et de 1882 devenaient insuffisants. La loi du 20 juillet 1882 ouvrit un crédit supplémentaire de 5,033,334 fr. destinés à payer les arrérages des nouvelles pensions depuis le 23 juillet 1881.

Depuis cette époque, les crédits ouverts au budget avec cette affectation, ont été pour chaque année :

1883.	8,310,000 fr.
1884.	8,210,000
1885.	8,200,000
1886.	7,800,000
1887.	7,635,000
1888.	7,150,000
1889.	6,800,000

Le nombre des pensions liquidées conformément aux dispositions du 30 juillet 1881 atteignait le chiffre de 21,397. Il est tombé aujourd'hui à celui de 21,263 par suite d'extinctions.

14. Pensions aux blessés de 1848.

La loi du 18 avril 1888, avançant dans la voie ouverte par les lois précédentes, accorde des pensions viagères aux citoyens blessés en 1848.

Les veuves des citoyens qui pourraient réclamer le bénéfice de la loi, s'ils n'étaient prédécédés, leurs enfants au premier degré, leurs ascendants, ont droit à des pensions à la place de l'intéressé, mais sans que l'ensemble de celles qui leur seront accordées fasse un chiffre supérieur à celui de la pension qu'aurait obtenue l'intéressé lui-même.

Une commission spéciale est chargée de la répartition des pensions, sans aucun recours possible contre sa décision.

Les pensions varieront avec les espèces de 250 francs à 1,200 fr.

L'ensemble des pensions allouées ne devra pas excéder 200,000 fr. de rente.

15. Indemnités et secours divers.

En dehors des cas que nous avons examinés, l'État a été souvent appelé à donner des indemnités ou des secours. C'est ainsi que sous le premier Empire, des indemnités furent accordées aux Français qui avaient quitté le Canada pour se réfugier à Saint-Pierre et à Miquelon ; sous la monarchie de Juillet, on accorda, par la loi du 2 mai 1834, un secours de 2,500,000 fr. aux réfugiés étrangers, ce qui visait surtout les Polonais ; après le 2 décembre, un décret du 14 alloua des secours annuels et viagers aux anciens militaires de la République et de l'Empire, et ouvrit à cet effet un crédit de 2,700,000 francs au budget de 1852, etc.

L'État alloue, sous le nom d'*indemnités*, des sommes d'argent qui sont non la réparation d'un dommage causé à une personne ou à une propriété, mais le prix d'un service public, telles que les indemnités de logement, les indemnités de route des militaires, etc... Enfin, il accorde, sous le titre de ***secours***, des sommes qui sont de véritables charités, telles sont les secours aux victimes d'un sinistre. Ces secours sont ordinairement pris sur le fonds de non-valeur ; si la somme est importante, on demande un crédit spécial aux Chambres.

IV. DE LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE.

Quand la responsabilité de l'État s'analyse en une responsabilité civile, la compétence pour connaître des dommages-intérêts appartient aux tribunaux judiciaires, mais comme, en général, cette responsabilité n'a pas ce caractère, il en résulte que la compétence, à moins d'un texte formel, appartient à la juridiction administrative.

Les cas ressortissant aux tribunaux civils sont donc les suivants :

1° Quand l'État est poursuivi en vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil ;

2° Lorsqu'il s'agit d'expropriation et, dans certains cas, de l'exécution des travaux publics (*V. ces mots*);

3° Lorsqu'il s'agit de dommages résultant de réquisitions ou de grandes manœuvres. Les différends entre les intéressés et la commission de règlement doivent être soumis aux juges de paix et aux tribunaux civils, d'après la loi du 3 mai 1877 ;

4° Lorsqu'il s'agit de demandes d'indemnité formées à raison de mesures de défense préventives dans les cas prévus par la loi de 1791, à condition que le dommage soit matériel et qu'il ait été commis pendant l'état de guerre.

En outre, il est arrivé le plus souvent que les lois accordant des dédommagements ou des indemnités ont réglé directement les questions de compétence en organisant les recours. Dans leur silence, la compétence appartient évidemment aux tribunaux administratifs conformément à la règle générale.

V. DES INDEMNITÉS DUES PAR UN ÉTAT AUX ÉTRANGERS POUR FAITS PASSÉS SUR SON TERRITOIRE OU ACCOMPLIS PAR SES NATIONAUX.

La responsabilité d'un État à l'occasion des dommages causés aux étrangers sur son territoire ou par ses nationaux, est assez délicate à déterminer. Les opinions sont très partagées, mais la doctrine qui paraît dominer et qui a pour elle l'autorité du baron Gros, de Rutherforth, de Calvo, etc., peut se résumer ainsi : Un État n'est responsable envers les étrangers que de ce qui résulte de son fait direct, en dehors du droit des gens. Mais il n'est pas responsable des dommages qui peuvent être causés par des troubles ou une guerre civile. Son devoir est de chercher à maintenir l'ordre, à protéger tout le monde sans distinction de nationalité et, si des indemnités sont accordées, à les répartir équitablement entre tous ceux qui ont souffert.

Mais un État est responsable envers un étranger lorsque celui-ci souffre un dommage en violation du droit des gens. L'évaluation du dommage est fixée par voie diplomatique et, si l'on ne tombe pas d'accord, il est d'usage de s'en remettre à l'arbitrage d'un tiers.

C'est en vertu de ces principes qu'en 1835, à la suite de mesures prises par le gouvernement français sur les côtes du Sénégal, les négociants anglais réclamèrent une indemnité. On s'en remit à l'arbitrage du roi de Prusse, et la France paya 41,770 fr. 80 c. de dommages-intérêts.

Il en fut de même en 1843, lorsque l'amiral Dupetit-Thouars fit arrêter à Taïti le consul anglais Pritchard. L'État était responsable de la violation du droit des gens commise par son agent et, en dépit de l'émotion que souleva cette question, le Gouvernement paya 25,000 fr. d'indemnité.

Ce fut une affaire du même genre qui éclata en 1882, à Madagascar, où un agent français avait fait arrêter un pasteur protestant, Shaw. On invoqua les mêmes principes et la solution fut la même.

Ce fut en vertu de ces mêmes idées que la France, lors de l'expédition de Saint-Jean d'Ulloa, réclama pour nos compatriotes lésés une indemnité de trois millions qui nous fut accordée. Lors du bombardement d'Alexandrie en 1882, une indemnité dut être payée également par le gouvernement égyptien aux étrangers dont les biens avaient été détruits. Enfin, ce fut de la même façon qu'en 1887 la France obtint de l'Allemagne une indemnité de 62,500 fr. au profit de Mme Brignon, dont le mari avait été tué par un soldat allemand, par accident, mais sur le territoire français.

Ce n'est pas la place d'entrer dans le détail de toutes les affaires de ce genre qui ont pu intéresser des Français ou engager la responsabilité de la France. Il suffit d'indiquer les principes.

Les indemnités de guerre dont il pourrait être parlé ici, feront l'objet d'un article spécial. (*V.* **Indemnités de guerre.**)

Émile MORLOT.

DONATAIRES DÉPOSSÉDÉS. — Au cours de ses campagnes, Napoléon Ier avait disposé de nombreux domaines situés à l'étranger en faveur de diverses personnes dont il voulait récompenser d'une manière exceptionnelle les services civils ou militaires. Ces donataires étaient divisés en six classes.

En 1814, le Gouvernement français ayant renoncé à élever contre les puissances alliées aucune réclamation relative aux biens immobilisés dans ces conditions, les titulaires desdites dotations se trouvèrent dépossédés et n'eurent d'autre ressource que de s'adresser au domaine de l'État auquel on avait réuni en 1818 tout ce qui restait en France de l'ancien domaine extraordinaire, constitué sous Napoléon.

C'est alors qu'intervint une loi du 26 juillet 1821, disposant que les donataires français, entièrement dépouillés de leurs biens situés en pays étrangers et qui n'auraient rien conservé en France, pourraient être inscrits pour une pension portant jouissance du 22 décembre 1821 et dont le montant serait réglé suivant la classe du donataire.

Aux termes de la loi de 1821, cette indemnité est réversible moitié sur la veuve et moitié sur les enfants du premier titulaire, avec réversibilité en faveur du dernier survivant de la veuve ou des enfants par portions égales, et s'éteint définitivement à la mort du dernier d'entre eux.

Il a été jugé que ni les enfants naturels ni les enfants adoptifs n'ont droit à la réversion de la pension.

Cette loi de 1821 assimila aux donataires dépossédés les militaires des armées royales de l'Ouest et du Midi ainsi que certains titulaires de pensions concédées sur le domaine extraordinaire sans affectation spéciale de biens. Des indemnités leur furent en conséquence accordées par la susdite loi.

Les pensions concédées aux donataires dépossédés d'après la loi du 26 juillet 1821 étaient de 1,000 fr., de 500 fr. ou de 250 fr. suivant leur classe d'origine.

Elles sont cumulables avec tout autre traitement ou pension et se paient sur la production d'un certificat de vie exempt de timbre.

D'après les tableaux annexés à la loi de 1821 on prévoyait que l'on aurait à inscrire de ce chef 3,636 pensionnaires, pour une somme de 1,833,200 francs. (*V. Compte général des finances de* 1822, p. 219.)

Au 1er janvier 1823 il avait été opéré 3,127 inscriptions pour 1,613,020 fr. Les inscrits se répartissaient ainsi :

Donataires de toutes classes. .	2,800	pour	1,470,150 fr.
Veuves	172	—	76,520
Militaires des armées royales .	115	—	12,500
Pensionnaires divers	40		53,850
Total.	3,127	—	1,613,020 fr.

Ces chiffres ne paraissent pas avoir été dépassés à aucune époque.

Aujourd'hui, les pensions de donataires dépossédés ne sont plus qu'au nombre de 1,087, comportant au budget de 1889 un crédit de paiement de 460,000 fr.

DONATIONS ET TESTAMENTS [1].

SOMMAIRE.

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX.

1. Définitions.

On peut disposer de ses biens à titre gratuit de deux manières, soit par donation entre vifs, soit par testament, en observant les formes prescrites par la loi.

« La donation entre vifs, porte l'article 894 du Code civil, est un acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée, en faveur du donataire qui l'accepte. »

« Le testament, d'après la définition de l'article 895, est un acte par lequel le testateur dispose, pour le temps où il n'existera plus, de tout ou partie de ses biens, et qu'il peut révoquer. »

Les substitutions sont prohibées et frappées de nullité (*art.* 896). On appelle substitution la disposition par laquelle le donataire ou le légataire est chargé de conserver et de rendre à un tiers tout ou partie des biens donnés ou légués. Sont permises, cependant, les libéralités faites par le donateur ou le testateur, dans les limites de la quotité disponible, soit à l'un ou à plusieurs de ses enfants, soit à l'un ou à plusieurs de ses frères et sœurs, à charge de restitution totale ou partielle en faveur des enfants nés et à naître, au premier degré seulement, desdits donataires ou légataires. (*C. civ., art.* 1048 *et* 1049.)

Sous l'ancien régime, il existait une troisième manière de disposer de ses biens à titre gratuit, appelée donation à cause de mort. Cette libéralité ne devenait définitive et ne produisait effet que si le donateur mourait avant le donataire; elle était, en outre, et à moins de convention contraire, révocable au gré du donateur. On peut encore aujourd'hui stipuler que le prédécès du donateur sera la condition suspensive d'une donation entre vifs; mais la disposition n'en est pas moins définitive; en ce sens que, lorsqu'elle a été acceptée, le donateur n'est plus maître de la révoquer.

Nous renvoyons le lecteur au Code civil pour tout ce qui concerne la capacité de disposer et de recevoir, la quotité disponible et les conditions extrinsèques de validité des donations et des testaments.

1. Voyez l'article suivant **Dons et Legs.**

Il sera traité sous le mot **Dons et legs** des dispositions à titre gratuit faites au profit des départements, communes et autres personnes civiles.

2. Droits d'enregistrement.

Les lois fiscales classent en deux catégories essentiellement distinctes les actes de disposition à titre gratuit. Dans la première, elles placent les donations entre vifs qui entraînent une mutation immédiate et effective des objets donnés; dans la seconde, elles rangent non seulement les testaments, mais encore tous les actes de libéralité entre vifs qui ne donneront lieu à une transmission qu'au décès du donateur, si ce dernier meurt avant le donataire.

Les actes de la première catégorie sont immédiatement passibles du droit proportionnel de donation; ceux de la seconde ne donnent ouverture au droit proportionnel qu'après le décès du testateur ou du donateur, si la condition de survie du légataire ou donataire se réalise; dans ce cas, le droit exigible n'est plus celui de donation, mais celui de mutation par décès.

Ces deux genres de libéralité vont faire l'objet des deux chapitres suivants.

II. DONATIONS IMMÉDIATES.

3. Ancien régime.

Les donations supportaient avant la Révolution des droits de diverses natures.

Elles étaient assujetties, en premier lieu, au droit de *contrôle* qui se percevait lors de l'enregistrement de l'acte. Ce droit, d'après le tarif du 29 septembre 1722, était de 10 sous par 100 livres jusqu'à 10,000 livres; au delà de cette somme, il était réduit à 20 sous par chaque mille livres; aucune distinction n'existait entre les meubles et les immeubles. Si l'acte ne contenait pas d'évaluation des biens donnés, il devait être payé 200 livres.

La donation supportait ensuite un droit d'*insinuation.* L'insinuation des donations était une formalité établie dans l'intérêt des tiers, à peine de nullité, et qui consistait, comme la transcription moderne, à rendre l'acte public au moyen de la copie littérale qui en était faite au greffe des insinuations près les bailliages, sénéchaussées et autres sièges royaux. Les commis au contrôle des actes remplissaient les fonctions de greffiers en cette matière, lorsqu'ils avaient prêté serment devant un siège royal. (*O. de* 1539, 1566 *et* 1731.) L'insinuation avait lieu tant au bureau du domicile du donateur qu'à celui de la situation des immeubles donnés. Lorsque les biens étaient situés dans la juridiction où le donateur avait son domicile, il n'était perçu qu'un seul droit qui n'était plus le droit d'insinuation proprement dit, mais celui de *centième denier;* le droit de centième denier devenait alors le salaire de l'insinuation. Mais si les immeubles étaient situés en dehors de la juridiction du domicile, il était dû deux droits : 1° le droit d'insinuation qui était perçu au bureau du domicile sur la valeur totale des biens donnés, car l'acte y était insinué intégralement; 2° un droit de centième denier dans les différents bureaux de la situation des biens, comme salaire de l'insinuation particulière qui devait y être faite.

L'insinuation des donations mobilières n'avait lieu qu'au bureau du domicile du donateur.

Il est à remarquer d'ailleurs que l'insinuation des

donations était volontaire de la part des parties ; il dépendait d'elles de faire insinuer ces actes ou d'encourir la nullité résultant du défaut d'insinuation. Toutefois, si la donation avait des immeubles pour objet, le préposé, sans pouvoir l'assujettir à la formalité de l'insinuation, était néanmoins fondé à exiger le paiement du droit de centième denier, dû à raison de la transmission de la propriété. (Bosquet, v° *Insinuation*.)

Quant au droit de centième denier, il n'était exigible qu'à l'occasion des mutations immobilières et il s'élevait aussi à 1 p. 100, mais sans fixation de maximum. A l'égard des mutations à titre gratuit (donations et successions), on le calculait de la manière suivante : si les biens étaient affermés, le droit était dû sur le capital au denier vingt du revenu ; si les immeubles n'étaient pas affermés, on prenait pour base le dernier prix d'acquisition, pourvu que cette acquisition ne fût pas ancienne. A défaut de baux ou d'acquisitions récentes, c'était à la partie à fixer la valeur des biens par sa déclaration, sauf au préposé à en prouver l'insuffisance. (Bosquet, v^{is} *Centième denier* et *Succession*.)

Les trois droits qui précèdent (contrôle, insinuation et centième denier) étaient dus au Trésor royal ; mais le seigneur féodal percevait en outre, pour son propre compte, un droit de *relief* ou de *rachat*, lorsqu'il s'agissait d'une donation de fief ou terre noble, faite autrement qu'en ligne directe ; ce droit consistait dans une année de revenu. Si la donation avait pour objet un héritage roturier, le nouveau propriétaire n'était tenu généralement envers le seigneur qu'à une déclaration détaillée des biens transmis et des charges dont ils étaient grevés (Denisart, v° *Mutation*) ; toutefois l'importance de ces charges était assimilée à un prix de vente et donnait lieu à la perception du droit de *lods et ventes*. (Bosquet, v° *Donation*, § 3.)

4. Régime intermédiaire.

La Révolution supprima les droits seigneuriaux et réunit en un seul, sous le nom de droit d'enregistrement, les divers droits royaux dont il vient d'être question. En ce qui concerne spécialement les mutations à titre gratuit, elle introduisit deux changements considérables dans la perception : le premier eut pour objet l'établissement d'un tarif s'élevant graduellement à mesure que le degré de parenté s'éloignait ; le second consista à prendre pour les immeubles la capitalisation du revenu comme base du droit proportionnel, même quand il n'existait pas de bail ; le revenu était déterminé, à défaut de bail, par l'évaluation des nouveaux possesseurs.

Ces deux modifications résultèrent de la loi des 5-19 décembre 1790. La première repose sur ce principe que, plus le degré de parenté s'éloigne, plus la donation ou la succession s'écarte du droit naturel et plus elle a besoin, pour se réaliser, de l'autorité et de la protection des lois. La seconde modification a soulevé certaines critiques dont il sera question plus loin. D'après l'article 5 de la loi de 1790, le revenu devait être uniformément capitalisé par 25 ; mais la loi du 29 vendémiaire an VI vint modifier cette base de perception en disposant que le revenu des immeubles ruraux serait capitalisé par 22 et celui des immeubles urbains par 18 (*art.* 21).

Cette dernière loi (*art.* 22) autorisa la régie à provoquer l'expertise du revenu des immeubles, en cas d'insuffisance d'évaluation.

5. Régime actuel.

La période actuelle a été inaugurée par la loi organique du 22 frimaire an VII, qui a abrogé toutes les lois antérieures.

1. *Capitalisation du revenu.*

La nouvelle loi conserva la capitalisation du revenu comme fixation de la valeur imposable des immeubles et substitua même le coefficient unique de 20 aux deux multiplicateurs de 18 et 22. Jusqu'en 1875, le revenu des immeubles de toute nature a été multiplié par 20 pour la perception des droits de donation et de mutation par décès.

En 1873, M. Parent, député de la Savoie, demanda avec plusieurs de ses collègues que le droit proportionnel fût payé sur *la valeur vénale*, aussi bien en matière de mutation à titre gratuit qu'en matière de vente ; il ajoutait que cette assimilation existe en Italie et y produit de bons effets. (*Moniteur* du 20 décembre 1873.)

A la même époque, M. Garnier faisait ressortir dans son *Répertoire périodique de l'enregistrement* (n° 3,766) les inégalités résultant du système en vigueur. Il comparait la propriété de luxe, le château, qui est à peu près improductif, mais possède une valeur vénale importante, avec le modeste enclos dont le paysan tire, à force de travail, tout ce qu'il peut produire et qui, ayant ainsi un revenu proportionnellement plus élevé, supporte l'impôt sur un capital relativement plus considérable. Il pensait, en conséquence, avec M. Parent, que le droit devrait être calculé sur la valeur vénale.

Le législateur n'est pas allé jusque-là. Désireux de se rapprocher de la vérité, mais soucieux avant tout de procurer au Trésor les ressources alors nécessaires, il a décidé, par l'article 2 de la loi du 21 juin 1875, que le revenu des immeubles urbains continuerait à être capitalisé par 20, c'est-à-dire au taux de 5 p. 100, tandis que le revenu des immeubles ruraux serait à l'avenir capitalisé par 25, ces derniers biens étant considérés comme rapportant en moyenne 4 p. 100. Cette disposition a été adoptée, malgré les observations de plusieurs députés insistant sur les accroissements de charges qui en résulteraient pour l'agriculture déjà très grevée d'impôts.

Dans l'exposé des motifs de la loi de 1875, le Gouvernement reconnaissait lui-même que « pour arriver à une égalité absolue, la liquidation des droits devrait avoir pour base *la valeur vénale* », mais il ajoutait qu'il ne croyait pas devoir proposer la modification d'un état de choses consacré par de longues années et perfectionné en 1871 par la loi sur l'enregistrement obligatoire des baux et des déclarations de locations verbales.

Une proposition présentée par M. le comte de Roys, député, le 22 novembre 1877, et tendant à l'abrogation pure et simple de l'article 2 de la loi du 21 juin 1875, est restée sans suite, bien que la commission ait conclu à sa prise en considération.

2. *Autres règles pour la fixation de la valeur imposable.*

L'impôt se perçoit sur la valeur brute des biens donnés, sans aucune déduction à raison des charges qui peuvent être imposées au donataire. Le projet présenté au Parlement, en 1888, par le Gouverne-

ment, sur la déduction du passif des successions, pour le paiement du droit de mutation par décès, ne s'étend pas aux donations entre vifs.

La donation faite sous réserve d'usufruit au profit du donateur supporte le droit sur la valeur de la pleine propriété ; mais la réunion de l'usufruit à la nue propriété qui s'opère par le décès ultérieur du donateur est exempte de tout droit.

S'il y a donation de l'usufruit à l'un et de la nue propriété à l'autre, le donataire de la nue propriété paie le droit par anticipation sur la valeur entière, comme dans l'espèce qui précède, et le donataire de l'usufruit paie de son côté un droit proportionnel calculé sur la moitié seulement de la valeur entière de la pleine propriété. Un projet de loi tendant à répartir la valeur entière entre le nu-propriétaire et l'usufruitier, proportionnellement à l'âge de ce dernier, est resté jusqu'à ce jour sans suite.

6. Tarifs des donations autres que les partages anticipés.

La loi du 22 frimaire an VII avait établi des tarifs très simples ; elle divisait les personnes en deux catégories : la ligne directe, d'une part, les collatéraux et étrangers, d'autre part, et elle assujettissait les meubles, qui étaient considérés à cette époque comme choses de minime importance, à un droit inférieur de moitié à celui des immeubles ; voici ce tarif :

Meubles en ligne directe	1f25 p. 100.	
Immeubles en ligne directe	2 50	—
Meubles entre collatéraux et étrangers. . . .	2 50	—
Immeubles entre les mêmes personnes . . .	5 00	—

Il n'était dû que la moitié des droits ci-dessus, lorsque la donation était faite aux futurs époux, dans le contrat de mariage.

La loi du 28 avril 1816 ajouta au droit dû pour les donations d'immeubles un droit de transcription s'élevant à 1 fr. 50 p. 100 en principal. Ainsi, en ce qui concerne la ligne directe, le droit de donation immobilière, hors contrat du mariage, se trouva porté à 4 p. 100 et, par contrat de mariage, à 2 fr. 75 p. 100 $\left(\frac{2 \text{ fr. } 50}{2} + 1 \text{ fr. } 50 = 2 \text{ fr. } 75\right)$, ces deux derniers droits, augmentés des décimes, sont encore en vigueur aujourd'hui.

Quant aux donations entre collatéraux et étrangers, la même loi du 28 avril 1816 créa de nouveaux tarifs qui furent gradués suivant le degré de parenté, en maintenant toujours la différence de moitié entre les meubles et les immeubles ; elle établit, en outre, un tarif spécial pour les libéralités entre époux (*art.* 53).

La loi du 21 avril 1832 compléta cette gradation et fit subir aux tarifs une nouvelle augmentation. A l'égard de la ligne collatérale et des étrangers, il fut entendu, bien que le texte ne s'en explique point, que les nouveaux tarifs comprendraient cumulativement le droit d'enregistrement et celui de transcription (*instr. de l'Enreg. n°* 1,399, § 5) ; cette remarque est nécessaire pour permettre de se rendre compte du tableau des tarifs publiés ci-après.

Enfin, en présence de l'importance prise par la richesse mobilière, la loi du 18 mai 1850 (*art.* 10) disposa que les donations de meubles seraient assujetties aux mêmes droits que les donations d'immeubles, sauf la différence résultant de l'addition du droit de transcription (1 fr. 50 p. 100) au tarif des immeubles pour les donations en ligne directe et entre époux.

Le tableau suivant donne les tarifs actuellement en vigueur, tels qu'ils résultent de la combinaison des diverses lois qui précèdent :

		DONATIONS.	
		Hors contrat de mariage. P. 100.	Par contrat de mariage. P. 100.
Ligne directe.	Meubles . .	2f50	1f25
	Immeubles.	4 00	2 75
Entre époux	Meubles . .	3 00	1 50
	Immeubles.	1 50	3 00
Entre frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces.	Meubles . .	6 50	4 50
	Immeubles.	6 50	4 50
Entre grands-oncles, grand'-tantes, petits-neveux, petites-nièces et cousins germains	Meubles . .	7 00	5 00
	Immeubles.	7 00	5 00
Entre parents au delà du 4e degré jusqu'au 12e	Meubles . .	8 00	5 50
	Immeubles.	8 00	5 50
Entre étrangers.	Meubles . .	9 00	6 00
	Immeubles.	9 00	6 00

Ces divers droits sont actuellement majorés de deux décimes et demi, soit d'un quart en sus. Le projet de loi de 1888 sur la déduction du passif héréditaire, dont il a été question plus haut, propose, à titre de compensation (*art.* 7), d'augmenter les tarifs, tant des droits de donation que de ceux de succession, en ligne collatérale et entre étrangers.

Les parents par alliance sont considérés comme étrangers : ainsi, une donation faite par un oncle à un neveu de sa femme est passible des droits de 9 p. 100 ou de 6 p. 100, selon qu'elle a lieu hors contrat de mariage ou par contrat de mariage. Il en serait de même d'une donation faite par un père ou une mère à son beau-fils ou à sa belle-fille.

En ce qui concerne les donations par contrat de mariage, s'il est prouvé que le mariage n'a pas eu lieu, les droits perçus sont restitués sous la retenue d'un droit fixe de 3 fr., conservé comme salaire de la formalité.

7. Partages anticipés.

Les lois fiscales de l'an VII et de l'an IX n'avaient établi aucune distinction entre les donations ordinaires et les donations contenant partage, faites par les pères et mères et autres ascendants à leurs enfants et descendants. Mais, en 1824, on crut devoir favoriser ces derniers actes comme étant de nature à faciliter des arrangements de famille, à maintenir la paix entre les enfants et à éviter les frais de partages judiciaires. D'un autre côté, l'abandon de biens que fait l'ascendant est l'image d'une succession naturelle dont l'ouverture se trouve seulement anticipée. Il parut donc juste d'appliquer à la transmission entre vifs dont il est question le même tarif qu'à la mutation par décès. Tel a été l'objet de la loi du 16 juin 1824 (*art.* 3), qui a soin de spécifier d'ailleurs que la réduction du tarif ne s'applique qu'aux donations portant partage, faites conformément aux articles 1075 et 1076 du Code civil. La même loi disposa que le droit de transcription de 1 fr. 50 p. 100, qui s'ajoute de plein droit à la taxe d'enregistrement, lorsqu'un acte est de nature à être transcrit, ne serait perçu, au cas particulier, que si le partage anticipé était soumis volontairement à la formalité de la transcription.

Ainsi, en vertu de la loi du 16 juin 1824, les partages anticipés sont assujettis au même droit

d'enregistrement que les mutations par décès en ligne directe, lequel est actuellement de 1 p. 100, tant sur les meubles que sur les immeubles. Cette loi porte en outre qu'il est dû un droit proportionnel distinct (droit de vente) sur les soultes ou retours de lots que le partage peut contenir.

Le droit de transcription ne devenant exigible, sous ce régime, qu'en cas de présentation du partage anticipé à la conservation des hypothèques, il arriva bientôt qu'on s'abstint de faire transcrire les actes dont il s'agit, et comme l'expérience démontrait que cette négligence était préjudiciable, non seulement au Trésor dont elle diminuait les recettes, mais surtout aux parties elles-mêmes dont elle compromettait les intérêts au point de vue de la consolidation du droit de propriété, la loi du 21 juin 1875 (*art.* 1er) est venue remédier à cet état de choses. Elle dispose que le droit de transcription des partages anticipés est désormais réduit à 50 cent. p. 100, mais que ce droit sera perçu au moment même de l'enregistrement des actes et qu'en conséquence, la formalité de la transcription au bureau des hypothèques ne donnera lieu qu'au droit fixe d'un franc. Ainsi, le droit de transcription étant obligatoirement payé en même temps que celui d'enregistrement, les parties se privent rarement aujourd'hui d'une formalité très avantageuse et qui n'exige qu'une légère dépense.

Le tarif des partages anticipés est donc actuellement fixé, double décime et demi non compris, savoir :

Pour les immeubles, à 1 fr. 50 p. 100 (droits d'enregistrement et de transcription réunis) ;

Pour les meubles, à 1 p. 100 ;

Le tout sauf addition, le cas échéant, du droit particulier dû sur les soultes.

8. Dons manuels.

Avant 1850, le droit proportionnel d'enregistrement n'était exigible sur les actes qui constataient l'existence d'un don manuel, que si le donateur et le donataire étaient tous les deux parties à cet acte, de telle sorte qu'à l'égard de l'un et de l'autre l'écrit formât le titre de la libéralité. La Cour de cassation décidait même que la simple présence du donateur, par exemple comme témoin honoraire dans un contrat de mariage, ne suffisait pas pour constituer un titre synallagmatique et rendre le droit exigible sur la déclaration du don, formulée par l'un des futurs époux.

Cette jurisprudence portait au Trésor un préjudice considérable ; aussi, le législateur a-t-il dû combler par une nouvelle disposition la lacune que présentaient les lois fiscales en cette matière. Tel a été l'objet de l'article 6 de la loi du 18 mai 1850, ainsi conçu :

« Les actes renfermant, soit la déclaration par le donataire, soit la reconnaissance judiciaire d'un don manuel, seront sujets au droit de donation. »

En vertu de cette loi, la déclaration du donataire seul, contenue dans un acte présenté à l'enregistrement, suffit pour rendre le droit de donation exigible.

Le tarif applicable est celui des donations ordinaires, tel que nous l'avons reproduit plus haut. Il convient de remarquer toutefois que si la reconnaissance du don est contenue dans un contrat de mariage ou dans un partage anticipé, on applique le tarif spécial des donations par contrat de mariage ou celui des donations faites à titre de partage anticipé (*n° précédent.*)

III. TESTAMENTS ET DONATIONS ÉVENTUELLES.

9. Testaments.

Sous l'ancien régime, les testaments étaient sujets au contrôle et à l'insinuation.

Le droit de contrôle était fixe, mais sa quotité dépendait de la qualité du testateur ; ainsi elle variait depuis la somme de 50 livres, à laquelle étaient assujettis les testaments des gentilshommes qualifiés, grands dignitaires ecclésiastiques ou laïques, banquiers et marchands en gros, etc., jusqu'à une livre 10 sous, pour les testaments des manouvriers « et autre personne du commun de la campagne » (*art.* 89 *du tarif de* 1722) ; c'était un moyen de taxer les testaments d'après la fortune présumée des testateurs.

Le droit d'insinuation des testaments était fixe ou proportionnel. Le droit fixe, mais variable, comme dans le cas précédent, d'après la qualité du testateur, s'appliquait à tout testament dans lequel le legs universel n'était pas évalué : les testaments faits en faveur des descendants en ligne directe en étaient exempts. Le droit proportionnel se percevait sur les legs universels dont le testament contenait l'évaluation et sur les legs particuliers de sommes d'argent. Un légataire particulier ne pouvait demander ou obtenir la délivrance de son legs, si ce legs n'avait été préalablement insinué. Chaque legs pouvait d'ailleurs être insinué séparément et par extrait, lorsque le testament avait supporté le droit de contrôle ; cette disposition a été reproduite dans l'article 1016 du Code civil, bien qu'elle soit aujourd'hui à peu près sans objet.

Les legs particuliers d'immeubles ne donnaient lieu à d'autre droit qu'à celui de centième denier dû au bureau de la situation des biens. (Bosquet, vis *Legs* et *Test.*). Toutes les substitutions quelles qu'elles fussent, devaient être insinuées, tant au bureau du domicile qu'à celui de la situation des immeubles.

En vertu de la loi du 22 frimaire an VII, ces droits de contrôle et d'insinuation ont été confondus en un droit fixe unique, qui est aujourd'hui de 7 fr. 50 c., quel que soit le nombre des legs particuliers contenus dans le testament. Toutefois, les testaments qui renferment un legs d'immeubles avec clause de substitution (*suprà*, I, n° 1) sont de nature à être transcrits et donnent ouverture, indépendamment du droit fixe, au droit proportionnel de transcription (1 fr. 50 p. 100). Les testaments qui contiendraient certaines déclarations telles que des reconnaissances de dettes ou de don manuel seraient en outre passibles des droits particuliers auxquels ces déclarations donneraient ouverture.

Tous les testaments doivent être enregistrés avant qu'il en soit fait usage. Ceux qui ont été déposés chez les notaires ou reçus par eux doivent être enregistrés dans les trois mois du décès des testateurs, à peine d'un droit en sus. (*L.* 22 *frim. an VII, art.* 21 *et* 38.)

10. Partage testamentaire.

Les père et mère et autres ascendants peuvent faire un testament contenant partage entre leurs enfants et descendants (*Code civ., art.* 1,075 *et* 1,076). Ces partages donnent lieu à la perception du droit gradué sur la totalité de l'actif net partagé et du droit proportionnel de vente sur les soultes ou retours de lots qui peuvent être mis à la charge de l'un ou de l'autre des enfants (*L.* 18 *mai* 1850.

art. 5). Le droit de mutation par décès est perçu lors de la déclaration de la succession.

11. Donations éventuelles.

Dans la terminologie fiscale, on nomme donations éventuelles toutes les libéralités entre vifs dont la réalisation est subordonnée au prédécès du donateur. Les donations éventuelles les plus fréquentes sont celles que les futurs époux se font l'un à l'autre par contrat de mariage et qui profiteront au survivant. On doit encore ranger parmi ces donations les clauses de réversion, soit d'usufruit, soit de rentes viagères, contenues dans certaines ventes ou donations.

Les donations éventuelles sont, comme les testaments, passibles du droit fixe de 7 fr. 50 c. : le droit proportionnel de mutation par décès se perçoit après le décès du donateur, si la donation se réalise.

12. Institutions contractuelles.

L'institution contractuelle est la disposition de tout ou partie des biens de sa succession que fait une personne quelconque, dans un contrat de mariage, conformément aux articles 1,082 et 1,083 du Code civil, tant au profit des futurs époux qu'au profit des enfants à naître de leur mariage. Elle donne également lieu à la perception immédiate du droit fixe de 7 fr. 50 c. : le droit proportionnel se perçoit, s'il y a lieu, après le décès du donateur.

13. Donations de biens présents et à venir. (*C. civ., art.* 1082 *et suiv.*)

Cette donation ne dessaisissant pas le donateur et étant subordonnée tout à la fois à la survie du donataire et à son acceptation, constitue une disposition soumise à l'événement du décès et ne donne lieu qu'au droit fixe de 7 fr. 50 c., sauf la perception du droit proportionnel après le décès du donateur, en cas de réalisation.

Toutefois si la disposition, au lieu d'être cumulative, entraînait la mutation immédiate des biens présents, le droit proportionnel serait exigible sur l'acte même, à l'égard de ces derniers biens.

IV. RENDEMENT DE L'IMPÔT.

Le tableau suivant présente le montant des droits proportionnels constatés (*décimes compris*) perçus sur les donations en 1887 ; la dernière colonne indique le nombre des dispositions qui ont donné lieu à ces diverses perceptions :

Nature des donations.	Droits (décimes compris).	Nombre des dispositions soumises aux droits.
Donations de toute nature antérieures aux lois des 21 avril 1832 et 18 mai 1850	332f50	1
Donations en ligne directe	17,768,565 77	143,069
Donations entre époux	119,926 78	812
Donations en ligne collatérale . .	2,558,156 78	7,861
Donations entre personnes non parentes	1,927,736 61	5,146
Totaux.	22,374,718f44	156,889

Ch. Dumaine.

DONS ET LEGS.

SOMMAIRE

I. DÉFINITION ET PRINCIPES GÉNÉRAUX.

Il ne s'agit pas ici d'étudier les dons et legs faits aux particuliers. Nous nous occupons des dons et legs faits aux établissements publics et d'utilité publique, matière qui rentre dans le domaine du droit administratif, et qui trouve particulièrement sa place dans un Dictionnaire des finances. « Le mot établissement public, dit M. Aucoc, indique une personne civile, ayant une existence distincte et des ressources propres, créée pour la gestion d'un service public. » Tels sont les hospices, hôpitaux et bureaux de bienfaisance, les fabriques d'église, les communes, les départements. Ces établissements, parce qu'ils sont chargés d'un service public, sont placés sous la tutelle administrative ; à ce titre, l'administration intervient dans leurs affaires pour les empêcher, au besoin, de compromettre leurs intérêts. Les établissements d'utilité publique sont des associations privées, dont l'autorité supérieure a reconnu, par un acte qui est le plus souvent un décret, l'utilité publique et la personnalité civile, et qui ont aussi, par suite, une existence propre et des ressources distinctes ; mais ils sont libres, le cas échéant, de compromettre leurs intérêts et l'administration n'intervient dans leurs affaires que pour sauvegarder les droits de l'État. Les personnes civiles de l'une et de l'autre catégorie diffèrent des particuliers notamment en ce que ceux-ci, quand ils possèdent et acquièrent, ne possèdent pas et n'acquièrent pas pour toujours. Non seulement ils peuvent se dessaisir de leurs biens facilement, mais, ne le voulussent-ils point, leur fortune passe certainement à d'autres, à leur décès ; elle se distribue le plus souvent entre plusieurs héritiers, de là ce mouvement, cette circulation non interrompue qui est un des éléments de la prospérité publique.

Il n'en va pas de même pour les personnes civiles qui absorbent et ne rendent pas, et que Guyot définissait ainsi dans son répertoire : « Tous les corps et communautés, tant ecclésiastiques que laïques, qui sont perpétuels et qui, par une subrogation de personnes, étant censés être toujours les mêmes, ne produisent aucune mutation par mort. » (*V.* **Mainmorte**.) Aussi, pour empêcher que les personnes civiles ne constituent un danger pour la sécurité de l'État et pour la fortune publique, le législateur a-t-il soumis leur faculté d'acquérir par donation ou testament à des conditions rigoureuses. La nécessité de ces règles apparait dès que l'on considère le nombre de libéralités qui leur sont faites et qui s'accumulent chaque année.

En 1874, les établissements publics et d'utilité publique ont recueilli pour 29,701,223 fr. de dons ou legs; en 1875, 31,926,166 fr. ; en 1876, 26,450,284 fr. ; en 1877, 29,502,240 fr. ; en 1878, 24,291,230 fr. ; en 1879, 28,892,126 fr. ; en 1880, 27,200,868 fr. De cette somme, ce sont les établissements religieux et les établissements de bienfaisance qui ont reçu la plus grande part. Les 27,200,868 fr. reçus pendant l'année 1880 se répartissent ainsi : 5,773,509 fr. aux établissements religieux ; 10,672,022 fr. aux établissements de bienfaisance ; 72,213 fr. aux établissements de prévoyance; 37,265 fr. à ceux d'instruction publique; 10,645,859 fr. aux départements et aux communes.

En autres termes, la répartition pour 100 s'établit ainsi :

Établissements religieux.	21.2	p. 100
Établissements hospitaliers et charitables.	39.3	—
Établissements de prévoyance.	0.2	—
Établissements d'instruction publique. .	0.1	—
Communes et départements	39.2	—
Total.	100.0	p. 100

Le chiffre total de 27,200,868 fr. se décompose, au point de vue de la nature des biens donnés ou légués, en 11,210,837 fr. de valeurs immobilières (statistique du ministère de l'intérieur et de la direction des cultes). La nécessité de l'intervention administrative se justifie encore par d'autres raisons. Le législateur a voulu donner à l'administration les moyens de modérer, si besoin était, les excès de piété qui pousseraient certaines personnes à donner, au détriment de leur famille, leurs biens aux établissements religieux. De même, la multiplication des établissements de bienfaisance pourrait être d'un mauvais exemple et favoriser l'oisiveté.

Les dispositions du Code civil s'appliquent aux dons et legs faits aux établissements publics et d'utilité publique, pour tout ce qui concerne la validité des actes eux-mêmes, la capacité des personnes, les contestations devant l'autorité judiciaire pour l'inexécution des conditions. Nous ne traiterons que des règles spéciales et des règles financières. Ces règles concernent : 1° la capacité de recevoir ; 2° l'autorisation administrative ; 3° l'acceptation ; 4° les droits perçus au profit du Trésor; 5° les dons et legs soumis à des règles particulières ; 6° les contestations et voies de recours.

II. CAPACITÉ DE RECEVOIR. SPÉCIALITÉ DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

Il faut d'abord que l'établissement institué donataire ou légataire ait une aptitude générale à recevoir, c'est-à-dire qu'il ait la personnalité civile. Pour les établissements publics, la personnalité civile résulte implicitement de l'acte même qui les crée. Du moment qu'une commune a été créée en vertu d'une loi, un bureau de bienfaisance en vertu d'un décret du Président de la République, ces actes constitutifs mêmes donnent à l'établissement nouveau la personnalité civile ; en autres termes, elle est inhérente à leur qualité d'établissements publics. Pour les établissements d'utilité publique, la personnalité civile est indépendante de l'acte qui les a institués. Lorsqu'une association se forme, elle doit être autorisée par le Gouvernement, en vertu de l'article 291 du Code pénal [1]. Mais cette autorisation n'est donnée que pour sauvegarder l'intérêt et l'ordre publics. Si l'association ainsi régulièrement formée veut être capable d'acquérir, de recevoir, d'ester en justice, il faut encore qu'un décret la déclare établissement d'utilité publique, le Conseil d'État entendu (*D.* 21 *août* 1872, *art.* 5). Ce principe général souffre quelques exceptions en matière de sociétés de secours mutuels : les sociétés simplement approuvées par les préfets (et non encore déclarées d'utilité publique par le Gouvernement), peuvent recevoir des dons et legs.

Si l'établissement n'est déclaré d'utilité publique qu'après la donation ou le testament fait, la jurisprudence décide qu'il peut être autorisé à accepter, malgré l'analogie qu'on aurait pu tirer de l'article 906 du Code civil, à condition que les héritiers légitimes renoncent expressément au droit qui leur est acquis, soit au moment de la donation, soit au moment du testament, d'invoquer l'incapacité absolue de recevoir qui rendrait la libéralité caduque.

Du principe que les établissements publics et d'utilité publique légalement reconnus sont capables de recevoir, il résulte : qu'ils sont capables de recevoir de toutes manières, soit entre vifs, soit par testament, soit à titre particulier, soit à titre universel, et qu'ils sont capables de recevoir toute espèce de biens, soit des meubles, soit des immeubles. Ce principe général souffre diverses exceptions :

1° La première vient de la spécialité de ces établissements. La personnalité civile ne leur a été donnée que pour atteindre plus facilement le but pour lequel ils ont été créés. Aussi doivent-ils se renfermer strictement dans le cercle de leurs attributions. Cette règle a donné lieu à quelques difficultés d'application et à quelques variations de la jurisprudence. Sans contester le principe de la spécialité, le Conseil d'Etat, à différentes époques (*Avis du* 4 *mars* 1841, *du* 30 *décembre* 1846, *du* 8 *mars* 1873), a argué de l'article 76 de la loi du 18 germinal an X, pour conclure que les fabriques d'église, étant établies « pour l'entretien des églises et l'administration des aumônes », étaient capables de recevoir des dons et legs faits aux pauvres. Ainsi, d'après l'avis du 8 mars 1873, le Conseil d'État avait décidé que les fabriques « pourraient être autorisées à accepter seules et sans l'intervention ni du maire ni du bureau de bienfaisance, représentant légal des pauvres, des sommes destinées à être distribuées aux pauvres par les soins des membres de la fabrique et du curé » ; le même avis ajoutait que s'il s'agissait d'un titre de rente, « il serait immatriculé au nom seul de la fabrique qui en aurait la rente » ; le maire devrait, il est vrai, être autorisé, en même temps que la fabrique, à « accepter le bénéfice du legs en fa-

1. Voir cependant, à titre d'exception, les associations syndicales (*L. 21 juin 1865*) et les syndicats professionnels (*L. 21 mars 1884*).

veur des pauvres et à avoir un duplicata du titre » ; mais l'intervention du maire n'aurait lieu que pour lui permettre de s'assurer, comme représentant le bureau de bienfaisance, si le capital de la fondation est conservé. Une décision analogue du 21 juillet 1873 déclarait les établissements ecclésiastiques et les fabriques capables de recevoir des dons ou legs pour fonder des écoles. Cette jurisprudence a été complètement modifiée par de récentes décisions (Dalloz, 1882, 3e partie, p. 21, 22 et 23). Elles établissent qu' « aucune loi n'ayant accordé aux fabriques d'église et aux conseils presbytéraux le droit de fonder et d'entretenir des écoles, ces établissements n'ont pas capacité pour accepter des libéralités destinées à créer ou à entretenir des établissements scolaires, et dès lors ne peuvent être autorisés à recevoir les libéralités qui leur sont faites avec cette destination (*Avis du* 13 *avril* 1881). » En vertu du même principe, « une chambre des notaires ne peut être autorisée à accepter un legs fait en sa faveur et au profit des familles malheureuses et misérables (*Avis du* 2 *décembre* 1881) ». De même, « ni les conseils presbytéraux, ni les fabriques d'église n'ayant été institués pour le soulagement des pauvres, et pour l'administration des biens qui leur sont destinés, ces établissements ne peuvent être autorisés à accepter des legs qui leur ont été faits pour le service des pauvres (*Avis du* 13 *juill.* 1881) ». Enfin, « les bureaux de bienfaisance tenant des lois et règlements la mission exclusive d'administrer les biens des pauvres, et celle de faire la répartition des secours, lorsqu'un legs a été fait aux malades pauvres d'une paroisse, à charge de distribution par le curé et les vicaires, c'est le bureau de bienfaisance qui doit être autorisé à accepter ce legs, *mais en tant seulement que les clauses et conditions du testament n'ont rien de contraire aux lois* (*Avis du* 7 *juill.* 1881) ». Remarquons que le Conseil d'État, en posant le principe que les bureaux de bienfaisance ont la mission « exclusive d'administrer » les biens des pauvres et de « répartir » les secours, semble déclarer illégale la clause d'après laquelle les secours seront distribués par le curé : cependant cette question n'est pas expressément résolue par le Conseil d'État ; car il n'appartient qu'aux tribunaux judiciaires de décider quelles sont les clauses contraires aux lois ou aux mœurs.

Dans la pratique, l'administration provoque un arrangement entre les parties intéressées, quand les libéralités destinées aux pauvres sont directement attribuées aux curés ou aux fabriques, car il devient dans ce cas nécessaire de prévenir des difficultés que pourrait faire naître la délivrance de legs au représentant légal des pauvres, lorsque ceux-ci ne sont pas directement institués. Quand au contraire le legs est fait directement au bureau de bienfaisance, sous la condition qu'il sera distribué par le desservant, cette clause, contraire aux lois, est considérée comme non écrite ; il suffit de le mentionner dans le dispositif de l'acte d'autorisation, sans qu'il soit nécessaire de demander le désistement de celui qui a été institué distributeur.

Il peut se rencontrer qu'une libéralité mixte soit faite à une fabrique, par exemple dans les termes suivants : « Je lègue une rente de 100 fr. à la fabrique de ...., à charge de célébrer 15 messes annuelles à mon intention et de distribuer le reliquat disponible aux pauvres de la commune. » En vertu de la jurisprudence que nous venons d'exposer, la fabrique devrait être autorisée à accepter la partie de la libéralité relative à la fondation pieuse, et le bureau de bienfaisance celle concernant les pauvres. Mais le Conseil d'État avait décidé jusqu'à ces derniers temps qu'il convenait d'autoriser la fabrique à accepter la totalité du legs, à charge par elle de verser annuellement au bureau de bienfaisance l'excédent disponible, après acquittement des sommes nécessaires aux services religieux ; en prévision d'une élévation ultérieure du tarif diocésain, la haute assemblée ne voulait pas fixer d'une façon définitive et immuable le montant de la rente nécessaire à la célébration des services religieux. Cette jurisprudence tend à se modifier, en ce sens qu'à l'avenir la part revenant aux pauvres dans les libéralités pieuses et charitables, sera déterminée en capital ou en rentes.

2° En vertu des articles 4 et 5 de la loi du 24 mai 1825, les congrégations religieuses de femmes ne pourront recevoir des legs qu'à titre particulier. De plus, nulle personne faisant partie d'une congrégation de femmes ne pourra disposer, par acte entre vifs ou par décès, soit en faveur de cet établissement, soit au profit de l'un de ses membres, au delà du quart de ses biens, à moins que le don ou legs n'excède pas la valeur de 10,000 fr. Quant aux congrégations religieuses d'hommes, qui ont été supprimées par la loi du 18 août 1792, et qui, sauf de rares exceptions, comme les Lazaristes et les Frères des écoles chrétiennes, n'ont pas été rétablies, elles ne peuvent recevoir, n'étant pas reconnues par la loi. Ne pourraient pas davantage recevoir celles qui auraient été reconnues seulement à titre d'association charitable ou d'instruction. Un avis du Conseil d'État du 16 juin 1881 a décidé que, ne pouvant être constituées, en tant que congrégations religieuses, que par une loi, elles ne pouvaient par suite avoir la personnalité civile que par une loi, un décret les eût-il autorisées comme association charitable. Mais chaque membre de la congrégation, étant un individu resté dans le droit commun, peut faire ou recevoir toute espèce de libéralités. La libéralité ne serait nulle que s'il était prouvé que le donataire ou légataire est une personne interposée au profit de l'établissement.

3° En vertu de l'article 4 de l'ordonnance du 14 janvier 1831, ne pourront être autorisées les donations qui seraient faites à des établissements ecclésiastiques ou religieux, avec réserve d'usufruit pour le donateur. En ce cas, en effet, le donateur ne dépouillerait que sa famille et le législateur veut qu'il soit retenu par la crainte de se dépouiller lui-même. En outre les donations de ce genre présenteraient presque tous les caractères de véritables dispositions testamentaires, et elles mettraient le Gouvernement dans l'impossibilité d'examiner la position des héritiers et, par suite, la convenance de l'acceptation. La restriction imposée par l'article 4 de l'ordonnance du 14 janvier 1831 a été étendue aux établissements de bienfaisance par la circulaire du 5 décembre 1863, basée sur divers avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État. Enfin, par de nouvelles instructions insérées au *Bulletin officiel du ministre de l'intérieur* (*mai* 1865), il a été décidé que la même restriction devrait s'appliquer aux donations faites aux communes.

La nouvelle loi du 5 avril 1884 ne pose aucune règle en ce qui concerne les donations faites avec réserve d'usufruit aux communes ou aux établisse-

ments de bienfaisance. Aussi, dans son Commentaire si autorisé, M. L. Morgand croit-il pouvoir dire que rien ne s'oppose, au point de vue légal, à ce que ces donations soient autorisées ; les conditions spéciales dans lesquelles elles sont faites, imposent seulement à l'administration le devoir de scruter de plus près les intentions du donateur et d'examiner avec plus de soin la situation de la famille.

4° Les sociétés de secours mutuels déclarées d'utilité publique par décret, peuvent recevoir toute espèce de dons ou legs, mais celles qui sont simplement approuvées par arrêté du préfet ne peuvent recueillir ni acquérir : le décret du 26 mars 1852, article 8, leur donne seulement la faculté de recevoir, avec l'autorisation du préfet, des dons ou legs mobiliers dont la valeur n'excède pas 5,000 fr.

Enfin celles qui ne sont qu'autorisées, n'ont pas d'aptitude à recevoir. (*D.* 14 *juin* 1851, 26 *mars* 1852, 26 *avril* 1856, 18 *juin* 1864, 27 *oct.* 1870 ; *Av. C. d'Ét.* 12 *juill.* 1853, 8 *mai* 1877, 13 *nov.* 1878.)

5° En dehors des restrictions apportées par la loi, il y a celles qui viennent des statuts mêmes des établissements, et qui leur interdiraient de recevoir telle nature de biens, ou au delà d'une somme déterminée. Il conviendra donc d'examiner attentivement ces statuts avant d'accorder l'autorisation.

III. AUTORISATION.

1. Nécessité de l'autorisation.

La nécessité de l'autorisation découle de l'article 910 du Code civil : « Les dispositions entre vifs ou par testament au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par une ordonnance royale », c'est-à-dire un décret. Cet article s'applique aussi aux établissements publics. A l'époque de la rédaction du Code civil, la jurisprudence n'avait pas encore défini exactement les établissements publics et les établissements d'utilité publique, et les deux expressions étaient indifféremment employées l'une pour l'autre (*Comp. art.* 937 *C. civ.*). Remarquons aussi que bien que l'article 910 ne parle que d'une autorisation du chef de l'État, ce n'est pas toujours à lui qu'il appartient de la donner, comme nous le verrons plus tard. La nécessité de l'autorisation se justifie, comme toutes les règles qui régissent cette matière, par des raisons tirées de l'intérêt général, que nous avons indiquées plus haut. Il résulte de ces raisons, qu'il ne peut être suppléé à la nécessité de l'autorisation par le consentement du donateur ou de ses héritiers, ni par l'exécution volontaire. (*Cass.* 14 *juill.* 1854, *Oberty.*)

L'autorisation présuppose la qualité de personne morale et la capacité de recevoir, puisqu'elle intervient pour en régler l'exercice. Mais lorsque l'autorisation a été accordée, la disposition entre vifs ou par testament produit d'ailleurs au profit de la personne civile, donataire ou légataire, les mêmes effets qu'au profit de tout autre donataire ou légataire, qui n'aurait pas été soumis à cette condition d'autorisation (Demolombe, *Traité des donations entre vifs et des testaments*, t. I, § 600). Il en résulte que l'autorisation ne préjuge pas la validité de l'acte contenant la libéralité, lequel peut toujours être contesté devant les tribunaux. Ceux-ci même n'admettraient pas l'établissement institué à plaider, s'il n'avait été préalablement autorisé à accepter la libéralité, objet du procès. (*Cass.* 7 *juill.* 1834.)

2. Instruction. Formalités. Pièces à fournir.

L'instruction de l'affaire appartient au préfet, que ce soit lui qui statue, ou l'autorité supérieure. Quand il s'agit de donation, il est saisi par le donateur, le donataire, ou par une des parties intéressées. Quand il s'agit de legs, il est saisi par les mêmes personnes, et, en tous cas, par l'administration de l'enregistrement qui envoie à la préfecture un extrait des testaments au fur et à mesure qu'ils sont enregistrés, et par les notaires qui les ont rédigés. « Tout notaire, dépositaire d'un testament contenant un ou plusieurs legs au profit des communes, des pauvres, des établissements publics ou d'utilité publique, des associations religieuses, et des titulaires énumérés dans l'article 2 de l'ordonnance royale du 2 avril 1817, devra transmettre au préfet du département, sans délai, après l'ouverture du testament, un état sommaire de l'ensemble des dispositions de cette nature insérées au testament, indépendamment de l'avis qu'il est tenu de donner aux légataires, en exécution de l'article 5 de l'ordonnance royale précitée (*L.* 2 *avril* 1817, *art.* 1er.) » Cet état est délivré par le notaire sur papier libre.

Quant aux formalités et aux pièces de l'instruction, il faut pour les connaître toutes, se reporter à un grand nombre de lois, ordonnances, règlements, circulaires, et consulter la jurisprudence des bureaux. Nous analysons ci-dessous les dispositions de lois et de règlements à ce sujet.

Établissements ecclésiastiques. — En ce qui les concerne, les préfets sont obligés, en vertu de l'ordonnance du 14 janvier 1831, de la circulaire du 29 du même mois, de celle du 10 avril 1872, etc., et des usages administratifs, de réunir, dans la formation des dossiers, les pièces ci-après :

Pour les legs : 1° copie sur timbre du testament ; 2° acte de décès sur timbre du testateur ; 3° procès-verbal d'évaluation de l'objet légué, lequel doit être dressé par des personnes ayant les connaissances pratiques nécessaires et prises en dehors de l'établissement institué ; s'il s'agit d'un immeuble, au procès-verbal seront joints un certificat du conservateur des hypothèques, constatant qu'il n'est grevé d'aucune charge, des renseignements sur la contenance et le produit approximatif, et un croquis ; enfin, délibération demandant la vente de l'immeuble ou indiquant les motifs de sa conservation. Le dossier de la vente est formé, parallèlement à celui de l'autorisation, avec toutes les pièces nécessaires (enquête, etc.). Ce complément d'instruction est toujours demandé, depuis quelques années, quel que soit l'établissement légataire, et à moins de volonté expresse du testateur, afin de ne pas accroître les biens de mainmorte ; 4° délibération du conseil d'administration de l'établissement institué, favorable à l'acceptation du legs ; 5° état approuvé par le préfet de l'actif et du passif, ainsi que des charges et revenus de l'établissement légataire, et production d'un budget ; sur l'état doivent être mentionnés non seulement les divers biens mobiliers et immobiliers de l'établissement, mais encore, en regard de chacun de ces biens, sa situation et sa contenance ; s'il s'agit d'immeuble, sa nature, sa provenance avec la date de l'ordonnance ou du décret

qui a dû intervenir, sa valeur en capital et revenu, les diverses charges qui s'y trouvent attachées, ainsi que les frais résultant de leur exécution ; au cas où c'est une fabrique qui est légataire, l'état susmentionné doit comprendre le tableau des fondations dressé en exécution de l'article 26 du décret du 30 décembre 1809, et l'état des prêtres attachés à la paroisse; pour les communautés, il faut aussi un exemplaire des statuts et une copie de l'acte d'autorisation ; 6° avis de l'évêque ; 7° avis du sous-préfet ; 8° quand il s'agit de fabriques, avis du conseil municipal (*L.* 5 *avril* 1884) ; 9° copie de l'acte extra-judiciaire constatant que les héritiers connus ont été appelés à prendre connaissance du testament ; 10° leur consentement à la délivrance du legs ; à défaut du consentement, joindre leur mémoire en faisant connaître le nombre des réclamants, le montant de l'hoirie et la portion afférente à chacun d'eux ; s'il n'y a pas d'héritiers connus, acte des affiches du testament au chef-lieu de la mairie du domicile du testateur et production d'un journal de l'arrondissement contenant insertion du testament par extraits (*Ord.* 14 *janv.* 1831, *art.* 3). Dans tous ces cas, il faut un acte de notoriété après décès, dressé par le maire, le juge de paix ou un notaire, nommant tous les héritiers et spécifiant qu'ils sont tous connus. A ce sujet, la circulaire du 14 septembre 1839 dit : « L'opposition des héritiers n'est point un obstacle à l'autorisation des libéralités ; leur consentement ne saurait être non plus une raison suffisante pour en déterminer nécessairement l'approbation ; les héritiers sont consultés parce que le Gouvernement veut protéger tous les intérêts, mais il n'est lié dans aucun cas ; » quand l'héritier naturel est mineur, le tuteur a qualité pour donner son consentement à la délivrance du legs, après y avoir été autorisé par une délibération du conseil de famille. Enfin les dernières instructions de l'administration supérieure recommandent aux préfets de veiller à ce que le consentement à délivrance par les héritiers naturels soit soumis au timbre et à l'enregistrement ; 11° avis du préfet motivé, ou, s'il statue lui-même, arrêté motivé.

Pour les donations, les formalités sont à peu près les mêmes et nous n'avons qu'à renvoyer, quant aux observations, à ce que nous venons de dire pour les legs. Les pièces à fournir sont : 1° copie sur timbre de l'acte de donation ; 2° certificat de vie sur timbre du donateur ; 3° procès-verbal d'évaluation de l'objet donné et, s'il s'agit d'un immeuble, certificat du conservateur des hypothèques constatant qu'il n'est grevé d'aucune charge ; 4° délibération de l'établissement institué, favorable à l'acceptation de la donation ; 5° état, approuvé par le préfet, de l'actif et du passif, et des charges et revenus de l'établissement donataire, auquel sera joint, pour les fabriques, l'état des prêtres attachés à la paroisse ; 6° avis de l'évêque ; 7° renseignements ayant pour objet de faire connaître si la libéralité n'a été produite par aucune suggestion, si elle n'excède pas la quotité disponible, et, autant que possible, quelle est la position des héritiers naturels du donateur.

La circulaire du 10 avril 1862 qui porte des « instructions relatives à diverses affaires d'intérêt religieux », recommande de joindre aux pièces ci-dessus un bordereau qui en contienne l'énumération exacte. Elle ajoute des observations sur les conditions illégales. Elle fait remarquer que le legs étant consommé par le décès de son auteur, les conditions illicites qu'il renferme ne sauraient plus être modifiées sans l'intervention des héritiers et la rédaction d'un nouvel acte, et qu'il n'en est pas de même pour les donations. Le donateur qui existe au moment de la demande d'autorisation, peut attacher une grande importance à des conditions dont il ignore l'illégalité. Aussi les préfets sont-ils invités, lorsqu'ils recevront des dossiers de donations entre vifs faites sous des conditions contraires à la loi, à les renvoyer avec des observations tendant à faire supprimer des actes les clauses ou conditions inadmissibles, et la donation ne sera pas autorisée avant cette suppression. Pour les legs, les conditions impossibles ou illicites ne sont pas toujours un obstacle à l'acceptation de ces libéralités qui sont alors autorisées aux charges et conditions imposées, *en tant qu'elles ne sont pas contraires aux lois.* En effet, d'après l'article 900 du Code civil que la circulaire aurait pu également appliquer aux donations, dans toute disposition entre vifs ou testamentaire, les conditions impossibles, celles qui sont contraires aux lois ou aux mœurs, sont réputées non écrites. Parmi les conditions inadmissibles qui doivent faire rejeter les donations, et non pas les legs, la circulaire du 10 avril 1862 cite notamment : celle qui tendrait à imposer à une commune l'obligation de confier à perpétuité la direction de l'une ou l'autre école communale à des instituteurs ou à des institutrices appartenant à un ordre religieux ; celle relative à l'inaliénabilité d'un immeuble ou d'une rente ; celle, insérée dans l'acte de donation d'une rente, que le remboursement n'en pourra être jamais effectué.

Autres établissements publics ou d'utilité publique. — Les pièces sont à peu près les mêmes. De l'ensemble de la législation, notamment des lois du 18 juillet 1837, 24 juillet 1867, 10 août 1871, 5 avril 1884, de la circulaire du 25 novembre 1852, il résulte que les formalités à remplir et les pièces à fournir sont les suivantes, pour les dons ou legs : 1° copie sur timbre du testament ou de l'acte de donation ; 2° acte de décès sur timbre du testateur ou certificat de vie du donateur ; 3° procès-verbal d'évaluation de l'objet donné ou légué, et, s'il s'agit d'un immeuble, certificat du conservateur des hypothèques constatant qu'il n'est grevé d'aucune charge ; 4° délibération du conseil d'administration (conseil municipal, général, commission du bureau de bienfaisance, etc.) favorable à l'acceptation ; s'il s'agit d'un don ou legs fait à un hospice, à un bureau de bienfaisance, à la caisse communale des écoles, à un établissement communal quelconque, il faut, de plus, l'avis du conseil municipal ; 5° état de l'actif et du passif, certifié par le préfet, de l'établissement institué et copie du budget ; 6° s'il s'agit d'un legs, consentement des héritiers à la délivrance, ou leur mémoire ; si les héritiers sont inconnus, acte des affiches du testament ; 7° avis motivé du sous-préfet ; 8° avis motivé du préfet, si ce n'est pas lui qui statue.

3. Compétence : qui autorise.

C'est tantôt le préfet qui autorise, tantôt le chef de l'État. Si c'est le chef de l'État, le décret est rendu sur l'avis de la section du Conseil d'État à laquelle se rattache l'administration dont fait partie l'établissement institué, et sur l'avis de l'assemblée générale du Conseil, toutes les fois qu'il s'agit de

dons ou legs dont la valeur excède 50,000 fr. (*D.* 21 *août* 1872, *art.* 5). Les sous-préfets peuvent aussi autoriser dans certains cas, comme nous le verrons tout à l'heure (*D.* 13 *avril* 1861). Ils doivent adresser une copie de leur décision au préfet, de même que ces derniers adressent, tous les semestres, un résumé de leurs arrêtés d'autorisation aux ministres dans le département desquels se trouvent les établissements intéressés.

Dans quelques cas, limitativement déterminés en faveur des communes et des départements, aucune autorisation n'est nécessaire, la délibération du conseil municipal ou du conseil général, favorable à l'acceptation, étant suffisante. Mais, même en ce cas, l'autorité administrative aurait à sa disposition, s'il y avait lieu, les moyens de suspension ou d'annulation ordinaires.

1. *Dons et legs aux départements.*

Le conseil général statue définitivement sur l'acceptation ou le refus de dons ou legs faits au département, de quelle nature qu'ils soient, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation des familles. Quand il y a réclamation, il faut un décret du chef de l'État (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 46, 5°, *et art.* 53). Il ne s'agit pas de réclamation fondée sur un droit. Il suffit qu'elle soit fondée sur un intérêt. Une fois la décision du conseil général prise, le préfet accepte ou refuse en son nom.

Les départements étant obligés de pourvoir aux dépenses du matériel des cours d'assises et des tribunaux, c'est au conseil général qu'il appartient de délibérer sur l'acceptation ou le refus des libéralités qui pourraient être faites aux tribunaux et cours d'assises. (***Bulletin officiel du ministère de l'intérieur***, 1874, p. 158.)

2. *Aux communes.*

Sous l'empire de la loi du 18 juillet 1837, les délibérations des conseils municipaux concernant les dons et legs devaient être approuvées par ordonnance royale : 1° quand il s'agissait d'objets ou de droits immobiliers ; 2° toutes les fois que les héritiers réclamaient ; 3° quand le don ou legs mobilier était d'une valeur indéterminée ou qui dépassait 3,000 fr. ; 4° au cas de refus. Dans les autres cas, l'autorisation du préfet suffisait. Par le décret du 25 mars 1852, la compétence du préfet a été étendue à tous les cas, pourvu qu'il n'y ait pas réclamation de la famille. Ainsi, plus de distinction relative à la nature et à la valeur des biens. La loi du 24 juillet 1867, article 1er, § 9, a étendu les attributions des conseils municipaux, en leur conférant un pouvoir propre, pour l'acceptation ou le refus, sans que l'autorisation soit nécessaire, pourvu que le don ou legs ne soit pas grevé de charges, conditions, ou affectation immobilière et qu'il n'y ait pas réclamation de la famille. Il résultait de cette loi que toutes les fois qu'il y avait charges, conditions ou affectation immobilière, on était sous l'empire du décret de 1852, c'est-à-dire que le préfet était compétent, à moins qu'il n'y eût de réclamation, et au cas de réclamation, il appartenait au chef de l'État de statuer. Ajoutons que le préfet était encore compétent lorsque le pouvoir propre du conseil municipal était paralysé par le dissentiment entre le maire et le conseil. (*L.* 24 *juill.* 1867, *art.* 1er, *in fine.*)

La nouvelle loi du 5 avril 1884 (*art.* 111) ne modifie pas sensiblement la législation antérieure. Le conseil municipal a un pouvoir propre pour accepter les dons ou legs faits à la commune, sauf les cas où il y a charges, conditions ou réclamations des familles. La loi de 1884 n'ajoute pas les mots « ou affectation immobilière », mais comme en fait de pareils legs sont des legs avec charges, il était inutile d'en parler. De plus, l'opposition du maire n'enlève pas au conseil municipal son attribution réglementaire dans l'espèce. Lorsqu'il y a des charges ou conditions, les délibérations du conseil municipal portant acceptation sont exécutoires sur arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture. « S'il y a des réclamations des prétendants droit à la succession, quelles que soient la quotité et la nature de la donation ou du legs, l'autorisation ne peut être accordée que par décret rendu en Conseil d'État. »

Lorsque la délibération porte refus de dons ou legs, le préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le conseil municipal à revenir sur sa première délibération. Le refus n'est définitif que si, par une seconde délibération, le conseil municipal déclare y persister.

La loi du 5 avril 1884 règle également l'acceptation et le refus de dons ou legs faits à une fraction de la commune : « Si la donation ou le legs ont été faits à un hameau ou quartier d'une commune qui n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile, les habitants du hameau ou quartier seront appelés à élire une commission syndicale, conformément à l'article 129 ci-dessous. La commission syndicale délibérera sur l'acceptation de co-libéralité, et dans aucun cas l'autorisation d'accepter ne pourra être accordée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (*art.* 111, § 3). » Dans son excellent *Commentaire de la loi municipale*, M. Léon Morgand fait remarquer l'inutilité de cette disposition. Si elle n'avait pas été introduite dans la loi, par surprise, la libéralité faite au quartier ou hameau aurait été acceptée par le conseil municipal qui représente l'ensemble de la commune, avec obligation de l'appliquer à tel hameau ou quartier, en se conformant aux intentions du bienfaiteur. « Si le don ou legs a été fait à une section de commune et que le conseil municipal soit d'avis de refuser la libéralité, il sera procédé comme il est dit au § 3 de l'article 111 (*L.* 5 *avril* 1884, *art.* 112). Remarquons qu'il s'agit ici d'une section ayant la personnalité civile ; si elle ne l'avait pas, la formation de la commission syndicale serait de droit, conformément à l'article 111, sans que le conseil municipal ait refusé. Le législateur a voulu ici défendre la section contre la jalousie ou le mauvais vouloir du conseil municipal.

3. *Aux hospices et bureaux de bienfaisance.*

En vertu des décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, les préfets sont compétents pour autoriser les legs et dons faits aux hospices et bureaux de bienfaisance, quelle qu'en soit la quotité, pourvu qu'il n'y ait pas de réclamation de la famille ; le sous-préfet peut même autoriser, dans ces conditions, jusqu'à 3,000 fr. Dans les autres cas, il faut un décret du chef de l'État.

La loi du 5 avril 1884 (*art.* 70) ne modifie pas cette législation. Le conseil municipal est appelé à donner son avis sur l'acceptation des dons ou legs faits aux hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance. Il ne s'agit là

que d'un simple avis ; lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre.

4. *Aux fabriques.*

D'après la loi du 2 janvier 1817, article 1er, l'autorisation d'accepter des dons et legs doit être donnée aux fabriques par décret. Mais le décret du 15 février 1862, article 1er, a donné compétence au préfet pour autoriser l'acceptation, dans le cas où le don ou legs n'excéderait pas la valeur de 1,000 fr. et ne serait grevé d'autres charges que de l'acquit de fondations pieuses ou de dispositions au profit des communes, des hospices, des pauvres ou des bureaux de bienfaisance. L'article 2 du décret ajoute qu'en ce cas, l'autorisation ne sera donnée par le préfet qu'après l'approbation provisoire de l'évêque, s'il y a charge de services religieux.

L'article 70 de la loi du 5 avril 1884, que nous avons cité plus haut, s'applique également « aux fabriques et autres administrations préposées aux cultes, dont les ministres sont salariés par l'État »; le conseil municipal sera donc appelé à formuler son avis sur les libéralités qui leur seraient attribuées.

5. *Aux autres établissements religieux.*

Conformément à la loi du 2 janvier 1817, article 1er, qui n'a pas été modifiée, c'est le chef de l'État qui autorise. Cependant, quand il s'agit de don ou legs en argent ou objets mobiliers n'excédant pas 300 fr., l'autorisation est donnée par le préfet.

6. *Aux établissements d'utilité publique.*

En vertu de l'article 910 du Code civil, de l'article 1er de l'ordonnance du 2 avril 1817, l'autorisation est donnée par le chef de l'État. Cependant l'acceptation des dons ou legs en argent ou objets mobiliers n'excédant pas 300 fr. est autorisée par le préfet.

Remarquons qu'il y a des personnes morales qui ne sont pas établissements publics ni d'utilité publique : ce sont les sociétés commerciales en nom collectif ou en commandite ou anonymes : elles constituent des personnes morales puisqu'elles ont des ressources distinctes et propres. Peuvent-elles acquérir par don ou legs? Évidemment oui. Mais comme ces sociétés ne sont pas des établissements d'utilité publique, l'article 910 du Code civil ne s'appliquera pas et l'autorité administrative ne sera pas nécessaire.

4. Affaires complexes et connexes.

On appelle affaires complexes celles où les diverses dispositions qui ressortissent d'autorités différentes, bien que résultant d'un seul et même acte, peuvent être séparées : par exemple lorsqu'un même testament contient un legs à une commune, un autre legs à une congrégation religieuse. On appelle affaires connexes celles qui se composent de deux parties ressortissant à des autorités différentes, mais tellement liées entre elles qu'il est impossible de les séparer : par exemple un legs a été fait à une fabrique à charge d'en affecter une partie au soulagement des pauvres. L'avis du Conseil d'État du 28 octobre 1852 et la circulaire ministérielle du 25 novembre de la même année avaient posé, avec cette distinction, les principes suivants : 1° lorsqu'il s'agirait d'affaires complexes, c'est-à-dire lorsqu'un même acte, soit testamentaire, soit de donations entre vifs, contiendrait au profit de divers établissements des dispositions dont l'acceptation pourrait être autorisée pour les uns, par arrêté préfectoral, tandis que pour les autres, elle devrait l'être par un décret du chef de l'Etat, chacune de ces autorités statuerait librement et séparément sur la partie de l'affaire qui serait de sa compétence propre ; 2° lorsqu'il s'agirait d'affaires connexes, c'est-à-dire lorsqu'une même disposition contiendrait deux parties, intimement liées, dont l'une appartiendrait à la compétence d'une autorité, et l'autre à celle d'une autorité différente, c'est l'autorité supérieure qui statuerait sur le tout. Mais cette jurisprudence a été modifiée par un nouvel avis du Conseil d'État, en date du 27 décembre 1855, et une nouvelle circulaire du 25 janvier 1856, encore en vigueur. D'après ces textes, quelle que soit la nature de chacune des parties de l'affaire, il suffit que l'une de ces parties soit soumise à l'approbation du Gouvernement pour que toutes les autres soient subordonnées à la même décision. Par exemple, lorsqu'un testateur a légué une maison à une commune pour servir d'école, et une somme d'argent de plus de 1,000 fr. à une fabrique d'église pour les besoins du culte, encore bien qu'il n'y ait entre ces deux dispositions aucune connexité réelle, si les héritiers du testateur n'ont pas réclamé, les préfets doivent s'abstenir de statuer sur la première disposition et transmettre tout le dossier au ministre des cultes. Le Conseil d'État donne de cette nouvelle jurisprudence, entre autres motifs, ceux-ci : que pour décider s'il convient, eu égard aux circonstances générales de l'affaire, à la fortune du testateur et à celle des héritiers, d'autoriser un legs en faveur d'un établissement ecclésiastique, il est nécessaire que le chef de l'État connaisse en même temps de toutes les libéralités ; qu'en outre, des autorités différentes pourraient prendre des résolutions en sens contraire, sur les mêmes actes entre vifs ou de dernière volonté. A cette jurisprudence une exception est apportée par l'avis du Conseil d'État du 10 mars 1868, et la circulaire du ministre de l'intérieur du 15 mai 1884, pour le cas où il s'agit d'un don ou legs fait à une commune ou à un département, dans les limites où les lois autorisent ces établissements publics à accepter sans avoir besoin d'autorisation. Ce nouvel avis rétablit en ce cas la jurisprudence de 1852 : quand il s'agira de libéralités connexes faites à une commune ou à un département qui pourraient accepter leur part sans autorisation, la commune et le département ne jouiront pas de leur pouvoir propre, et l'autorisation sera nécessaire ; mais quand il s'agira de libéralités complexes, il ne sera pas statué sur le tout par l'autorité supérieure ; la commune ou le département acceptera sans autorisation la libéralité qui lui aura été faite, car sans cela, le mode de procéder établi par l'avis de 1855, serait une atteinte portée aux attributions que les conseils municipaux et généraux tiennent de la loi.

5. Autorisation pure et simple. Conditions qui peuvent être mises à l'autorisation.

Il est admis que l'autorité administrative a toute latitude pour fixer l'étendue des libéralités dont elle autorise l'acceptation. Elle peut d'abord refuser purement et simplement son autorisation, et il

n'y a pas de recours contentieux contre ce refus. Si elle le donne, elle peut y mettre certaines conditions, pourvu qu'elle ne modifie pas les clauses du testament ; elle peut réduire, mais elle ne peut attribuer à tel ou tel héritier le montant des réductions. Or, les conditions qui sont imposées par l'acte d'autorisation peuvent être de trois sortes :

1° *Réduction en faveur de la famille.* — L'autorité administrative peut mettre cette réduction comme condition à son autorisation, quand elle le juge nécessaire, à raison de la situation intéressante des héritiers. Nous en avons parlé plus haut. Mais aucune attribution de la part réduite ne doit être faite à tel ou tel héritier. Rien ne s'oppose cependant à ce que l'établissement institué prenne volontairement, dans la forme ordinaire, l'engagement de donner une somme d'argent ou une rente à un héritier déterminé, reconnu dans une situation malheureuse, pour le cas où il serait autorisé à accepter la libéralité dont il s'agit. Cet engagement sera considéré comme une transaction destinée à prévenir une action judiciaire. Et alors l'acte d'autorisation qui interviendra devra, à ce titre, le viser, et l'approuver ou le désapprouver par un article spécial. Cela résulte d'un avis du Conseil d'Etat du 24 avril 1872 : si le dispositif de l'acte d'autorisation spécifiait que l'autorisation d'accepter le legs est donnée à l'établissement institué à charge de remplir les conditions qui résultent du testament et de la délibération par laquelle les représentants de cet établissement se sont engagés à payer une somme ou une rente à un héritier malheureux, cette formule aurait l'inconvénient de laisser supposer que l'autorité administrative aurait modifié sans droit le testament; aussi convient-il de statuer à l'égard des engagements dont il s'agit dans les formes adoptées pour les transactions. Il faudra examiner si ces formes, indiquées par l'arrêté du 21 frimaire an XII, ont été observées.

2° *Emploi de la somme ou des objets légués.* — L'article 4 de l'ordonnance du 2 avril 1817 dit que les ordonnances et arrêtés d'autorisation détermineront, pour le plus grand bien des établissements, l'emploi des sommes données et prescriront la vente ou la conservation des effets mobiliers ou des immeubles, lorsque le testateur ou le donateur auront négligé d'y pourvoir. L'autorité administrative a toute latitude pour déterminer ce placement. Elle doit se préoccuper seulement de ne pas décider contrairement à la volonté du testateur, s'il l'a manifestée. D'autre part, la circulaire du 10 avril 1862 dit qu' « en l'absence de toute désignation d'emploi par les bienfaiteurs, les établissements gratifiés ont la faculté de déterminer l'affectation à donner, dans la limite de leurs attributions, à ces capitaux ; ces demandes sont généralement accueillies, lorsqu'elles sont appuyées par les avis des autorités diocésaines et départementales, et ce n'est qu'à défaut d'indication que les décisions d'autorisation prescrivent l'achat de rentes sur l'Etat ». Lorsque l'emploi en rentes sur l'État est prescrit, il doit être fait en titres nominatifs (*Ord.* 29 *avril et* 19 *mai* 1831). L'extension de compétence qui a été attribuée aux préfets pour autoriser, par les décrets du 13 avril 1861 et du 15 février 1862, implique le droit pour eux de prescrire, dans ces nouvelles limites, le placement des sommes données ou léguées.

La circulaire du 6 mai 1881, qui s'occupe spécialement des fabriques, oblige les trésoriers à justifier au préfet de la réalisation des emplois qui auront été prescrits. Les trésoriers qui négligeraient de faire l'emploi indiqué s'exposeraient à une action civile de la part : 1° de leurs successeurs élus ou nommés, en raison des pertes qu'aurait éprouvées la fabrique ; 2° des représentants des bienfaiteurs, pour la disparition ou le changement de destination des fondations, sans préjudice de la demande en révocation des libéralités pour cause d'inexécution des conditions imposées, qu'il leur appartient d'introduire en vertu de l'article 956 du Code civil ; 3° des procureurs près les cours et tribunaux, qui, chargés d'une manière générale de veiller sur les biens des mineurs, auxquels sont étroitement assimilés les établissements publics, et investis, à l'égard des fabriques, d'un mandat spécial par l'article 90 du décret du 30 décembre 1809, ont ainsi une double qualité pour poursuivre d'office et requérir des condamnations judiciaires dont la sanction directe se trouve dans l'article 2121 du Code civil, aux termes duquel hypothèque légale est conférée aux établissements publics sur tous les biens de leurs comptables et gérants.

Un avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État du 25 janvier 1859 a décidé, en principe, que toutes les fois qu'une donation ou un legs de somme d'argent était fait à un hospice pour fondation de lit, il y avait lieu de prescrire la capitalisation du dixième des arrérages de la rente acquise sur l'État, afin de prévenir la dépréciation monétaire qui pourrait, dans la suite, mettre l'hospice hors d'état d'accomplir la fondation. Un avis de la même section, du 9 novembre 1864, a rappelé que l'avis de principe du 25 janvier 1859 était toujours en vigueur et qu'il devait être appliqué toutes les fois qu'aucune circonstance d'espèce ne s'y opposait.

6. Autorisation d'office.

L'autorité administrative peut-elle obliger un établissement public, qui refuse, à accepter un don ou legs? La question ne se pose pas pour les établissements d'utilité publique, mais seulement pour les établissements publics qui sont sous la tutelle de l'État, tutelle établie tant dans l'intérêt de l'État que des établissements eux-mêmes. Le Conseil d'Etat a décidé que l'autorité administrative pouvait autoriser un établissement public, spécialement une fabrique, à accepter une libéralité contrairement à une délibération du conseil d'administration de l'établissement. (*Avis du* 29 *juill.* 1851.)

En ce qui concerne les communes, un arrêt du Conseil d'État du 14 mars 1879, interprétant les dispositions du décret du 25 mars 1852, établit en matière de donation à une commune (dans l'espèce donation d'un buste de la République), que le préfet a le droit de l'autoriser, malgré le refus du conseil municipal (*Comp. aussi les avis du C. d'Ét. du* 22 *mai* 1838 *et du* 14 *avril* 1864). Les deux motifs principaux donnés par le Conseil d'État étaient ceux-ci : puisque l'autorité administrative a le droit de refuser l'autorisation, elle a aussi celui de l'accorder d'office ; les deux droits reposent sur la même base, c'est-à-dire sur le droit qui lui appartient de statuer sur un legs ou une donation dans un sens contraire au vote de l'assemblée délibérante : de plus, le pouvoir de tutelle qu'a l'administration sur les établissements publics, emporte le droit d'autoriser d'office, quand l'intérêt

de l'établissement institué l'exige. Le second argument seul est concluant. Car le premier s'appliquerait aussi bien aux établissements d'utilité publique, pour qui le Gouvernement a le droit de refuser l'autorisation, sans avoir celui d'autoriser d'office. Mais on peut se demander si cette autorisation d'office était suffisante pour que la libéralité produise tous ses effets? Une distinction nous semble nécessaire : 1° au cas de donation, l'autorisation d'office ne suffit pas, si l'institué persiste dans son refus, le Code civil exigeant une acceptation en termes exprès, pour la régularité du contrat; 2° au cas de legs, elle est suffisante.

Cette jurisprudence relative aux dons et legs faits à une commune a été complètement modifiée par la loi du 5 avril 1884, article 112. Une commune ne peut plus être contrainte à accepter une libéralité. Le préfet peut seulement, par un arrêté motivé, inviter le conseil municipal à revenir sur sa première délibération.

IV. ACCEPTATION.

L'article 932 du Code civil établit que la donation n'engagera le donateur et ne produira aucun effet, que du jour où elle aura été acceptée en termes exprès. Le même principe n'est pas posé pour les legs. Mais il est évident que le legs, comme toute autre libéralité, ne peut produire d'effet qu'autant qu'il a été accepté par la personne à qui il est fait : seulement l'acceptation expresse n'est plus nécessaire, il suffira qu'elle soit tacite. Les établissements institués n'ont pas, d'ailleurs, besoin d'obtenir une nouvelle autorisation pour accepter. Il suffit qu'ils aient été habilités à recevoir par la première autorisation.

7. Compétence : qui accepte.

L'article 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817 règle cette compétence dans les termes suivants: « L'acceptation desdits dons et legs ainsi autorisée sera faite, savoir : par les évêques, lorsque les dons ou legs auront pour objet leur évêché, leur cathédrale ou leurs séminaires ; par les doyens des chapitres, si les dispositions sont faites au profit des chapitres ; par le curé ou le desservant lorsqu'il s'agira de legs ou dons faits à la cure ou succursale, ou pour la subsistance des ecclésiastiques employés à la desservir ; par les trésoriers des fabriques, lorsque les donateurs ou testateurs auront disposé en faveur des fabriques, ou pour l'entretien des églises et le service divin ; par le supérieur des associations religieuses, lorsqu'il s'agira de libéralités faites au profit de ces associations; par les consistoires, lorsqu'il s'agira de legs faits pour la dotation des pasteurs ou pour l'entretien des temples ; par les administrateurs des hospices, bureaux de charité et de bienfaisance, lorsqu'il s'agira de libéralités en faveur des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance ; par les administrateurs des collèges, quand les dons ou legs auront pour objet des collèges ou des fondations de bourses pour les étudiants ou de chaires nouvelles ; par les maires des communes, lorsque les dons ou legs seront faits au profit de la généralité des habitants, ou pour le soulagement et l'instruction des pauvres de la commune ; et enfin, par les administrateurs de tous les autres établissements d'utilité publique légalement constitués, pour tout ce qui sera donné ou légué à ces établissements. » Le maire est appelé, conjointement avec le trésorier de la fabrique ou le président du conseil presbytéral, à accepter le bénéfice résultant des legs faits pour les édifices du culte, les communes devant, à défaut des ressources fabriciennes, pourvoir à l'entretien de ces édifices (*L. 5 avril* 1884, *art.* 136, *n°* 12). Quand une commune n'a pas de bureau de bienfaisance, c'est également le maire, à défaut de commission administrative, qui est appelé à accepter tous les legs ayant pour objet l'assistance des pauvres ; mais s'il existe un bureau, il ne peut accepter que comme représentant de la commission.

D'après l'article 53 de la loi du 10 août 1871, le préfet accepte les dons ou legs faits au département. Lorsqu'un don ou legs a été fait à un établissement de l'État, comme à un musée, à une des maisons de bienfaisance qu'il possède, c'est au ministre dans l'administration duquel se trouve cet établissement qu'il appartient d'accepter. Mais en pratique, on considère que le décret d'autorisation constitue l'acceptation de l'État.

Lorsque le fonctionnaire compétent pour accepter est le même qui a fait la libéralité, l'ordonnance du 7 mai 1826 établit qu'il sera ainsi remplacé pour l'acceptation : l'évêque par le supérieur du séminaire, le vicaire général ou le trésorier de la fabrique cathédrale, suivant les cas ; le doyen du chapitre, par le plus ancien chanoine après lui ; le curé ou desservant, par le trésorier de la fabrique ; le trésorier de la fabrique, par le président ; le supérieur, par l'ecclésiastique destiné à le suppléer en cas d'absence ; la supérieure, par la religieuse qui vient immédiatement après elle dans l'administration de la communauté.

8. Formes et effets de l'acceptation. Fruits et revenus.

Pour la donation, l'acceptation peut être faite dans l'acte même contenant la libéralité. Si elle n'a pas été acceptée ainsi, « l'acceptation pourra être faite, du vivant du donateur, par un acte postérieur et authentique, dont il restera minute ; mais alors la donation n'aura d'effet, à l'égard du donateur, que du jour où l'acte qui constatera cette acceptation lui aura été notifié (*C. civ., art.* 932) ». La notification sera faite par exploit d'huissier. Nous avons vu que pour les legs aucune forme d'acceptation n'est prescrite à peine de nullité. Elle résultera le plus souvent de la délibération de l'établissement institué qui aura précédé la demande d'autorisation. Cette délibération est en effet exigée parmi les pièces à produire. Remarquons que s'il s'agit d'un testament fait en la forme authentique, l'établissement institué légataire universel n'aura aucun envoi en possession à demander. S'il s'agit au contraire d'un testament olographe ou mystique, il y aura lieu, pour le légataire universel, de se faire envoyer en possession par une ordonnance du président du tribunal. (*C. civ., art.* 1,004, 1,007, 1,008).

Lorsque l'établissement institué a régulièrement accepté la libéralité qui lui est faite, cette libéralité produit, quant à lui, les mêmes effets que s'il s'agissait d'un particulier. De ce principe découlent les conséquences suivantes : 1° au cas de donation entre vifs, l'établissement donataire aura droit aux fruits et intérêts du jour de l'acceptation (*C. civ., art.* 932) ; 2° au cas de testament, s'il s'agit d'un legs fait à titre particulier, il n'aura droit aux fruits et intérêts que du jour de la demande en délivrance (*art.* 1014), à moins que le

testateur n'en ait décidé autrement ; et s'il s'agit d'un legs universel, fait par un testateur qui ne laisse pas d'héritiers à réserve, l'établissement institué aura de plein droit la saisine (*art.* 1006), et jouira par conséquent des fruits et revenus à partir du décès du testateur ; il en jouirait même à partir de ce moment, et bien qu'il y ait des héritiers à réserve, s'il faisait sa demande en délivrance dans l'année (*art.* 1005).

9. Acceptation provisoire.

Nous avons vu que les formalités exigées par les lois et règlements pour obtenir l'autorisation d'accepter des dons et legs sont nombreuses et peuvent prendre un assez long temps. Or, si dans l'intervalle de la donation et de l'autorisation le donateur vient à mourir, la donation sera caduque. Quant aux legs, le nombre et la durée des formalités empêchent de former de suite la demande en délivrance et retarde la jouissance des fruits et revenus. Pour obvier à ces inconvénients, certains établissements ont été autorisés à accepter provisoirement, avant que l'autorisation ait été accordée. La loi du 5 avril 1884, article 113, décide que le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons ou legs, en vertu de la délibération du conseil municipal et former avant l'autorisation toute demande en délivrance. Le décret ou l'arrêté du préfet qui intervient ensuite, s'il y a lieu, a effet du jour de cette acceptation. L'article 11 de la loi du 13 août 1851 étend aux hospices, hôpitaux et bureaux de bienfaisance le bénéfice de l'acceptation provisoire, que la loi du 18 juillet 1837, article 48, accordait déjà aux communes, et l'article 53 de la loi du 10 août 1871 aux départements. Les formes et les effets de l'acceptation provisoire sont les mêmes que ceux de l'acceptation définitive.

L'acceptation provisoire, étant une exception de droit, ne peut appartenir qu'aux personnes morales que nous venons de citer. Quant aux autres établissements, s'ils ont été institués donataires, et que le donateur meure avant que l'autorisation soit intervenue, ils perdront le bénéfice de la libéralité : elle sera caduque. Et si les héritiers qui bénéficieraient de la caducité veulent renoncer à leur droit, il sera nécessaire de rédiger un nouvel acte. (*Circ. du* 10 *avril* 1862.)

Au point de vue des fruits et revenus, l'acceptation provisoire a les mêmes effets que l'acceptation définitive.

V. DROITS PERÇUS AU PROFIT DU TRÉSOR.

10. Historique.

Sous l'ancienne monarchie, les aliénations consenties au profit des gens de mainmorte, hôpitaux, hôtels-Dieu, maladreries, aumôneries, commanderies simples, fabriques, confréries, étaient désignées sous le nom d'abrégements ou d'amortissements. Il était de principe que nul ne pouvait amortir ou abréger une fraction quelconque de son fief, sans payer à son suzerain un droit d'amortissement qui tenait lieu des droits de mutation, lods et ventes, qui lui seraient échus si l'héritage n'était pas tombé en mainmorte. Les droits d'amortissement furent rattachés au domaine de la couronne par Philippe le Bel, qui fixa l'impôt à l'estimation des fruits de quatre années, par ordonnance de 1291 ; Charles VI, par une ordonnance du 11 février 1385, augmenta encore ce taux et le fixa à « la tierce partie comme vaudraient et monteraient les terres amorties ». Sauf quelques variations, la rigueur de cet impôt ne fut adoucie que par l'arrêt du Conseil du 21 janvier 1638, qui exonéra du droit d'amortissement les dons et legs faits aux établissements charitables. Les autres établissements ne bénéficièrent pas de cet adoucissement, et il est à remarquer que les établissements charitables eux-mêmes ne jouissaient pas d'une immunité absolue : car les libéralités qui leur furent faites continuèrent à être soumises à la formalité fiscale de l'insinuation, dont seules les libéralités au-dessous de 300 livres furent exemptées.

La loi des 5-15 décembre 1790 supprima les taxes féodales et domaniales, et les remplaça par le droit d'enregistrement. Les hospices furent mis dans une situation avantageuse : la loi leur accorda une réduction de moitié du droit pour les libéralités qui leur seraient faites. Cette situation exceptionnelle, qui fut un moment supprimée par la loi du 22 frimaire an VII, fondée sur le principe de l'égalité de l'impôt, fut bientôt rétablie et améliorée encore. Le décret du 15 brumaire an XII et la loi du 7 pluviôse de la même année réduisirent à 1 fr. les droits d'enregistrement et de transcription exigibles sur les libéralités faites aux hospices. Cette loi fut inspirée par le désir de favoriser le rétablissement des maisons de charité que l'État avait absorbées et détruites pendant la période révolutionnaire. Le décret du 18 février 1809 étendit cette réduction de tarif aux dons et legs faits en faveur des congrégations hospitalières. Le gouvernement de la Restauration, méconnaissant les circonstances transitoires qui avaient inspiré ces exceptions, les aggrava, au contraire, en appelant au même privilège, par la loi du 16 juin 1824, les départements, communes, séminaires, congrégations religieuses et généralement tous les établissements publics. Le but de cette mesure ressort clairement de la discussion de la loi, où il fut dit qu'il était devenu urgent de reconstituer les édifices publics, églises, presbytères, les propriétés appartenant aux hospices, aux fabriques, aux congrégations religieuses, vendues ou morcelées pendant la Révolution, et que la société « devait recourir à tous les moyens pour satisfaire à tant de besoins et réparer tant de ruines ». Mais ce régime de faveur ne survécut pas au Gouvernement qui l'avait établi, et la loi du 18 avril 1831 abrogea « l'article 7 de la loi du 16 juin 1824 et les dispositions de lois, décrets et arrêtés du Gouvernement qui n'ont assujetti qu'au droit fixe, pour l'enregistrement et la transcription hypothécaire, les actes d'acquisition et les donations et legs faits au profit des départements, arrondissements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations, et autres établissements publics » et d'utilité publique.

11. Législation actuelle.

Les dons et legs sont donc soumis au droit commun : nous n'avons qu'à renvoyer à ce qui est dit à l'article spécial (*V.* **Enregistrement**). Les principes essentiels de la législation se résument ainsi :

Pour les donations, l'acte notarié unilatéral par lequel le donateur déclare donner, et auquel le donataire n'est pas intervenu, doit être enregistré au droit fixe, dans le délai ordinaire des actes notariés, c'est-à-dire dans les 10 ou 15 jours. C'est un acte parfait suivant sa nature, comme offre.

Si le donataire et le donateur ont comparu ensemble, et que l'acte notarié le constate, il y a lieu de distinguer suivant que le donataire est, ou n'est pas, au nombre des établissements auxquels les lois de 1884, de 1851 et de 1871 accordent la faculté d'accepter à titre provisoire. Si l'établissement n'est pas au nombre de ceux qui peuvent accepter à titre conservatoire, l'acte doit être enregistré dans les 10 ou 15 jours de sa date, moyennant le droit fixe ; et le droit proportionnel est perçu sur l'acte d'acceptation qui intervient après que l'autorisation a été accordée ; le délai pour l'enregistrement de cet acte d'acceptation est de 10 ou 15 jours à partir de sa date.

Si l'établissement donataire est au nombre de ceux qui peuvent accepter à titre provisoire, l'acte n'est pas assujetti à l'enregistrement avant l'autorisation ; mais il doit être enregistré au droit proportionnel dans les 20 jours de la remise au notaire de l'expédition de l'arrêté ou du décret portant autorisation.

Pour les legs, le droit proportionnel est exigible dans les six mois de l'autorisation de l'acceptation. Il n'y a pas à se demander si une acceptation expresse ou tacite est intervenue ensuite.

Quid si l'établissement donataire ou légataire a pris possession de l'objet donné ou légué, sans accomplir les formalités prescrites par la loi ? En matière de donation, la prise de possession seule ne suffit pas : il faut pour l'exigibilité du droit que le contrat soit parfait et que les diverses formalités qui le constituent aient été remplies. En matière de legs, aucune loi n'exige d'acceptation expresse : l'acceptation peut résulter suffisamment de la prise de possession. D'autre part, si l'établissement prend possession sans y avoir été autorisé, sa possession sera vicieuse, mais il n'en est pas moins vrai que la propriété apparente reposera sur sa tête et la prise de possession rendra le droit exigible.

VI. DONS ET LEGS SOUMIS A DES RÈGLES PARTICULIÈRES.

12. Donations déguisées.

Les donations déguisées sont celles qui sont faites, soit sous la forme de contrats à titre onéreux, soit par l'intermédiaire de personnes interposées.

En droit civil, les donations déguisées sont considérées comme valables, quoique les formalités prescrites pour les donations entre vifs n'aient pas été accomplies, pourvu que ces donations aient été faites par des personnes capables et sans préjudice du droit des tiers. Cette jurisprudence se justifie par la raison qu'en principe l'on peut faire d'une manière indirecte ce qu'il est permis de faire autrement, et que la simulation n'est une cause de nullité que si elle a pour but d'enfreindre une disposition prohibitive de la loi ; on a conclu aussi de ce que l'article 911 du Code civil ne déclare nulles les donations déguisées que lorsqu'elles sont faites entre personnes incapables, qu'il fallait les maintenir dans les autres cas. Cette latitude ne saurait être étendue aux donations déguisées faites en faveur des établissements publics et d'utilité publique. Ceux-ci, en effet, sont rangés dans la catégorie des incapables. Ils ne peuvent être relevés de leur incapacité que par une autorisation administrative. Éluder, par un moyen quelconque, la nécessité de cette autorisation, ce serait échapper à des dispositions légales d'ordre public et se soustraire au contrôle du Gouvernement. Aussi ces donations, quel que soit leur caractère, « faisant fraude à la loi dans une matière essentiellement d'ordre public, sont par cela même frappées d'une nullité radicale, et ne sauraient produire aucun effet » (*Arr. de la cour de Montpellier*, 24 *août* 1854, Dalloz, 1855, 2e partie, p. 114). Les tribunaux sont d'ailleurs juges souverains de la question de savoir et de décider, d'après les faits et les circonstances de l'affaire, s'il s'agit d'une libéralité simulée ou d'un acte sincère et véritable.

13. Fondations.

La fondation est une espèce de donation à titre onéreux avec cette particularité que la charge qui est la cause de la donation consiste en services charitables ou religieux. On peut la définir aussi, l'acte par lequel un particulier abandonne une somme d'argent à un établissement religieux ou charitable à la charge de services religieux ou d'œuvres de bienfaisance déterminées. Mais il ne faut pas que la charge imposée soit équivalente à la libéralité ou la dépasse, car alors, sous les apparences d'une libéralité, il y aurait un véritable contrat à titre onéreux. La question de la nature du contrat est donc une question de fait qu'il faut résoudre diversement selon les circonstances et selon les cas. Or, les fondations peuvent être faites : 1° par acte entre vifs ; 2° par testament.

1. *Fondations par acte entre vifs. Dots des religieuses.*

En principe, une donation est un contrat à titre onéreux, dès que la personne qui se dépouille retire de l'acte de donation des avantages équivalents à ce qu'elle donne. Les avantages pécuniaires et matériels entrent évidemment en ligne de compte. En est-il de même des avantages moraux et immatériels ? Un arrêt de la Cour de cassation du 14 avril 1863 (Dalloz, *Pr.*, 1863, I, 402) résout affirmativement la question, en considérant comme contrats commutatifs les donations dans lesquelles le donateur a stipulé des clauses dans le but unique de satisfaire son caprice, sa fantaisie ou sa vanité. La Cour de cassation considère que les conditions imposées par le donateur (dans l'espèce, don d'une somme d'argent à une fabrique pour établir à l'église une sonnerie de cloches comme au moyen âge) peuvent être regardées comme l'équivalent de la somme donnée, « attendu qu'il n'appartient qu'à la partie qui stipule d'apprécier si la convention lui attribue l'équivalent de ce qu'elle donne ». Ici la stipulation du donateur échappe à toute estimation en argent. Il est donc impossible de déterminer la valeur respective de la chose promise et des charges qui en sont alors la condition et la cause.

Les fondations de lits, dans les hospices, constituent toujours, d'après la jurisprudence, des contrats à titre gratuit, même dans le cas où le donateur aurait donné juste le capital nécessaire pour la fondation d'un lit et se serait réservé, pour lui ou ses héritiers, le droit de nommer l'indigent qui l'occupera (*Cass.* 21 *mai* 1860, 19 *mai* 1874 ; *V. Dictionn. des droits d'enregistrement*, t. III, p. 437). Cette jurisprudence est motivée sur ce que le donateur ne stipule ici absolument rien pour lui, la convention profitant à d'autres, sinon à l'hospice, du moins aux indigents qui seront secourus gratuitement ; sur ce que le caractère dominant de l'acte

est bien celui d'une libéralité, et qu'enfin les ressources de l'hospice se trouvant augmentées jusqu'à concurrence de la valeur des biens transmis, son action humanitaire est également étendue dans la même proportion. En conséquence, que la fondation du lit soit perpetuelle ou temporaire, c'est toujours le droit de donation qui sera réclamé par la régie.

Au contraire, les fondations de services religieux sont considérées en général par la jurisprudence comme des contrats commutatifs à titres onéreux (*Déc. de l'adm. de l'enreg. du 3 avril* 1877. *Dict. de l'enreg.*, t. III, p. 440). Il en était ainsi dans l'ancien droit où les sommes mobilières données aux fabriques et communautés à charge de prières, messes ou services anniversaires étaient exemptes du droit d'amortissement. Le décret du 30 décembre 1809, en prescrivant (*art.* 63) que les sommes données pour services religieux aux fabriques seraient employées en rentes sur l'État et que ces rentes seraient frappées d'indisponibilité en raison de l'affectation des arrérages, indique implicitement qu'il s'agit là d'un contrat à titre onéreux et non d'une donation. D'autre part encore, le prix des services religieux peut varier fréquemment; ils ne sauraient donc être estimés d'une manière absolue. Mais il est certain que la fondation constituerait cependant une donation, si la valeur des biens transmis était notoirement et considérablement supérieure aux charges des services religieux.

Les dots de religieuses doivent-elles être considérées comme donations? On donne le nom de dot à la somme versée à un couvent par les parents de la personne qui y entre comme religieuse, ou par elle-même, ou par des tiers, pour aider à sa subsistance et à son entretien. La dot n'est pas considérée comme une donation. Aussi la constitution de dot n'est-elle pas soumise à la nécessité de l'autorisation; il n'est pas nécessaire non plus qu'elle soit constatée par acte dressé lors de l'entrée en religion, dans la forme des actes de donation. Il n'y a là qu'un contrat synallagmatique entre le constituant et la congrégation religieuse, qui constitue exactement un bail à nourriture à vie (*Arr. cour de Poitiers* 17 *mai* 1832; Dalloz, *Traité des disp. entre vifs et test.*, p. 190). Cependant la constitution de dot est au fond une libéralité, non pas vis-à-vis de la congrégation, mais vis-à-vis de la religieuse elle-même, et le droit de donation sera perçu sur l'acte même de constitution, si la religieuse est présente, ou sur l'acte d'acceptation ultérieure, si elle n'était pas présente; car alors il y aura eu stipulation au profit d'un tiers.

Les règles ci-dessus s'appliquent seulement aux congrégations autorisées. S'il s'agit d'une congrégation non autorisée, l'association a le caractère d'une société civile, susceptible d'être dissoute, malgré toute prohibition contraire, sur la demande de chacun des associés, qui possèdent en commun les biens et valeurs de l'établissement, et qui se les partageront après la dissolution. Aussi l'acte d'adjonction d'un membre nouveau à une congrégation non autorisée, avec constitution de dot, n'est-il considéré que comme un acte d'adhésion à une société civile.

2. *Fondations par testament. Charges d'hérédité.*

La fondation est considérée comme un legs proprement dit, toutes les fois que l'établissement chargé d'acquitter la fondation est institué directement et personnellement légataire du testateur, c'est-à-dire toutes les fois que le testateur a conféré à l'établissement ou à la personne désignée une action de nature à contraindre les héritiers à exécuter la clause y relative. Mais lorsqu'un testateur charge ses héritiers ou ses légataires universels d'employer une somme déterminée en œuvres de bienfaisance, sans spécifier les établissements hospitaliers ou charitables qui auront droit à la somme, il n'y a qu'une charge de succession. C'est donc une question de fait et d'interprétation du testament. Sont considérées comme constituant non pas un legs, mais des charges de succession : 1° la clause d'un testament par laquelle le défunt charge son héritier de payer une somme d'argent, pour être employée en prières, au ministre du culte qui, lors de son décès, exercera dans la commune (*Cass.* 11 *sept.* 1809); 2° la clause d'un testament qui affecte une somme à faire dire des messes à l'intention du testateur et de ses parents dans une paroisse déterminée, alors même que la fabrique aurait été autorisée à accepter le legs et que la réduction aurait été demandée (*Cour de Bordeaux* 23 *juin* 1856, Dalloz, *Pr.*, 1857, 2, 62). D'une façon générale, l'administration supérieure et le Conseil d'État considèrent comme charges d'hérédité, les libéralités testamentaires de peu d'importance, celles destinées à payer un nombre déterminé de messes à dire une fois et non à renouveler tous les ans, celles enfin qui ne sont pas attribuées à des établissements nommément désignés.

Voici les conséquences pratiques de cette distinction :

Lorsque la fondation constitue un legs, l'établissement chargé d'acquitter la fondation étant légataire en nom direct, doit acquitter le droit de mutation par décès, quand même les charges du legs en égaleraient la valeur. Lorsqu'elle constitue une charge de succession, il n'y a pas de legs, par conséquent pas d'impôt afférent à une transmission spéciale. Mais, indépendamment du droit de mutation par décès qui sera dû par le successeur à la personne, sur la totalité des biens, l'acte même par lequel l'héritier ou légataire s'acquittera de la charge de succession est un contrat nouveau, entre vifs, entre l'héritier et l'établissement, et il faudra, au point de vue de la perception du droit, l'examiner séparément, suivant les règles que nous connaissons. Mais il n'est pas nécessaire que l'administration statue sur les charges d'hérédité; dans ce cas il n'est pas nécessaire que l'autorisation intervienne.

Qu'il s'agisse de fondations par acte entre vifs ou par testament, il convient de se reporter, en ce qui concerne les personnes qui peuvent accepter et les diverses formalités à remplir, à ce que nous avons dit pour les donations et les legs ordinaires. Les fondations ne comportent aucune exception aux règles des dons et legs, sauf une, pour le cas de fondation de services religieux. L'article 29 du décret du 30 décembre 1809 donne à l'évêque le droit de réduire le nombre des services religieux demandés par le donateur ou testateur, lorsqu'ils dépassent en valeur la libéralité, comparativement au taux du tarif diocésain.

14. Dons manuels.

Le don manuel est une donation de meubles faite de la main à la main. La jurisprudence en a de tout temps consacré la validité, comme consé-

quence du principe qu'en fait de meubles possession vaut titre (*C. civ., art.* 2279). Le don manuel n'est assujetti à aucune forme extrinsèque. Il est vrai que l'article 931 du Code civil exige pour les donations l'intervention d'un notaire : mais cette disposition ne s'applique qu'aux *actes* portant donation et non pas aux donations qui se font sans acte. Il est vrai encore que l'article 948 exige que les actes de donations d'effets mobiliers soient accompagnés d'un état estimatif, mais on répond de même que cette disposition n'est pas relative aux donations qui se font sans acte, par simple tradition. C'est pour ces motifs que dans l'ancien droit, comme sous l'empire du Code civil, la validité des dons manuels a été reconnue.

Les dons manuels restent soumis aux règles générales pour la validité des donations. Ainsi :

1° Il faut qu'il y ait concours des volontés du donateur et du donataire ; de la part du donateur, volonté de transférer irrévocablement la propriété à titre gratuit ; de la part du donataire, volonté de devenir propriétaire au même titre. La tradition de l'objet donné ne vaut comme translation de propriété qu'à cette condition. Cette double volonté sera prouvée par les circonstances du don et par les moyens ordinaires de preuves en matière d'obligations, c'est-à-dire tant par titres que par témoins, la preuve testimoniale ne pouvant d'ailleurs être admise, au-dessus de 150 fr., que s'il y a un commencement de preuve par écrit.

2° Il faut encore que les choses données puissent faire l'objet d'un don manuel ; en d'autres termes, il faut qu'il s'agisse de meubles susceptibles d'être l'objet d'une tradition. Pour certains meubles, tels que les créances et les choses incorporelles, la tradition du titre n'opère pas, en principe, donation. Ces choses ne sont pas susceptibles d'une possession véritable, le titre ne les constitue pas. Les créances et autres droits incorporels ne peuvent donc être l'objet d'un don manuel ; la propriété n'en peut être transférée qu'en se conformant aux dispositions du Code civil relatives aux donations, aux testaments, ou à la cession des droits incorporels (*Cass.* 24 *juill.* 1822, Dalloz, *Traité des disp. entre vifs et test.*, p. 506). Quant aux billets à ordre et aux lettres de change, la tradition ne peut, en vertu de l'article 136 du Code de commerce, en être opérée que par l'endossement. Or, l'endossement doit mentionner la cause de la transmission. S'il ne mentionne pas cette cause, c'est-à-dire la valeur fournie en échange, il ne vaut que comme procuration, selon l'article 138 du Code de commerce. Et si l'endossement mentionnait comme cause une réception de valeurs qui n'aurait pas été réellement fournie, il y aurait donation déguisée sous la forme d'un contrat à titre onéreux, et qui serait nulle à ce titre.

3° Il faut enfin que l'autorisation de l'autorité administrative intervienne (*Arr. cour de Paris* 22 *janv.* 1850, Dalloz, *Pr.*, 1850, 2, 27). « Si les dons manuels sont parfaits en droit par la simple tradition et sans formalités solennelles, il n'en est pas moins certain qu'ils sont soumis aux principes essentiels des libéralités, en ce qui concerne la capacité des parties et la portion disponible... : notamment, ce serait en vain que le législateur aurait pris de sages mesures pour modérer les acquisitions des établissements publics à titre gratuit, si, par le moyen de dons manuels, il était permis d'échapper à la surveillance tutélaire de l'autorité supérieure ; la jurisprudence n'a jamais sanctionné ce privilège en ce qui concerne les dons manuels, et il n'est ni prudent ni légal de le leur attribuer. » Ce principe a été complété par la même cour (*Arr.* 7 *déc.* 1852, Dalloz, *Pr.*, 1853, 2, 92), qui a décidé que l'autorisation pouvait valablement intervenir en tout temps. L'article 957 du Code civil, d'après lequel l'acceptation d'une donation faite à un établissement public doit suivre l'autorisation du Gouvernement, ne concerne que les donations solennelles ; la nature du don manuel ne permet pas de faire précéder l'acceptation par l'autorisation ; puisque le don manuel est admis dans le droit, il serait déraisonnable de lui imposer des conditions qui en rendraient l'usage impossible ; il suffit, aux termes de l'article 910 du Code civil, que le don manuel soit autorisé, en quelque temps que ce soit, par l'autorité compétente ; le donateur ne serait pas recevable à se plaindre du défaut d'autorisation au moment de la remise, puisqu'il a voulu que sa libéralité produise son effet par la seule force du droit naturel ; ses successeurs ne sauraient avoir plus de droits que lui-même dès lors, les principes sont sauvés, pourvu qu'au point de vue de l'ordre public et de l'intérêt des familles, l'autorité compétente soit appelée à examiner ultérieurement si la libéralité n'excède pas des limites raisonnables (*V.* aussi *Arr. Cass.* 18 *mars* 1867 ; Dalloz, *Pr.*, 1867, I, 169). Il résulte de cette jurisprudence que le don manuel est parfait par la tradition, mais est soumis à une condition résolutoire, l'autorisation.

Au point de vue du droit fiscal, le don manuel ne rendait pas, en général, exigible le droit de donation avant la loi de finances du 18 mai 1850. En effet, pour les donations mobilières le droit ne peut être perçu que sur un acte produit. Or, le don manuel est indépendant de tout acte. Cette situation a été modifiée par la loi du 18 mai 1850 qui établit (*art.* 6) que « les actes renfermant soit la déclaration par le donataire ou ses représentants, soit la reconnaissance judiciaire d'un don manuel, sont sujets aux droits de donation ». Il n'y a pas à considérer si l'acte en lui-même est ou n'est pas susceptible d'enregistrement. Du moment qu'il y a une déclaration constatant, non pas seulement l'offre d'une somme déterminée, à titre de don manuel, mais le concours des volontés et la tradition des objets, le droit proportionnel est exigible. Cette interprétation résulte d'un arrêt de principe de la Cour de cassation, chambres réunies, du 19 mai 1874 (Dalloz, *Pr.*, 1875, I, 17). Cet arrêt déclare que les délibérations prises par le conseil d'administration d'un établissement public ou d'utilité publique, au sujet de versements effectués par des particuliers à titre de dons manuels, constatant l'acceptation de la libéralité aux conditions imposées par le donateur, ainsi que le règlement du mode d'exécution, et accompagnées des actes de l'autorité administrative les approuvant et autorisant les établissements institués à accepter, ne peuvent être considérées comme n'ayant d'autre effet que de préparer la réalisation des dons et ne constituant que des pièces d'ordre et d'administration intérieure : ce sont des actes administratifs qui renfermant, de la part des donataires, une véritable déclaration de don manuel, dans le sens de l'article 6 de la loi du 18 mai 1852, donnent lieu, en conséquence, à la perception du droit proportionnel de donation mobilière. Remarquons ici que

la loi de 1850 n'exigeant qu'une déclaration unilatérale faite par le donataire, il n'est pas nécessaire que le donateur soit désigné expressément dans l'acte.

Mais pour que le droit soit exigible, faut-il que l'autorisation soit intervenue? L'arrêt de 1874 que nous venons de citer, en constatant expressément que l'acceptation du don manuel a été autorisée, semble dire que cette autorisation est une condition pour que le droit proportionnel soit dû. Cependant, s'il fallait interpréter ainsi cet arrêt, les établissements institués auraient un moyen facile de se dérober au paiement du droit en ne demandant pas l'autorisation, puisqu'ils peuvent la réclamer utilement en tout temps. Aussi nous paraît-il nécessaire d'ajouter que l'arrêt de 1874 traite d'une espèce spéciale ; qu'en général, le droit est exigible dès que le don est parfait par l'acceptation et la tradition ; que si d'ailleurs, dans la délibération relative à l'acceptation, l'établissement donataire a réservé l'autorisation du Gouvernement, il a fait de cette autorisation une condition suspensive, mais que c'est seulement alors que le droit ne sera exigible qu'après l'autorisation. (*Dict. des droits d'enreg.*, v° *Don manuel.*)

Quant à la question de savoir quelles sont les personnes qui ont qualité pour accepter un don manuel, et quelles sont les formalités à remplir pour obtenir l'autorisation, il convient de se reporter à ce que nous avons dit pour les donations entre vifs ordinaires.

Il est de jurisprudence de ne pas considérer comme don manuel, pouvant donner lieu à autorisation spéciale et à la perception de droits de mutation, les souscriptions recueillies en vue de services d'utilité publique, tels que travaux aux édifices communaux, fournitures en nature, etc. La liste de souscription acceptée par le conseil de l'établissement public intéressé, est rendue exécutoire par le préfet. Cependant, si ces souscriptions atteignaient un chiffre considérable, on les considérerait comme des donations déguisées, faites pour éviter le paiement des droits.

Ce que nous avons dit des dons manuels ne s'applique pas à l'aumône. L'aumône, c'est-à-dire le don qui s'élève à une somme minime, échappe par sa nature à toute réglementation et n'est soumise à la perception d'aucun droit.

VII. CONTESTATIONS. VOIES DE RECOURS.

Nous avons indiqué, au cours de notre article, que toutes les réclamations relatives à la forme, à l'interprétation de l'acte et à l'inexécution des conditions étaient du ressort des tribunaux de l'ordre judiciaire. Les héritiers naturels, légataires universels, ceux en autres termes qui peuvent avoir intérêt à faire déclarer une libéralité caduque, ou un testament nul s'adresseront donc à eux. La compétence de l'administration et celle des tribunaux s'exercent parallèlement (*C. d'Ét.* 4 *août* 1882, *affaire Dongiers*). Quand les intéressés estiment que l'administration a mis à son autorisation des conditions qui sont contraires aux intentions du testateur, cette autorisation ne fait nullement obstacle à leur action en justice (*C. d'Ét., année* 1880, p. 771, *ville de Bergerac*). C'est pour cela qu'il est prudent et nécessaire quelquefois de faire une transaction avec les héritiers.

Si les héritiers se plaignent que l'acte d'autorisation n'ait pas été accompagné des formalités voulues (par exemple ils n'ont pas été mis en demeure), ou que le fonctionnaire qui a pris la décision ait excédé sa compétence, l'acte d'autorisation ne pourra être déféré au Conseil d'État que par la voie du recours pour excès de pouvoirs. Ces autorisations sont des actes de pure administration qui ne sont pas susceptibles, à ce titre, d'être attaqués par la voie contentieuse. (Dalloz, *Jurisprudence générale, Dispositions entre vifs et test.*, n° 431 ; *C. d'Ét.* 12 *février* 1823, 6 *mai* 1836, 1er *déc.* 1852.)

Toutefois, il appartient à l'autorité judiciaire de connaître des oppositions aux arrêtés pris par les préfets pour la mise en recouvrement des ressources éventuelles du budget du département, lorsque la matière rentre dans sa compétence ; il en est ainsi lorsqu'il s'agit de décider, par voie d'interprétation de la volonté des bienfaiteurs, si les dons et legs (dont les revenus constituent les ressources éventuelles dont s'agit) ont été faits à un hospice en vue spécialement de gratifier le service des enfants assistés, ou sans affectation déterminée, et si ces revenus doivent en conséquence entrer dans la caisse du département chargé de ce service, ou rester dans celle de l'hospice. (*C. d'Ét., année* 1875, p. 1009, *département des Pyrénées-Orientales.*)

Les intéressés peuvent aussi, quand le préfet a statué, déférer sa décision au ministre, son supérieur hiérarchique ; mais la décision du ministre, quand elle sera intervenue, ne pourra pas plus que celle du préfet faire l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'État ; le recours pour excès de pouvoir (incompétence, violation de la loi ou des règlements d'administration publique) sera seul ouvert.

En ce qui concerne les délibérations par lesquelles les conseils municipaux statuent sur les dons et legs qu'ils ont le droit d'accepter sans autorisation, elles sont soumises aux règles générales des articles 66 et 68 *in fine* de la loi du 5 avril 1884. Elles deviennent exécutoires un mois après le dépôt qui aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture, à moins que par un arrêté, le préfet n'ait abrégé ce délai. Si elles sont prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, elles sont nulles de plein droit : la nullité en est déclarée par le préfet en conseil de préfecture, à toute époque (*art.* 63 *et* 65, *ibid.*). Si un membre du conseil municipal intéressé à l'affaire, soit en son nom personnel, soit comme mandataire, a pris part à la délibération, celle-ci est annulable ; l'annulation, qui est prononcée dans les mêmes formes que la nullité, peut être provoquée d'office par le préfet dans les 30 jours du dépôt, ou demandée soit par les intéressés, soit par un contribuable de la commune, dans les 15 jours de l'affichage à la porte de la mairie (*art.* 66, *ibid.*).

Les délibérations par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement sur l'acceptation ou le refus de dons et legs faits au département quand ils ne donnent pas lieu à réclamation (*L.* 10 *août* 1871, *art.* 46, 5°), sont exécutoires si, dans le délai de 20 jours, à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique (*art.* 47, *ibid.*).

A. COMBARIEU.

DONS GRATUITS.

SOMMAIRE

I. DONS GRATUITS DU CLERGÉ.
II. DONS GRATUITS DES VILLES ET FAUBOURGS.

Cette dénomination qui laissait à des subventions exigées par le Gouvernement le caractère d'allocations librement consenties, s'appliquait :

1° Aux subventions votées par les assemblées des pays d'États (*V. le mot* **Pays d'États**) ;

2° Aux subventions accordées par les assemblées du clergé ;

3° A un secours extraordinaire demandé en 1758 aux villes, faubourgs et bourgs de tout le royaume.

I. DONS GRATUITS DU CLERGÉ.

C'est le nom qu'on donnait à la subvention accordée au roi, tous les cinq ans, par les assemblées du clergé de France, et qui était l'objet d'un contrat passé entre les députés du clergé et les commissaires du roi.

Jusqu'au XVIe siècle, les bénéfices ecclésiastiques et tous les biens de l'église étaient affranchis de l'impôt. Le clergé avait fait admettre le principe que les biens étaient consacrés à Dieu avec exemption de toute charge étrangère à leur destination. Ils devaient servir seulement à la décence du culte, à la subsistance des ministres de la religion, à la nourriture des pauvres. Ce n'était que dans des circonstances extraordinaires et pour un intérêt religieux, par exemple pour les frais d'une croisade, que les rois de France levaient sur ces biens une décime ou une dîme ; encore se croyaient-ils obligés à demander au pape une bulle qui en autorisait la levée. Telle fut la dîme levée par Philippe-Auguste pour la deuxième croisade.

Dans des temps plus modernes, François Ier demanda au pape l'autorisation de lever un décime sous prétexte d'armer contre les Turcs (1516). Depuis, et de sa seule autorité, il réclama plusieurs fois du clergé des subventions extraordinaires auxquelles on donnait le nom de don gratuit ou charitatif, équivalent à décime. Ses successeurs agirent de même et tantôt avec l'autorisation du pape, tantôt par un acte de leur propre autorité, ils obtinrent des subsides du clergé. Ils eurent même recours à des aliénations du temporel des églises, et comme ils prétextaient les dépenses que nécessitait la guerre faite aux Huguenots, les papes autorisaient l'aliénation souvent même avec la clause *etiam invitis clericis*.

On peut voir au mot *Décimes* dans quelles circonstances intervint le contrat de Poissy, entre le roi et le clergé, et comment l'engagement contracté par les députés du clergé envers l'Hôtel-de-Ville de Paris fut définitivement arrêté à l'assemblée de Melun en 1580. Le renouvellement du contrat et la nécessité de pourvoir aux moyens d'y satisfaire donnèrent lieu aux assemblées du clergé de France qui se tenaient régulièrement tous les cinq ans.

L'assemblée qui suivit celle de Melun (1585-1586) accorda au roi un don gratuit de 3,000,000 de livres pour les armements contre les Huguenots. Une assemblée extraordinaire, tenue en 1588, accorda 1,500,000 livres pour éviter une aliénation de biens du clergé autorisée par le pape.

Les assemblées suivantes se bornèrent à voter les décimes pour assurer le service des rentes dues à l'Hôtel-de-Ville, à faire le répartement entre les diocèses et à examiner les comptes du receveur général du clergé. Les demandes de subsides extraordinaires présentées par les commissaires du roi étaient repoussées, et, à l'assemblée de 1619, le cardinal de Sourdis dit aux commissaires du roi qu'exiger des décimes du clergé « c'est mettre Dieu à la taille ».

Cependant, à partir de 1621, les assemblées du clergé, après avoir plus ou moins résisté, finissent par accorder quelques subsides sous le nom de dons gratuits. Aussi bien, il s'agit de contribuer aux frais de la guerre contre les Huguenots, à la grande dépense du siège de La Rochelle ; c'est le cas en 1621, 1625, 1628, 1636. Sous Louis XIV, les dons gratuits furent accordés tous les cinq ans, mais pendant longtemps ils furent peu considérables et lorsqu'un commissaire du roi venait à parler de l'autorité royale qui pourrait exiger ce qu'elle voulait bien demander sous la forme la plus bienveillante, l'assemblée protestait et déclarait que le roi n'avait pas le droit de faire des levées de décimes sans son consentement, et qu'il ne pourrait le faire sans sacrilège (séance du 31 juillet 1656).

A partir de 1675, les sommes accordées pour le don gratuit sont plus importantes ; le clergé se montrait très disposé à venir en aide à un roi si zélé pour les intérêts de l'Église.

En 1695, les besoins de l'État firent établir la capitation ; l'impôt atteignait jusqu'au fils du roi, Monseigneur le Dauphin, et les membres du clergé ne pouvaient personnellement prétendre à une exemption. L'assemblée de 1695 obtint cependant qu'au moyen d'un don gratuit de 4 millions par an « pour tenir lieu de capitation », les ecclésiastiques ne seraient pas portés sur les rôles. On peut voir au mot *Capitation* comment le clergé de France parvint à s'exonérer de cet impôt.

Un peu plus tard (1710), les mêmes besoins, plus impérieux encore, firent établir l'impôt du dixième sur tous les revenus. Le clergé réclama et fit valoir l'immunité de ses biens, et il obtint de la faiblesse du vieux roi la décision royale du 27 octobre 1711. Il fut exempté du dixième en payant un don gratuit.

C'était une satisfaction de vanité : il fallait conserver les prérogatives du premier ordre de l'État ; au fond, le clergé avait été amené à contribuer aux charges publiques. Il est vrai que le don gratuit était loin d'équivaloir à l'impôt que les biens du clergé auraient dû payer.

Cependant la pensée des conseillers du roi était que les biens du clergé devaient être soumis à l'impôt ; pour faire accepter plus facilement cette réforme, ils voulaient conserver à l'assemblée le privilège honorifique d'en faire la répartition et la perception.

L'édit de mai 1749, qui établissait le vingtième, ne portait pas d'exemption pour les biens du clergé. Les hauts dignitaires du clergé s'en émurent. La décision royale du 17 août 1750 vint augmenter leurs appréhensions. Sous prétexte que le répartement des décimes donnait lieu à de nombreuses plaintes de la part des curés, elle ordonnait à tous les bénéficiers du royaume de faire au bureau de leur diocèse la déclaration de tous les biens qu'ils possédaient comme bénéficiers. Et le clergé s'était toujours refusé à donner une déclaration de ses biens.

L'assemblée du clergé s'était réunie le 25 mai 1750. Lorsque les commissaires du roi se présentè-

rent pour demander un subside, ils évitèrent de se servir de l'expression de don gratuit. « Le roi « nous a ordonné de vous demander 7,500,000 liv., « dont la levée sera faite par cinq portions égales « sur le pied de 1,500,000 liv. par an... Le roi « n'entend rien changer dans l'usage de conférer à « l'assemblée la répartition et le recouvrement des « sommes pour lesquelles le clergé doit contribuer « aux besoins de l'État. »

Ce langage causa une vive agitation dans l'assemblée. Un prélat dit que le discours tendait à établir que le roi peut exiger de l'obéissance du clergé les secours qu'il a reçus jusqu'ici de son zèle et de son affection, ce qui enlève à ces dons leur liberté et leur mérite. Un autre reproche fut adressé à l'orateur du Gouvernement, c'est qu'il avait donné à entendre que les biens du clergé sont engagés comme les autres aux dettes et aux charges de l'État.

Le clergé fit des remontrances et demanda au roi d'être rassuré « sur la liberté de ses dons ». Le roi se contenta de répondre qu'il se ferait rendre compte des remontrances, mais que son intention était que l'assemblée prît le plus promptement une délibération positive sur la demande de ses commissaires et « même dès demain ».

C'était le 10 septembre; le clergé se réunit immédiatement et déclara qu'il ne pouvait prendre la délibération qu'on lui demandait tant qu'il ne serait pas « rassuré sur ses immunités, sur la liberté de ses dons et sur l'imposition du vingtième ».

Une lettre du roi du 15 septembre les rassura sur l'imposition du vingtième. Cela ne parut pas suffisant et les commissaires du roi durent encore se retirer sans avoir obtenu de délibération. Le roi adressa alors au clergé un arrêt du Conseil qui ordonnait la levée d'une somme de 1,500,000 liv. pendant cinq ans, mais en laissant à l'assemblée la répartition et la perception de l'imposition. L'assemblée déclara qu'elle n'avait pas à faire le département d'une imposition qu'elle n'avait pas votée; elle se sépara le 19 septembre en renouvelant ses protestations.

Le roi ne s'attendait pas à une pareille résistance et il se montra fort irrité, mais comme il aimait peu les embarras, il renonça à lever l'imposition (*A. C. déc.* 1751). Machault passa du Contrôle général à la Marine et il ne fut plus question de soumettre les biens du clergé à l'impôt.

A l'assemblée de 1755 les prélats purent s'applaudir d'avoir résisté à l'autorité royale. Les commissaires s'empressèrent de rassurer les députés du clergé « sur la liberté de leurs dons ». Ils eurent soin de revenir aux anciennes formules et ils demandèrent un *don gratuit* de 16 millions. La somme était forte, mais on avait lieu d'être satisfait; les privilèges du premier ordre de l'État étaient reconnus, l'assemblée vota la somme demandée avec un empressement qui lui valut les éloges du roi.

Le clergé n'eut pas de nouvelle alerte jusqu'à l'assemblée des notables.

Calonne avait formé le projet de liquider la dette du clergé par l'aliénation d'une partie de ses biens, et de soumettre les biens conservés à l'impôt qui devait remplacer les deux vingtièmes, et qu'il proposait sous le nom de subvention territoriale.

Machault n'en demandait pas tant, mais l'esprit public avait progressé depuis 1750. Le clergé ne sut pas le comprendre. Il fit disgracier Calonne; mais il n'oublia pas que le roi avait permis de proposer aux notables d'imposer les biens du clergé. Le projet de subvention territoriale fut retiré. Les notables approuvèrent seulement le mémoire sur la suppression de la corvée et le mémoire sur l'établissement des assemblées provinciales. Ces assemblées étaient chargées de répartir l'impôt, et le Gouvernement décida que les biens du clergé seraient portés dans les rôles des vingtièmes, mais seulement pour mémoire. Les instructions adressées aux assemblées provinciales portaient :

« Sa Majesté a jugé de sa sagesse de ne point « ôter à ce premier corps de l'État ses formes an- « ciennes, mais elle veut que les revenus qui ap- « partiennent au clergé soient aussi portés sur les « rôles des vingtièmes, afin que, quoique envoyés « pour mémoire seulement, on puisse cependant « connaître la juste proportion que ces biens pour- « raient payer à raison de leurs revenus. »

Porter même pour mémoire les revenus du clergé sur les rôles des vingtièmes, c'était les soumettre aux discussions des assemblées provinciales; c'était préparer à bref délai l'anéantissement des privilèges du clergé en matière d'impôt.

Le clergé ne s'y trompa pas et il présenta d'énergiques remontrances au roi (15 juin 1788).

Le roi essaya de dissiper les alarmes du clergé par un arrêt du conseil du 5 juillet qui portait « que la liberté des dons du clergé n'ont souffert « et ne souffriront aucune atteinte ». Il avait besoin des secours du clergé; mais au lieu de 80 millions qu'il demandait en deux ans, l'assemblée du clergé accorda seulement 1,800,000 fr. à payer en 1789 et 1790.

Ce fut le dernier don gratuit accordé; le deuxième terme de paiement était à peine arrivé que les biens du clergé étaient mis à la disposition de la nation (*Décr. 2 nov.* 1789).

II. DONS GRATUITS DES VILLES, FAUBOURGS ET BOURGS.

En 1758, le mauvais succès de la guerre soutenue contre les Anglais obligea le Gouvernement à demander à la nation et pour 6 années un secours extraordinaire qu'il eut soin de qualifier de « don gratuit des villes, faubourgs et bourgs », comme s'il eût été spontanément offert.

Un état joint à l'édit et dressé par généralités, fixait les sommes demandées à chaque ville pendant six ans. Cet état qui ne comprenait pas toutes les provinces fut complété et modifié par un autre état qui est joint à l'édit du 3 janvier 1759.

La ville de Paris était taxée à 1,200,000 liv.; Lyon à 275,000 liv.; Rouen à 200,000 liv.; Bordeaux à 130,000; Strasbourg à 100,000. Parmi les autres villes, nous voyons Metz imposée à 60,000 liv.; Marseille à 50,000; de même que Lille, Amiens à 45,000 liv.; Caen, Nantes, Orléans, Reims, Tours et Troyes devaient payer 40,000 liv.; Besançon et Toulouse 30,000 liv. On descendait ainsi jusqu'à de très petits bourgs, comme Borderès, dans la généralité d'Auch, qui devait fournir pendant six ans un don gratuit de 80 liv.

Pour acquitter le don gratuit, les villes étaient autorisées à demander l'établissement de droits d'octroi; les habitants, réunis en assemblée générale, étaient appelés à déterminer les denrées et marchandises qu'ils désiraient voir taxées.

Ces droits d'octroi devaient être acquittés par tous les habitants privilégiés ou non privilégiés, même par les ecclésiastiques et les communautés religieuses.

Mais le clergé, qui venait d'accorder un don gratuit de 16 millions, obtint des lettres patentes du 3 décembre qui accordaient aux ecclésiastiques l'exemption des droits pour les denrées provenant du cru de leurs bénéfices et destinées à leur consommation. Ces lettres patentes furent enregistrées à la Cour des aides « à la charge par lesdits ecclé- « siastiques, de se conformer aux édits et déclara- « tions, et notamment de faire valoir par leurs « mains les biens dont ils voudront faire venir les « provisions destinées pour leur consommation ».

Les bourgeois de Paris avaient aussi obtenu une déclaration royale qui les confirmait dans la jouissance de tous leurs droits, privilèges et exemptions pour les denrées de leurs crus et destinées pour leur consommation. (*Enreg. à la Cour des aides, le 7 déc.* 1758.)

La ville de Paris fut, du reste, l'objet d'un règlement particulier. Une déclaration royale du 10 décembre 1758 établit des droits sur certaines marchandises et denrées entrant et se fabriquant dans la ville, faubourg et banlieue de Paris, et les réunit au domaine municipal. Le prévôt des marchands et les échevins furent autorisés à les acquérir et pour cela à contracter un emprunt et à créer des rentes sur l'Hôtel-de-Ville.

Les municipalités tombèrent généralement d'accord pour demander que le don gratuit fût acquitté au moyen d'une augmentation des droits sur les boissons et sur la viande, sur le bois, sur le foin et autres objets analogues.

Cependant il y eut des généralités où on donna la préférence à une imposition en argent. Malgré leur prétention de ne pas être soumis aux charges municipales, les ecclésiastiques furent inscrits sur le rôle ; en vain, les assemblées du clergé réclamèrent, la cause était si mauvaise qu'elles ne purent obtenir que de vaines promesses.

L'imposition devait commencer le 1er janvier 1759 pour finir le 31 décembre 1764. Mais le travail ne put être achevé en 1758, et une déclaration royale du 3 janvier 1759 reporta au 1er février le commencement de la perception des droits.

Les villes qui avaient une recette municipale faisaient elles-mêmes la perception des droits ; dans les autres, la perception était faite par les receveurs de la ferme des aides.

L'édit du mois d'août 1758 portait expressément que le don gratuit devait cesser au bout de six ans « sans pouvoir être continué pour quelque cause « et sous quelque prétexte que ce soit ». Mais la situation du Trésor était plus mauvaise en 1763 qu'elle ne l'était en 1758. On venait de signer le funeste traité de Paris (10 février) et on avait à acquitter un arriéré de dépenses considérable. Un édit du mois d'avril 1763 prorogea jusqu'au 1er janvier 1770 la perception des droits et le paiement du don gratuit.

Plus tard et sous l'empire des mêmes nécessités, un édit d'avril 1768 prorogea le paiement du don gratuit jusqu'au 3 décembre 1774 ; ce n'est pas tout. Des lettres patentes du 15 mai suivant changèrent complètement la nature de la taxe. Le roi déclarait réunis à son domaine les droits d'octroi établis par les villes et, sous le nom de droits réservés, la perception s'en fit à son profit dans toutes les provinces soumises au régime des aides.

D'autres lettres patentes du 24 août 1769, sous prétexte d'interpréter l'article 4 de l'édit de 1768, aggravaient la situation de beaucoup de villes. Il y avait, en effet, des villes qui, pour se libérer plus vite, s'étaient soumises à un tarif élevé et qui avaient, en effet, acquitté le don gratuit auquel elles étaient taxées. Elles furent contraintes de continuer à payer les droits sur le même pied.

La Cour des aides fit, à cette occasion, des remontrances : « Votre peuple devait-il s'attendre à « voir convertir en impôt une taxe qu'il avait eu le « courage d'établir sur lui-même pour pouvoir vous « faire parvenir plus promptement les sommes que « les besoins pressants vous avaient forcé de lui « demander ? Devait-il s'attendre que, *par un sys- « tème aussi affligeant que destructeur, et au ha- « sard de lui apprendre à se défier de son zèle, « on affecterait de confondre ses forces avec ses « efforts ?* » L'enregistrement eut lieu d'autorité en présence du duc d'Orléans.

A Paris, les droits furent ajoutés à ceux d'entrée sur les objets de consommation. Les provinces dans lesquelles les droits d'aides n'étaient pas perçus obtinrent des abonnements.

Les lettres patentes du 15 mai 1768 changeaient bien la nature du don gratuit, mais n'en prolongeaient pas la durée. La perception des droits réservés devait cesser le 1er janvier 1775. Un édit de novembre 1771 prorogea la perception jusqu'au 31 décembre 1780, et un autre édit de février 1780 la prorogea de nouveau jusqu'au 31 décembre 1790.

Ce n'est pas tout ; l'édit de 1771 ajoutait au principal 8 sols pour livre qui furent ensuite modérés à 2 sols et l'édit de 1781 y joignait encore 10 nouveaux sols, qui furent réduits à 6.

Les droits réservés produisaient environ 9 millions ; depuis le bail de 1780, ils faisaient partie de la régie générale (*V.* **Fermes**).

Toutes les contestations relatives à la perception des droits étaient jugées en première instance par les élus et en appel par la Cour des aides.

MOUTON-DUVERNET.

DORDOGNE. — Chef-lieu : Périgueux ; sous-préfectures : Bergerac, Nontron, Ribérac, Sarlat.

Nombre de communes : 583 ; population totale : 495,037 ; superficie territoriale : 918,668 hectares.

Cour d'appel de Bordeaux ; chef-lieu d'académie : Bordeaux ; évêché : Périgueux, suffragant de l'archevêché de Bordeaux ; 12e corps d'armée (Limoges).

Sénateurs : 3 ; députés : 8 ; percepteurs : 72.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1887 : 83,174 fr.

Valeur du centime départemental, 1887 : 33,511 fr. 70 c.

Revenus communaux annuels, 1887 : 1,071,923 francs.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	685
— — local	»
Routes nationales	368
— départementales	»
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	2,985
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	4,187
Canaux	»
Rivières navigables	281
— flottables	»

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1887.
Recettes ordinaires	1,574,697f25	1,935,179f57
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires	94,030f57	73,236f27
Propriétés départementales	49,000 37	79,228 90
Routes départementales	377,926 67	261,225 04
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local	556,056 31	699,715 48
Enfants assistés	112,553 77	136,187 44
Aliénés	79,492 53	146,488 98
Assistance publique	11,454 03	30,688 71
Encouragements et subventions	21,349 03	70,202 09
Instruction publique	100,362 27	147,966 83
Dépenses diverses	114,534 83	83,488 08
Total des dépenses ordin.	1,521,759f77	1,738,727f81
Recettes extraordinaires	798,588f97	11,171,316f11
Dépenses extraordinaires	770,493 41	9,608,110 51
Emprunts. Dette en principal	1,595,756f06	18,815,828f01

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1886.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal	2,233,291f »	477,974f »	272,397f »	353,321f16
Cent. généraux.	»	81,255 58	43,038 73	130,918 65
Fonds de sec. et non-valeurs	44,665 82	9,559 48	8,171 91	19,202 24
	2,277,956f82	568,789f06	323,607f64	503,442f05
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	1,398,486 82	299,307 32	103,810 50	149,201 39
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	843,770 22	199,570 56	94,156 92	168,776 26
Total par contr.	4,520,213f86	1,067,666f94	521,575f06	821,419f70

En ajoutant aux chiffres qui précèdent le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 8,332 fr. 71 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 5,555 fr. 14 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 3,682,128 fr. 28 c. Département : 1,950,806 fr. 03 c. Communes : 1,311,829 fr. 10 c.; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . . 6,914,763f41
Taxes assimilées 192,497 90

Contributions indirectes.

Boissons	2,150,970f47	
Tabacs	2,525,714 52	
Douanes	»	5,379,377 20
Autres contributions indirectes	702,692 21	

Autres produits.

Enregistrement, domaines et timbre	4,793,979f06	
Forêts	»	
Postes et télégraphes	960,750 39	7,174,436 51
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières	12,513 16	
Revenus et produits divers	1,405,102 90	

Soit un total général de 19,691,075f02

représentant 0 fr. 51 c. p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1886 pour 3,426,751,130 fr. 87 c. : budget général, 2,940,286,070 fr. 44 c.; budget sur ressources spéciales, 486,465,060 fr. 43 c.

DOTATIONS. — Les dotations qui figurent au budget de l'État sont très peu nombreuses aujourd'hui. Sous la monarchie, on trouvait sous ce titre les allocations attribuées à certains membres des familles régnantes. Il ne reste plus aujourd'hui que deux natures de dotations : celle du Président de la République et celle de la Légion d'honneur (chap. 41, 42, 43 du budget de 1889).

Ces dotations sont payées, en ce qui concerne le Président de la République, par le Trésor et d'avance : mensuellement, pour la dotation ordinaire de 600,000 fr., et par trimestre pour les frais de voyage et de représentation.

Les dépenses de dotation, ordonnancées par le ministre des finances, ne sont susceptibles d'autres justifications que les acquits des parties prenantes. Le Président de la République ne présente pas de compte d'emploi des sommes à lui versées en vertu de la loi de finances ; quant à la Légion d'honneur, le compte de gestion de cet établissement fournit la justification d'emploi de cette recette cumulée avec les autres ressources qui lui appartiennent (*V.* **Légion d'honneur, Majorats**).

DOTATIONS DU MONT DE MILAN. — Le Mont de Milan ou *Monte Napoleone* a été créé après la conquête de l'Italie par un décret impérial du 18 juillet 1805. Cet établissement avait pour but de liquider et de consolider la Dette italienne et, comme il devint rapidement débiteur du Gouvernement français, les rentes qu'il possédait furent affectées à des dotations constituées par l'Empereur en faveur de généraux, d'officiers ou de soldats qui avaient rendu des services exceptionnels.

Ces dotations que l'on avait divisées en six classes, d'après leur importance, furent régulièrement servies par le Mont de Milan jusqu'en 1814 et officiellement les droits des bénéficiaires furent réservés par le traité de Fontainebleau.

Mais un article secret du traité de Paris (30 mai 1814) était conçu ainsi qu'il suit :

« La renonciation du Gouvernement français con- « tenue dans l'article 18 s'étend nommément à « toutes réclamations qu'il pourrait faire à titre de « *dotations,* de donations, de revenus de la Légion « d'honneur, de sénatoreries, de pensions et autres « charges de même nature. »

Le royaume de Sardaigne et l'empire d'Autriche qui avait dû supporter une partie des charges du Mont de Milan, à raison de sa souveraineté sur le royaume lombard-vénitien, s'abritèrent derrière cet article secret pour ne pas remplir les engagements du Mont de Milan et, malgré les réclamations réitérées du Gouvernement français, qui soutenait que la rente du Mont de Milan était la représentation des avances faites par la France au Trésor italien, la question resta en litige jusqu'à la guerre de 1859.

A ce moment, le traité de Zurich (10 novembre 1859) reconnut les droits de la France, qui consentit à considérer comme éteinte l'ancienne dette du Mont de Milan moyennant le versement d'une somme de 12,500,000 fr. payée, savoir :

Par l'Autriche pour la part de la Vénétie jusqu'à concurrence de	5,000,000 fr.
et par la Sardaigne pour la part de la Lombardie jusqu'à concurrence de.	7,500,000
	12,500,000 fr.

Une commission spéciale, nommée pour régler l'emploi de cette somme, proposa d'en faire trois parts : 1,200,000 fr. étaient attribués aux survivants ou héritiers directs des dotataires de Fontainebleau non compris dans le testament de l'Empereur, pour leur être remis en numéraire et en une fois. 6,250,000 fr. étaient réservés pour la création d'une rente de 312,500 fr. à répartir proportionnellement entre les dotataires français du Mont de Milan ou entre leurs ayants droit, selon la règle de transmission fixée par le titre même de la dotation ou par les décrets, sans que le chiffre de la nouvelle inscription pût être inférieur à 200 fr. Le surplus était acquis au Trésor public.

Le rapport de cette commission qui est inséré au *Moniteur universel* du 21 octobre 1861, page 1519, a été approuvé par un décret du 18 décembre 1861 et deux autres décrets des 14 août et 17 décembre 1862 arrêtèrent la distribution définitive de ces 312,500 fr.

Voici le texte de ces décrets :

Art. 1er. Les dotations du Mont de Milan sont restituées dans les proportions ci-après aux anciens dotataires du Mont de Milan ou à leurs représentants dont les noms suivent :...

Art. 2. Ces dotations seront inscrites avec jouissance à partir du 1er janvier 1862.

Art. 3. La transmission de ces dotations aura lieu conformément aux titres constitutifs et selon les règles établies pour les dotations qui provenaient de l'ancien domaine extraordinaire et dont les titulaires n'ont pas été dépossédés.

Art. 4. Les dotations qui tomberont en déshérence feront retour à l'État.

Mode de transmission. — Privilèges attachés à ces dotations. — Les dotations du Mont de Milan sont transmissibles en totalité à la descendance légitime, naturelle ou adoptive du titulaire primitif, de mâle en mâle et par ordre de primogéniture. (*Décret du* 1er *mars* 1808, *art.* 35.) A défaut de descendant mâle, elles sont reversibles sur la tête des filles, également par ordre de naissance. Mais, conformément au décret du 3 janvier 1812, celles-ci en perdent la jouissance à trente ans, si elles arrivent à cet âge sans avoir épousé un militaire retraité par suite d'honorables blessures ou d'infirmités contractées à la guerre.

Ces dotations sont insaisissables et peuvent seulement être déléguées pour partie dans certains cas prévus par le décret du 1er mars 1808 (*art.* 52). La déchéance triennale, habituellement édictée en matière de pensions, ne leur est pas applicable. Elles ne sont donc soumises qu'à la prescription quinquennale résultant de l'article 2277 du Code civil. Enfin, elles sont cumulables avec tout traitement et pension sur les fonds de l'État et notamment avec les pensions de donataires dépossédés.

Mode de paiement. — Les dotations du Mont de Milan sont payables par trimestre, aux mêmes échéances que les pensions, sur la présentation du titre d'inscription et sur la production d'un certificat de vie notarié et timbré.

Nombre et montant actuel. — Ces dotations qui ont imposé primitivement au Trésor une dépense annuelle de 312,500 fr. ne sont plus portées au budget de 1889 que pour 254,000 fr. C'est le résultat des extinctions successives qui en ont réduit le nombre à 287. Elles sont de quotités essentiellement variables et au minimum de 200 fr.

E. de Bray.

DOUANES.

SOMMAIRE.

I. DÉFINITION.

Les droits de douane, dont l'origine remonte bien loin dans le passé, sont une sorte de tribut que les nations prélèvent sur les produits naturels ou manufacturés de provenance étrangère qui pénètrent dans le pays et aussi sur certaines marchandises nationales à leur sortie du territoire. Dans les temps modernes, les droits de douane rentrent par leur nature dans la catégorie des impôts indirects, mais avec un caractère moins

fiscal cependant que les autres taxes de consommation. Ils constituent, en effet, tout à la fois une importante ressource pour le budget et une véritable prime d'assurance perçue en faveur du commerce et de l'industrie nationale sur les marchandises similaires importées de l'étranger.

Dans les Gaules, antérieurement à la conquête des Barbares, les échanges de marchandises entre peuplades étaient frappés de taxes qui furent maintenues par les conquérants. Les Francs, sous la première et la deuxième race de nos rois, établirent sur leur frontière des droits et des postes de douane. Ces taxes portaient le nom de traites qu'elles ont conservé en France jusqu'à la Révolution de 1789.

L'influence que les droits de douane sont appelés à exercer, soit au point de vue fiscal, soit au point de vue du développement économique, est de nos jours souvent subordonnée à des faits de politique internationale, lesquels se traduisent par des traités de commerce quelquefois plutôt imposés que consentis, notamment à la suite de guerres malheureuses.

II. HISTORIQUE.

1. Les douanes jusqu'à Colbert.

Dès l'antiquité, les Grecs et les Romains avaient reconnu la nécessité d'exercer un contrôle sur les échanges internationaux de marchandises et de denrées et, sous les empereurs romains, il existait un magistrat, le *Comes commerciorum,* sorte d'intendant du commerce, qui était préposé au règlement de toutes les questions relatives à l'importation et à l'exportation des matières premières et des objets fabriqués.

Les droits d'importation étaient uniformes ; ils étaient perçus *ad valorem*, frappaient toutes les marchandises et ne comportaient aucune immunité personnelle. (7e *loi, livre* 1er, *titre LXI.*)

L'exportation n'était passible d'aucune taxe (*même loi, livre VIII*) ; ne pouvaient d'ailleurs sortir du territoire que les marchandises spécifiées par les lois.

A l'origine, les droits de douane, dans notre pays, avaient un caractère absolument fiscal et étaient perçus au profit de la couronne par des officiers du roi (*actores regii*). Mais peu à peu les grands vassaux, dans leurs usurpations successives des prérogatives de la couronne, établirent à leur tour sous le nom de rêves, de hauts passages et d'impositions foraines, des douanes intérieures, saisissant sur les routes et sur les cours d'eau la marchandise étrangère et la soumettant, à son passage devant chaque poste de douane, au paiement d'un nouveau droit.

On trouve de curieux exemples de la multiplicité de ces taxes sous Dagobert Ier et sous Charles le Chauve.

Plus tard, lorsque les rois purent enfin ressaisir les prérogatives dont ils avaient été dépouillés, le système de taxes absolument fiscales, perçues sur toute l'étendue du royaume, fit place à un nouveau régime douanier conçu sous la double influence de la civilisation qui succédait à la barbarie et de l'idée nationale qui commençait à se faire jour. Les douanes, redevenues royales, eurent alors tout à la fois pour but de subvenir aux besoins du Trésor, de protéger l'industrie naissante et le commerce et de prohiber l'exportation des produits ou des marchandises que, par des considérations politiques et militaires, le souverain avait intérêt à empêcher de sortir du royaume.

C'est ainsi que, par une ordonnance de 1254, saint Louis défendit l'exportation de l'or et de l'argent, ainsi que des munitions de guerre, telles que chevaux, armes, harnais, et assujettit à une sorte d'échelle mobile le mouvement des denrées alimentaires, du blé notamment. Philippe le Bel, dans une ordonnance de février 1304, étendit ces prohibitions à toutes les denrées, avec des défenses plus expresses à l'endroit des munitions de guerre et du blé, de l'orge, etc.

Ce n'est guère que sous François Ier que l'on songea à se servir des douanes comme d'un moyen de protéger l'industrie et le commerce du pays. En effet, bien que les ordonnances et édits rendus par ce prince sur la matière aient eu principalement en vue l'intérêt du fisc, ces règlements portent cependant l'empreinte du progrès des lumières. Il s'y manifeste une certaine entente des lois économiques et une tendance encore bien discrète à favoriser le développement du commerce et de l'industrie de la nation.

Différents édits, notamment celui de 1542, décidèrent que les taxes de circulation et de sortie des marchandises et autres objets soumis aux droits seraient perçues *ad valorem,* et d'après un tarif général dressé par une commission composée de marchands et de commis.

Les droits d'importation sur les objets fabriqués et sur les matières premières d'origine étrangère étaient jusqu'alors à peu près inconnus. Dans le but de protéger l'industrie de la soie introduite en France par Louis XI, un édit de 1540 avait taxé les soies teintes et cuites, ainsi que les tissus de soie venant d'Italie ou d'Espagne, les velours de Gênes, etc.

Ces droits étaient de 5 p. 100 sur les produits destinés à être consommés dans le royaume et de 2 p. 100 sur les produits « qui passaient debout « pour aller à l'étranger ». (Forbonnais.)

C'est dans un même but de protection, « afin que « les sujets du roi se puissent mieux adonner à la « manufacture et en tirent le profit que fait l'étranger », que Charles IX, en 1572, combina la prohibition à l'entrée des toiles, des passements d'or et d'argent, des velours, des satins, des armes, des harnais, des tapisseries, avec la défense d'exporter les lins, les chanvres, les laines, les filasses, et que Henri III, en 1577, établit, sous le nom de traite domaniale, un droit spécial d'exportation sur les grains, les vins, les légumes, les toiles, les laines, lequel fut plus tard étendu à presque toutes les marchandises.

Sully envisagea les droits de douane bien plutôt au point de vue étroit du fisc qu'au point de vue d'une protection nécessaire au développement du commerce et de l'industrie nationale. Il ne voyait en eux qu'un impôt sur les marchandises, lui permettant de reporter sur le commerce une partie des charges qui pesaient sur l'agriculture.

Mais, en ce qui concerne le commerce international, Sully était libre-échangiste, tandis que Henri IV, justement préoccupé de protéger et d'encourager en France l'industrie naissante, avait une tendance à la défendre contre la concurrence étrangère par des droits de douane et même par des prohibitions absolues. Plusieurs édits furent rendus par Henri IV, contrairement aux avis de son

ministre, notamment en ce qui concerne la marine marchande en faveur de laquelle un droit d'ancrage fut imposé dans nos ports aux navires des puissances qui avaient pris l'initiative d'un impôt de même nature sur notre pavillon.

2. De Colbert à la Révolution de 1789.

Colbert, abandonnant les vues étroites de la fiscalité pour s'inspirer des conceptions plus élevées de l'économie politique qui s'imposaient déjà de son temps à quelques esprits d'élite, s'efforça d'opposer l'action protectrice des droits d'entrée et de sortie à l'invasion des produits étrangers et d'écarter en même temps tous les obstacles qui arrêtaient l'écoulement intérieur et extérieur de nos denrées. Il résumait ainsi lui-même, dans un mémoire au roi, le plan qu'il avait conçu : « Réduire les droits « à la sortie sur les denrées et sur les manufac« tures du royaume ; diminuer aux entrées les « droits sur tout ce qui sert aux fabriques ; repous« ser, par l'élévation des droits, les produits des « manufactures étrangères. »

Dans le but de faire disparaître les singulières inégalités de traitement et les gênes de toute sorte que créaient au commerce les lignes intérieures de douane, il poursuivit l'unification des droits de traite sur toute l'étendue du royaume et la suppression des douanes de province à province. L'édit de 1664, qui consacrait cette importante réforme, ne put recevoir qu'une application restreinte, par suite de l'opposition d'un certain nombre de provinces, lesquelles préféraient conserver les barrières qui les séparaient du reste de la France, au grand détriment des intérêts généraux du pays, ainsi que des intérêts locaux bien entendus. Ces provinces reçurent le nom de provinces réputées étrangères par opposition aux provinces où le tarif général fut mis en vigueur et qui furent comprises sous la dénomination de *provinces des cinq grosses fermes*.

La protection accordée à nos produits fut puissamment augmentée par le tarif de 1667 qui imposa à la Hollande et à l'Angleterre des droits d'entrée considérables sur leurs produits manufacturés ; ces deux puissances usèrent de représailles, et là fut le premier germe de la guerre qui éclata en 1672 et à laquelle mit fin le traité de Nimègue (10 août 1678). Aux termes de ce traité, les belligérants en revenaient au tarif de 1664. Il convient de faire observer ici que, à dater du règne de François Ier, des luttes de tarifs se mêlèrent à toutes les querelles politiques qui surgirent entre la France, l'Angleterre, la Hollande et l'Espagne.

Afin d'apporter un remède aux inconvénients que présentaient pour le mouvement général des marchandises les barrières intérieures que la routine et l'ignorance avaient maintenues, Colbert fit édicter la liberté du transit, avec immunité de droits dans toute la France, pour les produits du sol ou de l'industrie destinés à l'étranger.

On doit encore à Colbert la création des entrepôts, « les ressorts du commerce » selon l'heureuse expression de Forbonnais ; ces établissements recevaient en franchise pendant six mois les denrées qui ne pouvaient être immédiatement expédiées au dehors ou livrées à la consommation intérieure.

Une autre mesure non moins fructueuse pour le commerce consista dans la faculté concédée aux commerçants français et étrangers de réexporter, en franchise des droits de sortie, et avec restitution des droits d'entrée (*V.* **Drawback**), les marchandises dont l'importation en France ne remontait pas à plus d'une année. Dans l'ordonnance qui consacrait cette innovation, le roi invitait « les négociants de « toutes les nations à se servir de nos ports comme « d'une étape générale, soit pour vendre leurs « marchandises à ses sujets, soit pour les trans« porter hors du royaume ».

Il n'est pas inutile de signaler en outre l'essor qu'imprima Colbert au commerce d'exportation et à la marine marchande en imposant différents droits aux navires étrangers (fret, surtaxe de pavillon, droit de 2 livres 10 sous par tonneau) et en accordant des primes élevées aux armateurs pour l'achat ou la construction de navires et quelquefois selon la nature et la destination des chargements [1].

Après la mort de Colbert, nos tarifs douaniers demeurèrent subordonnés à nos succès ou à nos revers militaires. Ainsi le tarif de 1667, rétabli en 1688 et supprimé par le traité de Ryswick, fit place, en vertu de ce traité, au tarif de 1699 qui admettait à des taxes privilégiées, peut-être sans compensations suffisantes pour nos produits, les articles de pêche et les objets manufacturés de la Hollande.

Le traité d'Utrecht (11 avril 1713) stipula le retour au tarif de 1664 en faveur de la Hollande ; l'Angleterre devait jouir des mêmes avantages dès qu'elle aurait abrogé les mesures prohibitives édictées contre le commerce français. Le Parlement anglais ayant rejeté, sous la pression de l'opinion publique, le bill présenté à cet effet par le Gouvernement, la France, liée seulement avec la Hollande, aggrava ses tarifs. Pour répondre aux dispositions hostiles de l'Angleterre à l'endroit de nos produits, on remit en vigueur un arrêt du Conseil de 1701, lequel prohibait un très grand nombre de marchandises anglaises, confondant dans la même interdiction et les produits similaires des nôtres et ceux que notre industrie était contrainte de demander à d'autres nations à des prix plus élevés. On alla même, en 1716, jusqu'à ordonner la saisie et *le brûlement* de toutes les étoffes importées de l'Inde. Ces mesures violentes n'empêchèrent pas d'ailleurs les produits anglais de pénétrer en fraude.

Ce système de prohibition appliqué plus ou moins strictement forma pendant longtemps la base de notre régime commercial avec l'étranger, et au moment même où M. de Vergennes négociait pour obtenir un traité nouveau avec l'Angleterre, deux arrêts (10 *et* 17 *juillet* 1785) vinrent confirmer une fois de plus les prohibitions antérieures et en établirent de nouvelles. Il ne fut plus permis de recevoir de l'Angleterre que des chevaux, des bières et des matières premières ; les considérants de l'arrêt du 10 juillet 1785 montrent suffisamment le but poursuivi par le Gouvernement : il voulait, comme en 1701, contraindre la Grande-Bretagne à abaisser les barrières qu'elle opposait à l'introduction de nos produits.

On assiste, à l'intérieur, aux mêmes luttes de tarifs entre les provinces séparées par des lignes de douanes. L'autorisation accordée à l'Alsace (*Arrêt du* 13 *novembre* 1785) d'introduire en franchise

1. Prime de 5 livres par tonneau qu'un navire neuf pouvait contenir. Prime de 2 livres par tonneau à tout bâtiment français partant pour la mer Baltique, à la condition de revenir avec un chargement de goudron et de bois de construction. Prime de 30 livres par tonneau d'exportation et de 40 livres par tonneau d'importation, exemption de droits pour les marchandises à destination des colonies.

ses toiles peintes dans les pays des cinq grosses fermes provoque des récriminations générales. Cependant « dans d'autres parties de notre législa- « tion économique, quelques améliorations s'ac- « complissent. A la sortie, le tarif devient plus « libéral. Plusieurs taxes locales sont supprimées. « Des provinces restées en dehors des cinq grosses « fermes s'y réunissent et l'on arrive de la sorte « aux préliminaires du fameux traité de 1786. » (Amé. *Étude sur les tarifs de douane.*)

Les doctrines de Quesnay, de Turgot et d'Adam Smith avaient répandu des idées générales peu en harmonie avec les interdictions qui existaient alors; on reprochait tout à la fois au système protecteur de perpétuer les rivalités entre nations et d'être, pour le peuple, une cause de démoralisation en le poussant à la contrebande.

D'un autre côté, les provinces (les pays vinicoles notamment) qui voyaient dans l'abaissement des tarifs une facilité nouvelle pour l'écoulement de leurs produits réclamaient l'application des principes libre-échangistes trop longtemps restés dans le domaine de la théorie.

Le courant de l'opinion publique en France, et l'émotion causée en Angleterre par les arrêts des 10 et 17 juillet 1785 décidèrent les deux puissances à conclure le traité de commerce de 1786. La Grande-Bretagne en retira des avantages réels; la France n'obtint guère que des concessions illusoires. Les réductions de droits accordés, en effet, par l'Angleterre à l'entrée de certains produits français qui, par leur nature, n'étaient destinés qu'à l'usage des classes aisées, et dont l'importation se trouvait, dès lors, forcément limitée, étaient loin de compenser l'abaissement à 10 et à 12 p. 100 du droit *ad valorem* perçu sur les tissus de coton, les draps et divers articles usuels de mercerie que l'Angleterre, grâce au développement de ses métiers mécaniques, fabriquait mieux et à meilleur marché que nos industriels.

Le dégrèvement de 50 p. 100 dont bénéficiaient les vins français maintenait encore la nouvelle tarification à 1,295 fr. par tonneau, chiffre exorbitant qui ne permettait l'accès du marché anglais qu'à nos vins de choix. Encore convient-il d'ajouter que ces concessions arrachées à l'Angleterre étaient plus apparentes que réelles, puisque, d'après le traité de Méthuen, les vins portugais ne devaient, en aucun cas, payer plus des deux tiers de la taxe applicable aux nôtres.

En un mot, l'Angleterre avait écarté du traité tous les objets qui auraient pu nuire à son industrie.

« L'Anglais, observateur infatigable et sans dis- « traction, a connu parfaitement avant le traité nos « moyens et nos ressources et, en les comparant « à la situation actuelle de son pays, il en a saisi « facilement l'insuffisance.....il a prévu la privation « subite de nos débouchés par l'accroissement des « siens. »

Ces observations suggérées à la Chambre de commerce de Normandie par le traité de 1786 résument, ce semble, assez bien, en tenant compte toutefois de ce qu'elles peuvent avoir d'exagéré, la situation faite à chacune des deux parties contractantes.

Il est difficile, au surplus, de déterminer sûrement les résultats qu'aurait pu avoir pour les deux pays cette convention commerciale. Dès l'époque où elle fut conclue, l'état économique de la France se ressentait déjà des premières commotions de la crise révolutionnaire qui allait éclater, et qui allait en suspendre les effets. Quoi qu'il en soit, le traité de 1786 se présente, dans notre régime douanier, comme la plus importante manifestation des idées libre-échangistes qui ne devaient définitivement se faire jour que bien plus tard, en 1860.

3. Période révolutionnaire.

L'Assemblée constituante ordonna, par un décret des 30-31 octobre 1790, l'abolition des droits de traites à l'intérieur et leur remplacement par un tarif unique et uniforme tant à l'entrée qu'à la sortie. L'esprit dans lequel devait être conçu ce nouveau tarif est ainsi déterminé par un décret du 1er décembre suivant :

« 1° Écarter par une prohibition absolue quelques- « unes des productions et des marchandises étran- « gères;

« 2° Convertir en droits qui n'excéderont pas le « 20e p. 100 quelques-unes des productions et les « marchandises étrangères dont l'entrée dans le « royaume a été défendue jusqu'à présent ou toutes « autres qu'on ne croirait pas devoir permettre en « franchise ou écarter par une prohibition absolue. »

Établi d'après ces bases, le tarif voté par l'Assemblée nationale en 1791, on le voit, voulait protéger les fabriques françaises, tout en sauvegardant les intérêts des consommateurs nationaux; il autorisait l'entrée en franchise des matières premières et soumettait les produits manufacturés à des droits gradués selon le besoin plus ou moins grand que pouvait en avoir la masse des intéressés, les taxes les plus élevées ne frappant que les objets de luxe et de fantaisie. Les prohibitions étaient peu nombreuses et sans grande portée économique; mais bien que le principe protecteur dominât toujours, le tarif n'en présentait pas moins un caractère assez libéral.

La loi du 1er mai 1791, substituant la régie à la ferme, confia la perception des droits d'entrée et de sortie à huit régisseurs des douanes nationales; enfin une seconde loi des 6-22 août suivant régla l'exécution du nouveau tarif au point de vue des relations de la France avec l'étranger. Ces deux lois constituent la base fondamentale de notre code douanier.

L'Assemblée constituante se sépara sans avoir revisé le tarif de 1791 qui ne répondait guère aux exigences des partisans du système restrictif. Au milieu des agitations révolutionnaires les questions de douanes n'attirèrent, d'ailleurs, que fort peu l'attention de l'Assemblée législative.

On trouve, dans les différentes mesures édictées par la Convention à l'endroit du commerce intérieur, la double préoccupation d'assurer l'alimentation du pays et la défense du territoire. C'est ainsi qu'on la vit prohiber l'exportation des grains (*D.* 5 *déc.* 1792), des armes, des fers, etc. (*D.* 31 *janv.* 1795), et favoriser, au contraire, l'importation « des « denrées et des marchandises de première néces- « sité » ainsi que des munitions de guerre par l'abaissement et même par la suppression des droits d'entrée. (*D.* 19 *mai* 1793.)

Vis-à-vis de l'étranger, la Convention engagea la lutte acharnée de tarifs qui devait se continuer sous l'Empire et contribuer à sa chute. Il ne s'agit plus de droits établis dans un but fiscal ou dans un but protecteur; les tarifs sont devenus une arme de guerre, mais une arme aussi dangereuse pour la France que pour ses ennemis. L'annulation

des traités de commerce passés entre la France et les puissances avec lesquelles elle était en guerre (*D.* 1er *mars* 1793), la proscription des produits anglais (*D.* 9 *oct.* 1793) et tant d'autres mesures violentes et vexatoires n'ont pas d'autre but que de ruiner le commerce de l'Angleterre et d'amener ainsi cette puissance à conclure la paix.

Le Directoire renchérit encore sur les interdictions dont la Convention avait frappé les produits anglais (*L.* 10 *brum. an V*). La nécessité d'améliorer les recettes du Trésor le détermina à relever les droits d'entrée (*L.* 23 *nov.* 1796) abaissés par la loi du 31 janvier 1795 et à établir (*L.* 6 *prairial an VII*) un décime de guerre sur tous les droits perçus à l'entrée et à la sortie; il s'efforça d'un autre côté d'encourager l'agriculture et l'industrie en leur rendant les débouchés que leur avaient enlevés des prohibitions exagérées. (*L.* 19 *therm. an IV*, 24 *niv. an V*, 9 *flor. an VII*.)

4. Consulat et Empire.

Après la signature de la paix d'Amiens (27 mai 1802), le premier consul, tout en acceptant le principe d'une convention nouvelle avec l'Angleterre, s'opposa à la prétention formulée par cette puissance d'en revenir au tarif de 1786. La guerre se ralluma avant la conclusion d'un traité de commerce et Napoléon, ayant dû renoncer à l'espoir de réduire la Grande-Bretagne par les armes, résolut de la frapper dans son commerce en l'isolant du monde entier. C'est de cette funeste conception, exagération des violences du passé, que naquit le *Blocus continental* provoqué, on doit le reconnaître, par le système anglais du *Blocus sur le papier*. (*V.* **Blocus continental.**)

Le décret de Berlin (21 nov. 1806) défendit toute communication et tout échange avec l'Angleterre; le décret de Milan (23 nov. 1807) ordonna la saisie et la confiscation des bâtiments qui, après avoir touché en Angleterre, entreraient dans les ports français, enfin, le 17 décembre suivant, un second décret de Milan mit les îles britanniques en état de blocus sur terre et sur mer et déclara « dénationalisé » et de « bonne et valable prise » tout bâtiment français ou étranger ayant souffert la visite d'un vaisseau anglais.

Comme complément de ces prescriptions et pour réprimer la fraude que la nécessité et l'appât d'un gain souvent considérable avaient fait organiser sur une vaste échelle, le décret du 18 octobre 1810 institua des cours prévôtales chargées de connaître du crime de contrebande; les entrepreneurs de fraude étaient punis de 10 ans de travaux forcés; les marchandises saisies devaient être brûlées.

Cependant toutes ces mesures, loin de répondre au but poursuivi, n'avaient fait qu'accroître l'intensité de la crise qui sévissait aussi bien sur les consommateurs que sur les industriels et les commerçants. Le système des licences destiné, dans l'esprit de l'Empereur, à apporter un remède à la situation devint bientôt, entre les mains du pouvoir, par l'octroi d'une sorte de monopole fort recherché, un moyen de faveur et même un instrument de corruption. On appelait licence une espèce de passeport au moyen duquel les navires pouvaient commettre des infractions au blocus, à la condition d'exporter en objets français fabriqués, parmi lesquels devait figurer une quantité déterminée de soieries, plus qu'ils n'importaient de produits exotiques. « En 1813, Napoléon avait accordé une « quantité de licences telle qu'on pouvait considé- « rer comme presque rétabli le commerce avec « l'Angleterre et qu'il s'était cru autorisé à évaluer « à 100 millions l'impôt ordinaire des douanes. « Aussi les rôles étaient-ils intervertis, et, tandis « que deux années auparavant, Napoléon torturait « l'Europe pour interdire les relations avec l'Angle- « terre, c'était l'Angleterre maintenant qui, s'aper- « cevant des avantages que procuraient à son en- « nemi les communications par *licences*, travaillait « à les rendre impossibles. » (Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*.)

Quant aux relations commerciales de la France avec les autres nations, on peut dire, d'une manière générale, qu'elles furent réglées, jusqu'à la Restauration, par le tarif du 30 avril 1806, lequel, conçu principalement dans le but d'encourager et de protéger les filatures de laine et de coton, ne fit que modifier, pour certains produits, le tarif de 1791, sous l'empire duquel restèrent d'ailleurs placées les marchandises non dénommées.

5. Restauration.

Un des premiers actes du comte d'Artois, lieutenant général du royaume, fut de réduire sensiblement les taxes exorbitantes qui frappaient les denrées coloniales et d'assujettir les cotons en laine à un simple droit de balance (*Ord.* 23 *avril* 1814); mais les prohibitions antérieures se trouvèrent maintenues et, anomalie singulière, la loi de brumaire an V, spécialement dirigée contre la Grande-Bretagne, devint applicable à toutes les nations étrangères.

La loi du 17 décembre 1814, confirmant les dispositions de l'ordonnance des 2-3 avril, édicta un nouveau mode de pénalités, accorda quelques facilités pour le transit et attribua au Gouvernement (*art.* 34) la faculté de prohiber l'entrée des marchandises étrangères ou *d'augmenter*, à leur importation, les droits de douane, de diminuer les droits sur les matières premières nécessaires à l'industrie et enfin de permettre ou de suspendre l'exportation des produits du sol ou de l'industrie nationale, le tout par voie d'ordonnances, à la condition que ces dernières seraient soumises à la sanction des Chambres dans leur plus prochaine session.

Bien que les discussions auxquelles donnèrent lieu cette loi et celles qui ne tardèrent pas à intervenir, soit en vue d'améliorer les revenus du Trésor (*L.* 28 *avril* 1816), soit pour étendre l'action du système protecteur (*L.* 27 *mars* 1817, 21 *avril* 1818, 7 *juin* 1820), eussent déjà mis suffisamment en lumière les tendances protectionnistes de l'époque, c'est surtout dans le tarif de 1822 que se manifesta la véritable pensée de la Restauration en matière de douane : un régime de protection et de privilège en faveur des grands propriétaires fonciers et de certains industriels et manufacturiers.

Chaque branche d'industrie attribuant à la concurrence étrangère un malaise qui n'était le plus souvent que la conséquence de la période de crise que le pays venait de traverser, ne cessait d'adresser ses doléances aux Chambres et de leur demander aide et protection contre ce qu'on était convenu d'appeler l'invasion des produits exotiques. Une fois engagé dans cette voie, ne pouvant refuser aux uns une satisfaction trop largement accordée à d'autres, dans ce conflit d'intérêts individuels, le Gouvernement entraîné, d'ailleurs, par la majorité

du Parlement, fut amené à généraliser le système protecteur et à établir à l'importation des surtaxes sur tous les produits similaires des nôtres.

Ainsi, en vertu de la loi du 27 juillet 1822, les sucres étrangers furent taxés de manière à assurer à nos colons une prime de 60 fr. par 100 kilogr.; le droit sur les bestiaux, qui était de 3 fr. par tête en 1816, fut porté à 30 fr. et à 50 fr. pour les bœufs gras; le droit sur les laines communes fut doublé; la nouvelle taxe sur les fers et les fontes représenta environ 120 p. 100 de leur valeur; les lins, les huiles d'olive, les riz, les suifs, rien n'échappa à une aggravation de taxe, pas même le sumac (plante tinctoriale) dont le droit fut porté de 15 à 25 fr., pour assurer à quelques agriculteurs de Vaucluse le monopole du marché. La loi de 1822 était donc, on le voit, essentiellement *privilégiaire,* selon l'expression d'un député, M. de Laborde : « C'était une prime que toute la France allait payer « aux colons, aux maîtres de forges, aux nourris- « seurs de bestiaux de la Normandie. »

Elle ne parut pas toutefois suffisante à certains producteurs, et la loi du 17 mai 1826, renchérissant encore sur les mesures restrictives précédemment édictées, assujettit les laines brutes à un droit uniforme de 30 p. 100, fortifia la protection accordée aux bestiaux et aux chevaux, taxa les toiles à 18 ou 20 p. 100, les aciers à 100 p. 100 de leur valeur et établit pour les tissus de laine une véritable prime d'exportation. Ce tarif était condamné par ses exagérations mêmes; aussi, en 1828, une commission d'enquête chargée d'étudier la situation faite au commerce et à l'industrie proposa-t-elle d'adoucir les rigueurs du régime. La révolution de Juillet, ou plutôt les événements qui la précédèrent, firent ajourner cette première tentative de réforme.

6. Monarchie de 1830.

Les tendances libérales du gouvernement issu de la révolution de 1830, bien que contrariées au début par l'opposition des grands propriétaires, se manifestèrent d'abord par la réorganisation du système d'entrepôt et de transit (*L.* 9 *fév.* 1832), puis par la présentation de différents projets de loi destinés à régulariser certaines modifications opérées déjà en vertu d'ordonnances. C'est dans l'exposé des motifs de l'un de ces projets de loi (3 février 1834) que M. Thiers, alors ministre du commerce et des travaux publics, exposait en ces termes ses doctrines économiques : « Employé comme repré- « sailles, le système restrictif est funeste ; comme « faveur, il est abusif ; comme encouragement à « une industrie exotique qui n'est pas importable, « il est impuissant et inutile. Employé pour pro- « téger un produit qui a chance de réussir, il est « bon, mais il est bon temporairement ; il doit finir « quand l'éducation de l'industrie est finie, quand « elle est adulte. »

Les propositions faites par le Gouvernement en 1334 n'ayant pu être discutées par les Chambres, M. Duchâtel les reprit et présenta un projet de loi qui devint la loi du 2 juillet 1836. Cet acte législatif consacra la levée des prohibitions qui frappaient les cotons filés des n°s 143 et au-dessus, les châles de cachemires, les foulards, les câbles de fer pour la marine, l'horlogerie, les cuirs de Russie ; diminua les droits d'entrée de 33 p. 100 sur les laines, de 25 p. 100 sur les fers à la houille ; réduisit beaucoup d'autres taxes et abolit les prohibitions à la sortie sur les soies, les peaux et poils propres à la chapellerie, les bois de construction, etc. Une loi du 5 juillet suivant autorisa l'importation temporaire « des produits étrangers destinés à être « fabriqués ou à recevoir en France un complément « de main-d'œuvre ».

Cependant les succès partiels remportés par les défenseurs de la liberté commerciale avaient resserré la coalition des grands industriels et des grands manufacturiers, « l'aristocratie de la nouvelle dynastie », selon l'expression du comte Jaubert. Dans la crainte de se voir dépouillés de leurs privilèges, ils formèrent dès lors un véritable pacte de résistance, écartant toute réduction de droits et aggravant, au contraire, toute augmentation proposée par le Gouvernement. « La plupart de nos « industries reçoivent une protection non en raison « de leur importance, mais en raison de l'impor- « tance des personnes qui les exercent », put dire très justement M. Glais-Bizoin.

La loi du 6 mai 1841, plus restrictive, en somme, que libérale, les discussions soulevées par les traités de commerce conclus avec la Belgique et le Piémont, le relèvement des droits sur les machines, sur les fontes, sur les graines oléagineuses (*L.* 9 *juin* 1845), l'accueil fait par la commission de la Chambre des députés au projet de loi présenté le 31 mars 1847, tels sont les faits principaux qui fournirent à la réaction protectionniste l'occasion de s'affirmer de plus en plus durant les dernières années du règne de Louis-Philippe, tandis que l'Angleterre, grâce à Cobden et à Robert Peel, entrait résolument dans la voie du libre-échange.

7. République de 1848.

L'école socialiste, qui prenait pied dans la direction des affaires en 1848, considérait, elle aussi, la concurrence comme la cause de tous les maux. Pour y remédier, elle prétendait constituer l'État juge et arbitre souverain des conditions dans lesquelles devait se créer et se développer la richesse nationale. Ces doctrines venaient tout naturellement prêter leur appui aux adversaires de la liberté commmerciale. Cependant, en dépit des efforts des socialistes et des protectionnistes, les actes du Gouvernement de 1848 n'offrent, en ce qui concerne les douanes, qu'un médiocre intérêt. Il convient toutefois de citer la loi du 17 décembre 1848, dont les mesures restrictives relativement aux nankins et aux glaces révélèrent les dispositions de l'Assemblée constituante ; divers traités de commerce et de navigation avec la Belgique, la Sardaigne, la Russie, les Deux-Siciles, etc., et enfin la proposition de M. de Sainte-Beuve [1], laquelle, combattue par M. Thiers, ne fut pas prise en considération par l'Assemblée législative. (*V. Moniteur,* 2e semestre 1850, 1er semestre 1851.)

8. Second Empire.

Le gouvernement impérial, qui avait surtout à cœur de se ménager les suffrages populaires, estima qu'il favoriserait le développement de la prospérité publique en restreignant les entraves appor-

1. M. de Sainte-Beuve demandait : 1° la suppression de tout droit protecteur sur les substances alimentaires ; 2° la suppression de tout droit sur les matières premières ; 3° l'abolition des prohibitions ; 4° la réduction du droit sur les fers, après 4 ans, à 1 fr. par 100 kilogr. ; 5° l'établissement, sur les objets manufacturés, de droits fixés, en maximum, à 10 ou 20 p. 100, selon le degré de main-d'œuvre ; 6° l'abandon de tout privilège de pavillon et la liberté absolue du commerce colonial.

tées au commerce international par le régime des prohibitions, lequel, d'ailleurs, avait considérablement aggravé les conditions d'existence de la classe ouvrière.

Poursuivant les modifications introduites déjà par le comte de Persigny, M. Magne, ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, de 1853 à 1855, abaissa les droits sur les houilles, les fontes, les fers, les aciers, les laines, les graines oléagineuses; admit temporairement en franchise toutes les matières premières destinées aux constructions navales et remplaça par un droit de 10 p. 100 la prohibition qui frappait, depuis 1793, les bâtiments de mer étrangers. De notables dégrèvements, quelquefois même une exemption complète de droits, furent opérés sur les bestiaux, les céréales, les spiritueux, les bois de teinture, les résineux et sur un grand nombre d'articles nécessaires à notre industrie. Ces utiles réformes, sans compromettre sérieusement aucun intérêt, imprimèrent à toutes les branches du travail national une remarquable activité. Cependant, lorsque le Corps législatif fut appelé à homologuer les décrets qui les consacraient, il ne vota le projet de loi qu'après de vives protestations.

M. Rouher ayant succédé à M. Magne, présenta un projet de loi (9 juin 1856) portant levée de toutes les prohibitions, mesure qui, dans sa pensée, devait « être, en quelque sorte, la consécra« tion de nos triomphes industriels ». (*Exposé des motifs.*) Ce projet assurait encore à notre industrie une protection très puissante, puisque les tissus de laine devaient payer 30 p. 100 de la valeur, les tissus de coton 35 p. 100 et que les droits spécifiques substitués aux prohibitions représentaient 30, 40 et 50 p. 100. Quoi qu'il en soit, des protestations ne tardèrent pas à s'élever; Roubaix, entre autres, déclara repousser toute espèce de tarif et ne pouvoir accepter que le régime de la prohibition absolue « sous peine de voir ses ouvriers ré« duits à la misère et à la mendicité ». Le Corps législatif lui-même manifesta l'intention de rejeter la loi et se sépara sans la discuter, de sorte que le Gouvernement, par une déclaration du 16 octobre, retira sa proposition en faisant connaître qu'il ne la représenterait pas avant 1861. Il dut également céder devant la résistance du Corps législatif au sujet des tubes en fer, des laines peignées et de l'échelle mobile.

« Le gouvernement impérial, après avoir voulu « faire disparaître les prohibitions et l'échelle mo« bile, avait cédé à la pression des événements. « Les comités industriels, de leur côté, n'avaient « rien négligé pour le contenir. Depuis que ses « tendances économiques s'étaient révélées, ils ne « s'étaient pas bornés à défendre les bases fonda« mentales de leur système; ils avaient repoussé, « avec une égale énergie, les modifications de tarif « les plus inoffensives, considérant chaque tenta« tive de réforme partielle, non dans son impor« tance propre, mais dans son esprit..... Enfin, les « dernières lois combinées avec les dispositions « qui restaient encore à homologuer avaient excité le « développement de la consommation, favorisé l'ap« provisionnement de nos manufactures et rompu « le faisceau des intérêts qui, depuis un demi« siècle, dominaient la volonté de tous les gouver« nements. » (Amé, *Étude sur les tarifs de douane.*)

Telle était la situation économique du pays, lorsque la convention du 23 janvier 1860, préparée par MM. Rouher, Michel Chevalier et Cobden, vint causer une surprise générale aussi bien en France qu'en Angleterre. Ce n'était pas, d'ailleurs, la première fois que des préoccupations politiques avaient déterminé les deux gouvernements à entamer des négociations, demeurées, il est vrai, sans résultat; M. Guizot, durant son ambassade à Londres, avait eu avec lord Palmerston de longs pourparlers à ce sujet.

La convention du 23 janvier 1860 qui en vertu de l'article 3 du sénatus-consulte du 26 décembre 1852 avait force de loi, fixait à 7 fr. les 100 kilogr. pour les fers (*art.* 17) et à 30 p. 100 de la valeur pour toutes les autres marchandises (*art.* 1er) la limite maximum des droits devant frapper les produits anglais à leur entrée en France. L'Angleterre s'engageait en retour à abolir les droits d'importation sur un certain nombre d'articles français (*art.* 5); à réduire les taxes à l'importation de nos vins (*art.* 6) et à autoriser l'admission des eaux-de-vie et esprits provenant de France à des droits identiques à ceux qui grevaient les esprits anglais, sauf une surtaxe de deux pence par gallon, portée à 5 pence par l'acte additionnnel du 23 février suivant.

Les droits *ad valorem* déterminés par les articles 1er et 17 devaient être convertis en droits spécifiques avant le 1er juillet 1860; toutefois, la perception de ces droits serait faite conformément aux bases établies : 1° dans le cas où une convention complémentaire ne serait pas intervenue avant l'expiration des délais fixés; 2° pour les articles dont les droits spécifiques n'auraient pu être réglés d'un commun accord (*art.* 13).

Enfin, par l'article 19, chacune des deux parties contractantes s'engageait à faire profiter l'autre de toute faveur et de tout privilège que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce puissance; cette clause est connue sous le nom de *traitement de la nation la plus favorisée.*

Cet acte ne fut pas sans soulever, de la part des industries intéressées, les plus vives réclamations, dont M. Pouyer-Quertier se fit l'écho dans son discours du 1er mai 1860, au Corps législatif, lors de la discussion d'un projet de loi destiné à dégrever les matières premières employées dans les industries textiles. De même, à propos d'une pétition d'industriels qui contestaient au Gouvernement le pouvoir d'abaisser les droits au-dessous des limites posées par le traité de commerce, la commission du budget exprima ses craintes de voir concéder à l'Angleterre de trop fortes réductions de taxes.

Il restait, pour assurer l'exécution du traité de commerce, à négocier l'arrangement destiné (*art.* 13) à déterminer le taux des droits spécifiques applicables aux produits anglais. Cet arrangement n'ayant pu être conclu avant le 1er juillet 1860 (terme fixé), un deuxième article additionnel, signé le 27 juin 1860, avait décidé qu'au lieu d'une convention unique, il en serait conclu trois séparées embrassant: la première les fers, les fontes, les aciers et les ouvrages en métaux; la deuxième les fils et tissus de lin et de chanvre, et la troisième tous les autres produits d'origine et de manufacture britanniques énumérés dans l'article 1er de la convention du 23 janvier.

Conformément à ces prescriptions et après une enquête approfondie qui révéla que, si le manque de concurrence avait nui au perfectionnement de notre outillage, notre situation était cependant trop

bien assise pour ne pouvoir se soutenir qu'à l'aide des prohibitions, deux conventions complémentaires furent signées à Paris les 12 octobre et 16 novembre 1860, cette dernière embrassant les articles dont une troisième convention devait régler les droits spécifiques.

Il ne saurait être question ici d'examiner en détail les différentes taxes auxquelles se trouvèrent définitivement soumis les produits anglais ; nous nous contenterons de renvoyer aux tarifs annexés aux deux conventions que nous venons de signaler. Il convient toutefois d'ajouter que, d'une manière générale, on écarta, dans la tarification, tout droit assez élevé pour tenir lieu de prohibition.

Le régime nouveau inauguré par la convention avec l'Angleterre ne tarda pas à se développer ; des traités de commerce furent successivement conclus avec la Belgique (1er mai 1861), le Zollverein et le grand-duché de Mecklembourg (2 août 1862), l'Italie (17 janvier 1863), la Suisse (30 juin 1864), la Suède et la Norwège (14 février 1865), les villes hanséatiques (4 mars 1865), les Pays-Bas (7 juillet 1865), l'Espagne (18 juin 1865), l'Autriche (11 décembre 1866).

Par suite des modifications si profondes introduites dans les relations commerciales de la France avec l'étranger, le remaniement de notre tarif général s'imposait ; de nombreuses lois intervinrent dans ce but de 1860 à 1870[1]. On doit encore signaler, comme indice de l'état des esprits dans les dernières années de l'Empire, les remarquables débats de 1868 provoqués par l'expiration prochaine du traité de 1860, et à la suite desquels fut ordonnée une double enquête législative sur l'industrie manufacturière et sur la marine marchande. Commencée en mars 1870, cette enquête fut interrompue par la guerre, bien avant d'être terminée.

9. Les douanes depuis 1871.

Au lendemain de nos désastres, les douanes, comme toutes les autres branches de revenus publics, durent fournir au Trésor un supplément de ressources ; c'est donc principalement dans un but fiscal, afin de permettre à l'État de faire face à des charges nouvelles, que fut modifié notre tarif, non toutefois sans que le chef du Gouvernement, M. Thiers, s'efforçât de faire prévaloir les idées économiques qui lui étaient chères.

La loi du 8 juillet 1871 augmenta de 3 dixièmes les droits sur les sucres et porta à 150 fr. par quintal métrique la taxe sur les cafés, déjà élevée de 50 fr. à 100 fr. par la loi de finances du 27 juillet 1870 ; de même les droits qui frappaient les thés, les cacaos, les vins, les spiritueux, furent accrus dans de fortes proportions. La loi du 30 janvier 1872 sur la marine marchande assujettit les marchandises importées par navires étrangers, autres que celles provenant des colonies françaises, à des surtaxes de pavillon de 0 fr. 75, 1 fr. 50 et 2 fr., selon le lieu d'origine, rendit passibles d'une surtaxe de 3 fr. par 100 kilogr. les produits des pays hors d'Europe à leur importation des entrepôts et établit un droit de quai variant entre 50 cent. et 1 fr.

La tarification des matières premières donna lieu à de graves dissentiments entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale ; à la suite du rejet d'une proposition transactionnelle formulée par M. Marcel Barthe, et tendant à faire admettre le principe d'une taxe sur les matières premières, M. Thiers donna sa démission, qu'il retira d'ailleurs après le vote d'une résolution déposée par M. Batbie et dans laquelle l'Assemblée constatait qu'en repoussant la proposition Marcel Barthe elle s'était « bornée à « réserver une question économique ; que son vote « ne pouvait être à aucun titre regardé comme un « acte de défiance ou d'hostilité ». Enfin, le Gouvernement eut gain de cause, et la loi du 26 juillet 1872, votée sans conviction, taxa les matières brutes textiles et autres marchandises non dénommées dans la loi du 6 juillet 1871 ; mais, en spécifiant qu'aucun droit ne serait perçu sur les matières premières utiles à l'industrie avant que des droits compensateurs équivalents n'aient été mis en vigueur sur les produits étrangers fabriqués avec des matières similaires (l'article 7, paragraphe 2, enlevait toute portée immédiate à cet acte législatif).

Les taxes établies ou à établir en vertu du projet de loi sur les matières premières notamment ne pouvaient, on le conçoit, être utilement appliquées qu'autant que la France aurait cessé d'être liée par des conventions avec des puissances qui s'étaient réservé le traitement de la nation la plus favorisée. M. Thiers s'attacha donc à obtenir d'abord de l'Angletere la faculté d'appliquer les nouveaux droits à l'importation de ses produits. Il se heurta contre la prétention de cette puissance, prétention justifiée, d'ailleurs, par les termes du traité de 1860, que nous ne pouvions taxer les matières brutes étrangères qu'à la condition d'imposer les matières similaires produites en France. Il ne restait plus qu'un parti à prendre : conformément à une résolution de l'Assemblée nationale, en date du 2 février 1872, notre ambassadeur à Londres dénonça, le 15 mars suivant, le traité de 1860 ; la dénonciation du traité du 1er mai 1861 avec la Belgique fut notifiée le 28 mars.

Les négociations, suspendues pendant plusieurs mois et reprises après le vote de la loi du 26 juillet, aboutirent à la convention du 5 novembre, toute à l'avantage de l'Angleterre ; une autre fut conclue avec la Belgique le 5 février 1873. Quant aux négociations avec l'Autriche relativement à la marine, elles avaient complètement échoué.

Le conseil supérieur de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, reconstitué après le 24 mai 1873, demanda l'abrogation de la loi du 26 juillet, la suppression des surtaxes de pavillon établies par l'article 1er de la loi du 30 janvier 1872 et, comme conséquence, le rejet des conventions des 5 novembre et 5 février. Les lois des 25 et 28 juillet 1873 sanctionnèrent ces propositions ; le 23 du même mois, deux nouvelles conventions avaient été signées à Versailles, l'une avec l'Angleterre, l'autre avec la Belgique, en vertu desquelles les traités dénoncés étaient intégralement remis en vigueur jusqu'en 1877.

Tout le monde s'accordait sur la nécessité de réviser un tarif général hérissé de prohibitions et de droits qui n'étaient en harmonie ni avec les avantages concédés à certains pays, en vertu de

1. Loi du 5 mai 1860 portant exemption des droits et réduction des surtaxes de pavillon sur les cotons, les laines et divers produits tinctoriaux ; lois des 23 mai 1860 et 7 mai 1864 sur les sucres ; loi du 15 juin 1861 sur les céréales, suppression de l'échelle mobile ; loi du 3 juillet 1861 réglant les rapports de la France avec ses colonies, modifiée par l'article 6 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 ; lois des 6 mai 1863 et 4 juin 1864 (franchise à l'importation des objets nécessaires à l'industrie) ; loi du 19 mai 1866 sur la marine marchande ; loi du 17 juillet 1867 sur le régime douanier de l'Algérie.

conventions, ni avec les besoins actuels du commerce. Le 7 avril 1875, M. de Meaux, ministre de l'agriculture et du commerce, adressa une lettre-circulaire aux Chambres de commerce pour réclamer leur avis sur les diverses questions que devait soulever la préparation d'un nouveau tarif. La très grande majorité se prononça pour le renouvellement des traités, sans proposer une élévation sensible des tarifs conventionnels. A la suite de cette enquête, M. Teisserenc de Bort, qui avait succédé à M. de Meaux, confia au conseil supérieur de l'agriculture, du commerce et de l'industrie le soin d'élaborer un tarif général; le conseil, prenant pour base le tarif conventionnel, se contenta de majorer de 10 p. 100 les droits sur les filés et les tissus de coton; ce premier projet, déposé le 7 février 1877, fut abandonné presque aussitôt. Le 21 janvier 1878, M. Teisserenc de Bort, redevenu ministre du commerce, présenta un second projet, qui convertissait en droits spécifiques les droits *ad valorem* et frappait d'une majoration de 24 p. 100 la plupart des marchandises, afin, disait l'exposé des motifs, de réagir contre les tendances restrictives observées dans quelques pays étrangers.

Les négociations avec l'Angleterre et avec l'Italie, dont les traités arrivaient à échéance [1], l'enquête faite par le Sénat et par la commission de 33 membres nommée le 19 mai 1878 par la Chambre des députés pour étudier le tarif proposé par le Gouvernement, retardèrent jusqu'au 20 décembre 1879 le dépôt du rapport général de la commission. Cette dernière, où dominait l'élément protectionniste, avait sensiblement relevé les droits sur les fils, sur les tissus et sur les bestiaux; mais la Chambre, après avoir, sur la proposition de M. Lebaudy, subdivisé le projet en 4 lois différentes et déclaré l'urgence, vota, sauf quelques rectifications de détail, le tarif du Gouvernement. Les partisans du relèvement des droits n'eurent pas plus de succès au Sénat qu'à la Chambre des députés; les seules modifications opérées furent relatives aux bœufs, dont le droit fut porté de 6 fr. à 30 fr. par tête, et à certains farineux alimentaires (seigle, maïs, avoine) imposés à 60 fr. par quintal métrique avec doublement de droits pour les farines issues de ces céréales. La Chambre, saisie du tarif amendé par le Sénat, bien qu'ayant manifesté tout d'abord l'intention de repousser en bloc toutes les augmentations votées sur les matières alimentaires, consentit finalement à une transaction sur les bestiaux et sur quelques produits industriels. Le nouveau tarif, promulgué le 8 mai 1881 au ***Journal officiel*** (*V. Circ. de la Direct. gén. des Douanes,* n° 1492, en date du 8 mai 1881), était appelé à servir de point de départ à nos futures négociations avec les puissances dont les traités existants n'avaient été prorogés que pour 6 mois à dater de la promulgation du tarif général (*art. 2 de la loi du 4 août* 1879). Des traités furent conclus avec la Belgique (31 oct. 1881), l'Italie (3 nov. 1881), le Portugal (19 déc. 1881), la Suède et la Norwège (30 déc. 1881), l'Espagne (6 fév. 1882), la Suisse (23 fév. 1882), la Serbie (18 janv. 1883). La convention du 28 février 1882 entre la France et la Grande-Bretagne se borna à assurer aux deux puissances le traitement de la nation la plus favorisée; quant à nos relations commerciales avec l'Autriche-Hongrie, elles furent réglées par la convention provisoire du 20 janvier 1879, laquelle fut prorogée jusqu'en 1884, en vertu d'arrangements successifs, dont le dernier porte la date du 28 avril 1883. A la date du 8 mars 1884, une loi a approuvé une convention nouvelle, conclue le 18 février de la même année entre les deux puissances, et qui doit prendre fin six mois après le jour de sa dénonciation par l'une des parties contractantes.

Une autre convention, signée à La Haye, le 19 avril 1884, et dont les notifications ont été échangées dans cette ville le 8 août 1885, après l'accomplissement des formalités prescrites par les lois constitutionnelles (*L.* 8 *août* 1885), a déterminé « en attendant la conclusion d'un traité définitif » le régime des relations commerciales et maritimes entre la France et les Pays-Bas.

Dans ces deux conventions, les parties se garantissent mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée.

Quant à nos relations commerciales avec l'Allemagne, elles sont réglées par le traité signé à Francfort le 10 mai 1871 et ratifié par une loi du 18 du même mois. L'article 11 de ce traité porte en effet que « le Gouvernement allemand et le Gouvernement français prendront pour base de leurs relations commerciales, le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée. »

Toutefois, aux termes du troisième paragraphe de cet article, sont exceptées de cette règle, les faveurs qu'une des deux parties contractantes « a accordées ou accordera à des États autres que l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche et la Russie. »

C'est-à-dire que du jour où la France ne sera liée par des traités de commerce avec aucune de ces puissances, les produits allemands se trouveront par le fait même soumis à notre tarif général.

En terminant cette étude, où nous avons vu prévaloir successivement, selon les époques et les doctrines en cours, les idées protectionnistes ou libre-échangistes, il nous faut signaler un courant d'opinion qui, depuis quelques années, entraîne le pays vers la protection.

Le tarif général de 1881, en effet, qui, tenant déjà compte des vives réclamations de l'agriculture française, avait très sensiblement relevé les tarifs de douanes en ce qui concerne les bestiaux et les céréales, était à peine en vigueur, qu'il s'organisa dans tout le pays un vaste pétitionnement pour réclamer un tarif protecteur contre l'importation de certains produits (bestiaux et blé, notamment) intéressant tout spécialement notre agriculture nationale. Plus de 20 conseils généraux se firent l'organe des doléances du monde agricole; un grand nombre de chambres de commerce, parmi lesquelles les chambres de Toulouse, de Saint-Quentin, de Saint-Omer, la Chambre syndicale des grains et des farines de Paris (9 nov. 1884) vinrent joindre leurs vœux à ceux des sociétés d'agriculture et réclamer de nouveaux droits de douane.

Il faut reconnaître que la situation de l'agriculture était fort précaire, et que si l'on peut discuter sur les causes de la dépression qu'elle subissait et subit encore, on ne peut en contester ni la réalité ni l'étendue.

En effet, malgré les droits édictés par le nouveau

1. Aucun arrangement ne fut conclu avec l'Angleterre. Une première convention (6 juillet 1877) avec l'Italie ayant été repoussée par la Chambre des députés, une seconde, en date du 15 janvier 1879, garantit aux deux puissances, jusqu'au 31 décembre 1879, le traitement de la nation la plus favorisée.

tarif, les importations de bestiaux atteignaient 3 millions de têtes en 1883, c'est-à-dire 1 million de plus que durant les années antérieures à 1881.

Quant au blé, notre production suffisait en moyenne, jusqu'à une époque relativement récente, à la consommation ; les bonnes et les mauvaises récoltes se succédant à courts intervalles, les résultats en étaient encore dans l'ensemble assez rémunérateurs. Mais, à partir de 1876, la France subit une série presque ininterrompue de mauvaises récoltes, en même temps que les cours se trouvaient déprimés par le développement énorme de l'importation étrangère. Au commencement de 1885, le blé valait 15 fr. 80 c. l'hectolitre.

C'est qu'en effet, lorsque la loi du 15 juin 1861 supprima définitivement l'échelle mobile, nous n'avions prévu pour notre agriculture d'autre concurrence que celle des blés de la mer Noire. Robert Peel, lui aussi, en proposant, en 1845, au Parlement anglais l'abrogation de l'ancienne législation des céréales, n'avait-il pas établi que les blés de Pologne étaient à peu près les seuls auxquels l'Angleterre pût recourir pour combler l'insuffisance de ses récoltes ! Aujourd'hui toutes les régions du globe concourent à l'approvisionnement de l'Europe ; des pays les plus éloignés, du Far-West américain, de la Plata, de l'Australie, de l'Inde, grâce à la facilité des communications, à la rapidité des transports, au bas prix du fret, à l'abaissement du prix du change et à la dépréciation du métal argent, les produits agricoles arrivent sur notre marché et s'y substituent à nos produits eux-mêmes.

Les pouvoirs publics et le Parlement, en présence d'une crise qui menaçait d'atteindre le pays dans les sources mêmes de sa richesse, ne restèrent pas inactifs, et, le 14 août 1884, le ministre de l'agriculture déposa sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi élevant à 25 fr. par tête le droit de 15 fr. établi en 1881 sur les bœufs ; le droit sur les vaches était porté de 8 fr. à 12 fr. ; sur les veaux, de 1 fr. 50 c. à 4 fr., sur les moutons, de 2 fr. à 3 fr. ; sur les viandes salées, de 4 fr. 50 c. à 8 fr. 50 c., etc. L'exposé des motifs prenait le soin de dire que le Gouvernement n'entendait nullement fermer la porte à l'importation du bétail étranger en France, mais qu'il voulait seulement raffermir et soutenir les cours de nos marchés.

Peu de temps après, dans la séance du 18 octobre 1884, M. Georges Graux, député, déposait une proposition de loi tendant à imposer au droit de 5 fr. les 100 kilogr. les blés d'origine étrangère. Cette proposition donna lieu à de vives discussions au sein du Parlement [1].

La loi du 28 mars 1885 vint consacrer les propositions du Gouvernement relatives aux bestiaux, et une autre loi du même jour établit un droit de 3 fr. sur les blés d'origine européenne ou importés directement d'un pays hors d'Europe, et un droit de 6 fr. 60 c. sur les blés d'origine extra-européenne importés des entrepôts d'Europe.

Sur ces entrefaites, le 13 mars 1886, un certain nombre de députés déposèrent un projet de résolution en vue de faire dénoncer le traité de commerce avec l'Italie ? Ils faisaient valoir les inconvénients et les dangers des traités de commerce en général qui, « en enchaînant la liberté et l'indépendance « de notre pays, rendent impossibles les mesures « que nécessitent les transformations économiques « du monde entier, que commandent les intérêts « de nos agriculteurs, de nos commerçants, de nos « industriels. »

Le 26 décembre 1887, l'Italie usant de la faculté que conférait à chacune des parties contractantes l'article 18 du traité du 3 novembre 1881, prit les devants et dénonça la convention conclue avec la France. Les négociations entamées pour en amener le renouvellement n'ont pas jusqu'à présent abouti. Il convient même d'ajouter qu'une loi du 27 février 1888 a édicté un tarif spécial, presque prohibitif, pour les produits de provenance italienne importés en France.

Cependant les défenseurs de l'agriculture n'étaient pas encore satisfaits ; dès le 16 novembre 1885, 6 mois après le relèvement des droits sur les bestiaux et les céréales, la Chambre des députés était saisie de trois propositions de lois émanées de l'initiative parlementaire en vue d'augmenter de nouveau ces mêmes droits.

La loi du 5 avril 1887 modifia ainsi notre tarif à l'importation des bestiaux :

Bœufs, par tête	38 fr.
Vaches, par tête	20
Veaux, par tête	8
Moutons	5
Viandes fraîches, les 100 kilogr.	12

Quelques jours auparavant, la loi du 29 mars 1887 avait édicté un droit de 5 fr. par 100 kilogr. sur les blés, au lieu de 3 fr., avec ce palliatif, toutefois, que dans des circonstances exceptionnelles et quand le prix du pain s'élèverait à un taux menaçant pour l'alimentation publique, le Gouvernement pourrait, en l'absence des Chambres, suspendre, en tout ou en partie, les effets de la loi par un décret rendu en Conseil des ministres, sauf ratification par les Chambres aussitôt après leur réunion.

On vient d'agiter, dans les conseils du Gouvernement aussi bien que dans la presse, la question de savoir si, à l'heure actuelle, en présence du renchérissement du pain, il ne conviendrait pas d'user de cette faculté. Ce simple fait démontre que les partisans du libre échange, les promoteurs de la ligue de 1884 contre le renchérissement du pain et de la viande, prévoyaient bien les conséquences des surtaxes nouvelles ; l'avenir n'a pas tardé à leur donner raison, tant il est difficile, avec la protection, de protéger tous les intérêts.

III. DROITS DE DOUANE.

10. Tarifs.

Les droits de douane, comme tous les autres impôts, ne peuvent être établis à titre définitif que par la loi. La quotité en est déterminée par des lois spéciales et la perception en est autorisée chaque année par la loi de finances.

Toutefois, des modifications aux droits de douane peuvent être faites à titre provisoire, par voie de décret, et le Gouvernement peut prescrire à titre définitif certaines mesures d'exécution.

Un tarif officiel, dit *Tarif général* [1], détermine les droits qui frappent toutes les marchandises provenant des nations avec lesquelles la France n'est pas liée par des conventions commerciales ; le *Tarif conventionnel* est applicable, au contraire, aux produits originaires des pays qui ont conclu avec nous des traités de commerce.

1. Voir sur cette question de surtaxe les deux discours prononcés au Sénat par M. Léon Say, séances des 23 et 24 mars 1885.

1. Le dernier tarif général remonte à l'année 1881.

Les droits de douane sont exigibles au moment du dépôt des déclarations par les redevables. (*L. 22 août* 1791.) Dans tous les cas de modification ou de changements aux tarifs, la quotité des droits à percevoir est par conséquent déterminée par la date à laquelle les déclarations *en détail* ont été inscrites au bureau des douanes du port ou de la localité où les marchandises sont déjà arrivées et peuvent être présentées au service.

Les marchandises placées en entrepôts étant réputées hors de France sont, pour l'application du tarif, dans la même condition que celles qui arrivent de l'extérieur. La taxe à percevoir est toujours celle qui est en vigueur au moment où les marchandises sont déclarées pour l'acquittement des droits, quel que fût le tarif existant à l'époque de l'entrée en entrepôt.

La même règle est applicable : aux marchandises déposées en douane qui sont réclamées en temps utile par les ayants droit ; aux marchandises expédiées en transit qui sont déclarées pour la consommation au bureau de destination,

11. Valeurs de douanes. Commission des valeurs de douanes.

On appelle valeurs de douanes l'évaluation en argent des produits et marchandises dont l'importation ou l'exportation est constatée par le service des Douanes.

Valeurs officielles. — Antérieurement à 1847, depuis 1826, les valeurs étaient calculées au moyen de taux d'évaluation qui avaient été déterminés en 1826 par une commission spéciale et sanctionnés par une ordonnance du 27 mars 1827. Les valeurs obtenues avec ces taux qui restaient invariables étaient appelées *valeurs officielles.*

Valeurs actuelles. — Vraies à leur origine, les valeurs officielles ne tardèrent pas à ne plus être en rapport avec les prix réels des marchandises. Aussi, vers la fin de 1847, les deux départements des finances et du commerce s'entendirent-ils pour déterminer chaque année les prix actuels des produits. C'est depuis cette époque que les bases d'évaluation sont établies annuellement, avec le concours des Chambres de commerce, par une commission dite commission permanente des valeurs de Douanes, instituée près du ministère du commerce et de l'industrie. On donne à ces bases d'évaluation le nom de *valeurs actuelles* et elles ont pour objet de faire connaître, aussi approximativement que possible, le prix moyen de chaque catégorie de produits pendant l'année à laquelle elles se rapportent.

Pour l'Algérie, les valeurs officielles ont été conservées jusqu'en 1873. A partir de 1874, on a fait usage des valeurs actuelles applicables aux marchandises similaires importées en France.

12. Taxes complémentaires et intérieures.

Indépendamment des droits d'entrée, la soude et les dérivés du sel marin sont passibles à l'importation pour la consommation, de taxes complémentaires, à titre de compensation des frais d'exercice auxquels les fabricants français sont soumis.

Sont de même applicables, indépendamment des droits de douane, aux marchandises étrangères déclarées pour la consommation, les taxes intérieures de fabrication, de circulation ou de consommation que supportent les produits similaires de l'industrie ou de l'agriculture françaises.

13. Droits accessoires perçus par les douanes.

1. *Droits de navigation.*

Les droits de cette nature perçus par l'administration des douanes portent sur le corps des navires et sont établis d'après le tonnage légal. Pour les navires français, ce tonnage est calculé conformément à la règle 1 du procédé de jaugeage connu sous le nom de méthode Moorson (*D. 24 mai* 1873); pour les navires étrangers, le tonnage imposable est calculé d'après la règle 2 de la même méthode, à moins que des dispositions contraires ne résultent des traités. (*V.* **Marine marchande.**)

2. *Droits de francisation.*

Tout navire français et toute embarcation qui prennent la mer doivent avoir à bord leur acte de francisation.

Pour être admis à la francisation, les navires doivent appartenir, ou moitié au moins à des Français et avoir été construits en France ou dans les possessions françaises, ou avoir été nationalisés par le paiement des droits s'ils sont de construction étrangère.

Nous renvoyons, pour les dispenses et la quotité des droits, à l'article *Francisation.*

3. *Droits de congé.*

Aucun bâtiment français ne peut sortir d'un port sans congé ; en sont seuls dispensés les canots et chaloupes des navires pourvus d'un acte de francisation et les navires et embarcations appartenant à l'État.

Le congé est valable pour un an lorsque le même navire fait plusieurs voyages dans l'année, et pour toute la durée du voyage, lorsqu'elle est de plus d'un an.

La quotité du droit varie, par navire ou embarcation, de 1 fr. 20 à 7 fr. 20. Les bateaux dragueurs ou employés au transport des vases, les bateaux de plaisance de 10 tonneaux et au-dessous sont affranchis des droits.

4. *Droits de passeport.*

Le passeport est le permis de mettre en mer délivré aux navires étrangers. Il constate la régularité des opérations qu'ils ont effectuées. Tout navire étranger doit en être pourvu à sa sortie d'un port français, qu'il existe ou non des traités de commerce avec les pays auxquels il appartient.

Le droit de passeport, décimes compris, est, pour les navires français de tout tonnage, de 1 fr. 30, sauf en Algérie où il n'est que de 50 cent.

5. *Droits de quai.*

Les navires français ou étrangers, sans distinction de pavillon, chargés en totalité ou en partie, venant de l'étranger ou des colonies et possessions françaises, supportent pour frais de quai une taxe d'entretien fixée comme suit par tonneau de jauge :

Pour les provenances des pays d'Europe et du bassin de la Méditerranée, de la côte du Maroc, de Ceuta à Magador inclusivement, 50 cent.

Pour les arrivages de tous autres pays, 1 fr. Ces taxes sont affranchies du double décime additionnel.

Pour les paquebots affectés exclusivement au transport des voyageurs, le droit est perçu à raison du nombre de passagers, chevaux et voitures qu'ils ont à porter. On compte chaque passager, quel que

soit son âge, pour un tonneau, un cheval pour 2, une voiture à deux roues pour 3, une voiture à quatre roues pour 4. Sont exempts du droit les navires arrivant sur lest, qu'ils repartent chargés ou non, les navires faisant le cabotage, ceux qui ont acquitté la taxe au port de départ et qui font des escales successives dans plusieurs ports. On doit également affranchir du droit les navires de guerre, les yachts de plaisance et les navires en relâche forcée.

6. *Droits de permis et de certificat.*

Il est dû, sauf quelques exceptions, un droit de 60 cent., décimes compris, pour les permis d'embarquement ou de débarquement des marchandises arrivant par mer de l'étranger ou transportées par mer à l'étranger. Ce même droit est dû pour les certificats relatifs aux cargaisons des navires. Dans les deux cas qui précèdent, le droit est perçu, qu'il s'agisse de navires français ou étrangers[1].

7. *Taxes sanitaires.*

Les taxes de cette nature portent soit sur les navires seulement, soit à la fois sur les navires et sur les passagers et les marchandises. Elles forment quatre classes :

Pour les navires : droit de reconnaissance à l'arrivée ; droit de station.

Pour les personnes : droit de séjour au lazaret.

Pour les marchandises : droit de désinfection. (*V.* **Droits sanitaires.**)

8. *Droits de péage.*

Ce droit est perçu proportionnellement au tonnage des navires, pour subvenir aux paiements des emprunts contractés pour les travaux d'amélioration des ports. Il ne peut excéder 2 fr. 50 par tonneau et doit porter sur les navires français et étrangers.

La perception est faite pour le compte des villes ou des chambres de commerce qui ont contracté les emprunts. Les conditions auxquelles les receveurs des douanes peuvent en être chargés sont déterminées par le ministre des finances. Le montant en est versé à la caisse municipale ou à la caisse de la chambre de commerce.

9. *Droits de statistique.*

Un droit de statistique est dû sur les marchandises de toute nature importées de l'étranger ou des autres possessions françaises hors d'Europe, ou exportées à toute destination ; il est perçu comme suit :

10 cent. par colis sur les marchandises en futailles, caisses, sacs ou autres emballages ; 10 cent. par 1,000 kilogr. ou par mètre cube sur les marchandises en vrac ; 10 cent. par tête sur les animaux vivants ou abattus des espèces chevaline, bovine, ovine, caprine et porcine. Ce droit n'est pas applicable aux objets expédiés par cabotage ; en sont également affranchis les objets qui empruntent le territoire étranger[2].

10. *Droits de magasinage et de garde.*

Il est dû un droit de magasinage de 1 p. 100 de la valeur sur les marchandises constituées en dépôt en douane dans les deux cas ci-après : 1° pour défaut de déclaration en détail dans le délai légal ; 2° pour l'importation de marchandises prohibées dans un port qui n'est pas ouvert à ces opérations.

Lorsqu'un navire est entré en détresse et que les marchandises en provenant ont été placées dans les magasins de la douane, elles sont soumises à un droit de magasinage de $^1/_2$ p. 100 de leur valeur.

Les marchandises constituées en dépôt de douane autrement que dans les cas ci-dessus sont passibles pour *chaque jour de dépôt*, d'un droit de douane de 1 cent. $^1/_4$ par colis de moins de 50 kilogr. et par 50 kilogr. toutes les fois que ce poids est atteint, quel que soit le nombre des colis.

11. *Droits additionnels et surtaxes.*

Il est perçu, à titre de subvention extraordinaire, sauf quelques exceptions indiquées au tarif, deux décimes par franc en sus des droits de douane et de navigation ainsi que des amendes et condamnations pécuniaires, auxquels viennent s'ajouter : 4 p. 100 sur les droits d'entrée et de sortie, 5 p. 100 sur les amendes et condamnations judiciaires.

Sont passibles d'une surtaxe d'entrepôt, dans tous les cas d'importation d'un pays de l'Europe, les produits d'origine extra-européenne. (*L.* 7 *mai* 1881.)

Certains produits européens sont aussi passibles de surtaxes lorsqu'ils n'arrivent d'ailleurs que du pays dont ils sont originaires. Pour les surtaxes susceptibles d'atteindre les sucres, voy. *Sucres.*

14. Application des droits.

Les droits de douane sont applicables à toute marchandise tarifée entrant en France ou en sortant. Nul n'en est exempt, ni ne peut prétendre à des privilèges quelconques. Toutefois, à titre de réciprocité et de courtoisie, les membres du corps diplomatique directement accrédités jouissent d'immunités particulières pour les objets destinés à leur usage.

15. Provenance et origine des marchandises.

Le régime de certaines marchandises diffère suivant leur provenance et leur origine.

Le pays de provenance est celui d'où la marchandise a été importée en droiture ; le pays d'origine est celui où la marchandise a été récoltée s'il s'agit d'un produit naturel, ou fabriquée s'il s'agit d'un produit facturé.

Pour l'application des droits établis d'après les provenances, on entend par *entrepôts* les pays d'Europe ; par pays hors d'Europe tous les pays situés hors des limites géographiques de l'Europe.

La justification d'origine n'est obligatoire pour les produits européens importés sous le régime du tarif général que dans le seul cas où ces produits jouissent de modération de droit en raison de cette origine.

L'origine des produits étrangers se trouve en général établie par la nature même des produits et les conditions du transport. Celle des produits de colonies et possessions françaises doit être attestée par des certificats des autorités coloniales, et s'il s'agit de l'Algérie, par les expéditions des douanes algériennes.

16. Déclaration des marchandises et acquittement des droits.

Toute marchandise qui entre en France ou qui en sort doit être présentée au bureau des douanes pour y être visitée et soumise aux droits s'il y a lieu.

1. Le droit de certificat n'est pas exigé à Marseille.
2. Voir, pour les exceptions, le tarif officiel des douanes, septembre 1885, n° 537.

Sur les frontières maritimes, les mêmes bureaux reçoivent les déclarations d'entrée et de sortie.

Sur les frontières de terre, les marchandises importées doivent être conduites au bureau de douane le plus voisin de l'étranger.

Dans aucun cas les droits ne peuvent être perçus ailleurs que dans les bureaux de douane.

Sont exemptes de ces règles les marchandises importées ou exportées sous le régime du transit international et celles qui sont dirigées sur la douane de Paris.

Toutefois les produits des colonies et possessions françaises, l'Algérie exceptée, qui jouissent d'une modération de droit ou de la franchise, en raison de cette origine, ne peuvent être importées que par les ports d'entrepôt [1].

A l'exception des armes de guerre et des pistolets de poche, les marchandises nationales ou nationalisées, pour lesquelles il n'est réclamé ni prime ni décharge, et pour lesquelles d'ailleurs il n'existe pas de prohibition, peuvent être expédiées par tous les bureaux de sortie.

Sont assujetties cependant à des restrictions de sortie, ou ne peuvent être exportées qu'après accomplissement des formalités spéciales : les tabacs en feuille, les tabacs fabriqués vendus à prix réduit, la poudre à tirer, les boissons et autres marchandises exportées avec exemption ou décharge des droits intérieurs perçus par les contributions indirectes.

Les déclarations doivent indiquer la nature, l'espèce et la qualité des marchandises et leur provenance ou leur destination.

On doit, en outre, énoncer le poids pour les produits taxés au poids, la mesure ou le nombre pour les marchandises taxées à la mesure ou au nombre, la valeur pour celles taxées à la valeur.

La valeur à déclarer est celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où elles sont présentées à la douane. Elle comprend ainsi, outre le prix d'achat à l'étranger, les frais postérieurs à l'achat, tels que les droits de sortie acquittés aux douanes étrangères, le transport ou le fret, l'assurance, etc., en un mot tout ce qui contribue à former, à l'arrivée en France, le prix marchand de l'objet, les droits d'entrée non compris.

Acquittement des droits.

Les droits de douane sont dus au comptant, sans escompte. Toutefois, pour les droits d'entrée et la taxe de consommation des sels, un crédit de 4 mois peut être accordé moyennant le paiement d'un intérêt de retard lorsque la somme à payer s'élève à 300 fr. au moins.

Ce crédit donne lieu à la création d'obligations souscrites par le redevable à l'ordre du comptable et garanties par une ou plusieurs cautions s'engageant solidairement au même titre que le principal obligé [2].

Les droits doivent être acquittés en monnaies ayant cours légal.

Dans certains pays, cependant, où le cours forcé a banni de la circulation la monnaie métallique, on a vu exiger le paiement des droits de douane en or afin d'assurer un stock d'espèces métalliques dans les caisses publiques.

Cette mesure a été généralement décrétée en temps de crise, d'ordinaire, pendant ou après une guerre, alors qu'il fallait faire face à des paiements en or, soit pour le service des intérêts de la Dette publique contractée en or, soit pour les dépenses militaires. En outre, comme en pareil cas il s'agit avant tout d'augmenter les ressources de l'État et qu'on est pressé d'y arriver, une élévation des droits de douane est une des mesures le plus commodes à introduire, vu les facilités de perception. Demander le paiement en or, lorsque le papier-monnaie est déprécié, équivaut à une augmentation des droits dans la proportion de l'agio dont est favorisé le métal.

Il y a un côté protectionniste dans un procédé de cet ordre, sur lequel nous n'avons pas besoin d'insister.

Aux États-Unis, les droits de douane ont toujours été payés en métal. Jusqu'au *Bland Bill* (1879) qui a renouvelé la frappe de l'argent, les droits de douane ont toujours été acquittés en or. C'est de cette source, pendant toute la durée du cours forcé (1861 à 1879), que provenait l'or avec lequel on a fait face à l'intérêt sur la dette, toujours remboursable en or. Depuis le *Bland Bill*, des *silver certificates* (certificats émis par le Trésor contre le dépôt de lingots d'argent) ont servi concurremment avec l'or à faire les paiements à la douane.

Les droits de douane en Autriche-Hongrie s'acquittent en or, et le ministre des finances établit mensuellement par un arrêté, sur la base du cours moyen de l'or durant le mois précédent, la prime à percevoir dans le cas où le paiement serait fait en argent. Lorsque l'argent et le papier-monnaie ont eu la même valeur, le papier-monnaie a pu également servir au paiement, mais à condition toutefois que l'administration des douanes ait jugé à propos d'y consentir.

En Italie, le paiement des droits de douane s'est fait en or à dater de l'époque où le cours forcé a été introduit, c'est-à-dire du mois de mai 1866.

En Russie, les droits de douane ont dû être acquittés en or à partir du 1er janvier 1877. A la veille de la guerre d'Orient, M. de Rentein, ministre des finances, eut la précaution de faire décréter cette mesure par l'empereur Alexandre II. Il voulait, en raison des difficultés financières qu'il prévoyait, s'assurer un stock de monnaie métallique et pour le paiement des intérêts de cette partie de la dette contractée en roubles métalliques et pour les dépenses de l'armée ou les achats de matériel à l'étranger.

M. de Rentein est allé plus loin : il a autorisé la douane à accepter non seulement la monnaie d'or, mais encore les coupons à échéance prochaine des emprunts russes métalliques ainsi que les obligations amorties. En donnant cette faculté, il avait en vue de diminuer la somme des intérêts de la dette russe qu'il devait payer à l'étranger : c'était une préoccupation de moins pour le Trésor, et sous ce rapport la mesure a parfaitement réussi. Il voulait en outre fournir aux importateurs un moyen d'acquitter les droits de douane avec plus de facilité en présence de la difficulté pour les négociants de se procurer de l'or.

1. Les marchandises qui ne peuvent être importées par mer que par les ports d'entrepôts sont désignées au tarif par deux astérisques.

Les marchandises soumises à des restrictions d'entrée particulières sont désignées par le signe +.

2. Voyez pour les remises accordées aux comptables sur le montant de ces obligations, l'article *Crédit* et *Escompte*.

17. Droit de préemption.

La loi du 4 floréal an IV donnait au service des douanes le droit de préempter les marchandises dont il jugeait que la valeur avait été inexactement déclarée. Ce droit a été supprimé par la loi du 7 mai 1881. C'est au comité d'expertise légale qu'il appartient aujourd'hui de statuer sur les contestations relatives à la valeur des marchandises aussi bien que sur celles qui se rapportent à la nature, l'espèce ou la qualité.

18. Prescription des droits.

Les demandes en restitution de droits se prescrivent deux ans après l'époque du paiement des droits ou du dépôt des marchandises. De son côté, l'administration ne peut former aucune demande en paiement de droits un an après l'époque ou ils auraient dû être payés. Le tout à moins d'actes ou instances spéciales interrompant la prescription.

19. Transit.

Le transit est la faculté du transport en franchise par notre territoire des marchandises passibles des droits de douane ou frappées de prohibitions ; il se divise en transit ordinaire, auquel les dispositions générales relatives aux déclarations et aux vérifications sont applicables en entier, et en transit international, lequel a pour effet d'affranchir de la visite les bagages des voyageurs et les marchandises, au passage par notre frontière tant à l'entrée qu'en sortie.

20. Admissions temporaires.

Les marchandises étrangères destinées à recevoir un complément de main-d'œuvre en France, ou à y être fabriquées, sont admises temporairement en franchise de droits, sous la condition qu'elles seront réexportées ou réintégrées en entrepôt dans un délai déterminé, lequel ne peut excéder six mois. (*V.* **Admission temporaire.**)

21. Emprunt du territoire étranger.

L'emprunt du territoire étranger n'est permis que pour les marchandises dont le transport ne peut pas avoir lieu directement sur le territoire français. (*L.* 22 *août* 1791.)

La réintroduction de ces marchandises ne peut s'effectuer que par le bureau désigné dans l'expédition délivrée au bureau de sortie.

IV. CONTENTIEUX.

22. Généralités.

Les receveurs des douanes sont chargés de représenter l'administration devant les tribunaux. Ils tiennent ce pouvoir de leur institution même. Par conséquent, et comme l'a établi l'arrêt du 26 nivôse an VII de la chambre criminelle de la Cour de cassation, il ne leur est pas nécessaire d'avoir un pouvoir spécial pour faire tous actes de procédure que comportent les affaires dans lesquelles l'administration est partie.

Toutefois, ce droit de représenter l'administration n'appartient pas aux receveurs seuls. Et la Cour de cassation a décidé par de nombreuses décisions que l'employé chargé d'un intérim, qu'un premier commis de direction, qu'un lieutenant, et, en somme, que tout agent des douanes puisait dans son institution la faculté de représenter en justice l'administration sans que les parties soient fondées à lui dénier qualité à cet effet. (*Cass., ch. crim., arrêts* 25 *brum. an VII* ; 26 *mess. an VIII* ; 6 *juin* 1816 ; 14 *août* 1833.)

L'administration, pour la signification des actes de procédure, est dispensée d'avoir recours aux huissiers. D'après l'article 18, titre XIII, de la loi du 22 août 1791, les préposés des douanes peuvent faire pour raison des droits de douanes, tous exploits et autres actes de justice du ministère des huissiers. Sans doute, dans l'accomplissement de ces fonctions (pour lesquelles il ne peut être perçu d'honoraires), les préposés sont tenus d'observer les obligations essentielles qui s'imposent aux huissiers eux-mêmes, de se conformer, par suite, aux prescriptions du titre IV de la loi du 13 brumaire an VII, de la loi du 22 frimaire an VII (*art.* 20), du Code de procédure civile (*art.* 68), du décret du 14 juin 1813 (*art.* 45), du décret du 30 juillet 1862 ; mais, en dehors de ces obligations, ils ne sont pas tenus de se conformer à toutes les obligations qui pèsent sur les huissiers et que la loi du 22 août 1791 ne leur impose pas du reste. C'est ainsi qu'il a été jugé que l'on ne peut arguer de nullité une signification qu'ils feraient d'un acte d'appel, sous prétexte que cette signification ne contiendrait pas leurs prénoms et domicile (*Cass., ch. civ., arrêt* 7 *brum. an VIII*) ; il est à remarquer toutefois que cet arrêt est antérieur à la promulgation du Code de procédure civile.

Un seul préposé peut remplir ces fonctions spéciales, mais rien ne s'oppose à ce qu'elles soient remplies par deux agents. L'administration a même prescrit qu'il en soit toujours ainsi quand il peut y avoir danger ou difficulté. Et encore, dans l'un ou l'autre de ces cas, préfère-t-elle voir l'affaire remise à un huissier, l'article 18 du titre XIII de la loi de 1791 lui permettant d'employer tel huissier que bon lui semblera.

D'après l'article 17 du titre VI de la loi du 4 germinal an II, l'administration est dispensée en matière civile de recourir au ministère des avoués : mais à la condition que l'affaire ne sera instruite que sur mémoire. Si elle abandonne ce mode et veut recourir à la voie de la plaidoirie, elle rentre dans le droit commun et doit constituer avoué. (*Cass., ch. civ., arrêt* 10 *déc.* 1821.)

Le défendeur comparaissant accepte le débat au fond ou se contente d'opposer des exceptions.

S'il accepte le débat au fond, le tribunal se fait remettre les pièces, le procès-verbal rédigé quand il s'agit d'une contestation tirant son origine d'une infraction. Le défendeur présente ses moyens de défense. Ces moyens sont des défenses proprement dites en vue d'établir l'exception de la demande, ou des fins de non-recevoir provenant de la cause même, mais ayant pour but de faire écarter l'action sans examiner la cause.

Les défenses proprement dites comprennent la négation du fait objet du procès-verbal par la voie de l'inscription de faux.

Les fins de non-recevoir sont nombreuses : telles sont la nullité du procès-verbal, la prescription, celles tirées du défaut d'intérêt, de qualité, de capacité, ou de la chose jugée.

Si le défendeur se contente d'opposer des exceptions, on se trouve en présence des moyens qui ne sont pas tirés du fond même de la cause, c'est-à-dire d'une fin de non-procéder ; ces exceptions comprennent la nullité des actes de procédure, les renvois, la demande d'appel en garantie.

Ces divers moyens de défense au fond, comme les exceptions, mériteraient des développements considérables, mais les limites de ce travail ne permettent pas de s'y arrêter.

Dans les affaires concernant des infractions aux lois de douanes, le juge n'a pas sa liberté d'appréciation comme en matière de droit commun. En présence d'un procès-verbal non argué de faux, il est lié : il ne peut que prononcer les peines portées par la loi spéciale. Il ne peut même pas modérer ces peines (*art.* 23, *titre VI de la loi du* 4 *germ. an II*) sous peine d'en répondre personnellement. (*Cass., ch. crim., arrêt* 11 *juin* 1813, 6 *sept.* 1821.)

Il lui est expressément défendu d'excuser les contrevenants sur l'intention ou la bonne foi. (*Art.* 16, *titre IV, de la loi du* 9 *floréal an VII; Cass., ch. crim., arrêt* 3 *août* 1827 ; *ch. civ., arrêt* 19 *juillet* 1831 ; 19 *nov.* 1841.)

La faible quantité de marchandise importée ne permet au juge que la réduction portée dans l'article 43 de la loi de 1816, sans les autoriser à excuser les délinquants. (*Cass., ch. cr., arrêts* 6 *sept.* 1821, 14 *janv.* 1830 *et* 31 *juillet* 1841.)

Et la Cour de cassation a pu décider que les tribunaux ne pouvaient ordonner une information sur des faits nettement établis par un procès-verbal régulier non argué de faux, ni prescrire une enquête qui tendrait à rechercher quelle a pu être l'intention du contrevenant. (*Arrêts* 14 *avril* 1841, 2 *vendémiaire an XI*, 25 *germinal an XI*, 20 *prairial an XI.*)

Les juges ne peuvent non plus faire ni admettre aucune supposition contraire à la teneur d'un procès-verbal non argué de faux.

Dans toute action sur une saisie, les preuves de la non-contravention sont à la charge du saisi. (*Art.* 7, *titre VI, de la loi du* 4 *germinal an II.*) Il est défendu aux juges d'y suppléer par leur propre appréciation. Ainsi l'a jugé la cour de Colmar le 31 août 1858.

A l'administration seule appartient le droit de remettre ou de modérer les condamnations encourues. (*Cass., ch. crim., arrêts* 11 *juin* 1818, 21 *juillet* 1827, 20 *juillet* 1831, 16 *juin* 1837, 31 *juillet* 1841.)

Il est encore interdit aux tribunaux de prononcer sur une question préjudicielle quand elle est du ressort de l'autorité administrative. (*Art.* 13, *titre II, de la loi du* 24 *août* 1790 ; *Cass., arrêt* 9 *fructidor an VIII.*)

Le pouvoir du juge en matière de douane est encore limité quant au quantum, quand il s'agit de prononcer certains dommages-intérêts au profit de la partie en cas de saisie non fondée ou de visite domiciliaire également non fondée. (*Art.* 16 *de la loi du* 9 *floréal an VII et* 40, *titre VIII, de la loi du* 22 *août* 1791.)

Le pouvoir du juge est encore limité en matière de répétition de droits indûment perçus. La jurisprudence a décidé qu'en cette matière l'article 1153 n'était pas applicable, qu'aucun intérêt n'était dû au réclamant. (*Cass., ch. civ., arrêts* 27 *avril* 1863, 22 *nov.* 1875, 7 *fév.* 1877, etc., etc....)

Mais le juge retrouve sa liberté d'appréciation dans l'application ou la non-application d'une peine dans le cas prévu par l'article 15 de la loi du 8 floréal an XI, en matière de soustraction de marchandises entreposées fictivement, ou lorsque la loi prononce un minimum et un maximum.

23. Instances criminelles.

Les affaires de douanes qui donnent lieu à des peines afflictives ou infamantes sont :

1° Les crimes de rébellion et de contrebande avec attroupement et port d'armes ;

2° Les inscriptions de faux contre les procès-verbaux des employés ;

3° Les voies de fait graves exercées par ou contre les employés ;

4° Les faits de prévarications des préposés.

L'instruction est entièrement suivie par le ministère public.

Quand une cour d'assises connaît d'un des crimes dont l'énumération précède, elle peut prononcer en même temps la confiscation des marchandises qui ont pu être saisies et l'amende du chef de contrebande, mais seulement lorsque ce chef se trouve momentanément repris dans l'arrêt de renvoi et le résumé de l'acte d'accusation. (*Cass., ch. crim., arrêt* 4 *nov.* 1831.)

24. Solidarité.

Tous les individus condamnés pour un même crime ou pour un même délit sont tenus solidairement des amendes, restitutions, dommages et intérêts et des frais. (*Art.* 55 *du Code pénal.*)

L'article 3, titre XII, de la loi du 22 août 1791 porte : « La condamnation contre plusieurs person- « nes pour un même fait de fraude sera solidaire, « tant pour la restitution du prix des marchandises « confisquées, dont la remise provisoire aurait été « faite, que pour l'amende et les dépens. » Cette disposition est fortifiée par la loi du 4 germinal an II, titre VI, dont l'article 22 est ainsi conçu : « Tous les condamnés sur une saisie sont solidai- « res pour la confiscation et l'amende. » Et par le décret du 8 mars 1811 dont l'article 2 porte : « Les « propriétaires des marchandises saisies, ceux qui « seraient chargés de les introduire, les ameneurs, « leurs complices et adhérents sont tous solidaires « et contraignables par corps pour le paiement de « l'amende. » Citons enfin l'article 53 de la loi du 28 avril 1816 qui déclare solidaires de l'amende, ceux qui seront reconnus coupables d'avoir participé comme assureurs ou comme ayant fait assurer, ou comme intéressés d'une manière quelconque à un fait de contrebande.

La solidarité en matière de douane en ce qui concerne la confiscation, l'amende et les dépens est donc nettement établie. Il en résulte que les règles établies par le Code civil sur la solidarité entre débiteurs sont ici d'application, et qu'il faut y faire la plus grande attention quand on passe transaction avec un ou quelques-uns des fraudeurs condamnés pour un même fait de contrebande. Les articles 1210 et 1285 du Code civil ne doivent pas ici être perdus de vue.

25. Amendes et confiscations.

D'après le Code pénal, l'amende est une peine. Plusieurs de nos lois spéciales lui donnent ce nom. Et, cependant, la doctrine et la jurisprudence lui ont attribué le caractère de réparation civile pour le dommage causé à l'État par les effets de la fraude. (Nombreux arrêts qui ont décidé en ce sens, notamment à *Besançon* 18 *janv.* 1837 ; *Metz* 6 *sept.* 1837 *et* 6 *août* 1845 ; *Paris* 24 *juillet* 1850 ; *Cour de cassation, arrêts des* 13 *mars* 1844 *et* 28 *janv.* 1876.)

Dès 1806, la chambre criminelle de la Cour de cassation a posé nettement dans son arrêt du 19 décembre 1806, le principe que l'amende, en matière de douanes, tient plus d'une mesure politique et commerciale que d'une peine : ce principe résultait, d'ailleurs, d'un arrêté du Gouvernement du 27 thermidor an IV, qui déclare : « Considérant que « la législation sur les douanes n'est évidemment « que politique et commerciale ; que les peines à « prononcer contre les contrevenants en cette « partie ne sont pas de la même nature que celles « à prononcer contre les délinquants qui troublent « l'ordre social et ne doivent être envisagées que « comme des mesures propres à assurer la pré- « pondérance du commerce et des manufactures « nationales sur le commerce et les manufactures « de l'étranger. »

Le 6 juin 1811, la chambre criminelle jugea que l'amende devait être considérée comme une réparation civile du dommage causé à l'État, et au cas de minorité du contrevenant, elle en conclut que la responsabilité civile des parents était encourue.

Le 8 octobre 1812 et le 30 mai 1828, elle constata que le caractère de l'amende était défini dans l'article 56 de la loi du 28 avril 1816, qui dit : « Il « sera en même temps statué sur les condamna- « tions civiles en résultant telles que confiscation, « amende, dommages-intérêts. »

Ce qui a encore accrédité le principe que l'amende ne pouvait être considérée comme une peine, c'est la disposition de l'article 20 du titre XIII de la loi du 22 août 1791, qui dit :

« Les propriétaires des marchandises sont res- « ponsables civilement du fait de leurs facteurs, « agents, domestiques en ce qui concerne les « droits, confiscations, amendes et dépens. » L'amende cesse donc d'être personnelle et elle perd son caractère pénal.

De ce principe découlent des conséquences sérieuses, outre celle relatée plus haut concernant les enfants mineurs.

Ainsi doit-il être prononcé autant d'amendes qu'il y a de faits distincts de fraudes. L'article 365 du Code d'instruction criminelle qui dispose que la peine la plus forte sera seule appliquée, et défend ainsi le cumul des peines, ne peut être étendu à nos matières spéciales. (*Cass., ch. crim.*, 28 *janv.* 1876 *et arrêts ci-dessus cités.*)

Ainsi, la prescription édictée par les articles 635, 636 et 639 du Code d'instruction criminelle n'est pas opposable en matière d'exécutions du jugement de condamnation relativement à l'amende. Les amendes de douanes ne se prescrivent que par 30 ans. (*Art.* 2262 *du Code civil.*)

Ainsi le fait que des mineurs de 16 ans ont agi sans discernement n'empêche pas les tribunaux d'appliquer l'amende. (*Cass., ch. réunies, arrêt* 13 *mars* 1844.)

Cependant, il a été jugé qu'à la différence de la confiscation, l'amende ne peut être requise contre les héritiers des prévenus. (*Cass., ch. crim., arrêts* 28 *mess. an VIII et* 9 *déc.* 1813.)

On a également essayé de s'appuyer sur le principe prérappelé pour faire décider que la voie de la contrainte par corps ne pouvait plus être employée pour le recouvrement des amendes depuis la loi du 22 juillet 1867 qui l'a supprimée en matière civile. Mais la jurisprudence a toujours repoussé cette opinion.

Que faut-il conclure de tout ce qui précède ? C'est que l'amende, en matière de douanes, a un caractère mixte, elle est peine ou réparation civile suivant le cas et suivant qu'il y a intérêt à faire prévaloir l'un ou l'autre de ces deux caractères.

Mais ne nous arrêtons pas ici à la gradation des peines : disons seulement que l'amende n'est pas toujours fixe et invariable ; quelquefois elle est proportionnée à la valeur des objets saisis. Ainsi l'amende est de 500 fr., dit l'article 41 de la loi du 28 avril 1816, quand la valeur de l'objet de contrebande n'excède pas cette somme ; mais, dans le cas contraire, l'amende doit être égale à la valeur de l'objet. Il existe une disposition analogue dans l'article 51 de la même loi.

Du reste, l'estimation des marchandises dont la valeur doit servir de base à la fixation de l'amende peut être arbitrée par les juges d'après les éléments que leur offre l'instruction du procès-verbal sans qu'ils soient tenus de faire connaître les bases de leur estimation. (*Crim. rejet* 4 *mars* 1841 *et* 12 *août* 1859).

Il n'en serait pas de même, si les juges indiquaient la base de leur estimation dans l'arrêt. Si cette base n'était pas le cours de la marchandise sur le marché intérieur, la décision serait réformable comme violant la loi. (*Cass., ch. crim., arrêt* 17 *mai* 1873 ; *ch. civ., arrêt* 22 *janv.* 1877.)

Il est d'ailleurs entendu que l'arbitrage n'existe pas pour le juge quand il se trouve en présence de marchandises telles que le tabac, la poudre à feu, similaires de celles dont la loi a déterminé elle-même la valeur en France. Ici, le juge est lié. (*Cass., ch. crim., arrêts* 17 *mai,* 19 *juillet* 1873 *et* 23 *janv.* 1874.)

Nous avons indiqué à la page 1170, au mot *Confiscation,* tout ce qui se rapportait à cette matière ; nous y renvoyons le lecteur.

V. STATISTIQUE GÉNÉRALE.

Nous avons groupé ici, extraits du *Bulletin de statistique* publié par le ministère des finances, tous les chiffres résumés, indiquant le mouvement et l'importance du commerce général et du commerce spécial considérés au point de vue de leur rapport avec l'administration des douanes.

Les chiffres ci-dessous se rapportent à l'année 1887.

	Commerce général.		Commerce spécial.	
	Importations.	Exportations.	Importations.	Exportations.
	Millions.	Millions.	Millions.	Millions.
Objets d'alimentation	1,672.9	978.0	1,423.0	703.0
Matières nécessaires à l'industrie.	2,184.4	973.8	2,014.4	805.0
Objets fabriqués .	1,085.4	2,286.4	588.0	1,738.5
	4,942.7	4,238.2	4,026.0	3,246.6

	Commerce général.		Commerce spécial.	
	Importations.	Exportations.	Importations.	Exportations.
	Millions.	Millions.	Millions.	Millions.
Matières animales	1,218.2	790.4	1,135.4	677.6
Matières végétales	1,696.8	683.5	1,451.4	410.7
Matières minérales	391.8	144.4	348.8	105.4
Matières fabriq. .	1,645.9	2,619.9	1,090.4	2,052.8
	4,942.7	4,238.2	4,026.0	3,246.5

En réunissant les importations et les exportations

du commerce général et spécial, on obtient les chiffres suivants :

Commerce général	9,180,900,000 fr.
Commerce spécial	7,272,400,000

Dans le mouvement du commerce spécial nous relevons tout particulièrement les importations et exportations des céréales à grains et farines, matières textiles et du numéraire :

	Importation.	Exportation.
	—	—
Grains	281,861,987f	16,889,586f
Farines.	7,364,411	2,059,398
Textiles.	903,328,602	322,063,920
Numéraire.	271,000,000	397,000,000

Mouvement du transit et des entrepôts.

Transit : 3,325,183 quintaux métriques, valeur évaluée à 563 millions.

Entrepôt des douanes, valeur 520 millions.

Produits des impôts et droits perçus par l'administration des douanes, en 1887.

Droits d'entrée	334,520,625 fr.
— de sortie	»
— de statistique.	6,723,148
— de navigation.	8,177,242
Produits accessoires.	5,167,683
	354,578,698 fr.
Taxe de consommation des sels.	21,985,851
Total	376,564,549 fr.

Relevé des recettes et des frais de régie, d'après le compte définitif de chaque exercice.

Années.	Recettes nettes[1].	Frais de régie.	Taux des frais de régie.
—	—	—	—
1791. . . .	24,532,565f	7,719,440f	31 1/2 p. 100
1800. . . .	27,895,275	8,812,496	31 1/2 —
1810. . . .	116,607,750	23,657,923	20 1/4 —
1820. . . .	127,659,604	22,873,521	18 —
1830. . . .	137,961,925	23,757,401	17 1/4 —
1840. . . .	164,111,024	24,544,316	15 —
1850. . . .	127,079,351	25,724,729	20 1/4 —
1860. . . .	128,449,065	31,122,009	24 1/4 —
1869. . . .	145,339,078	27,676,085	19 —
1875. . . .	271,443,617	30,312,015	11 1/4 —
1880. . . .	366,298,129	31,374,486	8 1/2 —
1885. . . .	416,730,407	31,470,296	7 1/2 —
1886. . . .	373,574,883	31,692,845	8 2/3 —
1887. . . .	384,530,875	31,179,425	8 1/10 —

1. Déduction faite des remboursements de droit, drawbacks, escomptes, etc.

VI. ADMINISTRATION DES DOUANES.

26. Administration.

L'exécution des lois et règlements en matière de douanes est confiée à une administration dépendant du ministère des finances et dirigée par un directeur général assisté de deux administrateurs.

Ces trois hauts fonctionnaires, nommés par le Président de la République, forment le conseil d'administration[1]. (*O.* 17 *déc.* 1844, *art.* 26.)

1. Le Conseil d'administration délibère d'après le rapport qui lui en est fait par l'un des administrateurs : 1° sur la formation du budget général des dépenses de l'administration ; 2° sur les affaires contentieuses ; 3° sur le contentieux de la comptabilité, débets des receveurs, contraintes à exercer contre les redevables ; 4° sur les demandes en remboursement de droits de toute nature ; 5° sur les demandes et allocations de primes pour l'exportation ; 6° sur la liquidation des pensions de retraite des employés de tous grades ; 7° sur les rétrogradations, révocations et mises à la retraite des employés ; 8° sur les questions relatives à la création, au déplacement ou à la suppression des bureaux de douanes, sur l'extension ou la restriction des attributions de ces bureaux, et sur les créations, translations ou suppressions d'emplois, à partir des recettes principales ou des sous-inspections ; 9° sur les autres affaires qui lui sont renvoyées par le directeur général ou sur lesquelles le Ministre des finances juge à propos de le consulter. (*O.* 30 *janv.* 1822, *art.* 5, *et* 30 *déc.* 1829, *art.* 18.)

Le service des douanes se divise en deux parties : l'administration centrale et le service départemental.

L'administration centrale comprend un bureau central et du personnel, placé sous les ordres immédiats du directeur général, et deux divisions ayant chacune à sa tête un administrateur. Chaque division se subdivise en un certain nombre de bureaux.

Le directeur général travaille seul avec le ministre, correspond seul avec les autorités militaires, administratives et judiciaires, et signe les ordres généraux de service ; il soumet à l'approbation du ministre les délibérations du conseil d'administration dans tous les cas où elle est nécessaire pour leur exécution.

Il fait au ministre des propositions pour la nomination aux emplois de chefs de bureau, sous-chefs de bureau et commis principaux à l'administration centrale ; de directeurs, lesquels sont nommés par décret ; d'inspecteurs, de receveurs principaux de 1re, 2e, 3e et 4e classe et de sous-inspecteurs, et nomme directement sous le contrôle du ministre à tous les autres emplois, sauf la délégation donnée aux directeurs de nommer aux emplois des brigades jusqu'au grade de brigadier ou de patron inclusivement.

Service départemental. — L'administration départementale comprend deux services distincts : le service des bureaux chargé de la liquidation et de la perception des droits ; le service actif ou des brigades, auquel incombent la garde des frontières de terre et de mer et la répression de la fraude et de la contrebande.

Ce double service est réparti en un certain nombre de circonscriptions territoriales (25) ; à la tête de chacune d'elles est placé un directeur chargé de régler, de surveiller et de contrôler l'ensemble de sa direction. Il est assisté des inspecteurs et des sous-inspecteurs.

Service des bureaux. — Les bureaux sont, suivant leur importance, composés de receveurs principaux ou subordonnés, de contrôleurs principaux, de contrôleurs, de contrôleurs adjoints et de commis. (*L.* 1er *mai* 1791 ; *Arr.* 27 *déc.* 1883.)

Les receveurs principaux sont spécialement chargés de tout ce qui concerne la comptabilité de la suite des affaires contentieuses ; ils sont directement justiciables de la Cour des comptes. Ils ont encore pour mission, de concert avec les receveurs particuliers, d'assurer le recouvrement des droits de douanes et le paiement des dépenses sur les crédits affectés au service des douanes. La loi du 10 décembre 1874 leur a confié l'inscription et la conservation des hypothèques maritimes dont sont susceptibles les navires de 20 tonneaux et au-dessus.

Les contrôleurs sont chargés de reconnaître les marchandises, de procéder à leur visite et de liquider les droits auxquels elles sont assujetties. Enfin les commis concourent à l'expédition des affaires et à l'exécution générale du service.

Il existe encore une catégorie spéciale de commis, les commis de direction, qui sont attachés aux bureaux des directeurs et chargés des écritures et de la correspondance.

Recrutement. — Nul ne peut entrer dans l'administration des douanes sans débuter par un surnumérariat d'une durée d'un an au moins. Il n'y a d'exception que pour les anciens sous-officiers de l'armée ayant passé 12 ans dans la partie active,

dont 4 années avec le grade de sous-officier. Aux termes de la loi du 24 juillet 1873, des emplois de bureau peuvent leur être réservés.

Les candidats au surnumérariat sont soumis à un examen préalable. Des arrêtés ministériels rendus sur la proposition du directeur général règlent le programme des connaissances exigées des candidats et les conditions[1] d'âge et d'aptitude à remplir pour être admis à prendre part à cet examen.

Le résultat des examens est transmis au directeur général qui chaque année dresse la liste des candidats reconnus admissibles. Cette liste est soumise au ministre des finances qui l'arrête et fixe le nombre des candidats appelés à remplir les vacances qui peuvent survenir pendant le cours de l'année.

Service des brigades. — Les brigades sont composées de capitaines, lieutenants, sous-lieutenants, brigadiers, sous-brigadiers et préposés, patrons, sous-patrons, matelots et mousses, garde-magasins, préposés-peseurs ou emballeurs et préposés-concierges. Tous ces agents sont placés sous les ordres directs des inspecteurs et sous-inspecteurs divisionnaires.

La surveillance des brigades s'étend à une certaine distance des frontières. Cette zone s'appelle le *rayon-frontière*.

Sur les frontières de terre, ce rayon est de deux myriamètres et demi en deçà de la ligne séparative du territoire étranger ; sur les côtes, il n'est que d'un myriamètre, mais une distance de 4 lieues en mer demeure, en outre, soumise à l'action de la douane.

Le service des frontières de terre est confié à des brigades sédentaires, à des brigades ambulantes et à des brigades d'escorte.

Quant à la surveillance des côtes, elle est assurée par les brigades chargées de la garde du littoral et par le service maritime des douanes.

Pour être admis dans les brigades, il faut être Français, agé de vingt ans au moins et n'en avoir pas plus de vingt-cinq, s'il s'agit de sujets qui n'ont pas été militaires, ou plus de vingt-neuf pour ceux qui, ayant servi sous les drapeaux, sortent de l'armée et se présentent dans l'année de leur congé.

Les nominations, jusqu'au grade de sous-lieutenant, sont faites par les directeurs.

Organisation militaire du service actif des douanes. — Aux termes du décret du 22 septembre 1882, le personnel du service actif des douanes entre dans la composition des forces militaires du pays (*art.* 1er).

Il est partagé en deux catégories :

La première catégorie comprend les préposés stationnés à proximité des places et des ouvrages fortifiés ; elle est constituée en compagnies et sections de forteresse affectées à la défense des places et des forts.

La deuxième catégorie comprend tout le personnel valide non compris dans la première catégorie ; elle est constituée en sections, compagnies et bataillons actifs appelés à seconder, dans la région de leur service de paix, les opérations des armées actives (*art.* 2).

Les cadres des bataillons et compagnies des douanes sont pris dans le personnel de cette administration (*art.* 4).

A dater du jour de leur appel à l'activité, les bataillons, compagnies et sections de douanes font partie intégrante de l'armée et jouissent des mêmes droits et prérogatives que les corps de troupes qui la composent.

Sous le rapport des pensions pour infirmités et blessures et des pensions de veuves, les officiers, sous-officiers, caporaux et soldats jouissent notamment de tous les droits attribués aux militaires de même grade dans l'armée active.

27. Retraites.

Le droit à la pension de retraite est acquis pour ancienneté à 60 ans d'âge et après 30 ans accomplis de services.

Il suffit de 55 ans d'âge et de 25 ans de services pour les fonctionnaires qui ont passé 15 ans dans la partie active[1]. (*L.* 9 *juin* 1855, *art.* 5.)

Peuvent exceptionnellement obtenir pension, quels que soient leur âge et la durée de leur activité :

1° Les fonctionnaires et employés qui auront été mis hors d'état de continuer leur service, soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public, ou en exposant leurs jours pour sauver la vie d'un de leurs concitoyens, soit par suite de lutte ou de combat dans l'exercice de leurs fonctions ;

2° Ceux qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer.

Peuvent également obtenir pension, s'ils comptent 50 ans d'âge et 20 ans de service dans la partie sédentaire, ou 45 ans d'âge et 15 ans de service dans la partie active, ceux que des infirmités graves, résultant de l'exercice de leurs fonctions, mettent dans l'imposibilité de les continuer ou dont l'emploi est supprimé. (*L.* 9 *juin* 1853, *art.* 11.) Pour plus amples détails, voy. l'article *Pension*.

En ce qui concerne la liquidation des pensions, il convient de faire une distinction entre les agents du service sédentaire et les agents du service actif.

Jusqu'à la loi portant fixation du budget de 1887 toutes les pensions des douanes étaient liquidées d'après les bases établies par la loi du 9 juin 1853 (*art.* 6, 7 *et suivants*).

Mais l'article 24 de la loi de finances du 26 février 1887 vint apporter une modification réclamée dès 1881 par MM. Viette, Corneau, députés, et plusieurs de leurs collègues. Il est ainsi conçu :

« A partir du 1er avril 1887, les pensions aux-
« quelles les agents du service actif des douanes,
« jusqu'au grade de capitaine inclusivement, ont
« droit en vertu et dans les conditions de la loi du
« 9 juin 1853, seront liquidées en prenant pour
« base les tarifs applicables à la gendarmerie.

« Dans les cas prévus par le paragraphe 1er de
« l'article 11 de la loi du 9 juin 1853, la pension
« ne pourra être inférieure au minimum attribué,
« pour 25 ans de service, au grade correspondant
« par la loi militaire.

1. Tout postulant doit justifier pour être admis à l'examen : qu'il est âgé de 18 ans au moins et qu'il n'en a pas plus de 25; qu'il jouit de la qualité de Français, et enfin, qu'il possède personnellement ou par sa famille les ressources nécessaires pour assurer son existence pendant la durée du surnumérariat.

1. La partie active des douanes comprend les emplois et grades suivants : capitaines de brigade, lieutenants, sous-lieutenants, brigadiers et sous-brigadiers à cheval ou à pied, cavaliers et préposés d'ordonnance, préposés, patrons, sous-patrons, matelots, garde-magasins, préposés-concierges, préposés-emballeurs et plombeurs.

« Dans le cas prévu par le paragraphe 2 du « même article, la pension ne pourra être inférieure « aux trois quarts de ce minimum.

« Les pensions liquidées par application du pré- « sent article ne pourront, dans aucun cas, dépas- « ser les trois quarts du traitement afférent au grade « obtenu depuis 2 ans au moins.

« Les pensions des veuves et les secours aux « orphelins seront égaux au tiers de ce maximum; « ils seront de la moitié dans les cas mentionnés « au paragraphe 1er et des deux cinquièmes dans « le cas du deuxième paragraphe de l'article 14 de « la loi du 9 juin 1853. »

Il n'est pas sans importance de faire remarquer que la loi de finances du 26 février 1887, contrairement à certaines appréhensions qui se sont manifestées dans le Parlement, ne comporte pas l'*assimilation* des douaniers aux gendarmes ou autres militaires. Ainsi que le faisait observer M. le Directeur général des douanes dans la séance du 23 novembre 1886 à la Chambre des députés : « Nous « restons sous le régime général de la loi de 1853. « De même que le législateur de 1853 avait em- « prunté ses bases de tarification à la loi militaire « de 1832, nous empruntons partiellement nos bases « de liquidation à la loi des pensions relatives à la « gendarmerie. »

28. Masses.

Institué en 1813, le service des masses ou, plus exactement, le service des fonds généraux de masses des brigades des douanes a été définitivement réglementé en 1815. (*Règlement ministériel 25 février.*) Alors qu'à l'origine il ne comprenait que la *masse individuelle*, il a été accru plus tard du *service de santé* et du *service de casernement.*

La *masse individuelle* a pour but de pourvoir les agents, à l'exception des officiers, de l'habillement d'uniforme, de l'équipement et de l'armement qui leur sont nécessaires. Constituée au moyen d'une première mise versée par chaque nouvel admis et successivement augmentée des retenues mensuelles sur le traitement, cette masse, déduction faite des imputations qu'elle est susceptible de recevoir, est la propriété de l'agent.

Le *service de santé* assure aux agents des brigades, y compris les officiers, et aux membres de leur famille habitant avec eux la gratuité des soins des médecins et de la fourniture des médicaments, moyennant une modique retenue sur les appointements et indemnités de résidence. Les médecins, nommés par circonscriptions médicales, reçoivent des honoraires dont la quotité est fixée par année.

Le *service de casernement* a spécialement pour objet, non seulement de parer aux difficultés que rencontrent les douaniers sur un grand nombre de points des frontières de terre et de mer à se loger à des conditions en rapport avec leurs modestes ressources, mais de leur procurer des habitations saines, bien aménagées et, le plus souvent, pourvues de dépendances utiles. D'un autre côté, il permet de concentrer, pour ainsi dire, instantanément les forces d'une brigade et, outre qu'il resserre, surtout dans les centres douaniers importants, les liens de la discipline, il soustrait les agents aux influences des populations intéressées de près ou de loin à la contrebande. Les casernes sont installées soit dans des immeubles tenus à bail par l'administration, soit dans des bâtiments domaniaux. Les occupants ont à supporter sur leurs traitements et indemnités de résidence une retenue qui varie, selon les localités, entre 6 et 10 p. 100; elle est généralement inférieure aux prix des locations individuelles. Les agents célibataires subissent la même retenue que les hommes mariés ; mais, par compensation, les chambrées qu'ils occupent sont pourvues du mobilier et de la literie.

L'excédent des recettes sur les dépenses des fonds généraux de masses, défalcation faite de l'actif individuel appartenant aux agents, constitue le *boni* des masses.

Presque exclusivement alimenté par le produit net qui découle de l'occupation d'immeubles pour lesquels l'administration n'a pas à payer de loyer, il est employé notamment à l'allocation de secours aux agents ou anciens agents des brigades nécessiteux, à leurs veuves ou orphelins et à la construction de casernes sur des points isolés ou dans les grands centres maritimes ou industriels.

Les opérations relatives aux fonds généraux des masses sont soumises aux règles de la comptabilité publique et contrôlées par la Cour des comptes.

BACQUÈS et BARRÈLE.

Bibliographie.

AMÉ, *Étude économique sur les tarifs de douanes.* — *Étude sur les tarifs de douanes et sur les traités de commerce.*

BACQUÈS (Henri), *Les Douanes françaises.*

BOURGAT, *Code des douanes.*

DE BUTENVAL, *Établissement en France du premier tarif général des douanes.* 1787-1791.

CLÉMENT (Pierre), *Histoire de Colbert.*

CLÈRE, *Tarifs des douanes.*

A. DELANDRE, *Traité pratique des douanes.*

DUJARDIN-SAILLY, *Tarif chronologique des douanes de l'Empire français.*

FASQUEL, *Résumé analytique des lois et règlements des douanes.*

FORBONNAIS, *Recherches et considérations sur les finances.*

HOFMANN, *La Tarification allemande.*

Législation des douanes de France. Lois des 16 mai 1863 et 4 juin 1864.

Lois et règlements des douanes françaises à partir de 1789.

MAGNIEN, *Tarif des droits de douanes et de navigation maritime.*

P. BOITEAU, *Les Traités de commerce.*

Recueil des lois, décrets, arrêtés et ordonnances concernant les douanes (1789-1876).

Tableau des délits et contraventions en matière de douanes.

THIBAULT (Fabien), *Traité du contentieux de l'administration des douanes.* — *Les Douanes chez les Romains.*

THIERS, *Révolution française.* — *Consulat et Empire* (*passim*).

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : *Projet de loi relatif à l'établissement du tarif général des douanes* (Chambre des députés, 1re législature, session de 1877, n° 754). — *Projet de loi relatif à l'établissement du tarif général des douanes* (Chambre des députés, 2e législature, session de 1878, n° 325). — *Procès-verbaux de la Commission des douanes*, n° 1,111. — *Rapport général de la Commission* (M. Malézieux, rapporteur général), n° 2,156. — Sénat : *Rapport général* (M. Pouyer-Quertier, rapporteur général), session de 1881, n° 35.

Tarif général des douanes. Imprimerie nationale, 1881.

DOUBLÉ. *V.* Garantie.

DOUBS. — Chef-lieu : Besançon; sous-préfectures : Baume-les-Dames, Montbéliard, Pontarlier.

Nombre de communes : 638; population totale : 310,827; superficie territoriale : 530,451 hectares; bois domaniaux : 4,749 hectares; bois communaux : 97,548 hectares.

Cour d'appel de Besançon; chef-lieu d'académie : Besançon; archevêché : Besançon; 7e corps d'armée (Besançon).

Sénateurs : 2; députés : 5; percepteurs : 62.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1887 : 327,899 fr.

Valeur du centime départemental, 1887 : 25,138 fr. 11 cent.

Revenus communaux annuels, 1887 : 4,201,671 fr.

Voies de communication.

	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	102
— — local	»
Routes nationales	309
— départementales	»
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	1,535
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction	4,765
Canaux	135
Rivières navigables	86
— flottables	»

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1887.
Recettes ordinaires.	998,847f06	1,303,555f00
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires . . .	11,581f04	65,320f29
Propriétés départementales.	32,456 98	10,704 97
Routes départementales . .	246,879 70	»
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local.	401,543 47	392,997 81
Enfants assistés	25,256 60	89,218 42
Aliénés.	46,367 29	149,506 23
Assistance publique	30,407 57	146,848 71
Encouragements et subventions.	22,119 83	58,439 10
Instruction publique. . . .	62,656 32	123,145 77
Dépenses diverses	21,045 89	132,682 36
Total des dépenses ordin.	933,114f69	1,168,863f57
Recettes extraordinaires. .	298,800f89	836,881f99
Dépenses extraordinaires .	115,850 25	668,319 63
Emprunts. Dette en principal	»	2,786,548f45

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1886.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal . . .	1,315,054f00	415,760f00	272,967f00	472,273f84
Cent. généraux.	»	70,679 20	43,128 79	176,426 80
Fonds de sec. et non-valeurs .	26,301 08	8,315 20	8,189 01	25,667 06
	1,341,355f08	494,754 40	324,284f80	674,367f70
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	679,801 79	212,058 39	71,694 79	137,447 10
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	292,049 91	123,732 87	62,683 69	190,667 66
Total par contr.	2,313,206f78	830,545f66	458,663f28	1,002,482f46

En ajoutant aux chiffres qui précèdent le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 5,770 fr. 59 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 3,847 fr. 06 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 2,534,579 fr. 97 c. Département : 1,087,679 fr. 97 c. Communes : 1,658,298 fr. 22 c. ; ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . . .	5,280,558f16
Taxes assimilées.	167,898 04
A reporter	4,916,036f06

Report		4,916,036f06
Contributions indirectes.		
Boissons	1,876,935f81	
Tabacs	2,920,640 03	5,504,646 88
Douanes	»	
Autres contributions indirectes.	707,071 04	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	3,213,675 33	
Forêts.	51,193 68	
Postes et télégraphes	936,530 63	5,533,055 09
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	17,834 01	
Revenus et produits divers. .	1,310,521 44	
Soit un total général de		16,485,658f17

représentant 0 fr. 48 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1886 pour 3,426,751,130 fr. 87 c. : budget général, 2,940,286,070 fr. 44 c.; budget sur ressources spéciales, 486,465,060 fr. 43 c.

DOUZIÈMES PROVISOIRES. — Lorsque la loi de finances, pour une raison ou pour une autre, n'est pas promulguée à la date nécessaire pour la mise en activité du budget, le Gouvernement peut être autorisé à lever provisoirement des douzièmes de contributions, d'impôts et de revenus, et à imputer ses dépenses sur des crédits également provisoires, afin d'assurer le fonctionnement des services publics jusqu'à la promulgation de la loi de finances.

C'est à ces perceptions autorisées et à ces crédits provisoires que l'on applique l'appellation de « douzièmes provisoires », bien que ces crédits et ces perceptions puissent ne pas représenter exactement le douzième des impôts ou des crédits du budget de l'année antérieure ou du budget en cours de discussion.

Nous avons précédemment donné au mot *Budget général de l'État* (pages 688 et 689) les renseignements relatifs au mode de votation des douzièmes tant pour les budgets français que pour les budgets étrangers; nous y renvoyons le lecteur.

DRAINAGE. — Le drainage est une opération destinée à débarrasser le sol des eaux surabondantes pouvant nuire à la culture, qu'elles proviennent des sources ou de la pluie, de l'imperméabilité ou du défaut de pente du sol. Cet assainissement des terrains se pratique au moyen de tuyaux en terre cuite ou drains placés dans le sol à des profondeurs et avec des écartements variables.

Des efforts ont été tentés, il y a une trentaine d'années, pour encourager les desséchements par drainage et une première disposition législative fit disparaître l'obstacle que l'article 640 du Code civil opposait à l'écoulement des eaux. Plus tard, la loi du 17 juillet 1856 mit à la disposition des propriétaires pour travaux de drainage une somme de 100 millions de francs répartis sous forme de prêts remboursables en 25 ans par annuités comprenant l'amortissement du capital et l'intérêt à 4 p. 100. Un privilège était accordé au Trésor sur le revenu des terrains et sur le fonds même ou sur sa plus-value en cas de dettes hypothécaires antérieures.

On ne tarda pas à s'apercevoir que l'application de dispositions de ce genre allait obliger l'État à examiner des questions de propriété, de capacité, de plus-value, à faire procéder à des expertises et à se livrer en un mot à des opérations qui ne sont pas de son ressort. Une convention, approuvée par

la loi du 28 mai 1858, autorisa le Crédit foncier de France à faire lui-même les prêts et le subrogea aux droits et privilèges du Trésor pour leur garantie et leur recouvrement. Un règlement d'administration publique en date du 23 septembre suivant détermina les conditions et les formes de ces prêts.

Malgré les facilités que donnait aux intéressés le concours gratuit du service des ponts et chaussées, la législation sur le drainage n'a pas eu le succès sur lequel on comptait en se fondant sur les résultats obtenus en Angleterre où le Gouvernement avait prêté en quelques années 180 millions de francs. Cet échec peut être attribué en partie à ce que la procédure suivie pour l'instruction des demandes est trop compliquée et à ce que la loi elle-même est trop restrictive dans son objet.

La demande, rédigée sur papier timbré, accompagnée d'un extrait de la matrice et du plan cadastral, est adressée au ministre des travaux publics qui la soumet à une commission supérieure. Elle est ensuite renvoyée pour instruction à l'ingénieur du département où sont situés les biens. L'ingénieur adresse son rapport au préfet qui le fait parvenir au ministre avec ses propositions. Les pièces sont alors adressées au Crédit foncier pour vérification des titres de propriété de l'emprunteur; puis elles retournent au ministère pour être de nouveau soumises à la commission supérieure sur l'avis de laquelle le ministre, s'il y a lieu, autorise le prêt par un arrêté qui en détermine les conditions. Il y a là évidemment un excès de réglementation et une filière de formalités absolument décourageante.

Le privilège attribué au prêteur sur la plus-value du fonds constitue également une entrave sérieuse. Ce privilège avait pour but de favoriser les petits propriétaires obérés qui ne trouveraient pas à contracter un emprunt. Mais, en pareil cas, on emprunte plutôt pour liquider sa situation qu'avec la pensée de demander des ressources à une amélioration nouvelle. Ici encore, d'ailleurs, les formalités étaient longues et coûteuses.

L'administration du Crédit foncier a proposé, à une certaine époque, diverses modifications à la procédure établie par les lois dont il a été question plus haut. Elle demandait notamment que l'arrêté ministériel d'autorisation fût rendu conditionnellement, avant tout examen du Crédit foncier, afin d'éviter une double transmission se traduisant par quinze jours ou trois semaines de délai. Elle exprimait l'avis qu'on pouvait aller plus loin encore et décentraliser les demandes de drainages en attribuant compétence aux préfets pour les admettre et les autoriser.

Dans l'enquête agricole de 1870, le rapporteur indiquait, d'autre part, comme pouvant être utilement remaniées, trois autres dispositions législatives, celles qui touchent à la durée du prêt ainsi qu'aux époques fixées pour le versement des acomptes, celles qui attribuent ces prêts de faveur exclusivement à l'opération du drainage. La durée du prêt semble pouvoir être portée de 25 à 50 ans, l'annuité devant être ainsi réduite à 4.65. Le Crédit foncier refusant d'accepter le gage de la plus-value éventuelle et s'armant d'une hypothèque sur le fonds, rien ne s'opposerait à ce qu'il versât avant tout commencement d'exécution des travaux, entre les mains de l'emprunteur, une partie du montant du prêt.

Mais la mesure la plus propre à assurer le succès de la loi de 1858 aurait été l'extension à d'autres opérations agricoles des dispositions réservées aux travaux de drainage. On peut citer parmi ces améliorations auxquelles s'appliqueraient utilement les prêts du Crédit foncier à l'agriculture, la mise en valeur des lais de mer, la construction de canaux, de routes agricoles, de chemins d'exploitation, de constructions rurales.

La loi des finances de 1869 est entrée dans cette voie en permettant d'employer les prêts pour drainage à l'amélioration des fossés d'écoulement, aux irrigations, etc.

Guerlin de Guer.

DRAWBACK.

SOMMAIRE.

I. NOTIONS PRÉLIMINAIRES ET HISTORIQUES.

Le drawback est le remboursement, lors de l'exportation à l'étranger d'un produit manufacturé, des droits qui ont été antérieurement perçus sur les matières premières employées à sa fabrication.

Le but du drawback est identique à celui de l'admission temporaire. (*V. ce mot.*) Les législations fiscales qui ont admis ou admettent encore ce procédé de remboursement ont eu en vue de faciliter aux industriels regnicoles qui fabriquent pour l'exportation l'accès des marchés extérieurs. Les matières premières employées par les industriels étrangers peuvent être exemptes de droits ou moins lourdement taxées que celles mises en œuvre par les manufacturiers regnicoles : on a voulu, en restituant à ces derniers la taxe afférente à la matière première, rétablir à leur profit l'égalité dans les conditions de la concurrence internationale.

Le drawback existait en France antérieurement à la Révolution : plusieurs fabrications, notamment les sucres raffinés et les étoffes ou tissus destinés aux marchés orientaux, jouissaient de ce mode d'encouragement.

Sous la Restauration et la monarchie de Juillet, l'institution du drawback se développa beaucoup, comme le correctif indispensable des taxes de douane très élevées qui grevaient alors les matières premières employées dans l'industrie.

A cette époque le drawback prit souvent le caractère d'une véritable *prime à l'exportation :* par suite d'une trop grande élévation dans la fixation légale de la somme à restituer lors de la sortie ou en raison de certains artifices de fabrication, il arriva maintes fois que la douane remboursa beaucoup plus qu'il n'avait été perçu en réalité sur la matière première rentrant dans la marchandise exportée. Ce caractère d'une prime indirecte que présentait alors le drawback n'était d'ailleurs ignoré de personne ; mais le Parlement, loin de s'en plaindre, s'en félicitait ouvertement, les idées économiques du temps étant, comme l'on sait, qu'il fallait favoriser autant que possible l'exportation de certains produits nationaux.

Le drawback sur les sucres (*V. ce mot*) a joué dans notre histoire financière un rôle particulièrement important. Établi au XVIIIe siècle, il n'a cessé de fonctionner, après de nombreuses et intéressantes transformations, qu'à la suite de la loi du 7 mai 1864, qui l'a remplacé par le régime de l'admission temporaire.

Cette substitution de l'admission temporaire au drawback s'est d'ailleurs successivement accomplie à l'égard de toutes les marchandises qui jouissaient autrefois de ce mode d'encouragement, et cela pour les raisons suivantes :

1° Le système du drawback est susceptible d'occasionner au Trésor des pertes sérieuses. L'importation des matières brutes pouvant motiver ultérieurement une restitution de droits s'accomplit dans les conditions ordinaires, sans que la douane soit appelée à faire des constatations d'identité. Dès lors, on peut réclamer frauduleusement à la sortie soit une allocation plus forte que celle qui est afférente à la quantité de matière brute réellement employée dans l'article exporté, soit une allocation plus élevée accordée à une matière brute autre qu celle qui a été véritablement mise en œuvre, soit l'allocation afférente à une matière brute étrangère, alors qu'il a été employé dans la fabrication une matière première similaire d'origine nationale. C'est ainsi, par exemple, que des fraudes nombreuses furent commises pour les drawbacks accordés aux savons, lorsque la saponification, qui ne s'opérait anterieurement qu'au moyen de l'huile d'olives, put avoir lieu également à l'aide de graisses animales (*L.* 11 *juin* 1815, *exposé des motifs*), et que pour le drawback des soieries, des surcharges de teinture, habituelles dans certaines fabrications, rendaient extrêmement délicate l'appréciation de l'allocation véritablement due.

2° Le système du drawback exige une comptabilité en recette et en dépense, tant de la part de la douane que de la part du fabricant. Ce dernier est obligé, en outre, du fait de ce système, d'avoir des fonds de roulement plus considérables et subit la perte d'intérêt qu'eût produit l'argent avancé par lui à la douane, durant le temps qui s'écoule entre l'entrée de la matière brute et la sortie de la fabrication.

3° Le système du drawback présente l'inconvénient budgétaire de grossir artificiellement les recettes de douane et peut conduire à des mécomptes, si l'on n'a pas soin, ainsi que cela a eu lieu à diverses reprises autrefois, de déduire des droits perçus les sommes à restituer.

II. LÉGISLATION FRANÇAISE ACTUELLE.

Les anciens drawbacks *pour restitution de droits de douane* perçus à l'entrée ont tous été supprimés ; mais l'exportation des viandes salées et des beurres salés donne encore lieu à l'allocation d'un drawback équivalant à la *taxe intérieure de consommation* qui a été perçue sur le sel employé à leur préparation. (*L.* 7 *juin* 1820, *art.* 9, et *O.* 22 *juin* 1820, *art.* 2, pour les viandes saléees ; *L.* 17 *mai* 1826, *art.* 8 ; *O.* 23 *nov.* 1825, *art.* 1er, et *D.* 19 *févr.* 1868, *art.* 1er, pour les beurres salés).

La restitution de la taxe de consommation est actuellement déterminée par le décret du 23 janvier 1877 ; elle a lieu dans les proportions suivantes, d'après le poids net effectif des salaisons et la classe à laquelle elles appartiennent :

La première classe comprend les exportations faites à destination des pays étrangers transatlantiques, des colonies et comptoirs français autres que l'Algérie et des pêches de la morue et de la baleine. La deuxième classe comprend les exportations faites à destination de l'Algérie, des pays étrangers d'Europe, des Échelles du Levant, de l'Égypte et des ports barbaresques de la Méditerranée. (*O.* 28 *juill.* 1849, *art.* 2.)

Classes.	Désignation des salaisons.	Quantités.	Proportion de sel allouée.	Sommes à rembourser.
	Viandes salées.	Kilog. net.	Kilog.	
1re	Bœuf ou porc en saumure	100	10	1f 00
	Jambon	100	30	3 00
	Lard en planches	100	32	3 20
2e	Bœuf ou porc en saumure	100	30	3 00
	Jambon	100	25	2 50
	Lard en planches	100	27	2 70
	Beurres salés.			
1re		100	13	1 20
2e (suivant le degré de la salaison)		100	8 4	0 80 0 40

Le drawback n'est accordé qu'aux salaisons réellement fabriquées en France. Le fait de cette fabrication doit être établi au moyen d'un certificat d'origine, libellé sur papier timbré, délivré par le fabricant français, indiquant l'espèce et la qualité des produits. Quand la douane ne se croit pas suffisamment assurée de l'authenticité des certificats, elle peut exiger qu'ils soient visés par le sous-préfet de l'arrondissement du lieu de fabrication.

Les exportations effectuées par mer donnent seules droit à l'allocation d'un drawback. Les beurres factices (beurrine, margarine, etc.) n'ont droit à aucun remboursement.

A raison de l'identité du but et de l'analogie du mécanisme financier, il convient de rapprocher du drawback sur les salaisons les ***exportations à la décharge de taxes intérieures.***

En vue de seconder les fabricants qui travaillent pour l'exportation, l'administration des contributions indirectes donne décharge des taxes intérieures à la sortie des produits sur lesquels il existe des taxes de cette nature. Dans l'état actuel de la législation, ces produits sont : l'acide stéarique, l'alcool et les produits qui en suivent le régime, le vin, cidre, poiré et hydromel, le jus d'oranges, mélange d'alcool fermenté, la bière, les allumettes chimiques, les bougies et chandelles-bougies, les cartes à jouer, la cire, les huiles végétales et graisses liquides, l'orfèvrerie et bijouterie, les poudres à feu, le sucre, le tabac en feuilles et le tabac fabriqué, le vinaigre et les préparations au vinaigre.

III. LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES.

Par suite de certains intérêts, variables, d'ailleurs, suivant les pays, diverses législations étrangères ont conservé à l'égard de plusieurs marchandises le système du drawback.

En Angleterre, les droits de douane inscrits au tarif actuel du 31 mai 1883 sont remboursés à l'exportation de quelques marchandises, notamment du tabac fabriqué dans la Grande-Bretagne et l'Irlande, de la vaisselle d'or et d'argent ouvrée dans le Royaume-Uni, des spiritueux, etc.

En Espagne, le tarif douanier du 23 juillet 1882 (disposition troisième pour l'application du tarif) accorde des drawbacks aux sucres importés pour le raffinage et aux matériaux de toutes sortes importés pour la construction ou la réparation de navires et de machines marines.

En Italie, un décret du 9 août 1883 énumère un certain nombre de marchandises auxquelles sont restitués à la sortie les droits de douane perçus sur les matières brutes ayant servi à leur fabrica-

tion; on y remarque le chocolat et divers articles dans la composition desquels le sucre est employé. La loi du 14 juillet 1887, article 7, autorise, d'ailleurs, le gouvernement italien à augmenter, par voie de décret, les marchandises jouissant de l'allocation d'un drawback.

Le Portugal a plus que tout autre pays européen conservé ce mode d'encouragement au commerce extérieur. Divers décrets énumérés dans les observations préliminaires du tarif actuel du 6 juillet 1882, accordent le remboursement des droits de douane, notamment au riz importé en paille et exporté après décortication, au sucre brut exporté après raffinage, aux huiles employées dans les conserves de poisson, au plomb en masse transformé en plomb de chasse, aux métaux pour la fabrication des clous, aux tissus de coton écru ou blanc, réexportés teints ou imprimés, etc.

La législation nord-américaine et celles de divers pays de l'Amérique latine continu nt aussi à appliquer à quelques marchandises le système du drawback.

Étienne Bladé

DRÊCHE. *V.* Bière.

DROGUISTE. *V.* Droit de visite.

DROIT DE DÉTAIL. — Les vins, cidres, poirés et hydromels, vendus par quantités inférieures à 25 litres, sont passibles d'un droit de détail.

On a fait connaître plus haut l'historique de ce droit, son assiette et ses modes de perception. (*V.* Débitants.)

Le taux en a été réduit par la loi du 19 juillet 1880 de 18 fr. 75 c. à 12 fr. 50 c. p. 100, décimes compris.

DROIT DES PAUVRES.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

Le droit des pauvres est une contribution levée sur le public, au profit des pauvres, dans les théâtres et autres lieux de plaisir.

Son principal caractère est d'être indépendant et distinct de la fortune de ces établissements. Elle procède du prix de la place, mais elle est en sus et ne peut être confondue avec ce prix.

L'idée mère de cette contribution sur les plaisirs publics remonte aux premières années du XVe siècle ainsi qu'en témoigne une ordonnance de Charles VI, du mois d'avril 1407, qui « enjoignait aux mé« nétriers appelés dans les noces d'y quêter pour « l'hôpital Saint-Julien ».

A Paris, le plus ancien document qui en fasse mention est un arrêt du Parlement du 27 janvier 1541, autorisant les confrères de la Passion à jouer pour la première fois le mystère de l'Ancien Testament : « à cause que le peuple sera détourné du service « divin et que cela diminuera les ausmosnes (Charles « Royer et consorts, maîtres et entrepreneurs de « jeux et mystères de l'Ancien Testament) bailleront « aux pauvres la somme de 1,000 livres, sauf à « ordonner de plus grandes sommes. »

Toutefois, c'est depuis le règne de Louis XIV que le droit proportionnel au profit des indigents, et le mode adopté pour le percevoir, sont entrés dans le domaine de la loi. (*O. roy.* 25 *févr.* 1699; *O.* 30 *janv.* 1713 *relative aux spectacles populaires des foires de Saint-Germain et de Saint-Laurent.*)

Une ordonnance du régent, en date du 5 février 1716, autorisa, en faveur de l'Hôtel-Dieu, la perception d'un neuvième, distincte de la première contribution du sixième, de sorte que ces deux taxes réunies équivalaient aux $^5/_{18}$, soit à plus du quart de la recette des théâtres; cependant elles ne la diminuaient en rien, puisque l'impôt n'étant qu'une taxe de consommation levée sur les spectateurs, le prix des places avait été augmenté proportionnellement aux deux impôts créés.

Enfin une ordonnance du lieutenant général de police, en date du 17 mai 1732, réglementa le détail de la perception.

La Révolution, par le décret du 4 août 1789, fit disparaître toutes les redevances dues aux gens de mainmorte; toutefois, il atteignit en principe plutôt qu'en fait l'impôt sur les plaisirs publics, car la perception en fut maintenue jusqu'à ce qu'il eût été pourvu d'une autre manière au soulagement des pauvres,

La loi des 16-24 août 1790, en attribuant aux municipalités le droit d'autoriser et de surveiller les spectacles publics, reconnut également le principe de cette contribution en enjoignant (*art.* 4) aux officiers municipaux de donner « les permissions ou « de confirmer la jouissance des directeurs actuels « pour le temps qui leur restait à courir à charge « d'une redevance envers les pauvres ».

A partir du décret des 13-19 janvier 1791, aucune obligation ne fut imposée aux théâtres à l'égard des indigents.

Cette suspension du droit fut de courte durée car un arrêté du Directoire du 11 nivôse an IV rétablit la redevance en faveur des pauvres et la fixa au produit d'une représentation par mois, défalcation faite des frais et de la part de l'auteur.

Le 7 frimaire an V fut promulguée une loi ainsi rédigée :

Art. 1er. Il sera perçu un décime par franc, en sus du prix de chaque billet d'entrée pendant six mois, dans tous les spectacles où se donnent des pièces de théâtre, des bals, des feux d'artifice, des concerts, des courses et exercices de chevaux, pour lesquels les spectateurs paient.

La même perception aura lieu sur le prix des places louées pour un temps déterminé.

Art. 2. Le produit de la recette sera employé à secourir les indigents qui ne sont pas dans les hospices.

Comme la perception de ce droit qui s'effectuait au moyen d'un bureau supplémentaire dans l'intérieur des spectacles était gênante pour le public et les administrations théâtrales, le Directoire rendit, le 29 frimaire an V, un décret déclarant que les entrepreneurs et directeurs de spectacles seraient tenus de percevoir eux-mêmes, au profit des indigents, un décime par franc en sus du prix des billets d'entrée.

A partir de cette époque, l'impôt fut prorogé d'abord de 6 mois en 6 mois, puis d'année en année, jusqu'au 24 novembre 1808.

Pendant cette période, quelques prescriptions nouvelles furent introduites, notamment par l'arrêté du premier Consul du 10 thermidor an XI portant

autorisation de percevoir l'impôt pour l'an XII. L'une de ces dispositions assimilait aux spectacles, pour la quotité du droit à percevoir, certains établissements, tels que les panoramas et les théâtres pittoresques et mécaniques ; une autre indiquait les autorités appelées à statuer sur les contestations qui pourraient s'élever en cette matière.

Ces autorités sont le préfet en conseil de préfecture, sur l'avis du comité consultatif établi par l'arrêté du 7 messidor an IX, sauf, en cas de réclamation, recours au Conseil d'État.

Le décret du 8 fructidor an XIII compléta cette législation en attachant à la perception du droit créé en faveur des hospices et secours à domicile, toutes les garanties établies par les lois et règlements relatifs au recouvrement des contributions publiques.

Enfin le décret du 9 décembre 1809 fixa sous une forme permanente et définitive la perception du droit des pauvres.

Depuis l'établissement du régime constitutionnel on a pensé que la sanction législative était nécessaire pour légitimer cette perception ; en conséquence, à partir de 1817, les deux taxes figurent chaque année au tableau des produits, droits et revenus dont la perception est autorisée au profit des communes ou des établissements publics, conformément aux lois, sous cette double mention :

Dixième des billets d'entrée dans les spectacles et concerts quotidiens. (*L.* 7 *frim. an V.*)

Quart de la recette brute dans les lieux de réunion ou de fêtes où l'on est admis en payant. (*L.* 8 *therm. an V.*)

Le décret du 26 janvier 1864, en permettant la libre exploitation des théâtres, a consacré sous une forme expresse le maintien de l'impôt, en précisant, pour les directeurs, l'obligation de supporter la redevance prescrite au profit des pauvres et des hospices.

Tel est l'historique de cet impôt qui a été perçu presque sans interruption depuis le règne de Louis XIV jusqu'à nos jours, conservant le même caractère aussi bien sous la législation de 1699 que sous celle de l'an V, c'est-à-dire toujours exigé en sus de la place et passant des mains du public dans celles des directeurs de théâtre pour parvenir aux pauvres.

II. CONTESTATIONS.

Depuis un certain nombre d'années, le droit des pauvres a été l'objet d'attaques très vives de la part des directeurs de théâtres.

Nous n'entreprendrons pas de reproduire ici tous les incidents de cette campagne sans cesse renouvelée. Le cadre du *Dictionnaire* ne comporterait pas de pareils développements. Nous nous bornerons donc à l'indiquer à grands traits en renvoyant le lecteur aux nombreux et intéressants mémoires publiés par l'administration hospitalière de Paris sur cette question.

En 1829, les acteurs sociétaires de la Comédie-Française, suivis bientôt par les directeurs des théâtres, reprirent la vieille querelle soulevée par leurs prédécesseurs en 1719 ; ils réclamèrent devant la Chambre des députés l'exonération du droit.

La lutte dura quatre années, de 1829 à 1833, et se termina à l'avantage de l'administration hospitalière.

En 1849, les théâtres se liguèrent pour la seconde fois, et, dans un mémoire au ministre de l'intérieur, réclamèrent la modification de la perception du droit.

Le débat de nouveau transporté devant la Chambre sous forme d'une proposition de loi tendant à changer l'assiette et le mode de perception de l'impôt, l'administration hospitalière trouva en M. Dupin un éloquent défenseur qui n'eut pas de peine à démontrer à l'assemblée le caractère véritable de la taxe levée sur le spectateur et non sur l'entreprise théâtrale.

En 1863, nouvelles tentatives, également repoussées, au sujet du droit perçu par l'administration sur les billets d'auteur.

Toutefois, l'agitation grandit à partir de ce moment. Le directeur du Châtelet, M. Holstein, menait la campagne et donna le signal de l'attaque dans une brochure sur la liberté des théâtres.

En 1866, pétition au Sénat pour la modification de la perception. La prise en considération est repoussée sur le rapport de la commission.

En 1867 la question est portée au Corps législatif qui la repousse également.

En 1869, nouvelle tentative faite par M. Pelletan sous forme d'amendement au projet de loi sur le budget de 1870, demandant l'abolition du droit ; l'amendement est encore rejeté.

Enfin, une commission instituée par le ministre des lettres, sciences et beaux-arts, à l'effet d'étudier les questions qui se rattachent à l'impôt, conclut en 1870 au maintien du droit dans sa quotité et dans son principe.

La lutte semblait dès lors apaisée lorsqu'en 1878 les directeurs de théâtre trouvèrent en M. Dugué de la Fauconnerie un nouvel interprète de leurs prétentions. Un projet de loi tendant à modifier le droit sur les billets de théâtre fut déposé par lui à la Chambre des députés, qui le rejeta à une forte majorité.

III. JURISPRUDENCE.

Le prélèvement de cette taxe a rencontré dans son application des difficultés qui ont été tranchées par divers arrêts des cours souveraines, lesquels forment actuellement jurisprudence.

Ainsi un arrêt du Conseil d'État du 25 novembre 1806 a décidé que le droit ne pouvait être perçu sur le prix des chaises dans les églises lors même que ce prix serait considérablement augmenté pour une messe en musique.

Un décret rendu en Conseil d'État du 26 novembre 1808 a décidé que les bals et concerts de réunions où l'on n'entre que par abonnement sont exceptés de la perception s'il est constant que l'abonnement n'est point public, qu'ils ne sont pas la chose d'un entrepreneur, et qu'il n'entre dans ces réunions aucun objet de spéculation de la part des sociétaires ou abonnés. (Ce décret a trouvé son application d'un arrêt du Conseil d'État du 21 avril 1836, relatif à la Société de Bellevue, à Saint-Quentin.)

Les billets gratis dans les salles de spectacles, bals, concerts, etc., ne sont pas soumis au droit. (*Av. C. d'État* 29 *therm. an XIII.*)

Les représentations gratuites ne sont pas sujettes à la taxe (*D.* 9 *déc.* 1809), le droit étant assis sur la recette. (*Arr. C. d'Ét.* 12 *fév.* 1817.)

Les représentations à bénéfice sont pareillement exemptées par le décret de 1809 du droit sur l'augmentation mise au prix des billets.

Une circulaire ministérielle du 19 décembre 1809 indique que cette exception n'est relative qu'aux artistes qui ont droit par leur engagement à ces représentations ou qui les obtiennent lors de leur

retraite, ou encore lorsqu'elles sont données à leur profit ou à celui de leur veuve ou de leurs enfants, à raison de la position dans laquelle ils se trouvent.

Néanmoins elle doit s'étendre nécessairement aux représentations données dans un but charitable au profit soit des malheureux, soit de personnes qu'un désastre, qu'une calamité quelconque vient inopinément frapper, etc., etc.

Diverses décisions ont exonéré complètement plusieurs genres de plaisirs publics qui affectent le caractère d'utilité publique.

Ce sont, par exemple, les concerts annuels donnés par le Conservatoire de musique au profit des familles des membres du Conservatoire décédés dans l'exercice de leurs fonctions. (*D.* 25 *prair. an V.*)

Les expositions universelles qui doivent être considérées comme œuvre nationale (*Arr. C. d'État* 7 *mai* 1857), etc

Les poursuites à faire pour assurer le recouvrement du droit sont dirigées suivant le mode fixé par l'arrêté du 16 thermidor an VIII et les autres lois et règlements relatifs au recouvrement des contributions directes, c'est-à-dire par voie de contrainte.

La contrainte est décernée par l'administration charitable en cas de régie simple, sinon par le régisseur ou le fermier, et rendue exécutoire ainsi que les rôles de contributions directes par arrêté du préfet.

Néanmoins l'arrêt exécutoire ne fait pas obstacle à ce que les entrepreneurs se pourvoient auprès du conseil de préfecture.

L'arrêté du 10 thermidor an XI avait décidé qu'en matière de contestation c'est au préfet en conseil de préfecture qu'il appartient de statuer, sauf recours au Gouvernement. Le décret du 8 fructidor an XII a modifié cette jurisprudence en attribuant aux conseils de préfecture la connaissance des contestations dont il s'agit, par assimilation avec les contributions directes.

Les décisions de ce conseil doivent être exécutées provisoirement et sauf le recours au Conseil d'État, réservé par l'arrêté précédent.

Il n'y a pas de dépens en cette matière : en effet, aux termes de l'article 30 de la loi du 21 avril 1832, le recours contre les arrêtés du conseil de préfecture en fait de contributions directes (auxquelles est assimilé le droit des pauvres) a lieu sans frais. (*Arr. C. d'État* 13 *juin* 1873.)

Ces dispositions ont été confirmées d'abord par le décret du 21 août 1806, puis par les lois ultérieures relatives au droit et qui en ont continué la perception *conformément aux lois existantes,* enfin par le décret du 6 janvier 1864, article 2.

La compétence du conseil de préfecture embrasse toutes les contestations qui peuvent s'élever sur l'exécution ou l'interprétation des lois sur la matière ; elle est absolue, exclusive de toute autre juridiction.

Cette jurisprudence est reconnue par les tribunaux eux-mêmes. (*Arr. de la Cour de Paris* 21 *janv.* 1832 ; *Jugem. du tribunal de Lyon* 22 *mai* 1869 ; *Arr. C. d'État* 24 *juillet* 1862 ; *Arr. Cons. de préfecture de la Seine* 25 *février* 1864.)

IV. ÉTABLISSEMENTS SOUMIS AU DROIT.

Le droit perçu dans les théâtres au profit des pauvres est du dixième en sus du prix des billets ou du quart de la recette brute, suivant la nature de l'établissement.

Si l'on s'en tient à l'expression stricte et nette de la loi, voici quelle est la nomenclature des établissements passibles du dixième :

Les théâtres, opéras, spectacles quotidiens ou semi-quotidiens (*L.* 7 *frim. an V,* 8 *therm. an V*) ;

Les panoramas, théâtres pittoresques et mécaniques (*Arr. du Gouvernem.* 10 *therm. an XI; Arr. C. d'État* 16 *fév.* 1832) ;

Les concerts quotidiens (*L.* 16 *juill.* 1840) ;

Les établissements où se jouent les pantomimes ainsi que les scènes équestres et représentations d'actions héroïques (cirque, hippodrome), les salles de curiosités et d'expériences de physique et généralement tous les établissements qui ne sont pas désignés par les lois comme devant être soumis au paiement du quart de la recette brute (*Arr. min. de l'int.* 9 *mai* 1809) ;

Les marionnettes. (*Arr. C. d'État* 16 *fév.* 1832.)

Sont rangés dans la deuxième catégorie, c'est-à-dire parmi les établissements passibles du prélèvement du quart :

Les bals publics donnés dans un théâtre ou ailleurs (*Ord.* 12 *fév.* 1817), les feux d'artifice (s'il y a prix d'entrée), les concerts non quotidiens, courses et exercices de chevaux, etc. (*L.* 8 *therm. an V,* 16 *juill.* 1840, *art.* 9 ; *Arr. du C. d'État* 29 *oct.* 1809, 16 *juin* 1841) ;

Les établissements dont les billets d'entrée donnent droit à des objets de consommation d'une valeur égale à la totalité ou à une partie de leur prix ; ceux (jardins ou autres lieux publics) dans lesquels on entre sans payer, mais où se trouvent établis des divertissements pour lesquels des rétributions sont exigées ou par voie de cachet ou par abonnement. (*Déc. min. de l'int.* 26 *fruct. an X; Arr. C. d'État* 9 *déc.* 1852.)

Une instruction ministérielle du 19 décembre 1809 a étendu cette prescription aux guinguettes des environs de Paris.

Telles sont les règles posées par les lois qui régissent la matière.

Toutefois, en ce qui concerne Paris, diverses décisions administratives ont successivement autorisé la modération du droit dans les entreprises taxées au quart, lesquelles peuvent toutes aujourd'hui, sauf les bals, être assimilées aux théâtres et ne supporter que la taxe du dixième de la recette brute, soit un décime en sus du prix des places.

D'autres établissements, tels que ceux des saltimbanques et physiciens, les voitures à chèvres, les teneurs de jeux et marionnettes stationnant en plein air dans des lieux non clos, ont été complètement exonérés de la perception. (*Arr. Dir. de l'assistance publique* 27 *fév.* 1852, *renouvelé en* 1878 ; *Déc. min.* 1er *mars* 1855.)

Quant aux concerts non quotidiens donnés par les artistes (tels que concerts Colonne et Pasdeloup), le prélèvement n'est opéré que sur la base de 5 p. 100.

En ce qui concerne les bals soumis seuls, comme nous l'avons dit, à la perception du quart, l'assistance publique, par mesure de bienveillance, a abaissé à 15 p. 100 le taux du droit à prélever sur la recette.

V. MODE DE PERCEPTION.

1. En général.

La perception peut s'opérer de trois manières : par régie simple, par bail à ferme ou par régie intéressée.

La régie simple est la perception directe par un préposé sous la direction et la surveillance immédiate de l'administration charitable.

La ferme est l'adjudication pure et simple du droit.

La régie intéressée consiste à traiter avec un régisseur à la condition d'un prix fixe et d'une remise proportionnelle dans les produits excédant le prix principal et la somme allouée pour frais au régisseur.

L'article 6 de la loi de frimaire an V permettant aux administrations charitables de déterminer les mesures qu'elles jugeraient convenables, elles sont libres de choisir l'un des trois modes qui leur convient. Une décision du ministre de l'intérieur du 12 septembre 1829 ne laisse aucun doute à cet égard, la seule formalité imposée aux établissements consiste à demander l'autorisation préalable du préfet conformément aux prescriptions de l'article 15 de l'ordonnance du 31 octobre 1821.

La perception s'effectue de deux manières : soit par une perception quotidienne, c'est-à-dire au jour le jour, par les soins d'un contrôleur spécial présent pendant toute la durée des séances et prélevant le droit sur la recette encaissée après l'apurement des comptes ; soit par abonnement.

Ce dernier mode a été autorisé par l'article 3 du décret de 1809.

La loi du 7 frimaire an V et l'ordonnance du 21 octobre 1821 ont autorisé les abonnements.

Le décret de 1852 sur la décentralisation administrative a rendu aux préfets le droit d'accorder ces autorisations.

Pratiquement la perception directe est la règle. Ne sont abonnés en effet que les établissements dont le produit ne justifie pas la présence d'un contrôleur à chaque séance.

Ces abonnements sont généralement mensuels, car il est nécessaire de rapprocher les paiements des prix convenus dans les traités d'abonnement, l'administration n'ayant aucun privilège sur le mobilier des redevables ni sur les objets servant à leur exploitation, ainsi qu'il résulte d'un arrêt de la cour de Paris du 24 décembre 1839 et d'un arrêt de la cour de Marseille de 1843.

2. A Paris.

A Paris, le mode de perception adopté fut probablement, dès l'origine, la régie intéressée. Il existait du reste en 1809, et le décret du 9 décembre en consacra l'usage dans son article 2 ainsi conçu : « La perception de ces droits continuera pour Paris d'être mise en ferme ou régie intéressée d'après les formes, clauses, charges et conditions qui seront approuvées par notre ministre de l'intérieur. En cas de régie intéressée, le receveur comptable de ces établissements et le contrôleur des recettes et dépenses seront spécialement chargés du contrôle et de la régie sous l'autorité de la commission exécutive et sous la surveillance du préfet de la Seine. »

Cette forme de perception fut employée jusqu'en 1856.

Toutefois l'administration se demandait depuis quelque temps s'il ne lui serait pas plus avantageux de régir elle-même ce service que d'en continuer l'adjudication.

Le moment était propice pour l'essai de la gestion directe en effet. Le marché passé avec le régisseur en 1833 était expiré en 1854. L'administration l'avait prorogé pour une année afin de ne pas désorganiser le service de la perception pendant une année d'exposition qui promettait d'être fructueuse, mais elle demanda à l'autorité supérieure, en lui soumettant un plan d'organisation, l'autorisation de faire procéder en 1856 à la gestion directe de la perception du droit des indigents, quitte à revenir au système de la régie intéressée accordée par la voie de la mise en adjudication, si les résultats de la tentative étaient défectueux. Le ministre approuva ce projet par lettre du 25 octobre 1855.

L'expérience démontra que la gestion directe par l'administration présentait sous le rapport de l'économie, de la promptitude et de la surveillance des opérations, des avantages qui motivaient suffisamment son maintien ; aussi un arrêté du 25 juin 1857 la constitua définitivement. Le service, transporté au chef-lieu de l'administration, fut confié à un directeur ayant sous ses ordres les agents du contrôle et du recouvrement. Ce personnel comprenait : un contrôleur principal caissier chargé de centraliser la recette et d'en faire ensuite le versement dans la caisse de l'administration, un contrôleur principal adjoint et un nombre déterminé de contrôleurs. Toutes les recettes faites par ces agents, assujettis à un cautionnement, furent centralisées entre les mains du contrôleur en chef qui en fait chaque jour le versement dans la caisse de l'administration.

Le receveur de l'administration et le contrôleur des recettes et des dépenses continuèrent leur surveillance comme contrôleurs spéciaux, conformément aux termes de l'article 2 du décret du 9 décembre 1809.

Enfin les dépenses auxquelles ce mode de gestion pouvait donner lieu furent imputées sur les crédits portés au budget pour frais de perception du droit des indigents.

A part quelques modifications de détail, comme la suppression du directeur et par suite l'extension des attributions du contrôleur principal et du contrôleur principal adjoint et aussi de l'augmentation du nombre des agents appelés à concourir au service de la perception, telle est aujourd'hui encore l'organisation du service de la perception du droit des indigents.

VI. STATISTIQUE.

Il est difficile de préciser l'importance du revenu de la taxe prélevée en faveur des pauvres sur les spectacles, les statistiques officielles ne fournissant pas de données à cet égard.

D'ailleurs ce n'est que dans les centres populeux que l'exercice de ce droit peut être fait d'une manière régulière et permanente, et les petites villes ou communes négligent bien souvent une source de revenus dont la faiblesse ne compenserait peut-être pas les frais de perception.

D'après les renseignements que peuvent offrir les statistiques, lesquelles réunissent, sous le titre de droits attribués, le produit des concessions dans les cimetières, les bénéfices des monts-de-piété et le droit des pauvres, voici quel serait le chiffre approximatif de ce revenu :

Part revenant aux hospices (1878).	3,150,930 fr.
Part revenant aux bureaux de bienfaisance (enquête de 1874) (Paris excepté).	1,762,361
Total.	4,913,291 fr.

On peut évaluer aux deux tiers la part revenant au droit des pauvres dans ce produit.

A Paris, la recette constatée au dernier compte financier (1884) s'est élevée à 2,971,382 fr. 84 c.

Le tableau suivant donne la recette du droit des pauvres pour les dix dernières années :

Années.	Recettes.	Années.	Recettes.
1875.	2,611,731f41	1880.	2,917,871f67
1876.	2,651,811 60	1881.	3,173,040 57
1877.	2,728,054 69	1882.	3,280,027 62
1878.	3,906,342 34	1883.	3,263,891 14
1879.	2,772,146 61	1884.	2,971,282 84

NIELLY.

Bibliographie.

LAIRUFFE-MONTMFLYAN, *Replique pour l'administration des hospices civils de Paris aux observations de MM. les acteurs sociétaires du Théâtre français.* Veuve Huzard, 1829. — *Precis pour l'administration des hospices civils en reponse au memoire publie par MM. les directeurs de théâtre.* Veuve Huzard, 1829.

Réponse de l'administration des hospices civils au memoire imprimé et adressé à la Chambre des députés par les directeurs de théâtre. Veuve Huzard, 1831.

Réclamation de MM. les directeurs des théâtres de Paris au sujet de l'impôt établi sous le nom de droit des pauvres. Paris. Sans date[1].

HUSSON, *Mémoire sur la question de savoir si le droit des pauvres est dû sur les billets d'entrée vendus au public.* Dupont, 1863. — *Note sur le droit des pauvres, suivi d'un rapport de la commission ministérielle, de M. Manceaux, conseiller d'Etat.* Dupont, 1870.

Observations tendant à la suppression du droit des indigents, 1867 ; *suivies d'une courte reponse à M. Husson par les directeurs de théâtre,* 1869.

J. SAY, *Consultation pour MM. les directeurs de théâtre contre la perception du droit des pauvres.*

HOLSTEIN, *La Liberte des théâtres,* 1867.

H. MARTIN, *Abolition de la perception du droit des pauvres.* Dentu, 1875.

G. MARYE, *Note sur l'état de l'industrie des théâtres.* Hugoin, 1877.

LAUTH, *Rapport sur le droit des pauvres.* Hénon, 1878.

LACAN, *Traité des théâtres.* Durand, 1853.

DROIT DE STATISTIQUE. — Ce droit, établi par l'article 3 de la loi du 22 janvier 1872 pour subvenir aux frais de la statistique commerciale, se perçoit sur toute marchandise importée ou exportée, à raison de 10 cent. par colis sur les marchandises en futailles, caisses, sacs ou autres emballages ; de 10 cent. par 1,000 kilogr. ou par mètre cube sur les marchandises en vrac ; et de 10 cent. par tête sur les animaux vivants ou abattus des espèces chevaline, bovine, ovine, caprine et porcine. Voir, pour plus amples détails, le *Tarif officiel du douanier*, observations préliminaires, nos 536 à 542.

Sauf quelques détails d'application, le droit de statistique représente à peu près notre ancien droit *de balance*, qui avait été créé par l'article 2 de la loi du 24 nivôse an V, et qui, restreint peu à peu à un petit nombre de marchandises, fut supprimé par la loi du 16 mai 1863.

Ce droit a produit en 1886, 6,439,964 fr.

DROIT GÉNÉRAL DE CONSOMMATION. — Tous les liquides alcooliques, autres que les vins de moins de 16 degrés et que les cidres, poirés et hydromels, sont soumis à un droit général de consommation. (*V.* **Alcool.**)

L'origine de ce droit remonte à la loi du 8 décembre 1814 qui substitua au droit de détail *ad valorem* un droit de consommation, dans le cas d'expédition à des particuliers. Mais le droit de détail perçu chez les débitants, ainsi que le droit de circulation, étaient encore maintenus et ils subsistèrent jusqu'à la loi du 24 juin 1824 qui ne laissa plus subsister, en dehors des droits d'entrée et de licence, que le droit général de consommation, dans lequel vinrent se confondre tous les autres droits.

1. Le texte semble indiquer 1833.

Le droit général de consommation est basé sur la richesse alcoolique des liquides. Il est actuellement de 156 fr. 25 c., décimes compris, par hectolitre d'alcool pur.

Les vins qui présentent une force alcoolique supérieure à 15 degrés, sans dépasser 21 degrés, sont passibles du double droit de consommation pour la quantité comprise entre 15 et 21 degrés, indépendamment des taxes ordinaires sur le volume du vin. Au-dessus de 21 degrés, les vins sont assujettis au simple droit de consommation, mais pour leur volume total considéré comme alcool pur. (*L.* 1er *sept.* 1871.)

Toutefois, la loi du 2 août 1872 a stipulé l'exemption des doubles droits de consommation, d'entrée et d'octroi en faveur des vins qui sont connus comme présentant *naturellement* une force alcoolique supérieure à 15 degrés sans dépasser 18 degrés, constatée au départ chez le récoltant-expéditeur, avec mention sur l'acquit-à-caution.

DROITS AD VALOREM.— Ils se perçoivent, ainsi que leur dénomination l'indique, à raison d'un tant pour cent de la valeur des marchandises, de telle sorte que, leur quotité (5, 10, 12 p. 100, par exemple) restant la même, la somme à recouvrer s'élève ou s'abaisse selon que le coût de la matière première ou de la main-d'œuvre, l'abondance ou la rareté du produit, ou toute autre circonstance cause une élévation ou un abaissement dans les cours. Ainsi un objet imposé à 10 p. 100 de sa valeur paiera aujourd'hui 10 fr. s'il vaut 100 fr., et dans quelques jours 12 fr. ou 8 fr. si sa valeur monte à 120 fr. ou tombe à 80. Cette proportionnalité constante entre le prix et le montant de l'impôt est ce qui différencie le plus les droits *ad valorem* des droits dits spécifiques, que l'on perçoit en appliquant une quotité fixe à un poids, un nombre ou une contenance déterminés une fois pour toutes.

La taxation *ad valorem* a le mérite de la simplicité. Ainsi, dans notre traité de 1860 avec la Grande-Bretagne, les tissus de laine étaient uniformément taxés à 10 p. 100 de la valeur, tandis que dans le tarif actuel, où ils sont imposés au poids, ils sont répartis dans vingt ou trente catégories, ayant chacune leur droit propre. Encore, vu l'impossibilité d'établir, pour chaque espèce, autant de subdivisions qu'il y a de qualités, a-t-on dû parfois imposer au même droit des produits de valeurs différentes, de sorte que les qualités communes paient relativement un peu plus cher que les qualités moyennes, tandis que les qualités supérieures paient relativement un peu moins. C'est un inconvénient difficile à éviter dans une tarification spécifique et qui ne se rencontre pas dans le système des droits *ad valorem.*

En revanche, dans ce dernier système, la variation de la somme à percevoir selon que la valeur de la marchandise s'élève ou s'abaisse, variation qui semble équitable au premier abord, va directement à l'encontre du but que se propose un tarif de douane lorsque le droit édicté a un caractère protecteur, comme cela arrive plus ou moins dans tous les tarifs, C'est, en effet, quand les prix s'abaissent à l'étranger et quand, par suite, la concurrence devient plus vive pour le producteur national que la somme à payer par l'importateur diminue.

Ce n'est pas là, au surplus, l'objection la plus sérieuse que rencontre la taxation à la valeur. Pour l'application d'un tarif spécifique, rien de plus facile que de peser une marchandise, de jauger des futail-

les, de compter les têtes d'un troupeau. Mais tout autre chose est d'apprécier la valeur d'un produit. Les auteurs du traité de 1860 et des conventions postérieures s'étaient si bien rendu compte de cette difficulté, qu'en instituant l'expertise pour statuer sur les contestations qui s'élèveraient entre la douane et le commerce, ils avaient stipulé que les mésestimations constatées par les experts ne donneraient lieu à des amendes que si elles atteignaient au moins 10 p. 100. Ils admettaient ainsi que des hommes spéciaux, qui fabriquent ou vendent une marchandise, peuvent se tromper de 10 p. 100 dans leur estimation.

Qu'attendre dès lors de l'appréciation d'un agent du fisc, dont forcément la compétence est beaucoup moins étendue?

L'expérience des tarifs *ad valorem* a été faite en grand par la douane française, de 1860 à 1880. Elle a démontré que ce système de taxation, séduisant en théorie, donne dans la pratique de détestables résultats. Plus que tout autre il incite à la fraude, à cause de la difficulté de reconnaître l'inexactitude des déclarations. Il lèse le Trésor, qui est privé d'une partie de l'impôt. Il porte préjudice aux commerçants honnêtes qu'il expose à des contestations non fondées de la part de la douane et à une concurrence déloyale de la part des commerçants peu scrupuleux. Il n'est avantageux qu'aux redevables de mauvaise foi.

DROITS DE GREFFE. *V.* **Greffe.**

DROITS D'ENTRÉE. — Les boissons et les vendanges introduites ou récoltées dans les villes ayant une population agglomérée de 4,000 âmes et au-dessus sont soumises à des droits d'entrée perçus au profit du Trésor, lorsqu'elles sont destinées à la consommation intérieure.

Aux termes de la loi du 28 avril 1816, les villes de 2,000 âmes et au-dessus étaient assujetties au droit d'entrée : la loi du 25 mars 1817 l'étendit même aux villes de 1,500 âmes, mais la loi du 12 décembre 1830 le supprima pour les villes au-dessous de 4,000 âmes.

Depuis la loi du 19 juillet 1880, le tarif des droits d'entrée est réglé ainsi qu'il suit :

DROIT D'ENTRÉE dans les villes d'une population agglomérée.	TAXE PAR HECTOLITRE. (Décimes compris.) Vins en cercles et en bouteilles expédiés dans les départements de 1re classe.	de 2e classe.	de 3e classe.	Cidres, poirés et hydromels.	Alcool pur contenu dans les eaux-de-vie et esprits en cercles, dans les eaux-de-vie en bouteilles, les fruits à l'eau-de-vie, les liqueurs et l'absinthe.
De 4,000 à 6,000 âmes . .	0f 40	0f 55	0f 75	0 35	7f 50
De 6,001 à 10,000 âmes. .	0 60	0 85	1 10	0 50	11 25
De 10,001 à 15,000 âmes .	0 75	1 15	1 50	0 60	15 00
De 15,001 à 20,000 âmes .	0 95	1 40	1 90	0 85	18 75
De 20,001 à 30,000 âmes .	1 10	1 70	2 25	0 95	22 50
De 30,001 à 50,000 âmes .	1 30	2 00	2 60	1 15	26 25
De 50,001 âmes et au-dessus	1 50	2 25	3 00	1 25	30 00

Tandis que ce tarif varie seulement pour les cidres, poirés, hydromels et pour les alcools, suivant le chiffre de la population agglomérée, il varie, en outre, pour les vins, en raison de la classe du département; la classification est la même que pour le droit de circulation.

La population agglomérée est seule soumise au droit d'entrée. Les habitations éparses en sont affranchies, à l'exception toutefois des débits ; ceux-ci y sont astreints, quelle que soit la partie de la commune où ils se trouvent situés.

Les vins dont la richesse alcoolique est supérieure à 15 degrés, sans dépasser 21 degrés, acquittent un double droit d'entrée pour la quantité comprise entre 15 et 21 degrés, outre le droit d'entrée ordinaire sur le volume du vin.

DROITS DE VÉRIFICATION DES ALCOOMÈTRES. — La loi du 7 juillet 1881 a rendu obligatoire, pour la constatation du degré des alcools et des eaux-de-vie, l'emploi de l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac, soit dans les opérations de l'administration, soit dans les transactions privées ; elle a soumis en même temps cet instrument à une vérification officielle.

Des alcoomètres centésimaux et les thermomètres nécessaires à leur usage ne peuvent être employés ou mis en vente qu'autant qu'ils ont été assujettis à cette vérification et qu'ils portent sur leur carène cylindrique un signe constatant l'accomplissement de la formalité. La vérification est effectuée à Paris par les soins d'agents spéciaux dépendant du ministère du commerce et de l'industrie.

Un décret du 27 décembre 1884 a fixé la taxe de vérification, qui est de 1 fr. pour les alcoomètres et de 0 fr. 50 c. pour un thermomètre. Les instruments reconnus défectueux par les agents vérificateurs ne sont passibles que de la moitié des taxes ci-dessus.

L'article 5 du décret dispose que la taxe est établie et recouvrée comme en matière de droits pour la vérification des poids et mesures (*V.* **Poids et mesures**). La taxe est perçue au profit du Trésor ; elle figure parmi les taxes assimilées aux contributions directes.

Le fonctionnement du service a commencé le 1er avril 1884 (*L.* 28 *juill.* 1883) et les dépenses de vérification se sont élevées pour les trois derniers trimestres de 1884 à 55,000 fr. (37,775 fr. pour frais d'installation et fourniture d'instruments et 17,225 fr. pour traitements, salaires, frais de bureau, loyer, etc.). Les dépenses du service de vérification sont évaluées dans le budget ordinaire des dépenses de 1889 à 25,000 fr.

Les rôles, qui ne servent qu'à régulariser les perceptions effectuées au moment de la vérification, sont établis par le directeur des contributions directes de la Seine.

Leur montant a successivement atteint les sommes ci-après, d'après les comptes définitifs des recettes :

1885	41,464 fr.
1886	42,490
1887	18,362

Edouard ARNOUX.

DROITS DE VÉRIFICATION DES POIDS ET MESURES. — *V.* **Poids et Mesures.**

DROITS DE VISITE CHEZ LES PHARMACIENS, DROGUISTES ET ÉPICIERS.

SOMMAIRE.

I. OBJET DE LA TAXE ET HISTORIQUE.

Les droits dont il s'agit ont pour objet de couvrir les dépenses résultant de l'inspection qui est périodiquement faite des pharmacies, drogueries et épiceries, dans l'intérêt de la santé et de la salubrité publiques, pour s'assurer de la bonne qualité des produits mis en vente.

Cette inspection existe en France depuis de longues années. C'est ainsi qu'un arrêt de règlement du 3 août 1536, dont l'exécution a été ordonnée par nombre d'arrêts ultérieurs, a chargé les docteurs des Facultés de médecine d'effectuer la visite de toutes les drogues simples et composées se trouvant chez les apothicaires et les épiciers. A Paris, deux *gardes* de l'*apothicairerie* et de l'*épicerie*, nommés par la corporation, étaient tenus de visiter les officines et magasins de leurs confrères trois fois par an : un arrêt du Parlement les obligea, à partir de 1622, à être accompagnés, dans leurs vérifications, par deux docteurs en médecine.

La loi du 21 germinal an XI, sur l'organisation des écoles de pharmacie, a soumis les pharmaciens et les droguistes à des vérifications périodiques et l'arrêté consulaire du 25 thermidor suivant a établi des droits spéciaux afin de pourvoir aux frais de ces vérifications. Toutefois, la légalité de ces droits ayant été contestée, leur perception a dû être autorisée, depuis 1818, par les lois annuelles de finances.

Les dépenses résultant de l'inspection des pharmacies et drogueries ont été acquittées jusqu'en 1868 au moyen des droits dont il vient d'être parlé et des fonds alloués par les conseils généraux sur leurs recettes facultatives, le service figurant en recette et en dépense au budget départemental (produits éventuels).

Or, dans certains départements, les recettes étaient supérieures aux dépenses ; dans d'autres, au contraire, ces dernières dépassaient les recettes ; mais, comme les dépenses de l'espèce n'étaient pas obligatoires, les conseils généraux refusaient fréquemment de voter les crédits destinés à combler le déficit : il en résultait des difficultés qui entravaient l'exécution de la loi.

Pour remédier à cet état de choses et conformément à un avis du Conseil d'État du 11 juillet 1866, basé sur ce qu'on ne pouvait subordonner l'exécution d'un service d'ordre public aux décisions des conseils généraux, le Gouvernement a proposé de centraliser les recettes et les dépenses, et la loi de finances du 31 juillet 1867 a annexé, en conséquence, à partir de 1868, au budget de l'État, le produit des droits de visite, qui ont pris place parmi les taxes assimilées perçues au profit du Trésor.

Le service de l'inspection des pharmacies et des drogueries, qui dépendait du ministère du commerce et de l'industrie, est aujourd'hui rattaché, avec le surplus des services d'hygiène et de salubrité publiques, au ministère de l'intérieur. (*D.* 5 *janv.* 1889.)

II. RÉGIME DE LA TAXE.

1. Assiette.

A l'origine, les visites étaient faites, dans les villes qui renfermaient des écoles de pharmacie, et dans un rayon de dix lieues autour de ces villes, par deux professeurs des écoles de médecine, accompagnés des membres des écoles de pharmacie. Les vérifications étaient effectuées dans les autres communes, avec l'assistance de quatre pharmaciens, par les membres des jurys médicaux créés par la loi du 19 ventôse an XI. (*L.* 21 *germ. an XI, art.* 29 *à* 31.)

Cette organisation demeura en vigueur jusqu'en 1859. A cette époque, un décret du 23 mars 1859 a chargé les conseils d'hygiène publique et de salubrité, établis par l'arrête du Gouvernement du 18 décembre 1848, des fonctions précédemment exercées par les jurys médicaux. Le décret de 1859 porte que les visites seront faites une fois au moins par année dans chaque arrondissement et il confie cette opération à trois membres des conseils d'hygiène qui prennent le titre d'inspecteurs de la pharmacie.

On a cru devoir laisser cependant aux écoles supérieures de pharmacie le droit de procéder aux visites des établissements dans les conditions prévues par la loi du 21 germinal an XI.

D'après une circulaire du ministre de l'intérieur du 24 avril 1859, chaque commission de visite se compose d'un docteur en médecine et de deux pharmaciens : un de ces derniers peut être remplacé par un chimiste.

Les membres des commissions sont désignés, chaque année, par le préfet, qui doit éviter, soit par l'attribution de circonscriptions spéciales, soit par le choix d'inspecteurs jouissant d'une situation indépendante, tout prétexte à des susceptibilités professionnelles.

Les assujettis sont tenus de représenter les drogues et compositions que renferment leurs établissements aux membres de la commission qui sont accompagnés d'un commissaire de police ou du maire : ces derniers font immédiatement saisir les médicaments et les drogues mal préparés, détériorés ou falsifiés.

Les matrices indiquant les établissements visités sont remises au directeur des contributions directes chargé d'établir les rôles, qui sont dressés par perception : il appartient à ce chef de service de vérifier l'exactitude des matrices et de s'assurer que les tarifs ont été régulièrement appliqués.

La quotité de la taxe, fixée à 6 fr. par pharmacie et 4 fr. par droguiste ou épicier vendant des drogues médicinales, par l'article 16 des lettres-patentes du 10 février 1780, a été maintenue à ce taux par l'arrêté du 25 thermidor an XI (*art.* 42).

2. Exemptions.

L'article 17 de la loi de finances du 23 juillet 1820 exempte des droits de visite les épiciers non droguistes chez lesquels il n'est pas trouvé de drogues appartenant à l'art de la pharmacie, et pour prévenir toute difficulté, le Gouvernement fit rendre, le 20 septembre 1820, une ordonnance contenant un tableau des substances qui devaient être consi-

dérées comme drogues médicinales et soumettant aux droits les épiciers qui en seraient détenteurs.

Les herboristes ne sont pas désignés dans l'arrêté du 25 thermidor an XI. Il suit de là qu'ils ne sont pas soumis aux droits quand ils limitent leurs opérations au commerce de l'herboristerie ; mais ils seraient assujettis à la taxe d'épicier-droguiste s'ils vendaient des drogues médicinales mentionnées dans l'ordonnance de 1820.

3. Recouvrement.

Les droits de visite étaient autrefois versés directement entre les mains des professeurs de l'école de pharmacie ou des membres du jury médical. Ce mode de procéder subsista jusqu'en 1829 ; mais, à cette époque, une circulaire du ministre de l'intérieur du 5 mars de ladite année disposa que les droits seraient compris dans des rôles rendus exécutoires par le préfet et recouvrés par les percepteurs.

Le recouvrement est soumis aux mêmes règles que les contributions directes proprement dites. Toutefois, il n'est pas adressé d'avertissements spéciaux aux redevables : les percepteurs leur remettent un simple avis tenant lieu de sommation sans frais ; d'autre part, le montant de la taxe est exigible en un seul versement à effectuer dans les quinze jours qui suivent la publication du rôle.

4. Réclamations.

Aux termes d'une circulaire du ministre de l'intérieur du 13 juillet 1830, les réclamations étaient adressées au préfet qui y statuait en conseil de préfecture : la décision de ce magistrat ne pouvait être frappée d'appel. Mais, par un arrêt du 24 mars 1849 (affaire Marsollier, Maine-et-Loire), le Conseil d'État a décidé que la taxe étant perçue en vertu de rôles nominatifs, les réclamations devaient être jugées par le conseil de préfecture.

Les demandes contentieuses ou gracieuses sont donc présentées, instruites et jugées comme en matière de contributions directes, sous cette réserve que les inspecteurs de la pharmacie remplacent, pour l'instruction des réclamations, les contrôleurs des contributions directes.

Les cotes indûment imposées et irrecouvrables sont l'objet d'un seul et même état que les percepteurs doivent présenter dans les trois mois de l'année qui suit celle pendant laquelle les rôles ont été publiés.

III. STATISTIQUE.

Jusqu'en 1868, les rôles comprenaient, pour frais d'impression et de confection, une taxe supplémentaire qui s'ajoutait au montant de chaque cotisation ; d'autre part, les dégrèvements étaient imputés sur le principal des rôles et venaient en déduction des ressources départementales. Depuis que la recette est effectuée pour le compte de l'État, les dépenses sont mises à la charge du Trésor.

Les frais d'impression et de confection figurent pour 2,250 fr. au budget ordinaire des dépenses de 1889.

Quant aux dégrèvements, ils sont imputés sur un crédit spécial qui s'élève, pour la même année, à 6,000 fr.

Les remises allouées aux percepteurs pour le recouvrement de la taxe (y compris celui des droits d'inspection des fabriques et dépôts d'eaux minérales) sont évaluées, pour 1889, à 10,500 fr.

ANNÉES.	MÉTROPOLE.		ALGÉRIE [1].
	Nombre d'articles.	Produit des droits.	Produit des droits.
1871	57,635	212,491f	»
1875	59,815	252,332	»
1880	68,[illegible]98	286,959	8,312f
1882	69,714	292,810	11,847
1883	72,563	305,015	10,656
1886	68,[illegible]	287,911	10,118
1887	72,359	304,101	11,500 [2]

1. La taxe a été établie en Algérie par l'arrêté réglementaire du 12 septembre 1852.
2. Ce chiffre est approximatif.

Le montant des droits de visite a été prévu, dans les budgets de 1888 et de 1889, pour 290,500 fr. En Algérie, le produit des droits, pour les mêmes années, a été respectivement évalué à 11,880 fr. et à 11,800 fr.

ANNÉES.	MÉTROPOLE.		ALGÉRIE.
	Nombre d'établissements visités.	Dépenses inscrites dans les budgets.	Dépenses inscrites dans les budgets.
1882	72,232	270,000f	7,500f
1883	79,614	250,000	12,000
1886	83,534	262,000	11,500

Les frais d'inspection figurent, pour 262,000 fr., dans le budget ordinaire des dépenses du ministère du commerce et de l'industrie des années 1888 et 1889 ; en Algérie, elles ont été fixées pour les mêmes années à 11,500 fr.

Édouard ARNOUX.

Bibliographie.

Bulletin des contributions directes et du cadastre. Volume de l'année 1868 et suivants. Paris, P. Dupont.

Circulaires de l'administration des contributions directes. 8e volume et suivants. Paris, Imprimerie nationale.

Mémorial des percepteurs. Volume de l'année 1868 et suivants. Paris, P. Dupont.

Rapports de M. Félix Faure, député, sur les budgets des dépenses du ministère du commerce et de l'industrie pour 1884 et 1888.

DROITS D'INSPECTION DES FABRIQUES ET DÉPOTS D'EAUX MINÉRALES.

SOMMAIRE.

I. OBJET DE LA TAXE ET HISTORIQUE.

Les entreprises ayant pour objet d'administrer ou de livrer des eaux minérales sont soumises, dans l'intérêt de l'hygiène publique, à l'inspection des hommes de l'art. Il en était ainsi sous l'ancien régime et le principe de l'inspection, qui n'avait cessé d'être maintenu, a été inscrit, de nos jours, dans l'ordonnance du 18 juin 1823 (*art.* 1er).

Pour subvenir aux frais d'inspection, les lois de finances ont assujetti les fabricants et dépositaires d'eaux minérales à des droits spéciaux. Ces droits ont longtemps figuré parmi les recettes des départements, qui étaient chargés de couvrir les dépenses d'inspection ; mais, pour assurer le fonctionnement uniforme et régulier du service et pour mettre fin aux difficultés survenues à maintes reprises entre l'administration et certains conseils généraux, notamment celui de la Seine qui s'était toujours re-

fusé à considérer les frais d'inspection comme présentant le caractère de dépense départementale, les droits dont il s'agit ont été inscrits (*L.* 19 *juill.* 1886, *art.* 3) parmi les taxes assimilées aux contributions directes et rattachés, à partir du 1er janvier 1887, au budget de l'État.

D'après les lois de finances antérieures (*voir notamment la loi du* 21 *avril* 1832, *art.* 2), la taxe avait également pour objet de subvenir au traitement des médecins-inspecteurs des *bains* d'eaux minérales. D'autre part, pour assurer l'exécution des dispositions des arrêtés du 3 floréal an VIII et du 6 nivôse an XI, qui mettaient à la charge des établissements d'eaux minérales appartenant à des propriétaires ou à des fermiers les frais d'inspection, la loi du 14 juillet 1856 avait spécifié (*art.* 18) que les dépenses d'inspection médicale seraient perçues sur le revenu de ces établissements, et plus tard le décret du 28 janvier 1860 avait réglé la procédure à suivre pour le recouvrement de ces dépenses.

L'administration a essayé en vain d'exécuter ces diverses dispositions et, après de nombreuses études, le Gouvernement a pensé qu'il convenait de supprimer purement et simplement les émoluments alloués aux médecins-inspecteurs des bains et établissements d'eaux minérales (*L.* 12 *fév.* 1883). Ces praticiens trouvent, en effet, dans le titre qui leur est conféré et qui les désigne à l'attention des malades, une rémunération suffisante de leurs services.

La taxe porte donc seulement aujourd'hui (*D.* 9 *mai* 1887) :

1° Sur les fabriques d'eaux minérales artificielles, eaux de seltz et eaux gazeuses;

2° Sur les dépôts d'eaux minérales naturelles ou artificielles, eaux de seltz et eaux gazeuses, françaises ou étrangères.

II. RÉGIME DE LA TAXE.

1. Assiette.

La visite des établissements assujettis était autrefois effectuée par les inspecteurs spécialement désignés et, dans les localités où il n'en avait pas été nommé, elle était confiée aux jurys médicaux, remplacés (*D.* 23 *mars* 1859) par les commissions d'inspection des pharmacies, drogueries et épiceries.

Aux termes du décret du 9 mai 1887, l'inspection des fabriques et dépôts est aujourd'hui opérée, dans la Seine, par trois inspecteurs désignés par arrêté ministériel et chargés, sous l'autorité du préfet de police, de la surveillance d'une circonscription spéciale ; l'inspection est effectuée, dans les autres départements, par les commissions de visite des pharmacies.

Tous les établissements sont soumis à l'inspection, qu'ils soient munis de l'autorisation préfectorale ou qu'ils ne l'aient pas encore obtenue ; mais les fabriques et dépôts inspectés sont seuls inscrits sur les feuilles de visite.

Ces feuilles sont remises au directeur des contributions directes qui dresse les rôles établis par perception.

L'inspection ne porte pas sur les dépôts existant dans les pharmacies légalement tenues.

Quotité des droits. — D'après la loi du 21 avril 1832, la taxe ne pouvait excéder 1,000 fr. pour l'établissement Tivoli situé à Paris ; 250 fr. pour une fabrique, et 150 fr. pour un dépôt. C'est dans ces limites et suivant les conditions particulières à chaque localité que le Gouvernement déterminait la quotité des droits à percevoir.

Le montant actuel de la taxe a été uniformément fixé de la manière suivante par le décret du 9 mai 1887 :

Dans les départements, le taux est de 10 fr. par fabrique et de 3 fr. par dépôt.

A Paris, le décret, modifiant les dispositions d'un arrêté du préfet de police du 25 novembre 1885, soumet les fabriques à un droit uniforme de 30 fr. Le droit varie pour les dépôts suivant l'importance des ventes annuelles :

Dépôts dont la vente annuelle dépasse 20,000 bouteilles ou siphons	25 fr.
Dépôts dont la vente annuelle est de 5,000 à 20,000 bouteilles ou siphons	10
Dépôts dont la vente annuelle est de 1 à 5,000 bouteilles ou siphons	4

2. Recouvrement.

La taxe est recouvrée comme en matière de contributions directes. (*L.* 21 *avril* 1832, *art.* 2 ; *Arr. C. d'État* 5 *mars* 1870, *Lacombe, Seine.*)

Le décret du 9 mai 1887 dispose (*art.* 3) que le recouvrement sera poursuivi dans les mêmes formes et suivant les mêmes règles que les droits de visite des pharmacies, drogueries et épiceries ; il suit de là que le recouvrement ne doit plus être effectué par quart à la fin de chaque trimestre (*Circ. min.* 14 *sept.* 1840), mais que le montant de la taxe est exigible en un seul versement dans la quinzaine de la publication du rôle.

Les redevables ne reçoivent pas d'avertissement; le percepteur leur adresse un simple avis qui tient lieu de sommation sans frais.

3. Réclamations.

Les réclamations en décharge ou en réduction, en remise ou en modération sont présentées et jugées comme les réclamations sur contributions directes proprement dites ; toutefois, les médecins-inspecteurs à Paris et les membres de l'inspection des pharmacies, dans les départements, remplacent, pour l'instruction des demandes, les contrôleurs des contributions directes.

Les percepteurs comprennent les cotes indûment imposées et les cotes irrecouvrables dans un seul et même état qui doit être présenté, à peine de forclusion, dans les trois mois de l'année qui suit celle pendant laquelle les rôles ont été publiés.

Les dégrèvements sont imputés sur un fonds spécial inscrit au budget ordinaire des dépenses de 1890 pour 800 fr.

III. STATISTIQUE.

Les droits d'inspection (4,129 articles) ont produit, pour 1887, 27,398 fr.

Leur montant est évalué à 18,500 fr. dans les budgets de 1888 et de 1889.

Les dépenses du service d'inspection du département de la Seine ressortent, dans le budget ordinaire des dépenses du ministère du commerce et de l'industrie de 1889, à 10,500 fr., savoir : 3,000 fr. pour chacun des trois inspecteurs et 1,500 fr. de frais de bureau. Ce crédit figurera, à partir de 1890, au budget du ministère de l'intérieur auquel le service de l'hygiène publique a été rattaché par le décret du 5 janvier 1889.

Quant aux dépenses du service dans les départements, elles sont imputées sur le crédit affecté aux visites des pharmacies, drogueries et épiceries.

Les remises allouées aux percepteurs pour le recouvrement des droits (y compris celui des droits de visite dans les pharmacies, drogueries, etc.) sont évaluées, pour 1889, à 10,500 fr.

Edouard ARNOUX.

Bibliographie.

Circulaires de l'administration des contributions directes, 13 volumes. Paris, Imprimerie nationale.

Bulletin des contributions directes et du cadastre. Volumes de l'année 1887 et suivants. Paris, P. Dupont.

Jules ROCHARD, *Rapport sur l'inspection des eaux minérales*, au nom de la commission extraparlementaire de 1884.

VIDAL, *Rapport à l'Académie de médecine*, en date du 1er mars 1884.

DROITS EN SUS. — Les droits en sus sont des pénalités établies par la loi, en matière d'enregistrement, pour retard dans le paiement de certains droits, pour omission dans une déclaration ou pour insuffisance d'évaluation.

Il n'est dû qu'un *demi-droit* en sus pour défaut de déclaration, dans le délai légal, d'une mutation par décès.

Le droit simple et le droit en sus réunis portent le nom de double droit.

Les droits et demi-droits en sus sont des amendes de retard, car si une déclaration incomplète ou une évaluation insuffisante est rectifiée avant l'expiration du délai accordé pour le paiement du droit simple, cette rectification n'entraîne qu'un complément de droit simple ; mais ce sont en même temps et surtout des peines infligées à la fraude. (*V.* **Bail, Droits gradués, Enregistrement, Fonds de commerce, Successions.**)

Le ministre des finances et, par délégation, le directeur général de l'enregistrement ont la faculté d'accorder des remises totales ou partielles de droits et demi-droits en sus, ainsi que des autres pénalités en matière d'enregistrement et de timbre : c'est la conséquence du droit de faire grâce attribué par la Constitution au pouvoir exécutif. Le ministre peut même faire restituer à titre de remise un droit ou demi-droit en sus perçu depuis plus de deux ans, bien qu'après deux ans, un droit simple ne soit pas restituable. (*V.* **Enregistrement.**)

DROITS FIXES ET DROITS FIXES GRADUÉS D'ENREGISTREMENT. — On nomme *droits fixes*, des droits qui s'appliquent aux actes soit civils, soit judiciaires ou extrajudiciaires, qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, collocation ou liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens, meubles ou immeubles. Ces droits sont perçus aux taux réglés par l'article 68 de la loi du 22 frimaire an VII et par les lois modificatives ultérieures.

Les droits fixes sont considérés comme représentant spécialement le salaire de la formalité de l'enregistrement. (*V.* **Enregistrement.**)

Les *droits fixes gradués* sont d'anciens droits fixes qui ont paru, en 1872, susceptibles d'être majorés, d'après une gradation qui s'élève proportionnellement aux sommes et valeurs énoncées dans certains actes déterminés, tels que les actes de formation et de prorogation de société, les contrats de mariage, les partages, les adjudications et marchés dont le prix doit être payé directement par le Trésor public, et les cautionnements relatifs à ces adjudications et marchés, etc. Tel est l'objet des articles 1 et 2 de la loi du 28 février 1872.

Ces actes n'en donnent pas moins ouverture, indépendamment du droit fixe gradué et comme par le passé, à des droits proportionnels, lorsqu'ils contiennent des dispositions tombant sous l'application de ces derniers droits ; l'ancien droit fixe a seul été augmenté.

Le tarif du droit fixe gradué est le suivant :

5 fr. pour les sommes ou valeurs de 5,000 fr. et au-dessous, et pour les actes ne contenant aucune énonciation de sommes et valeurs, ni dispositions susceptibles d'évaluation ;

10 fr. pour les sommes ou valeurs supérieures à 5,000 fr., mais n'excédant pas 10,000 fr. ;

20 fr. pour les sommes ou valeurs supérieures à 10,000 fr., mais n'excédant pas 20,000 fr. ;

Et ensuite à raison de 20 fr. par chaque somme ou valeur de 20,000 fr. ou fraction de 20,000 fr.

Si les sommes ou valeurs ne sont pas déterminées dans l'acte, il y est suppléé par une déclaration estimative, conformément à l'article 16 de la loi du 22 frimaire an VII. (*V. en outre, pour le droit gradué, le mot* **Enregistrement.**)

DROITS GRADUÉS. *V.* **Droits fixes et droits fixes gradués.**

DROITS RÉSERVÉS. — On désignait sous ce nom deux sortes de droits établis dans l'origine, les uns au profit de certains offices, les autres dans l'intérêt des villes et bourgs, et en dernier lieu perçus au profit du Trésor. Les premiers, de nature domaniale, étaient régis par l'administration générale du domaine, les autres, véritables droits d'octroi, faisaient partie de la régie générale.

Louis XIV, en guerre avec l'Europe, fut amené par le déplorable système financier du temps à chercher des ressources dans la création et la vente des offices. Depuis le mois de novembre 1689 jusqu'au mois d'août 1714 on créa un grand nombre d'offices dans les cours, chancelleries, présidiaux, sénéchaussées et autres juridictions royales ; on attribua à ces offices des droits assez élevés, et cependant le produit que tira le Trésor de cette vente fut médiocre.

Le gouvernement du régent supprima ces offices inutiles et onéreux aux plaideurs (*Éd. août* 1716) ; mais, pour rembourser aux acquéreurs le prix qu'ils avaient déboursé, il maintint les droits qui furent *réservés* et perçus au profit du roi. Les droits furent seulement réduits d'un tiers, à l'exception de ceux attribués aux conservateurs des décrets volontaires qui furent réduits de moitié. La perception devait cesser aussitôt que le remboursement aurait eu lieu.

En 1719 le remboursement n'était pas opéré ; mais Law avait ramené la confiance et le crédit ; le Gouvernement crut qu'il aurait désormais assez de ressources pour remplir tous ses engagements, et il supprima complètement la perception des droits réservés. (*A. C.* 28 *octobre ; L.-Pat.* 14 *nov.* 1719.)

On connaît l'issue de la tentative de Law ; une ordonnance royale du 15 mai 1722 rétablit la perception des droits pour six ans, et des lettres-patentes du 12 juillet 1728 la prorogèrent pour six nouvelles années, jusqu'au 31 décembre 1732. Avant l'expiration du terme, une déclaration royale du 3 août 1732 ordonna une nouvelle prolongation pour six années ; mais elle supprima les droits les plus onéreux, et réduisit notablement les droits conservés. C'est le tarif de 1732 qui a servi à la perception des droits jusqu'à la Révolution.

Les droits maintenus étaient ceux attribués aux offices suivants :

1° Tiers référendaires taxataires et calculateurs de dépens (*créés par un édit de nov.* 1689) ;

2° Contrôleurs des déclarations de dépens (*Éd. mars* 1694) ;

3° Commissaires conservateurs des décrets volontaires et leurs contrôleurs (*Éd. janv.* 1708) ;

4° Receveurs et contrôleurs des épices, vacations et sabbatines (*Éd. juin* 1677, *mars* 1690) ;

5° Rapporteurs et vérificateurs des défauts (*Éd. mars* 1691) ;

6° Receveurs et contrôleurs des amendes (*Éd. avril* 1667).

Les droits du tarif de 1716 étaient réduits des trois quarts, excepté ceux attribués aux conservateurs des décrets volontaires qui l'étaient seulement de moitié.

Nous avons dit que la perception n'était maintenue que pour six ans ; elle fut successivement prorogée par les déclarations royales des 7 janvier 1738, 13 octobre 1743, 21 octobre 1749, 8 septembre 1755, 29 octobre 1761, 8 janvier 1767. Enfin l'édit de novembre 1771 décida que les droits seraient perçus jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné ; l'édit augmenta même les sous pour livre perçus en sus du principal et les éleva de 6 à 8. Cet édit, portant prorogation des deux vingtièmes et établissant d'autres droits, ne fut enregistré que le 29 avril 1772, et au Parlement Maupeou.

Les droits étaient perçus sur tous les plaideurs, quelle que fût leur qualité ; à leur égard il n'y avait pas de personne privilégiée.

Pour assurer la perception, défense était faite à tous les greffiers de délivrer aucunes expéditions des actes, jugements ou arrêts, avant qu'il leur fût justifié que les droits avaient été acquittés.

Les difficultés qui pouvaient s'élever à l'occasion de la perception des droits étaient jugées par l'intendant de la province, sauf pouvoir au Conseil du roi.

Les droits réservés dont la recette était faite par l'administration de la régie générale étaient les droits établis dans l'origine au profit des villes et bourgs, afin de leur permettre d'acquitter le don gratuit. (*Déc. roy. août* 1758.) [*V. ce mot.*] Ces droits, comme nous l'avons dit, furent maintenus et perçus au profit du roi (*L.-Pat.* 19 *mai* 1768) dans toutes les provinces soumises aux aides. Les autres provinces furent abonnées. Par exception, les droits établis pour Paris faisaient partie de la ferme générale.

MOUTON-DUVERNET.

DROITS SANITAIRES. — Établis pour couvrir les dépenses causées par les mesures de prévoyance sanitaire auxquelles sont soumis les navires, leurs passagers et leurs cargaisons, ces droits forment quatre classes, savoir :

1° Droit de *reconnaissance* à l'arrivée, perçu sur les navires, proportionnellement à leur tonnage, et de quotités diverses, selon le genre de navigation ;

2° Droit de *stationnement*, dû par les navires placés en quarantaine ;

3° Droit de *séjour au lazaret*, dû par les personnes internées au lazaret ;

4° Droit de *désinfection*, dû proportionnellement aux quantités de marchandises déposées dans les lazarets pour y être désinfectées. (*L.* 3 *mars* 1882 *et D.* 22 *fév.* 1876.)

DROITS UNIVERSITAIRES. — Deux décrets, en date des 17 mars et 17 septembre 1808, avaient disposé qu'une rétribution au profit de l'État serait payée par les chefs d'école pour tous les élèves pensionnaires, demi-pensionnaires ou externes, et pour tous les élèves gratuits ou non gratuits des collèges impériaux, des collèges communaux et particuliers, des institutions et des pensions, et que cette rétribution serait fixée au vingtième du prix de la pension payée par chaque élève.

La loi du 24 mai 1834, portant fixation du budget des recettes de 1835, avait chargé l'administration de l'instruction publique d'établir, conjointement avec les agents des contributions directes, l'assiette de la rétribution universitaire.

Cette rétribution, qui était recouvrée comme en matière de contributions directes, d'après des rôles rendus exécutoires par le préfet, a été supprimée à partir du 1er janvier 1845 (*art.* 14 *de la loi du* 4 *août* 1844, *portant fixation du budget de recettes de* 1845).

D'autre part, les chefs d'institutions et les maîtres de pensions étaient assujettis à un droit fixe annuel, fixé par le décret du 17 septembre 1808, qui a cessé d'être perçu le 1er janvier 1849. (*V.* **Produits universitaires.**)

DRÔME. — Chef-lieu : Valence ; sous-préfectures : Die, Montélimart, Nyons.

Nombre de communes : 378 ; population totale : 313,763 ; superficie territoriale : 661,529 hectares ; bois domaniaux : 8,888 hectares ; bois communaux : 41,312 hectares.

Cour d'appel de Grenoble ; chef-lieu d'académie : Grenoble ; évêché : Valence, suffragant de l'archevêché d'Avignon ; 14e corps d'armée (Lyon).

Sénateurs : 2 ; députés : 5 ; percepteurs : 48.

Revenus des bureaux de bienfaisance en 1887 : 156,909 fr.

Valeur du centime départemental, 1887 : 22,639 fr.

Revenus communaux annuels, 1887 : 1,664,099 fr.

Voies de communication.	Longueur kilométrique.
Chemins de fer d'intérêt général	295
Routes nationales	308
— départementales	383
Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun	1,030
Chemins vicinaux ordinaires construits ou en construction.	3,775
Rivières navigables	103
— flottables	95

Budget du département.

SOMMAIRE.	1869.	1887.
Recettes ordinaires.	966,648f59	1,143,581f61
Dépenses ordinaires :		
Dépenses obligatoires . . .	47,537f39	79,984f48
Propriétés départementales.	74,576 03	13,405 30
Routes départementales . .	114,960 87	111,946 73
Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local.	366,083 11	384,376 05
Enfants assistés	82,538 91	105,300 84
Aliénés.	66,623 91	121,499 60
Assistance publique	30,729 22	53,026 43
Encouragem. et subvent. .	22,295 90	18,468 50
Instruction publique. . . .	71,061 55	101,578 79
Dépenses diverses	33,093 60	59,438 24
Total des dépenses ordin.	909,500f19	1,049,024f96
Recettes extraordinaires . .	406,115f29	711,121f15
Dépenses extraordinaires .	353,381 51	603,219 81
Emprunts. Dette en principal	12,500f00	457,171f28

Répartition des 4 contributions directes.

COMPTE DÉFINITIF DE 1886.

ATTRIBUTIONS sur le montant des CONTRIBUTIONS.	FONCIÈRE.	PERSONNELLE et MOBILIÈRE.	PORTES et FENÊTRES.	PATENTES.
A l'État.				
Principal . . .	1,296,946f86	375,577f00	242,632f00	330,375f95
Cent. généraux.	—	63,848 09	38,335 86	122,408 97
Fonds de sec. et non-valeurs .	25,938 94	7,511 54	7,278 96	17,955 21
	1,322,885 80	446,936f63	288,246f82	470,740f13
Au département.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	704,440 28	203,549 96	71,624 18	108,065 25
Aux communes.				
Centimes ordinaires et extraordinaires.	960,403 02	277,059 29	162,750 01	254,238 84
Total par contr.	2,987,729f10	927,545f88	522,621f31	833,044f22

En ajoutant aux chiffres qui précèdent le montant des frais d'avertissement mis à la charge des contribuables et qui se sont élevés à 5,715 fr. 51 c. pour les contributions perçues au profit de l'État, et à 3,810 fr. 06 c. pour celles perçues au profit des communes, la situation respective de l'État, du département et des communes peut se résumer comme suit :

État : 2,840,477 fr. 49 c. Département : 1,101,002 fr. 07 c. Communes : 672,644 fr. 47 c., ce qui fait ressortir le total général des 4 contributions directes à . .		4,614,124f03
Taxes assimilées.		301,612 03
Contributions indirectes.		
Boissons	2,646,303f60	
Tabacs	1,860,439 65	
Douanes.	570,378 16	7,723,154f21
Autres contributions indirectes.	2,646,032 83	
Autres produits.		
Enregistrement, domaines et timbre	4,105,688 88	
Forêts.	460,472 53	
Postes et télégraphes	1,173,996 09	7,262,349 90
Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières . .	61,365 02	
Revenus et produits divers. .	1,460,827 38	
Soit un total général de		19,901,540f20

représentant 0 fr. 51 p. 100 du total général des sommes portées au compte définitif des recettes de 1886 pour 3,426,751,130 fr. 87 c. : budget général, 2,940,286,070 fr. 04 c.; budget sur ressources spéciales, 486,465,060 fr. 43 c.

DYNAMITE.

SOMMAIRE.

I. HISTORIQUE.

La dynamite est un corps solide, pâteux, formé par un mélange mécanique de nitroglycérine avec des matières absorbantes.

La nitroglycérine a été découverte à Paris, en 1847, dans le laboratoire de M. Pelouze, par Ascagne Sobrero; c'est une huile explosive produite par la nitrification de la glycérine, et douée d'une très grande puissance.

En 1864, M. Nobel, ingénieur suédois, tenta de vulgariser l'emploi de la nitroglycérine dans l'industrie; mais l'usage de cette substance liquide était incommode et dangereux; à la suite des catastrophes survenues en cours de transport à Colon, à Carnavon, à Quenaut, à San-Francisco, etc., il fut reconnu qu'elle ne pouvait être utilisée dans son état naturel qu'à la condition d'être préparée sur place.

M. Nobel rechercha le moyen d'obvier aux terribles effets de la nitroglycérine, tout en lui conservant ses propriétés essentielles. En humectant avec de la nitroglycérine un corps poreux réduit en poudre, comme de la silice d'Oberlohe en Hanovre (*Kieselguhr*), du charbon de bois, de la brique pilée, du tripoli, il obtint, en 1867, un nouveau produit qui offre la vivacité et la puissance de l'huile explosive, sans en présenter les dangers, et auquel on a donné le nom de dynamite.

La dynamite n'est jamais livrée en vrac; elle est toujours renfermée dans des cartouches faites avec un papier spécial, très solide, imperméable à la nitroglycérine.

On distingue deux sortes de dynamites, suivant la nature des matières incorporées à la nitroglycérine : les dynamites à *base inerte* qui se composent ordinairement de 75 parties de nitroglycérine et de 25 parties de silice, et dont le type est la dynamite Nobel, n° 1; les dynamites à *base active* qui sont formées par un mélange d'huile explosive et de corps combustibles (dynamites n° 2 et 3, lithofracteur, dualine, sebastine, pantopollite, forcite, etc.).

En 1869, la dynamite était déjà employée par l'industrie, en Suède, en Norvège, en Autriche, en Belgique, en Prusse et en Angleterre. M. Barbe, cessionnaire des brevets Nobel, entreprit de l'introduire en France.

Pendant la guerre de 1870, il obtint l'autorisation d'établir à Paulilles, dans les Pyrénées-Orientales, une fabrique qui devait fournir les quantités de dynamite nécessaires pour les besoins de la défense nationale. Un corps de dynamiteurs fut également organisé à Paris, pendant le siège; enfin, à Lyon, l'application de la dynamite fut essayée pour la destruction des voies ferrées et la mise hors de service des bouches à feu.

Lorsque la guerre fut terminée, la question se posa de savoir si les lois qui réservent en France à l'État le privilège exclusif de fabriquer et de vendre la poudre, s'appliquaient également à la dynamite. Cette question ayant été résolue par l'affirmative, le Gouvernement, pour répondre aux demandes de l'industrie privée, fit entreprendre la fabrication de la dynamite à la poudrerie de Vonges.

Un projet de loi consacrant le monopole de l'État, et réglant les prix de vente des dynamites, fut soumis à l'Assemblée nationale le 7 janvier 1873. Ces prix avaient été fixés provisoirement, par un décret du 21 décembre 1872, à 11 fr. 25 c. le kilogr. pour la dynamite n° 1; à 7 fr. 50 c. pour la dynamite n° 2; à 4 fr. 50 c. pour la dynamite n° 3. Ils furent abaissés ultérieurement à 9 fr. 50 c., 6 fr. 50 c. 4 fr. 50 c. (*D. du* 31 *mai* 1873). Peu de temps après, la fabrication des poudres à feu, qui était partagée entre les ministères des finances et de la guerre, fut rattachée à ce dernier département (*D. du* 13 *novembre* 1873), et le Gouvernement, obligé de pourvoir avant tout à la reconsti-

tution des approvisionnements de poudres de guerre, dut renoncer à la fabrication de la dynamite pour les besoins de l'industrie privée.

Il retira, en conséquence, le projet de loi du 7 janvier 1873, et soumit à l'Assemblée nationale un nouveau projet aux termes duquel la fabrication et la vente de la dynamite seraient concédées à un entrepreneur, moyennant une redevance. (*Projet de loi du* 14 *déc.* 1874.)

Dès le 22 janvier 1872, l'Assemblée avait été saisie par MM. Mangini, Gévelot, Ducarre et Dorian, d'une proposition de loi tendant à faire proclamer la liberté de la fabrication de la dynamite, moyennant un impôt de 0 fr. 50 c. par kilogr.

Dans le cours de la discussion, à laquelle donna lieu le nouveau projet du Gouvernement, trois systèmes se trouvèrent donc en présence : reprenant sous forme d'amendement le premier projet présenté par le ministre des finances, MM. Brame et de Montgolfier soutinrent que le monopole devait être maintenu entre les mains de l'État; le Gouvernement proposait de déléguer ce monopole à un concessionnaire; enfin, la commission concluait à ce que la fabrication et la vente de la dynamite fussent abandonnées à l'industrie privée.

C'est le dernier système qui a prévalu. Défendu avec une grande énergie par M. Gévelot, rapporteur de la commission, il fut définitivement adopté par l'Assemblée nationale dans la séance du 8 mars 1875.

II. LÉGISLATION.

La dynamite et les explosifs à base de nitroglycérine peuvent être fabriqués dans des établissements particuliers, moyennant le paiement d'un impôt qui est fixé à 2 fr. par kilogr. (*L.* 8 *mars* 1875, *art.* 1 *et* 2; *D.* 5 *juill.* 1875, *art.* 1er). Les dynamites exportées sont déchargées de cet impôt. Aucune fabrique ou magasin de dépôt ou de débit ne peut s'établir sans autorisation du Gouvernement. Cette autorisation est également nécessaire pour l'importation des dynamites étrangères, lesquelles supportent, à leur entrée en France, un droit de 2 fr. 50 c. par kilogr. (*L.* 8 *mars* 1875, *art.* 3 *et* 5; *et Règl. d'admin. publ.* 24 *août* 1875). La fabrication de la nitroglycérine ne peut être autorisée que sur le lieu d'emploi; cette substance est assujettie à un impôt de 4 fr. par kilogr. (*L.* 8 *mars* 1875, *art.* 6). Enfin, la loi prévoit la découverte de composés chimiques explosibles nouveaux ; la fabrication et l'emploi de ces composés aux travaux de mines peuvent être autorisés par le Gouvernement, après avis du Conseil supérieur des arts et manufactures; l'impôt auquel ils seront soumis sera fixé par une loi (*L.* 8 *mars* 1875, *art.* 7). Les contraventions sont punies d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 10,000 fr. (*art.* 8).

Il n'existe actuellement, en France, que deux fabriques de dynamite autorisées ; elles sont situées l'une à Paulilles (Pyrénées-Orientales), l'autre à Saint-Sauveur (Calvados).

III. DÉVELOPPEMENT DE LA CONSOMMATION EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER.

Depuis le vote de la loi de 1875 jusqu'en 1882, la consommation de la dynamite en France a suivi une progression constante. Les quantités soumises à l'impôt ne dépassaient pas, en 1876, 101,687 kilogr.; elles se sont élevées, en 1877, à 160,100; en 1878, à 196,247 ; en 1879, à 283,504 ; en 1880, à 489,963 ; en 1881, à 718,570 ; en 1882, à 879,442.

A partir de cette dernière époque, les ventes ont subi le contre-coup de la crise économique et industrielle ; elles se sont abaissées, en 1883, à 765,705 kilogr. ; en 1884; à 643,785; en 1888, à 521,234 kilogr.

La vulgarisation de l'emploi de la dynamite ne paraît avoir exercé aucune influence sur la vente des poudres de mine, fabriquées par l'État.

En effet, la consommation de ces poudres a éprouvé pendant la même période des fluctuations presque identiques à celles des ventes de dynamite : les quantités de poudres de mine, livrées à l'intérieur, ne dépassaient pas, en 1875, 3,406,398 kilogr. ; elles se sont élevées, en 1882, à 3,881,481 kilogr.; et sont retombées, en 1888, à 2,248,739 kilogr.

L'exportation des dynamites de fabrication française représentait, en 1887, 360,790 kilogr. ; quant à l'importation des dynamites étrangères, elle a été pour la même année de 83,768 kilogr. En définitive, la consommation de la dynamite n'a pas encore acquis chez nous le développement qu'elle a pris dans d'autres pays. D'après des renseignements qu'on doit considérer comme exacts, les usines qui emploient les procédés de Nobel ont fabriqué à elles seules, pendant l'année 1882 :

En Allemagne et en Autriche . . .	3,100,000 kilogr
En Angleterre.	1,200,000
En Espagne et en Portugal	1,100,000
En Italie et en Suisse	600,000
En Suède et en Norvège.	400,000
Aux États-Unis d'Amérique	4,000,000

Dans tous ces pays, même en Autriche et en Suisse, où le monopole des poudres à feu subsiste comme en France, une dérogation a été admise en faveur de la dynamite, dont la fabrication et la vente peuvent s'exercer librement, sous certaines conditions prescrites dans l'intérêt de la sécurité publique.

CROZES.

Bibliographie.

Notice sur le mode d'emploi de la dynamite. Paris, Lahure. 1876.
Conférence faite par M. Roux à l'exposition d'Amsterdam. 1883.
A. CAILLAUX, *Note sur la dynamite.* 1872.
FRITSCH, *Les Dynamites.* 1872.

Nancy, imprimerie Berger-Levrault et Cie.

